

10  
2 ej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

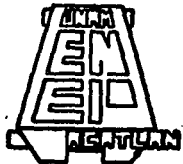
**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"**

**LA INTEGRACION PSICO - MOTIVACIONAL EN EL  
DESARROLLO DEL PERSONAL EN EL SECTOR PUBLICO**



**TESIS PROFESIONAL**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA**  
P R E S E N T A :  
**ROBERTO GUERRERO RAMIREZ**



Agosto

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

1991



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **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 está 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.

## INDICE

INTRODUCCION	1
CAPITULO I Consideraciones teóricas en el desarrollo del personal.	
A.-Corrientes del pensamiento administrativo en materia de personal.	7
1.-Frederick W.Taylor y la administración científica.	12
2.-Los principios de la eficiencia de Harrington Emerson	16
3.-Elton Mayo y las aportaciones de los estudios de Hawthorne.	19
4.-Max Weber y el concepto de burocracia.	22
5.-El enfoque humano-conductista.	25
a).-Douglas Mc.Gregor.	26
CAPITULO II Bases de la organización y funcionamiento del personal público.	
A.-Comentarios sobre la legislación burocrática en México.	30
1.-La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	31
2.-La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	32
3.-La Ley de Premios Estímulos y Recompensas.	36
4.-La Ley del I.S.S.S.T.E.	38
B.-La sindicalización de los servidores públicos.	42
1.-La relación organización-sindicato.	43
2.-La incidencia sindical en la dirección del personal	45
CAPITULO III Funciones básicas del departamento de personal.	
A.-La planeación en la contratación del personal público.	50

1.-Los criterios utilizados en el reclutamiento de personal.	51
a).-La preparación académica.	52
b).-Las "recomendaciones".	53
2.-Los requerimientos del puesto.	54
3.-La asignación del empleado al puesto adecuado.	56
4.-La capacitación del personal.	58
B.-Evaluación y retribución del desempeño.	59
1.-Valoración de la capacidad del personal.	61
2.-La calificación de méritos.	62
3.-Los beneficios adicionales.	64
4.-Las promociones.	66

CAPITULO IV Factores que han afectado el nivel de rendimiento del personal público en la última década.

A.-El rendimiento del personal desde el punto de vista psico-motivacional.	69
1.-Los cambios sociales y los conflictos emocionales.	70
2.-La seguridad en el empleo.	73
3.-Los efectos inflacionarios.	74
a).-El desempleo.	76
b).-El valor del dinero (el poder adquisitivo).	77
4.-La jornada laboral.	80
B.-El rendimiento del personal desde el punto de vista del desarrollo organizacional.	81
1.-La integración del equipo de trabajo.	82
2.-La comunicación.	83

a).-Abierta.	83
b).-Cerrada.	84
3.-Las relaciones interpersonales.	85
4.-La toma de decisiones.	86
a).-El criterio individualista.	88
b).-El criterio de equipo.	88
<b>CAPITULO V La especialización de los servidores públicos de acuerdo a la función que desempeñan.</b>	
A.-Los servidores públicos que dan atención directa al usuario.	92
1.-Clasificación.	93
2.-Los requerimientos del puesto.	95
3.-La personalidad.	96
4.-La capacitación.	98
a).-Pruebas psicotécnicas.	100
b).-Reacciones conductuales.	102
B.-El servicio indirecto al público.	103
1.-Clasificación.	104
2.-Los requerimientos del puesto.	105
3.-Las aptitudes del candidato.	108
4.-La capacitación.	109
a).-Sistemas de operación.	109
b).-La responsabilidad.	110
<b>CONCLUSIONES GENERALES</b>	112
<b>PROPUESTAS</b>	117
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	124

## INTRODUCCION

El trabajo operativo realizado por las dependencias de gobierno ha sido por muchos años fuertemente criticado, se ha vuelto común que la gente lo identifique con ineficiencia, ineptitud y negligencia administrativa. Aunque las causas pueden variar, problemas como el rápido crecimiento de las organizaciones públicas y privadas, la contratación de personal con una mínima preparación académica y los procedimientos anacrónicos utilizados por el gobierno para atender sus asuntos repercuten en un mismo sentido: la prestación de servicios al público.

Las ideas integradas en el presente análisis pretenden destacar la importancia de ciertos factores que influyen en el rendimiento de los servidores públicos, encargados de realizar el trabajo operativo en dependencias de la administración pública centralizada; considerando el importante papel que juegan los recursos humanos dentro de cualquier organización resulta conveniente impulsar su desarrollo.

Factores como la motivación, los incentivos y toda la problemática social que rodea a los servidores públicos, han sido el marco de referencia para este trabajo; por sus características y por el tipo de servicio que prestan, es importante señalar en que medida estos factores afectan directamente el desempeño de sus funciones.

Para su estructuración, el trabajo comprende cinco capítulos y en cada uno de ellos se tocan aspectos que destacan el valor de los recursos humanos en el desarrollo de las organizaciones, así como los procedimientos que cada una de ellas, de acuerdo a sus circunstancias,

han empleado para mejorar la productividad de sus trabajadores.

Para abordar el tema, en el primer capítulo ha sido necesario retomar algunos antecedentes referidos al desarrollo del personal. Tratadistas destacados realizaron importantes aportaciones, que en su momento contribuyeron notablemente a mejorar la productividad en las industrias; su objeto de estudio consideraba, como ciertos factores han influido en el desempeño de los trabajadores.

Como consecuencia del creciente desarrollo industrial y la expansión de los sistemas mecanizados hacia finales del siglo XIX, el panorama industrial ofrecía las características y condiciones apropiadas para el estudio y análisis de los fenómenos administrativos con un enfoque científico, sustituyendo los procedimientos empíricos que hasta entonces prevalecían. Surge así el movimiento de Administración Científica que proponía como principio fundamental la búsqueda de alternativas científicamente aplicables a todo esfuerzo humano para mejorar la realización de su trabajo.

Dos importantes tratadistas refirieron sus aportaciones a este movimiento: Frederick W. Taylor quien desarrolló una nueva filosofía y un nuevo enfoque de la administración, incorporando al trabajo los elementos de planeación, organización y control; con sus estudios de tiempos y movimientos pretendió demostrar que el estudio sistemático del trabajo podía conducir a un mejoramiento en la eficiencia. Por otra parte, Harrington Emerson dirigió su atención también al estudio de la eficiencia a través de doce principios fundamentales.

---

Otra importante corriente del pensamiento administrativo, lo constituye la Escuela de las Relaciones Humanas, cuyos estudios se centraron en el aspecto humano de la administración, destacando que la actuación del ser humano es importante para lograr los objetivos de cualquier organización.

Uno de los principales tratadistas que dirigió sus estudios dentro de este enfoque fue Elton Mayo, quien realizó destacadas aportaciones al desarrollo del personal a través de los estudios que diseñó para la compañía de Hawthorne; en estos estudios se pretendió determinar el efecto que podían tener algunos factores como la fatiga, las horas de trabajo y los periodos de descanso en la productividad del trabajador.

El crecimiento social lleva consigo la formación de organizaciones más complejas, y para ser estudiadas se requería de un enfoque sociológico que permitiera comprender la forma de su estructura. Surge así la Escuela Estructuralista, teniendo como principal impulsor al sociólogo alemán Max Weber, quien concebía a una organización como parte de un sistema social, con el cual mantiene relaciones, ejerciendo y recibiendo influencia del medio social que le rodea.

En la actualidad, no es posible considerar a cada organización como una unidad social aislada del mundo que las rodea; el segundo capítulo destaca algunos antecedentes históricos de los sindicatos y la influencia de éstos hacia las organizaciones de la administración pública centralizada, asimismo se abordan aspectos derivados de la legislación burocrática que regulan las condiciones laborales de los servidores públicos, resaltando la incidencia que ejercen algunas leyes sobre el

---



desarrollo del personal público.

Dentro de cualquier organización, pública o privada, corresponde al Departamento de Personal o de Recursos Humanos seleccionar, reclutar, contratar, inducir y capacitar a su personal; el capítulo tercero hace referencia a los procedimientos aún aplicados en organizaciones de la administración pública centralizada para emplear y estimular a los servidores públicos.

Las condiciones socioeconómicas enfrentadas por el país, tanto se han agudizado en los últimos años, que han podido afectar la capacidad productiva de los servidores públicos; el cuarto capítulo enfoca la incidencia de los problemas socioeconómicos sobre la actitud y el desempeño del personal público desde dos puntos de vista; por un lado, los conflictos emocionales y la motivación de los empleados como posibles indicadores del rendimiento y por otro lado, el desarrollo de la organización para poder ofrecer mayores estímulos a su personal.

Es compromiso de toda organización moderna, mantener vigentes los procedimientos teórico-prácticos que contribuyan a la realización de sus funciones; el quinto capítulo resalta la importancia de la especialización de los empleados dentro de sus respectivos puestos en el servicio público, enfatizando en la necesidad de diseñar métodos de trabajo que permitan hacer frente a las demandas sociales.

La preparación académica de un estudiante de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, permite conocer distintos aspectos sobre la organización y funcionamiento del Estado y las dife

---

rentes facetas desarrolladas por el gobierno para cumplir con sus objetivos; sin embargo, es necesario hacer hincapié en la importancia que reviste la participación de los administradores públicos para tratar de mejorar el rendimiento de quienes se encargan de realizar la actividad administrativa: el recurso humano.

Es importante hacer notar que el presente trabajo es un intento -- por describir las posibles causas que afectan de alguna manera la conducta de los servidores públicos, reflejada en el desempeño de sus funciones, y al mismo tiempo destacar que cada una de las organizaciones públicas pueden y deben ser el principal impulsor del desarrollo del rendimiento de los servidores públicos.

## CAPITULO I

### I.- Consideraciones Teóricas en el Desarrollo del Personal.

#### A.- Corrientes del pensamiento administrativo en materia de personal.

1.- Frederick W.Taylor y la Administración Científica.

2.- Los Principios de la Eficiencia de Harrington Emerson.

3.- Elton Mayo y las Aportaciones de los Estudios de Hawthorne.

4.- Max Weber y el Concepto de Burocracia.

5.- El Enfoque Humano-Conductista.

a).-Douglas Mc. Gregor.

## I.A. Corrientes del pensamiento administrativo en materia de personal.

La teoría administrativa se ha enriquecido gracias a las importantes aportaciones de innumerables tratadistas; cada uno abordó la problemática de su momento, para influir notablemente en ella.

EL objeto de estudio compartido por la Escuela de la Administración Científica, la Escuela de las Relaciones Humanas, la Escuela Estructuralista y el Enfoque Humano-Conductista fue mejorar la productividad en las organizaciones en función del buen desempeño de los trabajadores.

El elemento humano ha significado ser el centro de atención para estos enfoques administrativos; sobre él se han desarrollado diversas investigaciones, destacando la influencia que algunos factores, encontrados en el ambiente de trabajo ejercen sobre la conducta y la productividad de los trabajadores.

A partir de la primera mitad del siglo XX se comenzó a desarrollar la tendencia de utilizar una nueva metodología para realizar el trabajo en las empresas industriales, haciendo de la administración una disciplina que dejaba de basarse solo en la experiencia, para aplicar principios "científicos", y así surge el enfoque de la Administración Científica, para la cual Frederick W. Taylor, ingeniero estadounidense, contribuyó con importantes investigaciones. Los trabajos de Taylor se centraron en buscar la mejor forma de realizar las distintas fases de la producción basadas en los estudios de tiempos y movimientos, que aludían a la necesidad de planear las operaciones para aprovechar eficazmente materiales, herramientas, instrucciones y sobre todo las facultades de los trabajadores.

Otro importante tratadista que refirió sus investigaciones al enfoque de la Administración Científica fue Harrington Emerson, discípulo de Taylor; Emerson dirigió más su atención hacia el logro de la eficiencia dentro de las organizaciones.

"A la contribución de Harrington Emerson en su perspectiva histórica, puede acreditársele el hecho de haber codificado un grupo de principios que tuvieron por objetivo orientar las labores de gerencia: y este intento, junto con la indudable fuerza de sus principios, sirvió para enfatizar la certeza respecto a la naturaleza distintiva y universal de las funciones gerenciales. El enfoque de Emerson giraba en torno a la "preservación"; es decir, la eliminación del desperdicio en todas sus connotaciones: el desperdicio dentro de las organizaciones, en las actividades personales y más ampliamente, el desperdicio social, como causa de la pérdida de valiosos recursos humanos, materiales y financieros".<sup>1</sup>

Todavía en la primera mitad del siglo XX, surge la Escuela de las Relaciones Humanas, cuyo enfoque se centraba en el aspecto humano de la administración, destacando que su desempeño implica actuar con personas mediante las cuales se logran los objetivos de la organización.

Los diferentes enfoques que enriquecieron las prácticas administrativas en el desarrollo industrial, dieron una notable importancia a los aspectos técnicos y al ambiente de trabajo que rodeaban el desempeño de los trabajadores. Es dentro del enfoque de las relaciones humanas cuando se le comenzó a dar especial importancia a la conducta humana dentro y fuera de las organizaciones y gracias a las investigaciones

<sup>1</sup> Galván Escobedo, José. Tratado de Administración General. Editorial Trillas, México, 1981, p.141.

realizadas (los estudios en Hawthorne; en la Western Electric Company, E.U.) por Elton Mayo entre 1927 y 1932, demostraron de que manera algunos aspectos como los sentimientos, las relaciones informales y en general distintas variables psicológicas, combinados con atractivos incentivos económicos, se reflejaban en la producción.

Es importante destacar que la mayor parte de las teorías realizadas para implementar nuevas técnicas para tratar de incrementar la productividad en las organizaciones, fueron diseñadas para tener mejor aplicabilidad en las pequeñas organizaciones, dándole un punto de vista cerrado; es decir, solo dirigía su atención hacia al interior de una empresa.

Mientras la Escuela de las Relaciones Humanas se ocupaba del estudio de las organizaciones industriales, un nuevo enfoque se ocuparía de analizar otro tipo de organizaciones; el Enfoque Estructuralista, el cual amplió el campo de análisis de las organizaciones hasta abarcar los tipos existentes de organización: hospitales, prisiones, iglesias, ejércitos, entre otros.

"Uno de los más importantes exponentes de este enfoque, fue sin duda Max Weber, quien no solamente se interesó en el estudio de la administración en las pequeñas organizaciones, sino que también se avocó a la amplia estructura económica y política de la sociedad; es decir, a las organizaciones públicas; él veía a la burocracia como un instrumento eficiente para organizar las estructuras complejas (Gobierno)".<sup>2</sup>

Las contribuciones de Weber abrieron una perspectiva completamente nueva al estudio de la satisfacción personal derivada de la participa-

---

<sup>2</sup> Herbert J. Chrudden, Et al. Administración de Personal. Editorial Iberoamérica, México, 1983, p.51.

ción de los trabajadores en la organización.

A través de su modelo "ideal" de burocracia, consideró la importancia de mantener las relaciones tanto formales como informales entre los miembros de las organizaciones, derivadas de la aplicación de normas y procedimientos racionales y precisos.

Los distintos enfoques del pensamiento administrativo, han servido como punto de partida para que nuevos tratadistas retomen con bases más firmes, ideas, conceptos e investigaciones que en otro tiempo abordaron hombres destacados dentro del estudio de la administración.

Al iniciarse la segunda mitad del siglo XX, surge un nuevo enfoque de la Escuela de las Relaciones Humanas, la Corriente Humano-Conductista, que aún cuando conserva cierta similitud tanto en conceptos como en valores, señala una perspectiva más amplia sobre la importancia del elemento humano en las organizaciones.

La participación de algunas disciplinas del conocimiento como la sociología y la psicología industrial, se volvió determinante para el análisis del papel que juegan los trabajadores dentro de los organismos sociales. Douglas Mc. Gregor, principal exponente del enfoque humano conductista, apoya sus investigaciones en dos enfoques distintos sobre control y dirección de personal, y apesar de que ambos tienen como punto de partida la forma de contemplar las características de la naturaleza humana, contienen una sustentación teórica y metodológica distintas; mientras que el primer enfoque es tradicionalista y se apoya en ideas y prácticas administrativas implícitas en otras obras sobre administración, el segundo lo basa en los descubrimientos de la psicología

moderna.

Las ideas aportadas por destacados tratadistas del estudio de la ad ministración, han tenido especial importancia por dos razones esenciales; una de ellas es por la preferencia teórica legada por otros estudiosos en esta materia y que ha servido para realizar nuevas investigaciones; por otro lado, la aplicabilidad de métodos y principios administrativos diseñados por tratadistas contemporáneos, tienen validez hasta que las circunstancias que le dieron origen dejan de ser las mismas, - convirtiéndose a las prácticas administrativas en un constante punto de partida para desarrollar investigaciones que nos permitan enfrentar -- nuevos retos.

El elemento humano como objeto de estudio de la teoría administrativa, ha sido analizado desde distintos puntos de vista; algunos investigadores destacan la importancia de los aspectos propiamente físicos de los trabajadores; otros han referido sus estudios a los aspectos psicosociales que afectan el comportamiento de los miembros de una organización al desempeñar sus funciones; sin embargo, cualquiera que sea el aspecto analizado del ser humano, siempre tendrá una gran validez.

Aunque no han faltado quienes consideren la teoría de las relaciones humanas como manifestaciones de debilidad, el efecto que produjo esta teoría sobre otros estudiosos de la motivación en el trabajo, ha sido de gran trascendencia, ya que los teóricos más importantes en el estudio de las relaciones humanas, han hecho que sus contribuciones sirvan como la base de posteriores investigaciones para mejorar las condiciones laborales; los estudios de hombres como Elton Mayo y Douglas Mc



Gregor por ejemplo, han influido en las condiciones fisiológicas, sociológicas, psicológicas y de comunicación en que se desenvuelven las personas dentro de una organización.

#### I.A.1. Frederick W. Taylor y la administración científica.

Cuando comenzaba a gestarse en los Estados Unidos, el desarrollo industrial; se dio paso a la apertura de nuevos mercados y a las innovaciones tecnológicas. Consecuentemente se inició una seria disputa entre las organizaciones por mejorar su productividad. Es así como surge la necesidad de incorporar al trabajo nuevas formas de planeación, organización y control en el adiestramiento de los trabajadores; que permitiera hacer frente a este desarrollo.

El crecimiento en la magnitud de las organizaciones trajo consigo una mayor complejidad en sus formas de organización, y la disputa por mantenerse al margen de este nuevo reto, obligaba a las organizaciones a perfeccionar las técnicas para reclutar personal mejor capacitado.

"A principio de siglo aparece en Filadelfia, un ingeniero llamado Frederick W. Taylor, quien desarrollo un enfoque diferente en administración, superando de alguna manera los preceptos tradicionales de la filosofía administrativa. "Los conceptos que introdujo, pretendían modificar los sistemas empíricos; él creía que se debían aplicar métodos científicos en la selección de los trabajadores y puestos; que era necesario integrar un ambiente de trabajo apropiado, y resultaba indis-

pensable determinar adecuadamente la labor de cada hombre".<sup>3</sup>

El análisis sistemático del trabajo, al igual que la especialización para desarrollar una tarea determinada, son aspectos importantes que se desprenden del movimiento de la gerencia científica; que busca mejorar la eficiencia en términos de movimientos y tiempos aplicado al rendimiento de los trabajadores y en general al desarrollo de las organizaciones.

" Taylor advirtió que los estudios de tiempo y movimiento, la supervisión funcional, la contabilidad de costos, los salarios diferenciales, eran entre otros, factores fundamentales de su filosofía; de lo que él llamo "la revolución intelectual"; de la "nueva actitud".<sup>4</sup>

Algunos discípulos de Taylor--Henry Gantt, Frank B. Gilbreth, Harrington Emerson, entre otros; desarrollaron técnicas novedosas que independientemente de los resultados de su aplicación, crearon las bases para lo que hoy se conoce como administración moderna.

A través de la especialización en las distintas fases del trabajo, ha sido posible que las organizaciones canalicen la potencialidad de su personal, permitiendo no sólo desarrollar sus habilidades, sino crear ambientes más apropiados para realizar sus tareas.

" Entre los principios más importantes del movimiento de la gerencia científica, destacan los siguientes:

-ESTUDIOS DE TIEMPO.-consiste en dividir una tarea en diferentes fases y determinar el tiempo que se necesita para realizar cada

<sup>3</sup> Galván Escobedo, Op., cit. p.105.

<sup>4</sup> Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la Administración Pública. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1985, p.66.

una de ellas.

