

308402

3



UNIVERSIDAD LATINA, S.C.

INCORPORADA A LA U.N.A.M.

**“COMO ES Y COMO DEBERÍA SER LA
BUROCRACIA GUBERNAMENTAL EN MÉXICO,
DE ACUERDO A SU TÉRMINO
RACIONAL – FLEXIBLE”**

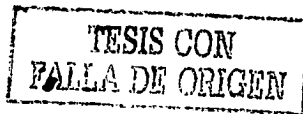
TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN**

PRESENTA:

AMANDO MARTÍNEZ GALINDO

MÉXICO D.F.



JUNIO DE 2002



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS.

A mi madre y a mi abuela, por haber confiado en mí, al otorgarme los medios y los valores necesarios, para concluir este proyecto.

A Laura Estela Vargas de la Rosa por su amor, compañía y apoyo incondicional.

A los amigos, compañeros y profesores de la Universidad Latina, por compartir conocimientos y experiencias en el salón de clases; especialmente a Martha Ramos por permitir expresar mis inquietudes en este trabajo.

Y a todas aquellas personas que desinteresadamente me brindaron sus consejos, regaños y oportunidades; en los momentos más importantes.

CON CARIÑO Y DE CORAZÓN.

¡¡¡MIL GRACIAS!!!

AMANDO MARTÍNEZ GALINDO.

ÍNDICE.

<i>INTRODUCCIÓN.....</i>	<i>I</i>
<i>JUSTIFICACIÓN DOCUMENTAL.....</i>	<i>II</i>
<i>MARCO DE REFERENCIA.....</i>	<i>III</i>

PRIMERA PARTE.

ANTECEDENTES, CONCEPTOS Y CORRIENTES DE LA TEORÍA BUROCRÁTICA.

Páginas:

<i>1.1. ORIGEN DE LA BUROCRACIA.....</i>	<i>1</i>
1.1.1. Como se inicia el burocratismo.....	1
1.1.2. Surgimiento de la teoría de la Burocracia.....	3
<i>1.2. CONCEPTOS DE BUROCRACIA.....</i>	<i>4</i>
<i>1.3. LA BUROCRACIA EN EL CAPITALISMO Y SOCIALISMO.....</i>	<i>6</i>
1.3.1. Burocracia en el capitalismo.....	6
1.3.2. Burocracia en el socialismo.....	8

1.4. LA TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN BUROCRÁTICA IDEAL DE MAX WEBER.....	11
1.4.1. Aspectos de dominación.....	11
1.4.2. Rasgos de los funcionarios.....	12
1.4.3. Características de la Burocracia.....	12
1.4.4. Ventajas de la Burocracia.....	13

SEGUNDA PARTE.

BUROCRACIA EN EL GOBIERNO MEXICANO.

2.1. COMO FUNCIONA LA BUROCRACIA.....	18
2.1.1. Clasificación de Burocracia.....	18
2.1.2. El aparato burocrático especial y legal.....	19
2.2. BUROCRACIA GUBERNAMENTAL EN SU SENTIDO COMÚN.....	21
2.2.1. Privilegiados.....	22
2.2.2. Del crecimiento al desarrollo económico.....	24
2.2.3. Carrerismo en la burocracia.....	25
2.3. TIPOS DE SOCIEDAD Y AUTORIDAD DE MAX WEBER.....	27
2.3.1. Tipos de sociedad y autoridad.....	28
2.3.2. Tipos de autoridad.....	29
2.3.3. Autoridad racional e irracional.....	34

2.4. BUROCRACIA GUBERNAMENTAL EN SU TÉRMINO RACIONAL.....	36
2.4.1. Estado científico, planificación.....	36
2.4.2. Dirección y gestión.....	38
2.4.3. El personal.....	39
2.4.4. Modernización económica.....	41
2.4.5. Control y evaluación.....	44

TERCERA PARTE.

OPINIÓN DE LOS EMPLEADOS DEL SECTOR PÚBLICO EN EL DISTRITO FEDERAL ACERCA DEL TRABAJO QUE REALIZAN.

3.1. OBJETIVO.....	46
3.2. HIPÓTESIS.....	46
3.3. JUSTIFICACIÓN DE CAMPO.....	47
3.4. FORMULACIÓN E INTERPRETACIÓN DEL CUESTIONARIO A APLICAR.....	49
3.4.1. Fórmula para determinar el número de cuestionarios a aplicar.....	49
3.4.2. Aspectos demográficos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Historia (INEGI).....	50
3.4.2.1. Aspectos económicos del Distrito Federal.....	50
3.4.2.2. Personal ocupado según entidad federativa.....	51

3.4.2.3. Personal ocupado según ramas de los servicios públicos.....	52
3.4.3. Aplicación del cuestionario.....	53
3.4.4. Interpretación de los resultados obtenidos.....	58

CUARTA PARTE.

PROPUESTA ACERCA DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LA BUROCRACIA GUBERNAMENTAL EN MÉXICO, DE ACUERDO A SU CONCEPTO RACIONAL – FLEXIBLE.

4.1. <i>CARACTERÍSTICAS DE LA BUROCRACIA SEGÚN MAX WEBER</i>	73
4.1.1. Carácter legal de las normas y reglamentos.....	74
4.1.2. Carácter formal de las comunicaciones.....	75
4.1.3. Carácter racional y división del trabajo.....	76
4.1.4. Impersonalidad en las relaciones.....	76
4.1.5. Jerarquía de autoridad.....	77
4.1.6. Rutinas y procedimientos estandarizados.....	78
4.1.7. Competencia técnica y meritocracia.....	79
4.1.8. Especialización de la administración separada de la propiedad.....	80
4.1.9. Profesionalización de los participantes.....	81
4.1.10. Completa previsibilidad del funcionamiento.....	84

4.2. PROPUESTA ACERCA DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LA BUROCRACIA, DE ACUERDO AL ESTUDIO REALIZADO.....	85
4.2.1. Especialización, división del trabajo.....	85
4.2.1.1. Unidad de mando.....	86
4.2.1.2. División de funciones.....	86
4.2.2. Jerarquía de autoridad.....	87
4.2.2.1. Delegación de autoridad.....	88
4.2.2.2. Vía Jerárquica.....	89
4.2.2.3. Liderazgo.....	90
4.2.2.3.1. Impersonalidad en las relaciones humanas.....	90
4.2.2.3.2. Dimensiones de la rejilla de Blake y Mouton.....	91
4.2.3. Promoción y selección en busca de competencia.....	93
4.2.3.1. Selección y asignación.....	93
4.2.3.2. Equilibrio en aptitudes.....	94
4.2.3.3. ¿Cómo conocer los antecedentes de los aspirantes para ocupar un puesto?.....	94
4.2.3.1.1. Hoja de solicitud.....	94
4.2.3.1.2. Entrevista.....	95
4.2.3.1.3. Pruebas prácticas o psicométricas.....	95
4.2.3.4. Inducción.....	95

4.2.4. Sistemas de procedimientos para realizar los trabajos.....	96
4.2.4.1. Organigramas.....	96
4.2.4.2. Manuales.....	97
4.2.4.2.1. Manuales de organización.....	97
4.2.4.2.2 Manuales de procedimientos o de flujo.....	98

QUINTA PARTE.

5.1. <i>CONCLUSIONES</i>	99
--------------------------------	----

BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN.

Los tiempos exigen cambios que antes ni siquiera pudieron ser imaginados; el ritmo de la vida, los esquemas democráticos que se abren paso en medio de tropiezos y confusiones, van dando lugar a una transformación de todos los aspectos de la vida gubernamental en México; parte fundamental en estos cambios son los servidores públicos, quienes deben tener una garantía que les permita tener la certeza de su desempeño, y que los induzca a niveles de superación, como quien cumple de este modo, en su vida, la aspiración, la realización, el logro que le dará certeza y bienestar; apoyando conjuntamente a la imagen de la dependencia a la que pertenece.

Anteriormente, hablar de la carrera que alguien se había propuesto seguir, dejaba entender el caso de un programa académico en instituciones autorizadas para conceder el título, que aquella persona podía ostentar como el máximo logro de su vida.

Hoy se tiene que pensar en una carrera que cumpla períodos y avances, conocimientos y experiencias, sobre el mismo camino; y deja entender que hay otros que propician la superación de un individuo cuando éste se aplica en alma y vida al desempeño de una obligación, al cumplimiento de una tarea en el ámbito público y en la atención ciudadana de quienes tienen que ser atendidos por el gobierno.

Se trata de un avance que conformará mejores condiciones de trabajo y de progreso, en bien de la sociedad, buscando que ese sector compuesto por lo que se dice burocratismo, a veces con cierto dejo de incómodo reproche, tenga en la constitución de responsabilidad, un rango de dignidad, y una condición de mejoría y de seguridad en su desempeño.

Tal vez haya de insistirse en lo que representa para la colectividad el desempeño de un empleado en cualquiera de las dependencias de gobierno; tal vez haya de decirse que en todo esto habrán de corregirse inercias, desviaciones y vicios que dieron origen a esa

imagen del burócrata, cuando se le vio en actitudes de descuido en su obligación, de la actitud en que trataban o dejaban de atender a quien acudía a una ventanilla pública.

Esto sucede en los tiempos en que un partido político controlaba los puestos de la burocracia, y de acuerdo a recomendaciones, a influencias, a compromisos dentro del mismo partido, se otorgaba cualquier puesto a cualquier persona, aunque ésta no reuniera las mínimas condiciones, ni en cuanto a preparación, a sentido de responsabilidad, a formas de educación y de trato a las personas.

Cuando llega un nuevo titular del gobierno ejecutivo, viene con él su equipo de colaboradores, sus allegados políticos, y sus planillas de recomendados para ocupar los puestos administrativos, desplazando de modo automático e irreversible a quienes a veces con experiencia, con capacidad, con entrenamiento de años, lo habían cubierto de modo eficiente.

Los puestos de las plantas burocráticas nada tendrían que ver con los cambios de gobierno, ni con los cambios de partido en el gobierno; nada aseguraría aquel puesto, sino la eficiencia, el empeño y la responsabilidad de quien lo ha tenido a su cargo.

Pero también podrá tenerse ahora la opción en beneficio del empleado público, de acuerdo a las periódicas evaluaciones que podrán hacerse para señalar el cumplimiento de cada uno; su respuesta en el trabajo, su puntualidad, su trato al público, su afán de superación buscando una capacitación más sólida y más amplia en las tareas específicas que viene desempeñando.

Del compromiso social de nuestros días, se pretende crear una conciencia entre la diferencia existente entre la Burocracia gubernamental actual y la Racional - Flexible; es decir, la que por un lado desprestigia a algunas empresas por predominar aspectos de desorganización, papeleo, trámites complejos y cualquier otra anomalía por existir. Y por otro, el ser un ejemplo a seguir para cualquier institución, por la coordinación eficiente de los recursos con los que cuenta, hasta el grado de seguir obteniendo resultados favorables.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

X

Tales diferencias, descubrirán que tan cercanas o lejanas, se encontrarán las entidades públicas, para ser consideradas como burocráticas en mayor o menor escala y las medidas necesarias a tomar, utilizando criterios objetivos por parte de los superiores para llevar a cabo su labor, en beneficio de la sociedad en general y no tan solo a algunos segmentos.

Para lograr lo anterior es conveniente conocer y entender las diferentes tendencias del concepto de Burocracia como tal, comprendiendo su doble sentido. También, otros puntos de vista y su relación con la administración, y con algunas escuelas; incluyendo la apreciación del autor Max Weber como máximo representante para efectos de este estudio y la manera en que se puede reflejar el impacto en algunos sistemas sociales. Desprendiéndose una propuesta acerca del presente estudio.

Para saber el motivo por el cual se determinó el presente trabajo, se explica lo siguiente.

II. JUSTIFICACIÓN DOCUMENTAL.

El concepto actual de Burocracia, es considerado en algunos ámbitos del sector público como del privado, como una manera deficiente de llevar a cabo el trabajo, debido a un sin fin de circunstancias; ya que de este tipo de organización se originan en gran medida, una serie de problemáticas en la sociedad; como lo puede ser la utilización de procedimientos obsoletos, contratación de personal no calificado, asignación de presupuesto a sectores no productivos, etc. Se considera que este tipo de burocracia produce mayor impacto en el sector público que en el privado; por el hecho de que en este último sector; existe un dueño, que cuenta con esta facultad por aportar todo o parte del capital; por lo tanto se considera responsable de sus actos, ya que se verán reflejados claramente en el buen o mal funcionamiento de la empresa. Mientras tanto, en algunos casos del sector público, los funcionarios encargados de ocupar los diferentes puestos; no cuentan con la debida concientización, en relación al buen manejo de los recursos, existiendo una preocupación en primera instancia por el bien personal, perjudicando a la vez a la sociedad en general.

Actualmente se tienen expectativas en el gobierno mexicano, para terminar con este tipo de problemáticas, mediante la implantación de técnicas objetivas, como lo es el seleccionar a personal calificado para ocupar un determinado cargo, asignación de presupuestos a aquellas áreas en donde más se requiera, evitar corrupciones de todo tipo, etc. Con la finalidad, de obtener mejores resultados en las instituciones gubernamentales.

La elaboración del trabajo documental, trata de rescatar precisamente el concepto original de la burocracia como Max Weber lo estipula desde tiempo atrás; como una manera óptima de realizar el trabajo, dejando a un lado su término común; reconociendo en primera instancia, la integración del personal capacitado para responder a los compromisos que los cargos exigen, olvidando situaciones de tipo personal, encaminando así a las instituciones a un funcionamiento racional - flexible.

Reconociendo que existen recursos que coordinar, se cree necesario partir del concepto de administración, de sus escuelas y de algunos autores, para comprender a través de ello, los diversos factores que pueden ser tomados en cuenta en las organizaciones burocráticas gubernamentales mexicanas, como se menciona a continuación.

III. MARCO DE REFERENCIA.

La relación de la burocracia con la administración surge por que la primera es una manera de organizarse, desde el punto de vista Racional – Flexible; por lo tanto es necesario definir el concepto de administración, determinado lo siguiente.

CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN.

"Administración: Es el esfuerzo coordinado de un grupo social para obtener un fin con la mayor eficiencia y el menor esfuerzo posible."¹

¹ MÜNCH GALINDO LOURDES, GARCÍA MARTÍNEZ JOSÉ. Fundamentos de administración. Ed. Trillas, quinta edición, pág. 23.

Han surgido varias escuelas, que tienen puntos de vista variables respecto a la administración, esto se debe a las ideologías y a las circunstancias que existían en esas épocas.

ESCUELAS DE LA ADMINISTRACIÓN.

LA CORRIENTE CIENTÍFICA.

“Surge un clima de perfeccionamiento tecnológico correspondiente a los ingenieros a dar una respuesta más racional de la mano de obra, a fin de incrementar las utilidades. Este diseño de sistemas y métodos de trabajo, corresponde precisamente a una concepción netamente de ingeniería, que visualiza el trabajo humano como extensión de la máquina. Los intentos de racionalización del trabajo, parten de la premisa de que para todo tipo de trabajo podría y debería llegarse a definir un procedimiento técnicamente estructurado, que debería sustituir a los métodos empíricos. Esta estructuración comprende la estandarización de los tiempos necesarios para su realización y los movimientos inherentes de la misma”.²

ESCUELA HUMANO RELACIONISTA.

“El humano - relacionismo es el sistema completo de concepciones teóricas, instrumentos concretos, técnicas de dominio y de influencia ideológica de los miembros de la organización, utilizando dentro de la administración como una ilusión de la posibilidad de producir una armonía de clases en las empresas. Más tarde se utilizó este concepto en otros sectores de la dirección, como el aparato del Estado, los partidos políticos, las empresas estatales, etc.

Entre las técnicas del humano - relacionismo, se encuentran junto al mejoramiento de las condiciones psicológicas y fisiológicas de las personas, la suavización del antagonismo en las relaciones entre los trabajadores y supervisores, a través de una reducción de los puntos

² RÍOS SZALAY, PANIAGUA ADUNA ANDRÉS. Orígenes y perspectivas de la administración. Ed. Trillas, primera edición, págs. 77, 79.

de fricción y una utilización bien planeada y psicológicamente efectiva de los medios de comunicación y, en particular de los periódicos y circulares de la empresa para tratar de ganar a cada uno de los miembros de la organización para la política de la empresa.”³

EL NEOHUMANO – RELACIONISMO.

“Esta escuela neohumano – relacionista lo que en realidad aporta es una actualización de las diversas teorías de las relaciones humanas dentro de la empresa. Toma algunos elementos del estructuralismo, tales como la relación entre la organización productiva y el medio ambiente social, económico y político, la importancia de la vida social y la dinámica que esta produce dentro de la organización en cuanto a motivaciones físicas, materiales y sociales; pero el énfasis de esta escuela no se encuentra, como en el caso del estructuralismo, en el desarrollo de conceptos teóricos que expliquen la dinámica que se produce dentro de una organización. Por lo contrario, el acento de la corriente humano – relacionista, se basa en el desarrollo de técnicas y procedimientos más sofisticados para el control de estas relaciones humanas. Esta teoría busca la solución a problemas muy específicos que se presentan en la industria moderna, buscando la elevación del nivel de eficiencia a través de lograr una mayor productividad de la fuerza de trabajo.”⁴

ESCUELA ESTRUCTURALISTA.

“Esta corriente estructuralista parte de los estudios que sociólogos y algunos otros especialistas de las ciencias sociales realizan sobre la organización. Partiendo del análisis de las relaciones sociales, del sistema social global y la interdependencia entre las diferentes organizaciones, llegan a concretizar y a caracterizar una serie de elementos afines a todas las organizaciones. Estudian, así mismo, la influencia que el medio ambiente social; es decir, la sociedad tiene sobre cada una de las organizaciones y cómo los

³ RÍOS SZALAY, PANIAGUA ADUNA ANDRÉS. Orígenes y perspectivas de la administración. Ed. Trillas, primera edición, pág. 103.

⁴ RÍOS SZALAY, PANIAGUA ADUNA ANDRÉS. Orígenes y perspectivas de la administración. Ed. Trillas, primera edición, págs. 141, 142.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

conflictos, contradicciones de la estructura social se reflejan en la organización, sea de tipo productivo, político o cultural.”⁵

Para efectos de este estudio, se elige a la escuela Estructuralista, por el hecho de tener una relación con el equilibrio de los recursos de la empresa, así como también con la estructura y con el recurso humano. Su objetivo principal es estudiar los problemas que se presentan en las empresas y sus causas, interesándose en los aspectos de autoridad y comunicación.

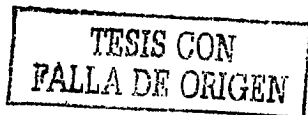
AUTORES REPRESENTATIVOS DE LA ESCUELA ESTRUCTURALISTA.

“Esta corriente estructuralista parte de los estudios que sociólogos y algunos otros especialistas de las ciencias sociales realizan sobre la organización. Partiendo del análisis de las relaciones sociales, del sistema social global y la interdependencia entre las diferencias organizacionales, llegan a concretizar y a caracterizar una serie de elementos afines a todas las organizaciones. Estudian la influencia que el medio ambiente social tiene sobre cada una de las organizaciones.

Los estructuralistas dedican gran parte de su análisis, al estudio de las múltiples interrelaciones sociales que se producen dentro de una organización: las relaciones entre los individuos, entre los individuos y los grupos, entre los grupos y entre los grupos y las organizaciones. Toda esta amplia gama de relaciones sociales dentro de la organización, es la que conforma en último término la estructura de la misma, y dentro de esta estructura se reflejan los intereses, las actitudes y las necesidades de cada uno de los miembros y grupos dentro de una organización.”⁶

⁵ RÍOS SZALAY, PANIAGUA ADUNA ANDRÉS. Orígenes y perspectivas de la administración. Ed. Trillas, primera edición, pág. 114.

⁶ RÍOS SZALAY, PANIAGUA ADUNA ANDRÉS. Orígenes y perspectivas de la administración. Ed. Trillas, primera edición, págs. 114, 115.



Entre los principales autores del estructuralismo tenemos los siguientes:

RENATE MAYNTZ.

“Para Mayntz la organización como un elemento de la estructura social representa una de las características fundamentales de la sociedad y no como un elemento superestructural que descansa sobre una estructura definida por las relaciones sociales concretas. Para Mayntz la sociedad industrial, fuertemente diferenciada y orientada hacia el rendimiento, tiene como un medio de ordenación necesario la organización aunque reconoce en forma secundaria que la organización no es solamente una forma de ordenación, sino también un elemento importante de la dinámica social.”⁷

Para Mayntz la empresa se debe preocupar por la comunicación, ya que según él; de esta dependerá el logro de objetivos de las empresas. Tomando en cuenta las cargas de trabajo que se pudieran presentar, exigir un mayor rendimiento en la labor desempeñada, que las órdenes no se emitan de buena manera o que el papel que juegan las personas no sea el adecuado para ellas.

AMITAI ETZIONI.

“Menciona que la sociedad es una sociedad organizacional: “nacemos dentro de organizaciones, somos educados por ellas y la mayor parte de nosotros consumimos buena parte de nuestra vida trabajando para organizaciones, empleamos gran parte de tiempo libre gastando, jugando y rezando en organizaciones”. La mayoría de la gente morirá dentro de una organización, y sin embargo, dice, el problema se plantea entre el aumento de la eficiencia, es decir; la racionalidad de las organizaciones y la felicidad.

Etzioni define las organizaciones como unidades sociales deliberadamente construidas o reconstruidas para alcanzar fines específicos; corporaciones, ejércitos, hospitales, iglesias,

⁷ RÍOS SZALAY, PANIAGUA ADUNA ANDRÉS. Orígenes y perspectivas de la administración. Ed. Trillas, primera edición, pág. 116.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

escuelas y prisiones se encuentran entre ellas. Se excluyen de este concepto las tribus, las clases, los grupos étnicos, grupo de amigos y las familias."⁸

Este autor cree que en base a necesidades específicas de cada organización, la empresa puede ser estructurada y que las organizaciones son de suma importancia para los individuos, siempre y cuando tengan objetivos en común.

RALP DAHRENDORF.

"Dahrendorf analiza específicamente la organización productiva, es decir la empresa industrial y comercial. Su análisis, aunque enfocado desde el punto de vista sociológico, no deja de tener gran importancia para el estudio de la administración.

Desarrolló conceptos, métodos y fines; así como su desarrollo histórico a cerca de la investigación científica. También habla del problema de la empresa industrial como un sistema social y de los conflictos que se generan dentro de esta empresa o industria, provenientes de los conflictos estructurales."⁹

Centra su atención a los conflictos que surgen entre los empleados y la empresa, y a los factores que intervienen entre ellos.

⁸ RÍOS SZALAY, PANIAGUA ADUNA ANDRÉS. Orígenes y perspectivas de la administración. Ed. Trillas, primera edición, pág. 128.

⁹ RÍOS SZALAY, PANIAGUA ADUNA ANDRÉS. Orígenes y perspectivas de la administración. Ed. Trillas, primera edición, pág. 136.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MAX WEBER.

“Las contribuciones de Max Weber fueron a la teoría moderna de la organización sistemática, es considerado como un ejemplo en el análisis de la organización, que está basado principalmente en la teoría de la burocracia y las formas de dominación y son, por lo común, estudios y análisis generales de los problemas de la organización como ente social.”¹⁰

Weber analizó detalladamente a las organizaciones desde un punto de vista diferente, estudió aspectos de burocracia, democracia, autoridad y comportamiento.

