

147.36



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**EL SISTEMA DE ADOPCION DE DECISIONES
EN EL CONTEXTO DE UNA DEPENDENCIA
DEL GOBIERNO FEDERAL.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN SOCIOLOGIA**

P R E S E N T A :

LUZ MARIA MORELOS BORJA

MEXICO, D. F. 1982



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

EL SISTEMA DE ADOPCION DE DECISIONES EN EL CONTEXTO
DE UNA DEPENDENCIA DEL GOBIERNO FEDERAL

INTRODUCCION

1a. PARTE

<u>CONCEPTOS GENERALES</u>	13
1. Organizacion y Burocracia.	14
2. Algunas posiciones teóricas.	18
2.1 Teoría de la Organización o de la Adopción de Decisiones.	25
3. Algunas observaciones sobre la Burocracia en México.	43

2a. PARTE

<u>EL SISTEMA DE ADOPCION DE DECISIONES EN UN CASO CONCRETO</u>	50
1. Características Generales del Area de Estudio.	51
2. Características del Sistema de Adopción de decisiones.	57
2.1 Medio Ambiente de la Decisión.	57
2.1.1 Problemas, fenómenos o situaciones, objeto de la Decisión.	58
2.1.2 Premisas en base a las cuales se toman decisiones.	72
2.1.3 Factores Organizacionales que limitan la participación en la toma de decisiones.	86
2.2 Distribución y localización de funciones de toma de decisiones.	98

2.3	Proceso de Toma de Decisiones.	107
2.3.1	Identificación y definición del problema.	110
2.3.2	Consideración de objetivos, metas políticas y recursos disponibles.	114
2.3.3	Planteamiento y análisis de alternativas.	115
2.3.4	Toma de Decisión.	116
2.3.5	Comunicación de la Decisión.	118
2.3.6	Supervisión, Evaluación y Retroalimentación.	122
	CONCLUSIONES	127
	BIBLIOGRAFIA	134
	ANEXOS: Cédulas a partir de las cuales se obtuvo información	140

I N T R O D U C C I O N

Siendo el objetivo del presente trabajo, obtener el título de Licenciado en Sociología en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la U.N.A.M., es importante mencionar que colateralmente existen otros intereses y preocupaciones personales que le han dado origen.

Desde el punto de vista de la profesión y a lo largo de la experiencia laboral obtenida en diversas Dependencias Gubernamentales, ha sido posible detectar que en el ámbito interno de las mismas, surgen obstáculos diversos que impiden el adecuado desempeño especialmente del sociólogo entre otros profesionistas.

Por la naturaleza de la actividad del sociólogo que debe avocarse fundamentalmente a la investigación y búsqueda de alternativas viables de solución a los diversos problemas sociales y siendo Instituciones emanadas del Estado las responsables de atender e implantar programas de vivienda, salud, educación, empleo, esparcimiento, transporte, orden y vigilancia, comunicación, etc. etc., puede afirmarse que necesariamente es en este ámbito donde primordialmente la participación del sociólogo, resulta vital. Y cabe añadir que posiblemente la profesión está destinada a considerar éste como su real campo de acción.

Sin embargo resulta ser un fenómeno real, que por problemas organizacionales y administrativos, o por la prevalencia de intereses de índole político y personal, las instituciones gubernamentales, poco aprovechan los resultados de a veces, costosas investigaciones, desvían el sentido de las mismas o simplemente

plemente no se emplean o solicitan.

Por esos mismos factores, se dan problemas que inciden negativamente sobre los programas que tienen encomendados y sobre los empleados que prestan sus servicios en ellas.

Diversas anomalías y disfunciones se han podido observar. Entre muchas: Que las relaciones obrero patronales son en esencia políticas y solo secundariamente legales, que es el poder y no el mérito o la competencia lo que determina la distribución de puestos y ascensos, que el factor personal resulta determinante en la elección de los fines y en la utilización de los medios, que en gran medida es el interés por congraciarse con el funcionario en el puesto clave lo que condiciona la actuación de los funcionarios, que éstos carecen de capacitación en aspectos administrativos, que se dan serias deficiencias en los sistemas organizacionales como es en la dirección, planeación, comunicación, supervisión, etc., que dan por resultado la ineficacia de dichas Instituciones. Todo ello contribuye a que se vean debilitados los objetivos que las fundamentan.

Esta situación afecta al sociólogo como profesionista, como empleado público y como mexicano que de alguna manera forma parte de "la razón de ser" de las Dependencias gubernamentales que deben avocarse al bienestar de todos los ciudadanos.

Si la perspectiva del sociólogo, es estar de alguna forma vinculado con las instituciones del Estado, resulta de peculiar interés, efectuar un acercamiento a su funcionamiento interno que permita conocer cómo y porqué se presentan problemas como

los arriba mencionados.

Este entendido motivó en gran medida el presente estudio por el cual se pretende encontrar una explicación a diversas situaciones conflictivas y problemáticas, observadas por experiencia laboral en el contexto de una Dependencia de Gobierno y, que notoriamente inciden en forma negativa en su estructura y funcionamiento.

A través de diversas lecturas de los trabajos realizados por los teóricos que se han interesado por los problemas de las grandes Organizaciones, entre ellas, considerada la Burocracia, se ha podido apreciar que la teoría de la Organización o Adopción de Decisiones proporciona un marco teórico, que resulta ser una útil herramienta para analizar y explicar las deficiencias y desviaciones organizacionales objeto de interés en el caso concreto que nos ocupa, tales como: la ausencia de objetivos, normas y procedimientos claros y precisos, el desconocimiento que los empleados tienen de la estructura y funcionamiento del área, las constantes rectificaciones y modificaciones que se efectúan en los programas, la irregularidad en asignación de funciones, la falta de comunicación adecuada y las confusiones que esto provoca; los limitados resultados de las acciones emprendidas en relación a los objetivos, la duplicidad de funciones, el apoyo a programas menos sustantivos, los gastos excesivos en eventos intrascendentes, los favoritismos y preferencias hacia algunas personas, el descuido y desatención hacia los factores esenciales del trabajo, el desaprovechamiento y despilfarro de recursos materiales y humanos, los frecuentes cambios en las tónicas y métodos de trabajo, la falta de

coordinación entre las diferentes unidades administrativas, - el retraso de trámites, presiones a los empleados para que la boren horas extras sin la remuneración correspondiente, desatención de situaciones que requieren solución, problemas que permanecen latentes indefinidamente, autoritarismos e imposiciones, etc. etc.

Partiendo del principio fundamental sostenido por la teoría, de que en gran medida todo evento que surge en un contexto organizacional, es el reflejo y producto de una serie de deci--siones correcta o incorrectamente tomadas, condicionadas por determinadas premisas que se localizan en el medio de la deci--sión y limitadas por una serie de factores organizacionales e individuales de los sujetos que las toman, se formula la si--guiente hipótesis de trabajo:

"UN INADECUADO SISTEMA DE ADOPCION DE DECISIONES DADO EN EL - CONTEXTO DE UNA AREA DE UNA DEPENDENCIA DEL GOBIERNO FEDERAL EN EL MEXICO ACTUAL, INCIDE NEGATIVAMENTE EN SU ORGANIZACION INTERNA, PROVOCANDO DEFICIENCIAS Y DESVIACIONES EN SU ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO".

La comprobación de esta hipótesis, necesariamente implica enfocar el problema y el área misma de estudio, primordialmente a partir de cuestiones y factores organizacionales. Uso por cierto, poco frecuente en el contexto de la burocracia. Sin embargo se estima que es importante darles atención y su justo valor, en virtud del impacto que producen en la actividad gubernamental y en los resultados de la misma.

Cabe aclarar, que se van a observar las características del sistema de adopción de decisiones en el ámbito interno de la Dependencia en estudio y no en relación con el medio ambiente de la misma. Asimismo, se reconoce que el objetivo de estudio es reducido y que presenta un carácter eminentemente empírico. Interesa más la descripción y análisis del caso en sí mismo que sus implicaciones teóricas. No se pretende contrastar los postulados teóricos emitidos por los estudiosos con la investigación empírica, ni encontrar la solución definitiva a cada problema concreto a la luz de todo lo escrito, sino más bien, exponer una posición personal, frente a una situación probablemente conflictiva en un medio burocrático.

Se reconoce ampliamente la importancia de los estudios macro-sociales, que contemplan la compleja problemática de las estructuras globalmente consideradas y que plantean como solución a la misma, los cambios a ese nivel, tarea por cierto árdua y difícil por su misma complejidad. Pero del mismo modo, se consideran de no menor valía las aproximaciones microsociales de la realidad, en virtud de sus aportaciones eminentemente prácticas que facilitan la acción inmediata ante problemas concretos.

Aclarada la posición personal que ante el problema se tiene, se menciona la forma en que el estudio se presenta:

La primera parte del trabajo, tiene un contenido eminentemente teórico. Se mencionan conceptos generales sobre Organización y Burocracia, con el fin de identificar el contexto en el que se desarrolla el estudio.

Asimismo, de una forma muy sintetizada se mencionan algunas - posiciones teóricas adoptadas por los estudiosos de la Organi- zación y más detalladamente, se trata la Teoría de Adopción - de Decisiones cuyos postulados se retoman como guía para ex- - plicar el problema concreto, objeto de interés.

Finalmente, se vierten algunas opiniones de estudiosos de la Burocracia en México, a quienes se consultó con el objetivo - de conocer su posición en relación a las cuestiones organiza- cionales.

En la segunda parte se presentan los resultados, del análisis efectuado alrededor del Sistema de Adopción de Decisiones en el área de estudio. En primer término, se mencionan las ca- - racterísticas generales del área a manera de definición de la misma. En segundo término, se explica el medio ambiente en - cuyo contexto se toman decisiones y se hace referencia a los factores que influyen, determinan o limitan la decisión y la participación de los sujetos en ella. Asimismo, por la impor- tancia que reviste, se abunda sobre la distribución y locali- zación de funciones de toma de decisión.

Por último, se analiza el proceso de toma de decisiones, con- siderando las diferentes fases que de acuerdo al modelo racio- nal y a las opiniones de los teóricos, deben seguirse.

Cabe mencionar, que los datos que apoyan las afirmaciones emi- tidas se obtuvieron a partir de la aplicación de técnicas di- versas. Se aplicaron encuestas y entrevistas guiadas a 50 - trabajadores del área elegidos al azar. Se aplicaron técni- -

cas de observación directa en el medio laboral y se llevaron a cabo entrevistas guiadas y pláticas informales con los funcionarios del área.

Como anexos, se incluyen las cédulas a partir de las cuales se obtuvo información.

1a. P A R T E

C O N C E P T O S G E N E R A L E S

1a. Parte: CONCEPTOS GENERALES1. ORGANIZACION Y BUROCRACIA

El hombre a lo largo de su historia, ha venido organizándose en forma cada vez más compleja a fin de obtener satisfactores y lograr múltiples propósitos. En la lucha por lograr optimizar el resultado de sus esfuerzos, ha ido generando estructuras y estilos de organización social que han ido respondiendo a la evolución y dinámica de las sociedades en el tiempo y en el espacio.

Así, encontramos una clara diferenciación entre el pequeño - grupo informal de convivencia y la institución social más compleja, en la que el hombre se ha agrupado intencionalmente en forma más o menos sistematizada para la consecución de un fin colectivo. (1)

Esta doble característica de finalidad e intencionalidad, parecen ser elementos esenciales para la diferenciación de la - organización respecto a otros tipos de unidades sociales. (2)

Aún cuando no hay acuerdo entre los estudiosos acerca del sentido del término, si es claro y comunmente aceptado que las - instituciones que desarrollan estructuras y sistemas de administración con normas definidas de autoridad y responsabilidad (3), que les permitan ajustarse a un sistema de funcionamiento tal que garantice su supervivencia, son consideradas - como organizaciones formales.

(1) JOHNSON, KAST Y ROSENZWEIG, Teoría, Integración y Administración de Sistemas, p. 55.

(2) NICOS P. MOUZELIS, Organización y Burocracia, p.5.

(3) JOSEPH L. MASSIE, Bases Esenciales de la Administración, p. 25.

En la medida en que las exigencias y demandas sociales se han ido incrementando, las organizaciones han venido manifestando marcadas tendencias al crecimiento de tamaño, en cuanto al número de personas que trabajan para ellas así como al capital y al producto; a la complejidad en cuanto a la diversificación de operaciones; a la especialización de las habilidades, por la creciente exigencia de conocimientos y capacitación específica para cada función y por la cada vez más acentuada división del trabajo. (4)

Todo ésto ha llevado a las organizaciones a desarrollar, a efecto de lograr sus objetivos, complicados sistemas administrativos que están formados por funciones básicas como: toma de decisiones, planeación, control, comunicación, coordinación, dirección, etc. etc. (5); que en la práctica se van constituyendo en formas cada vez mas rígidas e impersonales, que provocan que las organizaciones mismas se conviertan en una maquinaria en la que el individuo es un mero engrane de la misma.

Simultáneamente del impacto que producen en la sociedad en general, se derivan una serie de problemas de orden económico, político y social, que han sido motivo de preocupación y estudio de los grandes teóricos de la organización.

En relación al término Burocracia, existen del mismo modo diferentes acepciones. Para unos es un sistema de gobierno cuyo control está en manos de altos funcionarios, lo cual les dá poder de decisión y actuación que pone en peligro los dere

(4) JOHNSON, KAST Y ROSENZWEIG, Teoría, Integración y Administración de Sistemas, pp. 56 y 57.

(5) JOSEPH L. MASSIE, Bases Esenciales de la Administración, pp. 13 y 15.

chos de los ciudadanos. Para otros la Burocracia es una casta de privilegio que maneja los asuntos de gobierno. Para - terceras personas tiene una conotación completamente negativa, ya que le asocian con la idea de que es un grupo de bajo nivel de moral y actuación que se maneja con excesivo legalismo, formulismo y papeleo. (6)

Max Weber, por un lado considera a la Burocracia como la más eficiente forma de organización inventada por el hombre, y - por otro, teme que la máxima eficiencia que resulta de la creciente burocratización del mundo moderno, constituya la mayor amenaza para la libertad individual y las instituciones democráticas occidentales. (7) Pero desde el punto de vista de - su Teoría de la Dominación, la Burocracia es una organización administrativa que corresponde al tipo de dominación legal, - en donde la creencia en el acierto de la ley es el principio legitimador. (8) Al hablar de las ventajas técnicas de la - burocracia dijo: "La razón decisiva del progreso de la organi- zación burocrática se ha debido siempre a su superioridad pu- ramente técnica sobre cualquier otra forma de organización". (9).

Pese a las diferentes concepciones que sobre la Burocracia se tienen, en ellas se encuentra un común denominador. Se reconoce que los gobiernos modernos para el desempeño de sus funciones se constituyen en organismos, en forma intencionada y para fines comunes determinados. Así se les denomina organismos u organizaciones gubernamentales, organizaciones formales

(6) WILBURG JIMENEZ, Administración Pública para el Desarrollo Integral, p. 260.

(7) J.P.MAYER, Max Weber and German Politics, pp. 95-99.

(8) NICOS P.MOUZELIS, Organización y Burocracia, p. 22.

(9) H. H.GERTH Y C. WRIGHT MILLS, From Max Weber: Essays in Sociology, p. 214.

del Estado que desarrollan sistemas administrativos para su funcionamiento interno.

Así, Burocracia, de momento podemos definirla como un tipo de organización formal (10) que para efecto de lograr sus objetivos, de alguna manera funciona a través de diversos sistemas administrativos formados por funciones básicas como: toma de decisiones, planeación, control, comunicación, etc., que ha desarrollado las características de crecimiento, complejidad y especialización de habilidades entre otras, con todos los consiguientes problemas que de ello se derivan.

En relación al término burócrata independientemente de que la voz popular, le haya asignado una conotación negativa e inclusive lo utilice en forma peyorativa, en el presente trabajo, al usarlo se estará haciendo referencia al servidor público liberado de cargos de dirección o jefatura; es decir, a aquél ubicado en los escaños opuestos a la cúspide jerárquica: al trabajador de la base.

Como funcionario se entenderá, aquel empleado público que tiene asignadas funciones de dirección o de coordinación; específicamente mandos medios, jefaturas y titular del área de estudio en cuestión.

Como empleado, se entenderá al servidor público en general, independientemente del cargo que ocupe.

(10) NICOS P. MOUZELIS, Organización y Burocracia, p. 10.

2. ALGUNAS POSICIONES TEORICAS,

Nuestra Sociedad ha sido con razón llamada "burocrática" u - "organizacional", y es que de hecho, existen hoy pocos proble_{mas} realmente cruciales que no afecten en mayor o menor medida a las formas de organización social. (11)

Ante las situaciones conflictivas fundamentales creadas por - una civilización industrial y organizacional, diversos auto--res han tomado diferentes posiciones teóricas y abundante va--riedad de perspectivas, a fin de proporcionar marcos referen--ciales que han contribuido al análisis y proposición de solu--ciones en relación al fenómeno de la organización. Así suce--de que quien por primera vez se adentra en este campo encuen--tra una gran dificultad en hallar sentido, en ver un cierto - órden o conexión entre los diferentes estudios que tratan, - por ejemplo: del proceso de burocratización en las sociedades occidentales, de la motivación individual o de la adopción de decisiones, de la racionalidad y la eficiencia en los contex--tos organizacionales, etc.

De manera muy general, es posible hacer referencia a algunas posiciones teóricas:

Desde una perspectiva muy amplia Marx, Weber y Michels, inten--taron captar el impacto producido por las Burocracias de gran escala, en la estructura de poder de las sociedades contempo--ráneas. (12) Un elemento común a los trabajos de Marx y We--ber es su amplio objetivo y la perspectiva histórica adoptada.

(11) NICOS P. MOUZELIS, Organización y Burocracia, p. 7

(12) Ibid, p. 8

Solo cuando la sociedad total es la principal unidad de análisis y cuando su estructura social total se contempla en su contexto histórico y evolutivo, aparece y es posible confrontar el tipo de problemas de los que se ocuparon, que principalmente fueron los problemas de poder, de la alineación y la libertad en la sociedad. (13)

Marx, estudia el fenómeno de la Burocracia -que no ocupa un papel central en su pensamiento-, utilizando este término en su sentido estricto de Administración del Estado y en el contexto de la lucha de clases, la crisis del capitalismo y el advenimiento del comunismo; y aún cuando no la define como una clase social, la considera unida a la clase dominante de la cual es un instrumento para la defensa de sus intereses. Así vé a la Burocracia, como una instancia específica del proceso general de alineación. (14)

Weber, sitúa sus ideas de burocracia en el contexto de su Teoría de la Dominación. Le llama así, a la organización administrativa que ejecuta las órdenes y sirve de puente entre gobernantes y gobernados. La Burocracia corresponde al tipo legal de dominación, en el que el pueblo obedece las leyes, porque han sido establecidas mediante un procedimiento considerado correcto. (15)

Entre muchas de sus concepciones, en el supuesto del tipo ideal el burócrata posee atributos de imparcialidad, conocimiento profesional y obediencia a sus superiores. Su deber no es otro que cumplir las normas y reglas procedentes de arriba.

(13) Ibid, pp. 180-181.

(14) CARL MARX, Critique de la Philosophie de l'Etat de Hegel en Ouvres Philosophiques, traducidas por Molitor, Vol. 4 Paris, 1937, pp. 96-104 Cfr. Nicos P. Mouzelis, Organización y Burocracia, pp. 14-16.

(15) A. HENDERSON Y TALCOT PARSONS, The Theory of Social and Economic Organization, p. 360-411.

En el caso de que sus opiniones difieran de sus superiores, - debe posponerlas y extremarlas en la ejecución más fiel de - las órdenes recibidas. (16)

En el caso de la Burocracia, es el concepto de racionalidad, lo que pone en relación los diversos caracteres ideales y da consistencia lógica a la construcción total. (17)

Una organización racional en el sentido Weberiano, es una - organización que ejecuta sus tareas con la máxima eficiencia. Básicamente sostenía Weber la tesis de que el hombre es in--predecible, a menudo emocional, no necesariamente racional y por ello interfería con la actuación organizacional eficiente.

El, por lo tanto, establecía como un modelo ideal de Burocra-
cia una forma despersonalizada de organización. (18), que re-
duciría al mínimo el impacto de las diversidades humanas. Ba-
só su mecanismo burocrático en la Institución de la autori--
dad por medio de un tipo de poder legitimado por la sociedad
en su tipo ideal. Pero su intención no fué construir un mo-
delo de la Burocracia que se aproximara lo más posible a la
realidad, y advirtió expresamente que los tipos ideales "no
pueden ser definidos por el género próximo y la diferencia -
específica, ni los casos concretos pueden ser subsumidos en
ellos a manera de ejemplo. (19)

(16) R. BENDIX, Max Weber: And Intellectual Portrait, p. 493.

(17) H. H. GERTH Y WRIGHT MILLS, From Max Weber: Essays in Sociology, p. 293.

(18) Ibid, p. 214.

(19) R. BENDIX, Max Weber and Intellectual Portrait, p. 477.

Michels, concentró fundamentalmente su atención en el análisis de la política interna de las organizaciones de gran escala (20) y pone aún mayor énfasis en el aspecto político de la alineación individual, en el desespero e ignorancia inconfesables del simple miembro de la organización, eternamente manipulado y explotado por aquellos que se supone debieran promover sus intereses. Muy brevemente, la famosa "Ley de Hierro de la Oligarquía" que Michels formuló, expresa que las modernas organizaciones de gran escala, por razón de su estructura han de ser necesariamente oligárquicas. Esto es así, incluso cuando tal oligarquía va contra las ideas y propósitos de dirigentes y dirigidos.

Concluyó a partir de sus investigaciones, que toda gran organización tiende a desarrollar una estructura burocrática que impide la posibilidad de democracia interna. (21). Para él, los oligarcas o miembros de la organización que ocupan las posiciones más altas dentro de ésta, actúan más por la vigencia y acrecentamiento de su poder y autoridad, que por el cumplimiento de los objetivos organizacionales, desviando así el sentido mismo de la organización en que se encuentran.

Desde luego, se reconce la ampliación del objetivo y el carácter omnicomprensivo de la aproximación clásica, representada principalmente en Marx, Weber y Michels. Sin embargo para muchos tiene sus riesgos, porque al pretender abarcar todos los aspectos e implicaciones sociales del problema, los análisis efectuados carecen de la precisión que podría alcanzar una investigación menos ambiciosa. (22)

(20) R. MICHELS, Political Parties. A Sociological Study of the oligarchic tendencies of modern Democracy, pp.107-152.

(21) Ibid, pp. 63-67.

(22) NICOS P.MOUZELIS, Organización y Burocracia, p. 43.

Basta decir, que es difícil aplicar esta aproximación tan general a hechos particulares y concretos que requieren de una reducción del objetivo para su estudio más detenido.

Otra aproximación en este campo, surge con Frederick Taylor y el movimiento de la ordenación científica. Aquí el objeto de los análisis, no es la sociedad globalmente considerada, sino el trabajador individual, aisladamente contemplado cuya actividad puede ser racionalizada para el logro de la máxima productividad. Autores como Mary Parker Follet, Luther Gullick y Fayol, trabajaron en la elaboración de un cuerpo de principios acerca de como construir y disponer una organización eficiente (23). A la luz de esta Escuela, la principal preocupación ya no es el problema de la democracia y la libertad individuales, sino el problema de la productividad de la empresa, y el individuo es visto como un instrumento. Taylor, partió del supuesto de que la organización Industrial como cualquier otro aspecto de la realidad está gobernada por regularidades definidas por leyes que pueden ser descubiertas mediante el método científico. Así el conocimiento de estas leyes y no los métodos más o menos improvisados, sería el que habría de aplicarse a cada situación laboral concreta. Propone el estudio de tiempos y movimientos, determinación de producción standar, sistema de incentivos y promoción de la cooperación de jefes y empleados. (24)

Una de las grandes limitaciones de esta escuela, es la - -

(23) MARCO MARTINEZ SILVA Y OTROS, Diccionario de Política y Administración Pública, p. 94.