- ESTUDIOS DE MOVIMIENTOS.-a través de estos,se calcula el tiempo en realizar una tarea y se analizan los movimientos innecesarios.
- EL SISTEMA DE INCENTIVOS.-se encarga de supervisar el rendimiento de los trabajadores,sancionando a quien rinda menos y recompensando a quien mejor trabaje.
- LA VALORACIÓN DE TAREAS.-tiene por objeto fijar tárfifas(sueldos) en función del trabajo realizado.
- LA OFICINA DE SELECCIÓN.-considera importante la existencia de una oficina dedicada exclusivamente al reclutamiento y a la selección de personal.
- EL ADIESTRAMIENTO.-con la debida preparación del trabajador se pretendía aprovechar los estudios de tiempos y aumentar considerablemente la eficiencia." 5

La aplicación de estos principios,así como de algunas otras técnicas que han intentado elevar el nivel de la eficiencia en el trabajo, justifican el interés que los directivos de las organizaciones tenían por incrementar sus beneficios,que para conseguirlos trataron de aprovechar al máximo los recursos de que disponían.

El trabajador ha jugado un papel muy importante en todo proceso de producción,y no obstante que las condiciones que han regido en el trabajo a través del tiempo han sido distintas;algunos factores como:la fuerza física y la habilidad,siguen siendo considerados como principales indicadores del rendimiento.

5 Arias Galicia,Fernando. Administración de Recursos Humanos.Editorial Trillas, México, 1985, p.29,30.

Los incentivos, en sus distintas manifestaciones, han representado una especial importancia en el desarrollo de las organizaciones, cuya productividad ha dependido del buen rendimiento del personal. El otorgar reconocimientos, estimula el esfuerzo de los trabajadores, que se refleja en su participación por alcanzar los objetivos de la organización.

La práctica de las nuevas técnicas administrativas enfocadas a la contratación de personal, requerían de una mayor atención. Con el mismo desarrollo industrial se incremento la demanda de la mano de obra, y el mantener el ritmo de la producción dependía de la calidad para realizar el trabajo. Esto obligó a crear dentro de las organizaciones, una "oficina de selección" que se ocupara de realizar las gestiones necesarias para emplear a las personas apropiadas.

Taylor consideraba que una organización perdía notablemente si no era seleccionado debidamente a quien fuera a desempeñar una tarea determinada. Anteriormente el sistema utilizado consistía en que los interesados llegaban al sitio de trabajo buscando directamente al capacitaz, quien realizaba la selección sin aplicar una técnica especial. Surgió así, un modelo administrativo en donde la función de reclutamiento estuviera centralizada, creyendo que se podrían obtener mejores resultados en beneficio de la organización.

Si bien al ingresar a una organización, el trabajador requería de reunir ciertas cualidades para realizar una tarea, gracias a los programas de adiestramiento es posible canalizar esas cualidades, ade

cuandolas a las necesidades de un puesto determinado, buscando que se puedan desarrollar eficientemente.

Aunque en un principio las investigaciones de Taylor no fueron aceptadas, ni comprendidas, el paso del tiempo dio razón de la importancia y la aplicabilidad de su teoría, pues respondía a las exigencias del cambio y fue la base para desarrollar nuevas prácticas administrativas.

#### I.A.2. Los principios de la eficiencia de Harrington Emerson.

Cuando aparece la división del trabajo, las pequeñas agrupaciones humanas (familias) conseguían con relativa facilidad alcanzar sus propósitos; no obstante, al integrarse estos grupos (formación de tribus) crecieron las necesidades; asimismo se tuvieron que adecuar los medios y los recursos para poder satisfacer sus nuevas necesidades.

En una sociedad que constantemente va evolucionando, el dinamismo y el ritmo de vida se torna más complicado, de tal suerte que dificulta a las personas cumplir satisfactoriamente con sus tareas. Está ha sido una inquietud que ha servido como punto de partida para las investigaciones que distintos estudiosos han aportado a la teoría administrativa; tal es el caso de Harrington Emerson (seguidor de Taylor), que a principio de siglo, desarrollo importantes aportaciones que buscaron mejorar la eficiencia dentro de las organizaciones.

El enfoque de Emerson giraba en torno a la "preservación"; es decir,

a la eliminación del desperdicio en todas sus connotaciones: dentro de las organizaciones, en las actividades personales y en el ámbito social, preservando así valiosos recursos; humanos, materiales y financieros.

La debida planeación y organización del trabajo en las organizaciones, a través de los años han merecido especial atención. El aprovechar eficientemente los recursos, tanto materiales como financieros (asignándolos correctamente), el mejorar las condiciones laborales en que se desarrollan los trabajadores al realizar sus tareas, definen los principales cambios en la producción.

Al considerar la contribución de Emerson, dentro de su contexto histórico, puede acreditarse el hecho de haber sistematizado una serie de principios que pretendieron orientar las labores de la gerencia, destacando que tan importante es la función de ésta.

"Los siguientes, son los doce principios de la eficiencia, que sin duda fue la contribución más importante de Harrington Emerson:

- 1.-IDEALES DEFINIDOS.-formular objetivos y darlos a conocer a todas las personas que trabajan en la misma organización, para familiarizarlos con ellos.
- 2.-SENTIDO COMUN.-el gerente deberá investigar los problemas en forma global, a fondo y hacerse de buenos consejos.
- 3.-CONSEJO COMPETENTE.-el gerente deberá contar siempre con un consejo competente con bases colectivas.
- 4.-DISCIPLINA.-debe existir un apego estricto a los reglamentos.
- 5.-TRATO JUSTO.-se deriva de tres cualidades organizacionales: compre-

sión, imaginación y justicia.

- 6.-REGISTROS CONFIABLES, OPORTUNOS, ADECUADOS Y PERMANENTES.-los registros proveen las bases para tomar decisiones inteligentes. Lo que no sucede en muchas organizaciones.
- 7.-EXPEDICIÓN.-las organizaciones deben formular técnicas eficaces de planeación y control de la producción.
- 8.-NORMAS Y PROGRAMAS.-debe haber un método y una agenda para la ejecución de tareas, a través de estudios de tiempos y movimientos, estableciendo normas de trabajo y la ubicación apropiada de los trabajadores en las tareas que mejor podrían desempeñar.
- 9.-OPERACIONES ESTANDARIZADAS.-elevará en todo tiempo y lugar posibles, considerablemente la eficiencia.
- 10.-CONDICIONES ESTANDARIZADAS.-reduce el "desperdicio" mediante la preservación del esfuerzo y el dinero.
- 11.-INSTRUCCIONES ESCRITAS SOBRE PRACTICAS ESTANDARES.-si estas instrucciones se actualizan constantemente, pueden dar por resultado un avance rápido hacia el objetivo.
- 12.-RECOMPENSA A LA EFICIENCIA.-la eficiencia deberá recompensarse." 6

Estos principios adaptados a la realidad actual, parecen tener mucha lógica; sin embargo, en su época, en condiciones diferentes, fueron toda una novedad. Los primeros cinco principios se refieren básicamente a las relaciones interpersonales, especialmente entre patrones y trabajadores, y el resto se refieren más específicamente a los métodos y sistemas administrativos.

---

6 Galván Escobedo, Op.cit. p.142.

Es evidente que en una organización, mientras más grande es su estructura, más complicada es su administración. Los procedimientos que definen las condiciones del trabajo deben adecuarse a estas dimensiones es estructurales.

Las investigaciones de Harrington Emerson, consideraron la importancia de las relaciones formales y del apego estricto a los reglamentos y normas de trabajo para poder alcanzar eficientemente los objetivos de la organización.

Es importante destacar que las aportaciones de Harrington Emerson, enfatizaron la importancia de algunos aspectos, como la eficiencia, la debida asignación de recursos, el ambiente de trabajo, entre otros, y la manera en que influyen en la productividad de los trabajadores. Por otra parte, sus ideas deben servir como punto de partida para mejorar técnicas y procedimientos, adecuandolos a los requerimientos de la organización.

### I.A.3. Elton Mayo y las aportaciones de los estudios de Hawthorne.

Como resultado de una serie de experimentos realizados por Elton Mayo entre 1927 y 1932, en una importante compañía en Hawthorne, cerca de Chicago E.U., se dio inicio al movimiento de las relaciones humanas, surgido como reacción al enfoque clásico formal.

Los experimentos pretendieron determinar en primera instancia, la relación que existía entre los factores físicos del ambiente laboral y la productividad de los trabajadores. Se realizó un primer experi-  

---



mento que trato de probar en que medida la intensidad de la iluminación, la humedad y la temperatura, entre otros factores, afectaban el rendimiento de los trabajadores; sin embargo, los resultados obtenidos señalaron que no existía relación alguna entre estas dos variables, que el problema era más complejo de lo que se creía.

"Los estudios en Hawthorne fueron una verificación científica que justifico el enfoque de las investigaciones sobre la organización industrial. Los relacionistas humanos consideraron a la organización como un sistema social integrado por individuos, grupos informales, relaciones entre grupos y la estructura formal. Este punto de vista ubico al elemento humano en el primer plano de la organización, lo que los tradicionalistas habian relegado a un segundo término." <sup>7</sup>

Para el desarrollo de estos experimentos se conto con la participación de ingenieros industriales y psicólogos que comenzaron a desarrollar investigaciones conductistas dentro de las organizaciones.

Otro de los experimentos efectuados demostró lo importante que son las relaciones afectivas, las interacciones sociales y el compañerismo entre las personas al trabajar en grupo (ORGANIZACION INFORMAL) y la influencia que se ejerce en la producción individual. Por otra parte, al crear sus propias normas y sin estar bajo las ordenes estrictas de un "capataz" (ORGANIZACION FORMAL), el equipo de trabajo se desenvolvió satisfactoriamente.

A través de estas investigaciones, en las que se consideraron fac-

---

<sup>7</sup> Terry y Franklin. Principios de Administración. Editorial C.E.C.S.A., México, 1985, p.46.

tores como: los periodos de descanso, la disminución de la fatiga, el ambiente de trabajo, entre otros factores sociales y psicológicos, se marco un especial énfasis a los aspectos psicosociales, sin embargo se concebían las relaciones humanas como un sistema cerrado; es decir, las relaciones que se daban dentro de las organizaciones, dejando por un lado las fuerzas políticas, económicas y sociales.

Las uniones de los trabajadores en la sociedad industrial y la formación de los sindicatos, se consideraron innecesarios, si la gerencia cumplía eficazmente con sus funciones y era capaz de satisfacer las inquietudes de los trabajadores.

"Elton Mayo y sus colaboradores resumieron de la siguiente manera las aportaciones obtenidas de los experimentos en Hawthorne.:

- 1.- la cantidad desarrollada por un obrero (y por tanto el nivel de eficiencia y la racionalidad de la organización) no viene determinada por su capacidad física, sino por su capacidad "social".
- 2.- las consideraciones no económicas desempeñan un papel central en la determinación de la motivación y en la felicidad del obrero.
- 3.- la más alta especialización no es de ninguna manera la forma más eficiente de la división del trabajo.
- 4.- los obreros no reaccionan a la administración y a sus normas y consideraciones como individuos, sino como miembros de grupos.\*8

Las investigaciones obtenidas en Hawthorne no sólo marcaron el inicio del movimiento de las relaciones humanas; sino que además, mostraron aspectos diferentes que de cierta forma inciden en el rendimiento de

8 Etzioni, Amitai. Organizaciones Modernas. Editorial UTEHA, México, 1979, p.36.

los trabajadores, destacando la importancia que tienen ciertos factores sociales, como la comunicación, la cooperación, el compañerismo, entre otros; que bien canalizados permiten a la organización mejorar su productividad.

Si bien es cierto, el movimiento de las relaciones humanas, ha sido y sigue siendo motivo de importantes críticas, fundamentalmente por no tomar en cuenta algunos factores externos a la organización, como la política, la economía y otras fuerzas externas (sindicatos), por creer que se alteraría el orden interno de ésta. A pesar de esto, es preciso señalar la valía de sus aportaciones para las futuras prácticas administrativas en cualquier tipo de organización.

#### I.A.4. Max Weber y el concepto de burocracia

Puede considerarse a Max Weber como uno de los fundadores de la sociología moderna y un contribuyente valioso al pensamiento económico, social y administrativo. Para Weber, el desarrollo del capitalismo exigía una administración mediante la cual se pudieran prever las decisiones. La organización capitalista necesitaba de un orden eficiente adaptado a los cambios que supone el desarrollo industrial de las sociedades modernas.

Es importante advertir que el concepto de burocracia, como lo emplea Weber y sus seguidores, no era en el sentido con que comunmente se describe; de papeleo e ineficiencia, sino más bien se refería a ciertas características estructurales y normas utilizadas en las grandes organizaciones.

---

"Weber consideraba que la forma burocrática es el instrumento más eficiente de administración en gran escala que se hubiera desarrollado y que las organizaciones modernas dependían grandemente de su uso. Desde un punto de vista puramente técnico, veía a la burocracia, capaz de lograr el más alto grado de eficiencia y, en este sentido formal, el medio más racionalmente conocido de lograr un control imperativo sobre los seres humanos, además de ser superior a cualquier otra forma en precisión, en estabilidad, en la rigurosidad de su disciplina y en su confiabilidad." <sup>9</sup>

Algunos conceptos desarrollados por la gerencia científica fueron similares a los del modelo burocrático de Max Weber. Ambos compartían la idea de alentar a la organización formal, basada en la aplicación de reglas y procedimientos racionales; pero por otra parte, también existieron conceptos diferentes; mientras que la gerencia científica se preocupó por optimizar el esfuerzo a nivel de taller, a través de un enfoque micro. Las aportaciones desprendidas del modelo burocrático se basaron en principios administrativos más amplios aplicables a niveles estructurales más altos, comenzándose a dar mayor énfasis a los conceptos macro.

Las contribuciones de Max Weber al pensamiento económico, social y administrativo fueron sumamente valiosas, marcaron el inicio de importantes investigaciones que se realizaron sobre las estructuras complejas (organizaciones públicas), cuyas dimensiones inspiraron a su modelo burocrático, que él veía como un instrumento administrativo mediante

---

<sup>9</sup> Galván Ecobedo, Op.cit., p.207.

el cual se podrían alcanzar con bases objetivas y racionales las metas establecidas.

"Las siguientes son las características de un modelo "ideal" de burocracia de acuerdo con Max Weber:

- 1.-división del trabajo para lograr eficiencia.
- 2.-estructura jerárquica de autoridad, con áreas de competencia y responsabilidad bien definidas.
- 3.-establecimiento de reglas y normas sobre los derechos y deberes de los empleados.
- 4.-administración imparcial sin ira ni apasionamiento.
- 5.-el empleo debe ser una carrera que permita el ascenso a través de la antigüedad y la habilidad.
- 6.-diferencia clara de fuente de ingresos." <sup>10</sup>

Es importante mencionar que el modelo burocrático esta enfocado en un sentido impersonal, dejando por un lado los estudios realizados sobre el comportamiento y la productividad de cada trabajador, dando mayor énfasis a la aplicación de políticas, procedimientos y normas estrictas, evitando cualquier tipo de "favoritismo", así como la influencia del juicio propio (nepotismo), procurando a través de un sistema formal, controlar el funcionamiento de las organizaciones públicas.

Weber concibió la forma burocrática como surgida de las necesidades del ambiente y como el medio mas conveniente para la administración de las grandes y complejas organizaciones en una sociedad.

---

<sup>10</sup> Weber, Max. Economía y Sociedad. Editorial F.C.E., México, 1980, p.170

La constante evolución y el acelerado crecimiento de las sociedades modernas a propiciado que el sentido original que Max Weber contempló en su modelo burocrático se vaya desvirtuando, y es precisamente en los países en vías de desarrollo en donde resulta común definir la palabra burocracia con un sentido despectivo: papeleo excesivo, mediocridad, falta de espíritu de la organización e ineficiencia. No obstante que muchos familiarizan el concepto de burocracia con la administración pública, es un fenómeno que puede darse en las organizaciones de gran escala, sean públicas o privadas.

#### I.A.5. El Enfoque Humano-Conductista

Dentro de enfoque humano-conductista, la participación de los sociólogos y los psicólogos ha sido de gran valor; por un lado, los sociólogos contribuyeron al estudio de la estructura de la organización a través de las investigaciones que desarrollaron sobre los grupos, patrones culturales, coordinación y cooperación entre los trabajadores; por otra parte los psicólogos contribuyeron al entendimiento de la administración mediante el análisis de los aspectos de la conducta racional, la motivación y la naturaleza del liderazgo.

"El enfoque conductista es el estudio de la conducta humana observable y verificable en las organizaciones, por medio de procedimientos empíricos. Es una teoría inductiva, donde la columna vertebral de la teoría encuentra su aplicabilidad más allá de su validez científica"<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Carranza Palacios, Antonio J. Administración: Un Enfoque Integral. Editorial Limusa, México, 1986, p.26.

Las ideas concebidas tanto por los sociólogos como por los psicólogos, coinciden al destacar que la conducta humana trasciende notablemente en el desarrollo de una organización, y que la atención que se le da a los trabajadores afectará su comportamiento.

a) Douglas Mc.Gregor

El psicólogo Douglas Mc.Gregor, quien refirió sus investigaciones al estudio de la conducta humana dentro de las organizaciones, presentó -- dos modelos, que a su juicio, se debe dar a los trabajadores. Al primero lo llamo teoría X, el cual supone la aversión que las personas sienten por el trabajo; en cuanto al segundo modelo, Mc.Gregor lo denomina teoría Y, en el cual se basa para señalar que se deben crear las condiciones necesarias que permita a los trabajadores realizar sus propios objetivos, encaminando sus esfuerzos hacia el éxito de la organización.

La conducta humana enriquece sus valores en la medida en que puede ver satisfechas sus necesidades; sin embargo, los miembros de una misma organización no necesariamente persiguen intereses comunes; si bien es cierto, que la necesidad de subsistir dentro de la sociedad hace a los trabajadores depender de la retribución económica que reciben de la organización, la autorrealización personal, por ejemplo, puede estar basada no solo en lo que reciben los trabajadores, sino en que hay quienes quisieran aportar algo a la organización para sentirse satisfechos de su participación dentro de esta. De la misma manera existen trabajadores que solo se motivan cuando saben que se aproxima el día de su pago.

Para entender la teoría X, es necesario analizar los supuestos que -

---

Douglas Mc.Gregor considera sobre las características de la naturaleza humana; según sus hipótesis, la generalidad de los hombres siente un rechazo natural hacia el trabajo y lo evitará siempre que pueda; el deseo de conseguir un empleo es generado la mayoría de las veces por ganar dinero para poder satisfacer sus necesidades primordiales; por tanto, no les interesa la organización, eluden responsabilidades, y el administrador no tiene otra alternativa que apoyarse en su autoridad formal para dirigir, obligar, controlar y vigilar a las personas para que cumplan -- con las metas de trabajo que les fueron encomendadas.

"Mc.Gregor señala que cuando las personas se comportan conforme a los supuestos de la teoría X, es por la forma en que son dirigidas y tratadas en el trabajo, y porque las experiencias vividas les han enseñado a asumir esa actitud."<sup>12</sup>

Es importante tomar en cuenta que las circunstancias que envuelven a los miembros de una organización se diferencian por la preparación intelectual y las aspiraciones de los trabajadores, lo que dificulta la dirección y el control de estos.

El segundo modelo de Douglas Mc.Gregor, al que llama teoría Y, presenta un concepto de motivación basado en la satisfacción de las necesidades humanas, Mc.Gregor considera que mientras más motivados estén los trabajadores con más satisfacción desempeñan sus actividades.

De acuerdo a los supuestos de la teoría Y, el desarrollar esfuerzos físicos y mentales en el trabajo es tan natural como el realizarlos en el juego o en el descanso, si los hombres están motivados para lograr sus objetivos, se genera un amplio margen de autodirección y autocon --

---

<sup>12</sup> Barajas Medina, Jorge. Curso Introductorio a la Administración. Editorial Trillas, México, 1986, p.54.



trol, por lo que no sera necesario forzar a los trabajadores para conseguir el éxito de la organización.

Las mismas condiciones socioeconómicas de una sociedad ocasionan -- que la mayor parte de la gente vea el trabajo como un medio de subsistencia; es decir, las personas necesitan satisfacer sus necesidades básicas vivienda, vestido y sustento, entre otras, a las que el desarrollo social les ha puesto precio; por lo tanto, el trabajo es una fuente segura para proveerse de los medios que permita a las personas satisfacer sus necesidades. Partiendo de esta idea podemos decir que mientras la subsistencia social no deje de ser un problema para los trabajadores, difícilmente se puede pensar en mejorar la calidad del desempeño de estos.

La evolución social, provoca rápidos cambios en las prácticas administrativas, y debido a la importancia de su realización, es necesario mantener la especificación de los fines que persigue. El siguiente capítulo destaca, a través de algunas disposiciones jurídicas y la participación sindical, las bases de la organización y funcionamiento del personal publico en México.