Propone a la burocracia como un modelo ideal y a la autoridad como una manera de imponer voluntades.

En base a lo anterior, se considera a este autor como influencia fundamental del presente estudio; ya que propone ideales, que favorecen la comprensión de la Burocracia Gubernamental.

Por lo tanto, una vez analizando estas cuatro escuelas; se selecciona a la Estructuralista, y por consiguiente; al exponente Max Weber como referencia principal de este trabajo.

¹⁰ RÍOS SZALAY, PANIAGUA ADUNA ANDRÉS. *Orígenes y perspectivas de la administración*. Ed. Trillas, primera edición, págs. 119, 120.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

SURGIMIENTO DEL TÍTULO "COMO ES Y COMO DEBERÍA SER LA BUROCRACIA GUBERNAMENTAL EN MÉXICO, DE ACUERDO A SU TÉRMINO RACIONAL - FLEXIBLE.

Para comprender la formulación de este título, se expondrá lo siguiente:

Por un lado el "COMO ES" se refiere a que en algunos sectores "GUBERNAMENTALES", se les ha adjudicado mala fama por ineficiencias administrativas; mientras que el "COMO DEBERÍA SER" es la esperanza de imaginar un cambio en el que prevalezca la buena voluntad de las personas, mediante la aplicación de métodos "RACIONALES -- FLEXIBLES"; es decir la realización plena del Estado. Particularmente se hace referencia a nuestro país, MÉXICO. La flexibilidad dependerá del grado de sensibilidad con que cuenten los funcionarios públicos y de las circunstancias que se les presenten, para descubrir hasta que punto seguirán siendo eficientes los resultados. Es decir, hacer conciencia de la crisis por la que está pasando este concepto llamado "BUROCRACIA" y el compromiso existente sobre aquellas personas que resulten responsables del éxito o del fracaso de la nación. Se pretende rescatar este término, para que sea sinónimo de eficiencia al referirse a él.

PRIMERA PARTE.

ANTECEDENTES, CONCEPTOS Y CORRIENTES DE LA TEORÍA BUROCRÁTICA.

1.1. ORIGEN DE LA BUROCRACIA.

1.1.1. COMO SE INICIA EL BUROCRATISMO.

"El término Burocracia fue acuñado por primera vez hacia la mitad del siglo XVIII por un economista fisiocrático, Vicent de Gournay, para designar el poder de cuerpo de funcionarios y empleados de la administración estatal constituido para tareas especializadas bajo la monarquía absoluta y dependiente del soberano. Basta considerar la polémica fisiocrática contra la concentración administrativa y el absolutismo, para darse cuenta de que el término nació con una fuerte connotación negativa. Con este significado fue acogido al principio del siglo XIX, en algunos diccionarios y empleado por algunos novelistas como Balzaque, y se difundió muy pronto en muchos países europeos en los que se fué usando de manera polémica por liberales y radicales para atacar el formalismo, la altanería y el espíritu del cuerpo de la administración pública en los regímenes autoritarios, especialmente en Alemania".¹¹

Este término es también el que se institucionalizó en el lenguaje común y llegó hasta nuestros días para referirse críticamente a la proliferación de normas y reglamentos, a la falta de iniciativa y al desperdicio de recursos.

¹¹ INCOLA MATTENCCI, NORBERTO B. Diccionario de política. 4ª edición. Siglo XXI. México, 1985.

1

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

“Las raíces de la Burocracia son tan viejas como nuestra civilización, en donde la comunidad primitiva se divide en conductores y conducidos, organizadores y organizados, directores y dirigidos.

Cuando la tribu o el clan se dan cuenta de la división del trabajo, aumenta el dominio del hombre sobre la naturaleza y empieza a hacer frente a sus necesidades mediante descubrimientos.

La división del trabajo comienza con el proceso de producción, que es la primera jerarquía de funciones y nace el trabajo mental y el trabajo manual, trayendo consigo el proceso del desarrollo histórico.

En la sociedad feudal y esclavista, el administrador está subordinado al propietario, el burócrata es el esclavo, porque la Burocracia es la esclava de la clase poseedora. En esta sociedad la Burocracia no es tan notoria, debido a que los administradores proceden de clases feudales, es decir la jerarquía social se encuentra en el orden feudal y no se requiere de una jerarquía que dirija asuntos públicos.

Posteriormente la Burocracia adquiere un status más respetable, convirtiéndose sus agentes en libres asalariados de los dueños de la propiedad. A continuación pretenden rebasar las clases poseedoras y todas las clases sociales, y en algunos aspectos la Burocracia consigue este supremo status. En el capitalismo no existe dependencia del hombre con el hombre como en el feudalismo, sino que todos los hombres son iguales, en donde hay un aparato de poder con maquinaria estatal organizada y una estricta jerarquía de órdenes, intereses etc., promoviendo la desigualdad.

Este aspecto hace difícil la dirección de la sociedad, siendo diestros especialistas en administración los encargados en desempeñar correctamente las funciones organizativas.”¹²

¹² MANDEL E. Y DEUTSCHER I. Qué es la burocracia. Ed. Quinto Sol, págs. 115-118.

1.1.2. SURGIMIENTO DE LA TEORÍA DE LA BUROCRACIA.

“La teoría de la Burocracia se desarrolló dentro de la administración alrededor de los años 40, en función principalmente de los siguientes aspectos:

a) Fragilidad y parcialidad tanto de la teoría clásica como de la teoría de las relaciones humanas, opuestas y contradictorias entre sí. Ambas revelaban dos puntos de vista diferentes de la organización, tanto de estructura como de participantes en la organización.

b) Se volvió necesario un modelo de organización racional capaz de caracterizar todas las variables involucradas, así como el comportamiento de los miembros en ella participantes, y aplicable no solamente a la fábrica, sino a todas las formas de organización humana y principalmente a las empresas.

c) El creciente tamaño y complejidad de las empresas pasó a exigir modelos organizacionales mejor definidos. La industria a gran escala, depende de la organización, de la administración y del gran número de personas con diferentes habilidades. Millares de hombres y mujeres deben ser colocados en diferentes sectores de producción y en diferentes niveles jerárquicos: los Ingenieros y Administradores en lo alto de la pirámide y los operarios en la base y por lo tanto deben ejecutar tareas específicas, y ser dirigidos y controlados.

Tanto la teoría clásica como la teoría de las relaciones humanas se mostraron insuficientes para responder a la nueva situación que se tornaba cada vez más compleja.

d) El resurgimiento de la sociología de la Burocracia a partir de los descubrimientos de los trabajos de Max Weber, su creador. Según esta teoría, a un hombre puede pagársele por actuar y comportarse de cierta manera preestablecida, en donde no se le permitirá que sus emociones interfieran en su desempeño. La sociología de la Burocracia propuso un modelo

de organización, y los administradores no tardaron en intentar aplicarlo a sus empresas en la práctica. A partir de allí, surge la teoría de la Burocracia en la administración."¹³

Karl Marx estudia el surgimiento de la Burocracia como una forma de dominación estatal, en la antigua Mesopotamia, China, India, Imperio Inca, Antiguo Egipto y Rusia. Considera que la Burocracia surge como mediación entre los intereses particulares y los generales en función del modo de producción asiático para explorar las obras hidráulicas de irrigación de la tierra; coordinando esfuerzos de la sociedad de entonces y explorando posteriormente las comunidades subordinadas a través de la apropiación de la tierra por el Estado y de la posesión del excedente económico. El modo de producción asiático se caracterizó por la intervención del Estado en la economía, teniendo como base la Burocracia. Sea al nivel estatal o de la corporación privada, la Burocracia mantenía bajo su tutela a la clase comerciante, la campesina y la aristocracia territorial, que dependía de ella para mantener las obras hidráulicas y la nominación para la administración pública.

Podemos referirnos, a que la Burocracia surge desde la comunidad primitiva hasta nuestros días, en donde existe la necesidad de organizarse por el desarrollo de las mismas; es aquí donde empiezan a darse las diferencias entre las clases sociales, es decir, dominantes y dominados. Donde los primeros solían desarrollar el trabajo mental y los segundos el manual, este tipo de actividad prevalece hasta hoy, ya que en la sociedad actual en que vivimos, es mucho más compleja que la primitiva debido a su magnitud. Entre más grande es el grupo o sociedad, más grande es el papel que juega la Burocracia.

1.2. CONCEPTOS DE BUROCRACIA.

"Gabriel de la Mora considera a la Burocracia como una palabra mixta. Proviene del francés "BUREAU", que significa escritorio y oficina, y del griego "CRATOS" que quiere decir poder. El sentido primero de Burocracia significa, oficinas que ejercen el poder. El

¹³ CHIAVENATO IDALBERTO. Introducción a la teoría general de la administración, Ed. Mc. Graw Hill, tercera edición, pág. 306-307.

sentido segundo, expresa el influjo social de los empleados públicos, denominados burócratas".¹⁴

En su obra "Sociología de la Burocracia", Lucio Mendieta y Núñez, menciona lo siguiente: "Atendiendo estrictamente a la etimología de la palabra burócrata, es toda persona que trabaja en una oficina, ya sea del gobierno o empresa privada; pero en el uso corriente, cuando se habla de Burocracia se alude, siempre, a la administración pública".

Robert Dubin nos da el siguiente concepto: "Una Burocracia es un sistema organizado para no hacer las cosas eficientemente. Un burócrata bajo este mismo punto de vista es un experto en gastar tiempo, dinero y energías".

Martha Harnecker, en su cuaderno "Dirigentes y masas", define a la Burocracia, como "un grupo social que cumple funciones administrativas dentro del aparato del estado burgués y de las Empresas Capitalistas. Es un grupo social necesario al Sistema Capitalista y financiado por el esfuerzo productivo de los trabajadores".

Robert K. Merton, define a la Burocracia, como "Una estructura social formal, racionalmente organizada, implica normas de actividad definidas con claridad en las que, idealmente, cada serie de acciones está funcionalmente relacionada con los propósitos de la organización".¹⁵

Weber cree que la Burocracia es una forma de organización humana que se basa en la racionalidad, es decir, en la adecuación de los medios a los objetivos pretendidos, con el fin de garantizar la máxima eficiencia posible en la búsqueda de esos objetivos.

¹⁴ CROXIER MICHELL. El fenómeno burocrático. Amorroutu editores, Buenos Aires, 1969, pág. 17.

¹⁵ CHINOY ELY. La sociedad. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1969. pág. 198.

Como podemos ver, cada autor define a la Burocracia de acuerdo al contexto de la sociedad en la que se desarrollaron en su momento. Este término se ha distorsionado a tal grado que significa totalmente lo contrario en estos tiempos, a lo que originalmente algunos la consideraban. De ser una forma racional de llevar acabo el trabajo para tener resultados eficientes y dirigir sus esfuerzos sobre quienes ejerce el poder; pasa a ser una manera de utilizar este poder que el Estado les asigna, para beneficiarse en lo particular, olvidando el interés primordial, que es el de servir a la sociedad.

Compartiendo en parte el punto de vista de Max Weber, se piensa que la Burocracia será eficiente hasta el grado en que los superiores así lo determinen, tomando como referencia la obtención de buenos resultados, no siendo los mecanismos de trabajo completamente rutinizados como este autor lo propone.

Por lo tanto para efectos de este estudio, se define a la Burocracia como sigue:

Es la aplicación de normas y procedimientos flexibles – racionales por personal especializado, que van dirigidos a la obtención de resultados eficientes, en las entidades gubernamentales de México.

1.3. LA BUROCRACIA EN EL CAPITALISMO Y SOCIALISMO.

1.3.1. LA BUROCRACIA EN EL CAPITALISMO.

La Burocracia en el estado capitalista se empleó en su momento y hasta nuestros días en la forma de identificar una institución o una casta, un modo de operación, una ideología, un modo de contemplar y organizar una forma de vida.

Marx considera a la Burocracia en su sentido más estricto como la administración del Estado, considera que la sociedad civil comprende las profesiones, las corporaciones que representan diferentes intereses particulares y que el Estado representa el interés general. Es aquí donde la Burocracia estatal es el medio para pasar del interés particular al general, y así existe una clase dominante de una parte de la sociedad civil. De esta manera la Burocracia constituye un grupo social demasiado específico y particular. No la considera como una clase social, sino como la división de la sociedad en clases, donde la dominante ejerce dominación sobre las demás.

“La incompetencia es rasgo más característico de la Burocracia. Marx ha acentuado la falta de iniciativa e imaginación del burócrata, su miedo a cualquier tipo de responsabilidad. Esta incompetencia no intimida a los burócratas a considerarse capaces de hacer cualquier cosa. En realidad tratan continuamente de extender sus funciones y dominación para consolidar sus privilegios, persuadiendo su función a realizar. Este proceso Marx lo llama “El Sórdido Materialismo de la Burocracia”: La lucha interna por la promoción, el carrerismo, defensa de status y prestigio”.¹⁶

Marx considera que con una revolución del proletariado y con una sociedad sin clases, el Estado desaparecerá y su Burocracia, surgiendo una Sociedad Comunista en la que no existe división social ni explotación. En el estado comunista, aquellas funciones de la Burocracia que no tienen carácter parasitario serán ejecutadas por todos los miembros de la sociedad, ya que así las tareas administrativas perderán su carácter de explotación y administrarán cosas en vez de personas. En tal sociedad podrá existir una Administración Democrática.

Weber considera el orden capitalista desarrollado como un sistema con imperativos, con reglas de acción, que el capitalista individual debía de obedecer para sobrevivir, en este sistema de la producción mecanizada y de la competencia incesante obligan a las empresas a maximizar y a operar en la forma más eficiente posible.

¹⁶ MOUZELIS NICOS P. Organización y burocracia. Un análisis de las teorías modernas sobre organizaciones sociales. Ed. Península, 1975, pág. 16.

Para este fin, las burocracias son esencialmente en dos áreas.

En lo interno, las empresas capitalistas grandes son modelos sin rival de la organización burocrática estricta, simplemente porque las burocracias hacen mejor las cosas que cualquier otra forma de organización. Para el capitalista esta consideración es y debe ser decisiva. En lo externo, la empresa capitalista depende igualmente de la capacidad de pronóstico y de cálculo proveído por un orden legal y una administración estatal racional, equipados en forma burocrática y que funciona de acuerdo con reglas estrictamente formalizadas

Su principal tarea de la Burocracia capitalista es el mantener los privilegios de sus amos, más aún cuando resulta ser indispensable e inevitable una sociedad dividida en clases. Realmente el sistema político de la sociedad, requiere crecientemente un mejor y más estricto control para el mantenimiento de la división y desigualdades entre sus varios grupos.

1.3.2. LA BUROCRACIA EN EL SOCIALISMO.

La Sociedad Socialista pareciera que se caracterizara por la extinción de categorías, esto no es así, ya que en el socialismo siguen existiendo de esta manera estas categorías. El Colectivismo Burocrático de Rizzi. Fue el primero que elaboró sistemáticamente esta posición. Para este autor la Burocracia Soviética constituye una nueva clase que domina y explota al proletariado, tanto como el capitalismo haya podido hacerlo. Como todo marxista, considera que esta explotación se basa en la apropiación de los medios de producción. Considera que la única diferencia entre los sistemas soviéticos y capitalista consiste en que el primero la apropiación no es individual sino colectiva. Rizzi cree que el tipo de Burocracia de explotación es en la que el Estado es la clase dominante.

“En años de desarrollo en la Unión Soviética no se extinguen aspectos como:

- El Estado se fortalece y se hace cada vez más omnipotente.
- La economía mercantil y la desigualdad social se estabilizan o se fortalecen.
- La deformación burocrática se estabiliza, se institucionaliza y toma las formas más monstruosas de expropiación política total de los trabajadores de toda gestión del Estado, así como de la economía”.¹⁷

Trotsky hace referencia a la Burocracia en el sentido de que el estado socialista es constituido por un grupo privilegiado y crecientemente opresivo. Considera que el crecimiento de la Burocracia no puede ser explicado por la inmadurez del socialismo y el inadecuado desarrollo de las fuerzas de producción. Creyó que el socialismo no era posible en un país predominantemente agrícola, debido a su débil industrialización, excluyendo la posibilidad del desarrollo de una superestructura política de tipo socialista. Esto no significa que la revolución Rusa fuera prematura, sino que debería de ser continuada especialmente en países industrializados, promoviendo un alcance mundial.

Trotsky no considera a la Burocracia como una clase social, pues su poder es de carácter político y no económico.

Con base a lo anterior podemos referirnos a la Burocracia capitalista como un fenómeno social que surge de la división del trabajo, que trae como consecuencia dominantes y dominados. Es una manera de explotación en la que los beneficiados cada vez procuran defender más su postura al tener miedo al fracaso de sus carreras profesionales. En cuanto los dominados tengan la oportunidad de llegar al poder, en la mayoría de los casos hoy en día, sería ilógico pensar que actuarán de manera distinta, es decir que se preocuparán en primera instancia por el deber general (el Estado), que por el deber particular.

Al detectar esta problemática de la Burocracia en el capitalismo, sería obvio optar por un sistema socialista como posible solución al problema, es decir desaparecer clases sociales,

¹⁷ MANDEL E. Y DEUTSCHER I. Qué es la burocracia. Ed. Quinto Sol, pág. 71.

que los beneficios sean para todos, que no existan dominantes y dominados, etc. En lo particular, no considero que sea de esta manera, por el hecho de que se sigue dando la Burocracia, aunque a otra escala, pero al fin y al cabo sigue existiendo; es decir el problema únicamente pasaría de lo particular a lo general.

En las llamadas sociedades capitalistas, los aparatos estatales se han vuelto masivos y siguen creciendo. Las agencias gubernamentales proliferan y se extienden y no hay señales de disminución del enorme número de personas empleadas en las oficinas gubernamentales, además enormes estructuras burocráticas no estatales han llegado a asumir una importancia profunda en los asuntos económicos y políticos.

Los llamados países socialistas eran administrados y dirigidos por organismos centrales del partido y del gobierno, que ocupan todos los que están empleados. Por todos lados hay organización, por todos lados hay burocratización.

Considero que el capitalismo es un "buen sistema de llevar a cabo el trabajo", ya que para realizar cualquier actividad es necesario que haya una persona especializada para que coordine adecuadamente los recursos, por lo complejo de sus operaciones como lo citaría Michels.

"Michels se interesó por el impacto de las organizaciones burócratas sobre la estructura política de la sociedad total. En la "ley de hierro de la oligarquía" expresa que las modernas organizaciones a gran escala, por razón de su estructura han de ser necesariamente oligárquicas, esto es que unas cuantas personas asumen los poderes del Estado. Al hablar de Oligarquía, no se refiere específicamente a explotación, sino que el oligarca dirigirá sus esfuerzos interesándose en aquellos sobre quienes ejerce poder".¹⁸

¹⁸ MOUZELIS NICOS P. Organización y burocracia. Un análisis de las teorías modernas sobre organizaciones sociales. Ed. Península, 1975, pág. 33.

Teóricamente es demasiado sencillo comprender este concepto de Michels, lo difícil es aplicarlo con la debida responsabilidad moral, ya que en nuestros días es fácil pensar que entre más avanza el hombre, más se van perdiendo los valores; es decir muchos quieren llegar a una meta en específico, algunos lo hacen y otros no, unos de una forma, otros de otra. En algunos casos sin importarles lo que tengan que hacer para ello. Sin embargo debe de estar latente la posibilidad de poder actuar de manera que se responsabilicen ante los que ejercen el poder, dándoles confianza, ser empáticos, dar credibilidad y ante todo; Lo más importante, cumplir con lo prometido. Esta acción no hará sólo crecer al hombre profesionalmente, sino como persona en general.

1.4. LA TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN BUROCRÁTICA IDEAL DE MAX WEBER.

El estudio de las organizaciones modernas, incluye el concepto de Burocracia. Este término fue utilizado por Max Weber para caracterizar el tipo de dominación que se ejerce por un funcionario desde un despacho *bureau*.

1.4.1. "ASPECTOS DE DOMINACIÓN.

- a) En toda organización burocrática la actividad necesaria para alcanzar un objetivo se descompone en tareas parciales, que a su vez implica la asignación de tareas y responsabilidades a cada una de las personas involucradas.
- b) La organización burocrática se asienta en el principio de la jerarquía que implica que todo funcionario inferior esta sujeto a la supervisión y control de uno superior.
- c) La regulación de la organización se hace por medio de un sistema consecutivo de reglas y normas abstractas que señalan las responsabilidades y deberes de cada actividad individual.

- d) El dirigente debe actuar con un espíritu de indiferencia formalista, es decir debe ceñirse a lo que los reglamentos digan haciendo a un lado sus juicios particulares.
- e) El empleo en las organizaciones burocráticas se asienta en la correspondencia entre las exigencias técnicas del cargo y las capacidades probadas del funcionario.
- f) La forma burocrática que dice Weber está en condiciones de resolver de maneja óptima la eficacia de la organización.

1.4.2. RASGOS DE LOS FUNCIONARIOS.

El ejercicio de la actividad de los funcionarios dentro de las organizaciones presenta también ciertos rasgos comunes como son:

- a) El funcionario goza de cierto reconocimiento social.
- b) El nombramiento para ocupar cualquier cargo dentro de las organizaciones burocráticas se hace por concurso, mediante la aplicación de cierto tipo de pruebas psicotécnicas.
- c) El funcionario goza de estabilidad en el cargo, es decir esta protegido contra despidos arbitrarios,
- d) El funcionario recibe una remuneración que está en correspondencia con la importancia del cargo que ocupa;
- e) El funcionario puede hacer carrera dentro de la organización es decir que se puede ascender desde los escalones inferiores a los superiores siempre y cuando pruebe su capacidades y pase las pruebas,
- f) Los expedientes y documentos escritos son la base para el ejercicio de las tareas en este tipo de organizaciones.¹⁹

¹⁹ <http://servidorfce.unal.edu.co/docentes/parrar/taylor/weber1.htm>.

1.4.3. CARACTERÍSTICAS DE LA BUROCRACIA.

“El concepto normalmente conocido de la Burocracia se presenta en la mayoría de los casos, como aquella empresa u organización, donde el papeleo se multiplica y aumenta, impidiendo soluciones rápidas o eficientes. El término también se emplea en el sentido de apego de los funcionarios a los reglamentos y rutinas, causando ineficiencia en la organización. El lego pasó a dar el nombre de Burocracia a los defectos del sistema (disfunciones) y no al sistema en sí mismo.

El concepto de Burocracia para Max Weber es exactamente lo contrario. La Burocracia es la organización eficiente por excelencia. Para conseguir esa eficiencia la Burocracia necesita detallar anticipadamente y con mínimos detalles como las cosas se deberían hacer.

Según Max Weber, la Burocracia tiene las siguientes características principales.

1. Carácter legal de las normas y reglamentos.
2. Carácter formal de las comunicaciones.
3. Carácter racional y división del trabajo.
4. Impersonalidad en las relaciones.
5. Jerarquía de autoridad.
6. Rutinas y procedimientos estandarizados.
7. Competencia técnica y meritocracia.
8. Especialización de la administración separada de la propiedad.
9. Profesionalización de los participantes.
10. Completa previsibilidad del funcionamiento.