(24) FREDERICK TAYLOR, The principles of Scientific Management, pp. 36 y s.s.

ausencia de preocupación por los sentimientos y situaciones -
psicosociales del individuo quien solo interesaba en cuanto -
instrumento de la organización.

En este sentido ha sido la Escuela de las Relaciones Humanas -
la que ha procurado un marco conceptual mas comprensivo, ya -
que trató de estudiar el modo concreto como actúa el individuo
en el contexto organizacional, siendo temas comunes la motiva-
ción, la moral y la cohesión de grupo.

Quizá la mayor contribución, consistió en el interés por el es-
tudio de las relaciones informales del grupo dentro de la es-
tructura formal (25) y, en estimar al trabajador como unidad -
básica de satisfacción, que aparece como un agente con senti-
mientos y fines privados, a menudo en conflicto con los fines
de la organización.

Para esta escuela el centro de atención, no debe ser tanto la
estructura de la organización, sino el impacto de ésta en el -
individuo y entre muchas de sus aportaciones, está el siguien-
te señalamiento y recomendación: En relación a las conductas -
de los directivos para efectos de control y supervisión de los
trabajadores, proponen la erradicación de posiciones autorita-
rias impositivas e intransigentes, pero siempre en función de
la persona individual, (26) y prescindiendo de los aspectos ra-
cionales del comportamiento. En este último punto, estriba su
limitación.

En este brevísimo resumen de algunas posiciones teóricas surgi-
das ante problemas organizacionales, resulta evidente una espe-

(25) JOHNSON, KAST Y ROSENZWEIG, Teoría, Integración y Adminis-
tración de Sistemas, pp. 64-65.

(26) NICOS P. MOUZELIS. Organización y Burocracia, p. 119.

cie de polarización.

Por una parte se encuentran estudios cuya visión óptica enfoca a las estructuras en el contexto de la sociedad globalmente considerada y un polo normativo, donde los teóricos de la ordenación científica, dan especial importancia a la racionalidad, misma que ubican en la cúspide de la organización. Por otra parte se localizan los psicólogos sociales de la escuela de las relaciones humanas que parecen prescindir o restar importancia a los aspectos racionales del comportamiento y, su enfoque y objetivo de análisis es muy reducido, situación que se manifiesta en el marcado interés por los comportamientos - individuales.

Una posición teórica que ofrece una valiosa herramienta, que facilita la aproximación a las situaciones concretas en el ámbito organizacional, es la Teoría de la Organización o de la Adopción de Decisiones. Impulsa la atención del estudioso, - hacia procesos considerados como vitales de la organización - tales como: toma de decisiones, la comunicación y solución de problemas y reconsidera su importante impacto sobre el comportamiento individual. Así facilita la comprensión de "como es la organización" y "cómo actúan sus miembros en ese contexto".

2.1 TEORIA DE LA ORGANIZACION O ADOPCION DE DECISIONES.

En relación a la toma o adopción de decisiones, existen múltiples posiciones al igual que en otras escuelas. Así, hay quienes consideran a la Organización como una Unidad de decisiones; otros, como un sistema de toma de decisiones del cual dependen o se derivan una serie de subsistemas, como la comunicación, el control, la dirección, etc.; algunos más, ven el proceso de decisiones como un subsistema del sistema administrativo general de una organización; hasta llegar a aquéllos que lo contemplan como una técnica asociada o derivada, más bien de las ciencias matemáticas, específicamente relacionada con el manejo de las probabilidades. No hay acuerdo entre estas posturas en cuanto al nivel o grado de importancia que debe considerársele. Sin embargo, a nivel general se le estima como un factor decisivo e indispensable en el campo administrativo y organizacional. En su conjunto, todos los estudios de la toma de decisiones han hecho valiosas aportaciones para el trabajo empírico en situaciones concretas de la organización.

Lejos de querer formular leyes de "como deberían ser las organizaciones", han pretendido aportar elementos que permitan conocer "cómo son las organizaciones" en vías de mejorar su funcionamiento.

La noción de toma de decisión es el punto clave de la teoría (27). Las personas que coordinan sus actividades para la obtención de ciertos fines, deben constinua e intencionalmente tomar decisiones. Así el miembro de una organización, más -

(27) JOHNSON, KAST Y ROSEZWEIG, Teoría, Integración y Administración de Sistemas, p. 65.

que un instrumento o un agente autónomo de conductas y emociones es un tomador de decisiones y solventador de problemas. (28).

Como toma de decisión se entiende la elección conciente entre alternativas de acción disponibles, a fin de obtener un resultado deseado.

Las decisiones varían en cuanto a su complejidad e importancia, ya sea que en principio sean tomadas por personas o por grupos. Mientras más compleja e importante sea una decisión, mayor será la necesidad de reglas de decisión útiles. La complejidad de una decisión crece conforme aumenta el número de variables por considerar y conforme aumenta el grado de incertidumbre, se requieren más juicios de valor. (29) La importancia de una decisión se incrementa cuando más decisiones dependen de ésta, cuando más subordinados están inmiscuidos y cuando las consecuencias financieras son críticas. Pero por muy simple o compleja que pueda ser la decisión, o más o menos importante, siempre la búsqueda es que sea la más adecuada en las condiciones y circunstancias en que se presenta.

La Teoría de la Organización o Adopción de Decisiones se encuentra principalmente en los escritos de Herbert A. Simón, su más ilustre representante.

Simón, en un esfuerzo por dar cuenta tanto de los aspectos racionales como los irracionales del comportamiento organizacional, trabajó en la construcción de un modelo de elección racional, combinando el realismo y el rigor analítico. Se in

(28) NICOS P. MOUZELIS, Organización y Burocracia, p. 134.

(29) JOSEPH L. MASSIE, Bases Esenciales de la Administración, P. 67.

tereso por integrar un marco conceptual que pudiera ser referido a "las propiedades actuales de los seres humanos" y mantener al propio tiempo, algo de la claridad formal del modelo económico. (30)

Enfocó la atención de los teóricos en Organización, hacia procesos de toma de decisiones, dentro de la Organización, poniendo especial énfasis en los mecanismos de solución de problemas y los mecanismos de decisión humanos, como fuerzas primarias dentro de la conducta organizacional. (31)

Para comprender la importancia que para Simón tiene la toma de decisiones en la organización, basta hacer referencia a una de sus citas en "Administrative Behaviour": "La anatomía de la organización deberá ser encontrada en la distribución y localización de las funciones de toma de decisiones", y "La Fisiología de la organización, se encuentra en el proceso por el cual la organización influye en las decisiones de cada uno de sus miembros, determinándolas con sus premisas". (32)

Para Simón, la estructura de la organización establece conjuntos comunes de presuposiciones y expectativas respecto a quienes son los miembros de la organización que son responsables de determinado tipo de decisiones; establece una estructura de submetas que servirán como criterio de elección, de alternativas para la toma de decisiones y establece canales de información, comunicación, supervisión y control que permiten la localización.

(30) HERBERT A. SIMON, Administrative Behaviour, p. 23

(31) JOHNSON, KAST Y ROSENZWEIG, Teoría, Integración y Administración de Sistemas, p. 65.

(32) HERBERT A. SIMON, Administrative Behaviour, p. 200.

lización y solución de problemas. (33)

Partiendo de la base de que son los individuos quienes toman las decisiones, de acuerdo con sus tesis, quienes constituyen la Organización no deben ser vistos como simples instrumentos mecánicos, sino que deben ser comprendidos como individuos con deseos, motivaciones, niveles de aspiración y fuerzas que los impulsan, quienes además tienen una racionalidad y capacidad limitada para la solución de problemas. (34)

Desde el punto de vista de la teoría de adopción de decisiones las normas, la estructura, las funciones y los resultados en general que del sistema organizacional se derivan, son el reflejo y el producto de la toma de decisiones.

En este sentido, Sharkansky cuando se refiere a la administración pública sostiene que mediante la toma de decisiones, considerada ésta como un sistema, el personal de las Unidades Administrativas se enfrenta a los insumos procedentes de su medio ambiente (demandas, apoyos, posiciones o exigencias políticas) y a los insumos internos que existen en las dependencias (recursos humanos y materiales, intereses de grupo, estructuras procedimientos, etc.) y sostiene que por la importancia y trascendencia que puede tener una decisión, es necesario que se adopte un modelo de toma de decisiones, si no el más racional ya que es prácticamente imposible, - si el más satisfactorio de acuerdo a los objetivos generales de la organización y sus miembros. (35)

(33) HERBERT A. SIMON, The New Science of Management Decision, pp. 45-53.

(34) JOHNSON KAST Y ROSENZWEIG, Teoría, Integración y Administración de Sistemas, p. 65.

(35) IRA SHARKANSKY, Administración Pública, pp. 9 y 42.

Cabe aquí señalar que una postura más comprensiva de la Teoría de Adopción de Decisiones, es precisamente su posición ante la "racionalidad". A diferencia de otras escuelas, ésta teoría - considera que la toma de decisiones administrativas, no es completamente racional ni irracional, ya que contar con un total y perfecto raciocinio, con todos los recursos a mano tanto de la organización como del individuo mismo, es prácticamente una meta inalcanzable. A menos que la decisión se enfrente a una situación demasiado simple. Así, cuando se proponen los modelos de toma de decisión racional, se pretende únicamente señalar el camino por el que se puede pasar, no sin un buen número de dificultades que de acuerdo a cada situación concreta podrán sostenerse de la mejor manera posible.

Modelo de Toma de Decision Racional.

Ya aceptada la posición de que no existe una forma, método o proceso de toma de decisiones absolutamente racional en virtud de que no es posible de que todas las condiciones sean favorables, cabe señalar que varios estudiosos de la organización han delineado modelos para la toma de decisiones. Estos han sido modelos de demanda, que la mayoría de las unidades administrativas o los individuos no pueden satisfacer totalmente, pero que se plantean precisamente por la necesidad de buscar en situaciones concretas, las fallas que pueden ser superadas.

Sharkansky y otros manejan como modelo de toma de decisión racional (36) el siguiente proceso:

(36) IRA SHARKANSKY, Administración Pública, p. 45.

- a).- Identificación del problema. Es necesario que la persona o grupo que va a tomar la decisión reconozca las características de magnitud, trascendencia, vulnerabilidades y factibilidad de la situación que demanda solución; así como constatar, si es la causa o el síntoma a lo que se está enfrentando.

Un aspecto vital, considerado inclusive por Simón, como el factor más significativo para la toma de decisión, es la obtención de información. (37) De su oportunidad, objetividad y precisión depende en una gran medida que se tenga una visión adecuada del problema y por ende que se encuentre la solución adecuada.

- b).- Esclarecer metas y clasificarlas en orden de importancia. Si se relaciona el problema con los objetivos de la organización, será posible detectar el curso que se requiere tomar para su solución. Al clasificar por orden de importancia las metas, se facilita determinar el grado de prioridad en que se ubica el problema y permite insertarlo en el contexto de otras decisiones más generales o más específicas.

- c).- Conocer normas y medios posibles. Es necesario, saber de que medios se dispone para atender el problema y analizar cuáles pueden ser utilizados con mayor viabilidad y ventaja en costo y esfuerzo. Asimismo, deben considerarse las políticas, normas o reglas de la organización, que permitan establecer criterios para fundamentar la decisión.

(37) JOHNSON, KAST Y ROSENZWEIG, Teoría, Integración y Administración de Sistemas, p. 65.

d).- Análisis de alternativas. Con los elementos anteriores y adoptando una posición lo más objetiva posible, se analizan las viabilidades, estableciendo las ventajas y desventajas que implica cada una de ellas.

f).- Toma de la decisión. Una vez considerados los factores antes mencionados, se selecciona la alternativa que representa el mayor beneficio con el menor número posible de desventajas.

T. Dorsey pone especial énfasis en la relación que existe entre los sistemas de comunicación y la toma de decisiones y añade que a la toma de decisión le sucede la transmisión, la comunicación de la misma. (38)

g).- Transmisión de la decisión. Para efectos de desencadenar la acción que necesariamente debe derivarse de la decisión, resulta vital que la transmisión de la decisión se lleve a cabo con la precisión y claridad que el caso requiere.

Johnson, Kast y Rosenzweig, mencionan que cada sistema debe ser diseñado para sus propias correcciones cuando sea necesario. Así, es importante que se tenga control de las condiciones operativas, a efecto de obtener información y retroalimentar al sistema (39). Si se considera a la toma de decisiones como un sistema, necesariamente se da una siguiente fase:

(39) JOHNSON KAST Y ROSENZWEIG, Teoría, Integración y Administración de Sistemas, pp. 123-124

h).- Supervisión y Retroalimentación. Cuando se toma una decisión, se tiene el objetivo de que se aplique traduciéndose en acciones concretas. Para efectos de alcanzar la meta deseada, es vital que se establezcan los medios para darles el seguimiento necesario. Tiene sentido entonces la supervisión, en la medida en que garantiza la ejecución correcta de una disposición, de un plan. A la vez, facilita la evaluación del impacto o efecto producido por la acción derivada de la decisión en relación a las expectativas y, a partir de ello, se envía de nuevo información sobre los resultados, a fin de ratificar, modificar, corregir o cambiar esa decisión o una posterior que se presente en las mismas circunstancias.

En esto último, consiste la retroalimentación. (40)

Dos factores reconocidos por los teóricos como fundamentales en la toma de decisiones, son la información y la comunicación. (41)

Independientemente de que la toma de decisiones sea considerada como un proceso o como un sistema, en ambos casos, ya sea para que se desencadene el proceso y se satisfagan sus diferentes fases, o bien, para que el sistema funcione en sus diversas etapas y logre ser una unidad coherente integrada para un fin, resulta indispensable que se le provea de datos, de flujos de información seleccionada y adecuada que necesariamente deben llegar a los centros de decisión, a través de canales de comunicación instituidos específicamente para ese fin. Cual--

(40) Ibid, p. 123.

(41) Ibid, pp. 104, 105, 112, 124 y 126 y JOSEPH L. MASSIE, Bases esenciales de la Administración, pp. 110-123.

quier infiltración, interferencia o desviación en la red de co -
 municacion, necesariamente afectará la toma de decisión. La -
 ausencia de información y/o canales de comunicacion, provoca -
 que no se detecte el problema que requiere solución, que no se
 desencadene el proceso de la decisión o que se eliminen facto -
 res que deben ser considerados, con la consiguiente desviación
 de la misma.

Pfiffner y Sherwood, quienes contemplan a la comunicacion e in -
 formacion y a la toma de decisiones como sistemas bien diferen -
 ciados pero interdependientes, afirman: "La relacion que exis -
 te entre los sistemas de comunicacion y la toma de decisiones
 es extremadamente importante, ya que en la practica son insepa -
 rables. (42)

Dorsey, sobre el mismo punto dice: "Una decision ocurre al re -
 cibirse algun tipo de comunicacion y consiste en procesos com -
 plicados de combinar las comunicaciones de varias fuentes"...
 (43)

Massie, entre muchos otros problemas de comunicacion para efec -
 tos de toma de decisiones, menciona la interferencia que en la
 comunicacion formal puede tener la comunicacion informal, como
 puede suceder en el caso de que la primera se vea anticipada -
 por la segunda a través de la llamada "noticia o rumor" con -
 las consiguientes implicaciones y efectos que casi siempre son
 negativos. (44)

(42) JOHN M. PFIFFNER Y FRANK P. SHERWOOD, Administrative Or-
ganization, p. 220.

(43) JOHN T. DORSEY, A Communication Model for Administration,
 p. 309.

(44) JOSEPH L. MASSIE, Bases Esenciales de la Administracion,
 p. 114.

Además hace una valiosa aportación, al señalar la importancia que tiene la formulación de políticas para la toma de decisiones en casos concretos de la organización. Para él, la política es el entendimiento por parte de los miembros de un grupo, que hace que las acciones de cada miembro del grupo, en un conjunto de circunstancias, sean más predecibles para los otros miembros. (45) Una política así, es una guía para tomar decisiones que establece un precedente y otorga un margen de libertad y uso de criterio para situaciones futuras.

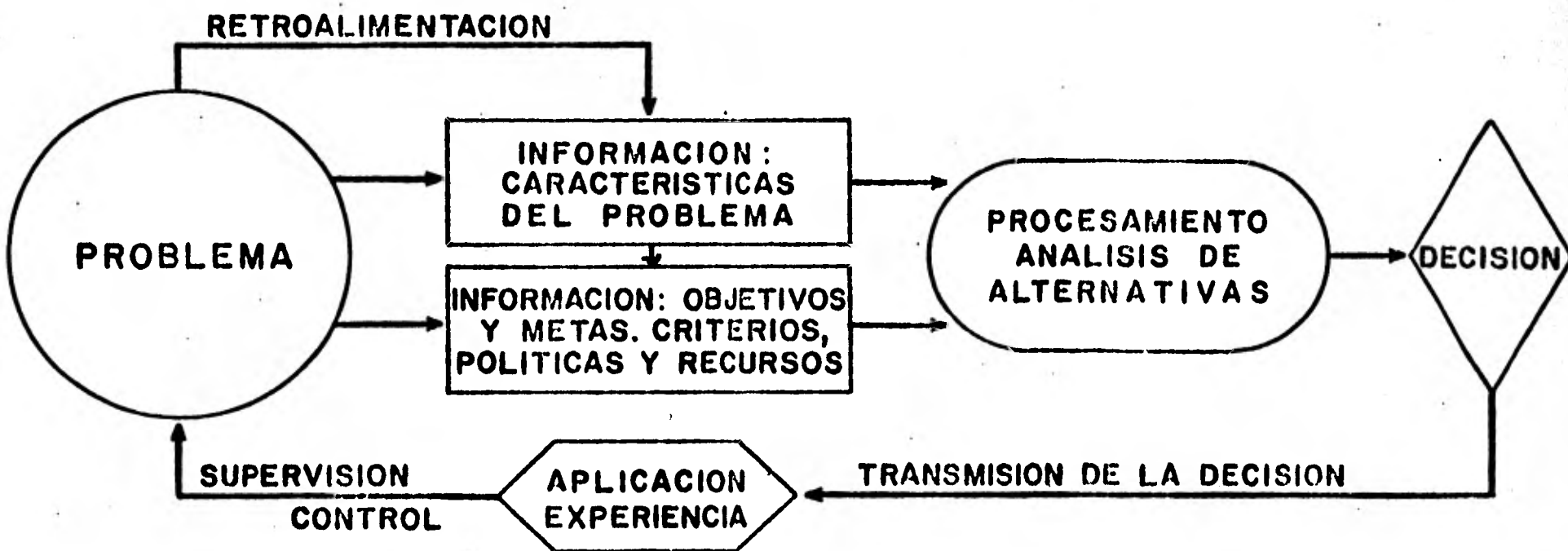
Johnson, Kast y Rosenzweig, abundando sobre el tema, mencionan que la decisión se toma en base a la información actual recibida en conjunto con estrategias, procedimientos o reglas previamente establecidas o desarrolladas. Dependiendo del nivel de la organización y/o el tipo de decisión (programada o no programada) la persona que toma la decisión tiene varias alternativas. Si el asunto es común y de rutina, podrá rechazarlo inmediatamente, más aún si existen reglas o procedimientos que cubran la situación. Si el asunto a tratar es más complejo, más bien de naturaleza no programada, la persona que toma la decisión requerirá entradas de información adicionales y, podrá pedir que se generen consultas por parte de los subordinados, superiores o sus iguales. En cualquier caso el proceso de comunicación es obviamente importante y, el flujo de la información correcta y oportuna a los puntos de decisión a través de la organización, aparece vital. (46) Hacen especial énfasis de que, para la selección de alternativas se considere la participación de los elementos que directamente estarán relacionados con el problema.

(45) Ibid., p. 67.

(46) JOHNSON KAST Y ROSENZWEIG, Teoría, Integración y Administración de Sistemas, p. 103.

Sharkansky, menciona además para el caso de la Administración Pública, que es indispensable en esta fase del proceso tomar - en cuenta las demandas de tipo político, así como los conocimientos de técnicos en la materia. (47) en razón de que el que toma la decisión frecuentemente ocupa un puesto administrativo a veces alejado de la dinámica, de la política, de la organización o bien, que carece de la información técnica, necesaria o suficiente.

Retomando las aportaciones de los teóricos que consideran el - proceso de adopción de decisiones como un sistema y a fin de - facilitar su comprensión, el mismo se esquematiza de la siguiente manera:



(47) IRA SHARKANSKY, Administración Pública, p. 45.

En este esquema, no quedan contemplados los factores que limitan la toma de decisiones y que han sido previstos por varios estudiosos de la Teoría, quienes como antes se ha visto, han hecho valiosas aportaciones al considerar que en la realidad se encuentra constreñida la racionalidad del proceso y, regula da la participación de quienes tienen que tomar decisiones.

Por su importancia, habrán de considerarse, ya que resultan vitales para la comprensión de las condiciones reales en que se presenta la decisión.

Factores limitantes en la toma de decisiones.

Robert L. Katz, Charles E. Summer, Ira Sharkansky, y más profundamente Herbet A. Simón, entre otros, coinciden en afirmar que el sujeto de quien emanan las decisiones-, se enfrenta a una serie de factores que influyen y limitan su libertad de decisión, que en ocasiones obstaculizan o favorecen la toma de decisión racional, entendiend o que no existe el comportamiento racional perfecto. La racionalidad es siempre limitada (48) y es precisamente mediante la seria consideración de estos límites, como puede obtenerse el vínculo entre lo racional y lo no racional.

La decisión se dá o se concibe, intrínsecamente relacionada con el sujeto. Son los seres humanos limitados quienes la toman y surge la necesidad de tomarla en un medio ambiente determinado.

Simón más claramente, hace referencia a este medio ambiente -

(48) H. SIMON, Administrative Behaviour, p. 3.

que determinaría a la decisión y a los sujetos que la toman. Para él, la decisión no se dá aisladamente, sino en un contexto. En ella influyen las características individuales de quienes deciden, así como los factores estructurales y funcionales de la organización. (49)

Así, para Simón, conforman el medio ambiente de la decisión:- El conjunto de premisas en las que la decisión tiene que basarse, las limitaciones del sujeto que toma las decisiones, - y las limitantes que provienen de la organización o mecanismos a través de los cuales influye la organización en las decisiones de sus miembros.

Premisas.

Para Simón, hay dos tipos de premisas o criterios que necesariamente están presentes o se dán en la Organización y que determinan el sentido de la decisión.

En primer término se encuentran las Premisas de Valor, que se refieren a la elección de los fines de la Organización y en - segundo, las Premisas Fáticas, que se refieren a la elección de los medios. (50) Desde este punto de vista, la decisión - racional aparece como la conclusión ajustada a los dos tipos de premisas.

Es muy importante que en la organización se detecten cuales - son las premisas que condicionan a las decisiones, pues son - las que deteminan los juicios de valor de quien toma la deci-

(49) Ibid, pp. 181-192.

sión y reflejan los intereses reales que prevalecen en el medio ambiente.

Limitantes en el Sujeto.

Para Simón, quien toma la decisión, se encuentra con tres categorías reductoras de la calidad y cantidad de los factores y premisas (51) que deben ser consideradas en la adopción de decisiones.

- a) Las capacidades, hábitos y reflejos más o menos inconscientes que determinan automáticamente la actuación del individuo y la decisión que la precede.
- b) Motivaciones, valores y fidelidades de los individuos. Por ejemplo: la fuerte identificación de un individuo con determinado grupo, cuyos valores difieren de los de la organización.
- c) Finalmente, la cantidad de conocimiento o de información básica con que cuenta el sujeto.

