UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE COMERCIO Y ADMINISTRACION

El Administrador Profesional como Asesor en el Sector Público

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN ADMINISTRACION
DE EMPRESAS
PRESENTA:

SALVADOR CABRAL DE ALBA

1967

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

H. JURADO REVISOR:

LIC. Y C.P. GERMAN FONSECA LOPEZ

ING. ALBERTO CAMACHO SANCHEZ

C.P. ALFREDO F. GUTIERREZ

! UN SINCERO RECONOCIMIENTO !

A mis Padres, a mi Esposa y a todas aquellas personas que - han contribuido a mi formación.

C O N T E N I D O

M O T I V A C I O N 17

P R I M E R A P A R T E

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA ADMINISTRACION

CAPITULO I : LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA ANTIGUEDAD.

1.- Administración en Egipto. 23
2.- Administración en China. 26
3.- Administración en Grecia. 29
4.- Administración en Roma. 33

CAPITULO II: ADMINISTRACION CIENTIFICA

1.- Antecedentes. 43
2.- Elementos. 47
3.- Principios. 50

S E G U N D A P A R T E

PARTICIPACION DEL PROFESIONAL EN EL SECTOR PUBLICO:

CAPITULO III : ESTUDIOS DE ORGANIZACION Y SISTEMAS. 73

1.- Planeación del estudio. 73

2.- Ejecución del estudio. 76

3.- Presentación, aprobación e instalación de las medidas correctivas. 83

- Manual de organización y sistemas. 84

- Instalación de medidas correctivas. 94

CAPITULO IV : INTERVENCION EN ASPECTOS DE INTEGRACION. 113

1.- Reclutamiento. 114

2.- Selección. 120

3.- Introducción y desarrollo. 121

T E R C E R A P A R T E

ESTRUCTURACION DEL CUERPO DE ASESORES EN ADMINISTRACION EN UNA SECRETARIA DE ESTADO:

CAPITULO V : ALGUNAS EXPERIENCIAS EN LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. 131

CAPITULO VI : UBICACION QUE SE PROPONE PARA EL CUERPO DE PROFESIONALES EN ADMINISTRACION. 143

1.- Creación de un Comité de Administración. 146

2.- Estructura propuesta para el cuerpo de Asesores en Administración. 148

C O N C L U S I O N E S . 153

B I B L I O G R A F I A . 161

M O T I V A C I O N.

Ningún ser humano que se jacte de formar parte de una colectividad, puede permanecer indiferente ante los acontecimientos que afectan al gobierno de la comunidad en que vive. Motivado por este pensamiento y alentado por el ideal que en mis años de preparatoriano tomó forma; decidí cursar la Licenciatura en Administración de Empresas y desarrollar lo más útil de mis esfuerzos al servicio de la Empresa que como coloso; forma el Estado.

A través de cinco años de experiencia en diversas Dependencias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Publico como asesor, tuve la oportunidad de reafirmar mis aspiraciones y proyectar mis conocimientos a este sector; siendo el presente trabajo el resultado de mis experiencias e inquietudes, que además de cumplir con un requisito académico, deseo sirvan de estímulo y guía a los Administradores Profesionales que se proyecten en el Sector Público en el futuro.

PRIMERA PARTE.

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA ADMINISTRACION.

CAPITULO I.

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA ANTIGUEDAD.

Como resultado de las investigaciones que de la antigüedad se han realizado, así como, del interés existente en toda época por conocer las características en que se desarrollaron nuestros antepasados, se ha llegado a afirmar con suficiente exactitud, que los problemas administrativos datan de la época más remota, y así encontramos que las tareas del administrador han sido tradicionales a través de la historia. Sin embargo, sólo se conocen descripciones escasas respecto a las funciones específicas de los antiguos gobiernos, entre los que se destacan las de los pueblos Egipcio, Chino, Griego y Romano.