1.4.4. VENTAJAS DE LA BUROCRACIA.

Las ventajas de la Burocracia para Weber son:

1. Racionalidad, en relación con el alcance de los objetivos de la organización.
2. Precisión en la definición del cargo y en la operación, por el conocimiento exacto de los deberes.
3. Rapidez en las decisiones, pues cada uno conoce lo que debe hacer y por quien y las órdenes y papeles se tramitan a través de canales preestablecidos.
4. La información es discreta, pues se suministra solo a quien debe recibirla.
5. Uniformidad de rutinas y procedimientos que favorece la estandarización, reducción de costos y de errores, pues los procedimientos son definidos por escrito.
6. Continuidad de la organización a través de la sustitución del personal que es retirado. Además de eso, los criterios de selección de personal, se basan en la capacidad y en la competencia técnica.
7. Reducción de la fricción entre las personas, pues cada funcionario conoce aquello que se exige de él y cuales son los límites entre sus responsabilidades y las de otros.
8. Constancia, pues los mismos tipos de decisión deben ser tomados en las mismas circunstancias.
9. Subordinación de los más nuevos a los más antiguos dentro de una forma escrita y bien conocida, de modo que el superior pueda tomar decisiones que afecten al nivel más bajo.
10. Confiabilidad, pues el negocio es conducido de acuerdo con reglas conocidas, siendo un gran número de casos similares y metódicamente tratados dentro de la misma manera sistemática. Las decisiones son previsibles y el proceso decisorio, por ser impersonal en el sentido de excluir sentimientos irracionales, como amor, rabia, preferencias personales, elimina la discriminación personal.
11. Existen beneficios bajo el punto de vista de las personas en la organización, pues la jerarquía es formalizada, el trabajo es dividido entre las personas de manera ordenada, las personas son entrenadas para volverse especialistas en sus campos particulares, pudiendo entrar en una carrera en la organización en función de su mérito personal y competencia técnica.

Laski agrega que el trabajo se profesionaliza, el nepotismo se evita y las condiciones de trabajo favorecen la moralidad económica y dificultan la corrupción. Blauner enfatiza la calidad de las normas burocráticas casi siempre basadas en estándares universalistas de justicia y de tratamiento igualitario. Moore destaca que la Burocracia tiene la virtud de asegurar la cooperación entre gran número de personas sin que esas personas se sientan necesariamente cooperadoras. Las personas cumplen las reglas organizacionales principalmente porque los fines alcanzados por la estructura total son altamente valorados y cada cual debe hacer su propia parte para que el objetivo sea alcanzado."²⁰

El concepto de la organización burocrática ideal ha sido criticado precisamente por tratarse de ideal es decir, excesivamente formal, y principalmente por ignorar que en las organizaciones reales no solamente se expresan los vínculos preestablecidos entre los individuos que la integran, sino relaciones informales que son propias de la naturaleza humana y además que las personas no responden de manera mecánica como Weber supone.

²⁰ CHIAVENATO IDALBERTO. Introducción a la teoría general de la administración, Ed. Mc. Graw Hill, tercera edición, Págs. 313-320.

SEGUNDA PARTE.

BUROCRACIA EN EL GOBIERNO MEXICANO.

El Estado va emergiendo e imponiéndose desde que una sociedad alcanza cierto grado de desarrollo, a través de una dinámica de expansión, diversificación y concentración de la población, el trabajo, la técnica, el intercambio, las estructuras sociales, todo ello como una cadena de mutaciones simultáneas y mutuamente interfirientes. Supone la preexistencia o la realización de condiciones en que el avance de la complejidad a partir de la división, la especialización y la jerarquización del trabajo y las funciones, la diferenciación en grupos y sus conflictos, la lucha por el control y el ejercicio exclusivo del poder, llevan a la escisión de la sociedad entre unidades externas respecto a las otras, entre los intereses particulares y el interés general, entre la comunidad y el individuo. Emergen y se agravan los antagonismos irreconciliables y violentos y las amenazas externas, que atentan contra la cohesión, el equilibrio y la existencia misma de la sociedad.

A partir y a través de un alto grado de complejidad, heterogeneidad y conflictividad, surge y se desarrolla el Estado como aparato central de dominación, control y decisión, encargado del gobierno y de la administración. A la vez grupo diferenciado, aparato e institución, un Estado centralizador, constructor, represor, impone nuevos modelos de organización y de complejidad, cuyo principio esencial es la jerarquía por coacción.

El Estado parece surgir y desarrollarse cuando de algún modo la sociedad se deja desposeer de su iniciativa y de sus poderes, abandona la gestión de sus intereses comunes, los transmite por espontánea debilidad o bajo imposición coactiva al nuevo aparato de dominación, gobierno y de la administración. El Estado asume, en parte como pretensión y en parte como realidad, la conciencia, la racionalidad, el poder organizador y cohesionante, la representatividad de intereses generales, que han perdido o de la que carecen la sociedad

y los grupos particulares que la integran. Pretende organizar, sistematizar y totalizar la sociedad. Expresa, instituye y conserva los conflictos que le dan nacimiento y sentido, atenuándolos y manteniéndolos en compatibilidad con el orden social. Se apropia del poder de la sociedad sobre los llamados intereses generales, que configura, califica y administra a su modo, subordinando los intereses particulares de los grupos e individuos a intereses de los grupos que ahora controlan el aparato estatal (burocracias, clases dominantes). Puede así acumular y extender continuamente poderes de coacción, decisión política e ideología, y agregar a las funciones sociales necesarias en un momento dado o permanentemente una serie de excrecencias que permiten al Estado, a la Burocracia, a los grupos hegemónicos y clases dominantes, utilizar el poder para sus fines propios, incluso contra la sociedad en su conjunto o contra alguno de sus grupos.

Se exhiben por separado o combinadamente, diversas motivaciones y finalidades, algunas más determinantes que las otras: políticas, de defensa y refuerzo de los intereses particulares de los dirigentes y del Estado. La ambición y el alcance general; tratan de impulsar ciertas actividades o empresas a favor de determinados privilegios o de mejorar. Pretenden trabajar por lo que hoy se definiría como interés general o el bien común, aunque a través de medios políticos, diplomáticos y militares, son: la imposición de marcos jurídicos y controles administrativos al funcionamiento de las actividades económicas; la concesión de privilegios a grupos y empresas del Estado.

Se ejerce un dominio casi total sobre las actividades económicas, como expresión o cristalización de una visión particular de la sociedad y del papel del Estado en ella. La autoridad es concebida como intermediaria entre los dioses y los hombres, encargada de obtener de los primeros para los segundos lo que la sociedad requiere para la satisfacción de sus necesidades. El ser omnipotente es indispensable; sobre él y sobre su acción benefactora reposan el bienestar y la existencia misma de la sociedad, ante todo a través de la organización de la vida económica en conjunto.

2.1. COMO FUNCIONA LA BUROCRACIA.

Se ha mencionado que la Burocracia, en cuanto a su estructura básica en el país, se encuentra compuesta por todas aquellas personas que prestan sus servicios en las instituciones públicas del Estado, considerando a este como la federación, los estados y la totalidad de municipios. También aquellas que prestan sus servicios al Estado, pero a través de las empresas descentralizadas y de participación estatal, propiedad del Estado, sean de capital mayoritario o minoritario.

2.1.1. CLASIFICACIÓN DE BUROCRACIA.

Así el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal menciona "En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativos encomendados al poder ejecutivo de la unión, habrá las siguientes dependencias:

- I. Secretarías de Estado.
- II. Departamentos administrativos".²¹

Con base en esto, la Burocracia se puede clasificar en:

- a) "Alta Burocracia.
- b) Media Burocracia.
- c) Baja Burocracia".²²

a) Alta Burocracia. Considerando a esta, desde el nivel jerárquico más elevado, está el Presidente de la República (poder ejecutivo), el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (poder judicial) y los representantes populares que forman el Congreso de la Unión (Diputados y Senadores del Poder Legislativo) en forma descendente a niveles de

²¹ LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Ed. Porrúa. S.A. México, 1989.

²² MENDIETA Y NUÑES LUCIO. Sociología de la burocracia. Ed. UNAM. México 1961.

puestos, hasta llegar a los directores y subdirectores dentro de las secretarías de estado y subgerentes dentro de las empresas descentralizadas de participación estatal.

b) Media Burocracia. Considerando que las estructuras orgánicas de las secretarías de estado y organismos descentralizados corresponden al sistema tradicional conocido como de organización funcional, la Burocracia de tipo medio la componen los funcionarios y empleados de los niveles de jefes de departamento, en forma descendente, hasta llegar a los puestos auxiliares o mecanógrafos, pasando por los subjefes de departamento, jefes de oficina, de sección y de mesas.

Son empleados de base sujetos a presupuestos medios y escalafón, además de pertenecer a su sindicato de empleados. Sus conocimientos son de tipo medio no calificado, en su gran mayoría sin título profesional expedido, de cultura simplista y estudios a nivel diploma.

c) Baja Burocracia. Está compuesta por empleados del orden de servicios generales o de vigilancia, tales como archivistas, choferes, auxiliares de intendencia (mozos), conserjes y porteros, últimos en el escalafón de empleados de base; aunque la mayoría de los estados, tienen casi siempre el carácter de eventuales. Sus estudios difícilmente alcanzan la primaria elemental, son nulos en conocimientos técnicos, pero con predisposición manual.

La Burocracia, en su gran mayoría, es perteneciente a la clase media mexicana, que viene deformándose desde hace mucho tiempo, en consecuencia forma parte de una clase social que se configura, pero en sí no es una clase social, toda vez que en México la riqueza se encuentra en franco desequilibrio, muy pocos con mucho y muchos con muy poco.

2.1.2. EL APARATO BUROCRÁTICO ESPECIAL Y LEGAL.

El aparato burocrático funciona de manera especial y legal, ya que un fuerte sentimiento de nivel entre los funcionarios, no sólo coincide con la voluntad del servidor público, de subordinarse al jefe, resignando toda voluntad propia; sino que los sentimientos de nivel

resultan de subordinación, pues contribuyen al equilibrio interno de la idea que el servidor público tiene de sí mismo.

“La experiencia muestra que la optimización para lograr y conservar una rigurosa mecanización del aparato burocrático, radica en un sueldo monetario asegurado, vinculado con la posibilidad de realizar una carrera que no esté sometida a meras casualidades o caprichos.

Una rigurosa disciplina y control, que a la vez tenga en cuenta el sentido del honor del funcionario, y el cultivo de sentimientos de prestigio del grupo de status y también la oportunidad de una crítica pública, contribuyen a una rigurosa mecanización”.²³

La Burocracia es el medio de transformar la acción comunitaria en una acción social organizada racionalmente. Por esto la Burocracia, como instrumento de socialización de las relaciones de poder, ha sido y es un instrumento de poder de gran importancia para quien controle el aparato burocrático.

Ante esto, en igualdad de condiciones, una acción social dirigida y organizada con método y reglas, prevalece ante toda resistencia de masas. Y con la total burocratización de la administración, queda establecida una forma de poder prácticamente sin movimiento.

El burócrata individual no puede zafarse del aparato al que está unido. El burócrata profesional está encadenado a través de toda su existencia material y espiritual, por lo general, es un simple engranaje de un mecanismo siempre en marcha, que le ordena ir en un sentido esencialmente fijo. El funcionario debe de realizar tareas especializadas y normalmente no puede hacer arrancar ni detener el mecanismo, el cual solo es manejado desde arriba; de esta manera el burócrata individual está ligado al conjunto de todos los servidores públicos integrados en el mecanismo. El interés de éstos radica en que el mecanismo siga funcionando y se mantenga la autoridad ejercida.

²³ WEBER MAX. Que es la burocracia. Edic. s/n. Ed. La Pléyade. Buenos Aires. 1977.

Esto significa que para que funcione una gran Burocracia, no basta que la trate hacer funcionar una sola persona, sino que se requiere de un conjunto de personas llamadas buócratas y que estas lleven consigo un fin administrativo.

Los gobernados, por su parte, no pueden prescindir del aparato burocrático de autoridad o reemplazarlo cuando ya existe, puesto que esta Burocracia se funda en una preparación especializada, una división funcional del trabajo y una constelación de actitudes metódicamente integradas. Si el servidor deja de trabajar, o si su trabajo sufre una interrupción forzosa, sobreviene el caos y es difícil encontrar sobre los gobernados reemplazantes que sean capaces de controlarlo.

2.2. BUROCRACIA GUBERNAMENTAL EN SU TÉRMINO COMÚN.

La Burocracia en el sector gubernamental, es de las más grandes, ya que dentro de ella se encuentran todos los organismos administrativos del Estado. En las grandes instituciones privadas, la mayoría de los propietarios, cuidan detalladamente su funcionamiento; basándose en la aplicación de una serie de técnicas racionales, que hacen favorable su buen funcionamiento. Considero que este comportamiento se debe a que los propietarios, al momento de aportar el capital, les están costando la aplicación de los recursos y por lo tanto, se involucran en llevarlos a cabo de la mejor forma existiendo una manera racional de realizar el trabajo. En base a lo anterior, considero que la Burocracia en el sector privado, no juega un papel tan importante como en el Estado. En el sector público pareciera para muchas personas, que al manejar inadecuadamente los recursos, como lo es la desviación de éstos, el contar con una plantilla de personal inexperta, no revisar provisionalmente los procedimientos actuales, entre otros. Sería una forma cotidiana de hacer su trabajo. Tal vez dicho comportamiento se deba a que algunos encargados del Estado no se hayan comprometido a ejecutar el trabajo satisfactoriamente, debido a que no les costó, ni les costará estar ocupando tan importantes puestos. Con esto hago referencia a que si se gasta de más, si muchos sólo acuden a sus oficinas a cobrar, si se desperdician

materiales, si se hace uso inadecuado del poder, si no se hace caso a las peticiones del país en general, entre otros; estaremos hablando de que los afectados, obviamente no serán quienes ejercen el poder, sino la sociedad en general.

2.2.1. PRIVILEGIADOS.

Uno de los motivos que hacen hincapié en este tipo de comportamiento, se debe a que existe un pequeño grupo de privilegiados, en el cual, se cuenta con personas realmente capacitadas y con otras que dejan mucho de que hablar. Desgraciadamente o afortunadamente, estos dos tipos de personas han crecido por separado, gracias al apoyo incondicional de sus seguidores, los cuales han tenido la capacidad de impulsarlos en los momentos más críticos de sus carreras, mostrando un comportamiento fiel, apoyándolos en base a las aptitudes sobresalientes de cada uno.

Al momento en que las personas apoyan a su simpatizante, lo hacen tal vez de forma desinteresada por el momento, esperando ser beneficiados en un futuro si su líder llegara a ocupar un determinado puesto como servidor público, teniendo la esperanza de formar parte oficial de su grupo de trabajo.

Cuando el líder llega al poder, tiene bajo su responsabilidad, el asignar puestos a todos aquellos que le han sido leales, tomando la actitud algunos, hasta de sustituir al personal existente, sin tomar en cuenta la capacidad humana actual con la que cuenta la institución. Cuando los seguidores de los líderes comienzan a ocupar de forma oficial los puestos; hasta pareciera que es una cuestión de suerte; es decir, podemos ser afortunados si uno de ellos tiene nociones por lo menos del tipo de trabajo que está realizando, y si no, aparece nuevamente este fenómeno de la Burocracia tan preocupante, mediante la intervención de personal que no tiene la mínima idea de lo que tiene a su cargo, del ¿cómo? optimizarlo para que genere buenos resultados; dejando en el olvido dos compromisos sumamente importantes, como lo son el que tiene ante su persona en cuanto a integridad se refiere y el que tiene ante la nación.

Humanamente pareciera injusta la posición ante los seguidores de los líderes, que no se les recompensara su gran esfuerzo realizado, mediante el apoyo que han brindaron a los líderes. El gran problema es que muchos de ellos, indudablemente tengan una gran capacidad para realizar determinados trabajos, pero este factor no garantizará que lleven a cabo satisfactoriamente otras nuevas actividades que se les delegaran en un momento dado; las cuales todavía quizá ni conozcan. Es por eso que podemos ver muchas instituciones de gobierno en donde predomina la buena voluntad de hacer las cosas al compararlas con la realidad.

En cuanto a líderes se refiere, la mayoría destacan por hacer promesas políticas, es decir influyen de manera magnífica sobre la gente para llegar al poder. Pero desafortunadamente no es así, en la forma de coordinar los recursos y los esfuerzos que tienen a su cargo, ya que la aplicación de estos es deficiente, dejando pasar una oportunidad tan importante, como lo es el encaminar al Estado hacia una realización plena, en donde los participantes se comprometan en contar solo con el personal debidamente capacitado para realizar la función que les corresponda.

En otros tiempos, sería demasiado difícil imaginarnos un anuncio de reclutamiento de personal, en el que se les demande públicamente a candidatos capacitados para ocupar los puestos más importantes de la nación. Tal vez para muchos, esta idea sea un tanto absurda, pero en su fondo es la manera ideal de realizar las actividades en el gobierno; como hoy en día se ha venido proponiendo.

2.2.2. DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO AL DESARROLLO ECONÓMICO.

En este país existe una capacidad enorme, tanto de personal calificado en todos los ramos, como de recursos técnicos, materiales y financieros. Es importante saber descubrir las grandes fortalezas que se tienen como nación, y no solo eso, sino tratar de rebasar más allá de los límites que normalmente existen, estableciendo vínculos de coordinación entre todas sus partes, de las cuales se pueden obtener grandes resultados sabiendo aplicar dichos recursos en beneficio del país en general.

Por otro lado cabe señalar que aún falta mucho camino que recorrer para poder estar a la altura de países de primer mundo. Sería interesante tener por lo menos conciencia en primera instancia, de las carencias con las que cuenta el país, para que posteriormente sobre una base objetiva, se pueda abordar el problema con la finalidad de sobrevivir de un rezago por falta de infraestructura y de buenas intenciones de gobernar, que impiden el desarrollo de un país.

Se habla de CRECIMIENTO ECONÓMICO cuando se obtienen resultados satisfactorios acerca de la economía en general, es decir; cuando el peso se mantiene estable, cuando las exportaciones son buenas, cuando el petróleo juega un papel redituable, cuando hay reducción de la deuda, etc. El arrojar estos resultados habla de una economía sana que tiene grandes esperanzas de ser considerada de primer mundo, pero eso no lo es todo, aparte de obtener cifras satisfactorias, se necesita que estos resultados se vean reflejados claramente en toda la sociedad.

Al momento en que se apliquen estos resultados a la sociedad para su beneficio, estaremos hablando orgullosamente de un DESARROLLO ECONÓMICO, en donde la sociedad se vea beneficiada no tan sólo en aquellos que dicen todo lo que han realizado, sino en los hechos reales del entorno de la sociedad, en la que se resuelven problemas de manera prioritaria según donde más se requiera.

Por lo tanto podemos hacer referencia a que el crecimiento económico es la obtención de resultados en relación con la economía, mediante la aplicación de los recursos con los que cuenta la nación; mientras que el desarrollo económico es la visión que se tiene de la sociedad en su conjunto, acerca de los beneficios que se están generando en ella.

En muchos casos, a pesar que se tiene una conciencia plena de lo que se puede lograr, es ignorado con la finalidad de adquirir otro tipo de beneficios, siendo estos personales en primera instancia por la clase que ejerce el poder.

Este país cuenta con un potencial enorme en todos sus sentidos, la problemática sería saberlos aplicar ante la sociedad en general, y que también todos los resultados obtenidos por la participación de los integrantes, sean igualmente recompensados para todos, dejando así a un lado la idea frustrada de cooperar en alguna actividad sin saber en dónde o en quiénes se verán reflejados los resultados finalmente.

2.2.3. CARRERISMO EN LA BUROCRACIA.

En la Burocracia gubernamental hay un sistema de mando y subordinación, ya que siempre va a existir una persona de mayor jerarquía que de órdenes, para llevar a cabo una mejor administración. Respecto a los subordinados, éstos siempre estarán realizando trabajos que consisten en realizar oficios, memorándums, y demás ocupaciones.

“La Burocracia es el caso típico de capa social que no podemos calificar de clase. Al igual que otras capas, la Burocracia se integra por agentes cuyo papel principal consiste en el funcionamiento de los aparatos del Estado. Se compone de distintos estratos, es decir; de subgrupos con distinto nivel de vida, distintas actitudes, distinto origen de clase y distinto papel político, pero que actúan de manera homogénea a partir de los objetivos de la organización a la que pertenecen”.²⁴

²⁴ SIRVENT CARLOS. HERNÁNDEZ SALVADOR, Y OTROS. Burocracia. Ed. UNAM. México 1973.

Es por ello que el servidor público, llamado burócrata, pretende realizar una carrera dentro del orden jerárquico del servidor público, así también un ajuste de salario, una promoción de antigüedad y determinado nivel dentro de la misma Burocracia.

Ese grupo de personas llamadas burócratas tienen una situación que se manifiesta en ocupar un cargo que sea profesionalizado y que consiste en la aceptación de un deber de fidelidad a la administración, a cambio de una existencia segura, siempre gozará de una estima social, porque es nombrado por una jerarquía superior para desempeñar el puesto asignado, en relación; recibe una compensación pecuniaria que consiste en un sueldo regularmente establecido y la seguridad de una pensión para la vejez.

"El gobierno forma sus cuadros administrativos de acuerdo con las fuerzas en que se apoya, colocando en los altos puestos burocráticos a personas representativas de esas fuerzas o que están dispuestas a obedecerlas. A su vez Secretarios de Estado o Ministros y Jefes de Departamento, se rodean de un personal directivo adicto que hace ejecutar por medio de la Burocracia de escalafón las órdenes recibidas.

El gobierno ubica a la Burocracia de acuerdo al tipo y grado de preparación intelectual, que llegan a tener los que lo van a representar, obedeciendo órdenes de menor a mayor escalafón.

El impacto del gobierno nacional sobre la política, el desempeño y el comportamiento de la Burocracia, nunca ha sido tan fuerte como ahora, y parece que su paso va acelerando, es por ello que en terrenos tales como la participación de los burócratas, y otros aspectos del estado de bienestar y de reforma social, han preocupado en la actividad gubernamental y es debido a:

Nuevas legislaciones y expansión resultante de las dependencias gubernamentales para controlar y regular virtualmente todos los aspectos de la empresa".²⁵

²⁵ C. NORTHCOTE PARKINSON, NIGEL ROME. Comunicate. 1ª edición. Ed. Diana. México 1981.

El crecimiento de las dependencias gubernamentales aumenta la proporción de burócratas no productivos, hasta niveles sumamente peligrosos, se ha tenido que añadir a las nóminas un gran número de personas no productivas para poder atender el papeleo y las necesidades acerca de los informes requeridos, y de las necesidades de la misma Burocracia, de tal forma que existe un conjunto de burócratas para atender las necesidades de burócratas.

Significa que debemos de tomar en cuenta que la Burocracia gubernamental se había venido convirtiendo en una institución determinante en la vida política y social, que se había desarrollado de una manera muy compleja, y que el cuerpo administrativo crecía más allá de lo esperado.

Duverger en sus estudios sobre el gobierno, menciona que es aquel en el cual el ejecutivo es ejercido por una persona que tiene en su entorno, a auxiliares que le ayudan en las actividades del gobierno, y que desempeñan un papel de preparación o ejecución, pero que no participan en las decisiones, es decir; son servidores y no gobernantes, pues el poder administrativo es ejercido por los servidores públicos, ya que los gobernantes toman decisiones acerca de los órganos supremos del Estado, y el servidor público, está al servicio de los órganos subalternos, que hacen llegar estas decisiones a los particulares.

2.3. TIPOS DE SOCIEDAD Y AUTORIDAD DE MAX WEBER.

Para entender a Weber acerca de su idea de la Burocracia, es necesario situarnos en su teoría de la dominación, en donde define al poder como la posibilidad de imponer la voluntad de una persona sobre el comportamiento de las otras. Es aquí donde interviene la organización administrativa, que actúa como puente entre gobernantes y gobernados.