En la realidad, el punto de referencia subjetivo del individuo, le permite considerar solo unas cuantas de la totalidad de los factores y premisas de la decisión. Así, de considerarse para la toma de decisiones únicamente las posibilidades individuales, la decisión perderá objetividad.

(51) Ibid, p. 30.

Robert L. Katz y Charles E. Summer, (52) coinciden en los tres puntos antes mencionados, e Ira Sharkansky, añade que el sujeto específicamente para el caso de la Administración Pública, tiene otra limitación: "La multitud de problemas, objetivos y compromisos políticos que se le imponen -o se el retiran- al que decide", (53) hace mención a la dificultad de llegar al problema que se encuentra tras las dificultades percibidas por el especial hermetismo que priva en relación a la información.

Limitantes de la Organización o Mecanismos a través de los cuales la Organización influye en las decisiones de sus miembros.

La Organización a través de diversos medios, integra a sus miembros en su plan de conjunto mediante la estructura del medio ambiente de su toma de decisión. Es decir, el individuo ocupa en determinado lugar en la estructura que delimita, regula de alguna manera su participación, sus facultades para decidir. En este sentido Simón, hace una valiosa aportación cuando habla sobre esos mecanismos mediante los cuales la Organización influye en sus miembros. (54)

a) División del Trabajo. Es el más importante de los medios establecidos por la Organización a través del cual marca los límites de la libertad de decisión del individuo. Mediante la designación de éste de una determinada tarea consigue dirigir y limitar su atención a los problemas concernientes a la misma.

(52) CHARLES E. SUMMER, Factors in Effective Administration, p. 53.

(53) IRA SHARKANSKY, Administración Pública, p. 43.

(54) H. SIMON, Administrative Behaviour, pp. 125-128.

- b) Procedimientos Standar. Algunos de los problemas o situaciones que se presentan, pueden ser tratados y regulados - en cierta medida por los procedimientos y normas que señalan los pasos a cubrir para su solución dejando escaso márgen para el esfuerzo y la decisión personal en consecuencia.
- c) La Autoridad. Es otro factor fundamental para comprender la toma de decisiones en el ámbito organizacional. El sistema de autoridad es una forma por la organización transmite decisiones de arriba a abajo. Las grandes decisiones son tomadas en la cúspide jerárquica y se trasmiten a los niveles más bajos llegando a constituir los criterios en base a los cuales deberán los decidentes (SIC) inferiores, adoptar decisiones que tienen un carácter más procedimental y detallado.
- d) La formación y el Adoctrinamiento. Los conocimientos, valores y reglas interiorizadas en el individuo, se convierten en la mejor garantía de que en adelante el individuo tomará las decisiones de su competencia, de acuerdo a los objetivos de la Organización.
- e) El Sistema de Comunicación. Es importante considerarlo como factor que influye en el que toma decisiones, ya que es precisamente a través de los canales de comunicación por donde se trasmiten las premisas de facto de la decisión.

Estos factores no necesariamente privan de toda iniciativa al individuo que debe decidir, antes bien determinan aquéllos va-

lores y premisas factuales de su medio ambiente capaces de -
asegurar que sus decisiones marcharán coordinadamente con las
del resto de los que toman decisiones en la Organización.

Hasta aquí se resume, se hace mención de las principales posi-
ciones teóricas adoptadas por algunos estudiosos de la toma -
de decisiones. Estos elementos generales retomados de la teo-
ría y vertidos por ser los considerados necesarios para el -
problema objeto de preocupación, son la base a partir de las
cuales se efectúa una aproximación a un caso concreto.

Con el propósito de concretizar dichos conceptos o posiciones
teóricas, se hará mención de algunas ideas básicas:

- 1.- Los servicios, la disposición y manejo de los recursos hu-
manos y materiales, la planeación, la coordinación, con--
trol y demás funciones administrativas, en suma la estruc-
tura y funcionamiento de una organización, reflejan la -
acción de muchas decisiones tomadas por quienes ejercen -
la administración.
- 2.- Como toma de decisión, se entiende la elección conciente
entre alternativas de acción disponibles, a fin de obte-
ner un resultado deseado.
- 3.- En el ámbito interno de la Organización, se aprecia como
factor muy importante e indispensable, a la toma o adop-
ción de decisiones vista como un proceso, como un sistema
interrelacionado con otros procesos como el de comunica--
ción, control, organización, información, supervisión, -

etc., que mutuamente se influyen. La toma de decisiones, subyace en el fondo de los demás.

- 4.- La toma de decisiones no es completamente racional ni - irracional. La racionalidad se ve limitada en virtud de que no es posible contar con todos los recursos individuales y organizacionales de una manera perfecta.
- 5.- A partir de un modelo considerado como racional es importante que se conozca como se dá en la realidad, el proceso de toma de decisiones a fin de detectar sus desviaciones y estar en posibilidad de corregirlas. Como fases - del proceso se consideran: Identificación del problema, - esclarecimiento de metas y clasificación de las mismas en orden de importancia, conocimiento de recursos y normas, análisis de alternativas, toma de decisión, transmisión - de la comunicación y supervisión y retroalimentación.
- 6.- La toma de decisiones se dá en un contexto o medio ambiente que las limita: Las premisas en las cuales debe basarse la decisión que se dan en relación a los fines y en relación a los medios; las limitantes del sujeto que son: las capacidades, hábitos y reflejos, las motivaciones, valores y fidelidades, así como la cantidad de conocimiento a información; las limitantes de la organización o mecanismos a través de los cuales influye la organización en sus miembros: División del trabajo, procedimientos, la - autoridad, la formación y el adoctrinamiento y el sistema de comunicación. Por último, la distribución de funciones de toma de decisión.

3. ALGUNAS OBSERVACIONES SOBRE LA BUROCRACIA EN MEXICO.

Desde diversas posiciones ideológicas, muchos estudiosos de la Burocracia en México han detectado problemas que en ella se presentan. Vista como una organización a través de la cual el gobierno desarrolla las funciones para las cuales está facultado, es evidente que en su seno se localizan fenómenos y situaciones que lesionan intereses particulares del empleado público, del usuario o beneficiario de los servicios, del aparato burocrático y por ende de la nación en su conjunto, ya que de una u otra manera todas las acciones que de la Burocracia se derivan se encuentran regulando la vida económica social y política del país.

Es necesario considerar que la Burocracia a partir de la creación de un nuevo Estado, después de 1917, ha venido desarrollando en forma pasmosa una amplia especialización de funciones, exigida por la creciente complejidad del aparato estatal.
(55)

A la fecha desde el punto de vista de su estructura, la Administración Pública Mexicana comprende tres grandes planos: las Secretarías, los Departamentos de Estado y los Organismos Gubernamentales que tienen un estatuto empresarial: Empresas de Participación Estatal mayoritaria y minoritaria, los Organismos Descentralizados y los Fideicomisos Públicos. (56) Así se calcula que existen 18 dependencias generales, más de 900 entidades paraestatales y aproximadamente 2,700,00 trabajado-

(55) JUAN FELIPE LEAL, México, Estado, Burocracia y Sindicatos, p. 37.

(56) Ibid. p. 64

res. a su servicio. (57)

Tanto por la importancia de la ubicación que tiene en el contexto de la vida nacional, como por el monto de los recursos materiales y humanos que emplea, se ha convertido en un foco de atención que necesariamente debe ser estudiado a fin de mejorar los sistemas administrativos y su funcionamiento general. Por ello, resulta interesante conocer qué problemas han sido observados en dicho contexto.

Para Severo Iglesias, "El Estado despierta la ambición, el afán de poder de los miembros de la Burocracia. El ansia de dinero, la "mordida", el "trinquete", se convierten en la norma de ese cuerpo, que no altera la esencia misma del Estado, porque ésta, se encuentra fuera de él en las Instituciones de la clase poseedora, en sus Cámaras Industriales, etc. "En estas condiciones, florecen en toda su amplitud, el caudillismo, el afán dirigente de algunos burócratas". (58)

Para Karl Wendell "El poder, no el mérito ni la competencia, decide a quien corresponde determinado puesto y por cuanto tiempo, quien debe ser ascendido y cuándo. Así los problemas de personal se resuelven en terrenos ajenos a los métodos para medir la aptitud y el rendimiento". "Las relaciones obrero patronales - en la Burocracia Mexicana son en esencia políticas y solo secundariamente legales. El factor personal, siempre dominante en la política mexicana, surge de modo inevitable y condiciona la forma en que se acatan o se eluden las instituciones legales". "Los altos puestos públicos, se consideran como una vía segura y rápida de enriquecerse, alcanzar prestigio y posición social.

(57) LUIS GARCIA CARDENAS, La capacitación en la Burocracia, p 8.

(58) SEVERO IGLESIAS, Sindicalismo y Socialismo en México, p. 91.

A causa de su elevada jerarquía y mayores oportunidades, el empleado de confianza tiende a convertirse en el principal beneficiario de los corruptos sistemas administrativos". "El segundo factor que impide el desarrollo de un sistema racional de personal, es simplemente la inercia por dificultades importantes: la ignorancia general que prevalece en la burocracia mexicana (...) falta de adiestramiento en los funcionarios (...) carencia de programas que estimulen el sentido de cooperación (...) procedimientos rígidamente limitados por la rutina, así la iniciativa se se ahoga de inmediato. (59)

Roger Hansen, se refiere a las afirmaciones de Jesús Silva Herzog, "La política degrada y corrompe todo. Con dolorosa frecuencia - todo se subordina a la política (...) El político rara vez es - considerado y honesto, solo le interesa su provecho personal, - es el beneficiario de la Revolución. (...) La política es la profesión más sencilla y más lucrativa de México. (...) Son muchos - los funcionarios públicos que han hecho sus fortunas en unos - cuantos meses, sin perder su respetabilidad". (60)

Carmona, Montaña y otros además de hablar del despilfarro de la administración pública, se refieren a la corrupción como fenómeno sociológico de la clase media y a la lucha por el poder, "no tiene la clase media en principio, mas ambición que la de sustituir y desplazar a los jerárquicamente superiores para poder - disfrutar de las canongías, los privilegios y el poder, categorías que se agudizan a medida que el cargo oficial es más importante. Por ello la clase media ha constituido una masa dócil, sevil y oportunista ante sus jefes, a la par que grosea, despotista, altanera con los subalternos y ante el público no influyen-

(59) KARL GORDON WENDELL SHAEFFER, Aportaciones al Estudio de la Administración Federal, pp. 270-275.

(60) ROGER D. HANSEN, La Política del Desarrollo Mexicano, pp. 164-165.

te".

Hacen además serias consideraciones sobre "el monstruoso y laberíntico engranaje administrativo", "el burocratismo", "el enriquecimiento inexplicable", "las mordidas", "el amiguismo", "el compadrazgo", "el nepotismo", "la ineptitud de los funcionarios", "los acarreados a las manifestaciones de apoyo". "los contratos, las igualas, subsidios etc." (61)

Juan Felipe Leal, cuando habla de la Burocracia Sindical, menciona que el Estado ejerce sobre ella un control político y dice además: "Los Burócratas Sindicales, comunmente conocidos con el mote de "líderes charros", integran "cliques" profundamente homogéneas, articuladas en torno a lealtades y expectativas personales, pero claramente conciente de sus intereses comunes, del lugar que ocupan dentro de la estructura de la dominación en México. (62)

Al respecto, Albert Meister, señala como un hecho real que: -

"Los principales dirigentes sindicales por ejemplo, se convierten a menudo en diputados o senadores". (63)

Daniel Cosío Villegas en "El Sistema Político Mexicano, se refiere al problema de la imposición de la autoridad: "...aparte de la indefinición, quizás deliberada de los campos propios de cada autoridad, está la actitud viciosa del superior, que suele reservarse el derecho de revocar cualquier resolución de sus subordinados, simplemente por el deseo de hacer sentir su superioridad, o por la conveniencia personal de usarlo". (64)

(61) CARMONA, MONTAÑO Y OTROS, El milagro Mexicano, pp. 107-108

(62) JUAN FELIPE LEAL, México, Estado, Burocracia y Sindicatos, pp. 46 y 47.

(64) DANIEL COSÍO VILLEGAS, El Sistema Político Mexicano, p. 56.

Retomando a Albert Meister, que de los antes citados es quien concretamente llega a referirse a problemas de la Burocracia, considerada desde el punto de vista de su funcionamiento como Organización, se mencionan algunas de sus apreciaciones. "Se observa en todos los campos la falta de una información precisa, verídica y operatoria; las estadísticas son a menudo mal hechas o falseadas; incluso las cuentas de la nación, descuidadas o incorrectas. El silencio o el secreto que rodean las deliberaciones y decisiones, la ausencia de circuitos de comunicación, la no difusión de informaciones y documentos esenciales como los planes nacionales, no son solamente una laguna de información sino una causa de arbitrariedad en la aplicación de las leyes. (...) Este poder de la administración pública o burocracia del Estado, es sin embargo un fenómeno muy real. Dada la falta de información mencionada antes, la burocracia goza prácticamente de una impunidad completa; sus decisiones y gastos no están sometidos a ningún control; se ejerce, por supuesto, control sobre las empresas del Estado y los organismos dependientes del gobierno, pero se trata de un control meramente contable y no un control sobre la realización de objetivos derivados de las políticas explícitas y difundidas. (65)

Corrupción, enriquecimiento, incapacidad, charrismo, autoritarismo, despotismo, nepotismo, influyentismo, lucha por el poder, despilfarro, etc., se mencionan como características o desviaciones o contradicciones de la burocracia. Sin embargo, parece que poco se habla de los problemas relacionados con las funciones internas que como Organización desarrolla.

(65) ALBER MEISTER, El Sistema Mexicano, pp. 102 y 103.

Los autores consultados, más bien se acercan al estudio de Burocracia considerada como una categoría en el contexto de la sociedad en general. Cuando se tocan cuestiones como las - arriba enumeradas, lo hacen a través de generalizaciones que aparecen como ya dadas, supuestas de antemano, no fundamentadas en investigaciones empíricas. Posiblemente se considera que "saltan a la vista" o que de efectuar ese tipo de aproximaciones, se reduciría demasiado el objetivo de estudio. De hecho, la mayoría de los estudios vistos, contemplan a la burocracia como uno de varios elementos que de alguna manera - participan en fenómenos o procesos más amplios: el presidencialismo, la formación del Estado, el poder político, la lucha del poder, la Dependencia Económica y política, el sistema capitalista, etc.

Como se mencionó al principio de este trabajo, se reconoce ampliamente la validez e importancia de los estudios a este nivel, pero muy difícilmente facilitan la explicación de fenómenos mas concretos y específicos, que también se dan, y que para su comprensión más detenida se hace necesario reducir el - objetivo.

De acuerdo a las observaciones realizadas sobre los estudios efectuados por los autores consultados, se puede decir que los aspectos organizacionales de la Burocracia como son: Dirección, coordinación, planeación, administración, toma de decisiones, comunicación, supervisión, etc., no han sido objeto de mayor interés. Sin embargo deben ser objeto de estudio - porque de cada una de estas funciones se derivan una serie de problemas que resultan en gran medida de su inadecuada aplicaca

ción o desarrollo. Obviamente si se amplia el nivel de análisis, las formas de funcionamiento organizacional, se traducen en efecto o consecuencias producidas por otras categorías que las determinan, que las explican. Pero la limitación en el objetivo de estudio que son los problemas concretos y mas cercanos, no es objeción para considerarles atención. En la realidad resultan ser significativos en el contexto de cualquier Organización, en este caso la Burocracia, ya que pueden constituirse en serios obstáculos para la consecución de los fines para los que fué creada.

Así pues, partiendo de la base de que se hace necesario dar importancia a las cuestiones administrativas y propias de la Organización en el ámbito interno de las Dependencias gubernamentales, se efectuará en acercamiento a un caso concreto.

2a. P A R T E

EL SISTEMA DE ADOPCION DE DECISIONES EN

UN CASO CONCRETO

2da. Parte: EL SISTEMA DE ADOPCION DE DECISIONES EN UN CASO CONCRETO.

1.- CARACTERISTICAS GENERALES DEL AREA DE ESTUDIO.

De una forma muy general, se menciona que el área objeto de estudio, se localiza en una Dependencia del Gobierno Federal que por su complejidad, orgánicamente está conformada por varias decenas de sub-dependencias cuyas correspondientes actividades y programas en su mayoría, tienen un alto grado de especialidad y autonomía relativa entre ellas.

Esto les ha permitido generar a cada una, sus propias políticas, manejar su propio presupuesto, determinar sus propios objetivos particulares y metas, señalar los recursos que tanto humanos y materiales requieren, manejar con un buen margen su propio tabulador de Salarios, etc. Todo esto, impone a las Dependencias un carácter heterogéneo en diversos renglones de su estructura y funcionamiento.

Así, en su mayoría, los Titulares de las sub-dependencias con cierta variación, dependiendo del mayor o menor grado de apoyo político del superior, han adquirido un amplio poder sobre el área que dirigen, teniendo a su vez facultades para tomar decisiones, en relación a sus subordinados, a los programas y en general sobre cualquier asunto o problema que a su área concierna o que en ella se presente. Esto no implica, que ante algunas de ellas, no deban obtener la autorización oficial del superior o de otras subdependencias. Sin embargo, en estos asuntos, - -

proveen de la información o fundamentación necesaria, de tal modo que el movimiento deseado es logrado.

Así pues, el grado de control que el titular de la Subdependencia ejerce sobre su área es casi absoluto, situación que le confiere una posición de poder tal sobre los trabajadores a ella adscritos, que le permite decidir prácticamente sobre todas - aquéllas situaciones laborales y a veces personales que les - conciernen: designación de puestos y funciones, remuneraciones, incrementos salariales o supresión de compensaciones; solicitud de servicios en tiempo extralaboral, autorizaciones de permisos, licencias, otorgamiento de estímulos o reconocimientos, etc.etc. Todo esto está contemplado en el Reglamento interno o Condiciones Generales de Trabajo de la Dependencia, que establecen derechos y obligaciones para todos los trabajadores, pero que de alguna forma, facultan a los titulares de área a decidir en función "de las necesidades del servicio".

En relación a la organización sindical conviene señalar, que - funcionarios de la Dependencia y Sindicales actúan coordinadamente de tal modo, que en tanto así se considere, podrá el trabajador recibir el apoyo sindical, o nó. De hecho, existe escasa organización sindical. Grandes movilizaciones sólo se - dán como formas de apoyo al régimen, con el incentivo "de otorgar un día de asueto" y con la presión de "controlar asistencia". Pero no sucede que los trabajadores en forma espontánea e independiente se organicen a fin de plantear una demanda de beneficio colectivo, y menos de interés particular.

Cabe mencionar, que en la Dependencia priva una forma de organización tradicional, en cuanto que los movimientos organizacionales en su estructura operan en una línea vertical, que se dá a través de una pirámide jerárquica ampliamente ramificada en las terminales de la base, descansando casi únicamente sobre las relaciones entre superior y subordinado. Las órdenes e instrucciones descienden por esa línea y los reportes y requerimientos suben por esa misma línea. Pocos movimientos se dan horizontalmente y se refieren a trámites relacionados con presupuesto, recursos humanos, proveeduría, servicios generales o asuntos jurídicos, etc.

El área que nos ocupa, es una sub-dependencia insertada en el marco antes descrito, en la que se presentan las características mencionadas. Tiene como función, proporcionar servicios en el ámbito interno de la Dependencia, pero que por la naturaleza de las actividades que desarrolla, trasciende a núcleos de población externa al organismo.

Orgánicamente, está integrada por una Dirección, una sub-dirección de la que dependen 4 departamentos que abarcan en total: 11 oficinas, 19 secciones y 2 coordinaciones. Un departamento más 5 oficinas, 6 secciones y 2 centros, dependen directamente de la Dirección, así como 2 Asesores. Laboran en ella 401 trabajadores que conforman una población muy heterogénea, en cuanto a edad, antigüedad en el trabajo, ingresos, grado de escolaridad, capacitación para el trabajo y obviamente, funciones y actividades.

Conforman los puestos directivos, los dos primeros niveles: el Director que mantiene una posición de mando, de poder y, por -

ende, de toma de decisiones de primer orden dentro del área; y el Sub-director, que de hecho mantiene una posición indefinida y funciona en la realidad como apoyo del Director, pero sin mayor ascendencia o poder de dirección y de decisión sobre los Jefes de Departamento quienes acuerdan directamente con la cabeza.

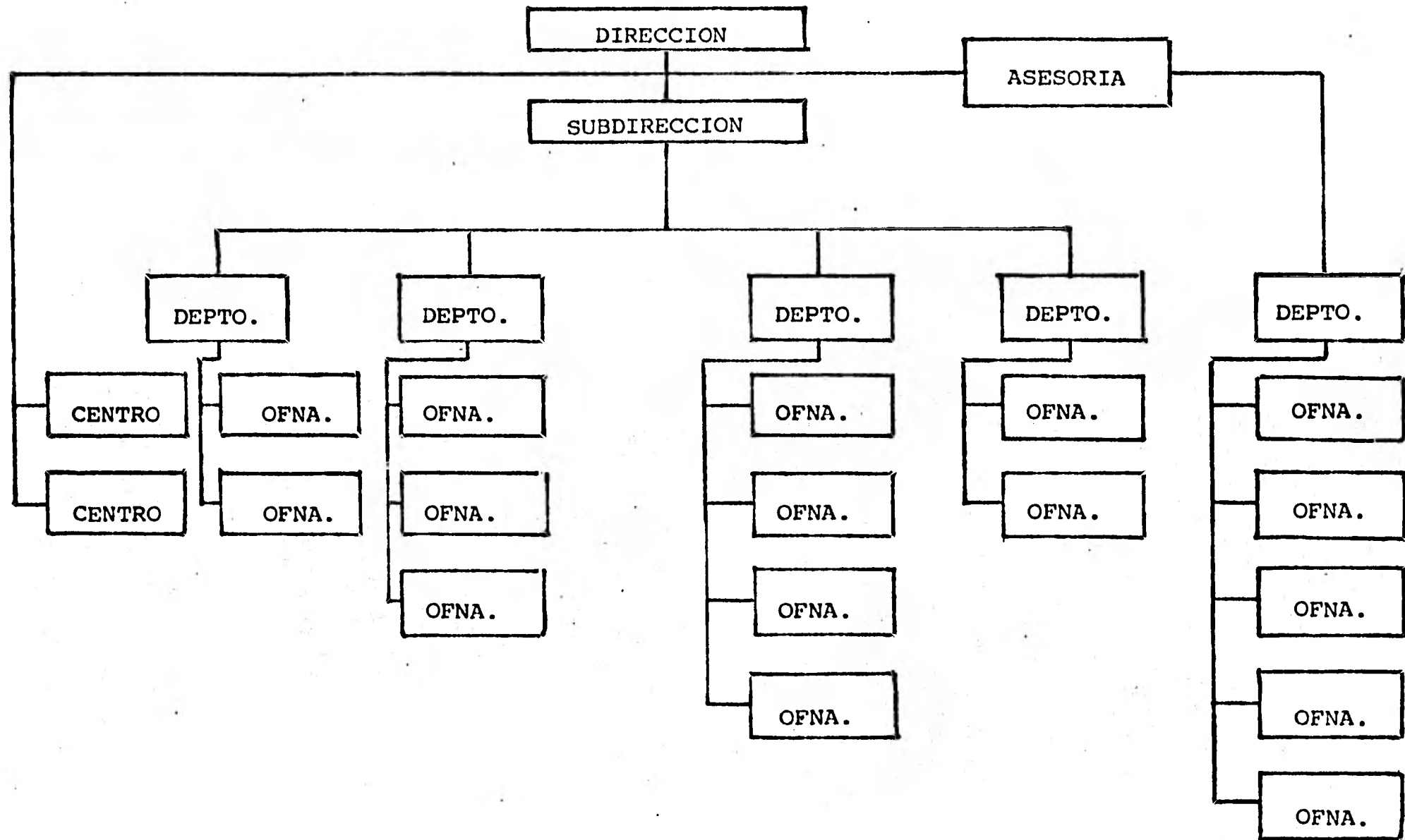
Los mandos medios están conformados por 9 personas: 2 auxiliares o Asesores del Director, 5 Jefes de Departamento y 2 directivos de los Centros, todos ellos nombrados por el Director. Estos guardan una relación de poder, de mando con cierta fuerza sobre sus subordinados en virtud de que procuran mantener circuitos cerrados de control en sus respectivas áreas. No existe relación estructural y funcional en forma horizontal ya, - desde este nivel, excepto para cuestiones administrativas. Es decir, para efectos de formulación de planes, programas, políticas, no se integran en un grupo interdisciplinario que conjuntamente encauce sus esfuerzos para la consecución de los - objetivos generales de la Dirección. Así los sistemas de comunicación, información y control solo funcionan en forma vertical. Los niveles siguientes, Jefes de Oficina y Sección, - prácticamente carecen de autonomía alguna en relación al desarrollo de las funciones que les corresponden, teniendo un alto nivel de dependencia de la Jefatura del Departamento, aún para resolver asuntos definitivamente técnicos y especializados.