## CAPITULO II

### II.- Bases de la Organización y Funcionamiento del Personal Público.

#### A.- Comentarios sobre la Legislación Burocrática en México.

- 1.- La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- 2.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 3.- La Ley de Premios Estimulos y Recompensas.
- 4.- La Ley del I.S.S.S.T.E.

#### B.- La Sindicalización de los Servidores Públicos.

- 1.- La Relación Organización-Sindicato.
- 2.- La Incidencia Sindical en la Dirección del Personal.

## II.A. Comentarios sobre la Legislación Burocrática en México.

A diferencia de muchas organizaciones privadas que pueden diseñar sus normas y políticas en lo concerniente al desarrollo de su personal, las organizaciones públicas, para tal efecto, están sujetas a las disposiciones que a través de diferentes leyes el gobierno se ha encargado de establecer.

Los ordenamientos jurídicos que reglamentan el trabajo burocrático, están previstos básicamente en los artículos 5<sup>o</sup> y 123 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; el art. 5<sup>o</sup> señala aspectos como la libertad y el derecho que tiene cualquier persona para solicitar su ingreso a la administración pública, así como a cualquier otro centro de trabajo, siempre y cuando este sea lícito. Por su parte en el artículo 123 en su apartado, se norman las relaciones entre los poderes de la unión, el gobierno federal y sus trabajadores.

Dentro de la misma Constitución Política se derivan otras disposiciones legales que especifican las relaciones entre la administración pública y sus trabajadores; de estas disposiciones, será importante destacar los aspectos más sobresalientes que regulan las relaciones y las condiciones en el trabajo, además de los lineamientos que pueden incidir (directa o indirectamente) en el desarrollo y rendimiento de los servidores públicos.

A través del análisis de algunas leyes, se pueden conjugar aquellos factores que en un momento determinado definen la actitud y el rendimiento del personal público. Para este análisis es necesario tomar en

---

cuenta algunos aspectos contenidos en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuyo contenido se refiere a los derechos y obligaciones de los trabajadores y los titulares de los poderes o sus representantes; asimismo resulta importante destacar algunos aspectos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sobre las obligaciones políticas y administrativas que debe seguir todo servidor público frente a la sociedad y el Estado, las responsabilidades en que incurre por su incumplimiento, así como las sanciones y procedimientos administrativos para aplicar dichas sanciones. Por otra parte, la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas contempla aspectos interesantes en cuanto a la motivación de los servidores públicos para mejorar su desempeño; la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Ley del ISSSTE), contempla aspectos que garantizan el derecho a la salud, busca una efectiva integración familiar y pretende elevar el espíritu de productividad en los servidores públicos.

La normatividad desprendida de la legislación burocrática si bien define las obligaciones de los servidores públicos, también les concede derechos y esto, además de equilibrar las relaciones de trabajo, definen bajo un marco legal las condiciones en que deberá realizarse la actividad burocrática.

#### II.A.1. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Una de las leyes reglamentarias del apartado B del artículo 123 de la Constitución, es la denominada Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la cual se refiere a los derechos y obligacio-

---

nes de los trabajadores y los titulares de los poderes o sus representantes.

La LFTSE establece la normatividad sobre el escalafón de puestos; las reglas sobre la organización colectiva de los trabajadores y las condiciones generales de trabajo; por las características del presente trabajo de tesis, es importante destacar que para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se encuentra establecida entre -- los titulares de las dependencias e institutos descritos por la misma y los trabajadores de base a su servicio.

A pesar de que la LFTSE considera a los trabajadores que figuran en las listas de raya por desempeñar trabajos temporales, a los trabajadores de confianza y de base, favorece mayormente a estos últimos .

El artículo 6<sup>o</sup> de la LFTSE señala que las plazas de base tendrán carácter de inamovibles, implicando que los empleados puedan gozar de estabilidad en el empleo . Los empleados de nuevo ingreso que vayan a ocupar plazas de base, no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente. El carácter de inamovible implica el derecho a no ser cesado sin justa causa, esto es, sólo pueden ser removidos del empleo por las causas que señala la propia ley.

Al hablar de inamovilidad, la ley excluye a los trabajadores de confianza y al personal eventual, lo que significa que no todos los servidores públicos tiene seguro el empleo.

II.A.2. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

"La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos (L.F.R.S.P.) es resultado de una iniciativa enviada al Congreso de la Unión por el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado y entro en vigor a partir de enero de 1983. Su objetivo consiste en reglamentar el titulo cuarto constitucional a fin de que los servidores públicos se conduzcan con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia; señala además las obligaciones políticas y administrativas que deben mostrar frente a la sociedad y al Estado, la responsabilidad en que incurrn por el incumplimiento de sus funciones, así como las sanciones y procedimientos administrativos que pueden ser aplicados."<sup>13</sup>

Los aspectos más importantes de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos para abordar el análisis de las posibles causas que influyen en el rendimiento del personal público, están contenidas en el título tercero de esta ley, el cual señala en su primer capítulo, a los servidores públicos que incurrn en responsabilidad administrativa, y asimismo define las obligaciones que todo servidor público, sin importar el nivel jerárquico que ocupe, deberá tener en el ejercicio de sus funciones.

El artículo 2° de la L.F.R.S.P., con base al primer párrafo del artículo 108 constitucional, señala que para los efectos de las responsabilidades se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier

<sup>13</sup> Pichardo P., Ignacio. Introducción a la administración pública de México, tomo II, ediciones INAP. p.176.

naturaleza en la administración pública federal.

Los trabajadores que conforman los niveles propiamente operativos de toda la estructura orgánica de la administración pública, mantienen cierta estabilidad en cuanto a la permanencia en el trabajo, y básicamente es el personal sindicalizado el que constituye el grueso de los trabajadores del Estado; sus actividades están destinadas fundamentalmente a prestar, "con alto grado de calificación," servicios específicos.

Al frente de la dirección de los trabajadores de nivel operativo se encuentra el personal que realiza las funciones de más alto nivel de supervisión, coordinación y administración, integrando básicamente la parte directiva dentro de la organización; conforman este grupo los trabajadores de mandos intermedios (subdirectores, jefes de departamento, subjefes de departamento, técnicos de proyectos), técnicos calificados y los directivos de alto nivel, y sobre ellos recae la responsabilidad de los programas de trabajo de las áreas y el desarrollo de las funciones que se les encomienden.

El capítulo de las responsabilidades administrativas, en sus fracciones VI y VII del artículo 47 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos manifiestan la importancia del respeto y la colaboración entre el personal que en el desarrollo de sus funciones persiguen objetivos comunes:

VI-observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las de-

bidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad, y;

VII.-observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que estos dicten en el ejercicio de sus funciones.

Los servidores públicos de alto nivel deben sujetarse, para el ejercicio de sus funciones, a un catálogo de obligaciones que define de alguna manera sus alcances y limitaciones; los superiores jerárquicos y los órganos de control de las dependencias y entidades del gobierno, se encargan de vigilar el cumplimiento de este catálogo, así como de imponer las sanciones cuando no es respetado.

La reglamentación del trabajo, señalando las atribuciones conferidas a cada trabajador para el ejercicio de sus funciones, permite a la organización mantener cierto control sobre el desempeño de su personal; sin embargo, esto no garantiza su óptimo rendimiento.

A través de la cooperación y la coordinación del personal directivo ("jefe") y el personal que desarrolla la labor operativa (subordinado), las relaciones informales dentro de la organización (los lazos de amistad, el compañerismo, etc.) permiten que el desempeño de sus respectivas responsabilidades, sin tener que faltar al cumplimiento de las disposiciones que reglamentan las relaciones de trabajo, se desarrolle en condiciones más favorables para todo el personal.

---



### II.A.3. La Ley de Premios, Estímulos y Recompensas.

El buen desempeño de los servidores públicos al desarrollar su trabajo merece ser compensado, y es a través de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas donde se señalan las condiciones que se requieren para poder obtener tales prerrogativas.

El artículo 92, contenido en el capítulo XV de esta misma ley, contempla los aspectos que se deben tomar en cuenta para que los servidores públicos puedan merecer cualquier premio o recompensa.

Artículo 92.- los estímulos y recompensas se otorgarán a los servidores públicos seleccionados de entre aquellos que prestan sus servicios en las dependencias y entidades cuyas relaciones laborales se rigen por el apartado B del artículo 123 constitucional.

Para el otorgamiento de los estímulos y recompensas, deberá seleccionarse de entre los servidores públicos a aquellos que hayan realizado alguna de las siguientes acciones:

- a)-desempeño sobresaliente de las actividades encomendadas.
  - b)-aportaciones destacadas en actividades relativas al programa de reforma administrativa.
  - c)-elaboración de estudios e iniciativas que aporten notorios beneficios para el mejoramiento de la administración pública en general.
  - d)-iniciativas valiosas o ejecución destacada en materia de técnica jurídica.
-

e)-iniciativas valiosas o ejecución destacada en materia de financiamiento de proyectos o programas.

f)-iniciativas valiosas o ejecución destacada en materia de consumo, de mantenimiento de equipos, de aprovechamiento máximo de recursos humanos y materiales y otras aportaciones análogas.

g)-estudios y labores de exploración, descubrimiento, creación o invención en los campos técnico o científico que redunden en notorios beneficios para la administración pública.

Los empleados de confianza podrán participar en los casos establecidos en los incisos b) a g) del presente artículo.

Resulta importante hacer del conocimiento de los servidores públicos, de los beneficios que pueden obtener por el buen desempeño de sus funciones; sin embargo, cuando se utilizan criterios con una completa parcialidad en la elección del personal que "merece" ser premiado, puede crear el descontento entre los compañeros que en ocasiones por motivos personales (aún cuando su desarrollo en el trabajo sea eficiente) no pueden hacerse acreedores a obtener un premio, y esto en buena medida pudiera alterar el rendimiento individual y en general de todo el equipo de trabajo.

Como parte de la motivación del personal, los premios y las recompensas son también un recurso con que cuenta una organización pública para promover y estimular el buen desarrollo de los servidores públicos en el ejercicio de sus actividades, y si estos recursos son debidamente manejados, puede lograrse la satisfacción de todo el personal, y

---

al mismo tiempo permitir a la organización alcanzar eficientemente sus objetivos.

El Gobierno Federal concede a los servidores públicos, como un reconocimiento a la dedicación y buen desempeño de su trabajo, El Premio Nacional de Administración Pública, y para definir las condiciones para merecerlo, el capítulo XIV bis de la Ley de Premios, Estímulos y Re-compensas, señala las características que se deben cumplir para tal efecto.

El artículo 91-bis, señala: El Premio Nacional de Administración Pública se otorgará en tres grados y consistirá en medalla que será de clase correspondiente al grado y se adicionará con la cantidad que fije el Presidente de la República.

El Premio Nacional de Administración Pública, así como otros estímulos y recompensas que otorga el Gobierno Federal, además de ser importantes alicientes que destacan la labor de los servidores públicos, representan la posibilidad de satisfacer las aspiraciones individuales de quien pretenda desarrollarse dentro del servicio público.

#### II.A.4. La Ley del I.S.S.S.T.E.

Los servidores públicos no sólo responden a las obligaciones que exige el desempeño de sus funciones; la ley señala los beneficios a que tienen derecho los trabajadores del Estado.

En diciembre de 1959 se promulgó la ley que creo el Instituto de

---

Seguridad y Servicios sociales de los Trabajadores del Estado, y es a través de esta nueva ley que se amplían las prestaciones, dejando por un lado las pensiones, que sólo se estimaban con un carácter propiamente económico.

"A raíz de la creación de esta ley se han cristalizado importantes beneficios para los trabajadores al servicio del Estado; por ejemplo, en 1971 se creó El Centro Nacional de Capacitación Administrativa; en 1962 se estableció El fondo de Vivienda para los Trabajadores del Estado; en 1975 se prorrogó el derecho a los servicios médicos a los hijos solteros mayores de 18 años y hasta los 25 cuando estén realizando estudios a nivel medio superior o superior, así como a los incapacitados y al esposo de la trabajadora."<sup>14</sup>

En la Ley del I.S.S.S.T.E., se contempla el concepto de seguridad social en un sentido más amplio, más completo; principalmente en lo que se refiere a los servicios médicos otorgados por primera vez por un organismo central (EL ISSSTE).

Los beneficios contenidos en la Ley del I.S.S.S.T.E., contribuyen al bienestar en general de los trabajadores del Estado; sin embargo, al considerar los factores que inciden en el rendimiento del personal público, los servicios de asistencia médica, favorecen no sólo a los empleados (asegurados), sino que atiende, bajo las especificaciones señaladas por esta ley, a los miembros de sus familias.

En el capítulo II del Título Segundo de la Ley del I.S.S.S.T.E.,

---

<sup>14</sup> Pichardo Pagaza, Op., cit. p. 176.

referida al Seguro de Enfermedades y Maternidad, se contempla en su primera sección algunas de las condiciones que se requieren para tener derecho a estos servicios.

El artículo 23 señala; en caso de enfermedad, el trabajador y el pensionista tendrán derecho a las prestaciones en dinero y especie siguientes:

I.- atención médica de diagnóstico, odontológica, quirúrgica, hospitalaria, farmacéutica y de rehabilitación que sea necesaria desde el comienzo de la enfermedad.

En el caso de enfermos ambulatorios, cuyo tratamiento médico no les impida trabajar, y en el pensionista, el tratamiento de una misma enfermedad se continuará hasta su curación; y,

II.- cuando la enfermedad incapacite al trabajador para el trabajo, tendrá derecho a licencia con goce de sueldo o medio sueldo, conforme al artículo 111 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El artículo 24 menciona; también tendrán derecho a los servicios en caso de enfermedad, los familiares derechohabientes del trabajador o del pensionado, y a continuación se destacan los aspectos más sobresalientes para los fines de este análisis:

I.- la esposa, o a falta de esta, la mujer con quien ha vivido como si lo fuera durante los cinco años anteriores a la enfermedad o con la que tuviese hijos, siempre y cuando ambos permanezcan libres de matrimonio. Si el trabajador o pensionista tiene varias concubinas, ninguna tendrá

---

derecho a recibir la prestación;

II.-los hijos menores de dieciocho años,de ambos o de sólo uno de los cónyuges,siempre que dependan económicamente de alguno de ellos;

III.-los hijos solteros mayores de dieciocho años,hasta la edad de veinticinco,previa comprobación de que estan realizando estudios de nivel medio o superior,de cualquier rama del conocimiento en planteles oficiales reconocidos,y que no tengan un trabajo remunerado;y,

IV.-los hijos mayores de dieciocho años incapacitados física o psicológicamente,que no puedan trabajar para obtener su subsistencia,lo que se comprobará mediante certificado médico expedido por el Instituto y por los medios legales procedentes.

Asimismo otros beneficios que se extienden a los familiares de los trabajadores,lo constituyen las prestaciones sociales y culturales, contenidas en el capítulo VIII del Título Segundo:

El artículo 139 estipula; para alcanzar mayor eficiencia y eficacia en las prestaciones sociales y culturales que esta ley encomienda al Instituto,los trabajadores cooperarán y le prestarán su apoyo para efecto de que dichas prestaciones satisfagan sus necesidades de educación,alimentación,vestido,descanso y esparcimiento y mejoren su nivel de vida.

Es importante destacar que mientras los trabajadores derechohabientes(empleados de base y de confianza)pueden gozar de los beneficios que ofrece el ISSSTE;los trabajadores no asegurados(quienes cobran en las listas de raya,quienes trabajan por honorarios,y quienes trabajan

---

por contrato) deben valerse de sus propios medios para satisfacer sus necesidades, lo que significa trabajar frente a una desigualdad de derechos, que si bien para algunos representa cierta tranquilidad, para otros carecer de ellos, afecta sustancialmente sus aspiraciones de desarrollo dentro y fuera de la organización.

## II.B. La sindicalización de los servidores públicos.

La consolidación del sindicalismo en la administración pública federal, ha sido un largo proceso en el cual los trabajadores mexicanos al servicio del estado pugnarón para concretar, en disposiciones constitucionales y legislativas, el reconocimiento de sus derechos laborales.

El apartado B del artículo 123 constitucional, destaca los derechos en materia de sindicalización y para los fines que persigue el presente trabajo es importante señalar los aspectos que determinan las condiciones laborales que envuelven a todos los servidores públicos.

Para destacar los aspectos más sobresalientes de la organización colectiva de los trabajadores y de las condiciones generales de trabajo, contenidas en el capítulo I del título cuarto del apartado B del artículo 123 constitucional será importante mencionar algunos artículos:

Artículo 67. Los sindicatos son las asociaciones de los trabajadores que laboran en una misma dependencia, constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes.

Sin duda, el derecho de asociarse para defender sus intereses, es un

importante logro alcanzado por los trabajadores al servicio del estado; sin embargo, la sindicalización solo se permite a quienes tienen plaza de base, mientras que el personal de confianza y el personal de trabajo temporal (eventual) se ven desfavorecidos al no contar con este derecho.

Artículo 70. Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos. Cuando los trabajadores sindicalizados desempeñen un puesto de confianza, quedarán en suspenso todas sus obligaciones y derechos sindicales.

Tener garantizada la permanencia en el empleo, representa cierta tranquilidad para quienes pueden disfrutar de este derecho, pero para quienes no cuentan con él, la estabilidad en el empleo se vuelve una incertidumbre; los beneficios conseguidos como producto del mismo trabajo se reducen, para el personal no sindicalizado solo existen los que concede la organización para la cual laboran.

La desigualdad de derechos es un factor más que dificulta el buen rendimiento de todos los empleados de una organización; el estímulo que representa tener mayores beneficios dentro y fuera del trabajo, es para el personal sindicalizado un aliciente para mejorar su disposición hacia el trabajo. Por otra parte para los empleados no sindicalizados que buscan tener mayores consideraciones, su buen desempeño puede ser la forma más viable para conseguirlas.

#### II.B.1. La relación organización-sindicato.

En términos generales los objetivos que persigue la organización

---



con respecto a su personal son notablemente diferentes a los objetivos sindicales; por un lado la organización busca implementar técnicas y procedimientos de trabajo para tratar de elevar el rendimiento de sus empleados, mientras que por otro lado, el sindicato persigue básicamente dos objetivos; mejorar en todo sentido las condiciones de sus afiliados y conservar y promover la posición de estos dentro del movimiento gremial.

Por el bien del desarrollo del personal, resulta conveniente tratar de conciliar los intereses entre la organización y el sindicato. Tomando en cuenta y respetando los objetivos que persiguen ambas partes, la búsqueda de métodos cooperativos puede revertirse en favor del bienestar general de los empleados.

Tras lograr la comprensión global de los intereses y objetivos sindicales, la organización se encuentra en la posición de estudiar distintos métodos cooperativos.

La administración y los especialistas en personal pueden alentar la cooperación con el sindicato mediante, consultas previas con los dirigentes sindicales para delinear las medidas que los afecten o que afecte a los sindicalizados, tratando de restar potencial explosivo a las posibles reacciones; la muestra de un interés honesto por los problemas de los sindicalizados y por su bienestar, incluso en todas las áreas que excedan las obligaciones meramente legales; la promoción de programas de capacitación que comuniquen en forma objetiva las condiciones del contrato colectivo, los esfuerzos por mejorar las distintas áreas y las metas de desarrollo que haya fijado la organización; la

---

formación de comités conjuntos de estudio, que permitan a la organización y sindicalizados la identificación de soluciones para los problemas comunes; el apoyo de terceros, que puedan proporcionar directrices y programas para el desempeño de labores conjuntas de los sindicatos y la organización.

Independientemente de las negociaciones que medien las condiciones de trabajo, la organización puede y debe diseñar las técnicas y los procedimientos para incrementar el rendimiento de los empleados, sin que esto necesariamente afecte los intereses sindicales; el personal sindicalizado no solo está para gozar de los beneficios que obtiene, también debe sujetarse a las obligaciones que contrajo al ser contratado por la organización de la misma manera que el resto de los trabajadores.

Si bien los logros alcanzados varían de un sindicato a otro, de alguna manera todos influyen en la dirección del personal y esto es una problemática que las organizaciones públicas deben sortear.

#### II.B.2. La incidencia sindical en la dirección del personal.

La participación de los sindicatos, consiste fundamentalmente en salvaguardar los intereses de los trabajadores, intercediendo por mejorar sus condiciones dentro del trabajo, comúnmente tratan de intervenir en aquellas decisiones que afectan el empleo, la seguridad y el bienestar de sus miembros. Específicamente, los sindicatos pueden extender su derecho de participar en las decisiones que están relacionadas con la subcontratación de ciertos trabajos, la introducción de equipo de producción, la programación del trabajo, entre otras.

---

Por su parte, la organización puede reclamar la prioridad en las decisiones, considerándolas como derechos exclusivos de la dirección; sin embargo, ya se conciben estas decisiones como atribuciones sindicales, respaldadas por un marco legal.