"Weber no consideró la Burocracia como un sistema social, sino principalmente como un tipo de poder. Para comprender mejor la Burocracia, estudió los tipos de sociedad y los tipos de autoridad.

2.3.1. TIPOS DE SOCIEDAD Y AUTORIDAD.

- a) **Sociedad tradicional.** Es en la que predominan características patriarcales y hereditarias, como la familia, el clan, la sociedad medieval, etc.
- b) **Sociedad carismática.** En la que predominan características místicas, arbitrarias y personalistas, como los grupos revolucionarios, los partidos políticos, las naciones en revolución, etc.
- c) **Sociedad legal, racional o burocrática.** En la que predominan normas impersonales y una racionalidad en el escoger los medios y los fines como en las grandes empresas, en los estados modernos, en los ejércitos.

A cada tipo de sociedad corresponde, para Weber, un tipo de autoridad. Autoridad significa la probabilidad de que una orden específica sea obedecida. La autoridad representa el poder institucionalizado y oficializado. Poder implica potencial para ejercer influencia sobre las demás personas. Poder significa para Weber, la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aún en contra de cualquier forma de resistencia y cualquier que sea el fundamento de esa probabilidad. El poder, por lo tanto es la posibilidad de imposición del arbitrio por parte de una persona sobre la conducta de las otras. La autoridad proporciona el poder. Tener autoridad es tener poder. Recíprocamente, sin embargo, no siempre es verdadero, pues tener poder no siempre significa tener autoridad. La autoridad y el poder de ella consecuente, depende de la legitimidad, que es la capacidad de justificar su ejercicio. La legitimidad es el principio que explica porque determinado número de personas obedece las órdenes de alguien, confiriéndole poder. Esa aceptación, esa justificación del poder es llamada legitimización. La autoridad es legítima cuando es aceptada. Si la autoridad provoca poder, el poder conduce a la dominación. Dominación significa que la voluntad manifiesta (orden) del dominador influye la conducta de los otros (dominados) de tal forma que el contenido de la orden, por sí misma, se transforma en norma de conducta (obediencia), para los subordinados. La dominación es una relación de poder en la cual el gobernante (o dominador) o la persona que impone su arbitrio sobre las demás, cree tener derecho de ejercer el poder, y el gobernado (dominado) considera que es su obligación obedecer las órdenes.

Las creencias que legitiman el ejercicio del poder existen tanto en la mente del líder como en la de los subordinados: tales creencias determinan la relativa estabilidad de la dominación, al mismo tiempo que reflejan las diferencias básicas entre los diversos sistemas de dominación, Weber establece una tipología de autoridad basándose no en los tipos de poder empleados, sino en las fuentes y tipos de legitimidad aplicados.

La dominación requiere un aparato administrativo, es decir, la dominación cuando es ejercida sobre un gran número de personas y un vasto territorio principalmente, necesita un personal administrativo para ejecutar las órdenes y servir como punto de unión entre el gobernante y los gobernados

2.3.2. TIPOS DE AUTORIDAD.

Weber describe tres tipos de autoridad legítima a saber:

a) Autoridad tradicional. Cuando los subordinados aceptan las órdenes de los superiores como justificadas, porque esa siempre fue la manera de cómo se hicieron las cosas. El dominio patriarcal del padre de familia, del jefe de clan, o el despotismo real representan apenas el tipo más puro de autoridad tradicional. El poder tradicional no es racional, puede ser transmitido por herencia y es extremadamente conservador. Todo cambio social implica ruptura más o menos violenta de las tradiciones.

La legitimización del poder en la dominación tradicional viene de la creencia del pasado eterno, en la justicia y en la pertinencia de la manera tradicional de actuar. El líder tradicional es el señor, que comanda en virtud de su status de heredero o sucesor. Así sus órdenes sean personales y arbitrarias, sus límites se fijan a partir de costumbres y hábitos; y sus súbditos obedecen por respeto a su status tradicional.

La dominación tradicional típica de la sociedad patriarcal, cuando se extiende sobre un número de personas y un vasto territorio, puede asumir dos formas de aparato administrativo para garantizar su supervivencia.

- Forma patrimonial. En la cual los funcionarios que preservan la dominación tradicional son los servidores personales del señor, parientes, favoritos, empleados, etc. Y son casi siempre económicamente dependientes de él.
- Forma feudal. En la cual el aparato administrativo presenta mayor grado de autonomía con relación al señor. Los funcionarios, en su calidad de señores, son aliados del señor y le prestan un juramento de fidelidad. En virtud de este tipo de contrato, los señores ejercen una jurisdicción independientemente, disponen de sus propios dominios administrativos y no dependen del señor en lo que atañe a remuneración y subsistencia.²⁶

La autoridad tradicional actualmente tiene demasiado peso en el Estado, en donde el líder tiene la oportunidad de ser el sucesor del cargo; quien en muchos casos, tiende a aprovechar su postura para dar órdenes fuera del marco legal, beneficiándose personalmente. Como su nombre lo indica, ya parece una tradición el contar con personal que solamente tiene la habilidad para relacionarse con este tipo de personas, obteniendo el puesto por la delegación del mismo, o por herencia; dejando a un lado la capacidad que se requiere para emprender eficientemente la actividad correspondiente. Desgraciadamente este tipo de actitudes, se han venido desarrollando a través del tiempo, sin estar concientes los responsables, del mal que le hace al Estado el otorgar puestos de esta manera.

Este tipo de ejemplos, se ven claramente reflejados en la actualidad de manera diversa, en donde se disputa una gran trayectoria en el ámbito profesional, conformado por un grupo de personas, las cuales; forman parte importante de un movimiento político, donde influyen en el gobierno y tienen grandes esperanzas de ser tomados en cuenta para ocupar un nuevo cargo; en caso de no tener asegurado su cargo actual. Este puede ser uno de los tantos beneficios de los cuales se pueden gozar por el hecho de pertenecer a dicho grupo.

Se lleva una secuencia de trabajo ya establecido con anterioridad, lo único que cambia es el servidor público mas no la administración; esto suele verse en cada cambio de sexenio.

²⁶ CHIAVENATO IDALBERTO. Introducción a la teoría general de la administración, Ed. Mc. Graw Hill, tercera edición, Pág. 308-310.

Burocracia que solo llega a informarse de cómo han quedado los documentos que manejará posteriormente en base a una serie de normas.

b) Autoridad carismática.

“Cuando los subordinados aceptan las órdenes del superior como justificadas, a causa de la influencia de la personalidad y del liderazgo del superior con el cual se identifican. Carisma es un término que usado anteriormente con sentido religioso, significando un don gratuito de Dios. Modernamente, Weber y otros usaron el término con el sentido de una cualidad extraordinaria e indefinible de una persona. El poder carismático es un poder sin base racional, es inestable y fácilmente adquiere características revolucionarias. No puede ser delegado, ni recibido en herencia como el tradicional.

La legitimización de la autoridad carismática proviene de las características personales carismáticas del líder y de la devoción y arrebató que consigue imponer a sus seguidores.

El aparato administrativo, cuando la dominación carismática incluye un gran número de seguidores, está constituido por los discípulos y subordinados más leales y devotos, para desempeñar el papel de intermediarios entre el líder carismático y la masa. Ese aparato administrativo es inconstante e inestable. El personal administrativo es escogido y seleccionado según la confianza que el líder deposita en los subordinados. La selección no se basa en calificaciones personales, ni en la capacidad técnica, sino en la devoción, autenticidad y confiabilidad en el subordinado. Si el subordinado deja de merecer la confianza del líder, pasa a ser sustituido por otro más confiable. De ahí la inconstancia e inestabilidad del aparato administrativo en la dominación carismática.²⁷

²⁷ CHIAVENATO IDALBERTO. Introducción a la teoría general de la administración, Ed. Mc. Graw Hill, tercera edición, Pág. 310.

En el caso de la autoridad carismática, los líderes surgen debido al grado de identificación que adquieren con sus seguidores, en relación a su personalidad. En donde interviene la lealtad, la devoción y no calificaciones técnicas. La fe que le llega a tener el seguidor al líder, juega un papel de suma importancia, ya que a parte de estar de acuerdo con sus ideologías; interviene un compromiso de tipo moral, al que hay que cumplir en toda su magnitud. Si el líder considera de su agrado a sus subordinados, los tomará en cuenta para que formen parte de su equipo de trabajo, ya que de lo contrario, tendrá la facilidad de reemplazarlos por otros que considere de su agrado; creando así una forma meramente irracional para integrar al personal. En caso de que los líderes sean traicionados por algún seguidor, automáticamente quedará en segundo plano el ámbito profesional, y el desempeño que haya brindado en cuanto a resultados de eficiencia se refiere; optando por la sustitución. Así se crea un ambiente plenamente armonioso y de muy buenas relaciones personales, dejando así en el olvido a las metas institucionales que se debieran alcanzar. Es por eso que hoy en día podemos ver claramente situaciones en las que tiene un mayor peso la amistad, las recomendaciones; que el funcionamiento adecuado de la entidad.

c) Autoridad legal, racional o burocrática.

“Cuando los subordinados aceptan las órdenes de los superiores como justificadas, porque están de acuerdo con un conjunto de preceptos o normas que consideran legítimos, y de los cuales deriva el mando. Es el tipo de autoridad técnica y administrada. La idea básica se fundamenta en el hecho de que las leyes pueden ser promulgadas y reglamentadas libremente por procedimientos formales y correctos. El conjunto gobernante es elegido y ejerce autoridad sobre sus subordinados siguiendo ciertas normas y leyes. La obediencia no es debida a alguien específicamente, ya sea por sus cualidades personales excepcionales o por su tradición, sino a un conjunto de reglas y reglamentos legales previamente establecidos.

La legitimidad del poder racional y legal, se basa en normas legales racionalmente definidas.

En la dominación legal, la creencia en la justicia de la ley es la fundamentación de la legitimización. El pueblo obedece las leyes porque cree que son decretadas por un procedimiento escogido tanto como por los gobernados, como por los gobernantes. Además de esto, el gobernante es visto como una persona que alcanzó tal posición exclusivamente por procedimientos legales (como nominación, elecciones, concursos, etc.) y en virtud de su posición alcanzada ejerce el poder dentro de los límites fijados por las reglas y reglamentos sancionados legalmente.

El aparato administrativo que corresponde a la dominación legal es la Burocracia. Tiene su fundamento en las leyes y en el orden legal. La posición de los funcionarios (burócratas) y sus relaciones con el gobernante, los gobernados y sus propios colegas burócratas son estrictamente definidas por reglas impersonales y escritas, que establecen de forma racional la jerarquía del aparato administrativo, los derechos y deberes inherentes a cada posición, los métodos de reclutamiento y selección, etc. La Burocracia es la organización típica de la sociedad moderna democrática y de las grandes empresas.²⁸

La Autoridad Legal es una alternativa de suma importancia para poder obtener buenos resultados del funcionamiento proveniente del Estado en general; siempre y cuando las normas y leyes, sean garantizadas por su legitimización. Siendo los gobernantes elegidos por el pueblo; que al momento de delegar una actividad se basen en reglamentos previamente establecidos, etc. Con este tipo de actitudes, no cabe duda que cualquier entidad, al generar, aplicar y sancionar dichas leyes; se convertiría en un punto de referencia para encaminar al Estado hacia una nueva etapa, en donde se omitirían casos de abuso de poder, de personal incapaz y falta de alternancia de poder.

²⁸ CHIAVENATO IDALBERTO. *Introducción a la teoría general de la administración*, Ed. Mc. Graw Hill, tercera edición, Pág. 311.

Teóricamente es demasiado fácil comprender a la autoridad legal como una alternativa eficiente para aplicar un conjunto de conocimientos racionales, dirigidos a la institución; con la finalidad de lograr una máxima eficiencia en su funcionamiento. Pero desgraciadamente esto no es posible debido a que predominan otro tipo de intereses; a pesar de que se generen normas legales.

2.3.3. AUTORIDAD RACIONAL E IRRACIONAL.

“Comprender la autoridad en los dos modos depende de reconocer que “la Autoridad” es un término amplio con dos significados totalmente distintos: puede ser “Racional” o “Irracional”. La autoridad racional se basa en la capacidad, y ayuda a desarrollarse a la persona que se apoya en esta. La autoridad irracional se basa en la fuerza y explota a la persona sujeta a esta.

En la autoridad no solo interviene la capacidad para realizar ciertas funciones sociales, sino igualmente en la esencia misma de una personalidad que ha conseguido un alto grado de desarrollo e integración. Estas personas irradian autoridad y no tienen que dar órdenes, amenazar ni sobornar. Son individuos muy desarrollados que muestran por lo que son (y no principalmente por lo que hacen o dicen) como pueden ser los humanos. Los grandes maestros de la vida tuvieron este tipo de autoridad, y con un grado menor de perfección, individuos así pueden encontrarse en todos los niveles culturales y en las culturas más diversas.

Cuando se formaron sociedades basadas en orden jerárquico, más grandes y más complejas que las de cazadores y recolectores, la autoridad basada en la capacidad fue sustituida por la autoridad basada en la posición social. Esto no significa que la autoridad sea necesariamente incompetente, sino que la capacidad no constituye un elemento esencial de la autoridad. Apenas hay relación entre la capacidad y la autoridad en el caso de la autoridad monárquica, o de un criminal sin escrúpulos, que logra llegar a la autoridad mediante el crimen y la traición, o de la democracia moderna, en que se elige al candidato, con frecuencia por su carisma o por el dinero que puede gastar en la elección.

Hay serios problemas en los casos de autoridad basada en alguna capacidad: un dirigente puede ser competente en un campo e incompetente en otro. Por ejemplo un estadista puede tener capacidad para dirigir una guerra y ser incompetente en la paz, o un dirigente que es honrado y valiente al principio de su carrera, pierde estas cualidades por la seducción del poder. Finalmente debemos considerar que para los miembros de una pequeña tribu resulta mucho más fácil juzgar la conducta de una autoridad que para millones de personas en nuestro sistema, que solo conocen a su candidato por la imagen artificial que le ofrecen los especialistas en relaciones públicas.

Sean cuales fueren las razones de la pérdida de las cualidades que forman la capacidad, en la mayoría de las sociedades más grandes y organizadas jerárquicamente, ocurre el fenómeno de la alineación de la autoridad. La capacidad inicial verdadera o supuesta, se transfiere al uniforme o al título de la autoridad. Si esta usa el uniforme adecuado u ostenta el título apropiado, su signo externo de capacidad reemplaza a la capacidad verdadera y sus cualidades. El rey puede ser estúpido, vicioso, malo, o sea totalmente incompetente para ser una autoridad; sin embargo, *tiene* autoridad. Mientras conserve el título, se supondrá que tiene las cualidades de la capacidad.²⁹

La mayor parte de los miembros de una sociedad burocrática organizada jerárquicamente, como la nuestra, ejerce la autoridad, salvo la gente de los niveles más bajos de la sociedad, que sólo está sometida a la autoridad.

Desde las sociedades más primitivas, las de los cazadores y recolectores, ejerce la autoridad la persona generalmente reconocida con capacidad para esa tarea. Las cualidades que integran esta capacidad dependen mucho de las circunstancias específicas, pero hay la impresión de que deben incluir la experiencia, la sabiduría, la generosidad, la habilidad, la buena presencia, el valor. No debería haber autoridades permanentes, pero surgen en caso de necesidad. O hay diferentes autoridades para distintas ocasiones: las guerras, los actos religiosos, la conciliación de disputas. Cuando desaparecen o se debilitan las cualidades en que se basa la autoridad, ésta también desaparece. Una forma muy similar de autoridad

²⁹ FROMM ERICH. ¿Tener O ser? Ed. Fondo de Cultura Económica, primera edición. 1987, Págs. 51-52.

puede observarse hoy en día en la sociedad, en donde la capacidad a menudo no se basaran únicamente en la fuerza física, sino en cualidades como la experiencia y la sabiduría.

2.4. BUROCRACIA GUBERNAMENTAL EN SU TÉRMINO RACIONAL.

Para considerar a la Burocracia como racional, es necesario apoyarse en la ciencia; ya que gracias a esta, se obtienen resultados deseables, en base a los objetivos determinados; buscando como interés principal, el buen funcionamiento del Estado en general y no tan solo algunas de sus partes.

2.4.1. ESTADO CIENTÍFICO, PLANIFICACIÓN.

Para el Estado, la ciencia adquiere decisiva importancia para aquellas razones, y porque además le proporcionan eficacia operativa en lo interno y en lo externo (administración, servicios sociales, obras y empresas públicas, competencia internacional, seguridad y defensa). La ciencia permite al Estado satisfacer y manejar la opinión pública; realiza y consolida la voluntad de poder de gobernantes, políticos, funcionarios y técnicos.

"El Estado trata a la ciencia y a sus especialistas como un medio, apoya y favorece sus actividades en función de estas y de los servicios que prestan, puede volverse su principal sostén, a veces su motor fundamental de desarrollo, como patrón, a través de la formulación de demandas y del otorgamiento de medios para la investigación y la innovación. Gobernantes y administradores convocan a consejeros científicos; se rodean de ellos; recogen y usan sus opiniones autorizadas y sus soluciones técnicas; los incorpora un cierto grado a sus decisiones. El Estado tiende a convertir a la ciencia y a los científicos en sus instrumentos; trata a una y otros como tales, convirtiéndolos en problema, objeto, componente y resultado de su poder y de sus políticas. Dadas las relaciones entre Estado y

gran empresa, su interés compartido por la ciencia, su participación mancomunada en el financiamiento y realización de aquella, emerge una situación de control público.

Como funcionarios administrativos en el Estado y en los sectores públicos y privados los miembros de estos sectores, en virtud de sus capacidades técnicas, se sienten capaces de decidir o de determinar las opiniones de los políticos oficialmente responsables, más por consideraciones de eficacia técnica que de exigencias políticas, y en variable medida adquieren y ejercen preponderancia en la dirección de los asuntos públicos. Con el ascenso irresistible de expertos y técnicos, tiende a reducirse relativamente el papel y el poder del político, a confundirse con el papel y el poder el experto, uno y otro integrantes de una nueva capa.³⁰

El conocimiento científico se ha vuelto cada vez más un poder; funda y realiza una filosofía práctica de dominación y explotación del mundo natural y social, de aumento de la productividad y el beneficio; se vuelve factor objetivo de aquella, sobre todo a través de su realización en la técnica. La concepción y el uso de la ciencia se definen y concretan por fines similares a los del sistema y sobre el cual apoya sus progresos, se desarrolla una mística propia que lleva a afirmar y a persuadir que el bueno para el saber lo es para la sociedad y el poder, y viceversa. La ciencia debe buscar el poder y tratarlo como instrumento de su progreso. Ofrece sus servicios a la gran empresa y al Estado, con sus resultados sobre la una y el otro.

“Toda planificación presupone una estrategia de desarrollo, es decir un cuerpo orgánico de decisiones sobre una serie de opciones económicas, sociales, ideológicas y políticas. Las decisiones sobre aquellas deben resultar en un plan suficientemente preciso como para ser guía efectiva de las actividades. La planeación puede ser sectorial, nacional o supranacional y, sobre todo diferenciarse en los dos grandes tipos:

³⁰ KAPLAN MARCOS. Crisis y futuro de la empresa pública. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, primera edición. 1994, Págs. 126, 129.

La planeación total, centralizada, imperativa, es la que se ha dado en los regímenes autoritarios.

La planificación parcial, flexible, iniciativa, previsional, concertada, indicativa."³¹

La planificación debe ser considerada como una intervención deliberada basada en un conocimiento racional mínimo del proceso socioeconómico, político y de sus leyes. Debe ser representada como un conjunto de medios, instrumentos, mecanismos y procesos sociales, por los cuales los actores, estructuras y movimientos que constituyen la sociedad y contribuyen a modificarla, sean controlados de modo consciente e integrados en la totalidad, de modo tal que se pueda diseñar, dominar y conformar el porvenir de esta en su sentido determinado.

2.4.2. DIRECCIÓN Y GESTIÓN.

Existen problemas de dirección y gestión, que se ubican ante todo en el contexto definido por los marcos del sistema de empresas públicas como un todo, su estructura general, la extensión de la gama de sus componentes y de las interrelaciones de los mismos. Se define también por la prevalencia de tendencias, o bien el mantenimiento de las empresas públicas con un papel supletorio de la economía de mercado y la reestructuración de sistemas de empresas públicas.

“Los problemas generales que emergen en cuanto a la dirección y la gestión, se organizan en torno a dos tipos de preguntas básicas:

- a) ¿Qué se dirige y se administra? ¿Cuál es el contenido de las macrodecisiones de la empresa pública, especialmente las que inciden en la economía general? ¿Qué reglas generales y particulares rigen tales decisiones?

³¹ KAPLAN MARCOS. Crisis y futuro de la empresa pública. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, primera edición. 1994, Pág. 134.

b) ¿Quién toma las decisiones, a que niveles y con que envergadura: dirección política general, gestión administrativa normal o cotidiana, asunción de riesgos, aprobación de beneficios, control de gestión?

En esta dimensión, los principales son: ¿a que tipo de personas atribuir la gestión?; ¿cómo asignarlos? ¿cómo organizar su responsabilidad?, y ¿a qué móviles apelar?

Los posibles órganos de dirección, gestión y control son los de nivel ejecutivo superior.³²

2.4.3. *EL PERSONAL.*

1. "Reclutamiento. El régimen de reclutamiento se ubica en un conjunto cuyos puntos de referencia son:

- Plena autonomía de la empresa pública para el reclutamiento, incluso la libertad de competencia en cuanto a las remuneraciones y las condiciones de trabajo; ó
- Injerencia de una autoridad estatal externa a las empresas públicas, e imposición de una uniformidad comparativa de condiciones dentro del sector público y del gobierno en general.

Los mecanismos de reclutamiento pueden ser:

- a) El mercado de trabajo y la operación dentro del mismo con métodos similares a los de las empresas privadas.
- b) Un servicio gubernamental de reclutamiento global.
- c) Un programa gubernamental de recursos humanos, que forme parte o no de un plan nacional de igual sentido.
- d) Transferencias de personal desde otra rama del servicio civil.
- e) Patrones o prácticas de particularismo político, nepotismo, caciquismo, corrupción.

³² KAPLAN MARCOS. *Crisis y futuro de la empresa pública*. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, primera edición. 1994, Pág. 164.

2. Estructuración. En el nivel de la estructuración también existe un conflicto potencial entre las necesidades de la empresa pública como tal, y las exigencias alegadas de la política gubernamental en cuanto a jerarquía, clasificación, promoción y disciplina. Las diversas situaciones posibles son:

- Autonomía o dependencia de la empresa pública para diseñar y aplicar su propia estructura de personal.
- Conformidad con las normas legales de un sistema de servicio civil, ya sea por asimilación a ellas, o por aplicación de una ley especial de personal, y en ambos casos establecimiento de condiciones comparables para posiciones comparables en todo el sector público.
- Reclutamiento sobre bases contractuales especiales (sin regularidad ni permanencia indefinida).