Son estamentos, estáticos con un nivel muy bajo de participación en todos los órdenes. Se han convertido en meros instrumentos que en todo caso podrán encontrar el mejor camino para implementar las órdenes recibidas. Así, aún cuando son considerados empleados de confianza con cierto rango, en la realidad

no difiere mucho su situación laboral de la del resto de los -
trabajadores considerados como base de la pirámide jerárquica.

De este modo; engrosan las filas de la base que recibe el impaco
to del tipo de organización burocrática en el área, aproximada-
mente el 94% de los adscritos a ella.

ORGANIGRAMA



2.- CARACTERISTICAS DEL SISTEMA DE ADOPCION DE DECISIONES EN UN CASO CONCRETO.

En las circunstancias anteriormente descritas, se presenta una cierta forma como se toman las decisiones. En muchas ocasiones las características son ambiguas o poco claras y ante situaciones iguales varían los mecanismos y las posiciones individuales. Para efecto de clasificarlas, se retomarán algunos conceptos de la teoría que permitirán ir ordenando las observaciones efectuadas alrededor del problema.

2.1.- MEDIO AMBIENTE DE LA TOMA DE DECISIONES.

Para comprender la dinámica de la toma de decisiones, es necesario que se determine, cuál es el medio ambiente de la misma, cuales son los factores que intervienen en ella.

En el área que nos ocupa, se presentan múltiples situaciones - que requieren de una toma de decisión, que exigen una posición definida de quien debe tomarla. Algunas veces esto se ve favorecido por la forma de estructuración y funcionamiento del área pero muchas veces lejos de favorecerlo, lo dificulta. La confusión en las premisas, la imprecisión de los centros de toma de decisiones, la ausencia en muchos renglones de políticas, - normas y procedimientos, la sobreposición de la autoridad y el poder, los elementos subjetivos etc., van conformando un medio viciado que aleja a la toma de decisiones, de los indispensables elementos que deben conformarla. Por todo lo anterior, es necesario analizar el medio ambiente en que se dá.

Con el objeto de ratificar, de esclarecer y enriquecer las observaciones efectuadas alrededor de la toma de decisiones, se aplicaron diversas encuestas y entrevistas guiadas, a 50 trabajadores del área, elegidos al azar, cuyos resultados se irán mencionando de acuerdo a los puntos que se vayan tratando.

Cabe mencionar que las preguntas se formularon a partir de los conceptos teóricos que han sido considerados en el presente estudio. Asimismo se efectuaron entrevistas diversas con los funcionarios, a fin de conocer su posición en la toma de decisiones.

2.1.1.- PROBLEMAS, SITUACIONES, MOVIMIENTOS, PROCESOS, OBJETO DE LA DECISION.

Siendo el área de estudio, una Dirección de Servicios con objetivos determinados, que en el ámbito de la Dependencia justifican su existencia, y que requiere de medios adecuados y necesarios - para la consecución de dichos objetivos, el campo de toma de decisiones, es decir los movimientos, problemas que en un momento dado son objeto de decisión, comprende dos esferas: la que se da en relación a los fines y, la que se crea en relación a los medios.

En relación a los fines, dentro de la Dirección se toman decisiones sobre:

a).- Objetivos y Políticas del área. Partiendo de los objetivos generales estipulados en el Reglamento Interior, ante diferentes circunstancias, ha habido necesidad de delimitar el campo de acción y establecer objetivos. Un caso concreto ha sido la formulación del Manual de Organización y Procedimientos.

En relación a los objetivos, se ha decidido adoptar aquéllos - que administraciones anteriores han fijado, pero sin un previo estudio de la operatividad de los mismos. Además el Manual an tes mencionado, se encuentra actualmente en revisión por el - área de competencia de la Dependencia, razón por la cual no ha sido dado a conocer dentro de la Dirección, aclarando que está por terminar la gestión de la presente administración, debien- do haberse formulado a su inicio, hace 5 años y 9 meses.

Los objetivos en general se han enunciado en forma verbal, dis persa e inespecificada en reuniones de Dirección, Subdirección y Jefes de Departamento. La base trabajadora de hecho supone y deduce cuales son ellos, pero no conoce documento alguno o - escrito en donde con precisión y carácter oficial se le haya co municado. En una encuesta aplicada en el área, el 98% manifes- tó no conocer los objetivos de la Dirección, sino que los supo ne y el 98% mencionó, no conocer el Reglamento Interior de la Dependencia, en el cual se especifican las funciones, competen- cia de la Dirección.

En cuanto a políticas se refiere, se ha podido apreciar que de hecho solo se encuentran contempladas en el Manual de Organiza- ción y Procedimientos antes mencionado. Son de carácter muy - amplio y se refieren más bien a la determinación del universo de beneficiarios y al tipo de servicios que se proporcionan. No contemplan, cuestiones de funcionamiento interno y organiza- cional, como comunicación jerárquica, relaciones jefe-subalterno, manejo de información oficial, etc., y no hacen referencia a la naturaleza de los programas concretos, su naturaleza, su conte- nido ideológico, etc.

En relación al conocimiento sobre las políticas, el 100% manifestó no conocerlas, inclusive algunos opinaron no conocer que se entiende por ese concepto. A nivel de Jefatura de Departamento, se conocen las que existen y con un alto grado de ambigüedad y de dificultad para definir las.

b).- Determinación de Sub-Programas y Actividades.

De acuerdo a las normas que establece el Reglamento Interior, en la Dirección, para cumplir las funciones que tiene asignadas, se decide o determinan los sub-programas que en relación a los programas generales se van a aplicar en un período determinado.

Asimismo, se especifican las actividades concretas que habrán de llevarse a cabo para alcanzar los objetivos. En este renglón sucede el mismo fenómeno mencionado en el inciso anterior.

Se decidió optar por la mayoría de los sub-programas ya establecidos en la administración anterior y, del mismo modo, sin haberse hecho un análisis o estudio de las necesidades o demandas por parte de los trabajadores a quienes se les brindan los servicios.

En relación al conocimiento que los trabajadores de la Dirección tienen sobre los programas, subprogramas y actividades que se llevan a cabo, el 72% manifestó que no conoce la totalidad de los sub-programas y actividades que se desarrollan.

Conoce aquéllos, que por razones de trabajo está en contacto o que le interesan. Un 11% afirma que los conoce pero no está seguro si son todos o una parte. El 17% asevera que los conoce.

De hecho cada Departamento, carece de documentos que describan programas, sub-programas y actividades, los objetivos, metas, planes, recursos y medios destinados, coordinaciones o movimientos y menos aún procedimientos. Se cuenta con material archivado como informes, calendarización de actividades, etc., que pueden ser utilizados en un momento dado para extraer información. Así, solo cada unidad individual tiene por su experiencia en el desarrollo de sus funciones, este tipo de datos, pero en ausencia de los responsables sería difícil conocer los detalles de la implementación. Huelga decir que las otras áreas, desconocen este material.

c).- Estructuración del área y asignación de programas y funciones. En la Dirección se toman decisiones, sujetas a cierta normatividad emitida por la Sub-dependencia correspondiente, que sugiere la forma idónea de integración orgánica del área en lo que se refiere al número de Subdirecciones, de Departamentos, de Oficinas, de Secciones, de Mesas; la relación jerárquica que deben guardar etc., sin embargo con gran margen de decisión se opta por la creación, modificación, reorganización, fusión ó desaparición de las unidades que conforman la Dirección.

Al respecto se ha podido observar, que los movimientos efectuados en la estructura orgánica, han sido en la presente administración frecuentes, precipitados, a veces innecesarios. No han obedecido a estudios o análisis sobre su idoneidad, sino que sobre la marcha, se han ido efectuando.

Así, un solo Departamento ha sido reestructurado en más de 3 ó 4 ocasiones, cambiando de nombre a las oficinas; pasando un sub-programa de una a otra, fusionando o separando actividades,

inclusive pasando de un Departamento a otro, los sub-programas. No se cuestiona si el movimiento fué positivo o nó, pero si se advierte que ésto ha provocado desconcierto y confusión en la base trabajadora. Además, que desde el punto de vista de la teoría de la organización no se consideran benéficos los cambios tan frecuentes que solo revelan que desde un principio, no se llevó a cabo un análisis lo suficientemente exhaustivo que permitiera estructurar con solidez el área. Hay que tomar en cuenta los tiempos y movimientos que se requirieron en la reestructuración, el proceso de adaptación y la reiniciación de actividades.

De este modo el organigramá de la Dirección ha sufrido diversas modificaciones, aún antes de que en forma oficial e impresa haya sido posible disponer de él. Al respecto cabe mencionar que dicho organigrama ha adquirido naturaleza oficial y reconocida, hasta la integración del Manual de Organización y Procedimientos. A la fecha, si un jefe de Departamento requiere de dicho organigrama, debe solicitarlo a la Subdirección ó al Area Administrativa, ya que no cuenta con él. En la encuesta aplicada, el 94% de los trabajadores, manifestaron desconocerlo, de estos el 60% aclaran que conocen como está estructurado el Departamento en que prestan sus servicios no por haber recibido comunicación oficial, o haberlo visto plasmado en el papel, sino porque conocen a los compañeros y la relación jerárquica que guardan. El 6% dice conocerlo, aún cuando no podría afirmar si es el último, o el oficialmente reconocido.

En cuanto a las funciones, el problema se agrava aún más, pues además de que se desconocen las generales de la Dirección y del resto de las áreas, cada trabajador, desconoce los límites de sus funciones. Sabe qué tareas debe desarrollar, pero no hasta dónde. El 98% manifestó desconocer el funciograma general; el 46% afirma que sabe qué actividades tiene asignadas, pero que además de éstas, frecuentemente, se le asignan en forma temporal a veces momentánea, tareas que no le corresponden y que por la prioridad que tienen algunas de ellas, debe descuidar su labor. El 54% restante no tiene claro los límites de la actividad que desarrolla en cuanto a cantidad y calidad de las mismas.

El Manual de Organización y Procedimientos contempla hasta el nivel de oficina, las funciones encomendadas y cada Jefe de Departamento cuenta con el material relativo a su área, mismo que no ha sido dado a conocer, al personal.

Esencialmente sobre estos tres puntos que son: objetivos y políticas internas del área, sub-programas y actividades, estructuración del área y asignación de programas y funciones, es sobre los cuales se toman decisiones en relación a los fines con las correspondientes deficiencias que se han mencionado.

En relación a los medios, se toman decisiones sobre:

a) Recursos Humanos. A efecto de llevar a cabo las actividades concretas, se decide sobre el personal que va a llevar a cabo las actividades. De acuerdo al Manual de Organización y Procedimientos se interviene en la selección de los recursos humanos,

función que debería cubrir el área correspondiente de la Dependencia. De hecho esa área solo formaliza, regulariza al personal que se ha decidido que colabore en forma interna en la Dirección, ya que es en el seno de ésta, en dónde se decide qué persona va a ocupar determinado puesto, o va a desarrollar determinada función.

Asimismo se decide sobre el número de personas que deben conformar a cada unidad administrativa y qué características debe tener ese personal.

Si existe una plaza vacante se propone a un elemento que no concursa por oposición, sino porque a criterio de quien decide debe ocuparlo. Si se tiene a un elemento y no hay plaza disponible, se solicita haya o no necesidad de ello y si se requiere, se crea una nueva función para que ese elemento pueda incorporarse a la Dirección.

Al respecto, las decisiones que se toman para realizar estos movimientos son muy irregulares, ya que en cada caso concreto varía su naturaleza. No se ha efectuado un perfil ni de puestos, ni de personas, así que la ubicación que se asigna a cada elemento en la mayoría de los casos no es la más adecuada.

Además, no se ha efectuado un balance sobre las necesidades reales de recursos humanos, de acuerdo a las actividades que se desarrollan. Así, por inercia, por un movimiento ciego se han venido contratando o solicitando nuevos elementos que han ido acrecentando la nómina, sin justificación desde el punto de vista de las necesidades del trabajo.

Ello ha propiciado una sobrepoblación de estos recursos, ha favorecido la duplicidad de funciones y la pérdida de horas por hombre.

A últimas fechas y, en razón del próximo cambio de administración, estos problemas han sido objeto de observación. Los funcionarios del área han coincidido, que la Dirección podría desarrollar sus funciones con el 60% aproximadamente del personal con que cuenta y, aún cuando es tarde para tomar decisiones sobre situaciones que por el costo económico y social son irreversibles por el momento, se ha tratado también en forma ciega por la ausencia de estudios que lo fundamenten, de eliminar o reducir plantilla de personal por unidad administrativa. Esto sólo ha dado lugar a reubicaciones de trabajadores de una a otra unidad, o su concentración al área correspondiente de Recursos Humanos de la Dependencia, que solo han provocado desconcierto e inconformidad en los empleados.

En relación al aumento de personal, se menciona que en los últimos 3 años se incrementó la nómina con 63 elementos, no habiéndose modificado ni incrementado sustancialmente los subprogramas y actividades. En el curso del presente año hasta Junio, se habían registrado 27 nuevos ingresos y ahora por reducciones presupuestales se han suspendido actividades que representan erogaciones para la Dependencia, por lo que el problema de sobrepoblación de recursos humanos se ha agravado.

En cuanto a la pérdida horas por hombre, en la encuesta realizada, el 44% de los trabajadores manifestó que de su jornada tenía libres de 1 a 2 horas diarias y, el 36% manifestó que 3 ó más horas.

Según una técnica de observación realizada durante una semana en el mes de julio de este año y aplicada a 50 trabajadores, se detectó que se perdían un promedio de 4 horas 3 minutos por hom

bre diariamente. Esto quiere decir que aproximadamente cada -
trabajador desarrolla sus funciones en la mitad del tiempo de
su jornada, o bien que no desarrolla sus actividades con la in-
tensividad que debiera.

Cabe mencionar, que aún cuando un movimiento escalafonario es
el que puede propiciar que un trabajador sea considerado para
subir de categoría o nivel de plaza en la Dirección, haciendo
uso de diversos recursos, se decide sobre el otorgamiento de
compensaciones adicionales. El promedio de ascensos de perso-
nal en la Dirección es de 1 cada 8 años y, los movimientos por
asignación de compensaciones adicionales han sido en un número
de 84 en los últimos 3 años, aclarando que en el presente año
no se ha efectuado ninguno por razones presupuestales.
Esto quiere decir que de 401 trabajadores, en el tiempo que se
señala, solo el 20.9% de ellos ha percibido un incremento, por
una promoción interna de la Dirección. Dichas promociones o
incrementos a veces van acompañados de incrementos de funciones
pero la mayoría de ellos se conceden a criterio personal de -
quien toma la decisión pues no se consideran para ello normas
políticas o criterios. Además estas compensaciones son tempo-
rales, ya que así está estipulado por los reglamentos de la De-
pendencia. De esta manera, el trabajador se ve con la amenaza
constante de perder dicha compensación. De hecho, ha sucedido
que recibe presiones en el sentido de ampliar su horario o de-
sarrollar funciones extraordinarias a cambio de conservarla.
Cuando no ha aceptado, se le ha retirado.

Por la trascendencia que tiene en el contexto organizacional -

del área, es conveniente hacer referencia a los puestos de confianza.

Estos puestos son muy vulnerables, ya que en relación a ellos, el Director tiene amplias facultades para tomar decisiones a fin de remover a los funcionarios que las ocupan. Este rasgo lo hace, ante la incertidumbre y el riesgo, adoptar actitudes que lesionan tanto a la Dirección como organización, como a los propios trabajadores, ya que por un lado adoptan actitudes serviles, en donde por temor a violentar la autoridad del superior acatan todas las disposiciones, por infundadas que éstas sean y, por otro actúan sobre sus subordinados en forma impositiva esperando y provocando en ellos a su vez, actitudes serviles.

En el área, los puestos de confianza en la presente administración han sido ocupados varias veces por diferentes funcionarios.

Los puestos de Director, Subdirector, 5 de 6 puestos de Jefe de Departamento o Unidad equivalente y un buen número de Jefes de Oficina, han sido ocupados dos veces por personas distintas. Una Jefatura de Departamento ha sido ocupada por 5 personas consecutivamente.

Esto revela que las decisiones en relación a los puestos de confianza, han sido tomadas desde el principio en forma precipitada o sin hacer verdaderos análisis de perfiles de las personas que han ocupado los cargos.

Esta situación ha afectado a los sistemas organizacionales y por supuesto a los trabajadores que ante cada cambio, ven desfilar nuevas tónicas de trabajo, teniéndose que enfrentar en muchas ocasiones, ante el nuevo jefe que desea imprimir su sello a las

actividades, haciendo a un lado la trayectoria y la experiencia acumulada de quienes las han desarrollado y que le antecedieron. Además el trabajador debe empezar desde el principio haciendo nuevos méritos, corriendo el riesgo de no generar simpatía ante el superior recién designado.

b) Sistemas Organizacionales y Procedimientos Operativos. Para el buen desarrollo de las actividades es necesario que, se establezcan los lineamientos que conforman los sistemas de planeación, de organización, de comunicación, de supervisión, de control, etc., así como que se determinen los procedimientos que regulen la actividad individual, ante las situaciones que se presenten. Todo esto tiene como objetivo lograr la uniformidad de criterios que permitan una adecuada coordinación entre las áreas administrativas.

Todo esto se menciona, para aclarar que de estos movimientos sobre los cuales deben tomarse decisiones sistematizadas que darían lugar a la red funcional del área, no se toman. Existe cierta normatividad que proviene de otras áreas de la Dependencia, cuya función es proveer de herramientas para que en cada Subdependencia se aplique y se desarrolle.

En la Dirección, las decisiones que al respecto se toman, son más bien indicaciones sueltas que responden a una necesidad concreta, más no llegan a conformar los sistemas que se mencionan antes. Esto da lugar a que cada unidad administrativa establezca con sus propios criterios una serie de intentos de sistemas, inconexos entre sí, que dificultan la integración funcional del -

área. Se menciona que dificultan, no impiden el funcionamiento, pero si la integración que obviamente optimizaría al primero.

Un aspecto fundamental que no se aplica y que favorecería a la organización, se encuentra contemplado en el Manual de Organización y Procedimientos como función de una de las Unidades Administrativas: Realizar estudios en forma permanente y presentar propuestas de organización y procedimientos administrativos y operativos a la superioridad. Como no se lleva a cabo esta tarea, se presenta una laguna que impide decidir, a favor o no de la implantación de los sistemas.

En relación a los procedimientos para las tareas generales o concretas, se puede apreciar que no están contempladas en el Manual de Organización y Procedimientos. Aún cuando en el índice aparece este rubro, el mismo no ha sido desarrollado. La ausencia de procedimientos implica una gran pérdida de tiempo, pues sobre todo para movimientos de tipo administrativo y diversos trámites, la unidad interesada debe consultar al área especializada o facultada para dar curso al trámite. Simultáneamente se provoca que con frecuencia, sean devueltos documentos y formas ya requeridas.

En la encuesta aplicada a 50 trabajadores del área se detectó que el 100% no ha recibido información oficial sobre los procedimientos que regulan su tarea. Indican que por la experiencia y la práctica en el trabajo, conocen "cómo deben hacer las cosas".

Así, la decisión de "cómo hacer las cosas" queda sujeto al criter

rio individual del ejecutante, cuya resolución frecuentemente no satisface la demanda del Jefe inmediato Superior. Situación que conlleva la necesidad de hacer múltiples correcciones, con la consecuente llamada de atención al subordinado.

c) Recursos Materiales. Para llevar a cabo las actividades encomendadas, la Dirección requiere de recursos materiales diversos que van, desde mobiliario y equipo, vestuario, papelería, instalaciones, inmuebles, etc., hasta partidas presupuestales que son gravables por conceptos varios; apoyos intra y extrainsitucionales como son servicios, material didáctico y de promoción, etc. etc.

Sobre su solicitud, manejo, administración y utilización deben tomarse decisiones. Todo lo que a suministro externo se refiere, se encuentra ampliamente regulado por las Subdependencias que lo proporcionan, pero de una forma general para toda la Dependencia, situación que en un momento dado obstaculiza la toma de decisión para su usufructo, ya que las necesidades concretas de cada área no están contempladas en la normatividad. Así, para aprovechar dichos recursos muchas veces ha sido necesario en la Dirección, recurrir a "trucos" administrativos. En este renglón se carece de la información necesaria para efectuar un análisis que determine si las decisiones que se toman al respecto, están acordes con los objetivos o nó.

En general en cuanto a Recursos Materiales y apoyos se refiere, hay más control y especificidad en las normas y políticas.

Lo que si es posible mencionar, es que de hecho se decide, dar más apoyo a eventos que dán mayor lucimiento e imágen siendo -

algunos de ellos más bien de carácter político, que a otras áreas que significan mayor beneficio para los usuarios de los servicios. A algunos programas que son considerados como significativos por su naturaleza y que responden a los objetivos de la Dirección, no se les ha asignado recursos propios y por ello, para su desarrollo se ha requerido del apoyo de otras instituciones u organismos.

Principalmente sobre estos tres aspectos generales que son: Recursos Humanos, Sistemas Organizacionales y Procedimientos Operativos y Recursos Materiales, es en relación a los cuales se toman decisiones en atención a los medios, con las limitantes y deficiencias que ejemplificando, se señalan.

En una entrevista realizada con los 9 funcionarios de los tres primeros niveles se constató que esencialmente se toman decisiones sobre los aspectos antes mencionados. Consideran que de una u otra forma los asuntos del área que requieren de una decisión, quedan comprendidas en ellos.

Una vez determinado sobre que se adoptan decisiones, es necesario conocer en base a qué se toman. Para poder comprender la naturaleza de las decisiones, que a veces parecen alejadas de los objetivos que son específicos de la organización, o porque surgen confusiones respecto al rumbo que deben tomar, resulta indispensable considerar las premisas que las determinan.

2.1.2.- PREMISAS EN BASE A LAS CUALES SE TOMAN DECISIONES.

Se entiende como premisas los antecedentes, los motivos, los - criterios, que fundamentan, que condicionan, que justifican, que dan lugar, que promueven las decisiones más fundamentales o las - que parecen más accesorias e intrascendentes y que influyen en - los juicios de valor de quien toma la decisión. Es necesario ha - cer referencia a ellas, por el papel tan importante que desempe - ñan en el contexto, en el medio de la toma de decisiones, ya que su identificación permite conocer el rumbo, el sentido que la de - cisión toma, en beneficio o en detrimento de la organización.