El personal público encuentra en el sindicato, una importante fuente de satisfacción de necesidades, a través de la promoción de eventos deportivos, recreativos y culturales ofrece a los trabajadores una opción para aprovechar su tiempo libre, así mismo concede a sus miembros la oportunidad de conocer más y alternar con otras personas con intereses, deseos, problemas e inquietudes similares.

A pesar de los beneficios que el sindicato ha obtenido para bienestar de los trabajadores, sólo están orientados hacia los servidores públicos de "base", pero la presencia sindical de alguna manera influye en el resto del personal (trabajadores de confianza, los que trabajan por honorarios, a los que trabajan por contrato), que por no contar con los mismos derechos, y en la mayoría de las veces por razones de necesidad, necesitan mantener su empleo.

La influencia sindical en los trabajadores de "base":

- garantiza su permanencia en el trabajo.
- permite que disfruten de los beneficios alcanzados.
- tienen mayores consideraciones dentro y fuera de la organización.

La influencia sindical en los trabajadores no sindicalizados: trabajadores de confianza, trabajadores "eventuales", trabajadores que cobran

---

por honorarios:

-el no contar con la seguridad en el trabajo,y no contar con los beneficios que concede el sindicato,necesitan demostrar su capacidad y disposición al trabajo,buscando no sólo el reconocimiento de la organización,sino que pueden ser candidatos para obtener una plaza de "base",que les permita desarrollarse con más tranquilidad.

El tener asegurado un lugar dentro de la organización,desvirtúa en cierto modo la relación entre los servidores públicos de "base"y sus superiores jerárquicos,por un lado,al no estar bajo las ordenes irrefutables de un "patrón",los trabajadores pueden manifestar su inconformidad por una actitud prepotente del "jefe";y por el otro,conociendo que se deben sujetar a ciertas obligaciones,los trabajadores hacen uso de sus derechos y simplemente la relación de trabajo con sus superiores puede verse totalmente condicionada.

"La facultad de la dirección para resolver problemas con los trabajadores directa y rápidamente se ve afectada cuando los empleados son sindicalizados;los supervisores en ocasiones se encuentran que su estado y autoridad esta obstaculizado,y sus relaciones con los subordinados se hacen más difíciles porque sus decisiones pueden ser en un momento determinado,impugnadas y cuestionadas por el sindicato. Puesto que un sindicato actúa rápidamente para descubrir y objetar cualquier infracción en acciones referidas al personal,o inequidades de tratamiento,se requieren controles centralizados sobre políticas y prácticas de personal."<sup>15</sup>

---

15 Chruden,Sherman,Et.al.,Op.cit.,p.261.

Para la organización, la influencia sindical en el desarrollo de su personal, entorpece, en buena medida, el logro de sus objetivos, si se considera al elemento humano como el recurso más importante dentro de toda organización, y si no se puede mantener un completo control en el desarrollo de sus actividades se pierde un importante potencial.

El ingreso del personal al sector público esta sujeto a una serie de condiciones y requisitos que deben cubrir los candidatos; en el tercer capítulo se describen ciertos criterios utilizados por los empleadores del personal público que dificultan las funciones básicas en todo departamento de recursos humanos dentro de las organizaciones gubernamentales.

## CAPITULO III

### III.- Funciones Básicas del Departamento de Personal.

#### A.- La Planeación en la Contratación del Personal Público.

##### 1.- Los Criterios Utilizados en el Reclutamiento de Personal.

a).- La Preparación Académica.

b).- Las "Recomendaciones".

##### 2.- Los Requerimientos del Puesto.

##### 3.- La Asignación del Empleado al Puesto Adecuado.

##### 4.- La Capacitación del Personal.

#### B.- Evaluación y Retribución del Desempeño.

##### 1.- Valoración de la Capacidad del Personal.

2.- La Calificación de Méritos.

3.- Los Beneficios Adicionales.

4.- Las Promociones.

### III.A. La planeación en la contratación del personal público.

La sociedad moderna se ha tornado tan dinámica, que nada permanece estático, todo va cambiando constantemente, lo que requiere tener una mejor preparación para afrontar con éxito los nuevos cambios; para el sector público, las sofisticadas técnicas para el desarrollo organizacional que aparecen día a día, le han hecho ver que un sistema burocrático anacrónico que no modifica sus métodos en la selección de su personal, puede alterar el desarrollo integral del país.

Dentro de algunas dependencias públicas todavía existe el manejo inadecuado en la contratación del personal. Este manejo inadecuado es en el sentido de que el proceso de selección, reclutamiento y contratación de los servidores públicos pasa inadvertido y se continúa con la preferencia para la gente que llega recomendada.

En la actualidad, para las organizaciones públicas es importante hacer de una contratación una buena adquisición; es decir, es necesario evaluar la capacidad real de una persona antes de incluirlo en la nómina de la organización, ubicándolo en un puesto donde pueda rendir mejor y aprovechar así su potencialidad al máximo.

No obstante que para la realización del trabajo operativo en las organizaciones públicas no se requiere de una gran preparación académica, el sector público cuenta entre sus filas con un buen número de profesionistas y personas con estudios medio-superiores, que en muchas ocasiones no pueden desarrollarse dentro de su especialidad y deben realizar otro tipo de actividades.

---

A diferencia de las empresas privadas, el sector público, a través de sus departamentos de personal, no manejan un serio programa de selección, reclutamiento y contratación de personal, la mayoría de las veces no necesitan anunciar sus "vacantes" en las páginas de algún periódico, ni poner letreros en la puerta; para atraer a la gente solo basta con que alguien corra la voz.

### III.A.1. Los criterios utilizados en el reclutamiento de personal.

El reclutamiento puede considerarse como un proceso por el cual se localiza y atrae a los aspirantes que cumplan con los requisitos básicos que cubran las demandas exigidas por determinado puesto.

A quien corresponde la responsabilidad de decidir sobre el personal que ha de ser incorporado a la organización, en algún momento determinado, se enfrenta a la disyuntiva de responder a la presión que ejercen algunos funcionarios de la misma organización para "proponerle" un candidato para ocupar cierto puesto, y por otra parte, se enfrentan a la imagen y desarrollo que daría a la organización, contratar personal con la preparación académica requerida.

Por años el sector público se ha enfrentado al serio problema de poder ofrecer a los servidores públicos profesionistas, la oportunidad de desarrollar ampliamente sus conocimientos con la seguridad de que esto sea reconocido; a pesar de los intentos por instaurar el servicio civil de carrera, aún muchos servidores públicos se mantienen en un nivel operativo.

Para analizar las diferentes causas que determinan el rendimiento de



los servidores públicos,sera importante considerar la influencia aportada a la organización del personal profesionalista y el personal recomendado:

a).- La preparación académica.

Uno de los canales de reclutamiento para ingresar al servicio público,lo constituyen las personas que cuentan con una buena preparación académica,que agregado a cualquier experiencia laboral,significaría un gran apoyo para el desarrollo de las organizaciones públicas;sin embargo,la formación intelectual no es una condición indispensable para ser contratado.

Con frecuencia se solicita a los candidatos que proporcionen una relación de sus empleos anteriores (curriculum vitae);ello permite conocer si el solicitante es una persona estable o si por el contrario suele cambiar sin cesar de una ocupación a otra;permite tener también un antecedente sobre su desempeño laboral,así mismo sirve como parámetro para su posible colocación.

"un reclutador debe procurar identificar a los candidatos con formación académica que se relacione con el puesto en forma operativa. Los grados académicos no garantizan la eficiencia de ciertas funciones; no obstante,resulta indudable que la obtención de determinadas distinciones -licenciaturas,maestrias,especialidades,etcetera-,muestran el potencial intelectual,que en muchas ocasiones,esto constituye un factor preponderante."<sup>16</sup>

Debido al importante crecimiento demográfico que sufre el país, las

---

<sup>16</sup> William B.Werther,Jr.y Davis Keith. Administración de Personal y Recursos Humanos,Editorial Mc.Wraw Hill, México, 1988, p.99.

condiciones económicas, políticas y sociales se han tornado cada vez más difíciles, de tal suerte que las organizaciones del sector público necesitan fijar más su atención en contratar al personal mejor calificado.

b).-Las "recomendaciones".

De los candidatos "propuestos" para ocupar una plaza dentro de alguna organización pública, fundamentalmente para realizar el trabajo operativo, quienes se presentan con una buena "recomendación", tienen la oportunidad (aún sobre la gente con mejor preparación académica) para ser contratados, pese a que las características de cada puesto requieren de cierto grado de especialización no siempre se elige al personal idóneo.

"Los trabajadores de una organización pueden y suelen recomendar a personas que conocen (familiares y amigos), y hay la presunción de que, si los recomendantes son buenos trabajadores, no apoyarán a los malos. Es necesario cuidar la colocación de los recomendados, para evitar conclusiones en el trabajo."<sup>17</sup>

Es importante mencionar que también las personas preparadas en ocasiones son recomendadas para ocupar un puesto determinado; sin embargo, para el beneficio propio y el de la organización, los empleadores recurren a las fuentes externas, como los amigos, buscando a personas que puedan responder a las expectativas que pudieran surgir en el trabajo.

---

<sup>17</sup> Reyes Ponce, Agustín. Administración de Personal, Editorial Limusa, México, 1985. p.85.

"Como todas las funciones del Departamento de Personal, la función de Admisión y Empleo, debe ser de naturaleza "Staff". Cuando no se realiza así, tiene el especial inconveniente de que no puede hacerse responsable a los superiores inmediatos de la cantidad y calidad del trabajo, ya que ellos tienen que llevarlo a cabo con personas "que les ha sido impuesto". 18

Las consideraciones para los empleados que ingresaron al sector público por medio de alguna "recomendación", puede ir más allá de la simple relación formal de trabajo, todo dependerá de la influencia que ejerza el recomendante en la organización.

### III.A.2. Los requerimientos del puesto.

Para aprovechar el potencial, tanto físico (las habilidades) como intelectual del personal público ha sido necesario definir las características de cada uno de los puestos, y con base a la preparación y al grado de especialización de los aspirantes, poder ubicarlos donde se desenvuelvan más satisfactoriamente.

El reclutador "tiene" que conocer, a través del análisis de puestos, los requerimientos de determinado puesto para poder aplicar las pruebas pertinentes y solicitar los requisitos que deben cubrirse para admitir al nuevo empleado.

Dentro del aparato burocrático para responder satisfactoriamente con sus funciones, por muy simples que estas sean, los empleados deben

---

18 Idem., p. 83.

cumplir con determinadas características exigidas por todos y cada uno de los supuestos:

1).-Seriedad.-el empleado necesita valorar lo importante y trascendente que puede ser para la organización y para la gente a quien se sirve, la "calidad" de su trabajo.

2).-Interés.-para realizar cualquier actividad por sencilla que parezca, el empleado esta en la posibilidad de aportar sus conocimientos y - su creatividad para mejorar su labor.

3).-Responsabilidad.-cada trabajador al ser contratado adquiere compromisos con la organización, sobre todo en el puesto que va a desempeñar, y si el progresar depende de los resultados de su trabajo, puede redituar en una mayor dedicación para desarrollar sus funciones.

La especificación de los objetivos señalados para cada puesto, no implica que solo se deba cumplir con estos, cuando se trabaja dentro de un equipo es necesario que todos los que lo integran tengan conocimiento de como funcionan los puestos de sus compañeros, para que en un momento dado por la ausencia de uno de ellos, no se vea entorpecida la labor de todo el equipo.

El desarrollo de nuevos métodos y sistemas introducidos al trabajo (la computación, la informatica, etc.), obliga a todo el personal a mantener una constante actualización que permita estar al margen de las exigencias requeridas por la modernización.

Uno de los factores esenciales para el reclutamiento del personal - es el costo; es decir, es de suponerse que a mayor experiencia correspon

deran mayores demandas de salario; sin embargo, en las organizaciones, publicas los salarios estan especificados, lo que puede afectar el interés del empleado al realizar su labor después de haber sido contratado.<sup>19</sup>

Cuando los requerimientos de un puesto no se diseñan con la idea de estimular y retar al empleado, dándole la oportunidad para progresar al máximo de su potencial sin ofrecerle ningún satisfactor más que el pago de su "quincena", es probable que con el tiempo de muestras de apatía y sólo aporte la cantidad de esfuerzo para ir la pasando.

### III.A.3. La asignación del empleado al puesto adecuado.

Para lograr una óptima asignación, los empleadores conociendo los requerimientos del puesto, "deben" recabar toda la información necesaria para conocer las características que en cuestiones de trabajo han desarrollado los nuevos empleados.

Los aspectos que comunmente se requieren antes de ingresar a cualquier puesto, contemplan las condiciones generales de la personalidad del trabajador:

a)-La escolaridad.-preferentemente se solicita la preparación o un nivel académico deseable para desempeñar determinadas funciones.

b)-Habilidades especiales.-se necesita conocer entre otras cosas, si el empleado maneja algún tipo de máquina o técnica, alguna destreza manual, el dominio de uno o más idiomas.

---

<sup>19</sup> Werther y Davis, Op.cit., p.94.

c)-La experiencia.-conociendo la experiencia adquirida en empleos anteriores, podrá asignarse al empleado a donde pueda poner en práctica sus conocimientos.

d)-La responsabilidad.-en la información que se tenga sobre el trabajador se deberá tener la certeza del interés y dedicación en el desempeño de sus actividades.

e)-El comportamiento.-la buena conducta dentro del ambiente de trabajo es indispensable para mantener la colaboración de los compañeros.

Es importante, para mejorar el rendimiento del personal, lograr la plena identificación entre el empleado y las tareas que habrá de realizar, permitirle implementar nuevas técnicas para mejorar su trabajo, representaría no sólo un satisfactor para él, sino que lo harían sentirse una parte importante en la organización.

"La libertad para utilizar la creatividad, para sugerir y adoptar mejores formas y soluciones a los problemas, todo dentro de las restricciones mutuamente entendidas entre el trabajador y el superior inmediato, hace un trabajo muy motivador para la mayoría de las personas." 20

Para las organizaciones públicas, se ha establecido un escalafón de puestos que además de señalar el nivel jerárquico que ocupa un empleado permite entre ver la posibilidad de ascenso al que se tiene derecho de aspirar, siempre y cuando se hagan los "méritos" suficientes.

---

20 Terry y Franklin, Op.cit., p.387.

#### III.A.4. La capacitación del personal.

El desarrollo de las organizaciones modifica sustancialmente las actividades de los individuos que la integran, por tal motivo, es imprescindible adecuar las características habilidades del elemento humano con los requisitos de las tareas que actualmente desempeña o con las que en lo futuro realizará, surgiendo de esta manera la necesidad de la capacitación.

El objetivo fundamental de la capacitación consiste en dirigir la educación del empleado, al puesto, al jefe y al grupo a través de la información sobre la organización, sus políticas y sus reglamentos, además de los beneficios que se adquieren como trabajador.

Las funciones que comprende la "capacitación" son igualmente importantes para cada uno de los puestos; pero es evidente que si en los niveles inferiores no calificados se imparte la "instrucción", a medida que se asciende en los niveles jerárquicos, tienen mayor importancia la "capacitación" y la "formación".

"Para los servidores públicos que ocupan puestos en los mandos intermedios, la capacitación contempla dos aspectos principales; el técnico y el administrativo;<sup>21</sup>

a)-El técnico.-consiste en mostrarle a la persona la manera concreta como debe hacerse el trabajo que estará bajo sus ordenes.

b)-El administrativo.-comprende aspectos que necesita tener en cuenta

---

<sup>21</sup> Reyes Ponce, Op.cit., p.107.

ta toda persona que tenga a su cargo la dirección de las acciones de sus subordinados, y entre las más importantes destacan:

- saber planear y distribuir el trabajo
- saber enseñar
- saber ordenar
- saber escoger a sus trabajadores y acomodarlos
- saber calificar
- saber mantener la disciplina
- saber resolver las quejas
- saber estimular el entusiasmo del trabajador
- saber formar el espíritu de grupo
- saber prevenir y corregir defectos.

En México la Ley Federal del Trabajo, establece con carácter de obligatorio la impartición de cursos de capacitación que proporcione a los trabajadores la "instrucción" necesaria que complemente sus conocimientos.

Las organizaciones públicas suelen valerse, para dar la capacitación a sus empleados, de la impartición de breves cursos programados de una forma similar a las clases en las escuelas de nivel superior, y debido a su bajo costo representa una alternativa para mejorar el rendimiento del personal.

### III.B. Evaluación y retribución del desempeño.

Los servidores públicos que realizan el trabajo operativo, están di\_

---



rectamente bajo la supervisión del "jefe", a él corresponde en primera instancia "calificar" el desarrollo de las actividades de su personal y al mismo tiempo interceder por los empleados que, a través de su buen rendimiento, merezcan ser reconocidos por la organización.

Un trabajador que puede ver retribuido su esfuerzo y encuentra en ello, una fuente de satisfacción, de alguna manera influiría en su desempeño y contribuiría a mejorar la calidad del trabajo; si por el contrario sus esfuerzos no son recompensados perderá el interés por mejorar en sus labores.

"La evaluación del desempeño constituye el proceso por el cual se estima el rendimiento global del empleado; representa una función esencial que de una u otra manera suele efectuarse en toda organización moderna. La mayor parte del personal procura obtener retroalimentación sobre la manera en que cumple sus actividades y las personas que tienen a su cargo la dirección de las labores de otros empleados deben evaluar el desempeño individual para saber qué acciones deben tomar; cuando el desempeño es inferior a lo que se espera, el "supervisor" debe emprender una acción correctiva, y si el desempeño es satisfactorio debe ser alentado." <sup>22</sup>

En el sector público, la función del departamento de personal en el diseño de los programas para la evaluación y retribución del desempeño de los servidores públicos, "por motivos políticamente explicables" son incongruentes; es decir, fácilmente se puede identificar, por dife-

---

22 Werther y Davis, Op.cit., p.186.

rentes medios, al personal que destaca, pero no tan fácilmente se pueden conceder retribuciones mayores (ascensos, incremento salarial, entre otros) para todos ellos, puesto que no corresponde al departamento de personal decidir al respecto, las condiciones las establece un órgano central.

### III.B.1. Valoración de la capacidad del personal.

Para conservar el buen rendimiento del personal, resulta prudente reconocer el esfuerzo desempeñado durante el desarrollo de sus funciones, en este sentido, las relaciones informales (camaradería, amistad, etc), juegan un papel muy especial para las aspiraciones individuales de los servidores públicos dentro de la organización.

Para valorar la capacidad del personal, se utilizan comúnmente una serie de indicadores que miden periódicamente la "calidad" del trabajo de cada uno de los empleados, sintetizando el nivel de productividad mediante los aspectos siguientes:

a).- para la entrega de cualquier información requerida, debe mostrarse:

- claridad y limpieza
- veracidad
- oportunidad

b).- factores que determinan la actitud participativa de los empleados:

- el interés por el trabajo
-

-la iniciativa

-la disposición a cooperar con los compañeros.

El departamento de personal(o recursos humanos)tiene la responsabilidad activa de contribuir en la implantación y ejecución de la política y los procedimientos relativos al trato de los empleados,observando su seguimiento y extendiendolos de manera permanente a todos los departamentos.

El trabajo"burocrático"suele realizarse mediante tareas relativamente mecánicas y simples;no obstante,corresponde a la dirección de la organización,además de definir los planes de acción en los diferentes departamentos que la componen,controlar periódicamente el desarrollo del personal y estimular, en la medida de lo posible,a los empleados que lo merezcan.

### III.B.2. La calificación de méritos.

La evaluación del desempeño requiere también disponer de mediciones del esfuerzo,que son los sistemas de calificación de cada labor;describen exacta y confiablemente la manera en que el empleado lleva a cabo su trabajo;a fin de lograr este objetivo,los sistemas de evaluación deben estar directamente relacionados con el puesto;deben ser de uso fácil y deben calificar los elementos esenciales que determinen el rendimiento.

"La calificación de méritos se refiere a una serie de factores o ca-

---

racterísticas que apuntan más directamente hacia la calidad en el desempeño de un puesto y se cuentan entre otras; criterio, iniciativa, previsión, cantidad y calidad del trabajo, disponibilidad, responsabilidad, entusiasmo, y sentido de colaboración.<sup>23</sup>

La medición del desempeño no sólo esta enfocada a evaluar el rendimiento de los trabajadores, también para la organización es importante conocer el potencial de su personal, de esta manera puede diseñar sus formas de planeación y ejecución del trabajo.

Principales beneficios que la organización logra con la medición del desempeño:

- a).-permite conocer que cualidades pueden ser aprovechadas y desarrolladas en el personal.
- b).-permite conocer a quienes debe darse preferencia en los ascensos.
- c).-sirve de fundamento para determinar necesidades para un mejor entrenamiento.