3. Entrenamiento.

La responsabilidad efectiva de la empresa pública respecto al entrenamiento puede ser captada y evaluada en la medida en que se plantea y asume tareas como:

- Desarrollo de esquemas y entes adecuados de aprendizaje y programas y programas de entrenamiento en el trabajo.
- Mejor uso posible de las facilidades de aprendizaje y de perfeccionamiento previstas por el gobierno, otras empresas públicas, empresas privadas, agencias extranjeras.
- Comunicación al gobierno central y a otras agencias sobre la existencia de necesidades insatisfechas de entrenamiento y presiones sistemáticas tendientes a la provisión de las facilidades necesarias.³³

³³ KAPLAN MARCOS. Crisis y futuro de la empresa pública, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, primera edición. 1994, Págs. 164-166.

2.4.4. MODERNIZACIÓN ECONÓMICA.

La modernización económica sería inconcebible sin la modernización de la empresa pública, ya que esta juega un papel esencial en la planeación del desarrollo. Para atender a sus funciones, la empresa pública se sujetará a un profundo proceso de modernización estructural y se concentrará en las áreas estratégicas y prioritarias para el desarrollo de su actividad.

El Estado Mexicano utiliza sus propios recursos para cumplir con sus responsabilidades; en todo caso, las entidades paraestatales que actúan en las áreas estratégicas y prioritarias de la economía, son los instrumentos que emplea el gobierno para llevar a cabo dichas acciones.

“Las áreas estratégicas constituyen campos de actividad exclusiva del Estado, por tratarse de recursos vinculados a la seguridad nacional y estar comprendidas en el artículo 28 Constitucional, respecto de las cuales reitera el control por parte del Estado; se ratifica también la participación del Estado en empresas consideradas como prioritarias.

Se reconoce la importancia de la empresa pública como instrumento del Estado para cumplir con sus objetivos económicos y sociales, pero determinando categóricamente que las entidades que no reúnan las características de estratégicas o prioritarias, serán desincorporadas de la administración pública conforme a lo siguiente:

- Liquidando o extinguiendo entidades que hayan cumplido con sus objetivos, carezcan de viabilidad económica o cuyas actividades convenga realizar en otras entidades paraestatales o dependencias de gobierno.
- Fusionando entidades para el mejor aprovechamiento de sus recursos y de sus procesos productivos, comercialización o gestión administrativa.
- Transfiriendo a los gobiernos de los Estados, empresas prioritarias de importancia regional o local, acordes con sus programas de desarrollo.

➤ Vendiendo empresas que por no ser prioritarias ni estratégicas, sean susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado.³⁴

La desincorporación no significa repliegue del Estado, ni cesión de espacios que le corresponden, porque en todo caso, dentro de la modernización del sector público, la empresa pública es una organización concebida para llevar a cabo las políticas del Estado, razón por la cual se decide impulsar y fortalecer al sector paraestatal, de tal forma que todas las empresas públicas se conviertan en modelos de eficiencia y cumplan con los objetivos para los que fueron creadas.

“El programa Nacional para la Modernización de la empresa pública, esencialmente busca impulsar y fortalecer al sector paraestatal, de tal forma que todas las empresas públicas se conviertan en modelos de eficiencia y cumplan los objetivos para los que fueron creadas, lo cual redundará en la calidad y oportunidad de la oferta de los bienes y servicios que producen, Asimismo, orienta las acciones y el contenido de los programas sectoriales, institucionales y especiales con él vinculados y sirve de base para que las dependencias y entidades de la administración pública federal promuevan o realicen las acciones que se requieran para la modernización de las estructuras y el redimensionamiento de las funciones de las entidades paraestatales.

Además de precisar en la presentación del programa, como necesidad para la modernización del sector paraestatal, continuar con la desincorporación de empresas no estratégicas ni prioritarias, a fin de fortalecer el papel rector del Estado, se plantean los siguientes objetivos:

- Redimensionar la estructura y funcionamiento del sector paraestatal.
- Consolidar a los órganos de gobierno de cada entidad.
- Promover la autonomía de gestión de las entidades.
- Lograr que las entidades cumplan con los objetivos para los que fueron creadas.

³⁴ KAPLAN MARCOS. Crisis y futuro de la empresa pública. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, primera edición. 1994, Pág. 317.

- Establecer la concertación como principio básico de las relaciones que sostengan las entidades.

Al efecto, en el programa se establecen los siguientes lineamientos.

- a) Racionalizar los recursos escasos con que cuenta el Estado Mexicano para el logro de sus objetivos fundamentales, de tal suerte que dichos recursos sean destinados a lo prioritario y de esta manera se garantice a los mexicanos un mínimo de bienestar.
- b) Continuar la desincorporación de empresas no estratégicas ni prioritarias para que los recursos que se liberen con motivo de la misma se asignen a atender las prioridades requeridas para el bienestar ciudadano.
- c) Fortalecer a las entidades que actúan en las áreas estratégicas y prioritarias a través de allegarles recursos que les permitan desempeñarse con criterios de alta eficacia, eficiencia y productividad, de tal suerte que se fortalezca el papel rector que el Estado Mexicano tiene asignado constitucionalmente.
- d) Desarrollar un adecuado sistema de evaluación para estimular la eficiencia, a fin de premiar o penalizar los resultados.
- e) Establecimiento de comités mixtos de productividad y la realización de programas integrales de capacitación y desarrollo orientados a este fin.
- f) Fortalecer el diálogo y la concertación con las organizaciones de los trabajadores, porque de ellos depende el cumplimiento de los objetivos institucionales, entre ellos la modernización de la empresa pública.
- g) Fortalecer los cuadros de empresarios públicos altamente calificados, con capacidad y claro compromiso social, para que asuman plenamente la responsabilidad de dirigir y administrar las áreas estratégicas y prioritarias propiedad de la nación.³⁵

Las empresas públicas, por los tipos de bienes y servicios que producen, deben sujetarse a criterios de rentabilidad y regirse de acuerdo con la competencia que impone el mercado para su mejor desempeño y más alta utilidad social.

³⁵ KAPLAN MARCOS. Crisis y futuro de la empresa pública. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, primera edición. 1994, Págs. 318,319.

La empresa pública es una organización concebida para llevar a cabo políticas del Estado. Su calidad de empresa y su carácter público, la distinguen como una organización peculiar, es producto de las políticas nacionales y debe de estar sujeta a ellas sin perder de vista su carácter empresarial, y por tanto, debe igualmente atender a exigencias de eficiencia y productividad dentro de un renovado marco jurídico y con estricto control en el cumplimiento de las políticas, los programas y los presupuestos. Uno de los propósitos centrales de la empresa pública será la calidad y oportunidad de la oferta de los bienes y servicios que producen. Se impulsará y fortalecerá el sector paraestatal, de tal forma que todas las empresas públicas se conviertan en modelos de eficiencia, cumplan los objetivos para los que fueron creadas y se apeguen a las normas que las rigen. El administrador público tiene un compromiso muy claro en ese sentido con la sociedad, propietaria de los recursos que administra. Se prevé el perfeccionamiento del marco normativo de la empresa pública, a efecto de hacer coincidir sus fines de servicio, concebidos en el derecho público, con la eficiencia, la eficacia y productividad que su modernización reclama.

2.4.5. CONTROL Y EVALUACIÓN.

“El control es uno de los aspectos más importantes en las entidades paraestatales, especialmente preocupada por un adecuado equilibrio entre autonomía y control, a fin de satisfacer las expectativas de eficiencia productiva y financiera para la debida atención de las áreas estratégicas y prioritarias en el desarrollo nacional. Aún cuando hay varias clasificaciones sobre el control, al efecto destacan las que distinguen entre controles internos y externos; entre controles previos y posteriores; así como entre controles directos e indirectos. Cabe aludir a los controles que dimanen según la instancia que los ejerce, esto es, ya se trate de aquellos que estén a cargo del ejecutivo y la administración pública federal, del legislativo y del judicial.

En el proceso de control global, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, tiene importantes atribuciones. El artículo 65 de la Ley Federal de Empresas Paraestatales (LFEP), le confiere la facultad de realizar visitas y auditorías a las empresas paraestatales, cualquiera que fuere su naturaleza, a fin de supervisar el adecuado funcionamiento del

sistema de control; el cumplimiento de las responsabilidades a cargo de cada uno de los niveles de administración y, en su caso, promover lo necesario para corregir las deficiencias u omisiones en que se hubiere incurrido.

La Coordinadora de Sector, a través de su titular o representante, mediante su participación en los órganos de gobierno o consejos de administración de las paraestatales, podrá, recomendar las medidas adicionales que estime pertinentes sobre las acciones tomadas en materia de control (artículo 64 LFEP).

Además los órganos de vigilancia integrado por los comisarios públicos, de las facultades que en esta materia tiene la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y de las atribuciones del coordinador sectorial, las entidades paraestatales contarán con órganos internos de control (artículo 61 y 63 LFEP).³⁶

Es de suma importancia establecer controles en las empresas paraestatales en base a una normatividad legalmente establecida, aplicándola rigurosamente en cada etapa de sus procedimientos, con la finalidad de verificar periódicamente su funcionamiento. La implantación de nuevos procedimientos habla muy bien del cambio ante una modernización que requiere de actualización. No basta en entender el concepto de cambio, sino el saber como involucrarse en él.

La comparación de resultados obtenidos con los estimados nos permite ver un panorama general acerca de que tan eficiente se ha sido en relación a los objetivos que se han pretendido alcanzar. En muchos de los casos, si se obtienen buenos resultados, es importante implantarlos y sino, se requerirá la detección específica acerca de las partes en que se encuentran las deficiencias, implantando un nuevo procedimiento, considerando las diferentes alternativas de retroalimentación.

³⁶ KAPLAN MARCOS. Crisis y futuro de la empresa pública. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, primera edición. 1994, Págs. 344, 348.

TERCERA PARTE.

**OPINIÓN DE LOS EMPLEADOS
DEL SECTOR PÚBLICO EN EL
DISTRITO FEDERAL ACERCA
DEL TRABAJO QUE REALIZAN.**

3.1. OBJETIVO.

Descubrir cual es la situación actual de las diferentes personas que ocupan cargos en la administración pública del Distrito Federal, en cuanto a capacitación, nivel de estudios y motivación se refiere; así como también, si realmente cuentan con el perfil que el puesto exige. Todo con la finalidad de analizar las causas, para dirigir las posibles soluciones, hacia una forma racional y óptima de llevar a cabo el trabajo.

3.2. HIPÓTESIS.

De todo lo expuesto anteriormente, se considera a la Burocracia como una importante alternativa desde el punto de vista científico, encaminada a la aplicación correcta de métodos administrativos, para llevar a cabo diferentes actividades de la misma naturaleza en el sector gubernamental. A través de esta investigación, se pretende comprobar; a que se deben las deficiencias que se han acumulado en este sector; como lo puede ser una mala planeación del recurso humano, el nepotismo o a la poca importancia que le dan los trabajadores a la labor que desempeñan; sólo por mencionar algunos.

3.3. JUSTIFICACIÓN DE CAMPO.

Para efectos de este trabajo, se consideró importante, conocer la opinión de los trabajadores del sector público en el Distrito Federal, ya que esta entidad federativa es la que cuenta con mayor porcentaje de personal ocupado; favoreciendo al análisis acerca de a que se deben determinadas situaciones, como lo pueden ser pros o contras. Esto facilitará la posibilidad de analizar claramente cada una de sus respuestas de acuerdo a sus respectivos niveles, favoreciendo la identificación de problemáticas para su posible solución, o bien; la implantación de acciones eficientes.

A continuación se explicarán los diversos motivos por los cuales se consideró necesario realizar el cuestionario, con la intención de obtener información necesaria que facilite la determinación de posibles soluciones. Entre ellas tenemos las siguientes:

Se consideró necesario conocer la edad de los encuestados para saber aproximadamente cual es el rango que existe entre ellos, de acuerdo a la madurez que se requiere para ocupar un determinado puesto de naturaleza similar. La edad a la que empezaron a laborar nos puede demostrar el motivo por el cual consideraron esa decisión, marcando una diferencia entre la necesidad de empezar a trabajar y el estar realmente preparado para ocupar un puesto. En cuanto a sexo y a estado civil se refiere, se pretende saber cual y cuales respectivamente son los que predominan en los diferentes cargos de acuerdo a sus requerimientos.

El grado de estudios con el que cuentan los trabajadores, nos va a ayudar a conocer su situación actual, en cuanto a cubrir un perfil para el cual se prepararon, o bien, si este es ajeno a los estudios que realizaron; descubriendo de esta manera que tan preparados se encuentran para ocupar un puesto. La capacitación facilita el buen funcionamiento de una organización gubernamental, es por ello que se requiere saber si es otorgada por la institución gubernamental para la que laboran, bajo que condiciones y a que niveles; ya que de este factor depende en gran medida el logro de objetivos organizacionales.

Existen diferentes caminos para llegar a ocupar los puestos de la administración pública, en algunos casos es de manera racional y en otros no lo es así; esta diferencia nos mostrará un panorama general acerca del camino a seguir para efectos de este estudio.

Es de suma importancia conocer el estado de ánimo con el que cuentan los empleados, así como también como consideran su trabajo en cuanto a ambiente se refiere, la relación que existe con sus superiores y la remuneración que reciben al laborar en el sector gubernamental. La combinación y comprensión de estos factores ayudan de gran forma, a poder determinar aproximadamente, el grado de motivación que existe entre ellos; pudiendo identificar posibles alternativas de solución.

La duplicidad de funciones puede ser determinante para descubrir un gran número de deficiencias administrativas, o bien, para detectar al personal que cuente con varias cualidades; tomando como referencia de igual forma, el cumplimiento de los objetivos que se tengan que alcanzar de cada actividad.

Hay ocasiones en las que el trabajo se ve entorpecido por un gran número de factores, que al dejarlos a un lado pueden perjudicar en gran medida su funcionamiento. Al momento en que el trabajador esté consciente de lo anterior, puede tener la posibilidad de detectar algunas problemáticas inherentes a su actividad, para que posteriormente proponga algunas alternativas que le faciliten su funcionamiento; considerándolas placenteras y por consiguiente, se obtenga lo más importante; la máxima eficiencia.

3.4. FORMULACIÓN E INTERPRETACIÓN DEL CUESTIONARIO A APLICAR.

3.4.1. FÓRMULA PARA DETERMINAR EL NÚMERO DE CUESTIONARIOS A APLICAR.

Enseguida se determina la siguiente fórmula para descubrir el número de cuestionarios que se deberán de aplicar, con la finalidad de obtener información útil, que permita en un futuro su adecuada interpretación; para efectos de este estudio.

FÓRMULA:

$$N = \frac{N}{1 - N(e)}$$

DONDE: N= Universo. e= Error de confiabilidad.

DATOS:

N= 742,913 personas ocupadas que ofrecen servicios públicos no financieros en el Distrito Federal.

e= 10% de error de confiabilidad

$$N = \frac{N}{1 - N(e)} = \frac{742,913}{1 - (742,913) (.10)} = \frac{742,913}{7,428.13} = 100.01346$$

Por lo tanto, en base a lo anterior; se aplicarán 100 cuestionarios.

FALTA LAS PAGINAS

50

A

52

3.4.3. CUESTIONARIO.

OPINIÓN DE LOS EMPLEADOS DEL SECTOR PÚBLICO EN EL DISTRITO FEDERAL ACERCA DEL TRABAJO QUE REALIZAN.

Instrucciones: Lea cuidadosamente el cuestionario y conteste con pluma lo que se pide, marcando con una X la opción en número que mejor le parezca, cualquier tachadura, borrón o respuesta múltiple, no será tomada en cuenta, al menos que la pregunta lo indique.

1. EDAD.

De 18 a 22	1
De 23 a 27	2
De 28 a 32	3
De 33 a 37	4
De 38 a 42	5
De 43 a 47	6
De 48 a 52	7
De 53 y más	8

2. SEXO.

Masculino	1
Femenino	2

3. ESTADO CIVIL.

Soltero	1
Casado	2
Viudo	3
Unión libre	4
Separado	5

4. ¿A que edad empezó a trabajar?

Menos de 18 años	1
De 18 a 20 años	2
De 21 a 23 años	3
De 24 a 26 años	4
De 27 a 29 años	5
No recuerda	6

5. ¿Hasta que grado estudió?

Primaria completa	1
Primaria incompleta	2
Secundaria completa	3
Secundaria incompleta	4
Preparatoria completa	5
Preparatoria incompleta	6
Carrera técnica completa	7
Carrera técnica incompleta	8
Profesional completa	9
Profesional incompleta	10

6. ¿Actualmente estudia?

Si	1
No	2
¿Porque?	

7. ¿Que relación hay entre lo que estudió y el trabajo que está realizando?

No estudió ni se preparó para un oficio específico	1
Está preparado para una actividad en específico, pero trabaja en algo distinto	2
Está preparado para una actividad en específico y lo desempeña en su trabajo actual	3

8. ¿La empresa para la que labora, le ha otorgado cursos de capacitación?; en caso de que su respuesta sea sí, ¿bajo qué circunstancia?

Si	1
Dentro del horario de trabajo.	a
Fuera del horario de trabajo.	b
No	2

9. ¿A cuantos cursos ha asistido para desenvolverse mejor en su trabajo?

Ninguno	1
Uno	2
Dos	3
Tres	4
Cuatro o más	5

10. ¿Cuál es el puesto que desempeña actualmente?

11. ¿Porqué medios llegó a ese puesto?

12. ¿Cómo considera su trabajo?

Muy satisfactorio	1
Satisfactorio	2
Poco satisfactorio	3
Nada satisfactorio	4

13. El ambiente que prevalece en su trabajo es:

Muy agradable	1
Agradable	2
Poco agradable	3
Nada agradable	4

14. Generalmente, ¿cuál es el estado de ánimo que tiene usted para el desempeño de su trabajo?

Muy dispuesto	1
Dispuesto	2
Indispuesto	3
Muy indispuesto	4
¿Porqué?	

15. Cuando ha tratado de superarse en su trabajo, ¿obtiene el reconocimiento de sus superiores?

Si	1
No	2
¿Cómo?	

16. ¿Cómo considera usted a su jefe inmediato para resolver los problemas que se le presentan en su trabajo?

Muy apto	1
Apto	2
Poco apto	3
Inepto	4

17. ¿Cree que la remuneración que recibe es la adecuada para satisfacer sus necesidades?

Si	1
No	2

18. ¿A cuanto asciende su ingreso mensual en la actividad que desempeña?

19. ¿Tiene otra fuente de ingresos aparte de la que le otorga la institución en donde labora?

Si	1
Cual	
No	2

20. A parte de la actividad que desempeña, ¿realiza otro tipo de tarea en su horario de trabajo?

Si	1
No	2
¿Porqué?	

21. Si la realización del trabajo se ve entorpecida, indique por cual (es) de los siguientes factores:

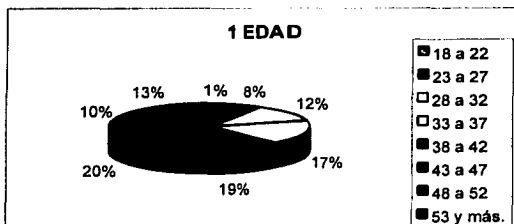
Falta de presupuesto en la institución	1
Falta de personal en la institución	2
Equipo inadecuado en la institución	3
Falta de locales e instalaciones en la institución	4
Bajo nivel de salarios	5
Falta de organización dentro de la institución	6
Ausencia de políticas definidas de trabajo	7
Ausencia de un sistema permanente de información	8
Retraso en la asignación de materiales de trabajo	9
Falta de tiempo	10
Falta de interés en su actividad laboral	11
Por considerar a su actividad rutinaria, monótona, tediosa, etc.	12
Duplicidad de funciones	13
Otros (mencione)	

22. ¿Qué sugerencias daría para resolver los problemas existentes en la oficina en que labora?

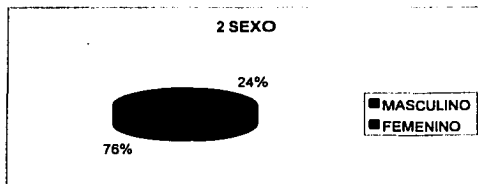
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.4.4. INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS.

Después de haber realizado la investigación de campo, se obtuvieron los siguientes resultados en relación al cuestionario aplicado:

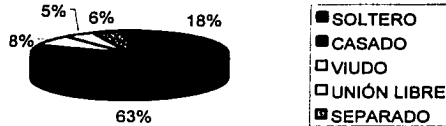


Podemos detectar claramente que en la población burocrática gubernamental, predomina la edad madura, ya que de acuerdo al estudio realizado, su edad oscila entre los 43 a los 47 años. Por este motivo podemos considerar en algunos casos, a personas que ocupan diferentes puestos, por el hecho de no ser aceptados en otros empleos por la edad, por ser despedidos y por lo tanto cuentan con la suerte de conocer a alguien para poder ingresar a laborar en el sector gubernamental; sin contar en algunos casos con la capacidad requerida para realizar sus tareas.



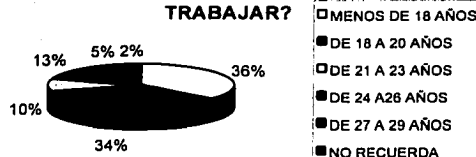
Se detectó que el sexo que predomina en la Burocracia gubernamental es el femenino con un 76% según el presente estudio realizado.

3 ESTADO CIVIL



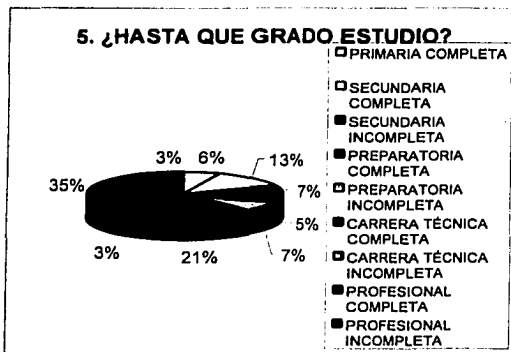
Los estados civiles que predominan en el sector gubernamental es el casado, representando un 63% de la población y el soltero, con un 18%.

4. ¿A QUE EDAD EMPEZÓ A TRABAJAR?

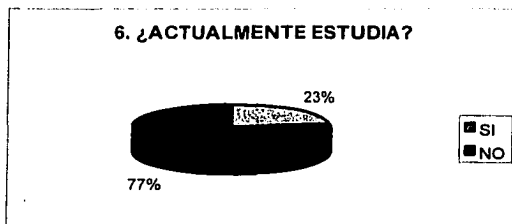


De acuerdo con los resultados obtenidos, el sistema gubernamental, recibe empleados desde una edad menor a los 18 años, por motivos como lo son: falta de ingreso económico familiar, falta de recursos económicos para costearse los estudios, por realizar el servicio social y por deseo personal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

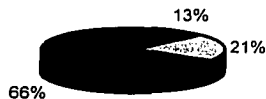


En base a los resultados obtenidos de las encuestas realizadas se considera que el 35% de los burócratas en el sector gubernamental, terminaron una carrera profesional. Cabe señalar que parte de la población no tiene el grado de estudios requerido para ocupar un determinado puesto; es decir, cuentan con una preparación mayor a la del puesto; o bien, el grado de estudios, es menor al puesto que ocupan.



La menor parte de la población burócrata gubernamental, actualmente se encuentra estudiando, debido a que les interesa seguir superándose; mientras que el resto; es decir la mayor parte que no estudia, se debe a falta de tiempo e interés, por edad avanzada, enfermedad, por no descuidar a su familia, por no contar con los medios económicos para hacerlo y por tener dos empleos.

7. ¿QUE RELACIÓN HAY ENTRE LO QUE ESTUDIÓ Y EL TRABAJO QUE ESTÁ REALIZANDO?