Desde un punto de vista racional, las premisas que fundamentan - la decisión, deberían estar íntimamente ligadas y derivadas de - los objetivos que justifican la existencia de la organización, - en este caso, el área de la burocracia que nos ocupa.

En suma, estarían plasmadas en la intencionalidad auténtica y - pura de alcanzar los fines u objetivos, adecuando para ello de una forma eficaz la utilización de los medios; desde el ángulo - de la ordenación científica, lo más productivamente posible; - desde el enfoque de las relaciones humanas, en la forma más res - petuosa de las expectativas y de la integridad de las personas individuales; desde la teoría de la adopción de decisiones, con - juntando lo más armoniosamente posible, los intereses de la or - ganización y los de sus miembros.

En la Dirección se ha podido observar que existen principalmen - te tres tipos de premisas en relación a los fines:

a).- Alcanzar los objetivos particulares del área a través del trabajo. Evidentemente existe la intencionalidad de oncauzar las decisiones hacia el logro de los fines trazados, hacia la correcta aplicación de los proyectos y programas, hacia la consecución de metas y alcances. Esto se hace patente, en la exigencia que emana de los cuadros superiores de mando, en relación a la eficacia y eficiencia que deberían prevalecer desde el punto de vista del desempeño en el trabajo. Esta posición ha sido muy positiva porque en realidad se ha constituido en un estímulo para "hacer algo", "para trabajar" y en cierta forma ha sido el motor que ha permitido que "marche" con cierta dinámica, la "maquinaria" de la Dirección. Sin embargo, esta premisa, o es falsa, o no incluye al elemento que le dá fuerza y coherencia. "Hacer algo" "trabajar" para alcanzar los objetivos particulares del área, no es suficiente. Para ello se requiere de "organización" de sistematización en las tareas, de coherencia y coordinación en los movimientos, mediante la creación y estructuración de sistemas, de planeación, desarrollo, comunicación, supervisión, control, etc., que permitan el óptimo funcionamiento.

Todo ésto, de hecho no se contempla en esta primera premisa, que se vé aún más debilitada por la ausencia de objetivos, políticas normas y procedimientos claros y precisos por todos conocidos. Esta debilidad se ve reflejada en el carácter mismo de las decisiones que se toman, que aunque fundamentadas en esta premisa, no logran tener la fuerza suficiente para satisfacerla en las dimensiones deseables.

Otro factor que hace más endeble esta primera premisa, es la existencia de una segunda, a la cual se subordina.

b).- Satisfacer demandas de carácter político a través del trabajo. Esta premisa se dá, como un valor entendido en el juego - burocrático del área. Existe con exceso de obviedad la intención, detrás del sistema de toma de decisiones, de dar satisfacción a las exigencias que marcan los diversos intereses políticos que subyacen siempre en el fondo de la dinámica interna. Este fenómeno se presenta principalmente en los cuadros medios y superiores quienes prestan especial interés y atención a ciertas demandas como son:

- Cuidar la imagen del funcionario colocado en el puesto clave.
- Apoyar las decisiones de primer nivel provenientes de funcionarios de alto rango.
- Participar en actividades de carácter político según determinen los grupos de poder al que estén afiliados y, acatar disposiciones que implican tomar posturas ideológicas a nivel personal, simpaticen o no con ellas.
- Atender a los intereses personales, primariamente de orden político y económico, del grupo que se encuentra inmerso en el contexto de la Dependencia, que lucha por controlar escaños - más altos y al que deben mantenerse integrados si desean respaldo y apoyo para ascender.
- Realizar acciones que "vistan", que den "imagen", que tengan apariencia de grandes "logros"; importa mucho menos si son reales o ficticios.

En el esfuerzo por satisfacer estas demandas, se dispersan los objetivos propios del área. Esto quiere decir, que se encuentran marcadamente yuxtapuestos, los objetivos inherentes a la organización y los intereses y objetivos de tipo político de ca

rácter individual o de grupo. Todo esto, es producto de la conformación del mismo sistema burocrático.

Es claro que los puestos se constituyen en medios utilizados para hacer carrera de tipo político y que como tal interesan. De acuerdo a los resultados obtenidos en entrevistas efectuadas con los 9 funcionarios del área, 6 de ellos opinaron que obviamente les interesa en "primer término", no salirse de "la jugada política", a fin de garantizar que al cambio del sexenio tendrán empleo bien remunerado, así como a través del fortalecimiento de relaciones con otros funcionarios, lograr su promoción personal. Dos eludieron comentarios y uno afirmó que lo principal es lograr la realización personal, además de satisfacer necesidades económicas. Se menciona, que esto es producto del sistema burocrático, en virtud de que efectivamente el funcionario del área, al tener puesto de confianza, no cuenta con la garantía de conservar el puesto, sino que tiene más bien la certeza de que será destituido. A la pregunta de si calculan que en el próximo cambio de administración conservarán el puesto, la respuesta obtenida fué negativa para todos los casos. A la pregunta de cuál es su principal preocupación, en la celebración de un evento, la mayoría de las respuestas, se resumen en "quedar bien con el jefe", "que el jefe quede bien ante los superiores", "que se vea que trabajamos bien". Así, resulta notorio, el afán por lograr congraciarse con el funcionario colocado en el puesto clave, a través "del trabajo". Es decir, interesa desempeñar un puesto en función de que parezca "satisfactorio" al superior, no importa tanto si lo es o nó.

La atención a esta premisa propicia el descuido de las tareas encomendadas, que al estar siendo encaminadas a satisfacer demandas

de tipo político, sufren un debilitamiento en su naturaleza, en su origen. Esta situación desvía el interés por el objetivo del área como organización. Además propicia o produce otro tipo de efectos en las relaciones jerárquicas, ya que es frecuente que se den posiciones de sumisión del subordinado, quien acata las disposiciones sin reserva, sin un auténtico espíritu de crítica-positiva hacia el superior y a su vez, posiciones de control muy fuertes por parte de este último hacia los subalternos, de tal manera que entonces, además de producirse un funcionamiento viciado, los intereses de la organización, del área, se encuentran subordinados a los "deseos" y expectativas del superior inmediato quien entonces para su provecho personal ejerce el manejo de la unidad que le corresponde.

De aquí se derivan otra serie de posturas que limitan la actuación de los mismos funcionarios y que les impiden tomar decisiones de fondo, de trascendencia como: no tratar de sobresalir demasiado de tal suerte que se opaque al superior, porque se correría el riesgo de ser descalificado; no realizar actividades y acciones que resulten comprometedoras o amenazadoras para la integridad, e intereses, o la imagen del "grupo político"; no tener relaciones o por lo menos proceder con cautela ante las otras áreas de la Dependencia con las que hay divergencias de tipo político y menos solicitar o aceptar apoyos que generen "compromisos" y deban devolverse a través de algún favor posteriormente, etc. etc. Todas estas reglas existen como sobrentendidas y, deben irse descubriendo y respetando, a fin de permanecer sin riesgo en el puesto. Es a lo que se llama "ser político".

Así, responder a las demandas de tipo "político", encauzando las acciones y tomando decisiones a fin de satisfacerlas, implica en el área, distraer esfuerzos por lograr un adecuado funcionamiento, una óptima organización. De este modo, se localizan situaciones conflictivas para la organización que la lesionan: Informes abultados que impiden una correcta valoración y evaluación - en vías a mejorar la actividad, decisiones ante situaciones que requieren ser resueltas, que se encaminan a evitar la trascendencia del problema y no a acatar el problema mismo; ausencia de sistemas de supervisión y seguimiento que puedan poner al descubierto, hechos o circunstancias que comprometen intereses creados; ocultamiento de irregularidades que pueden poner en riesgo la posición o el puesto; desvirtuación de la información y comunicación en beneficio personal, pero en perjuicio del trabajo; contratación e incrementos de sueldos a personal "recomendado" - en perjuicio de los recursos humanos institucionales que van siendo desplazados por ellos; impulso a actividades que dan "lucimiento" en detrimento de las realmente necesarias y benéficas etc. etc.

Esta segunda premisa, se considera de vital trascendencia en el medio de toma de decisiones por su decisiva influencia en las mismas. Es el factor político en primera instancia el que es considerado en el proceso de adopción de decisiones. Lo más grave es que en muchos casos, es el único factor que las fundamenta.

c).- Satisfacción de exigencias personales. Esta tercera premisa que se presenta en relación a los fines, se explica porque cada elemento, cada miembro del área tiene ciertas expectativas en -

relación a su trabajo, en función a lo que pueda proporcionarle el área como organización, de tal manera que busca obtener determinados satisfactores que respondan a sus necesidades individuales.

Dependiendo de su ubicación en el sistema de adopción de decisiones y, proporcionalmente a sus posibilidades de autodeterminación, se dá, existe esta premisa: dar satisfacción a las expectativas propias y, va íntimamente ligado a la necesidad de autoafirmación, de demostrar que se es "alguien".

Esta premisa está propiciada por la propia dinámica que se ha generado en el área y que en este caso obedece, a "tácticas", "modos de trabajar", "métodos para estimular el trabajo", empleados por los cuadros superiores y que se resumen, en "crear un clima de competencia", que con medida y adecuada planeación dentro de un contexto premeditadamente estudiado puede dar resultados positivos, situación que no se dá en este caso. Sin embargo, este rasgo se detecta en forma muy acentuada y, se hace patente en los diversos movimientos que por sobresalir descalificando a los demás, se efectúan a diversos niveles. Así, el sesgo constructivo que puede tomar este factor, se ha desvirtuado, traduciéndose en actitudes destructivas.

El querer demostrar que se "es alguien", "el desear sobresalir", "el esperar obtener beneficios como producto del trabajo", siendo expectativas legítimas que pueden propiciar el desarrollo personal en el trabajo, en un clima de presión, de excesiva competencia, en dónde con la manifestación de desconfianza se espera un incremento de esfuerzo por tratar de lograr una mejoría en el trabajo, en dónde por el excesivo y creciente número de -

trabajadores se debe hacer "algo" que resulte "notorio", - características que se presentan en el área, provocan de hecho, actitudes lesivas para la organización, ya que se busca dar satisfacción a esas expectativas sin dar importancia a los medios que para ello se utilicen.

Actitudes concretas que obedecen a esta premisa, se presentan a veces en los cuadros de mando medio y superiores como una defensa del principio de autoridad, que aparece más bien, en su connotación negativa, como "autosuficiencia". Si la premisa anterior primordialmente se encuentra detrás de las posturas de un trabajador o funcionario hacia los superiores, ésta segunda, se encuentra detrás de las relaciones horizontales en la estructura jerárquica y hacia abajo, con los subalternos.

Cada funcionario, cada trabajador tiende a crear circuitos cerrados alrededor de su persona. Se detecta una gran dificultad para que se acepten errores o señalamiento de fallas. Parece que se recurre a todos los medios posibles para ocultarlos y no perder lugar en la "carrera de competencia". Se rechazan los apoyos de otras unidades o personas que se considera "no deben inmiscuirse". De fondo lo que se pretende, es que no conozcan el "punto débil" del responsable. Cada quien presume, poder llevar a cabo su tarea sin apoyos, tener el control de su propia área, sea pequeña o grande.

Lo cierto, es que los esfuerzos se encuentran atomizados y no se llegan a conformar equipos de trabajo, sino que existen individualidades "en concurso".

Esta situación resta fuerza potencial para el trabajo del área en su conjunto. Por cuidar los mandos medios y superiores, su posición personal se provoca la distracción del interés por el trabajo.

Otra situación que responde a esta premisa, es que se trata de obtener el máximo provecho personal posible del medio del trabajo, que provoca la distracción de recursos para la tarea encomendada; y va desde la utilización de los recursos materiales - como: papelería, instrumentos, uso ó abuso de diversos servicios, el empleo de recursos humanos que realicen asuntos personales, hasta el empleo del tiempo para resolver problemas o atender cuestiones de índole privado, etc.

La consideración de las premisas mencionadas, ha sido resultado de la observación directa en el medio de trabajo y ha implicado una serie de conversaciones y entrevistas con los funcionarios del área, a través de las cuales ha sido posible extraer los conceptos aquí vertidos.

Ahora bien, estas tres premisas para la toma de decisiones, en relación a los fines: alcanzar los objetivos particulares del área, satisfacer demandas de carácter político y satisfacer exigencias personales, no se presentan en forma pura, desligadas una de otra, sino que se dan de manera interactuante y, cada una de ellas se dá con diferente grado de intensidad en cada una de las unidades que conforman la Dirección. Únicamente el análisis de cada caso concreto permitiría especificar el orden en que predominan o influyen.

Cabe mencionar, que hay problemas similares que se incluyen en dos o más premisas, debido a que hay yuxtaposición de las mismas como arriba se indica.

Por último en relación a los medios de la organización o área que nos ocupa, existen dos premisas principales, que están íntimamente relacionadas con las tres consideradas para los fines y que producen prácticamente los mismos efectos:

a).- Consideración del Marco Jurídico y de la Normatividad Institucional. Existe la intencionalidad, en la toma de decisiones relativa a la administración y utilización de los medios, de considerar, las normas, los lineamientos y la reglamentación que señalan las áreas de competencia de la Dependencia, específicamente en el manejo de recursos humanos y materiales.

El área logra satisfacer los requisitos mínimos indispensables en relación a trámites administrativos, que inevitablemente exigen el acatamiento de disposiciones y ordenamientos oficiales, de tal forma que no llega a acarrear problemas serios.

Sin embargo, esta premisa se vé debilitada en su impacto sobre las decisiones, por la flexibilidad con que se maneja esa normatividad, por el desconocimiento que la mayoría de las unidades tienen de ésta.

El hecho es que las desviaciones o deficiencias en la toma de decisiones relacionadas con esta premisa, se traducen en situaciones concretas, muchas de ellas, ya mencionadas; exigencia de laborar horas extras sin la remuneración correspondiente co

mo lo marca la ley, pagos atrasados, compensaciones inferiores a las convenidas con los interesados, asignación de funciones sin el aumento que esto conlleva, otorgamiento de estímulos en forma inequitativa o no proporcional según el caso, favoritismos, otorgamiento de concesiones a proveedores de bienes y servicios no por concurso sino por "disposición superior", asignación y distribución inadecuada y desproporcional de los recursos, la no tramitación y otorgamiento de los servicios o prestaciones que corresponden a los trabajadores, etc. etc. Estos problemas han sido observados y constatados directamente en el medio de trabajo.

En cuanto a los procedimientos operativos, no existe la normatividad o la descripción oficial de los mismos, por tanto, aún cuando se ha mencionado que es un factor objeto de toma de decisiones, todos los asuntos o problemas con él relacionados no obedecen a esta premisa, sino que por su carácter subjetivo, responde a la segunda premisa, que es:

b).- Adopción de soluciones consideradas subjetivamente satisfactorias en un momento dado. La ausencia de objetivos claros y precisos, el desconocimiento de normas, la falta de coordinación entre las unidades, las deficiencias en los sistemas organizacionales, la falta de planeación y programación adecuada de las actividades, etc., dan lugar en la toma de decisiones a que se atienda a una premisa de esta naturaleza, que a primera vista aparece como "lo más cercano a la racionalidad", y debería serlo. De adoptarse una alternativa considerada como la más satisfactoria, previo análisis y consideración de otras, en función de objetivos, necesidades y recursos disponibles frente a

un problema concreto, se lograría el proceso adecuado para la toma de una decisión. Sin embargo, no es el caso de esta premisa.

Fundamentalmente, son dos factores los que prevalecen en la toma de decisiones en relación a los medios y que se constituyen en la esencia de esta premisa: El subjetivismo y la improvisación.

El primero, se refiere a la postura que el sujeto adopta ante la necesidad de tomar una decisión, aclarando que no se considera si existe buena fé o no en él. Sólo se menciona, que predominan sus apreciaciones personales, influidas por las presiones de tipo político y, las exigencias individuales, sobre las exigencias propias de la naturaleza del área, esto es, del trabajo. Por ello muchas veces, se vé descartada la estimación de elementos que contribuirán al esclarecimiento del problema que requiere solución y, a la determinación de varias alternativas que permitirían realmente seleccionar la mejor.

El segundo factor, se refiere a la forma como se toman decisiones "sobre la marcha" y, por lo general se caracterizan por la superficialidad, premura o precipitación con que muy frecuentemente se toman. En ocasiones se debe, a la exigencia con que la superioridad requiere de una pronta solución a un asunto determinado. Situación que de hecho no debería ser conflictiva, ya que si existiese una adecuada comunicación, organización y conocimiento de la normatividad, se estaría en facultades de dar celeridad al proceso de toma de decisiones. Pero la mayoría de las veces, se debe a una falta de previsión, a una de-

cisión anterior inadecuadamente tomada que exige su pronta corrección, a fallas de cálculo en el tiempo por las que a última hora deben tomarse determinaciones, etc.

Otra razón, que es importante mencionar, es que se dá una marcada tendencia a optar por las vías que "parecen" más accesibles, menos conflictivas. Si algo estorba se suprime, si alguien obstaculiza, se descalifica y no siempre lo que parece ser lo más "fácil" lo es de hecho y, menos se puede hacer esa afirmación - cuando no se conocen y analizan las alternativas. Y cuando se busca que se opte por lo menos problemático, cabe hacer la pregunta ¿para quién?, ¿para la Dirección?, ¿para los trabajadores?, ¿para quién toma la decisión que busca protegerse de riesgos?. En este caso, primordialmente es en respuesta a esta última.

Así, no resulta suficiente tomar decisiones con fundamento en que se considere subjetivamente una solución determinada como-satisfactoria, por la serie de limitaciones que esto conlleva. Y el irlo haciendo sobre la marcha, impide que se capitalice la experiencia obtenida en situaciones similares anteriores. Además cuando se omiten consideraciones que impiden la objetividad, algo y/o alguien queda excluido del proceso, repercutiendo negativamente en algunos de ellos o en ambos, pero siempre en perjuicio de la organización.

Una ventaja real, es que dependiendo de las capacidades personales, hay quienes han logrado desarrollar grandes habilidades para resolver las situaciones-problema que se presentan, pero frecuentemente con las características antes descritas, con una

gran dificultad para unificar criterios y por ende para lograr que los demás consideren "satisfactoria", la solución encontrada.

La atención a esta premisa dificulta decidir "el hacer las cosas y con qué". No lo impide, solo que el que toma decisiones se vé ante el temor de aceptar la responsabilidad que implica, tomarlas en condiciones en que "casi todo" le será imputable. Esto provoca por un lado que siempre se busque el apoyo del superior mediante consulta o bien que se eluda tomar decisiones, derivándose así la función a una y otra unidad. No sucedería si se llegara a adoptar la decisión con fundamento, en tal antecedente, en tal disposición, o en tal reglamento ó en tal acuerdo, etc.

Como resultado, de decisiones sobre "el cómo y con qué", subjetivas, precipitadas o improvisadas, se dán: contraórdenes del superior que implican, repeticiones de trabajos o actividades con el consiguiente costo económico, derroche o despilfarro; - problemas con el personal, duplicidad de funciones, constantes rectificaciones en programas y actividades, dificultades para lograr apoyo y coordinación entre las unidades, utilización innecesaria o insuficiente de los recursos, etc.

De la misma manera que los anteriores, estas premisas que influyen en las decisiones relativas a los medios que son: Consideración del marco jurídico y de la normatividad institucional y adopción de decisiones consideradas como satisfactorias en un momento dado, han sido formuladas en base a la observación directa en el medio laboral y de alguna forma han sido ratifica-

das a través de diversas opiniones emitidas por los funcionarios.

2.1.3.- FACTORES ORGANIZACIONALES, QUE LIMITAN LA PARTICIPACION- EN LA TOMA DE DECISIONES.

En el área existen diversos factores que emanados de la organización misma, conforman el medio ambiente de la decisión y que limitan al sujeto, que regulan de alguna manera su participación, su libertad para decidir. Por estos factores, un trabajador, cualquiera que fuere su puesto o rango, no está en todas las posibilidades de tomar decisiones sobre un asunto determinado, por muy capacitado que esté para hacerlo.

Por una parte esto impide que haya anarquía, movimientos inconexos y desestabilización en las unidades, situación que se presentaría, si todos pudiesen intervenir decidiendo. Por otra, impide entre otras cosas, que los más capaces o con mayor experiencia o información, influyan "directamente" en los procesos organizacionales.

Los principales factores que limitan al sujeto en el área son:

a) La División del trabajo.

La multiplicidad de tareas que deben realizarse en la Dirección asignadas a una diversidad de personas, son un serio límite para participar en la toma de decisiones, ya que este fenómeno - provoca que el sujeto, el trabajador fije su atención únicamente en su esfera de competencia. Situación que se vé reforzada

por el escaso conocimiento que tiene del funcionamiento de otras unidades. Así, cuando mucho está en posibilidades de tomar determinaciones en relación a las actividades encomendadas. La visión que del trabajo de la Dirección, logra tener el empleado, va cerrándose en la medida en que su ubicación se va localizando en los escaños más cercanos a la base de la cúspide jerárquica.

Ahora bien, en el área se ha detectado que cada trabajador parece guardar con gran celo todo asunto que en su área de competencia se presente. Hay una marcada tendencia a no aceptar ingerencias de otras personas en cuestiones consideradas como de su responsabilidad. Surgen dificultades cuando "alguien opina o sugiere algo" y, más aún si pretende intervenir o participar en la toma de decisiones. Posiblemente se deba a que no se ha enfatizado lo suficiente, la importancia del trabajo en equipo. Posiblemente se deba a que el trabajador tiene temores sobre su posición laboral y no desea correr el riesgo de que otra persona aparezca como "más capaz" para manejar su área. Lo cierto es que se ha constituido en un factor más, que restringe las posibilidades de participación en el sistema general de toma de decisiones en el área. Provoca que los trabajadores se cierren aún más a su propia tarea. Se menciona, por ser un fenómeno ligado a la división del trabajo.

b) Procedimientos Standard.

En apartados anteriores se mencionó que para el correcto desempeño de las funciones, no existen normas y procedimientos internos del área reconocidos y determinados oficialmente y,-

que por ello se daba excesiva elasticidad a muchos movimientos. También se mencionó. que en relación a los medios, otras áreas de la Dependencia imponían a la Dirección, una serie de disposiciones procedimentales que necesariamente deben acatarse.

Es en función de éstos últimos, donde se presentan serias limitaciones en el medio. El largo curso que debe seguir un trámite, restringe la posibilidad para tomar decisiones.

Esta situación se presenta con mayor frecuencia en la utilización de los recursos. Cuando se requiere de apoyos, servicios asignaciones presupuestales con prontitud, se enfrenta el que toma decisiones con procedimientos como éstos: "debe solicitarse, con determinado tiempo de anticipación, requisitando un tipo de formato especial, que debe ir rubricado por dos o tres - autoridades, previo acuerdo del superior del titular del área".

Situaciones de este tipo, orillan a que se busquen otras alternativas con la consiguiente distracción de recursos destinados a otros conceptos, a fin de resolver el problema. Consiguientemente se presenta una desviación en la decisión tomada. Muchas veces, ante esto, se opta por suspender el trámite quedando - así desatendida la situación que demandaba una solución.

A veces, existen procedimientos que por su inflexibilidad impiden o limitan la participación individual en la toma de decisiones. Ante problemas concretos que por su simplicidad podrían solucionarse, tomando alternativas distintas a las propuestas por los procedimientos establecidos, el trabajador se ve obligado a no tomar determinaciones, a menos que siga un -

largo camino de autorizaciones. Así es frecuente escuchar "no es posible resolverle, vaya con el Jefe a que dé su opinión" - "necesita presentar el documento que le falta" "debió haberse-inscrito antes de la fecha indicada", etc. etc.