Principales beneficios que la calificación de méritos ofrece al trabajador:

- a).-permite dar a conocer periódicamente a los empleados, si su trabajo es deficiente o si se encuentra en un buen nivel de eficiencia.
- b).-a través del estímulo puede ver recompensado su esfuerzo.
- c).-sirve para valorar la capacidad y el rendimiento de los trabajadores.

Contrariamente a lo que sucede con el análisis y evaluación de pues

---

23 Arias Galicia, Op.cit., p.338.

tos realizada con un carácter impersonal, la calificación de méritos se refiere únicamente a una persona concreta y determinada; sin embargo, el análisis de puestos sirve como un estándar contra el cual debe compararse el desempeño del trabajador.

Cuando una organización se preocupa por medir y premiar el rendimiento de sus empleados, sin importar tanto el método, la calificación de méritos representa un valioso instrumento que permite distinguir en un momento determinado, a los elementos que realmente trabajan de los que lo simulan.

### III.B.3. Los beneficios adicionales.

La retribución que recibe directamente el servidor público por la prestación de sus servicios, es el sueldo, además del derecho al aguinaldo; sin embargo, los beneficios para los empleados no sólo se traducen en un sentido propiamente monetario, las organizaciones públicas, por ejemplo, no deciden por sí mismas los incrementos salariales, pero si pueden compensar el buen desempeño del personal a través de otros beneficios.

Cuando se concede un aumento de sueldo para el sector público, se toman en cuenta a todos los "burocratas" sin importar quienes o no lo merecen, consecuentemente dentro de muchas organizaciones públicas se permiten ciertas concesiones para el personal que trabaja eficientemente, y aún para los que no lo hagan.

Mediante un procedimiento informal y en ocasiones con toda discre-

---

baja, para evitar el descontento, necesita crear otros incentivos que ayuden a conservar su buen rendimiento.

#### III.B.4. Las promociones.

Una promoción consiste en cambiar a un empleado a una posición mejor pagada, con mayor responsabilidad y a un nivel más alto, constituyendo así una de las circunstancias más importantes en su trayectoria laboral.

Las características que comúnmente se consideran para otorgar las promociones, están enfocadas en el "mérito" y/o antigüedad del empleado:

Las promociones basadas en el mérito.- para obtener un ascenso consideran el desempeño sobresaliente que un empleado logra en su puesto; sin embargo, hay que destacar que el buen desempeño en un nivel determinado no es garantía de éxito en un nivel superior, en muchas personas se aplica el llamado "principio de peter", el cual afirma que cuando un empleado tiende a subir en la escala jerárquica llega un momento que alcanza su nivel de incompetencia; es decir, que no puede con la responsabilidad que exige el nuevo puesto.

Las promociones basadas en la antigüedad.- considera el tiempo de servicio que el empleado tiene en la organización; sin embargo, el personal sindicalizado tiene prioridad para las promociones, de hecho, en los contratos colectivos con muchos sindicatos suele encontrarse alguna cláusula que estipula que los ascensos se concederán tomando como referencia la antigüedad.

---

En muchas ocasiones no basta con demostrar la capacidad para desarrollar determinada actividad, ni tener "veinte años de servicio" en la organización, para conseguir un ascenso el empleado necesita mantener una buena relación con su posible "promotor" si quiere aspirar a lograr una mejor posición jerárquica.

Cuando se establece un rígido sistema de promociones basado en la antigüedad, el personal joven con talento e ideas "frescas" es prácticamente bloqueado en sus posibilidades de ascenso, a no ser que decidan prestar sus servicios durante varios años esperando que un buen día alguien "le eche la mano".

La gente joven, preparada, que presta sus servicios al sector público, además de tener que disputar las oportunidades con los compañeros que tienen "raíces" en la organización, deben enfrentarse ante la difícil competencia que existe en el mercado de trabajo, producto de la situación económica y política que en la actualidad vive nuestro país.

El siguiente capítulo se refiere a todos aquellos factores sociales, económicos y los propiamente humanos que de alguna manera afectan la conducta de las personas, reflejándose en su rendimiento como empleados.

## CAPITULO IV

### IV.- Factores que han Afectado el Nivel de Rendimiento del Personal Público en la última Década (1980-1989).

#### A.- EL Rendimiento del Personal Desde el Punto de Vista Psico-Motivacional.

1.- Los Cambios Sociales y los Conflictos Emocionales.

2.- La Seguridad en el Empleo.

3.- Los Efectos Inflacionarios.

a).- El Desempleo.

b).- El Valor del Dinero (el poder adquisitivo).

4.- La Jornada Laboral.

#### B.- El Rendimiento del Personal Desde el Punto de Vista del Desarrollo Organizacional.

1.- La Integración del Equipo de Trabajo.

2.- La Comunicación.

a).- Abierta.

b).- Cerrada.

3.- Las Relaciones Interpersonales.

4.- La Toma de Decisiones.

a).- El Criterio Individualista.

b).- El Criterio de Equipo.



#### IV.A. El rendimiento del personal desde el punto de vista psico-motivacional.

Al mismo tiempo en que se han incrementado los beneficios de la modernidad, las comunicaciones instantáneas, el acceso a la medicina científica, la educación generalizada, se viven tiempos igualmente difíciles, debido al surgimiento de una serie de fenómenos como la sobrepoblación, el incremento en la demanda de servicios, el gobierno se ha visto imposibilitado para controlar esta problemática.

El crecimiento desproporcionado de la población repercute notablemente en la efectividad de los servicios que demanda la sociedad; por ejemplo, el transporte urbano en la actualidad es ya insuficiente, ante el problema de la sobrepoblación resulta complicado satisfacer plenamente las necesidades de empleo y vivienda, y si se agrega a esto el daño que produce la contaminación ambiental, el panorama para la mayoría de la gente es desalentador; el efecto desprendido de estos problemas se reflejan, de una o de otra manera, en la actitud de las personas.

Ante la presión que ocasionan estos problemas, el rendimiento y la capacidad del ser humano pueden verse alterados en todas y cada de las actividades que realice, el acelerado ritmo de vida, los drásticos cambios en la economía y política del país, los conflictos familiares, son entre otros, factores que alteran su conducta, dentro de su ambiente familiar, laboral y social.

La tensión causada por los problemas que rodean a una persona, puede encontrar una respuesta favorable cuando intervienen factores como la motivación y el estímulo en la realización de sus actividades; en la familia por ejemplo, es importante contar con el apoyo de los padres, los

hermanos, la esposa o esposo y los hijos para alentar su desenvolvimiento como ser humano y al mismo tiempo permitirle enfrentar las vicisitudes en el hogar, los problemas en el trabajo, en la escuela y en general en todas aquellas actividades que desempeñe.

En lo que se refiere propiamente al trabajo, corresponde a la organización dirigir la participación de sus empleados; las medidas adoptadas para motivar y estimular el desempeño del personal pueden reflejarse directamente en el interés de cada empleado por mejorar su trabajo. Para toda organización debe ser importante tomar en cuenta que la satisfacción de un trabajador no se concreta solo con el pago de un buen sueldo, las inquietudes y las aspiraciones individuales también deben ser tomadas en cuenta; cuando un empleado puede ver reconocido y bien remunerado su esfuerzo contribuirá con mayor interés a alcanzar los fines que persigue la misma organización.

#### IV.A.1. Los cambios sociales y los conflictos emocionales.

Durante la última década (1980-1989), se dieron en México importantes cambios políticos, económicos y sociales que agregados a la problemática internacional, conformaron una serie de conflictos, que en la actualidad son motivo de gran preocupación para la mayoría de las personas; sus intereses se han visto, desde entonces, considerablemente afectados.

Desde el punto de vista político se dieron dos sucesiones presidenciales, en 1982 y en 1988, y lo que generalmente sucede en estos casos, es un cambio en los cuadros administrativos, provocando la incertidumbre por la llegada de la "nueva administración"; la preocupación surge

para quienes temen ser removidos de sus puestos; sin embargo, los servidores públicos, en su mayoría, de alta jerarquía tiene fácil acomodo en otras dependencias, el problema es para quienes tienen plazas "movibles"; o sea el personal de confianza (jefes de departamento, jefes de oficina, entre otros) que aún no ha conseguido consolidar su carrera y que dependen en buena medida del ingreso que perciben en su trabajo para subsistir. La preocupación por no quedarse sin empleo, provoca en muchos empleados un desequilibrio notable en su conducta y su actitud tiende a conformarse con encontrar otro empleo, aunque tenga que desempeñarse realizando actividades totalmente diferentes.

La seguridad de contar con un empleo, para muchos servidores públicos es relativo, sobre todo para quienes no cuentan con una plaza de base y esto puede significar un motivo de intranquilidad en las personas cuando se gestan los cambios en los cuadros administrativos.

En el ámbito económico, en la década de los ochentas se enfrentó un severo problema de inflación, que mermó considerablemente la capacidad de compra de una gran parte de la población, asimismo los riesgos del desempleo crearon un panorama de incertidumbre entre los empleados y para quienes tuvieron la mala fortuna de quedarse sin trabajo no les quedó otra alternativa que adherirse a la "economía subterránea", provocando un serio problema social.

"Hacia 1988 la magnitud de desempleo y el subempleo fue muy alta, involucró a poco más de 17 millones de personas (14 millones de las cuales gravitaron en en las variadas formas de subempleo), o sea el 66% de los habitantes en edad de trabajar (cuadro A)."<sup>24</sup>

---

24 Centro de Información y Estudios Nacionales, A.C. La Economía Mexicana 1982-1988, Análisis Anual, Ediciones CIEN, México, 1989, p. 37.

CUADRO A  
INDICADORES DEL EMPLEO  
(Miles)

	1982	1986	1987	1988	VAR. (2) 88/87
<b>INFORMACION BASICA</b>					
Población (1)	73,122	80,169	81,748	83,273	1.9
PEA (2)	22,800	24,340	24,740	25,150	1.7
PEA no remunerada (3)	4,400	4,450	4,440	4,470	0.7
PEA remunerada (4)	18,400	19,890	20,300	20,680	1.9
-Sector formal (5)	9,778	10,934	11,354	11,200	-1.4
-Sector informal (6)	8,622	8,956	8,946	9,480	6.0
Ocupaciones remuneradas a/ (7)	21,482	21,590	21,676	21,741	0.3
<b>PARTIDAS ANALITICAS</b>					
Desempleo abierto (8=2-7)	1,318	2,750	3,064	3,409	15.3
Subempleo (9=3+6)	13,022	13,406	13,386	13,950	4.2
Ocup. perm. (10=2-8-9)	8,460	8,184	8,290	7,791	-6.0
Ocup. perm. (11=12+13)	8,379	9,534	9,955	9,969	0.1
-INSS b/ (12)	5,794	6,684	7,355	7,369	0.2
-Gobierno c/ (13)	2,585	2,650	2,600	2,600	0.0
Tasa de desempleo % (7/2)	5.8	11.3	11.3	12.4	13.6
Tasa de subempleo % (9/2)	57.1	55.1	54.1	55.5	
T. de ocup. perm. % (10/2)	37.1	33.6	33.5	31.0	
T. de ocup. perm. % (11/2)	36.8	39.2	40.2	39.6	

a/ Cifras estimadas para 1987 y 1988.

b/ Aseguradas permanentes.

c/ Gobierno central y local.

Fuente: Elaboración propia con datos de Conapo, SPP y Mafinsa.

La proliferación del comercio ambulante puede servir como parámetro para indicar la desfavorable perspectiva que implica ingresar a las organizaciones tanto públicas como privadas; la incertidumbre que representa poder perder el empleo y los bajos sueldos que se perciben cuando éste se tiene, obliga a las personas a desarrollar otras actividades más rentables y más seguras.

Desde el punto de vista social, el "progreso" le ha dado a la sociedad un ritmo de vida más acelerado; problemas como el acelerado y des-

medido crecimiento de la población y el problema de la contaminación son los principales impulsores de los desequilibrios conductuales en las personas y ante la imposibilidad de las autoridades para darle solución a estos problemas la forma de vida debe continuarse bajo estas condiciones.

Como resultado de los problemas políticos, económicos y sociales, se ha evidenciado un notable cambio en la conducta de las personas, quienes deben competir por las pocas oportunidades de empleo ofrecidas, además de soportar el ruido y la contaminación producidas por una sociedad tan congestionada como la nuestra; este panorama, tal vez pesimista pero también realista, modifica de una o de otra manera la actitud de cualquier persona.

#### IV.A.2. La seguridad en el empleo.

La década de los ochentas, significó para el país una etapa en que la crisis económica, política y social se agudizó considerablemente; el serio problema de inflación provocó alteraciones en el alza de precios, en el poder adquisitivo, en el índice de desempleo y en el orden social, modificando sustancialmente las condiciones de vida de las personas.

Sin duda una buena parte de los servidores públicos ha resentido esta problemática; no obstante existen empleados públicos que por ocupar plazas de base, cuentan con el respaldo de los sindicatos, quienes están en la posibilidad de garantizarles la permanencia en el trabajo, e independientemente de los otros beneficios que les puedan conceder,

---

tener una fuente de ingreso en tiempos difíciles, representa para estos servidores públicos cierta tranquilidad.

Es común que en el sector público, los empleados que tienen plazas de base escapen a los recortes de personal, que normalmente alcanza al personal de confianza y a los empleados que tienen trabajo temporal o por "contrato"; sin embargo, la seguridad en el empleo no es condición para el buen rendimiento en el trabajo, y si bien la organización no puede "prescindir" de los servicios del personal sindicalizado, si puede remover a los empleados de una área a otra cuando estos no respondan a las expectativas del puesto al que previamente fueron asignados.

En la actualidad, en que la competencia por el trabajo se ha vuelto más complicada, difícilmente una persona que cuenta con un trabajo estable lo abandonaría, a no ser que surgiera una mejor oferta, pero si se toma en cuenta que hay empleados que tienen una responsabilidad familiar y que el trabajo con el que cuentan es la única fuente de ingresos, es muy probable que opten por conservar su empleo (tal vez modesto) seguro, que andar especulando en la posibilidad de encontrarse con otro que sea más "prometedor".

#### IV.A.3. Los efectos inflacionarios.

En México, en los últimos años, no solo se ha estancado el progreso económico en muchos aspectos, sino que ha retrocedido; sin embargo, el gobierno ha tratado de hacer creer que gracias a todas las medidas adoptadas se ha podido lograr, entre otras cosas, equidad social, una mejor distribución de la riqueza y una mayor dependencia económica, pero

---

lo cierto es que la situación actual refleja otro panorama.

"Los líderes obreros, empresariales y legisladores, emiten opiniones que en lugar de orientar a los sectores que dirigen, provocan una mayor confusión. En nombre de la prudencia y para no sembrar el pánico, no sólo ocultan los errores del gobierno, sino que hasta los aplauden. Unos por miedo a perder lo que tienen y otros con la esperanza de obtener una tajada del botín, callan, disimulan y justifican." 25

"Desde diciembre de 1982, la inflación fue identificada como un elemento inherente a la situación de crisis económica que se vivía; se consideraba ya como el principal obstáculo a vencer a fin de estabilizar la economía y reactivarla, en un momento caracterizado por la virtual suspensión de pagos, la presencia de pagos de la deuda externa, por la crisis financiera, la contracción en la actividad productiva, el desempleo, el alza de precios, la presencia de profundos desequilibrios en el sector externo, la inestabilidad cambiaria y la fuga de capitales." 26

"Abatir la inflación es un objetivo prioritario. La inflación afecta más a los grupos menos favorecidos que viven al margen del sector moderno de la economía o que, dentro de éste, no logran proteger el poder de compra de sus ingresos. En un contexto inflacionario se generalizan comportamientos especulativos, se distorsiona la asignación adecuada de recursos, se debilitan las condiciones para programar las inversiones en una perspectiva de largo plazo, se torna imposible aumentar en forma sostenida los salarios reales y en consecuencia, se agravan los fenómenos de concentración del ingreso." 27

La realidad señala que las consecuencias negativas de la inflación son superiores a las positivas; sin duda los problemas derivados de la

---

25 Pazos, Luis. Devaluación en México, Editorial Diana, México, 1989, p. 12

26 Centro de Información de Estudios Nacionales, Op. cit. 79

27 Miguel de la Madrid. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

inflación que afecten más directamente a los servidores públicos son, el desempleo, que debido a la marcada reducción del gasto público adoptada por el gobierno, provocó que el sector público tuviera que hacer reajustes de su personal, y el otro problema que también fue muy significativo se vio mermado por el alza incongruente de los precios. Ante esta situación se fomentó en los servidores públicos una incertidumbre en sus condiciones de vida.

a) El desempleo.

Una de las medidas implementadas por el gobierno para hacer frente a los efectos inflacionarios, agudizados durante los primeros años de la década de los ochentas, fue la reducción del gasto público que disminuyera los déficits presupuestales; una solución se encontró a través de la venta de un buen número de empresas públicas que pudo permitirle al sector público reducir su "deuda", tanto interna como externa; sin embargo, la reducción del gasto público también originó importantes recortes de personal.

"Al finalizar el sexenio (1988), el Estado se retiró de aquellas áreas consideradas como no estratégicas por la Constitución así como de las no prioritarias a criterio de las autoridades: ramas automotriz, petroquímica secundaria, farmacéutica y diversas ramas de la industria manufacturera como textiles, cemento, enseres domésticos. Asimismo, había disminuido notablemente su participación en la rama turística. En cuanto al número de entidades, al inicio de sexenio existían 1,155 que se redujeron a 444. El proceso de deincorporación abarcó a 772 entidades, pero

---



se crearon 61 más de servicios, como el Servicio Postal Mexicano y Telégrafos Nacionales. En el sector central también se dieron recortes, de suerte que se produjo una reducción organizacional de 25% en niveles de Subsecretaría a Dirección General (170 unidades), y de 17% en los de Director de Área a Jefe de Departamento (2 600 unidades)."<sup>28</sup>

Si bien es cierto, a través de las estadísticas pueden reflejarse los avances y los logros que el gobierno ha alcanzado en la creación de empleos en los últimos años, pero habría que cuestionarse que tan confiable y real es esta información; si la población crece considerablemente, también las necesidades de trabajo crecen de igual manera; lo realmente cierto es el rápido crecimiento que ha reportado la "economía subterránea", que ha puesto de manifiesto la ineffectividad con-- seguida por la creación supuesta de empleos.

La proliferación de la llamada "economía subterránea" es otro de los problemas que lleva a las personas a reflexionar sobre el panorama -- que deben enfrentar cuando las condiciones laborales se tornan difi-- ciles; las pocas garantías de contar con un empleo seguro y bien remun-- erado, produce en muchos servidores públicos una limitante en su desa-- rrollo integral en las organizaciones públicas.

b) El valor del dinero (el poder adquisitivo).

Una de las causas principales del desequilibrio monetario que su-- fre México, es el derroche del sector público que ha llevado al gobier-- no al desmedido endeudamiento con el exterior, al aumento de impuestos, a la impresión de más circulante, a la absorción de grandes déficits --

---

<sup>28</sup> Centro de Información de Estudios Nacionales. Op.cit. p.67.

presupuestales, que además de provocar el alza general de los precios han reducido notablemente la capacidad de ahorro y de compra de muchas personas.

"El salario mínimo fue afectado al acumular una caída promedio en un año (a precios de 1985) de 8.8% entre 1982 y 1985 y de 9% entre 1985 y 1988. En el mismo periodo de comparación las remuneraciones en la industria de la construcción sufrieron una fuerte caída, seguida de las del comercio y las manufacturas. En lo que hace a las remuneraciones, incluso la industria maquiladora, mostró un comportamiento desfavorable. La evolución de los salarios tuvo diferentes repercusiones en la economía nacional, al desalentar la permanencia en los puestos de trabajo del llamado sector formal, propiciar la caída del consumo y la demanda, acelerar el ritmo de integración de la mujer y los niños a todo tipo de empleos, engrosar las filas del subempleo y ampliar el número de participantes en el sector informal, y al acentuar una desigual distribución del ingreso, propiciando el empobrecimiento de varias capas sociales y llevando a millones de mexicanos al borde de la miseria extrema. Esta misma situación es apuntalada por una desfavorable evolución del empleo, habiendo llegado la tasa de desempleo abierto y subempleo en 1988 al 60% de la población en capacidad de trabajar. Adicionalmente, esto representa una presión continua para los trabajadores con ocupación permanente, y los imposibilita para manejar con mayor flexibilidad la negociación salarial."<sup>29</sup>

Para los empleados públicos con nivel operativo, ante la difícil situación económica, vieron limitadas sus posibilidades de ofrecer una mejor condición de vida para sus familias; si se toma en cuenta como e

<sup>29</sup> Idem. p. 47, 48.

volucionaron los precios en relación a los salarios al finalizar el sexenio 1982-1988 (cuadro B), se puede entender como muchos empleados - hayan recurrido a la venta de mercancías entre sus compañeros y de la misma manera, otros organizan "tandas" y "cajas de ahorro" para equilibrar sus ingresos.