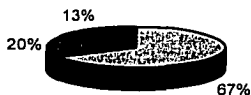
■ NO ESTUDIÓ NI SE PREPARÓ PARA UN TRABAJO EN ESPECÍFICO.

■ ESTÁ PREPARADO PARA UN TRABAJO ESPECÍFICO, PERO TRABAJA EN ALGO DISTINTO

■ ESTÁ PREPARADO PARA UN TRABAJO ESPECÍFICO, Y LO DESEMPEÑA EN SU TRABAJO ACTUAL.

La mayoría del personal gubernamental, se encuentra preparado para realizar un trabajo específico de acuerdo al trabajo que desempeña, sin embargo el 21% está preparado para realizar un trabajo, pero trabaja en algo distinto y solamente el 13%, no estudió ni se preparó para llevar a cabo un trabajo. No cabe duda que alguna parte de los trabajadores no cuentan con la preparación adecuada, asignándoles trabajos totalmente ajenos a su preparación; provocando estancamiento profesional y frustración personal, dando como resultado la apatía y la ausencia del deseo de desarrollarse adecuadamente en su labor.

8. ¿LA EMPRESA PARA LA QUE LABORA LE HA OTORGADO CURSOS DE CAPACITACIÓN?



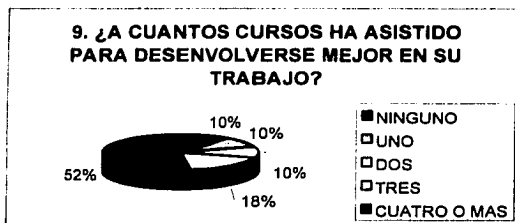
■ SI, DENTRO DEL HORARIO DE TRABAJO

■ SI, FUERA DEL HORARIO DE TRABAJO

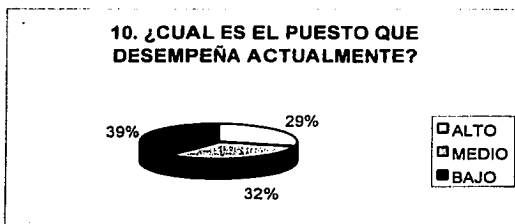
■ NO

La mayor parte del personal que trabaja en el gobierno ha recibido capacitación por parte de la propia dependencia en que labora, dentro de su horario de trabajo, mientras que solamente el 20% del personal, la ha recibido fuera de su horario de trabajo y tan sólo un 13% no la ha recibido. En base a lo anterior podemos detectar que aún falta mucha conciencia en relación a la capacitación, algunos la consideran como pérdida de tiempo, o bien aunque esta exista; en algunos casos no se cuentan con programas debidamente

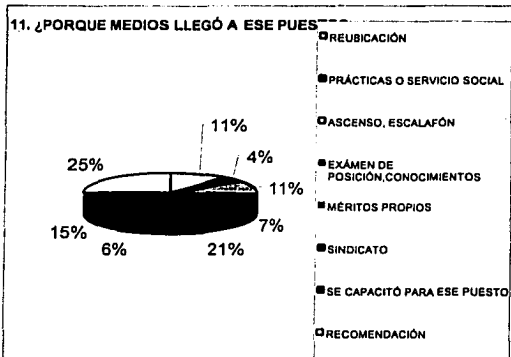
actualizados a los requerimientos de las actividades que realizan. Por otro lado, la falta de capacitación puede ocasionar desperdicio de materiales, mal uso de maquinarias, pérdida de tiempo, etc.



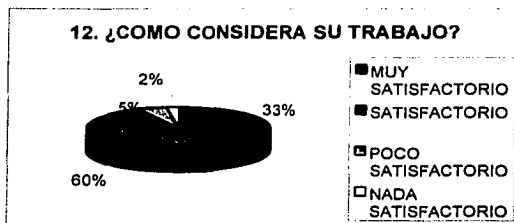
Como nos pudimos dar cuenta anteriormente, gran parte de la población en este estudio, ha recibido capacitación, este antecedente muestra que realmente se tiene la intención de adquirirla, en este caso han sido cuatro o más cursos los que han tomado, con un porcentaje del 52%; sin embargo no representa una favorable mayoría.



De acuerdo al estudio realizado, la mayor parte de los encuestados, eran pertenecientes al nivel bajo, con un 39%, siguiendo el nivel medio con un 32% y finalizando con el nivel alto, representado por un 29%. Cabe mencionar que se procuró distribuir los cuestionarios en los tres niveles con una igualdad de porcentaje (33% en cada uno de ellos), pero por efectos de disposición para contestarlos, arrojaron los resultados anteriormente señalados.

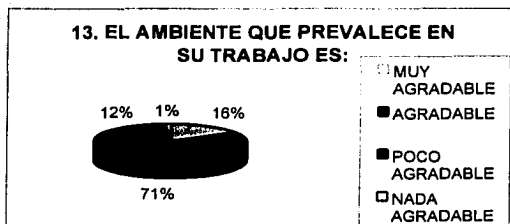


De acuerdo al estudio realizado, la mayor parte de la población burocrática gubernamental, ocupa los puestos debido a una recomendación, esto significa que en algunos de los casos los trabajadores no cuentan con los conocimientos necesarios para realizar un trabajo de manera satisfactoria; sin embargo, parece ser que tiene un mayor peso las relaciones que puedan existir entre las personas que la capacidad de la misma.



Gran parte de la población, considera que su trabajo es satisfactorio, representando un 60%, ya que tan sólo el 33% supone que es muy satisfactorio. Realmente fueron minoría los encuestados que creen poco y nada satisfactorio su trabajo, ya que simboliza únicamente el 7%. Gracias a la información obtenida, pareciera normal pensar que la mayoría de las personas en el sistema gubernamental están conformes con la actividad que realizan, sin

embargo no se comparte esta opinión entre todos los empleados; es decir, suele existir una gran diferencia entre estos dos puntos de vista, faltando en algunos de los casos, mucho camino por recorrer para que la mayor parte de los burócratas en el sistema gubernamental consideren muy satisfactoria su labor.



No cabe duda que el ambiente que prevalece en el trabajo, está íntimamente ligado a como consideran su labor, es por eso que los datos obtenidos, de alguna manera tienen que ver entre sí entre estos dos factores. La mayoría de los trabajadores, es decir el 71% consideran agradable su trabajo, el 16% muy agradable y el 13% poco y nada agradable. Esto nos conduce a concluir de manera similar a como se hizo, en el como consideraban su trabajo los empleados; en este caso, de la misma manera, la mayoría cree que es agradable, pero únicamente una mínima parte cree que es muy agradable; por lo tanto nos refleja de manera importante el llegar a comprender a que se debe tal diferencia, como lo puede ser, el ignorar al personal, distribuir injustamente cargas de trabajo, etc. En general, el mal trato de los superiores ante los subordinados.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

14. ¿CUAL ES EL ESTADO DE ÁNIMO QUE TIENE USTED PARA EL DESEMPEÑO DE SU TRABAJO?



La mayoría del personal encuestado, se encuentra de muy buen ánimo para desempeñarse en su trabajo, considero que en un determinado momento la mayoría tiene la buena intención de hacer las cosas bien. En lo particular, supongo que es digno de valorarse, para rescatar esta actitud de los empleados; recayendo en gran medida; en la capacidad de los superiores para dar órdenes, el grado de motivación que les brinden, el estilo de liderazgo que ejerzan, etc. Ya que de todos estos y otros factores, dependerá su estado de ánimo y por lo tanto los buenos resultados que se obtengan.

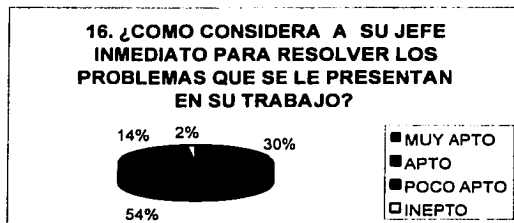
15. CUANDO HA TRATADO DE SUPERARSE EN SU TRABAJO, ¿OBTIENE EL RECONOCIMIENTO DE SUS SUPERIORES?



De acuerdo a la obtención de información, el 54% de los encuestados, consideran que han recibido alguna vez el reconocimiento de sus superiores, por el hecho de haberse superado en la actividad que desarrollan, mientras que el resto no lo han recibido aún superándose. Esta diferencia, es claramente determinante para conocer el grado de motivación que puede existir en el ambiente laboral, dependiendo de este factor los alcances obtenidos.

Sin duda, existen diferentes maneras de reconocimiento por parte de los superiores ante los subordinados por el realizar exitosamente una actividad, entre ellas, tenemos las siguientes: de manera verbal, no interviniendo en el trabajo que realizan; mediante estímulos y recompensas, por felicitaciones, mediante ascensos, reconocimientos por escrito, otorgando estímulos económicos, recibiendo el premio del trabajador del mes, contar con el apoyo de sus superiores y apoyarlos para tomar cursos.

Por otro lado, cabe señalar que existen diversos factores por los cuales se ve entorpecido el reconocimiento de los superiores ante los empleados, entre los cuales tenemos los siguientes: no valoran el esfuerzo realizado por los trabajadores, apatía, falta de capacitación de los superiores y no dan facilidades para estudiar y para superarse.



Aunque es mayoría la población que comparte la opinión hacia sus jefes de que estos sean aptos, tan sólo el 30% consideran a sus jefes muy aptos para resolverles sus problemas, sería ideal que esta cifra lograra incrementarse logrando crear una armonía entre ambas partes. Es importante que prevalzcan este tipo de relaciones; ya que el trabajador se siente correspondido y por lo tanto se ve reflejado en la labor que realiza; fortaleciendo sus relaciones.

17. ¿CREE QUE LA REMUNERACIÓN QUE RECIBE ES LA ADECUADA PARA SATISFACER SUS NECESIDADES?



En cuanto a remuneración se refiere, podemos determinar que gran parte de los trabajadores encuestados del sistema gubernamental, no cuentan con una remuneración que les permita cubrir sus necesidades y por lo tanto se ve reflejado claramente en el grado de motivación que puedan tener al momento de realizar una determinada actividad.

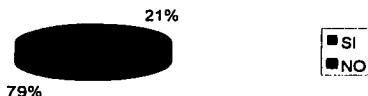
18. ¿A CUANTO ASCIENDE SU INGRESO MENSUAL EN LA ACTIVIDAD QUE DESEMPEÑA?



Después de realizar la captura de los datos, se descubrieron cifras promedio, las cuales indican las percepciones mensuales de los empleados en el sistema gubernamental de acuerdo a su respectivo nivel; que sin lugar a duda, en algunos de los casos; no correspondieran al grado de preparación con el que cuentan los trabajadores; es decir hay profesionistas que tienen ingresos muy por debajo en relación a su preparación y personas que perciben mayores cantidades de dinero sin contar con por lo menos una carrera profesional.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

19. ¿TIENE OTRA FUENTE DE INGRESOS APARTE DE LA QUE LE OTORGA LA INSTITUCIÓN EN DONDE LABORA?



Gran parte de los empleados del gobierno, no trabajan en una empresa ajena en la que se encuentran brindando sus servicios. Sin embargo, tan sólo el 21%, labora en otra institución con la finalidad de tener otra fuente de ingresos; ya que de estos, sólo una tercera parte de la población, tiene que ver con la actividad que realizan, mientras que el resto no; es decir, en un trabajo realizan una determinada actividad totalmente diferente a la que hacen en la otra institución en donde laboran. Lo anterior nos lleva a pensar en la falta de capacitación que existe cuando se acepta trabajar en áreas que son totalmente ajenas al perfil de las personas; considerando primeramente sus intereses particulares, dejando a un lado el contar con personal debidamente capacitado para cubrir el perfil que el puesto exige.

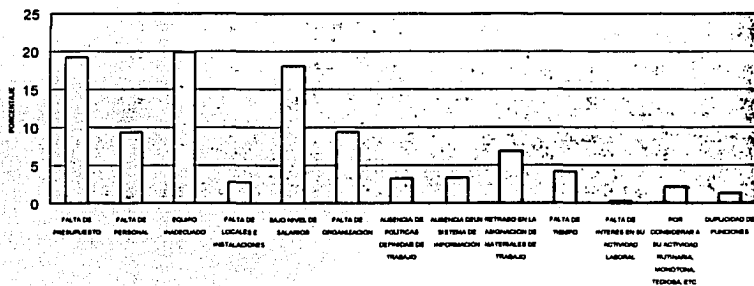
20. APARTE DE LA ACTIVIDAD QUE DESEMPEÑA, ¿REALIZA OTRA TAREA EN SU HORARIO DE TRABAJO?



Aunque la población es menor, existen personas que realizan otro tipo de actividades dentro de su horario de trabajo, lo anterior se puede deber a falta de comunicación por parte de los superiores para los subordinados, es decir; que no existan órdenes por escrito que justifiquen lo que harán. La falta de procedimientos para realizar una tarea determinada, puede ocasionar problemas que impidan que el personal conozca la manera en que

trabajarán. En ciertos momentos es necesario que los empleados estén capacitados para cubrir un puesto ajeno al suyo, no se pretende que haya duplicidad de funciones; sino fomentar su disponibilidad para hacer frente a situaciones extraordinarias.

21. SI LA REALIZACIÓN DEL TRABAJO SE VE ENTORPECIDA, INDIQUE POR CUAL (ES) DE LOS SIGUIENTES FACTORES.



La mayor parte de la población burocrática encuestada, considera que el trabajo que realizan se ve entorpecido por equipo inadecuado, por falta de presupuesto y por un bajo nivel de salarios; lo cual impide de alguna manera su buen funcionamiento. La falta de organización y de personal en la organización también fueron datos que tuvieron un grado considerable de importancia para los encuestados, considerándolos un problema. Hay ocasiones en que los materiales se retrasan por deficiencias de control, y en algunos casos no cuentan con el tiempo suficiente para realizar determinadas actividades dentro del horario de trabajo por falta de calendarización.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

22. SUGERENCIAS DEL PERSONAL ENCUESTADO.

A continuación se muestran algunas sugerencias que los encuestados proponen, con la finalidad de solucionar algunas problemáticas en su lugar de trabajo, entre las cuales tenemos las siguientes:

Se cree necesario implementar nuevos métodos de organización, mediante la elaboración y actualización continua de políticas y manuales de procedimientos. También el realizar contrataciones para cubrir áreas que no cuentan con personal suficiente y el otorgar de la misma manera apoyo administrativo a los directivos que lo requieren; son factores que juegan un papel importante ante la adecuada distribución de las cargas de trabajo y en la evitación de los tiempos muertos. Mediante el recorte de personal, creen que pueden disminuir considerablemente el gasto de las instituciones gubernamentales, destinando esos recursos hacia otros sectores con mayor prioridad productiva. Creen que para llevar a cabo de manera satisfactoria sus actividades, deben de contar con el suficiente presupuesto que les permita cubrir las necesidades de la institución, teniendo los materiales adecuados para realizar sus actividades. La población encuestada piensa que deben existir objetivos comunes entre el personal y la dirección, así como también, que el éxito del sistema gubernamental, en gran medida depende del estilo de liderazgo que se ejerza; respetando por ejemplo la calendarización de las actividades y manteniendo un control estricto en aspectos relevantes como la inasistencia.

Los trabajadores encuestados del sector gubernamental, suponen que la capacitación continua aplicada en todos los niveles, estimula a los trabajadores para que únicamente realicen actividades para las que realmente se encuentran aptos. Hay quienes tienen el interés de superarse, teniendo la intención de continuar con sus estudios, o bien, de asistir a cursos para desarrollarse mejor en su labor; sin embargo, piensan que no en todos los casos se cuenta con personal debidamente capacitado para poder brindar este y otro tipo de beneficios encaminados a la realización adecuada de las funciones que el puesto exige.

Piensan que la motivación es en gran medida determinante para el buen desempeño del personal, ya que se puede relacionar con algunos factores como lo son los reconocimientos verbales y escrito; y el mejoramiento de los salarios de acuerdo a la actividad desempeñada.

Suponen que deben de fomentar una cultura en donde exista una mayor disposición por parte del personal, creando un canal de comunicación adecuado entre jefes y trabajadores, realizando de la misma manera juntas periódicas para detectar necesidades. Así como también, el conformar equipos de trabajo en donde se cumplan con los objetivos de cada una de las partes y no tan sólo los de algunos de ellos. Los empleados encuestados del sistema gubernamental, creen que es necesario que los superiores sepan dirigir al personal con buenos tratos, esperando que el trabajo sea equitativo; también que se valoren las acciones que se realizan y que en general predominen actitudes de responsabilidad y honradez. Todo lo anterior nos conducirá hacia una mejora continua en el control de personal.

CUARTA PARTE.

**PROPUESTA ACERCA DE LAS
CARACTERÍSTICAS DE LA
BUROCRACIA
GUBERNAMENTAL EN MÉXICO,
DE ACUERDO A SU CONCEPTO
RACIONAL - FLEXIBLE.**

En base al estudio teórico - práctico realizado, se considera a la organización burocrática como una estructura social adaptiva, ya que todas las organizaciones formales están sujetas a las presiones del ambiente y requieren ajustar y modificar sus objetivos constantemente. Las organizaciones formales son moldeadas por fuerzas exteriores a su estructura racional y a sus objetivos. Dentro de la organización formal se desarrolla una estructura informal que genera las actitudes espontáneas de los individuos y de los subgrupos para controlar las condiciones de su existencia. Esa estructura informal, enseguida, se hace indispensable y paralela al propio sistema formal de delegación y control. La Burocracia debe ser analizada desde un punto de vista estructural y funcional y no desde un punto de vista de sistema cerrado y estable. Las organizaciones deben de adaptarse al cambio, planeando y transformando determinados eventos. Se deben de reflejar los aspectos del comportamiento organizacional interno, como también los sistemas de mantenimiento de la organización formal.

La Burocracia gubernamental no debe de ser considerada estática ni rígida, sino adaptiva y dinámica; interactuando intensamente con el ambiente externo, adaptándose a él. En una estructura burocrática pueden haber muchos cambios, hasta el grado en que siga siendo eficiente.

Por lo tanto, se cree que la Burocracia debe de ser en esencia, como era considerada en su término original. Exponiéndose de la siguiente manera:

La orientación de los esfuerzos por parte de los integrantes del Estado, hacia la realización plena de su conjunto; aplicando normas y procedimientos racionales y flexibles.

En estos tiempos, es necesario darle un enfoque racional - flexible a la Burocracia gubernamental, rescatando su concepto original para aplicarlo mediante una serie de conocimientos científicos, con el fin de convertir este término en una forma óptima de organizar al Estado y no de degenerarlo, como se ha creído hasta la fecha en algunos sectores del gobierno. Se deben de generar un conjunto de normas para que se les dé cumplimiento, beneficiando al Estado en general, y no tan solo a algunas de sus partes.

Se piensa que el sistema oligárquico es el adecuado para aplicar la Burocracia, debido a que solamente personas debidamente capacitadas, tendrán el compromiso de asumir los poderes del Estado. Así se tendrán en primera instancia los objetivos para los cuales fueron seleccionados, interesándose en aquellos sobre quienes ejercen poder.

4.1. CARACTERÍSTICAS DE LA BUROCRACIA SEGÚN MAX WEBER.

De acuerdo a la cita de la página 13, en donde se especifican las características de la Burocracia según Max Weber se menciona lo siguiente:

“Según el concepto popular, la Burocracia se presenta generalmente como una empresa u organización donde el papeleo se multiplica y aumenta, impidiendo soluciones rápidas o eficientes . El término también se emplea en el sentido de apego de los funcionarios a los reglamentos y rutinas, causando ineficiencia en la organización. El lego pasó a dar el nombre de Burocracia a los defectos del sistema y no al sistema en sí mismo. El concepto de Burocracia de Max Weber es exactamente lo contrario. La Burocracia es la organización eficiente por excelencia. Para conseguir esa eficiencia, la Burocracia necesita detallar anticipadamente y con mínimos de detalles cómo las cosas se deberían de hacer.”⁴⁰

Weber supone que la Burocracia es un modelo ideal para realizar el trabajo, a diferencia del término actual que se le da. Sería de gran importancia que hoy en día cambiara esta ideología, para facilitar en gran medida, el funcionamiento de las instituciones gubernamentales en México.

Dentro de este modelo tenemos las siguientes características principales:

4.1.1. CARÁCTER LEGAL DE LAS NORMAS Y REGLAMENTOS.

“La Burocracia es una organización unida por normas y reglamentos previamente establecidos por escrito. En otros términos, es una organización basada en una especie de legislación propia que define anticipadamente cómo la organización burocrática deberá funcionar. Esas normas y reglamentos son escritos. También son exhaustivos porque buscan cubrir todas las áreas de la organización, prever todas las situaciones posibles y encuadrarlas dentro de un esquema previamente definido capaz de regular todo lo que ocurra dentro de la organización. Las normas y reglamentos son racionales porque son coherentes con los objetivos visualizados. En este sentido, la Burocracia es una estructura social racionalmente organizada. Las normas y reglamentos son legales porque confieren a las personas investidas de autoridad un poder de coacción sobre los subordinados y también los medios coercitivos para asegurar una interpretación sistemática y unívoca. De esta

⁴⁰ CHIAVENATO IDALBERTO. *Introducción a la teoría general de la administración*, Ed. Mc. Graw Hill, tercera edición, Pág. 313.

manera, se economizan esfuerzos y se posibilita la estandarización dentro de la organización.

4.1.2. CARÁCTER FORMAL DE LAS COMUNICACIONES.

La Burocracia es una organización ligada por comunicaciones escritas. Las reglas, decisiones y acciones administrativas son formuladas y registradas por escrito. De ahí el carácter formal de la Burocracia: todas las acciones y procedimientos se hacen por escrito para proporcionar comprobación y documentación adecuadas. Además de esto, la interpretación unívoca de las comunicaciones también es asegurada y como muchas veces ciertos tipos de comunicaciones se reiteran constantemente, la Burocracia echa mano de las rutinas y de formularios para facilitar las comunicaciones y para rutinizar su cumplimiento.⁴¹

Las órdenes por escrito que propone Weber para llevar a cabo la labor de los subordinados, son de suma importancia, ya que generan rutinas que conducen a la mecanización y por lo tanto a la especialización. Habría que reconocer hasta que grado se obtienen buenos resultados, tomando en cuenta no solamente estos, sino también el grado de motivación de las personas, al ser sometidas a rutinas. Hay actividades más complejas que otras, en las que por cuestiones prácticas; habrá directivos que prefieran dar instrucciones verbales para economizar tiempo; siempre y cuando logren de manera eficiente, los objetivos de la institución.

Al ponerse por escrito las normas, se tendrá en mente; que haya una constante retroalimentación, para verificar que estas se encuentren vigentes, de acuerdo a los objetivos. Hay que recordar que las organizaciones tienden a cambiar por su naturaleza. De ahí la importancia de contar con la sensibilidad necesaria, para adaptar las decisiones a las necesidades de la institución.

⁴¹ CHIAVENATO IDALBERTO. *Introducción a la teoría general de la administración*, Ed. Mc. Graw Hill, tercera edición, Pág. 314.