Con un poco de mayor elasticidad, sería factible dar mejor solución a un mayor número de problemas.

c) La posición jerárquica y la autoridad.

Otro factor que limita la libertad de decisión, es la posición que guarda cada individuo en la estructura jerárquica.

Cada puesto tiene asignado, un nivel de autoridad que permite el desempeño de las funciones inherentes al mismo y, no a otro. A cada nivel jerárquico, corresponde tomar decisiones de diferente grado de importancia, de tal manera que a medida que el cargo es superior, las decisiones adquieren mayor relevancia. Así, un sujeto, en tanto más alejado se encuentra de la cúspide jerárquica, mucho menos posibilidades tiene de participar - en las decisiones fundamentales. Siempre tiene como limitante la facultad de decisión prioritaria de su jefe inmediato, quien a su vez tiene la misma limitante frente al superior y así sucesivamente.

En el área, si este factor incide en el segundo nivel de una - forma determinante, en el cuarto o quinto nivel, prácticamente reduce al mínimo las posibilidades del trabajador.

En la Dirección rige, desde el punto de vista organizacional - el principio piramidal por el cual se dá una división vertical de la autoridad y de la responsabilidad. El respeto a este -

principio, se ha convertido en una verdadera exigencia y, en un valor entendido del grupo que se encuentra ocupando los puestos de los primeros niveles, propiamente: Dirección, Subdirección y Jefaturas de Departamento. Sus titulares reclaman para sí, - todos los derechos de mando y control sobre sus subalternos, no tolerando ninguna transgresión a la regla que se deriva: "Primero me consultas a mí y después a mí". Cualquier intento o situación que implique saltar jerarquías, sea cual fuere la razón, se llega a constituir en fundamento de rechazo del superior hacia el subalterno que "cometió la falta".

En la toma de decisiones, este factor, resulta de vital importancia como limitante para el 94% de los trabajadores que prestan sus servicios en la Dirección, quienes se encuentran ubicados, - abajo de los primeros niveles antes señalados, en razón de que de hecho no se les reconoce autoridad alguna para tomar decisiones, conocer de las que se toman en las "altas esferas" y menos de las razones que les dieron origen.

Un problema real, que obstaculiza la toma de decisiones a nivel de jefatura, es el "conflicto de autoridad" que se da entre los titulares de las mismas, en línea vertical ascendente y a partir del nivel de jefatura de oficina. Una decisión, muy frecuentemente se vé modificada o rechazada por el inmediato superior - quien de alguna manera considera necesario hacer sentir su "autoridad" ante el subalterno, imponiendo su posición personal. Así, sobre decisiones ya tomadas, dependiendo del número de niveles jerárquicos que hayan intervenido, una y otra vez se retoma el problema objeto de la decisión, para adoptar nuevas determinaciones. Además, una misma decisión tomada por el mismo funcio-

nario, sufre diversos cambios en virtud de que estima, que si él la tomó, él puede revocarla o nó, porque "él es la autoridad"; porque "él tiene facultades para hacerlo". Todo esto se ve favorecido por la ausencia de normas y políticas en relación al trabajo y por la falta de especificaciones sobre las facultades reales de un puesto. Esta misma ambigüedad, favorece que "no se tomen decisiones", por intereses personales del que debe tomarlas. Desconociendo el subalterno, los límites de autoridad de su superior y de alguna manera presuponieniendo que es posible que se encuentren barreras a niveles más altos, al plantear propuestas concretas, nada o poco puede hacer ante respuestas como "no me lo autorizaron", "el jefe se opuso", "hice lo que pude", "lo intentaré más adelante", porque de ninguna forma podrá verificar esta información. De hecho sucede que ni hubo tal planteamiento, ni se dió por ende tal rechazo, se omitió, o bien se llevó a cabo de forma diferente, a fin de obtener la respuesta deseada del superior.

Por otra parte, un jefe de unidad logra imponer su voluntad y ejercer un alto grado de control sobre sus subalternos por la autoridad "que tiene o que se atribuye", pero simultáneamente por el uso o abuso de la autoridad de su superior, pierde o vé debilitado ese control y esa imágen de autoridad. Para ilustrar esta situación, basta mencionar que no es raro ver escenas en las que el superior, ridiculiza o minimiza la posición de un jefe de mando medio, -esté presente o nó- ante subalternos de éste, en un obvio despliegue de hacer sentir su autoridad y que la razón le asiste.

No sobra decir, que el desconcierto y la confusión que se crea en el subalterno en relación a la autoridad, afecta las relacio

nes laborales y propicia posiciones de inseguridad para efectos de participar en el sistema de toma de decisiones.

De esta forma, en el caso que nos ocupa, la posición jerárquica y la autoridad, no son en si mismas la limitación más seria, - sino el uso y manejo que les dan, quienes las detentan. Son conceptos tan poco definidos, tan vagamente identificables para la mayoría de los trabajadores, que de hecho cada situación que se presenta lleva implícita una consecuencia, un manejo casi impredecible, ya que su conformación depende de cómo se combinen y se sucedan los diversos factores que en ella intervienen.

Así para tomar una decisión, la mayoría de los elementos que deben considerarse son circunstanciales. En este renglón serían: las presiones jerárquicas que operan sobre el que debe tomar - una decisión, los caracteres e intereses personales del o los - superiores, el grado de reconocimiento que hayan logrado obtener de su autoridad, la calidad de la relación jefe-subalterno, el grado de confianza depositada en el subalterno, la ascendencia que a nivel personal se tenga etc. etc. Entonces por sobre las atribuciones que de autoridad tiene un cargo, para la toma de decisiones, tiene mucho mayor significación las características que rodean a las personas, situación que llega a constituirse en un factor seriamente limitante para la adopción racional de decisiones y para la participación individual en la toma de las mismas.

Todo lo antes mencionado ha sido detectado a través de la observación directa del funcionamiento en el área.

d) La Formación y el Adoctrinamiento.

Conforman el medio ambiente de la decisión y constituyen a su vez una limitante para la toma de decisiones, en este caso, la ausencia de formación y adoctrinamiento.

Según lo estipulan las Condiciones Generales de Trabajo de la Dependencia, cada trabajador que ingresa a la misma, debe recibir una cierta capacitación que le permita introducirse al medio laboral. Así, antes de iniciar el desarrollo de sus funciones, debe conocer cuáles son los objetivos generales y particulares del área en donde prestará sus servicios, las políticas y normas que regularán su actividad etc. En la realidad esto no sucede. El individuo empieza a recibir instrucciones directas en relación a su trabajo desde el primer día en que se presenta, sin que en los días subsecuentes reciba la información antes mencionada. Solo el interés personal y la experiencia acumulada lograrán que tenga un conocimiento más o menos parcial de los aspectos organizacionales que le rodean.

Lo mismo sucede como se mencionó anteriormente, en relación a la tarea concreta que se le asigna sea cual fuere el puesto o nivel jerárquico.

La única variante se dá, cuando a nivel personal su superior cubre esa deficiencia y se dedica a interiorizarlo en las cuestiones del medio laboral.

Del mismo modo, en el transcurso del desempeño del trabajo, no se imparten cursos de capacitación o especialización de acuerdo a las funciones individuales o en relación a las necesidades del área, situación que impide que el trabajador o funcionario

adquiera mayores conocimientos que le permitan ampliar su criterio y visión sobre los programas y actividades que se realizan. Por ende se ve limitada su libertad de decisión, ya que su falta de preparación para el cargo o función que desarrolla, provoca - que no detecte todas las alternativas o cursos de acción que existen, para atender ó resolver cualquier situación que se le presenta, teniendo entonces que recurrir a la decisión de su superior. Finalmente éste último, reconociendo las limitaciones de sus subalternos, absorbe la responsabilidad de toma de decisiones que a ellos les corresponde asumir. Así, se crea un círculo vicioso pues en ves de proporcionar capacitación, o adiestramiento a - quien se estima que lo requiere, se adopta la vía que erróneamente se considera la más fácil: tomar decisiones por los demás.

De una forma u otra, ante esta situación los subalternos cómodamente eluden esa responsabilidad, delegándosela al "jefe" quien termina por no tomar en cuenta su parecer, con la consiguiente - insatisfacción y descontento de quienes, así, no participan en la toma de decisiones.

No existe en el área, una unidad que se avoque al estudio de los procesos de actualización, relacionados con los objetivos que se persiguen y los programas que se aplican en la misma. Se publican nuevas disposiciones en el Diario Oficial de la Federación, - se crean programas de alcance nacional emanados del Ejecutivo Federal, se generan modificaciones en relación a trámites y servicios en las Dependencias o Instituciones con las que se trabaja conjuntamente, surgen programas similares en otras Dependencias, etc., y todo ello no llega a conocerse, salvo si se presenta una situación concreta que implique hacer mayores indagaciones.

Esta falta de información, limita aún más las posibilidades reales de proporcionar capacitación a los trabajadores y por ende de brindarles elementos que les permitan participar en el sistema de adopción de decisiones. La ignorancia y la falta de interiorización en el medio donde el sujeto desarrolla su labor, le limita, le impide, proponer soluciones, en optar por ellas. La falta de capacitación para el trabajo, obstruye o dificulta el desempeño de las funciones y reduce el campo de acción para la toma de decisiones.

En el caso de los funcionarios del área, no resulta suficiente la preparación técnica o especializada con que cuentan. Para efectos de desarrollar funciones propias de la organización, además de la experiencia, las habilidades personales, el apoyo y relaciones políticas o la buena voluntad y disponibilidad para el trabajo que en un momento dado tuviesen, se hace necesario sobre todo en los primeros niveles, -dado que es ahí donde se toman las decisiones fundamentales- que reciban a su vez la correspondiente formación y adoctrinamiento que se requiere para el puesto y ésto no sucede.

Aún cuando a un sujeto se le asigna un cargo a nivel de jefatura, no se le allegan conocimientos sobre administración, planeación, organización, sistematización del trabajo, comunicación, etc., y no se le obliga a saber cuestiones tan elementales por ser inherentes al puesto como son: Técnicas de mando y manejo de personal, incentivación y productividad, técnicas de aprovechamiento de recursos, métodos de planeación, programación de control y supervisión, sistemas de evaluación, manejo de sistemas de información, formas e importancia de la participación y la integración etc. Así, un jefe, que puede ser el idóneo pa-

ra dirigir un área por su formación profesional y experiencia en los asuntos que se le encomiendan, por carecer de preparación para el mando, manejo de la autoridad y desconocer sobre cuestiones fundamentales en materia de organización, toma de decisiones erradas, poco racionales que afectan a sus subalternos y al propio trabajo, aún cuando no exista la intención o la voluntad de hacerlo. Inclusive, ésto se dá cuando a ojos vistas la intención de alcanzar un objetivo positivo, es honesta y franca.

El resultado de una encuesta aplicada a 50 trabajadores elegidos al azar, revela los siguientes datos: el 82% no ha recibido Cursos de Capacitación por parte de la Dependencia y el 92% no recibió Cursos de Inducción al puesto al ingresar. En cuanto a la información recabada en entrevistas con los 9 funcionarios, se detectó que ninguno ha recibido cursos de capacitación, ni recibió cursos de inducción al puesto. Ningún funcionario cuenta con conocimientos especializados en Administración Pública. Todos han cursado estudios diferentes.

De esta manera la división del trabajo, los procedimientos standard, la posición jerárquica y la autoridad, así como la falta de formación y adoctrinamiento, son factores organizacionales que conforman el medio ambiente de la decisión y que fungen como limitantes para la participación individual.

Desde el punto de vista de la teoría, este tipo de factores imponen limitaciones, por la exagerada regulación en que se traducen para el desarrollo del trabajo. El individuo se en-

frenta ante mecanismos estructurales y funcionales que delinear de tal forma la tarea que desarrolla, que en el contexto del sistema de adopción de decisiones, ya de antemano está bien definida su participación, no dando mayor margen, a iniciativas personales.

En el área, sucede que estos factores no limitan porque organizacionalmente definan y conformen los límites de la participación del sujeto. Más bien, es su indeterminación, confusión, inespecificidad y ambigüedad o carencia lo que provoca que la persona no se ubique, no participe y, que no asuma la responsabilidad que le corresponde en relación a la toma de decisiones.

Finalmente, se constituyen en factores de exclusión del burócrata de este sistema de adopción de decisiones provocando con ello deficiencias en el mismo, ya que es el empleado la principal fuente de información, por ser quien directamente está en contacto con los aspectos operativos del trabajo, quien por la experiencia y conocimientos más especializados, está en posibilidades de proveer de insumos valiosos para el análisis de alternativas etc. Además de otros efectos, estas limitaciones tan severas a la participación, favorecen el desplazamiento de las funciones de decisión, de los centros originales, que desde el punto de vista formal deberían tenerlas conferidas.

En este sentido es importante conocer como se encuentran distribuidas y localizadas las funciones de toma de decisión.

2.2.- DISTRIBUCION Y LOCALIZACION DE FUNCIONES DE TOMA DE DECISION.

En otros apartados se mencionó que los diversos niveles jerárquicos carecen de especificaciones concretas sobre las facultades, niveles, grados de decisión inherentes al puesto. Esto, presenta grandes dificultades, para localizar los centros originales de decisión. En la guía para elaborar manuales de organización y procedimientos, formulada por el área de la Dependencia, cuya función específica es normar la organización y métodos de trabajo. Se indica, que los niveles de Dirección, Subdirección y Jefaturas de Departamento, tienen funciones primordialmente normativas y de coordinación y, que los niveles de jefatura de Oficina hacia abajo, tienen funciones fundamentalmente operativas.

Esta descripción tan general, que no menciona en qué proporción un puesto es operativo o normativo, no permite mas que deducir, que las funciones de decisión de Jefatura de Departamento hacia arriba se referirán a resolver "qué hacer", es decir, en relación a los fines y de ese nivel hacia abajo, a resolver "cómo hacer", es decir en relación a los medios.

Los resultados de una entrevista de opinión aplicada a los 9 funcionarios, que responden a los tres primeros niveles jerárquicos y que opinaron sobre sus respectivos cargos, revelan lo siguiente:

Nivel de Dirección: A este nivel, se considera que se tienen todas las facultades para decidir sobre los fines y sobre los medios. Se estima que fundamentalmente se debería tener funcion

nes de decisión eminentemente normativas. Sin embargo, por deficiencias en los niveles inferiores, se asume la responsabilidad de decidir en relación a los medios, interviniendo en ocasiones en cuestiones muy procedimentales y detalladas. Se menciona que se ha procurado descentralizar la toma de decisiones pero que ello sólo ha provocado problemas organizacionales.

Nivel de Subdirección: A este nivel se considera que deberían tenerse facultades para decidir sobre fines y sobre medios, pero que de hecho sólo se toman decisiones, sobre lo que el Director señala en cada caso concreto "qué" debe decidirse. Se estima que es un puesto bloqueado, ya que son pocas las facultades y funciones que se le han asignado; entre ellas, una es la de recabar informes mensuales y formular los correspondientes de la Dirección, hacia la autoridad superior. Se estima que en el 100% de los casos debe consultar al Director antes de tomar determinaciones.

En relación a los efectos que lo anterior provoca en el trabajo, se menciona que en virtud de que las decisiones se toman de una forma unilateral por la Dirección, las instrucciones que de ellas se derivan no son las más adecuadas al caso. Además al eximir a los subalternos de la responsabilidad de tomarlas, se retrasa el trabajo, se limita la iniciativa individual, se frena la dinámica organizacional, etc.

Nivel de Jefaturas de Departamento: A este nivel se considera que deberían tenerse facultades para decidir sobre fines y sobre medios. Se afirma que de alguna manera se les ha hecho concebir que gozan de autonomía respecto a la Unidad que administran, pero que en la práctica existe una gran ambigüedad al

respecto. Por un lado ante determinados hechos les exige la Dirección, que le consulten antes de dar instrucciones y por otro, ante iguales circunstancias se les indica que no esperen a que se les dé opinión, sino que sean autónomos y decidan. Del mismo modo, sucede que ante situaciones consideradas como trascendentes e importantes, unas veces la Dirección, interviene resolviendo hasta el último detalle, no dando margen a que tomen decisiones y, otras veces, se exime de intervenir dejando entonces amplio margen de decisión. Ante esta ambigüedad, se ha preferido optar por consultar sobre todo aquello que la Dirección haya tenido conocimiento. Pero para conservar y defender la autonomía, sucede que se procura manejar los asuntos en forma interna, evitando que lleguen a nivel de la Dirección.

El 83.3% de los funcionarios que se encuentran en este nivel manifestaron que tienen facultades muy reducidas para tomar decisiones en relación a los fines y que en relación a los medios, hay muchos asuntos en los que interviene la Dirección en donde se pierde o se debilita la facultad para decidir. Consideran este fenómeno lesivo para el desarrollo del trabajo, ya que estiman, ser ellos los que conocen la totalidad de los elementos de la situación objeto de la decisión, y no la Dirección que entonces sólo resuelve parcial o inadecuadamente el asunto en cuestión.

Indican además que la excesiva intervención en las áreas, implica muchas veces hacer modificaciones que les obliga a dar contraórdenes provocando la consiguiente desorganización dentro de las unidades.

En relación a la posición que guardan respecto a sus subalternos, el 66.6%, manifestó que la poca preparación y el escaso criterio de los subalternos los obliga a intervenir prácticamente en todos los asuntos de su Unidad. Por ello consideran que las funciones de decisión residen en su puesto y no en los niveles inferiores quienes solo deben buscar las mejores medidas para cumplir las órdenes.

Ahora bien, en relación a los niveles jerárquicos, ubicados -- abajo de las Jefaturas de Departamento, se considera que fundamentalmente deben tomar decisiones de carácter operativo de "cómo hacer", y sucede un fenómeno muy similar al que ocurre en los niveles superiores.

En una entrevista de opinión aplicada a 12 Jefes de Oficina y 24 Jefes de Sección, que opinaron sobre sus respectivos cargos se obtuvo la siguiente información:

Nivel de Jefatura de Oficina: A este nivel y, para ilustrar -- sobre la conciencia que se tiene sobre la posición ante el sistema de adopción de decisiones, se menciona que el 66.6% manifestó, no haber analizado qué facultades de decisión correspondían al puesto. Ante la pregunta, el 100% consideró que debería tener facultades de decisión sobre los fines y sobre los medios, ya que son ellos los que tienen mayor conocimiento sobre las situaciones concretas. Calculan conocer las necesidades organizacionales, los programas y los resultados de su aplicación -- los obstáculos y los apoyos que impiden o favorecen la buena marcha de los mismos. Además consideran llevar ellos la carga más pesada del trabajo y conocer los recursos materiales y huma

nos que se requieren, o los que son inoperables etc. Sin embargo afirman que en la práctica se ven impedidos para tomar decisiones, salvo ante situaciones muy simples y relacionadas con el desempeño del trabajo de sus subalternos o con los servicios que se proporcionan. En todo caso su única función ha sido hacer llegar al nivel superior, proposiciones o sugerencias a efecto de lograr que el Jefe decida en el sentido que se desée. Al respecto el 83.3% manifestó que en muy pocas ocasiones su opinión era tomada en cuenta.

Si no es por su propia iniciativa, el jefe rara vez solicita su opinión para efecto de tomar una decisión. Solamente se les solicita información sobre aspectos muy técnicos que él desconoce y no se sabe en qué forma o para qué, va a procesar esa información.

De la misma manera como sucede en los primeros niveles, se considera que el Jefe de Departamento, tiene grandes facultades para tomar decisiones dentro de la unidad, pero que aún así, la posición del Jefe es muy ambigua, porque ante situaciones parecidas, en ocasiones exige que se le consulte y en otras que "ni se le pregunte, que ya se sabe que debe hacerse". Para no violentarlo, optan por consultarle antes de actuar. El 16.7% opinó que en realidad, el Jefe no "puede" decidir, no tiene criterio para hacerlo y que les solicita que todo lo manejen ellos, solo que lo mantengan informado, con la limitante de que nunca les reconoce ante el Director. Cabe mencionar que esto se detectó dentro de una misma unidad.

En relación a la posición que guardan frente a su superior, en cuanto a decisiones se refiere, el 75% coincide, que dependen

en gran medida de decisiones que él toma en forma precipitada impositiva a veces absurda o inexplicable. En general afirman que no se toman las decisiones adecuadas a cada caso concreto y aceptan que esto y el no ser tomados en cuenta, provoca desmoralización, desmotivación y por ello muchas veces "se interesan" poco por los resultados del trabajo. El 16.7% menciona - que aún cuando su Jefe desee tomar decisiones consideradas como adecuadas, por el poco apoyo que tiene del Director, se ve impedido u obstaculizado para hacerlo. Sólo el 8.3% aceptó - estar conforme con las disposiciones de su Jefe y con su participación en las decisiones.

En cuanto a sus subalternos, consideran que éstos no deben tener facultades de decisión, ya que no tienen la visión de conjunto suficiente para ejercerlas. "Pero son tomados en cuenta ya que se les pide opinión sobre el trabajo antes de darles - instrucciones".

Nivel de Jefatura de Sección: A este nivel las opiniones se encuentran polarizadas. Si bien el 83.3% expresaron no haber reflexionado sobre este punto y no consideraron que por el cargo deben tener facultades para tomar decisiones, el 54.6% se manifestaron abiertamente en contra del sistema de adopción de decisiones y coinciden en que su opinión "nunca es tomada en cuenta", de tal suerte que su participación en ese sistema es nula. Argumentan que en muchas ocasiones teniendo proposiciones que hacer o teniendo conocimiento sobre lo que en relación a su trabajo se decide, no han tenido oportunidad de expresarse. Afirman que es en la Jefatura del Departamento, en donde se toman todas las decisiones y desconocen las razones que lle

varon a tomarlas. Unicamente deben concretarse a ejecutar lo que se les ordena. Asimismo estiman que sus Jefes (los jefes de Oficina) no tienen ninguna facultad de decisión, pues cuando llegan a hacerles algún planteamiento siempre se enfrentan al comentario "lo voy a consultar y a comunicar al Jefe, haber que decide".

Se quejan de que el Jefe del Departamento tiene "sus preferencias". Son pocos a quienes consulta y con quienes establece buena comunicación ó que reciben instrucciones directas de él. En suma, piensan que "a sus superiores no les interesa su opinión y por ello sienten que su trabajo no es importante", situación que les provoca "desmotivación y poco interés por la labor que desempeñan".

En general, perciben contradicciones en las decisiones, reciben instrucciones en un sentido y en otro, teniendo en ocasiones que repetir una tarea varias veces, bajo diferentes modificaciones.

El 46.4% de los entrevistados, por otra parte consideran que su función es acatar todas las disposiciones emanadas de los superiores y que si éstos deciden algo, es porque tienen razones para hacerlo. Sin embargo, dicen que en ocasiones deben hacer una misma tarea repetidas veces por la confusión en las órdenes.

En relación a la forma como se toman las decisiones, manifiestan una total indiferencia porque "de todos modos no se puede hacer nada".

Como puede verse, existe en el sistema de adopción de decisiones una tendencia muy marcada a la centralización.

Es en la cabeza de la cúspide jerárquica hacia donde se dirigen primordialmente los asuntos que requieren solución, no para que ahí se resuelvan a nivel operativo, sino para que en ese punto se tome la decisión respecto a su manejo.

Obviamente hay un desplazamiento de las funciones de decisión - hacia arriba, situación que debilita a los centros originales, - que aún cuando formalmente no están determinados, desde el punto de vista organizacional están dados desde el momento en que se les asignan a las diferentes unidades responsabilidades en relación a programas y actividades concretas que deben ser desarrolladas debiendo informar de los resultados. Además es palpable que informalmente de alguna manera, los diferentes niveles jerárquicos tienen conceptuadas, el tipo de facultades de decisión que son inherentes al cargo. Es decir, han manifestado - cuáles "deberían ser".