CUADRO B  
Evolución de los precios y salarios en 1988  
(Variación porcentual)

M E S	I N P C		I N P F		SALARIO	
	MENS.	ACUM.	MENS.	ACUM.	NOMIN.	REAL*
ENERO	15.5	15.5	18.2	18.2	28.1	3.9
FEB.	8.3	25.1	5.7	25.0	0.0	- 4.1
MARZO	5.1	31.5	2.6	28.2	3.0	- 6.0
ABRIL	3.1	35.5	2.0	30.8	0.0	- 8.8
MAYO	1.9	38.1	0.9	32.1	0.0	-10.5
JUNIO	2.0	41.0	1.0	33.4	0.0	-12.3
JULIO	1.7	43.3	1.5	35.5	0.0	-13.8
AGOSTO	0.9	44.7	0.0	35.5	0.0	-14.5
SEP.	0.6	45.5	-1.1	34.1	0.0	-15.0
OCT.	0.8	46.6	-0.5	33.4	0.0	-15.7
NOV.	1.3	48.6	1.3	35.1	0.0	-16.8
DIC.	2.1	51.7	1.7	37.4	0.0	-18.5

\* Corresponde al rezago del salario real Base (1978=100) respecto al nivel de diciembre de 1987.  
FUENTE : Elaborado por el CIEN con base en datos del Banco de México.

#### IV.A.4. La jornada laboral.

La Ley Federal de los Trabajadores, en su artículo 61 señala que la duración máxima de la jornada será: ocho horas la jornada diurna, siete la nocturna y siete horas y media la mixta; sin embargo, en las organizaciones públicas, los horarios específicos para cada puesto pueden estar señalados por el Reglamento Interno de Trabajo.

Existen servidores públicos dentro del nivel operativo que cuentan con horarios flexibles, los más comunes son las madres que tienen hijos en las guarderías y en ocasiones también quienes están comisionados para desempeñar ciertas actividades. Una gran ventaja para los empleados con horarios flexibles estriba en que pueden evitar en buena medida los retrasos e incluso el ausentismo en su trabajo, además de tener la oportunidad de organizar mejor su vida personal. Pueden alcanzar una mayor satisfacción en su trabajo.

Para los empleados que tienen que "chequear una tarjeta", tanto al entrar como al salir, se enfrentan a un problema que es el producto de vivir en una sociedad tan grande, los congestionamientos de tránsito; el hecho de estar sujetos a un tiempo determinado para llegar y no tener dificultades en su trabajo aumenta la presión y la tensión en los empleados por llegar a una hora fija.

La capacidad de los empleados puede verse notablemente afectada si trabajan bajo tensión, sobre todo después de haber llegado apresuradamente a su centro laboral. Para quienes es importante no acumular retardos y las sanciones que esto implica, resulta igualmente tedioso su jetarse a esta normatividad institucional.

#### IV.B. El rendimiento del personal desde el punto de vista del desarrollo organizacional.

El desarrollo de una organización constituye un proceso de cambio que permite la posibilidad de producir mejoras de gran importancia en las áreas, cooperación, trabajo en equipo y productividad; se centra básicamente en el trabajo coordinado y en la solución de problemas mediante la aportación común; es decir, los empleados tienen mayor participación en la solución de problemas que se enfrentan como grupo.

"El desarrollo organizacional es una estrategia de intervención que utiliza procesos grupales, referidos a toda la organización y que tiene el objetivo de producir determinados cambios planeados. Esta técnica se propone el cambio de actitudes, valores, estructuras y prácticas para posibilitar que toda la organización se haga receptiva y funcione adecuadamente en un orden de cosas distinto."<sup>30</sup>

Mediante la técnica del desarrollo organizacional se alienta la comunicación permanente y abierta, como la base para la integración de actitudes y conductas que buscan, en un sentido laboral, un objetivo común; por otra parte, se ocupa de la interacción de varias partes de la organización y en la forma en que se influyen y afectan recíprocamente, atendiendo tanto las relaciones de grupo como las relaciones interpersonales.

El elemento humano representa sin duda la parte más importante para el desarrollo de cualquier organización, por ello es indispensable diseñar no sólo las técnicas que permitan moldear su actitud, sino que además es necesario crearles un ambiente de trabajo propicio para me-

---

30 Werther y Davis. Op.cit. p.334.

jorar su desenvolvimiento.

Por sus mismas características estructurales, el trabajo operativo se desarrolla a través de las diferentes áreas administrativas; el logro de sus objetivos depende de la coordinación y colaboración de todos los empleados que componen cada una de las áreas.

#### V.B.1. La integración del equipo de trabajo.

Para el logro de sus objetivos, todas las áreas administrativas de una organización dependen del trabajo coordinado entre los empleados que componen cada una de las áreas; sin embargo, la diferencia en la formación académica, en la aptitud y las aspiraciones individuales de cada empleado dificulta la comunión de criterios del personal que persigue una misma meta. La comunicación y las relaciones interpersonales juegan un importante papel en la integración de un grupo que interactúa permanentemente.

Si bien es cierto, los empleados que laboran en una misma área administrativa, comparten el centro de trabajo durante varias horas al día (7 u 8); debe corresponder a la organización apoyar la integración y el desarrollo de los empleados, alentando en ellos, los lazos afectivos, el compañerismo y la cooperación interpersonal para optimizar la consecución de las metas.

Al delegar responsabilidades, toca al jefe de cada departamento organizar y supervisar la labor de todo un equipo de trabajo; la colaboración y la coordinación debe estar sustentada no solo por la normatividad institucional, un jefe debe evitar, a toda costa, los conflictos,

entre los empleados, además de procurar un ambiente de cordialidad.

En la mayoría de las ocasiones resulta inevitable eliminar las actitudes negativas entre los empleados; la envidia, el egoísmo, el oportunismo, son entre otros, los más importantes problemas que se viven en toda organización y constituyen una limitante para el desarrollo del trabajo en equipo.

#### IV.B.2. La comunicación.

La comunicación es un medio por el cual se pueden transmitir y recibir las inquietudes, ideas e información desprendida de las relaciones interpersonales, constituyendo no sólo la base del entendimiento común, sino la alternativa más viable para lograr una mejor integración grupal.

La comunicación consiste en la transferencia de información de una persona a otra; representa un puente para el intercambio de ideas entre los individuos, permitiéndoles compartir lo que sienten y lo que saben.

En una labor de equipo es importante que entre los empleados se mantengan abiertos los canales de comunicación, lo mismo para la actividad laboral, que para intercambiar impresiones sobre sus vivencias y expectativas personales; sin embargo, cuando se desvirtúa el sentido de la comunicación para beneficiar intereses particulares, se genera un ambiente de desconfianza entre los empleados.

a).- Abierta.

Quando es posible extender la comunicación de un departamento a o-

tro, la información que se requiere para el buen funcionamiento de ambos, puede convertirse en el principal indicador de la mutua cooperación interdepartamental, pero si no se puede mantener una buena comunicación y una buena relación, entonces la información puede verse alterada o entregada a destiempo y consecuentemente el trabajo coordinado puede entorpecerse considerablemente.

Para lograr un mejor desenvolvimiento, siempre que le sea permitido, un empleado cuando exterioriza sus ideas y sus inquietudes puede desarrollar valiosas aportaciones que podrían, no sólo estimular su esfuerzo y alentar su participación dentro del equipo de trabajo, sino que además contribuiría al logro de los objetivos de la organización.

Para las organizaciones públicas que congregan a un buen número de empleados y así mismo de criterios diferentes, la importancia de la comunicación contribuye a su propio beneficio, pues la armoniosa marcha de los empleados está en función de la información que posean acerca de todos los motivos que los mueven como tales, ya que los que no están enterados de los fines que persiguen, tienden a marginarse y a demostrar cierta desorientación en los demás.

b).- Cerrada.

Cuando la información se desvirtúa y pierde sus verdaderos objetivos, puede ser un factor de desintegración de un grupo, o en este caso de un equipo de trabajo; cuando existen las individualidades dentro de un equipo la comunicación encuentra una barrera y esto puede impedir la participación del resto de los compañeros, además de entorpecer el trabajo conjunto.



La pasividad es una cualidad que puede variar en sus causas, pero - que también se ve reflejada en muchos empleados, que prefieren atender solo su trabajo, adoptando un actitud individualista y sujetarse a las ordenes de sus superiores, evitando mantener con sus compañeros una relación que vaya más allá de las que son propiamente de trabajo.

La falta de comunicación interpersonal e intergrupala, además de hacer más complicada la labor de los empleados, impide que afloren las - buenas ideas, que en un momento determinado pudieran mejorar la cali-- dad del trabajo, y al mismo tiempo se condiciona la participación para el personal que tiene interés en contribuir con sus aportaciones.

#### IV.B.3. Las relaciones interpersonales.

El trato constante y el tiempo, son básicamente los dos factores en -- cargados de "cimentar" los lazos afectivos que para la evolución del -- ser humano resultan esenciales; en una relación interpersonal que per-- sigue un mismo fin, cuando no existe una reciprocidad, puede reeditar - una baja sensible en el estado de ánimo y la actitud de las personas\_ al realizar una actividad; de igual manera si un empleado no cuenta -- con la colaboración de sus compañeros para desempeñar sus labores, ade\_ más de distorcionar la esencia del trabajo en equipo, se pierde la con\_ fianza entre ellos.

Las relaciones interpersonales pueden verse determinadas por el ti\_ po de actividad que se práctica; un puesto por sus características pue\_ de exigir al empleado mantenerse obligadamente en contacto constante\_ con otras personas y a pesar de que existen puestos que tal vez no re\_

---

quieran de una relación tan estrecha, es indudable que cuando un empleado logra conservar su disposición para comunicarse incondicionalmente con las demás personas, puede mejorar satisfactoriamente su actitud.

La retroalimentación referida propiamente a la comunicación, puede considerarse como la base para alentar las relaciones interpersonales; el intercambio de ideas y experiencias entre los empleados, pueden enriquecer su acervo tanto laboral como cultural; por ejemplo, la "gente" de menos experiencia puede verse favorecida sustancialmente si saben aprovechar los conocimientos que aportan los compañeros más experimentados para desarrollar el trabajo o cualquier otra actividad.

Cuando la comunicación se limita y solo se comparte con las personas de más confianza o cuando se da por obligación, dificulta el desarrollo integral del equipo, la participación de los empleados puede volverse totalmente individualista o reducirse al trabajo de una parte del grupo, relegando a otros empleados del mismo equipo a un segundo plano.

#### IV.B.4. La toma de decisiones.

A lo largo de su vida, el ser humano se enfrenta constantemente a un sinnúmero de situaciones que necesitan ser atendidas; el tener que resolver sus problemas, ponen a prueba su capacidad para decidir de la manera que él juzgue conveniente, la mejor alternativa que le permita solucionarlos.

Cuando en una persona recae la responsabilidad de guiar a otras, la

conveniencia se vuelve impersonal; es decir, cuando el responsables de un grupo toma una decisión, de alguna manera afectará a las personas - que dependen directamente de él; por ejemplo, en el caso de un hogar, la cabeza de familia (el padre o la madre), generalmente planea y decide, por lo menos hasta que pueden ser independientes, el porvenir de sus hijos.

En las organizaciones públicas, donde las relaciones suelen ser complejas, los intereses se multiplican, por tal razón existe una delegación de responsabilidades, confiriendo facultades a determinadas personas, que deberán encargarse de tomar las decisiones que esten dentro de su respectiva competencia.

El delegar responsabilidades a un jefe de departamento, consiste, entre otras cosas, coordinar y supervisar el trabajo del equipo que esta directamente bajo sus ordenes, conciliar los intereses del grupo para alcanzar los objetivos planeados; cumplir con estas funciones ponen a prueba la capacidad del jefe de departamento para coordinar el desenvolvimiento de su equipo.

Tomar decisiones, lo mismo puede significar dar fin o dar principio a una situación determinada, lo que marca la importancia de saber decidir correctamente; es de suponerse que es al jefe a quien corresponde determinar la postura que habrá de adotar el equipo; sin embargo, las decisiones no siempre son el resultado del trabajo en equipo, en ocasiones el jefe debe dar soluciones inmediatas a sus superiores y esto puede crear en algunos empleados una actitud de deconsideración hacia su trabajo.

---

a).- El criterio individualista.

La delegación de responsabilidades faculta en un orden jerárquico a los servidores públicos para el ejercicio de sus funciones; cuando esta delegación de responsabilidad llega a los niveles intermedios, corresponde a los jefes de departamento enfrentar las controversias surgidas en el ámbito de su competencia; para realizar su función, los jefes cuentan con el apoyo de un equipo y conjuntamente deben contribuir a la consecución de las tareas que les han sido asignadas; sin embargo, es importante tomar en cuenta que hay jefes, como muchos otros empleados con aspiraciones, que buscan mejorar su posición dentro de la organización y para ello buscan conseguir mayores consideraciones de parte de sus superiores; cuando se obtienen buenos resultados por una decisión acertada, se crea la oportunidad de aprovechar la coyuntura para favorecer los intereses de quien decide.

Otro de los motivos que influyen en el criterio individualista en la toma de decisiones, es la entrega de la información; es decir, en ocasiones se requiere una respuesta rápida y a quien corresponde presentarla, al jefe, no tiene la oportunidad de detallar los pormenores con su equipo de trabajo, de tal suerte que la premura de tiempo obliga a los jefes a resolver, en determinado momento, una situación de forma inmediata y sin contemplaciones.

b).- El criterio de equipo.

Si bien es cierto que varias cabezas, muchas veces, piensan mejor que una, el resolver en equipo las situaciones que se desprenden del

---

mismo trabajo, puede ser más satisfactorio y además permite que haya una participación integral de todos los que conforman el equipo.

Es de suponerse que cada uno de los empleados que integran un equipo de trabajo, están familiarizados con la tarea que les corresponde desempeñar y conocen mejor que cualquiera su funcionamiento, por lo tanto esta es una condición que puede enriquecer las decisiones que finalmente deban tomarse.

Cuando un jefe toma en cuenta la opinión de su equipo para lograr mejores decisiones, no sólo puede ver favorecida su actuación ante sus superiores, sino que además podría mejorar la relación con sus empleados, a quienes les da la oportunidad de desarrollar sus inquietudes y ser más útiles a la organización.

A pesar de que muchos servidores públicos no cuentan con una gran preparación académica, no implica que no puedan ser capaces de aportar buenas ideas; la experiencia, es en muchas ocasiones, una mejor fuente de donde se desprenden mejores opiniones; de una o de otra manera, dentro del sector público existen muchos empleados que tienen un gran potencial que necesita ser estimulado y canalizado debidamente.

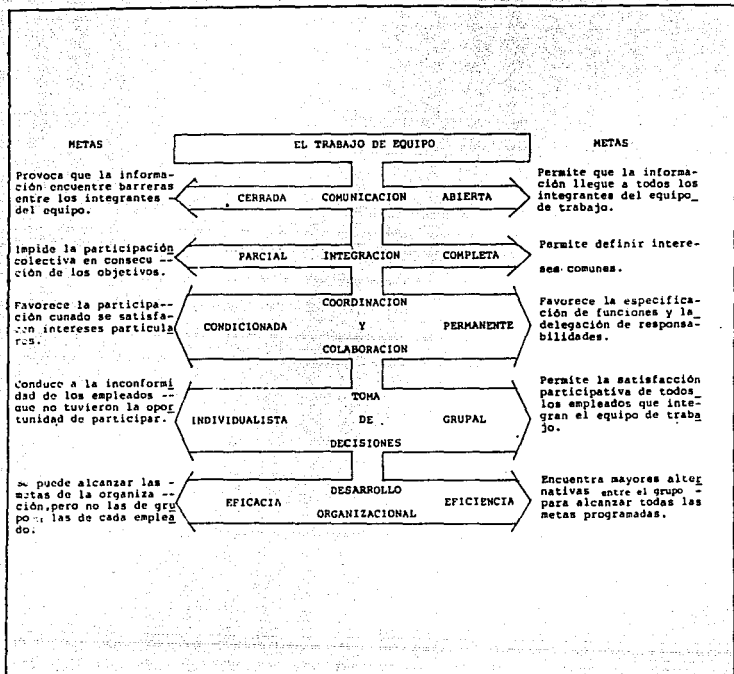
Me he permitido presentar un esquema para entender mejor como los factores que rodean la integración y funcionamiento de un equipo de trabajo, determinan el valor de las decisiones tomadas por una área administrativa (cuadro C).

El último capítulo destaca la importancia de la capacitación y especialización del empleado público que sirve a una sociedad complicada.

---

CUADRO C

EL LOGRO DE LAS METAS ORGANIZACIONALES



## CAPITULO V

### V.- La Especialización de los Servidores Públicos de Acuerdo a la Función que desempeñan.

#### A.- Los Servidores Públicos que dan Atención Directa al Usuario.

- 1.- Clasificación.
- 2.- Los Requerimientos del Puesto.
- 3.- La Personalidad.
- 4.- La Capacitación.
  - a).- Pruebas Psicotécnicas.
  - b).- Las Reacciones Conductuales.

#### B.- El Servicio Indirecto al Público.

- 1.- Clasificación.
- 2.- Los Requerimientos del Puesto.
- 3.- Las Aptitudes del Candidato.
- 4.- La Capacitación.
  - a).- Sistemas de Operación.
  - b).- La Responsabilidad.

V.A. Los servidores públicos que dan atención directa al usuario.

De alguna forma los empleados del gobierno persiguen formalmente - un mismo objetivo, proporcionar un servicio público; sin embargo, hay algunos servidores públicos que cumplen con esta labor atendiendo directamente a los usuarios.

De la misma manera que se ha incrementado el aparato burocrático, ha ido aumentando considerablemente la población a la cual se sirve, provocando justificadamente el entorpecimiento de la actividad administrativa, y si se agrega a esto la incompetencia mostrada por muchos empleados que son asignados a dar el servicio directo al público, el resultado se ve reflejado en la inconformidad de la gente.

Cuando un empleado atiende directamente al público, además de poner en práctica sus conocimientos y los procedimientos que requiere el desarrollo de sus funciones, también la actitud y la disposición para afrontar las discrepancias surgidas en el trabajo, juegan un papel muy importante; la reacción de la gente, buena o mala, no es sino el reflejo de todas las implicaciones que lleva consigo la prestación de un servicio, la prontitud con que se resuelve un trámite y el buen trato que ofrece el empleado pueden ser los principales parámetros para medir la calidad del servicio.

Mientras más necesario es un servicio, mayor es el número de personas que acuden a realizarlo, de ahí la importancia que tienen los servicios públicos; no obstante cuando no se puede hablar de altos niveles de eficiencia, por la inadecuada preparación que se le da a los em

---



pleados, difícilmente se puede pensar en alcanzar los objetivos que se diseñan para atender al público, y si se toma en cuenta la efectividad, probablemente se puede cumplir con el servicio; sin embargo, podrían -- descuidarse otros aspectos; si se considera la efectividad como, cum -- plir con el trabajo sin darle importancia a los medios que sirven para realizarlos, tal vez podría ser una solución para atender tantas demandas, pero también podría dar pie al incumplimiento de ciertas normas -- establecidas para dar el servicio, en ocasiones por agilizar un trámite se pone de por medio una "mordida" y tanto el empleado como el público no hacen más que fomentar la corrupción, de la que todos nos -- quejamos.

En todo el sector público, existen variaciones en cuanto al tipo de servicios que se dan a los usuarios y no obstante que todos ellos persiguen el mismo objetivo, proporcionar un servicio público, los procedimientos utilizados para su despacho estarán determinados por las características del servicio que se da.

#### V.A.1. Clasificación.

Las características de cada puesto de los empleados que atienden -- directamente al usuario, difieren básicamente por el grado de dinamismo que cada uno de ellos debe emplear para el despacho de sus respectivos asuntos.

Para distinguir el tipo de actividad que desempeñan los servidores públicos, me he permitido presentar la siguiente clasificación, que de -- alguna manera indique la función que se realiza en cada puesto:

---

\*El personal de "ventanilla" o mostrador.- están dentro de este grupo, los empleados que para realizar su labor reciben documentación o un pago para efectuar algún trámite, están también los empleados que ofrecen información y orientación al público.

\*El personal con vocación o profesional.- se compone por los empleados que ponen a la disposición del público usuario, sus conocimientos y su preparación académica, desprendidas de las diferentes disciplinas profesionales:

- a).- Educadores
- b).- Médicos y Enfermeras
- c).- Abogados
- d).- Trabajadores sociales
- e).- Psicólogos
- f).- Contadores
- g).- Administradores
- g).- Capacitadores
- h).- y demás servidores públicos que atiendan las necesidades para el bienestar general de la población.