4.1.3. CARÁCTER RACIONAL Y DIVISIÓN DEL TRABAJO.

“La Burocracia es una organización que se caracteriza por una sistemática división del trabajo. Esa división del trabajo atiende una racionalidad, esto es, se adecua a los objetivos a ser alcanzados: la eficiencia de la organización. De allí el aspecto racional de la Burocracia. Existe una división sistemática del trabajo, del derecho y del poder, estableciendo las atribuciones de cada participante, los medios de obligatoriedad y las condiciones necesarias. Cada participante pasa a tener su cargo, sus funciones y su campo de competencia específicos y de responsabilidad. Cada participante debe saber cual es su tarea, cual es su capacidad de mando sobre los otros, y sobre todo, cuales son los límites de su tarea, derechos y poder, para no sobrepasarlos ni interferir en la competencia ajena, ni perjudicar la estructura existente. Así las responsabilidades administrativas son altamente diferenciadas y especializadas y las actividades son distribuidas de acuerdo con los objetivos a ser alcanzados.”⁴²

Gracias a la especialización, el hombre va adquiriendo cierta perfección en la ejecución de sus actividades. Aunque es de esperarse tener resultados favorables, se pueden llegar a enajenar en tales repeticiones; por ello se cree conveniente que los empleados de una determinada área, sepan que es lo que hacen sus demás compañeros. Con lo anterior no se pretende que lleven a cabo varias labores a la vez, sino que estén debidamente preparados para ocupar un puesto similar, en el momento que se requiera; disminuyendo de esta manera, las rutinas que se pudieran presentar. Siempre y cuando la naturaleza y la relación con el puesto lo permita.

4.1.4. IMPERSONALIDAD EN LAS RELACIONES.

“Esta distribución de actividades se hace impersonalmente, o sea, en términos de cargos y funciones y no de personas involucradas. De ahí el carácter impersonal de la Burocracia. La administración de la Burocracia se realiza sin considerar las personas como personas, sino

⁴² CHIAVENATO IDALBERTO. *Introducción a la teoría general de la administración*, Ed. Mc. Graw Hill, tercera edición, Pág. 314.

como ocupantes de cargos y de funciones. El poder de cada persona es impersonal y se deriva del cargo que ocupa. También la obediencia prestada por el subordinado al superior es impersonal. Se obedece al superior no en consideración a su persona, sino al cargo que el superior ocupa. La Burocracia necesita garantizar su continuidad a lo largo del tiempo: las personas vienen y se van, los cargos y funciones permanecen. Cada cargo abarca un área o sector de competencia y de responsabilidad.”⁴³

La impersonalidad de las relaciones existentes entre los integrantes de una estructura gubernamental, debería de ser considerada como Weber lo expone anteriormente; sin embargo, aún no en todos los sectores se aplica de esta manera. Hay diversos perfiles de puestos que se deberían cumplir para que una institución funcione de manera eficiente y no en todos los casos interviene este tipo de personal. Esta diferencia se puede originar por un sin número de circunstancias que impidan la productividad en las empresas gubernamentales, como lo son: el parentesco, favoritismo, etc. La selección es un factor que juega un papel muy importante para contar con el personal requerido, adaptándose este a las necesidades del puesto y no viceversa.

4.1.5. JERARQUÍA DE AUTORIDAD.

“La Burocracia es una organización que establece los cargos según el principio de la jerarquía. Cada cargo inferior debe estar bajo el control y supervisión de uno superior. Ningún cargo queda sin control o supervisión. De ahí la necesidad de la jerarquía de la autoridad para fijar las jefaturas en los diversos escalones de autoridad. Esos escalones proporcionarán la estructura jerárquica de la organización. La jerarquía es en orden y subordinación, la gradación de autoridad correspondiente a las diversas categorías de participantes, funcionarios, clases, etc. Todos los cargos están dispuestos en graduaciones jerárquicas que encierran determinados privilegios y obligaciones, estrechamente definidos por medio de reglas limitadas y específicas.

⁴³ CHIAVENATO IDALBERTO. Introducción a la teoría general de la administración, Ed. Mc. Graw Hill, tercera edición, Pág. 315.

La autoridad es inherente al cargo y no al individuo específico que desempeña el papel oficial. La distribución de autoridad dentro del sistema sirve para reducir al mínimo los roces, por vía del contacto ampliamente restrictivo, en relación con las maneras previamente definidas por las reglas de organización. De esta forma el subordinado está protegido de la acción arbitraria de su superior, dado que las acciones de ambos se procesan dentro de un conjunto mutuamente reconocido de reglas.⁴⁴

Es necesario que toda persona que se encuentre en una entidad gubernamental, dependa jerárquicamente de tan sólo una persona que cuente con los conocimientos necesarios para dirigir sus esfuerzos hacia el logro de los objetivos de la institución. Sabiendo de esta manera, hasta donde abarcan sus responsabilidades y no sobrepasarlas. Los superiores deben conocer varias maneras de influir sobre el personal a su cargo, adecuándolas en medida a las circunstancias que se presenten. Hay que tomar en cuenta el grado de flexibilidad que se les puede otorgar a las personas, por el hecho de considerarlas como tales y no como parte de un proceso. De esta manera surge un ambiente en donde predominan los intereses de la institución y el de los individuos.

4.1.6. RUTINAS Y PROCEDIMIENTOS ESTANDARIZADOS.

“La Burocracia es una organización que fija las reglas y normas técnicas para el desempeño de cada cargo. El ocupante de un cargo no puede hacer lo que quiera, sino lo que la Burocracia impone que haga. Las reglas y normas técnicas regulan la conducta del ocupante de cada cargo, cuyas actividades deben de ser ejecutadas de acuerdo con las rutinas y procedimientos fijados por las reglas y normas técnicas.

Toda la estructura de la Burocracia se proyecta intencionalmente de acuerdo con principios racionales: la disciplina en el trabajo y el desempeño en el cargo son asegurados por un conjunto de reglas y normas que intentan ajustar completamente al funcionario a las exigencias del cargo y a las exigencias de la organización: la máxima productividad. Esa

⁴⁴ CHIAVENATO IDALBERTO. *Introducción a la teoría general de la administración*, Ed. Mc. Graw Hill, tercera edición, Pág. 315.

racionalización del trabajo encuentra su forma mas extrema en la administración científica, que alcanzó los mayores triunfos en el condicionamiento y entrenamiento racionales del desempeño en el trabajo.

Todas las actividades de cada cargo son desempeñadas según estándares claramente definidos, en los cuales cada conjunto de acciones está funcionalmente relacionado con los propósitos de la organización, según una manera ideal. Esos estándares facilitan la pronta evaluación del desempeño de cada participante."⁴⁵

La elaboración de procedimientos y su aplicación, llevará a los trabajadores a que hagan de su actividad una forma ideal de hacerlo. La estandarización se llevará a cabo, hasta donde se obtengan resultados eficientes; siendo el elemento humano el que dará la pauta para dejar de hacerlo en un momento determinado. Es decir, la rutina ocasiona que las personas dejen de interesarse por su labor, reflejándose en los resultados. Es aquí donde los directivos, consideran varias alternativas de manera objetiva, para atender a las demandas de las prioridades del personal y de la empresa gubernamental.

4.1.7. COMPETENCIA TÉCNICA Y MERITOCRACIA.

"La Burocracia es una organización en la cual la escogencia de las personas está basada en el mérito y en la competencia técnica y no en preferencias personales. La admisión, la transferencia y la promoción de los funcionarios se basan en criterios de evaluación y de clasificación válidos para toda la organización, y no en méritos particulares y arbitrarios. Estos criterios universales son racionales y toman en cuenta la competencia, el mérito y la capacidad del funcionamiento con relación al cargo o función considerados. De allí la necesidad de exámenes, concursos, pruebas y títulos para admisión y promoción de los funcionarios."⁴⁶

⁴⁵ CHIAVENATO IDALBERTO. Introducción a la teoría general de la administración, Ed. Mc. Graw Hill, tercera edición, Pág. 315, 316.

⁴⁶ CHIAVENATO IDALBERTO. Introducción a la teoría general de la administración, Ed. Mc. Graw Hill, tercera edición, Pág. 316.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

La competencia es un medio que permite medir de manera objetiva, el desempeño de los trabajadores, desde su ingreso hasta su introducción en una entidad gubernamental; comparando resultados entre sí mismos, en circunstancias iguales o similares. De esta manera se descubre el rendimiento que pueden dar individualmente; interviniendo factores motivacionales que definen las cualidades de las personas.

4.1.8. ESPECIALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN SEPARADA DE LA PROPIEDAD.

“La Burocracia es una organización que se basa en la separación entre la propiedad y la administración. Los miembros del cuerpo administrativo deben de estar completamente separados de la propiedad de los medios de producción. En otros términos, los administradores de la Burocracia no son sus dueños o propietarios. El dirigente no es necesariamente el dueño del negocio o un gran accionista de la organización; sino un profesional especializado en su administración. Con la Burocracia surge el profesional que se especializa en dirigir la organización y de ahí el gradual retiro del capitalista de la gestión de los negocios, diversificando sus aplicaciones financieras de capital. Los medios de producción, esto es, los recursos necesarios para desempeñar las tareas de la organización, no son propiedades de los burócratas, pero están arriba de estos. El funcionario no puede vender, comprar o heredar su posición o su cargo, y estos no pueden ser apropiados e integrados a su patrimonio privado. Esa estricta separación entre los rendimientos y los bienes privados y públicos es la característica específica de la Burocracia y la que la distingue de los tipos patrimonial y feudal de administración. Existe un principio de completa separación entre la propiedad que pertenece a la organización y la propiedad personal del funcionario.”⁴⁷

Existen especialistas de la administración, que tienen como finalidad aprovechar los recursos con los que cuentan las organizaciones gubernamentales, cabe señalar que estos son pertenecientes al Estado y no a los funcionarios que ejercen ese poder;

⁴⁷ CHIAVENATO IDALBERTO. *Introducción a la teoría general de la administración*, Ed. Mc. Graw Hill, tercera edición, Pág. 316.

independientemente de las facilidades que gocen para hacerlo. Obviamente que estos recursos serán aplicados a los sectores para los cuales fueron destinados, teniendo como prioridad las necesidades del Estado y no las personales.

4.1.9. PROFESIONALIZACIÓN DE LOS PARTICIPANTES.

"La Burocracia es una organización que se caracteriza por la profesionalización de sus participantes. Cada funcionario de la Burocracia es un profesional por las siguientes razones:

a) Es un especialista: cada funcionario es especializado en las actividades de su cargo. Su especialización varía conforme al nivel donde está situado. Mientras que los que ocupan posiciones en la alta dirección son generalistas, a medida que se desciende en los escalones jerárquicos, los que ocupan posiciones más bajas se van volviendo gradualmente más especialistas.

b) Es asalariado: los funcionarios de la Burocracia participan de la organización y por ello perciben salarios correspondientes al cargo que ocupan. Cuanto más elevado es el cargo en la escala jerárquica, mayor el salario y obviamente el poder. Los funcionarios deben ser recompensados exclusivamente por salarios y no deben recibir pagos de clientes, con el fin de preservar su orientación hacia la organización, sus normas y reglamentos. El trabajo en la Burocracia representa generalmente la principal o única fuente de renta del funcionario.

c) Es ocupante de un cargo: el funcionario de la Burocracia es ocupante de un cargo y esta es su principal actividad dentro de la organización, tomando todo su tiempo de permanencia en ella. El funcionario no ocupa un cargo por vanidad o por honra, sino porque es su medio de vida y su forma de ganar el pan.

d) Es nominado por un superior jerárquico: el funcionario es un profesional seleccionado y escogido por su competencia y capacidad, nombrado, asalariado, promovido o despedido de la organización por su superior jerárquico. El superior jerárquico tiene plena autoridad

sobre sus subordinados. En otros términos, es el superior jerárquico quien toma decisiones respecto de sus subordinados.

e) Su mandato es por tiempo indeterminado: cuando un funcionario ocupa un cargo dentro de la Burocracia, su tiempo de permanencia en ese cargo es indefinido e indeterminado. No es porque el cargo sea vitalicio, sino porque no existe una norma o regla que determine previamente el tiempo de permanencia de un funcionario, ya sea en el cargo, ya sea en la organización.

f) Sigue una carrera dentro de la organización: a medida que un funcionario demuestre méritos, capacidad y competencia, puede ser promovido para otros cargos superiores. En otros términos, el funcionario en la Burocracia también es recompensado por una sistemática promoción, a través de una carrera dentro de la organización. El funcionario es un profesional que trabaja para su carrera a lo largo de su vida.

g) No posee la propiedad de los medios de producción y administración: el administrador maneja la organización en nombre de los propietarios, mientras que el funcionario, para trabajar, necesita de las máquinas y de los equipos provistos por la organización. Como esas máquinas y equipos se van sofisticando gracias a la tecnología, y por lo tanto costosos, solamente las grandes organizaciones tienen condiciones financieras de adquirirlos. De allí que gradualmente las organizaciones asuman el monopolio de los medios de producción. El administrador conduce la organización, pero no es propietario de los medios de producción. El funcionario utiliza las máquinas y equipos pero no es dueño de ellas.

h) Es fiel al cargo y se identifica con los objetivos de la empresa: el funcionario pasa a defender los intereses de su cargo y de su organización, en detrimento de los demás intereses involucrados.

i) El administrador profesional tiende a controlar cada vez más completamente las burocracias: según Weber, las burocracias tienden a ser controladas por los administradores profesionales, por las siguientes razones:

- Aumento del número de accionistas de las grandes organizaciones, que ocasiona dispersión y fragmentación de la propiedad de sus acciones.
- Los propietarios que en función de su riqueza controlaban una única organización, concentrando en ella toda su fortuna, pasaron a dispersar el riesgo de su inversión en muchas organizaciones. Como consecuencia de esto, hoy en día el control accionario está subdividido y disminuido con el crecimiento del número de accionistas.
- Los administradores profesionales, a través de su carrera dentro de la organización, llegan a posiciones de mando y control, sin poseer la propiedad de la cosa mandada y controlada. Así, un administrador puede tener más poder sobre la organización que un accionista grande.

Existen un sin número de variantes, para lograr un óptimo funcionamiento de los empleados, tomando como punto de partida todos los aspectos que se relacionan entre el personal y las entidades. Siendo labor de los directivos, satisfacer ambas necesidades. No cabe duda, que una tarea laboriosa; es la creación de normas y procedimientos vigentes para el momento de su aplicación; detectando hasta que punto serán o dejarán de ser eficientes. Las personas determinarán su éxito en relación a los resultados obtenidos. Al realizar una estricta selección de personal, se tendrán mayores beneficios, siempre y cuando; estos se adecuen a los requerimientos de las organizaciones públicas, en cuanto perfiles de puestos, objetivos y responsabilidades se refiere. De esta manera, estos elementos se comprometerán no tan solo con síg mismos; sino con la institución para la cual prestan sus servicios. Al trabajar de manera impersonal, se fomenta la competencia, en situaciones iguales o similares, para ser tomados en cuenta racionalmente en la ocupación de futuros cargos.

El grado de flexibilidad de las rutinas, dependerá en gran medida del criterio de los superiores para lograr objetivos organizacionales; cabe señalar que lo anterior tiende a variar de acuerdo a los diferentes puntos de vista existentes.

4.1.10. COMPLETA PREVISIBILIDAD DEL FUNCIONAMIENTO.

La consecuencia deseada de la Burocracia es la previsibilidad del comportamiento de sus miembros. El modelo burocrático de Weber parte de la suposición de que el comportamiento de los miembros de la organización es perfectamente previsible: todos los funcionarios deberán comportarse de acuerdo con las normas y reglamentos de la organización, con el fin de que ésta alcance la máxima eficiencia posible. Todo en la Burocracia es establecido con el fin de prever anticipadamente todas las situaciones y rutinizar su ejecución, para que la máxima eficiencia del sistema sea plenamente alcanzada.

Aparentemente, Weber no previó ninguna diferenciación en el comportamiento humano dentro de la organización. Antes por el contrario, la Burocracia parece sustentarse en una visión estandarizada del comportamiento humano. Weber no considera la organización informal. Parece ignorarla simplemente. La organización informal no está prevista por Weber, o sea, no esta considerada en las consecuencias deseadas de las organizaciones. La organización informal aparece como un factor de imprevisibilidad de las burocracias, pues el sistema social racional puro de Weber presupone que las reacciones y el comportamiento humano sean perfectamente previsibles, toda vez que todo estará bajo control de normas racionales y legales, escritas y exhaustivas: la organización informal surge como una derivación directa del sistema burocrático, como una consecuencia de la imposibilidad práctica de normatizar y estandarizar completamente el comportamiento humano en las organizaciones. ."⁴⁸

Existen un sin número de variantes, para lograr un óptimo funcionamiento de los empleados, tomando como punto de partida todos los aspectos que se relacionan entre el personal y las entidades. Siendo labor de los directivos, satisfacer ambas necesidades. No cabe duda, que una tarea laboriosa; es la creación de normas y procedimientos vigentes para el momento de su aplicación; detectando hasta que punto serán o dejarán de ser eficientes. Las personas determinarán su éxito en relación a los resultados obtenidos. Al

⁴⁸ CHIAVENATO IDALBERTO. *Introducción a la teoría general de la administración*, Ed. Mc. Graw Hill, tercera edición, Págs. 317,318.

realizar una estricta selección de personal, se tendrán mayores beneficios, siempre y cuando; estos se adecuen a los requerimientos de las organizaciones públicas, en cuanto perfiles de puestos, objetivos y responsabilidades se refiere. De esta manera, estos elementos se comprometerán no tan solo con sí mismos; sino con la institución para la cual prestan sus servicios. Al trabajar de manera impersonal, se fomenta la competencia, en situaciones iguales o similares, para ser tomados en cuenta racionalmente en la ocupación de futuros cargos.

El grado de flexibilidad de las rutinas, dependerá en gran medida del criterio de los superiores para lograr objetivos organizacionales; cabe señalar que lo anterior tiende a variar de acuerdo a los diferentes puntos de vista existentes.

4.2. PROPUESTA ACERCA DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LA BUROCRACIA, DE ACUERDO AL ESTUDIO REALIZADO.

De acuerdo a lo anterior, se determinan las siguientes cuatro características de la Burocracia gubernamental; dirigidas al apoyo de los sectores en que más se requiera.

4.2.1. ESPECIALIZACIÓN, DIVISIÓN DEL TRABAJO.

En cuanto más se divida el trabajo, mayor eficiencia se tendrá por parte de los empleados; debido a que tendrán una actividad concreta. La división del trabajo nos ayudará a obtener un mayor grado de especialización y por consiguiente el obtener precisión y perfección en cada una de las personas dedicadas a su labor.

Para ello es importante tomar en cuenta dos factores:

- Límites de la especialización. Estos son impuestos meramente por la naturaleza humana del trabajo al llegar a una superespecialización, que ocasiona monotonía por parte de los trabajadores al llegar a ser considerados como tan solo una parte del engrane de una máquina; olvidando su aspecto humano.
- Hasta donde es útil la especialización. Cuando se tiene un panorama general por parte del trabajador acerca del campo de especialización del que es parte, se puede considerar como útil; ya que está plenamente consciente de que la actividad que está realizando forma parte del funcionamiento general de una determinada función.

De acuerdo a lo anterior, es importante tener en mente la enajenación que pudiera llegar a tener un empleado al intervenir en la división del trabajo; comparando los resultados laborales que se deberían de obtener. Todo ello para descubrir el grado de motivación que pudiera mantener.

4.2.1.1. UNIDAD DE MANDO.

Este principio establece que debe existir un solo jefe para cada función, por lo tanto; sería ilógico que un subordinado recibiera órdenes de dos personas distintas.

Para obtener una mayor eficiencia, la especialización establece la división por funciones. Para lograr esta eficiencia, la unidad de mando propone coordinación a través de un solo jefe; que establezca un objetivo común y encamine a todos para llegar a él.

4.2.1.2. DIVISIÓN DE FUNCIONES.

Para realizar la división del primer nivel jerárquico, es necesario considerar los objetivos y los planes aprobados. La división debe de realizarse de manera lógica favoreciendo la

eficiencia de la institución, subdividiendo estas en otras de menor amplitud; de una manera lógica.

Para lograr una adecuada división de funciones tenemos lo siguiente:

- Establecer objetivos y planes que se pretenden alcanzar, enlistando todas las funciones a considerar para la institución; estableciendo un primer nivel jerárquico.
- Definir de manera sencilla cada una de las funciones listadas, evitando se repitan dos o más iguales, eliminando algunas de ellas y eligiendo las más oportunas. Así quedarán las funciones necesarias sin incluir a los individuos que pudieran ocuparlas.
- Todas la funciones del primer nivel quedan de la misma manera con respecto a todas las funciones que deben de haber en el segundo nivel dentro de cada división.
- Para cubrir todas las funciones que se pretenden, se repite de manera idéntica hasta llegar a los últimos niveles de cada departamento.

Posteriormente se agruparán las funciones tomando como base tres criterios.

- La actividad a desempeñar.
- Personal que tendrá que intervenir y del que se puede disponer.
- El lugar respectivo donde se llevarán a cabo los trabajos.

4.2.2. JERARQUÍA DE AUTORIDAD.

En la jerarquía de autoridad intervienen las relaciones de autoridad existentes entre jefes y subordinados a través de toda la organización. Cabe señalar que al estar correctamente detalladas las líneas de autoridad en una determinada institución, en relación a sus subordinados; mayor grado de responsabilidad se obtendrá en la toma de decisiones. Los subordinados deben de saber quien les delegará su autoridad y a quién acudir en caso de

tener algún problema. Los encargados de un puesto deben tomar decisiones que estén dentro de su ámbito de autoridad. Acudiendo a sus superiores en caso de salir de sus límites. La responsabilidad no puede ser mayor que la autoridad y viceversa. Algunos directivos suelen responsabilizar a sus subordinados de tareas para las cuales no les delegan la suficiente autoridad.

4.2.2.1. DELEGACIÓN DE AUTORIDAD.

Así como no es posible que una persona en una institución realice todas las actividades necesarias para cumplir con el propósito del grupo, también es imposible que a medida que una empresa crece; una sola persona ejerza toda la autoridad sobre la toma de decisiones.

Se habla de delegación de autoridad cuando un superior otorga libertad a un subordinado para que utilice su propio juicio en la toma de decisiones. Los jefes no pueden delegar toda su autoridad, ya que equivaldría a entregar su puesto a sus subordinados.

➤ Delegación por escrito. Cuando la delegación se hace de manera clara y por escrito, resulta útil tanto para el subordinado como para quien la delega; pudiendo detectar los aspectos de los que se puede hacer responsable el subordinado.

➤ Delegación verbal. La delegación verbal permite tener una relación entre el superior y el subordinado en cuanto a la autoridad que se otorgará. Diciendo a sus gerentes que se hagan cargo de un departamento haciéndolos responsables posteriormente de su buen funcionamiento. A través de ensayos y errores, se definen los límites reales de la autoridad que han delegado los jefes.

El grado de responsabilidad del jefe de cada nivel jerárquico, debe de precisarse al mismo tiempo con el grado de autoridad correspondiente.

Cada nivel jerárquico debe de tener señalado perfectamente el grado de responsabilidad que corresponda a cada jefe en función de la línea respectiva. Esta responsabilidad, debe de ser el fundamento de la autoridad que se debe de otorgar.

Un jefe que tiene la responsabilidad para realizar determinadas funciones, debe ser dotado de autoridad necesaria, para decidir en acciones que son responsabilidades suyas.

Alguien ha dicho que "la autoridad se delega, mientras que la responsabilidad se comparte", la responsabilidad se sigue ejerciendo porque el delegante debe conocer la manera en que el delegado estará actuando para que posiblemente llegue a corregir sus errores. Cabe mencionar que la delegación depende de aspectos, tales como la capacidad de la persona en quien se delega.

4.2.2.2. VÍA JERÁRQUICA.

Al momento de transmitirse una orden, deben de seguirse los conductos previamente establecidos y jamás evadirlos.