De alguna forma se detecta que en todos los niveles existe inconformidad respecto a la distribución de las funciones de decisión y se hace notoria la dependencia que cada nivel tiene - de los superiores. Como ha sido expresado, provoca en los responsables de unidad, desmotivación, apatía y, poco interés en el desempeño del cargo; en las actividades, retraso, repetición y en los asuntos que demandan solución, un trato y manejo inadecuado, no idóneo.

Así, este centralismo impide que cada unidad se interese, analice y resuelva sus propios asuntos con mayor responsabilidad y eficacia. Además, las decisiones que se toman, teniendo los -

responsables las facultades o nó, para hacerlo, al parecer de los diversos niveles, no son las apropiadas.

Se han omitido opiniones en el sentido de que se toman decisiones en forma precipitada y subjetiva, que las mismas no son las adecuadas, que a veces parecen absurdas etc. Esto supone que - hay deficiencia en el proceso de adopción de las mismas, que - quienes toman decisiones, no se allegan de la información necesaria, que se efectúa inapropiadamente, o nó se efectúa el análisis de alternativas, etc.

En suma, que los procedimientos a través de los cuales se llega a tomar una determinación no contemplan los diversos elementos necesarios para hacerlo de la manera más satisfactoria posible.

2.3 PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

Una vez visto sobre que asuntos se toman decisiones, bajo qué premisas, con que limitantes y dónde se localizan las funciones de toma de decisión, es necesario ver como se toman, cual es el proceso que para ello se sigue. Cabe mencionar que este punto no contempla las decisiones mas simples consideradas como rutinarias, sino que se hace referencia a aquellas descritas, en relación a los fines y a los medios, en apartados anteriores.

Los datos y proporciones que habrán de mencionarse son resultados de encuestas de opinión aplicados a 50 trabajadores elegidos al azar, de entrevistas efectuadas con 6 funcionarios - del nivel de Jefatura de Departamento hacia arriba, así como de observaciones directas efectuadas en el medio de trabajo.

Un primer aspecto del proceso de adopción de decisiones, consiste en analizar si las mismas se toman en forma individual o en grupo. Desde el punto de vista organizacional la mayoría de las decisiones son susceptibles de tomarse por ambos canales siendo el segundo el considerado como más eficaz por la participación que exige de los miembros a quienes atañe el asunto en cuestión. Por una parte, si se maneja adecuada y ordenadamente al grupo, podrán ser consideradas opiniones diversas y diferentes enfoques que enriquecerían el análisis previo a la decisión.

Esto obviamente favorecería encontrar la mas adecuada. Por otra, al permitir la participación, se estará dando lugar a que los individuos que hayan intervenido, acaten con mayor aceptación la decisión tomada.

En el área, las decisiones no tienen verificativo en reuniones de grupo sino que son tomadas a nivel individual con las consiguientes limitaciones que se derivan de no hacerlo en grupo. Las posibilidades de participación de los interesados en la toma de decisión se ven muy constreñidas por la ausencia de "reuniones de trabajo", en donde para conveniencia de todos, se llegara a un acuerdo sobre aquellos asuntos que deben atenderse.

De los 50 trabajadores encuestados, el 88% manifestó que no participaba en reuniones de grupo, porque de hecho, en la unidad en dónde laboran no se sigue ese sistema de trabajo, y se hace mención a que por "no tener la posibilidad de dirigirse al Jefe", porque "no los recibe" y no teniendo la oportunidad de ser escuchados en grupo, se han encontrado en situaciones en las cuales no ha sido posible hacer planteamientos que consideran procedentes. La mayoría coincide en que las "juntas de equipo son necesarias, porque evitaría los malos entendidos" y favorecerían las relaciones humanas se evitarían "los chismes, rumores y las críticas destructivas". Afirman que en múltiples ocasiones "se les ha indicado que periódicamente, se organizarían reuniones de trabajo, pero que de hecho se han ido posponiendo o simplemente no se ha vuelto a hablar del asunto".

De la entrevista aplicada a 6 funcionarios, se obtuvo la siguiente información: El 100% coincide en que las reuniones de trabajo son inoperantes. En primer término afirman que muy rara vez se han efectuado y que a últimas fechas, se han organizado con cierta regularidad, pero en función de que se

pretende "dejar marchando" la Dirección, al cambio de Administración. Comentan que realmente aún cuando está presente el "equipo", es decir, los 3 primeros niveles, de hecho, las decisiones las toma el Director con el interesado sin que se lleve a cabo un trabajo de grupo. No se unifican criterios, ni se analizan situaciones de conjunto, "nadie pone atención, ni manifiesta verdadero interés por el problema que plantea el compañero". Así, piensan que se pierde el tiempo la experiencia y las capacidades individuales; estas últimas puestas en entredicho, pues cada uno de ellos piensa que los demás no tienen la suficiente habilidad o preparación como para opinar sobre cuestiones de cada unidad en lo particular.

Cuatro de los cinco Jefes de Departamento, afirmaron que no realizaban cesiones de trabajo con sus subalternos para efectos de tomar decisiones en relación al trabajo, porque "no hay tiempo", "no son provechosas", "la gente no habla así", "porque finalmente el que tiene que tomar la decisión soy yo".

Y a la pregunta de porqué no fomentaban las reuniones por cada sub-unidad que de ellos dependía, la respuesta generalizada fué que "no eran necesarias porque cuando algo surgía se trataba de inmediato, en forma directa y personal con el interesado, así no habría que esperar hasta que se celebrara la reunión".

Así pues, los funcionarios no han encontrado valor alguno en celebrar reuniones de trabajo. Sin embargo están concientes de que no hay una adecuada coordinación ni comunicación entre las diversas unidades. Los 6 funcionarios afirmaron que no

se ha llegado a conformar en la Dirección, un equipo de trabajo, por lo que se han favorecido las rivalidades y la competencia.

Un segundo aspecto del proceso de toma de decisiones, es el que se refiere concretamente a los pasos que se siguen para ello. El proceso general de adopción de decisiones, considerado como un sistema, contempla las siguientes fases: - Identificación y definición del problema, consideración de metas, objetivos, políticas y recursos disponibles, planteamiento y análisis de alternativas, toma de decisión, comunicación y aplicación de la decisión, supervisión y control, por último retroalimentación.

2.3.1 IDENTIFICACION Y DEFINICION DEL PROBLEMA

Para efectos de tomar decisiones, este primer paso se considera vital, ya que en gran medida determina las siguientes - fases que de hecho, responderán y dependerán de éste.

En el área se detecta que en esta primera fase se presentan algunas desviaciones, de acuerdo a técnicas de observación directa y análisis, efectuados en contacto con el medio de la decisión.

Una primera desviación se dá en virtud de que al plantear - una situación que exige solución, con frecuencia se tiende a exagerar o reducir las dimensiones de la misma. Dependiendo de las circunstancias se procede en un sentido, o en otro. Por ejemplo: Si se considera que el Jefe va a molestarse por

el planteamiento del problema, o que de alguna forma compromete o revela descuido o falta de responsabilidad u omisión por parte de quien expone el hecho, etc., entonces se reducen, se limitan o se eliminan algunas características del mismo. Si por el contrario, el planteamiento implica originalidad responsabilidad, iniciativa o "imagen" para quien lo expone, o bien implica responsabilidad o culpa a "alguien" con quien no se tienen relaciones positivas, entonces, las características y la trascendencia del problema se exageran.

Una segunda desviación se manifiesta en el hecho de que se tiende a atacar problemas menores, derivados de otros que son realmente la causa. Es decir, se confunden los efectos con las situaciones que los originan, impidiendo con ello, que se atiendan y resuelvan los problemas desde su raíz.

Así, se vuelven a repetir conflictos semejantes emanados de un problema mayor que no ha sido detectado, o que no ha sido previsto como la posible causa.

Como un ejemplo se cita: Si un trámite no es realizado debidamente y por ello, no se recibió el suministro de material necesario para un evento, se opta primero por llamarle la atención al empleado y segundo, se autoriza que dicho material se adquiriera con cargo a otra partida presupuestal. Así se resuelve el problema inmediato, que es proveer del material necesario para el evento, pero se corre el riesgo de que esto se vuelva a repetir.

En el fondo existe un problema de desorganización por el cual no se comunican con tiempo las necesidades al personal que -

hace la gestión, no se le dan a conocer con precisión los - procedimientos que deben seguirse, o no existe la adecuada coordinación con el área que provee los suministros etc. Esto no se resuelve con un "no quiero que se vuelva a repetir", sino a través de un análisis de las partes que intervienen a fin de clarificar el origen de la falla y ver que se resuelva.

Una tercera desviación, se dá en virtud de que cuando se expone una situación considerada "difícil", por sus implicaciones de carácter "político" o personal, se soslaya el problema en sí, para impedir que trascienda hacia otras esferas o niveles. Así, de hecho para efectos de identificación del problema, e iniciar el proceso de decisión, se parte de una segunda situación que provoca inclusive que se olvide el conflicto inicial. A manera de ejemplo se cita: Se formula información sobre el funcionamiento de una unidad, detectándose que hay deficiencias en la misma. Como ello implica el deterioro de la imagen de la Dirección que nombró al responsable, de quien se habían proporcionado datos positivos, se detiene o modifica la información a fin de que no llegue a niveles superiores. La unidad continúa igual.

Una cuarta desviación y que representa una falla de identificación del problema, se dá cuando éste en realidad no existe. Es decir, ante una situación que parece demandar una toma de decisión, se efectúan movilizaciones, discusiones, indagaciones, etc., para llegar a la conclusión de que "ya se habían girado instrucciones", que "fue una confusión", etc. Aún - cuando este fenómeno aparezca como insignificante, en la realidad representa pérdida de tiempo y a la vez refleja proble

mas de organización, comunicación y control. Es frecuente en el área, que el proceso de decisión se desencadene inutilmente, acompañado por lo general de enojos, regaños y desesperos que solo provocan tensiones en las relaciones humanas.

En relación a estas desviaciones, se efectuaron entrevistas - con 6 funcionarios de los 3 primeros niveles y todos coincidieron en aceptar que situaciones como las antes descritas, - se suceden en el área.

De la entrevista guiada aplicada a 50 empleados de la Dirección, en relación al proceso de toma de decisiones, el 74% - opina que por lo regular cuando se presenta una situación - objeto de decisión, relacionada con el trabajo que ellos desarrollan, la mayoría de las veces no se les solicita amplia información al respecto y menos su opinión personal. El 52% coincide en que "por esto hay malos entendidos", porque "no dan la oportunidad de aclarar detalles", y al 44%, afirma - que cuando se le ha preguntado "no ha visto que su opinión sea tomada en cuenta". Lo mas serio, es que el 46% considera que ha tenido información que no ha podido transmitir - "porque después lo consideran chismoso", "porque ni hacen caso y nada mas se quema uno", "de todas formas nada mas reportan lo que quieren o les conviene", etc.

Obviamente las irregularidades que existen detrás de estas opiniones repercuten en forma negativa, impidiendo una adecuada valoración de los problemas sobre los cuales deben tomarse decisiones.

2.3.2 CONSIDERACION DE OBJETIVOS, DE METAS, POLITICAS Y RECURSOS DISPONIBLES.

La Segunda fase del proceso de decisión, implica analizar la situación-problema en relación a los objetivos, metas, políticas y recursos, para poder definir cual debe ser el curso o la dirección de la decisión.

En este renglón, basta mencionar que ya se hizo referencia a las premisas bajo las cuales se toman decisiones y a las deficiencias existentes en cuanto a objetivos, metas y políticas se refiere. Así, sobra decir que en el proceso, la consideración de estos factores se haya muy debilitada en relación al modelo de racionalidad propuesto por la teoría.

Cinco de los seis funcionarios entrevistados, mencionan que no es necesario en cada caso concreto estar recordando objetivos, metas y políticas, "que de hecho cada uno de ellos ya se ha formado un cierto criterio al respecto, que les permite encauzar las decisiones como es necesario". Solamente uno de ellos aclara, que antes de decidir indaga bajo que políticas debe hacerlo. Si para ello es necesario, consulta las Condiciones Generales de Trabajo, las disposiciones oficiales, etc.

En cuanto a la consideración de los recursos disponibles, cabe decir que es el aspecto menos descuidado en esta fase. De hecho se le considera mayor atención y por lo general antes de tomar una determinación, se hacen consultas y se solicita información al respecto.

Los 6 funcionarios comentan que "antes de decidir, siempre toman en cuenta los recursos disponibles", aún cuando mencionan que a última hora ya tomada la decisión, en su fase de aplicación, los recursos previstos no se encuentran disponibles- por retraso de trámites, dando por ello la apariencia de que no se previeron.

2.3.3 PLANTEAMIENTO Y ANALISIS DE ALTERNATIVAS.

Esta fase del proceso, implica un análisis riguroso y concienzudo que permita definir claramente diversas alternativas, especificándose las ventajas y desventajas de cada una de ellas de tal forma que realmente se esté en posibilidades de optar por la mejor o la más satisfactoria.

De acuerdo a las apreciaciones derivadas de la observación directa aplicada en 6 reuniones de trabajo de los 3 primeros niveles y en una multitud de acuerdos individuales, efectuados por funcionarios de esos mismos niveles, se puede afirmar que un tipo de análisis como el anteriormente descrito no se lleva a cabo. En aproximadamente el 80% de los casos muy superficialmente surgen cuando mucho 2 alternativas, sin que se analicen a fondo las ventajas o desventajas de cada una de ellas. De hecho lo que prevalece y tiene mayor peso, es la externada por el superior jerárquico presente. En el 20% restante se tiene mayor cuidado en plantear las alternativas que de hecho corresponden a situaciones mas serias, por su trascendencia mas bien de tipo "político" o por ser cuestión de "centavos". Es importante señalar, que muy rara vez sucede

en relación a los programas y actividades de "rutina", que son el objeto de la existencia de la Dirección.

De la entrevista guiada aplicada a 50 empleados, sobre este punto se detectó lo siguiente: En relación a la proposición de alternativas, solo el 22% afirmó que lo había hecho y por lo general, por propia iniciativa. De este porcentaje mas de la mitad, señaló que su opinión "no había sido tomada en cuenta", o bien que no había influido en el proceso. Esto quiere decir que de hecho el 16% o bien solo 8 trabajadores de 50 consideran que han podido externar proposiciones con éxito. Es interesante mencionar que el 43% acepta que ha habido ocasiones en que tienen proposiciones que hacer y "no las han querido externar" y la razón se resume a un "para qué" o "no tiene caso". Esto supone que por experiencias previas, los mismos trabajadores se eximen de participar en el proceso.

Lo cierto, es que se pierde en esta fase un caudal importante de experiencia y conocimientos que facilitarían posiblemente la toma de decisiones.

2.3.4 TOMA DE LA DECISION.

Esta fase es muy concreta y se refiere al acto mismo de tomar la alternativa previamente considerada como la más satisfactoria.

Derivado de lo antes expuesto para las fases anteriores del proceso, se puede deducir que la decisión prácticamente se to

ma bajo condiciones muy subjetivas por parte del que decide.

Al tercer nivel -Jefatura de Departamento- la opinión generalizada es que en el momento de que el superior toma una decisión un "¿cómo ves?" o "¿estás de acuerdo?", casi siempre - expresado, no representa en la realidad una oportunidad para disentir pues aún cuando ésto se intente, pocos o nulos serán los resultados.

Así, una decisión ya tomada solo logrará modificarse, si se comprueban resultados poco aceptables y, en todo caso podrá aplicarse la modificación en situaciones similares que se presentan posteriormente, a menos que sea necesario volver a decidir sobre el mismo asunto.

De la entrevista guiada aplicada a los 50 empleados se detectó lo siguiente: El 82% manifestó que en la toma de decisiones relacionada con asuntos de su competencia, no se les pregunta si están de acuerdo. Sólo el 32% ha intentado oponerse con pocos resultados.

El 44% dice no estar de acuerdo con las decisiones que se toman y el 22% dice no estarlo a veces.

Es interesante mencionar que un rasgo común encontrado, es que explican no estar de acuerdo porque hay muchos "favoritismos", por lo que se deduce que un aspecto primordial de preocupación o inconformidad del empleado, es el manejo de recursos humanos por el cual creen no verse "favorecidos" o se sienten relegados

De cualquier forma se hace evidente que a lo largo del proceso, el empleado, el que trabaja directamente sobre los problemas, va siendo relegado en cuanto a participación se refiere. Así se hace patente la falta de información y de consideración de criterios que favorecerían la localización de soluciones mas adecuada a cada caso concreto.

El proceso considerado como un sistema, no termina con la toma de decisión. En la práctica para la cabal comprensión y aplicación de la misma - resulta vital, la forma como se comunica, como se transmite.

2.3.5 COMUNICACION DE LA DECISION.

En esta fase practicamente se inicia la aplicación de la decisión, ya que al ser traducida a indicaciones, se están sentando las bases que, dependiendo del planteamiento que se haga de las mismas, se favorecerá o nó la correcta implantación de las medidas correlativas.

Se considera, que esta fase del proceso reviste especial importancia, porque cualquier falla que se presente durante la transmisión o comunicación, inutiliza cualquier esfuerzo realizado en las fases anteriores en el sentido de buscar la mejor decisión.

En el área se ha podido detectar que existen algunas deficiencias y desviaciones, que afectan o alteran el objetivo que se pretendía alcanzar con las decisiones tomadas.

En relación a las deficiencias, se ha observado que cuando se transmite una decisión, no se explica cuales fueron las razones o circunstancias que le dieron origen; no se aclara porque se optó por determinada alternativa o porque se estimó conveniente tomar esa determinación. No se menciona que se pretende lograr, o con fundamento en que disposición se llegó a ella etc. Es decir, no se hace referencia al medio ambiente en que se dió la decisión. Esto dificulta la ejecución de las órdenes derivadas de la misma, ya que de hecho se llevan a cabo sin mayor comprensión del sentido que tienen.

De alguna manera, esta deficiencia no contribuye a que el trabajador ponga mayor interés en su desempeño, porque en sí, no está interiorizado del grado de importancia que revisten.

Es frecuente entonces, que por falta de comprensión del medio ambiente señalado, las acciones no correspondan a la intención inicial de la decisión. Así un "estó no es lo que pedí" se sucede repetidas veces, debido en gran medida a la falta de claridad y de especificaciones al respecto.

Esto sucede cuando se menciona cual fue la decisión tomada. Pero tiende a agravarse esta deficiencia, porque también sucede que en la comunicación no se llega a hablar de cual fué concretamente la determinación adoptada. Unicamente se transmiten órdenes aisladas a diversas personas, que se concretan a ejecutarlas, con la correspondiente información fraccionada, ya no de la decisión o de su medio ambiente, sino de las instrucciones que de ella se derivan.

De la entrevista guiada, aplicada a 50 empleados se detectó lo siguiente: El 76% manifiesta que cuando se le comunica una decisión, no recibe información relativa a las razones o motivos, a los objetivos o a los fundamentos que le dieron origen. De este porcentaje mas de la mitad coinciden en que posteriormente se enteran por comentarios o "rumores" de los compañeros. El 64% afirma que cuando recibe órdenes concretas, no se le explica a qué decisión obedecen y el 36% expresa que cuando pide explicaciones, no se las dan. El 52% indica que ha estado ante situaciones en que le tienen que hacer aclaraciones, por confusiones o diferencias entre la orden emitida y la acción realizada.

En relación a las causas por las cuales no se informa a los subalternos del medio ambiente de la decisión, la mayoría de los funcionarios del tercer nivel, -quienes sí lo conocen- coinciden en que "no tienen porque enterarse" "no lo entenderían" "tendría que explicárseles sobre otras cuestiones de fondo" "a veces no hay tiempo por la premura que exige el caso", etc.

Salvo esta última consideración que podría ser subsanada posteriormente a la solución de caso que requiere prontitud con la correspondiente explicación, de hecho las razones esgrimidas solo denotan que no se ha analizado la importancia de la transmisión de información lo mas precisa y completa posible. Cabe mencionar que desde el 1er. nivel jerárquico hasta el tercero, es frecuente escucharles "no me entienden lo que quiero", "tengo que estarles repitiendo las cosas".

Es obvio que hay fallas en la comprensión de las decisiones que se transmiten y las instrucciones que se dictan, favorecidas y provocadas también por otras circunstancias que se han detectado.

No se utilizan los canales formales de información, permitiendo con ello que sea por "el rumor" y los comentarios de los compañeros "como se transmite la misma", con la consiguiente distorsión y confusión. A esto y a la limitada información que se comunica, se suma el hecho de que para que ésta llegue a los empleados a quienes les compete o corresponde, a veces es necesario que pase hasta por 4 o 5 niveles jerárquicos, con el correspondiente riesgo de interferencias, distorsión y debilidad del asunto, objeto de la comunicación.

Ahora bien, para efectos de eficacia en el trabajo, es importante que no se generen desviaciones en la transmisión de la decisión.

En el área se detecta en el 3er, nivel que sobresalen dos situaciones que desvían el sentido de la decisión.

En primer término, cuando se adopta una decisión en los niveles superiores con la que no se está de acuerdo, casi a "voz de cuello", se les dice a los subalternos que "fue una decisión impuesta", "tomada al arbitrio del Jefe", creando con ello inconformidades y confusiones innecesarias que solo provocan que las acciones se lleven a cabo con desgano. Mas constructivo sería que el asunto se ventilara entre el inconforme y el que tomó la decisión, o bien que conjuntamente con los sub

alternos se estudien alternativas con mayor peso y fundamento que logren influir en el proceso de toma de decisión.

En segundo término, se llega a desviar el sentido de la determinación tomada, cuando el funcionario de este nivel mas que por transmitir la decisión, se preocupa por hacer sentir o - creer a los subalternos que "él tomó la decisión", "que él - tiene gran influencia en los superiores", "que él tiene auto-ridad", etc., situación que también provoca actitudes negati-vas en los subalternos, con la correspondiente afectación en el trabajo.

Se reconoce, que estas situaciones opuestas responden a carác-teres individuales de las personas, pero se dan con cierta - frecuencia, siendo palpable el efecto negativo que producen. Por ello se mencionan.

Asi pues, esta fase que puede ser considerada como simple ó sencilla, porque parece limitarse a "transmitir o comunicar", "algo", ya elaborado, resulta ser un punto vulnerable y deli-cado, que requiere de la consideración de una serie de facto-res que garanticen la fidelidad de la transmisión. En el área de alguna manera han sido descuidadas algunas de ellas, signi-ficando ello un obstáculo para la adecuada ejecución de las - tareas, y a la vez, manifiesta que no se dá la necesaria par-ticipación de los empleados en el propio sistema.

2.3.6 SUPERVISION, EVALUACION Y RETROALIMENTACION.

Esta última fase del proceso del sistema de toma de decisiones

así como la anterior referida a la comunicación, no contemplan estrictamente a los factores que intervienen en la adopción directa de determinaciones. Sin embargo, son aspectos fundamentales que desde el punto de vista organizacional, constituyen un enlace entre las decisiones y la acción que se deriva de ella. En este sentido, constituyen la fase dinámica - del proceso y determinan en gran medida, el impacto de las - decisiones que se toman.

La importancia de la toma de decisión, no termina en el hecho mismo de tomarla, sino que trasciende a la acción, primordialmente porque la decisión en sí misma, no resuelve el problema o asunto por el cual se originó. Se resuelve a través del desarrollo de acciones concretas que requieren de supervisión y evaluación, a efecto de lograr producir el efecto deseado.

En el área, se ha detectado que las funciones de supervisión y evaluación se encuentran muy debilitadas. Los responsables de cada unidad de alguna forma dan seguimiento a las tareas que encomiendan a sus subalternos, pero de una forma empírica, y a veces superficial. A nivel de toda la Dirección, se solicitan informes eminentemente de carácter cuantitativo, - en dónde no caben el análisis y las apreciaciones de tipo - cualitativo. Así, las acciones poco se contrastan con los - objetivos que se pretenden alcanzar.