\*El personal que se desempeña en la "vía pública".- lo integran los empleados que cumplen con la función de servir a la ciudadanía en espacios abiertos (la vía pública):

- a).- Los conductores del transporte público
  - b).- El cuerpo de policía y Tránsito
  - c).- Los carteros
  - d).- y demás servidores públicos que para desempeñar su trabajo utilicen la vía pública.
-

Esta clasificación nos permite contemplar la gran cantidad de funciones que comprende el servicio público, y si bien no todos los empleados de gobierno cuentan con una gran preparación académica, tampoco todos los puestos así lo exigen; sin embargo, es necesario poner mayor énfasis en preparar debidamente al personal para el buen desempeño en sus respectivas actividades.

La diversidad de servicios que se ofrecen directamente al público y la gran cantidad de usuarios que se atienden, impide que exista un control serio sobre la efectividad de éstos; tal vez es posible cuantificar el número de personas atendidas, pero difícilmente se puede medir la satisfacción de los usuarios que realizan un servicio y esto lo provocan los empleados que no están debidamente capacitados para desempeñar este tipo de puestos.

#### V.A.2. Los requerimientos del puesto.

El rendimiento de un empleado puede verse mayormente favorecido si además de tener plena conciencia de lo que hace, cuenta con la preparación que se requiere para desarrollar determinado puesto; en este caso, es importante supervisar periódicamente la "actuación" del personal que atiende directamente al público y así, juzgar si están realmente capacitados para cumplir con su labor.

Es importante que los empleados que atienden directamente al público estén plenamente identificados con los requerimientos del puesto que desempeñan, para que les permita mantener un nivel de rendimiento "aceptable" y una mayor seguridad en sí mismos.

---

Lidiar con miles de personas diariamente que muestran actitudes diferentes, es una labor que puede ser complicada para muchos empleados, a pesar de haber recibido la instrucción "necesaria" si no se tiene el carácter y las aptitudes que exige la prestación de un servicio de esta naturaleza, difícilmente se pueden satisfacer los objetivos que se establecen para desempeñar estos puestos.

En las organizaciones públicas es fácil encontrar empleados que atienden al público que tienen problemas para entender completamente los objetivos reales de su trabajo; desde luego esto no implica que no sea capaz, tal vez otros aspectos de su persona no lo dejan concentrarse en lo que hace; el estado de ánimo, los conflictos personales pueden en un momento dado entorpecer su desenvolvimiento y mientras no pueda disciplinar estas emociones perturbadoras, constantemente se verá reflejado en su rendimiento.

Existen razones suficientes para explicar la conducta y la "actuación" de muchos empleados, hay unas que probablemente no son tan visibles (la personalidad), pero de cualquier forma repercute en la calidad del trabajo, ante tal situación corresponde a la organización atender y canalizar las inquietudes y estimular el potencial de su personal para mejorar su participación dentro de la organización.

#### V.A.3. La personalidad.

Las características y las cualidades en la forma de actuar y pensar que distinguen a una persona, son el resultado de una serie de factores y circunstancias que enfrente las etapas que preceden su vida

---

adulta; en la infancia y en la adolescencia generalmente es donde se moldean los rasgos definitivos de su personalidad.

"Para la contratación de personal, es bien conocida la tendencia actual de muchas organizaciones a considerar que la personalidad, además de sus capacidades, es un factor determinante en el éxito o el fracaso del empleado, razón por la cual, al seleccionar su personal, siempre se preocupan por conocer del solicitante los que consideran como principales rasgos de su personalidad, tales como el aspecto físico, el arreglo personal, la expresión verbal, la manera de comportarse, la capacidad de atención, el sentido de la adaptación, la confianza en sí mismo, la estabilidad emocional y el entusiasmo." <sup>31</sup>

La personalidad es un atributo individual que hace diferentes a los seres humanos; la educación, las relaciones familiares, las costumbres y el medio ambiente, son entre otros, aspectos que suelen variar de una persona a otra, de tal suerte que existen diferentes corrientes filosóficas e ideológicas y consecuentemente distintas formas de concebir y encarar el mundo que les rodea.

La vida moderna se ha convertido en una disputa "campal" por obtener mejores oportunidades; para subsistir las personas buscan a través de la preparación que cada una tiene, encontrar un medio que les permita enfrentarse a sus propias circunstancias.

En todas las organizaciones, tanto públicas como privadas que pretenden mejorar su productividad, es necesario dar una especial atención a su recurso más importante, el trabajador, ya que de él dependerá el buen funcionamiento de toda la organización; debido a la trascenden

31 Alvarez Román, J. Antonio. Las Relaciones Humanas. Editorial Jus, México, 1976, p.50.

cia que tiene la participación de un trabajador resulta conveniente - seleccionar a los que tengan una mejor preparación para desempeñar -- más satisfactoriamente su trabajo.

La preparación de un empleado, no es suficiente con la instrucción\_ académica que tuvo la oportunidad de recibir, el carácter y el criterio son aspectos de su personalidad que muchas veces la organización descuida para determinar si esta lo suficientemente apto para realizar - la labor que esta dirigida a dar atención directa al público.

Contratar a una persona cuando no se tiene el pleno conocimiento - de su experiencia (la requerida para ocupar determinado puesto), se corre el riesgo de ubicarlo en un puesto en el que constantemente cometera errores; sin embargo, como ya se mencionó anteriormente, hay empleados que todavía ingresan a una organización mediante la "recomendación" sin ofrecer garantías sobre su preparación. Si bien no siempre se puede contar con el personal idóneo, se puede capacitar a los empleados - ya contratados para habilitarlos y puedan desarrollar su potencial en el puesto más adecuado.

#### V.A.4. La capacitación.

Una forma de reforzar los conocimientos que el empleado ya tiene en el trabajo que realiza, es a través de la capacitación; incluso después\_ de un programa de orientación, en pocas ocasiones los empleados estan - totalmente preparados para desempeñarse satisfactoriamente, por tal motivo es necesario capacitarlos en las labores que deben llevar a cabo; aún para los empleados más experimentados, la capacitación es indispen-

---

sable sobre todo cuando son ubicados en puestos de mayor jerarquía.

El capítulo III-Bis de la Ley Federal del Trabajo, en su artículo - 153-P señala que la capacitación y el adiestramiento deberán tener -- por objeto:

I. Actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades del - trabajador en su actividad; así como proporcionarle información sobre \_ la aplicación de nueva tecnología en ella;

II. Preparar al trabajador para ocupar una vacante o puesto de nueva creación;

III. Prevenir riesgos de trabajo;

IV. Incrementar la productividad; y,

V. En general, mejorar las aptitudes del trabajador.

El tipo de capacitación que necesita un empleado, debe estar en función de la clase de actividad que desempeñe; en el caso de los empleados que ocupan los puestos donde se trata constantemente al público, \_ la capacitación debe estar dirigida básicamente hacia las relaciones \_ humanas, mientras que para otros tal vez sea necesario la asesoría en \_ cuestiones más técnicas, lo cierto es que con una mejor preparación se pueden desarrollar nuevas aptitudes y una mejor actitud en los empleados en el cumplimiento de sus funciones.

"La capacitación en el trabajo, es la referente a la capacitación -- que cada trabajador deberá recibir como derecho para que mejore o perfeccione las tareas que tiene encomendadas, con nuevas y diferentes - técnicas, asimismo se puede recibir capacitación para el puesto; puede \_ ir tomando los diferentes cursos que se ofrezcan para que, cuando ten- \_

---

ga la oportunidad de tener movilidad a otra plaza o área, este prepara do para mejorar actitudes y el ambiente laboral."<sup>32</sup>

En el sector gobierno las organizaciones que cuentan con personal que atiende directamente al público, reflejan en el trabajo de muchos de esos empleados una actitud que en ocasiones se pudiera pensar que no han sabido aprovechar la capacitación o sencillamente la instrucción que reciben no logra identificarlos plenamente con el puesto que deben desempeñar.

El rendimiento de un empleado, cuando puede verse reflejado en la calidad de su trabajo, justifica la importancia de la capacitación; si se diseñan y aplican métodos de capacitación adecuados, la eficiencia de los servidores públicos se puede ver enormemente favorecida.

a).- Pruebas psicotécnicas.

Como consecuencia del rápido crecimiento de la población, las organizaciones públicas no pueden continuar ofreciendo sus servicios con los mismos procedimientos anacrónicos que desde hace ya buen tiempo comenzó a utilizar; el servicio directo al público se ha convertido en un papeleo excesivo para despachar sus asuntos, provocando que la gente se refiera al trabajo burocrático en un sentido despectivo, "burocratismo" y "tortugismo administrativo", por tal motivo el sector público necesita introducir nuevas técnicas para mejorar el trabajo.

Los empleados que dan un servicio directo al público, así como el resto de los empleados de gobierno, deben adecuar su experiencia y sus conocimientos no solo a los requerimientos del puesto que desempeñan,

<sup>32</sup> Manual de Administración de Personal Municipal. Coedición INAP-BA-BOBRAS, México, 1987, p.64.



sino responder, a las cada vez mayores demandas de la gente.

El éxito en la labor de los servidores públicos, en especial de los que dan un servicio directo, dependerá básicamente de contar con los atributos que a continuación me permito señalar:

- a).- La actitud.-referida a la disposición del empleado reflejada en el ánimo y el deseo de cumplir eficientemente con la labor que se le encomiende.
- b).- La aptitud.-referida a la disposición del empleado reflejada en la aplicación de sus conocimientos y su experiencia en beneficio de la actividad que desempeña.

El rendimiento de los empleados, así como la calidad del servicio, pueden verse notablemente favorecidos si se logra conjugar en ellos la buena disposición para dar el servicio al usuario, aplicando la experiencia, los conocimientos y el buen juicio adquiridos para mejorar su actuación.

Además de la capacitación que reciben los empleados para mejorar su rendimiento y aprovechar sus cualidades en el puesto que cada uno ocupa, es importante considerar el comportamiento distinto de las personas que no toleran esperar demasiado para recibir un servicio.

Las técnicas y procedimientos de capacitación deben contemplar, además de la preparación técnica de los empleados, la disposición emocional de todo el personal que debe enfrentarse cotidianamente a las posibles reacciones de inconformidad de la gente que requiere de un servicio.

---

b).- Las reacciones conductuales.

La difícil situación que agobia a nuestro país, ha llegado a trascender en la vida particular y familiar de las personas, haciéndolas más susceptibles ante cualquier situación.

Si bien es cierto en las organizaciones públicas donde se ofrece el servicio directo al usuario, es común encontrarse con largas filas de personas que esperan efectuar un trámite; en muchas ocasiones la demora del servicio es provocada por la desproporción que existe entre el número de empleados que atienden y la gran cantidad de usuarios -- que acuden a realizar el servicio y ni siquiera con la llamada simplificación administrativa (reducción de trámites) se ha conseguido reducir el tiempo de espera del usuario; sin embargo, otro factor que provoca la demora es por la indebida preparación del empleado para desempeñar este tipo de trabajo y esto, además de ocasionar la lentitud del servicio, origina el descontento de las personas que no son atendidas como ellas esperan.

Normalmente cuando se cometen errores notables se busca al responsable que los provoca, de igual manera sucede con los servidores públicos; la mayoría de las personas se molestan cuando se les hace esperar demasiado al realizar cualquier trámite o cuando no se les atiende debidamente y reaccionan de inmediato contra el empleado encargado de atenderlos; tal vez por incompetencia, tal vez por la gran cantidad de gente a la que se atiende o quizás por la misma "morosidad" de las personas, pero lo cierto es que el "tortuguismo" en los servicios es un problema, que de alguna manera, todos provocamos.

---

Otro de los motivos que alientan el descontento de la gente, es sin duda el reducido periodo de tiempo destinado por muchas organizaciones a la atención de los servicios; sin importar el considerable número de personas que acuden a realizar algún trámite, existe una invariabilidad en cuanto a los horarios establecidos para poder efectuarlos, ocasionando a los usuarios que no pueden acudir dentro de este periodo de tiempo a realizar sus trámites, un justificado descontento.

El descontento de la gente es el principal indicador que se encarga de juzgar la calidad de los servicios públicos, y como es a ella a quien se debe seguir sirviendo, es momento para que el sector público modifique sus procedimientos, adecuándolos a los cambios que exige la misma evolución de la sociedad.

#### V.B. El servicio indirecto al público.

El trabajo operativo no solo recae en el personal que sirve directamente al público, existen también los servidores públicos que realizan sus labores dentro de las "oficinas", coordinando actividades, elaborando reportes, cuantificando la información de los servicios prestados y demás tareas que se realizan para justificar las acciones de la organización.

La imagen desvirtuada del aparato burocrático no es una herencia exclusiva del personal que se muestra ante el público; los empleados de "oficina", debido a las razones que ya se mencionaron anteriormente, impuntualidad, desinterés por el trabajo, negligencia, se ha ganado, con sentido despectivo, el calificativo de "burocrata".

---

El sector público registra entre sus "nominas" a una gran cantidad de empleados que laboran directamente dentro de sus oficinas y este crecimiento ha provocado una especificación detallada en las actividades realizadas, que el tiempo de trabajo efectivo se reduce considerablemente, convirtiendo la labor administrativa en actividades "mecánicas" y "rutinarias".

La función del personal de "oficina" es tan importante como la del personal que atiende en forma directa al público; aunque no proyectan de cara la calidad de su trabajo, los "oficinistas" reflejan a través de sus acciones, los logros y fracasos obtenidos por la organización a la que sirven.

#### V.B.1. Clasificación.

Para tener una idea más clara me he permitido hacer una clasificación de los servidores públicos de "oficina" jerárquicamente ubicados en el plano operativo, hasta los mandos intermedios, que nominal y funcionalmente no muestran gran diferencia entre una organización pública y otra:

\*El personal directivo.- nominalmente esta constituido por los jefes de departamento y se encargan de coordinar las actividades y asumir la responsabilidad del trabajo desempeñado por sus subordinados.

\*El personal asesor.- nominalmente ocupan puestos de jefes de oficina y su principal función consiste en "apoyar" directamente a los jefes de departamento cuando por diferentes deben ausentarse.

\*El personal de "escritorio".- nominalmente puede estar compuesto por secretarías, empleados con plazas de "técnico" y "técnicos especializa-

dos"y entre sus principales funciones estan,e] manejo de máquinas(de\_ escribir,computadoras,fotocopiadoras y sumadoras,contestar telefonos, elaborar informes o simplemente "arrastrar el lápiz".

\*El personal"fantasma".-lo integran los(aún existentes)llamados"avia dores",quienes nominalmente pueden ocupar cualquier puesto y su"fun- ción"principal consiste en presentarse a la organización los dias de\_ pago.

\*El personal de"manutención".-nominalmente pueden ocupar puestos de\_ técnicos en reparaciones electricas o mecánicas,afanadores y su fun- ción consiste en mantener el cuidado,conservación y limpieza de la or\_ ganización.

\*y demás empleados no incluidos en la atención directa al público,ni en las labores de"oficina",pero que también se consideran como servi- dores públicos.

El escalafón de puestos señala básicamente el nivel de las plazas\_ ocupadas por los servidores públicos y los derechos que con ello al- canzan,pero en cuanto al diseño de la especificación y los procedi -- mientos requeridos en cada puesto estarán determinados por las necesi\_ dades de cada organización.

V.B.2: Los requerimientos del puesto.

El llamado sistema de"botín";es decir,el abuso o mal uso de una po\_ sición que aún existe en algunas organizaciones,se ha encargado de e- liminar ciertos requisitos y procedimientos previos que se supone de- ben cubrir los candidatos al ingresar al sector público,gracias a las recomendaciones se ha dado una mayor flexibilidad a los requerimien--

---

tos deseados para ocupar un puesto, todavía se le da gran importancia, más que a la experiencia y a los conocimientos, a las referencias y a las "palancas" para solicitar trabajo.

Como consecuencia de la flexibilidad que existe en cuanto a los requerimientos de los puestos y a las características de cada uno de los candidatos que ingresan a una organización, se ha manifestado una total incongruencia entre las aptitudes de una persona y las necesidades reales de los puestos diseñados para el personal de "oficina".

\*El personal directivo.-el puesto de jefe de departamento está diseñado para la supervisión y coordinación de actividades; sin embargo, no siempre quien ocupa este cargo tiene conocimientos plenos sobre el área que maneja, hay ocasiones en las cuales un servidor público tiene una preparación en materia de ingeniería y puede estar al frente de un departamento de contabilidad.

\*El personal asesor.-el puesto de jefe de oficina está dirigido básicamente al apoyo del jefe de departamento, y aunque el responsable de asumir este puesto tenga la preparación y los conocimientos suficientes para manejar el área, debe estar sujeto a las disposiciones de su jefe inmediato.

\*El personal de escritorio.-los requerimientos para los puestos ocupados por los empleados con nivel "técnico", suelen ser muy variables; habilidad para operar determinadas máquinas (de escribir, computadoras, fotocopadoras, calculadoras), conocimientos elementales en alguna área, experiencia en la elaboración de informes, etc. No obstante, hay ocasiones en las cuales un "técnico" se convierte en "todólogo"; es decir, tiene

que desempeñar actividades no previstas dentro de sus actividades normales.

Así como sucede con el personal encargado del trabajo operativo, el resto de los empleados asignados a la labor de "oficina" realizan actividades fuera de lo establecido por los requerimientos de sus respectivos puestos.

Cuando no se mantienen procedimientos estrictos para exigir el debido cumplimiento con el trabajo (sin considerar el trabajo urgente), ocasiona que los empleados tomen más tiempo del realmente necesario para cumplir; sin embargo, esta prolongación de tiempo puede estar justificada, si se considera que algunos empleados buscan mantenerse ocupados durante toda la jornada de trabajo.

El diseño de un puesto muestra los requerimientos ambientales, conductuales y organizativos especificados para cada caso. Los encargados de este diseño deben esforzarse por considerar estos elementos y formar puestos más productivos y satisfactorios; la productividad de un empleado, su satisfacción con el puesto y las dificultades que enfrenta proporcionarían un importante indicador de lo bien estructurado que se encuentre un puesto. Los puestos en los cuales se advierte claras deficiencias de diseño, pueden producir un alto nivel de rotación de personal, ausentismo, quejas, protestas sindicales. Es importante recordar que no todos los puestos conducen al mismo grado de satisfacción personal y no siempre puede culparse al diseño, por la conducta negativa de las personas que desempeñan ciertos puestos.

---

### V.B.3. Las aptitudes del candidato.

Como consecuencia de la contratación de personal "recomendado", se deja por un lado la aplicación de algunas pruebas de aptitudes que -- permitan conocer la potencialidad de los candidatos antes de su ingreso a la organización y a veces son "evaluados" mediante exámenes inadecuados y poco confiables:

\*Prueba psicológica o entrevista.-pretende conocer algunos aspectos de la personalidad;sin embargo,la relación entre la forma de ser propiamente del candidato y su desempeño,con frecuencia resulta subjetiva,por lo tanto es poco confiable y no siempre se le da importancia.

\*Prueba de conocimientos o examen teórico.-trata de medir la capacidad intelectual del candidato,cerciorandose de que sus conocimientos esten enfocados hacia el puesto solicitado;si la preparación es un requisito indispensable para ocupar un puesto,la aplicación de este examen puede ser más confiable.

\*Prueba de desempeño o examen práctico.-sugiere medir la habilidad de los candidatos para realizar ciertas funciones requeridas por un puesto;es importante,para la confiabilidad de esta prueba,tener bien definidos los requerimientos de cada puesto para poder evaluar las aptitudes de los interesados,al aplicar esta prueba se espera que los candidatos conozcan con amplitud lo que se desea de ellos.

\*Prueba de rapidez mental o examen psicometrico.-esta prueba busca conocer la agilidad mental del aspirante,su habilidad para decidir y actuar en un momento determinado;la debida aplicación de la prueba revela gran parte del potencial del candidato.

\*Los recomendados.-cuando un candidato tiene buenas"referencias"el -



resultado de sus exámenes (cuando se somete a ellos) puede no influir en su aceptación, su ingreso a la organización puede depender más de la buena "amistad" que lo liga con el recomendante. Este tipo de ingreso aún persiste en el sector público.

#### V.B.4. La capacitación.

A diferencia de los empleados que dan atención directa al público, como se mencionó con anterioridad, el personal de "oficina" necesita una capacitación enfocada básicamente al aspecto técnico; cursos sobre instrucción elemental para ampliar sus conocimientos, prácticas sobre el manejo de instrumentos de trabajo, etc. Sin importar lo mecánico que -- una actividad pueda ser, la enseñanza de nuevas técnicas permite a los empleados conocer otras alternativas para mejorar su rendimiento.