Cuando un jefe superior dé órdenes sin pasarlas a los jefes intermedios, se debe explicar la razón de haber tomado esta medida excepcional y notificarla a los jefes intermedios para que la consideren y se evite la duplicidad del mando.

Suele suceder que un superior emita una orden y no el jefe directo, tal vez en este caso, se pensaría en la falta de autoridad de este último. En algunos casos es necesario acudir a este tipo de decisiones, por tratarse de un caso extraordinario; es decir, que por su naturaleza sea urgente. Por ejemplo, el otorgar un permiso cuando el jefe inmediato de algún trabajador esté ausente, etc. Es importante evitar que este tipo de situaciones se presenten comúnmente; ya que de otra manera, habría conflictos entre el personal, desconociendo su línea de autoridad y por consiguiente; entorpecería el funcionamiento de la institución de que se trate.

4.2.2.3. LIDERAZGO.

Aunque una empresa cuente con los suficientes recursos materiales y financieros, de nada servirá si el factor humano falla en cuanto a la falta de capacidad por parte de los superiores para coordinar los esfuerzos del personal.

Existe una diferencia muy grande en cuanto al líder y al jefe, gerente o director, ya que el hecho de ocupar un cargo, no garantiza que la persona ejerza su posición como líder. Lo ideal sería que una persona que ocupe un puesto de dirección, a la vez sea líder.

Los líderes son distinguidos porque el personal que tiene a su cargo lo reconoce en función a sus cualidades, como lo es su desempeño, sus conocimientos, su experiencia; etc. Y no tan solo por la autoridad con la que cuenta. El líder es aquella persona que sabe dirigir al personal con el que cuenta, para obtener lo mejor de ellos.

Hay líderes que son innatos y otros que se hacen, dependiendo en gran medida del grado de aprendizaje con el que cuentan, para asimilar los conocimientos y actitudes necesarias para ello. Por lo tanto, todas las personas que tengan personal a su cargo, deben de saber cuales son las maneras de ejercer un liderazgo, para aplicarlo adecuadamente de acuerdo a las necesidades de la institución.

4.2.2.3.1. IMPERSONALIDAD EN RELACIONES HUMANAS.

La autoridad debe ejercerse en relación a las necesidades que pudieran surgir en una institución, que de la propia voluntad de quien la posee. Pudiera ser fácil para algunos dirigentes imponer su voluntad y para los subordinados repugnante el obedecerlas, sin embargo; cabe señalar que es de suma importancia distinguir los objetivos de la institución y los personales. El abuso de autoridad en muchos casos ocasiona conflictos, ya que se pretenden otros intereses particulares. Es importante descubrir hasta que grado la autoridad es válida y que quien la ejerza, se comprometa a respetar sus límites. La pregunta ¿por qué?, favorece este tipo de relaciones, ya que se tiene una conciencia acerca del motivo por

el cual se realizará determinada tarea, involucrándose de esta manera en todo lo que representa.

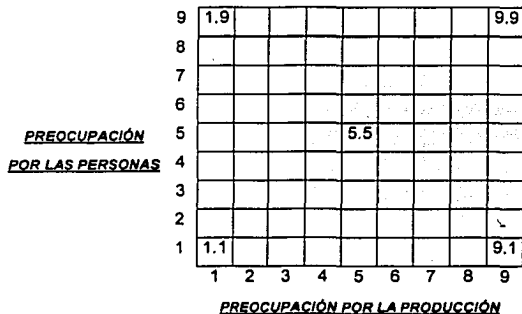
4.2.2.3.2. "DIMENSIONES DE LA REJILLA DE BLAKE Y MOUTON.

Se refiere a la preocupación que existe por los líderes acerca de la preocupación que tienen por la producción y por las personas.

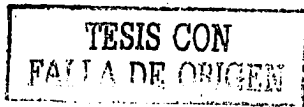
La preocupación por la producción incluye las actitudes del líder ante un ambiente en donde intervienen factores de eficiencia, calidad, procesos, procedimientos, etc.

En cuanto a la preocupación por las personas, se refiere al compromiso o amor propio ante los trabajadores; compromiso personal, la responsabilidad con base en la confianza, buenas condiciones de trabajo y relaciones interpersonales satisfactorias.

Blake y Mouton reconocen cuatro estilos extremos que son los siguientes:



Estilo 1.1. Administración empobrecida. Los jefes se preocupan muy poco por las personas y por la producción. Tienden a abandonar sus puestos, haciendo solo acto de presencia, o bien; sirven como mensajeros, llevando la información de sus jefes a sus subordinados.



Estilo 9.9. En sus acciones demuestran la más alta dedicación, tanto a las personas como a los trabajos a realizar; son considerados administradores de equipos, combinando las necesidades de producción con las de sus empleados.

Estilo 1.9. Es en donde los superiores muestran poco interés en las actividades que tienen que desempeñar y mucho interés por las personas. Se crea un ambiente entre amigos contentos, en los que todos se sienten a gusto, olvidando las metas de la institución.

Estilo 9.1. A estas personas solamente les preocupa que se desarrollen las actividades, mostrando poco interés ante las personas. El personal suele estar desmotivado, por considerársele solamente como un medio para lograr determinados objetivos; careciendo de interés en el aspecto humano.

Estilo 5.5. Son aquellos que muestran una preocupación promedio tanto para las personas, como para el trabajo. Logran un nivel adecuado pero no sobrepasan lo suficiente, como para fijar metas demasiado elevadas.

El estilo ideal es el 9.9. En el que se deben de tomar en cuenta una serie de circunstancias que favorezcan las relaciones laborales con las humanas, adaptándose al ambiente de la institución y en las formas de actuar de los líderes y de sus seguidores.⁴⁹

La rejilla nos sirve para identificar los estilos gerenciales y para descubrir la personalidad del líder y de sus seguidores de acuerdo al ambiente de la empresa y los demás factores que influyen tanto de los líderes como de los seguidores.

⁴⁹ HAROL KOONTZ, CYRIL O' DONNEL, HEINZ WEIHRICH. Elementos de administración. Ed. Mc. Graw Hill, tercera edición, Págs. 460, 461.

4.2.3. PROMOCIÓN Y SELECCIÓN EN BUSCA DE COMPETENCIA.

Seleccionar a la persona ideal para cubrir un determinado puesto, consiste en escoger entre los candidatos, al mejor; considerando varios factores como lo son: la actitud, la aptitud, la experiencia, los conocimientos; etc.

La busca de competencia, puede ser un factor relevante que motive a los trabajadores a obtener lo mejor de ellos mismos, para obtener un mejor nivel de vida. Siempre y cuando se tomen en cuenta factores objetivos, los cuales sean considerados para fines de promoción. Cabe señalar que para hacer efectiva esta selección, deben predominar situaciones iguales entre los aspirantes, para evitar conflictos; considerando en primer plano el desempeño que pudieran brindar en el trabajo.

La promoción es un cambio dentro de una institución a un puesto mas alto, con mayores responsabilidades, aptitudes, jerarquía y sueldo. Generalmente, esta debería de considerarse como recompensa, como deseo sobresaliente o para que la institución obtenga lo mejor de un individuo en cuanto a aptitudes y a capacidades se refiere.

La selección final debería de estar a cargo del jefe del aspirante, cerciorándose que reúna con el perfil del puesto y haciéndose responsable del desempeño del candidato que haya escogido. Es recomendable aceptar comentarios de personas que estarán relacionándose con él. El jefe únicamente aprobará y no realizará la selección personalmente, evitando favoritismos. Por lo tanto, la persona encargada de la selección elegirá a las personas por sus cualidades y por el desarrollo que pudiera llegar a alcanzar.

4.2.3.1. SELECCIÓN Y ASIGNACIÓN.

La selección se puede referir a una vacante específica o para cubrir necesidades futuras. Por lo tanto es necesario mencionar que existen una gran diferencia entre selección y asignación. La primera se refiere a buscar a un candidato que cubra con requisitos

específicos; mientras que la otra examina los puntos fuertes y débiles del personal existente, para asignarle un nuevo puesto.

4.2.3.2. EQUILIBRIO EN APTITUDES.

Es necesario que los candidatos cuenten con determinadas aptitudes, ya que algunos diferirán en gran medida con otros. De esta manera se obtendrá un equilibrio entre ellos, favoreciendo a las peticiones que se requieren, para llevar a cabo el trabajo.

Algunos tendrán facilidad para realizar trabajos de tipo técnico, mientras que otros en cuestiones administrativas; aun siendo considerados para el mismo puesto. Lo anterior no significa que realicen actividades ajenas a las que les fueron encomendadas; sino que estas diferencias se puedan aprovechar para lograr un mejor desempeño en el trabajo. El hombre por naturaleza es diferente, siendo oportuno identificar sus pros y sus contras, para considerarlas en una retroalimentación; favoreciendo su interacción con la institución.

Los medios de selección varían mucho ya que es necesario considerar las necesidades y las condiciones de las instituciones gubernamentales.

4.2.3.3. ¿CÓMO CONOCER LOS ANTECEDENTES DE LOS ASPIRANTES PARA OCUPAR UN PUESTO?

Sin duda, existen ciertos aspectos para conocer los antecedentes de los aspirantes a ocupar un puesto.

Entre ellos tenemos los siguientes:

4.2.3.1.1. LA HOJA DE SOLICITUD.

A parte de que puede servir como encabezado del expediente del personal, también sirve para tomarla como referencia para realizar la selección; ya que en ella vienen datos

relacionados con el candidato, como lo son: personales, de trabajos anteriores, último grado de estudios, especialidades y datos generales.

4.2.3.1.2. LA ENTREVISTA.

Es un instrumento de suma importancia para realizar una adecuada selección, puesto que en esta etapa se aclaran de manera detallada todos los datos de la solicitud, confirmando que éstos sean correctos. Otra ventaja que se tiene de la entrevista es que se puede llegar a descubrir el grado de motivación con el que cuenta el aspirante al puesto. Es recomendable tener formuladas una serie de preguntas que nos guiarán en el transcurso de la entrevista para adquirir la información que se requiere. El ambiente que se genere en el transcurso de la entrevista, será determinante para que el candidato obtenga la confianza necesaria; favoreciendo la obtención de las respuestas.

4.2.3.1.3. PRUEBAS PRÁCTICAS O PSICOMÉTRICAS.

En estas pruebas se igualan las condiciones de los candidatos a ocupar un puesto, debido a que se someten a una serie de pruebas en donde los resultados muestran las cualidades que posee cada persona en cuanto a aptitud, capacidad y personalidad. En cuanto a aptitud se refiere, podemos mencionar la inteligencia, la imaginación y la memoria. En las de capacidad interviene la mecanografía, el dibujo, etc. Los mínimos y máximos de los resultados deben de establecerse para tener un punto de referencia que faciliten la confiabilidad de los resultados, comparando los teóricos con los prácticos; cerciorándose de esta manera del perfil que debería de cubrir.

4.2.3.4. INDUCCIÓN.

El personal que ingresa a una empresa requiere recibir un desarrollo de aptitudes y capacidades, para adaptarse lo antes posible a los requerimientos del puesto. Este desarrollo puede empezar a través de conocimientos teóricos o prácticos.

Para encontrar a las personas aptas, es necesario considerar las pruebas de selección; ya que nos ayudarán a descubrir quienes podrán contar con las capacidades que se requieren. Es importante saber cuales son sus cualidades potenciales. En un momento dado, el personal de una institución pretenderá llegar a ocupar un puesto superior y es aquí donde surgirá una competencia. Cabe señalar que esta competencia debe de ser considerada sana, ya que será una alternativa para lograr que el personal sea eficiente en el trabajo; considerando únicamente a los más aptos, dejando a un lado aspectos de favoritismo.

Los requerimientos de personal es la base de los requisitos de los puestos. Al considerar los puestos, se debe de asegurar que su campo de acción sea suficiente para que sea estimulante. Los puestos deben ser diseñados para individuos o para equipos de trabajo. La importancia de sus aptitudes y actitudes, variará de acuerdo al nivel jerárquico de la organización. El otorgar una constante capacitación, a todos los niveles, favorecerá al desarrollo de las entidades gubernamentales.

4.2.4. SISTEMAS DE PROCEDIMIENTOS PARA REALIZAR LOS TRABAJOS.

En determinada actividad a realizar, se tiene en mente diversas opciones para desarrollarla; sin embargo, algunas son más eficientes que otras. El ¿cómo hacerlo? nos llevará a tomar varias decisiones. La finalidad es buscar una óptima coordinación de recursos y actividades dentro de una institución en busca de las metas establecidas.

4.2.4.1. ORGANIGRAMAS.

Son representaciones gráficas de cómo se encuentra estructurada una institución o empresa, en ellos se muestran los niveles jerárquicos y la relación que existe entre ellos. Cabe señalar que es una manera objetiva de determinar el grado de autoridad que se tiene ante los demás. En algunas partes del Gobierno Mexicano, no se encuentran definidos correctamente y por lo tanto no cuentan con un punto de referencia para saber a ciencia cierta cual es el alcance que pueden llegar a tener las personas respecto a otras, en cuanto a responsabilidad y

obligaciones se refiere. Si en el peor de los casos, las instituciones no cuentan con un departamento encargado de elaborar esta documentación, los empleados no sabrán de quien dependen para hacer determinadas tareas, por lo tanto se mantendrán a la deriva, cumpliendo con su trabajo al día. Se cree que al nivelar estos grados de autoridad, se tome en cuenta la responsabilidad de acuerdo al puesto o al cargo a ocupar.

4.2.4.2. MANUALES.

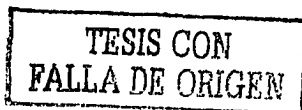
Son documentos detallados que de manera ordenada y sistemática, muestran información acerca de la forma en que se encuentra integrada y organizada una empresa o institución.

4.2.4.2.1. MANUALES DE ORGANIZACIÓN.

Se recomienda realizarlos por departamentos, ya que de esto dependerá en gran medida su respectivo tamaño y la utilidad que pudiera llegar a tener.

A continuación se mencionarán algunos puntos que suelen tener los manuales de organización.

- Los objetivos generales de la institución, los del departamento y los de las secciones que este departamento comprende.
- Normas y políticas generales de la empresa y del departamento del que se trate.
- Reglamentos dirigidos a la coordinación del departamento del que se trate.
- Definición concreta de autoridad y responsabilidad de cada jefe.
- Análisis de puestos de los jefes de departamento o sección.



- Representación gráfica de los procedimientos de los departamentos (diagramas de flujo).

4.2.4.2.2. MANUALES DE PROCEDIMIENTOS O DE FLUJO.

También se les conoce como flujogramas. Estos nos muestran una serie de pasos consecutivos, mediante los cuales se obtiene una representación de símbolos gráficos, que tienen como finalidad realizar un procedimiento.

Gracias a ellos se distribuyen correctamente las cargas de trabajo en los diferentes puestos y departamentos correspondientes. Ya que se estandarizan los procedimientos, evitando duplicidad de funciones, faltas de responsabilidades e ineficiencias en general.

Al realizarse los manuales de procedimientos, se aconseja tomar en cuenta lo siguiente:

- Plasmar en una lista las tareas que realizará el personal. •
- Elaborar una lista en donde se incluyan las funciones de los departamentos.
- Distribuir las actividades por escrito.
- Se analiza su funcionamiento para detectar mejoras.
- Se crea un nuevo procedimiento con los cambios propuestos.

Un error común en las instituciones, es la rigidez de sus procedimientos, considerándolos como inmutables; olvidando su vigencia en cuanto a su funcionamiento. Suelen haber algunas que son manejadas obsoletamente. Por ello, es necesario que haya una constante retroalimentación en sus procedimientos, permitiendo hacer modificaciones oportunas, con la participación del personal.

QUINTA PARTE.

5.1. CONCLUSIONES.

El presente trabajo, pretende crear una conciencia ante los funcionarios públicos mexicanos, ya que en esta época de cambio, de ellos dependerá el logro de los objetivos eficientes de las instituciones. Es decir, que mediante su labor, otorguen una garantía y resultados favorables para la sociedad en general y no tan sólo para algunas de sus partes.

Tanto en los cambios estructurales del gobierno, como en el de los Partidos Políticos para ocupar nuevos puestos, no se cree conveniente tener favoritismos ante personas conocidas, familiares o amigos; quienes por tener tales beneficios, desatienden las necesidades que demanda la nación, por no cubrir con los perfiles que los puestos exigen. En la carrera profesional de los empleados, se cree necesario distinguir sus antecedentes laborales, en cuanto a experiencia y aptitudes se refiere; y a su nivel académico. De esta manera se descubrirá si corresponde lo anterior a la responsabilidad que se les está delegando.

Por el hecho de saber realizar alguna determinada actividad, no significa que los trabajadores cuenten con la preparación adecuada, para tener un cargo superior; derivado de la tarea que realizan. Mediante la alternancia de poderes, se promoverá una competencia basada en resultados eficientes; dirigiendo al país, solamente personas capacitadas para desempeñar adecuadamente su labor; independientemente de su procedencia y de las relaciones personales que pudieran presentarse entre ellos.

Actualmente, al hacer mención de la Burocracia, es considerada como una forma de degenerar al Estado, mediante la intervención de diversos factores como son: el papeleo exagerado, trámites complejos, gente que no cumple con su trabajo, nepotismo, etc. Sin embargo, partiendo de lo que originalmente se creía; como una manera eficiente de cumplir con los objetivos de las organizaciones, tomando en cuenta normas y procedimientos

estandarizados; estaríamos hablando que este término tendría esperanzas de ser un ejemplo a seguir, para buscar instituciones gubernamentales óptimas. Siendo esta la manera de rescatar su concepto.

La Burocracia establecerá la manera en que el administrador deberá de tratar a las organizaciones públicas, de tal forma de establecer modelos ideales de los cuales se pueda disponer en situaciones variables. Siendo responsabilidad de los funcionarios, el llevar a cabo diversas técnicas de acuerdo a la complejidad de las actividades. Se cuenta con la gran ventaja de aplicar conocimientos objetivos, que solucionen problemas, sin llegar al grado de establecer únicamente, lineamientos totalmente rígidos. Es aquí donde intervendrá la sensibilidad de las personas, para detectar hasta que grado, los resultados seguirán siendo favorables. De esta manera su concepto racional – flexible, se adapta a las necesidades de las entidades gubernamentales.

Al comprender las variables que se le pueden dar a este término, se busca una alternativa para crear un compromiso social ante las nuevas generaciones de administradores, para que enfoquen su visión y sus conocimientos hacia los sectores en donde más se requiera; como lo puede ser la especialización en los trabajos, los tipos de autoridad a emplear, seleccionar a los mejores candidatos para ocupar determinados puestos y la elaboración de procedimientos para realizar los trabajos. Para ello, es necesario poner en práctica estos factores y otros que les surjan; para que los apliquen satisfactoriamente. En particular se hace mención del sector público.

Sería difícil imaginar que de la noche a la mañana todo cambiará, sin embargo; está latente la gran posibilidad, de contar con gente que proponga cambios que optimicen el desempeño de estas instituciones.

Independientemente de los proyectos de vida de cada una de las personas, es necesario contribuir en la Burocracia gubernamental de nuestro país, "México".

BIBLIOGRAFÍA.

MÜNCH GALINDO LOURDES, GARCÍA MARTÍNEZ JOSÉ. Fundamentos de administración. Ed. Trillas, quinta edición.

RÍOS SZALAY, PANIAGUA ADUNA ANDRÉS. Orígenes y perspectivas de la administración. Ed. Trillas, primera edición.

INCOLA MATTENCCI, NORBERTO B. Diccionario de política. 4ª edición. Siglo XXI. México, 1985.

MANDEL E. Y DEUTSCHER I. Qué es la burocracia. Ed. Quinto Sol.

CHIAVENATO IDALBERTO. Introducción a la teoría general de la administración. Ed. Mc. Graw Hill, tercera edición.

CROXIER MICHELL. El fenómeno burocrático. Amorrutu editores, Buenos Aires, 1969.

CHINOY ELY. La sociedad. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1969.

MOUZELIS NICOS P. Organización y burocracia. Un análisis de las teorías modernas sobre organizaciones sociales. Ed. Península, 1975.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Ed. Porrúa. S.A. México, 1989.

MENDIETA Y NUÑES LUCIO. Sociología de la burocracia. Ed. UNAM. México 1961.

WEBER MAX. Que es la burocracia. Edic. s/n. Ed. La Pléyade. Buenos Aires. 1977.

SIRVENT CARLOS. HERNÁNDEZ SALVADOR Y OTROS. Burocracia. Ed. UNAM. México 1973.

C. NORTHCOTE PARKINSON, NIGEL ROME. Comunicate. 1ª edición. Ed. Diana. México 1981.

FROMM ERICH. ¿Tener O ser? Ed. Fondo de Cultura Económica, primera edición. 1987.

KAPLAN MARCOS. Crisis y futuro de la empresa pública. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, primera edición. 1994.

HAROL KOONTZ, CYRIL O' DONNEL, HEINZ WEIHRICH. Elementos de administración. Ed. Mc. Graw Hill, tercera edición.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA.

- BLAW PAUL M. La burocracia en la sociedad moderna. Ed. Paidós, México 1974.
- CROZIER MICHELL. El fenómeno burocrático. Ed. Amorrutu Editores, Buenos Aires 1969.
- JACOBY HENRY. La burocratización del mundo. Ed. Siglo XXI, México 1972.
- LUDWING VON MOISÉS. Burocracia. Ed. Biblioteca de la libertad, Madrid, España 1973.
- SAUVY ALFRED. La burocracia. Ed. Universitaria, Buenos Aires 1976.
- ABELLAN ANGEL MANUEL. Burocracia y régimen soviético. Revista de estudios políticos Núm. 39, Madrid mayo - junio 1984.
- ABELLAN ANGEL MANUEL. La paradójica fortaleza de la burocracia frente a la ideología marxista. Revista de estudios políticos Núm. 39, Madrid enero - febrero 1984.
- LENINI WANDIMIR. Contra la burocracia. Diarios de los secretarios de Lenin. Ed. Shmindel, Buenos Aires 1973.
- El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva Weberiana. Los administradores del sector público mexicano. Centro de investigación y docencia económica, México 1981.
- CERON FERRER, ENRIQUE. La burocracia: Un enfoque sistémico. Tesis Licenciatura (Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública) UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México 1985.
- DAMIÁN SALAS JOSE ALFREDO. Repercusiones de la burocracia en una secretaria de estado. Tesis Licenciatura (Licenciado en Administración) UNAM, Facultad de Contaduría y Administración, México 1984.
- CELORIO IBÁÑEZ ARACELI DEL CARMEN. Las formas ocupacionales, aprendizaje, adiestramiento y capacitación de la Burocracia en México. Para un servicio adecuado. Tesis Licenciatura (Licenciado en Derecho) UNAM, Facultad de Derecho, México 1981.
- JIMENEZ PELAYO IRMA ELIZABETH. Origen, desarrollo y problemática de la burocracia en México. Tesis Licenciatura (Licenciado en Derecho) UNAM, Facultad de Derecho, México 1983.
- ZÚÑIGA VAZQUEZ ESTHER BEATRIZ. La burocracia pública en México. Tesis Licenciatura (Licenciado en Sociología) UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México 1975.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

SITIOS CONSULTADOS EN LA INTERNET.

<http://servidorfce.unal.edu.co/docentes/parrar/taylor/weber1.htm>

<http://www.inegi.gob.mx>

<http://www.dgbiblio.unam.mx>