Por lo general, no se supervisa el desarrollo de la acción. Interesan los resultados. De esta manera no se conocen en - muchos casos cómo el empleado efectúa su tarea, de qué medios

se vale, si optó por los mas adecuados, si tuvo dificultades y, en suma, poco se aprecia el esfuerzo que imprime a su tarea. Por una parte esta creencia deja poco margen a que se optimice la acción y por otra, el empleado al no ver que su trabajo es observado, resta fuerza y dedicación al mismo.

En el área no existe una Unidad que a nivel de Dirección, supervise y evalúe las tareas encomendadas a las diferentes unidades. Unicamente a nivel Subdirección, se recaban informes cuantitativos -como antes se mencionó- que sin ser procesados, son enviados al nivel superior. Estos informes no son "vistos" por el titular de la Dirección, sino que directamente, para cubrir el requisito, a su vez son remitidos al nivel jerárquico siguiente.

En relación a la supervisión y evaluación del trabajo, el primer nivel jerárquico opina que a este nivel no es posible llevar a cabo esa función, porque deben atenderse otros asuntos. Considera que no tiene caso que exista una unidad dedicada a ello, sino que son los Jefes de Departamento, quienes tienen la obligación de desarrollar esa función y menciona -"que nunca se me informa, siempre tengo que estarles solicitando que lo hagan". Al tercer nivel -Jefes de Departamento- se encuentra divididas las opiniones. Unos opinan que -"siempre informan al superior de lo que hacen", lo que sucede es que se olvida o "no se le dá importancia", "lo tengo informado y sabe bien lo que hago, y otros mencionan que rara vez pueden hablar con calma e informarle", "siempre está ocupado o simplemente no está".

En relación a sus subalternos todos afirman categóricamente

que saben perfectamente lo que hace su personal y cómo trabaja y, que aún cuando no lo manifiesten por escrito, evalúan el trabajo y saben realmente cuales son los logros obtenidos.

Con referencia a estas últimas afirmaciones, no se niega que se den esas posibilidades, pero si se detecta que no se capitaliza, que de hecho, para efectos organizacionales, no se procesa toda esa información en beneficio del trabajo.

Así pues, con estas deficiencias en la supervisión y evaluación del trabajo, y la dificultad que se encuentra para aprovechar la experiencia, el proceso de retroalimentación de las decisiones, necesariamente se dá en una forma muy limitada. Solo se presenta a nivel individual. Cada persona con facultades para modificar o cambiar una decisión, un hecho o un asunto, podrá hacer acopio de su propia experiencia y conocimiento y en base a ello enviar nueva información al sistema de toma de decisiones e influir de alguna manera en él. Su limitación estriba en que no rebasa el mero ámbito individual, de tal manera que no puede ser utilizado en el ámbito de toda la Dirección y formar parte de un sistema general de toma de decisiones como apoyo, no de una, sino de todas las unidades que la conforman.

Toda la riqueza de información en que podría traducirse un adecuado proceso de evaluación y el valioso apoyo que para el desarrollo del trabajo representaría una correcta supervisión se diluye en gran medida, por la falta de una formulación metodológica y procedimental de medios, de instrumentos, que a todos los niveles y en todas las unidades, debiera operar a favor del desarrollo de los programas encomendados a la Dirección.

ción, y por ende en beneficio de los empleados, quienes desempeñarían con menores dificultades las tareas de las cuales son responsables.

Así pues, se ha detectado que a lo largo del proceso de toma de decisiones, considerado éste como un sistema que comprende varias fases, se presentan deficiencias y desviaciones, que si bien, no impiden la toma de decisiones, de alguna manera, a veces determinadamente obstaculizan o impiden que estas últimas se acerquen a la ideal racionalidad, que demandan las necesidades organizacionales.

La tendencia a la subjetividad dentro del proceso, dada en gran medida por la falta de información adecuada y oportuna y, por la debilidad en la participación de los empleados, hace que la decisión dependa prioritariamente de las circunstancias y limitaciones personales, y no de los intereses y exigencias propias del trabajo.

Así, al alejarse las decisiones de los factores legítimos que deben conformar el medio ambiente de las mismas, las soluciones encontradas poco contribuyen a conformar en todo, una Unidad coherente, que a través de su estructura y funcionamiento marche hacia la consecución óptima y satisfactoria de los objetivos que se le han asignado alcanzar.

C O N C L U S I O N E S

CONCLUSIONES.

El Area de estudio, como Dirección que proporciona servicios en la Dependencia, tiene razón de ser, por la existencia de fundamentos y objetivos que la legitiman. Para la consecución de esos objetivos, ha requerido estructurarse y organizar su funcionamiento, así como proveer y disponer lo conducente a efecto de contar con los medios adecuados y oportunos para dar respuestas y solución a las demandas que se le presentan.

Derivados de estos procesos, han surgido problemas, situaciones, movimientos que de alguna manera han sido objeto de una toma de decisión.

De acuerdo a los resultados obtenidos del estudio realizado, en el área se presentan desde el punto de vista organizacional serias limitantes para la toma de decisiones, que la obstaculiza, la alejan de su "ideal" racionalidad. El medio ambiente que rodea a la decisión, dificulta la consideración de factores necesarios para tomar la más adecuada, e impiden la participación en ella, del elemento humano que se encuentra más en contacto con las situaciones que demandan solución.

En primer término, como un serio obstáculo en el medio, se detectó que no se tienen precisados los objetivos internos y metas, no se han formulado las políticas necesarias, las unidades están debilmente estructuradas y no se han establecido los sistemas organizacionales y procedimientos operativos in

dispensables para el desarrollo del trabajo.

Así de principio existen fallas estructurales y funcionales, producto de decisiones inadecuadas pero que a su vez, conforman un medio poco propicio desde el punto de vista organizacional, para tomar decisiones satisfactorias.

Factores como la ausencia de regulaciones y directrices claras, la indeterminación de los límites de las responsabilidades y funciones y, la inespecificidad de las facultades que se tienen para la toma de decisiones, se constituyen en limitantes para un alto porcentaje de los empleados que trabajan en la Dirección que por ello se limitan a ejecutar órdenes, en gran medida dependiendo de su criterio personal.

La participación adecuada y oportuna de los individuos en el sistema de adopción de decisiones del área se ve constreñida por diversos factores como: la falta de capacitación e interiorización en el trabajo a todos los niveles, la rigidez de la estructura jerárquica y los valores entendidos de autoridad, así como por la imposición de algunos procedimientos inflexibles e impersonales.

La marcada tendencia a la centralización en el toma de decisiones provoca el desplazamiento hacia arriba de los Centros legítimos de decisión, situación que se vé favorecida por la indefinición que prevalece en relación a la distribución de funciones de toma de decisión.

El centralismo y la indefinición mencionada, a su vez dan lugar a que quienes deban hacerlo, no asuman la responsabilidad correspondiente en la toma de decisiones, con las consiguientes consecuencias. Los niveles jerárquicos medios e inferiores se ven debilitados en sus funciones y por ende limitados para optar en forma mas autónoma por alternativas que permitan atender los problemas de su área. Así se dá una marcada dependencia hacia la cúspide jerárquica que dificulta la solución idonéa y oportuna a los asuntos que se presentan.

Por encima de los intereses y objetivos propios del área considerada como una Organización, se localizan intereses de orden "político y personal", que dan lugar a que las decisiones que deben tomarse, predominantemente estén reguladas o determinadas por dos premisas: Satisfacer demandas de carácter político y satisfacer exigencias personales, ambas, a través del trabajo. Esto provoca la desatención de los intereses legítimos de la Dirección, con la consiguiente distracción de esfuerzos y recursos. La prevalencia de estas premisas dá lugar a desviaciones en las decisiones, ya que los asuntos que deben atenderse están jerarquizados para su atención de tal forma, que en muchos renglones quedan relegados a un tercer plano - los programas, actividades y recursos que son inherentes a la Dirección. Por este debilitamiento y desatención de los programas, resultan afectados, a su vez, los beneficiarios de los mismos.

En las fases del proceso de toma de decisiones se detectan serias deficiencias, ocasionadas en gran medida, por la falta de sistemas adecuados de información, de comunicación y de -

control. No se efectúan reuniones participadas para la obtención de información y análisis de alternativas. No se llevan a cabo las consultas necesarias a fin de considerar la normatividad y fundamentar las decisiones y poco se aprovecha la experiencia obtenida en casos anteriores, etc. Estas deficiencias originan que las decisiones muchas veces se tomen en forma precipitada y con un carácter eminentemente subjetivo. Así no se responde satisfactoriamente a los problemas y situaciones que requieren ser resueltos.

Con estas limitaciones en el Sistema de Toma de Decisiones, - las repercusiones en la estructuración y funcionamiento del área han resultado evidentes.

En primer término, los propios empleados que ven lesionadas sus condiciones de trabajo, por las consecuencias de las decisiones que en relación a ellos se toman, y viéndose en gran medida imposibilitados o limitados para participar o influir en las decisiones, han manifestado inconformidad y desmotivación, sentimientos que afectan e inciden negativamente en su propio trabajo. Simultáneamente, al no ser considerados en el proceso de toma de decisiones, la organización pierde valiosa información para fortalecer su propio funcionamiento.

Siendo que la Dirección presta servicios de orden social, no se lleva a cabo un trabajo de investigación previo a la formulación de planes y programas, lo que ha provocado que las decisiones que en relación a éstos, se adopten, permanezcan en condiciones de incertidumbre y riesgo en cuanto a sus resultados.

Así, se detecta que derivados de un inadecuado sistema de decisiones, han surgido problemas como: Trámites deficientemente - realizados contrataciones innecesarias, prioridades a programas menos significativos en relación a los objetivos, órdenes e - instrucciones confusamente desarrolladas, cambios en la estructuración de las áreas, concentraciones y cambios de personal, duplicidad de funciones, contraórdenes y rectificaciones, ab-sorción de funciones, favoritismos, irregularidades en el manejo de recursos etc.

Se constata pues, que en el área de estudio, el sistema de - adopción de decisiones presenta limitaciones e inadecuaciones que inciden negativamente en su organización provocando defi-ciencias y desviaciones en su estructura y funcionamiento in-terno, que repercute negativamente en la población trabajado-ra, en el universo de beneficiarios de los programas y en el gasto público.

Se hace patente la necesidad de que el profesionalista de las - Ciencias Sociales, que en en área del presente caso, ha sido excluido, profundice y se avoque al estudio de los problemas que en el seno de la Burocracia se presentan, y que cree con-ciencia de la necesidad de su participación en el análisis - de las necesidades sociales que fundamentan la implantación de programas acordes a las mismas, en el ámbito de las Insti-tuciones Gubernamentales, emanadas del Estado.

Asimismo, es importante mencionar, que, un enfoque sociológico de la estructura Burocrática que permita analizar los com-portamientos de los diversos grupos y jerarquias en su inter-

relación con la Organización, resulta no solo necesario, sino vital; ya que el impacto que producen en la actividad de la Administración Pública, repercute profundamente en la sociedad en general.

B I B L I O G R A F I A

BIBLIOGRAFIA BASICA:

BARCELO, GABRIEL. El Dirigente del Futuro, Ed. Limusa, México, 1972.

BENDIX, ROBERT. MAX WEBER. An Intellectual Portrait, s/c New York, 1962.

CARMONA, MONTAÑO Y OTROS, El Milagro Mexicano, Ed. Nuestro - Tiempo, México, 1974.

COSIO VILLEGAS, DANIEL. El Sistema Político Mexicano, Cuadernos de Joaquín Mortíz, México, 1975.

DORSEY T. JOHN. Communication Model for Administration, Administrative, Science Quartely, Dic. 1957.

DRUKER, PETER F. Potentials of Management Science, Harvard Bussines Review, Ene., Feb. 1959.

ETZIONI, A. Organizaciones Modernas, UTHEA, México, 1965.

GARCIA CARDENAS, LUIS, La Capacitación de los Trabajadores del Estado. Rev. Tla ti, CNMC., México 1981.

GEORGE, R. TERRY. Principios de Administración, C.E.C.S.A., México, 1978.

GERTH Y MILLS, From Max Weber, Essays in Sociology, Oxford University Press, New York, 1946.

GORDON SHAEFFER K, WENDELL, Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal, Cod. Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, Secretaría de la Presidencia, México, 1976.

HANSEN, ROGER, La Política del Desarrollo Mexicano, Siglo XXI, Ed. S. A., México, 1975.

HEGEDUS, ANDRAS. Socialismo y Burocracia, Ed. Península, España, 1979.

HERDESON A. Y PARSONS TALCOT, The Theory of Social and Economic Organization, s/c New York, 1955.

HUACUJA Y WOLDENBERG, Estado y Lucha Política en el México actual Ed. El Caballito, México, 1976.

IGLESIAS, SEVERO, Sindicalismo y Socialismo en México, Ed. - Grijalbo, S. A., México, 1970.

JIMENEZ, WILBURG, Administración Pública para el Desarrollo Integral, F.C.E., México, 1971.

JOHNSON, KAST Y ROSENZWEIG. Teoría y Administración de Sistemas, Ed. Limusa, México, 1974.

KATZ, ROBERT L. Skills of an Effective Administrator, Harvard Business Review, Ene., Feb. 1955.

LA PALOMBARA H., Y OTROS, Burocracia y Desarrollo Político, Ed. Paidós, Argentina, 1963.

LEAL, JUAN FELIPE, México, Estado, Burocracia y Sindicatos, Ed. El Caballito, México, 1979.

MARTINEZ SILVA, MARCO, Diccionario de Política y Administración Pública, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A. C. México.

MASSIE, L. JOSEPH, Bases esenciales de la Administración, Ed. Diana, México, 1975.

MAYER, J.P. Max Webber and German Politics, s/c Londres, - 1955, Apéndice I.

MEISTER, ALBERT. El Sistema Mexicano, Ed. Extemporánea, México, 1973.

MICHELS, ROBERT, Political Parties, a Sociological Study of the oligarchy tendencies of modern Democracies, s/c New York 1963.

MOUZELIS, NICOS P. Organización y Burocracia, Ed. Península Barcelona España, 1973.

OROZCO Y SANCHEZ, La Burocracia en México, UNAM, México, 1979.

PFIFFNER M. JOHN Y FRANK L. SHERWOOD, Administrative Organization, Prentice Hall, Inc. Englewood Cliffs, New Jersey, 1960.

REYES PONCE, AGUSTIN, Administración de Empresas, Ed. LIMUSA México, 1978.

RHEAVLT JEAN, PAUL, Introducción a la Teoría de las Decisiones., Ed. LIMUSA, México, 1980.

SIMON, HERBERT A. Administrative Behaviour, The Mc. Millan - Company, New York, 1954.

SIMON, HERBERT A. The New Science of Management Decisión, - Hooper and Brothers, New York, 1961.

SIMON, HERBERT A. Recent Advances in Organization Theory, Ed. Brookings Institution, New York, 1955.

SHARKANSKY, IRA, Administración Pública, Ed. Asociados, México, 1977.

SIRVENT, CARLOS. La Burocracia, Anuiés, México, 1977.

SPENCER, STEPHEN Y OTROS, Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal, Secretaría de la Presidencia, México, 1976.

SUMMER, CHARLES E. Factors in Effective Administration, Graduate School of Business, Universidad de Columbia, New York, 1956.

TAYLOR W. FREDERICH, The Principals of Scientific Mangement Harper and Row Publishers, New York, 1949.

WEBER, MAX. Economía y Sociedad, F.C.F., México, 1964.

WEBER, MAX. El Político y el Científico, Ed. Alianza, Es
paña, 1972.

WEBER, MAX. Qué es la Burocracia, Ed. la Pleyade, Buenos
Aires, 1977.

A N E X O S:

Cédulas a partir de las cuales se
obtuvo información.

Técnica: Entrevista guiada
Fecha: 1a. semana de agosto
Lugar: Oficinas
Muestra: 6 Funcionarios.

Objetivo: Conocer problemas de estructura y funcionamiento.

- 1.- ¿Tiene a su disposición el Manual de Organización y Procedimientos?
- 2.- ¿Cuenta con organigrama y funciograma de la Dirección?
- 3.- ¿Dispone en forma oficial y escrita de los programas que tiene asignados? ¿Incluyen objetivos, metas, políticas, planes-recursos, operacionalización, coordinaciones, procedimientos, etc.?
- 4.- ¿Ha modificado la estructura de su Unidad? Motivos:
- 5.- ¿Ha modificado el funcionamiento de su Unidad? Motivos:
- 6.- ¿Para efectos de asignación de funciones, se realizó un análisis de perfiles de puestos y personas?
- 7.- ¿Organiza reuniones de trabajo con sus subalternos? ¿Para qué efectos?
- 8.- ¿Qué anomalías ha detectado en el área?

9.- ¿Qué opina de la estructura y funcionamiento de la Dirección?

10.- ¿Qué cambios sugiere?

11.- ¿Cuál es su posición frente a la forma en que se desarrollan las funciones de Dirección en el Area?

12.- ¿Cuando ingresó, recibió cursos de inducción al puesto?

13.- ¿Ha recibido cursos de Capacitación?

14.- ¿Tiene conocimientos sobre Administración Pública?

Técnica: Entrevista guiada
Fecha: 2 al 8 de Septiembre
Lugar: Oficinas
Muestra: 50 Trabajadores elegidos
al azar.

Objetivo: Detectar el conocimiento que se tiene del área, como una forma de identificación, interiorización y apoyo al trabajo.

- 1.- ¿Cuándo ingresó a la Dependencia recibió cursos de inducción?
- 2.- ¿Conoce las Condiciones Generales de Trabajo?
- 3.- ¿Conoce el Reglamento Interior de la Dependencia?
- 4.- ¿Conoce el Manual de Organización y Procedimientos de la Dirección?
- 5.- ¿Conoce los objetivos de la Dirección?
- 6.- ¿Conoce las políticas de la Dirección?
- 7.- ¿Conoce el Organigrama de la Dirección?
- 8.- ¿Conoce los programas de la Dirección?
- 9.- ¿Conoce el funciograma de la Dirección?
- 10.- ¿Conoce cuál es su responsabilidad en el trabajo? ¿Sabe cuáles son los límites de su tarea?

- 11.- ¿Se le ha comunicado oficialmente, cuáles son los procedimientos que regulan su tarea?
- 12.- ¿Se siente identificado por el conocimiento que tiene del trabajo, con el mismo?
- 13.- ¿Se siente satisfecho del conocimiento que tiene sobre la organización y políticas de trabajo?
- 14.- ¿Para el desempeño de su trabajo considera que le hace falta un mayor conocimiento de los objetivos, políticas y normas?
- 15.- ¿Ha recibido cursos de capacitación por parte de la Dependencia?
- 16.- ¿Cuántas horas libres tiene diariamente?

Técnica: Entrevista guiada
Fecha: Mes de agosto
Lugar: Oficinas
Muestra: 9 Funcionarios de los
tres primeros niveles.
12 del 4o. Nivel.
24 del 5o. Nivel.

Objetivo: Conocer distribución de funciones de toma de decisión.

- 1.- ¿Cuales son las facultades y las funciones de toma de decisión que tiene por el cargo que ocupa?
- 2.- ¿En la práctica cómo y cuáles desarrolla?
- 3.- ¿Oficialmente se le ha comunicado cuales son las facultades que tiene para decidir?
- 4.- ¿Conoce cuales son los límites de esas funciones?
- 5.- ¿Sobre que aspectos toma decisiones?
- 6.- ¿Toma decisiones en grupo o individualmente?
- 7.- ¿En la toma de decisiones, cual es su posición frente a sus superiores y frente a sus subalternos?
- 8.- ¿Como afecta al trabajo la forma de toma de decisiones y la manera en que se hauan distribuidas las funciones de toma de decisiones?, ¿que opina de ambos puntos?

9.- ¿Que cambiaría respecto a la distribución en la toma de decisiones?

10.- ¿Sabe sobre que asuntos tiene que decidir cada uno de los funcionarios de acuerdo a sus niveles?

Técnica: Entrevista guiada
Fecha; 3er. semana de agosto
Lugar: Oficinas
Muestra: 9 Funcionarios.

Objetivo: Conocer las premisas en base a las cuales se toman decisiones.

- 1.- En orden de jerarquias, ¿qué factor en la realidad prevalece en la actuación de los funcionarios del área?
 - a) Intereses políticos.
 - b) Intereses económicos.
 - c) Realización personal.
- 2.- ¿Cuál es su principal preocupación en la celebración de un evento?
- 3.- ¿El próximo sexenio permanecerá en su puesto?
- 4.- ¿Cree que de alguna forma la Dependencia lo utiliza?
- 5.- ¿Cree que de alguna forma usted, utiliza a la Dependencia?
¿Cómo?
- 6.- ¿Qué tipo de beneficios obtiene por su trabajo?
- 7.- ¿Qué posiciones personales le exige su trabajo?

- 8.- ¿Para efectos de recibir el apoyo y la confianza del Jefe, qué debe hacer o qué posturas debe tomar?
- 9.- ¿Cuando toma decisiones, qué tipo de presiones recibe? ¿qué obstáculos encuentra, qué factores considera que determinan su decisión?
- 10.- ¿Cómo resuelve situaciones cuando detecta que hacen falta - políticas, normas o procedimientos?, y cuando le piden que se resuelva un asunto urgentemente y no tiene tiempo de consultar normas, o de obtener información?

Técnica: Entrevista guiada
Fecha: Julio-Agosto
Lugar: Oficinas
Muestra: 50 empleados. Elegidos
al azar.

Objetivo: Detectar participación en el Sistema de Adopción de Decisiones.

Proceso

Participación

Identificación
del problema.

¿Se le pide información?

¿Participa en reuniones de consulta?

¿Reporta anomalías o necesidades?

¿Es tomada en cuenta su opinión?

¿Ha visto resultados positivos por su información?

¿Ha habido información que no ha querido transmitir?

¿Ha habido situaciones que deben modificarse y no ha estimado conveniente reportarlo?

¿Ha habido información que no ha podido -
transmitir?

Proceso

Análisis de Alternativas y Recursos.

¿Se le pide su opinión?

¿Participa en reuniones de consulta?

¿Ha externado proposiciones?

¿Han sido tomadas en cuenta?

¿Ha influido su opinión?

¿Ha habido proposiciones que no ha podido externar?

¿Ha habido proposiciones que no ha querido externar?

Toma de decisión.

¿Al tomar la decisión se considerará su opinión?

¿Ha intentado oponerse a una decisión externando su opinión?

¿Ha habido modificación a la decisión por su opinión?

¿Está de acuerdo con las decisiones que se toman?

¿Toma decisiones?

¿Tiene facultades, para decidir?

¿Si toma decisiones sobre qué aspectos lo hace?

Comunicación

¿Se le comunican las decisiones?

¿Porqué medio?

¿Le dán a conocer los motivos y razones de las decisiones?

¿Se le transmite la decisión en forma clara y precisa?

¿Ha habido veces en que pide explicaciones y no se le dan?

¿Ha habido ocasiones en que le tienen que aclarar por confusiones?

¿Ha habido situaciones en las que usted note que no se le quiere informar de alguna decisión?

¿Cuando recibe órdenes se le explica a qué decisión obedecen?

Retroalimentación

Después de tomada la decisión:

¿Ha detectado que algo no ha funcionado?

¿Lo ha reportado?

Proceso

Participación

¿Si lo ha reportado, ha obtenido resultados?

¿Se le solicita que informe de los resultados de la decisión?

¿Se le pregunta si sugiere algún cambio?

¿Se evalúa lo que se decide?

¿Ha habido situaciones que considera que deben modificarse y no ha podido reportarlo?