Las organizaciones públicas incluyen la capacitación en sus programas de desarrollo del personal; sin embargo, la periodicidad con que se imparten los cursos no siempre mantienen la misma constancia, a veces por razones presupuestales no se pueden llevar a cabo, o solo se capacita a un mínimo de empleados.

A pesar de haber encontrado en las computadoras un sustituto confiable de muchas de las labores desempeñadas por los empleados, el "recurso humano" no deja de ser el elemento más importante dentro de una organización, por lo cual es necesario impulsar su participación, mejorando su rendimiento en las actividades que le corresponda realizar.

a).- Sistemas de capacitación.

---

Hoy en día, los empleados, a quienes correspondía "arrastrar el lápiz" para elaborar sus informes, pueden apoyarse en sistemas de trabajo más modernos, como la computadora, capaz de reducir considerablemente el esfuerzo y el tiempo requeridos por un empleado para efectuar una tarea que le llevaba horas.

Debido a la gran cantidad de información manejada por las organizaciones públicas, el uso de la computadora es cada vez más solicitada, pero su funcionamiento suele ser complicado y si no se instruye debidamente a los empleados que las habrán de operar, la actividad administrativa podría seguir entorpecida.

Difícilmente se puede mejorar el rendimiento de los empleados cuando se descuida su capacitación; las prácticas administrativas constantemente van modificando sus procedimientos, de tal suerte que toda organización debe procurar mantener vigentes los programas destinados al desarrollo de su personal y poder enfrentar así los cambios que la modernidad demanda.

b).- La responsabilidad.

Una de las cualidades más importantes en una persona es sin duda la responsabilidad, adquirida generalmente con el paso del tiempo y -- que no precisamente se aprende dentro de un salón de clases, sino se logra con las experiencias que va teniendo el desarrollo de su vida.

La responsabilidad es uno de los requisitos solicitados a una persona cuando ingresa en algún centro de trabajo; sin embargo, la responsabilidad es un atributo que puede estar manejado por la conveniencia,

en este sentido cuando la estabilidad del empleo esta en juego, hasta los empleados menos destacados deben dar muestra de seriedad y responsabilidad a su trabajo.

La disposición de los empleados para desempeñar su labor puede estar condicionada en gran medida, por los estímulos que la organización pueda ofrecerles; considerando que la participación de un empleado se mueve por el interés; es decir, mientras pueda conseguir una retribución por su trabajo, seguramente seguira mostrando su responsabilidad.

En las organizaciones públicas, donde se perciben modestos sueldos, se carece de estímulos y sin embargo se puede permanecer por mucho tiempo; la responsabilidad es una cualidad que cada vez se toma menos en cuenta y esto provoca que muchos empleados pierdan el interés por conservarla.

## CONCLUSIONES GENERALES

### Sobre las aportaciones para el desarrollo del personal

\*Las ideas desprendidas de los trabajos de Frederick W. Taylor, Harrington Emerson y Elton Mayo fundamentalmente, tuvieron en su época gran aceptación y una útil aplicabilidad a los fines gerenciales; destacaron la influencia que algunos aspectos como la motivación, los estímulos, el tiempo óptimo de realización de una tarea, las relaciones formales e informales entre el personal, ejercen sobre el rendimiento de los trabajadores en las empresas; sin embargo, en la actualidad a pesar de la validez de muchas de estas aportaciones, no han podido adecuarse a los programas para el desarrollo del personal dentro de las organizaciones públicas, que por las dimensiones y características de su estructura resulta complicado ponerlas en práctica.

\*Un estudio serio sobre las organizaciones públicas sin duda la realizó Max Weber, quien diseñó su modelo "ideal" de burocracia, en el cual se plantearon una serie de condiciones que debían introducirse en organizaciones de grandes dimensiones (organizaciones públicas) para mejorar su funcionamiento; la división del trabajo para lograr la eficiencia, la posibilidad del ascenso a través de la antigüedad y la habilidad, son estos algunos de los aspectos contemplados en el modelo burocrático; sin embargo, difícilmente podrían funcionar en una sociedad donde el excesivo crecimiento del aparato burocrático y los serios problemas económicos, políticos y sociales se han encargado de provocar el constante entorpecimiento de las prácticas administrati-

vas con las cuales el gobierno sirve a esta sociedad que es la nuestra.

#### Sobre la base de organización y funcionamiento del personal público

\*El marco legal diseñado para señalar los derechos y obligaciones de los servidores públicos, contempla los aspectos desprendidos de la actividad laboral implícitas en las relaciones formales de trabajo, entre las organizaciones y la representación sindical de los empleados, destacando claramente la incidencia sobre el personal que a cada parte le corresponde, pero ni la normatividad en el trabajo, ni el respaldo de los derechos laborales son capaces de responder por el buen rendimiento de los empleados:

a)-el marco legal.- a pesar del carácter impersonal de los diferentes lineamientos jurídicos, referidos a las obligaciones y/o derechos de los empleados de gobierno, pierden sentido cuando un buen número de servidores públicos abusan de su puesto o de la posición de los "amigos" en el servicio público, además de que pasan desapercibida la normatividad establecida, fomentan el "nepotismo" y el abuso de poder.

b)-la representación sindical.- la incidencia sindical sobre el desarrollo del personal esta dirigida básicamente al estímulo de los empleados mediante distintos beneficios, los famosos "tortibonos" o conseguirles un día de descanso; sin embargo, el sindicato parece mostrar mayor interés por cobrar sus cuotas, que por impulsar el desarrollo de sus agremiados.

## Sobre la planeación, evaluación y retribución del desempeño

\*Planeación.-los criterios incongruentes,utilizados para"planear" -- la selección del personal de gobierno,son claramente el producto del abuso de poder que aún se permite a muchos servidores públicos,y son ellos mismos quienes proponen y en ocasiones hasta disponen el ingreso a la organización de los nuevos candidatos.

\*Evaluación.-cuando se ingresa al sector público sin mayores preambulos que una simple,pero buena"recomendación",difícilmente se puede conocer a fondo el potencial de los nuevos empleados y aún para los que ingresan a la organización por sus propios méritos,si no se les tiene una observancia estricta a su actuación,no se puede medir confiablemente su rendimiento.

\*Retribución.-si bien es cierto,cuando el esfuerzo de los empleados - es reconocido puede ser conservado;sin embargo,en las organizaciones de gobierno por ejemplo,no siempre se estimula a quien mejor trabaja, los aumentos salariales no se otorgan al"buen empleado"solamente, si no que los aumentos salariales para el sector público consideran a todos los burocratas,buenos o malos.Los estímulos más comunes ofrecidos a los empleados se desprenden de las relaciones informales observadas dentro del departamento al que cada uno pertenece;debe corresponder en primera instancia al jefe de departamento,impulsar el desarrollo de su personal y es precisamente a través de los estímulos - que se puede mejorar el rendimiento de la mayoría de los empleados.

Sobre los principales indicadores que han afectado el rendimiento del personal público.

\*Entre los indicadores más notables que han afectado el rendimiento de los empleados, se encuentran los que se dan fuera y dentro de la organización y la manera en la cual estos se ven reflejados en la actuación del personal:

- a)-factores externos.-la difícil situación económica que atraviesa el país; la pérdida del poder adquisitivo, la inflación, el alza de precios; agregados a los problemas sociales, el rápido crecimiento de la población, el desempleo, la contaminación, son solo algunos de los principales motivos de preocupación de muchas personas, que acumulan cierta tensión y la reflejan en la realización de todas sus actividades.
- b)-factores internos.-dentro de las organizaciones públicas existen presiones permanentes entre el personal no solo por conservar la estabilidad en el trabajo, sino por mejorar su posición en el mismo, las envidias de quienes en tantos años no pueden lograr lo que algunos consiguen en poco tiempo; enfrentarse a estos factores puede significar para los empleados "conscientes" no poder trabajar a gusto y consecuentemente no poder desenvolverse plenamente.
- c)-factores conductuales.-además de los problemas económicos, sociales y los que se originan dentro de una organización, los empleados deben enfrentarse a sus "inevitables" conflictos personales, derivados

básicamente de las relaciones familiares, de las relaciones amistosas y sentimentales, la susceptibilidad para resentir problemas como el ruido, los grandes congestionamientos, la contaminación, las enfermedades, que en mucha gente se manifiesta casi imperceptiblemente; sin embargo, el estar constantemente expuestos a estas situaciones llega afectar de alguna manera la conducta de las personas y modifica notoriamente su actuación ante las actividades que realiza.

### Sobre la especialización de los servidores públicos

\*Ante la actual imagen, creada por la gente para describir con un sentido despectivo la actividad burocrática, se hace cada vez más necesario mejorar la calidad de los servicios públicos ofrecidos por el gobierno; como el empleado es un elemento importante y de él depende el desarrollo de una organización, se debe dar prioridad a los programas destinados a incrementar la productividad del personal; sin importar la simplicidad o lo mecánico que sea una actividad, la especialización en cada puesto puede contribuir al mejor aprovechamiento del potencial de todos y cada uno de los empleados que sirven al estado.

Sugerir cambios sustanciales en la actividad administrativa puede significar enfrentarse a una serie de inconvenientes políticos, económicos y sociales, que en un momento determinado pueden ser obstáculo para lograr estos cambios; sin embargo, conociendo la dificultad para llevar a cabo un programa de desarrollo cuando son afectados intereses políticos y económicos, me permito hacer las siguientes propuestas, que lejos de perjudicar los intereses del Estado bien pueden beneficiar la imagen del aparato burocrático.



## PROPUESTAS

### Sugerencias para mejorar el rendimiento de los servidores públicos

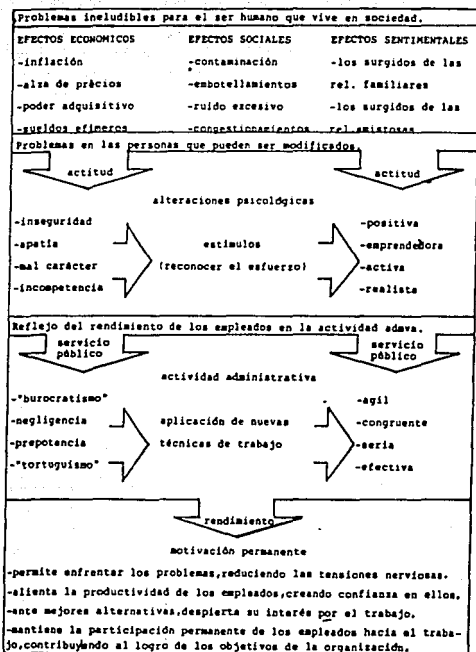
Existen una gran diversidad de problemas surgidos de los distintos ambitos en los cuales se desenvuelven nuestras vidas; los conflictos económicos, sociales y sentimentales cuando son más agudos, mayormente repercuten en la actitud de las personas, volviendolas más apáticas, inseguras, incompetentes y de mal carácter fuera y dentro de su trabajo al que han llegado a convertir en una actividad por demás burocratizada, negligente, donde se hace presente la prepotencia y la lentitud ("tortu-gismo" administrativo) en la prestación de los servicios al público. La importancia que merecen tener estos conflictos, debe ser la misma que deben tener sus posibles soluciones, que para ser más efectivas deben contemplar la presencia constante de este tipo de problemas.

Uno de los más importantes (sino es que el más importante) "motores", capaz de lograr que la actitud de un empleado sea más positiva, emprendedora, activa y realista es el estímulo; mediante los incentivos, no solo se reconoce el esfuerzo a su buen desempeño, sino que además es la "panacea" para mejorar la actividad administrativa; el diseño y la aplicación de nuevas técnicas de trabajo, pueden permitir que el despacho del trabajo burocrático sea más ágil, serio, congruente y más efectivo.

Dentro de las organizaciones públicas se han establecido, como derecho de los empleados, distintos satisfactores para estimular sus esfuerzos; sin embargo, la implementación de muchos de estos incentivos no se diseñan con un sentido individualista; es decir, cuando se concede un in

cremento a los salarios se toma en cuenta a todos los servidores públicos, sin importar quien lo merezca y quien no.

El siguiente cuadro ilustra los problemas más comunes que acompañan a un empleado en la realización de sus actividades laborales y las alternativas posibles para mejorar su rendimiento.



## Las alteraciones psicológicas de los empleados

Los empleados como personas también deben enfrentarse al medio ambiente que los rodea; una sociedad difícil como la nuestra, genera constantemente aglomeraciones, ruido excesivo, embotellamientos, estrés, etc., que han modificado sustancialmente el ritmo social de vida, acentuándose en el comportamiento y su productividad como empleados.

### Planteamiento

-la organización debe contribuir conscientemente al buen desempeño y al bienestar general de los servidores públicos. Si bien es cierto que cuando los empleados encuentran satisfactores suficientes para realizar su trabajo, le pueden dar a este una mejor respuesta.

-una de las tantas preocupaciones de los trabajadores burocráticos, es sin duda "chequear" a tiempo su tarjeta de asistencia, lo cual se complica para muchos de ellos, que por razones ya antes mencionadas, congestionamientos en el tráfico y las aglomeraciones, no pueden llegar a la hora establecida y ni el tiempo de tolerancia es suficiente para cubrir este requisito, de tal suerte que las apresuraciones alteran el carácter normal de los empleados.

### Propuesta

-para una organización siempre es importante mantener la disciplina entre su personal, pero al mismo tiempo es conveniente no perder la flexibilidad en sus reglamentos internos, ya que de no ser "elásticos" podrían

provocar descontentos mayores entre los empleados.

-una forma de evitar los apresuramientos para los empleados que llegan tarde(sencillamente por que se les dificulta llegar temprano),sería ampliando el tiempo de tolerancia,que sin dejar de ser razonable les permita evitar las sanciones que implican los retardos,pero como se debe cumplir con una jornada de trabajo y para impedir que los empleados "abusen del tiempo de tolerancia",será necesario reponer el tiempo de tardanza (cuando sea excesivo) con tiempo extraoficial, de tal suerte que además de cumplir con su jornada diaria de trabajo,les permite tomarse su tiempo y pensar seriamente en no llegar demasiado tarde,si es que no quieren salir más tarde:

#### Planteamiento

-A diferencia de las personas que asumen sus problemas y los enfrentan, las que no son capaces de resolver los suyos,la mayoría de las veces exteriorizan su impotencia al realizar sus actividades cotidianas,como el trabajo.Para muchos empleados que son ante el público la imagen de la organización se agrega a sus problemas en el trabajo,la presión de atender diariamente a un número considerable de personas,lo cual podría justificar la actitud intransigente que en ocasiones demuestran al desempeñar sus funciones.

#### Propuesta

-constantemente la "clientela"de las organizaciones públicas aumenta, y la atención hacia ella da muestras de rezago ante tales exigencias.

-el "cliente tiene derecho a recibir un buen servicio y las organizaciones públicas tienen la obligación de ofrecerlo. La queja, es por un lado uno de los recursos con el que cuenta el usuario para exigir su debida atención, por otro lado, la organización generalmente convierte esas quejas en simples "llamadas de atención", aliviando temporalmente el mal y solo convierte el problema en un círculo vicioso que no beneficia a nadie.

-el personal encargado de ofrecer servicios directos al público, es el responsable de provocar la ineficacia en los servicios, por ello su des involucramiento merece mayor atención.

-para evaluar el rendimiento del personal es necesario conocer la opinión de quienes reciben el servicio, el público; a través de las quejas o sugerencias de la gente, se puede persuadir a los empleados sobre la forma en la cual realizan su trabajo, se puede calificar su desempeño y al mismo tiempo establecer un indicador para las retribuciones correspondientes.

-el empleado que logre acumular al término de la semana o del mes mejores "calificaciones", basadas en las observaciones hechas por los usuarios sobre el trato y la calidad del servicio que recibió, puede hacerse acreedor a una retribución extraordinaria.

#### Perspectivas económicas

Una más de las inquietudes de los servidores públicos, es la solvencia económica; los modestos sueldos percibidos en la mayoría de las or-

ganizaciones públicas, provoca que muchos empleados se dediquen a comerciar sus mercancías entre los compañeros mientras "trabajan", otros logran conseguir un empleo extra; lo cierto es que de las pocas ventajas de trabajar en el sector público, es la flexibilidad y comodidad de sus horarios, lo cual permite a los empleados disponer de tiempo suficiente para ocuparse en otros menesteres.

### Planteamiento

-si bien es cierto el "mercantilismo" en las organizaciones públicas ha proliferado notablemente, debido sobre todo a las condiciones económicas que agobian al país y a la incapacidad del gobierno para ofrecer mejores sueldos a sus empleados.

-cuando existen circunstancias adversas se deben abordar con la idea de solucionarlos de la manera más conveniente; para los empleados obtener mayores ingresos significa mantener cierta tranquilidad económica y para la organización es importante atender las necesidades de su personal.

### Propuesta

-sin "reparar" demasiado en las circunstancias que impiden a las organizaciones públicas ofrecer mejores sueldos, es importante destacar la dificultad para satisfacer plenamente las necesidades de todos y cada uno de los empleados; por esta razón sin perder el sentido de la motivación permanente, las organizaciones públicas deben "recompensar" el buen desempeño de quienes sean capaces de merecerlo.

-debido a la "imposibilidad presupuestal" de muchas organizaciones públicas para estimular con retribuciones extraordinarias a todo el personal, resulta conveniente dar a todos los empleados la misma oportunidad para demostrar sus aptitudes, seleccionando periódicamente a quienes rindan mejor, y poder otorgarles una compensación que premie sus esfuerzos.

-una forma de recompensar el esfuerzo de los empleados puede ser a través de concursos; es decir, convocar a todo el personal operativo a la elaboración de trabajos de investigación a todos los niveles de preparación académica y técnica. Buscar nuevos métodos para realizar las funciones también debe ser del interés de los empleados, y como ellos conocen mejor su trabajo pueden aportar ideas interesantes.

-comúnmente en las organizaciones públicas la jornada normal de trabajo supera al tiempo efectivo para desarrollar las funciones, creando periodos en los que el empleado no tiene tareas para realizar. La idea de convocar al personal para que participe (bajo una supervisión constante) en el diseño de nuevos métodos de trabajo, consiste por un lado, en permitir a los empleados mostrar su creatividad e interés por su trabajo, y por otro lado, reconocer su participación.

Todas y cada una de las propuestas enfocadas a mejorar el rendimiento de los servidores públicos, están consideradas con un bajo "gasto presupuestal" para las organizaciones públicas, lo cual en ocasiones significa un obstáculo para llevar a cabo sus programas de desarrollo del personal.

## BIBLIOGRAFIA

- Galván E., José. Tratado de Administración General, Editorial Limusa. 2a Edición. México, 1981.
- Herbert J. Chruden, Et al Administración de Personal. Editorial Iberoamérica, Reimpreso en México, 1986.
- Munoz A., Pedro. Introducción a la Administración Pública, Editorial F.C.E. 3a Edición, México, 1986.
- Arias G., Fernando. Administración de Recursos Humanos, Editorial Trillas. 15a. Reimpresión, México, 1985.
- Terry y Franklin. Principios de Administración, Editorial CECSA, Impreso en México, 1985.
- Etzioni, Amitai. Organizaciones Modernas, Editorial UTEHA, Impreso en México, 1979.
- Weber, Max. Economía y Sociedad. Editorial F.C.E. Impreso en México, 1980.
- Carranza P., Antonio J. Administración: Un Enfoque Integral, Editorial Trillas, 1a. Edición, México, 1986.
- Barajas M., Jorge. Curso Introductorio a la Administración. Editorial Trillas, 1a. Reimpresión, México, 1990.
- Pichardo P., Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. 2 Tomos, Ediciones del INAP. 1a. Edición, México, 1984.
- B., Werther, William y Davis Keith. Administración de Personal y Recursos Humanos. Editorial Mc.Graw Hill. 2a. Edición, México 1988.
- Reyes P., Agustín. Administración de Personal, 2 Tomos, Editorial Limusa. 17a. Reimpresión, México, 1985.
- Centro de Información y Estudios Nacionales, A.C. La Economía Mexicana 1982-1988, Análisis Anual, Ediciones CIEN, México, 1989.
- Pazoz, Luis. Devaluación en México. Editorial Diana, 28a. Reimpresión, México, 1989.
- Alvarez R., J. Antonio. Las Relaciones Humanas. Editorial JUS, 14a. Edición, México, 1976.
- Manual de Administración de Personal Municipal, Coedición INAP-BANOBAS, México, 1987.



## LEGISLACION

- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley de Premios Estimulos y Recompensas.
- Ley del I.S.S.S.T.E.
- Ley Federal del Trabajo.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## OTRAS FUENTES

De la Madrid, Miguel. Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988.

Herran, Mariano y Quintana, Carlos. Legislación Burocrática Federal, Editorial Porrúa. 1a. Edición, México, 1980.

R. Castelazo, José. Técnicas y Especialidades de Personal Público, Ediciones INAP PRAXIS. 1a. Edición, México, 1985.