1.- ADMINISTRACION EN EGIPTO:

Max Weber observa, " nos dice Galván Escobedo en su tratado de Administración General " que en Egipto, el país más antiguo al que se le conoce una administración burocrática estatal, los reglamentos de orden público y colectivo, para el uso de los canales fluviales, son una necesidad; debido a factores de carácter técnico y económico. Entre los factores esencialmente técnicos se encuentra el hecho de que los medios modernos de comunica-

ción han sido, en parte, los iniciadores de la burocratización. Las tierras, los canales, los ferrocarriles, los telégrafos, etc. son de servicio público y, por tanto, al menos en parte, deben ser administrados en forma colectiva y por el poder público, aunque en parte también su administración sea técnicamente independiente.- En esa forma, los medios contemporáneos de comunicación juegan, con frecuencia, un papel similar al de los canales de la Mesopotamia y las reglamentaciones en el uso de las aguas del Nilo en el Oriente Antiguo. El grado en que los medios de comunicación se han desarrollado es una condición de decisiva importancia para la posibilidad del desarrollo de la administración burocrática, aunque no sea la única.

La administración y economía del antiguo Egipto se caracterizó durante la 4a, 11a. y 18a. dinastías por una estricta coordinación de esfuerzos de los miembros de la comunidad, a fin de garantizar a la misma en su conjunto el más alto grado de prosperidad económica, pero para lograrlo hubo necesidad de aprovechar experiencias valiosas que les fueran heredadas por los faraones. Los Ptolomeos hicieron suya la idea dado que se adaptaba a su especial manera de ser, puesto que consideraban al país una propiedad privada, una "casa grande".

A través del gobierno de los ptolomeos, la administración pública en Egipto por primera vez se sistematizó,

obteniéndose un sistema administrativo que podría considerarse codificado, coordinado y puesto en marcha como una bien lubricada maquinaria, construida para un propósito específico, el cual era bien conocido y entendido por el pueblo eliminándose así, cualesquier facultad discrecional de los agentes del Estado.

Al considerar las características de la Administración Pública Egipcia y como producto de sus observaciones, Rostortzeff comparó estos aspectos con los que caracterizaron al medio administrativo de Filadelfia, Estados Unidos, encontrando a éste como un sistema que reflejaba con gran exactitud la maquinaria administrativa de los ptolomeos, cada fase de la administración de Filadelfia se regía por los mismos principios.

La agricultura, la ganadería, la industria y el comercio se conducían en su conjunto por líneas idénticas a las del antiguo Egipto, constituyéndose así, Filadelfia, en un pequeño Egipto.

La Institución gubernamental Otomana, se caracterizó como un sistema de servicio civil eficiente, aunque se fundaba en sistema mixto de castas: la cristiana y la mahometana, manteniéndose durante largo tiempo en la historia de la civilización de esa región un sistema de burocracia organizada, central y provincial.

2.- ADMINISTRACION EN CHINA:

Independientemente de los antecedentes que a este respecto se manifestaron con anterioridad al año 551 - A. de C. que sin duda habrán sido ricos en experiencias, únicamente consideraremos las manifestaciones que en - materia de administración se presentaron con posterioridad a esta fecha.

Para Confucio el problema gubernamental fué de vital importancia en su filosofía y así vemos que adopta la profesión de servidor público, siendo; por más, prolífera su obra no sólo en filosofía moral, sino también en política y gobierno, entre las cuales se incluyen - sus observaciones sobre los funcionarios leales y co - rrectos así como sus "Reglas de Administración Pública" que constituyen un verdadero código administrativo y - de las cuales se consignan las siguientes:

1a.- Los gobernantes y dirigentes de gobierno debieran conocer ampliamente las condiciones del país. - Conociendo estas condiciones, los gobernantes debieran tomar cuidadosa nota de las calamidades naturales y sociales y tratar de eliminar las causas de todo problema.

2a.- El gobernante debiera captar siempre el "justo medio". Lo que Confucio quería decir con "justo medio" era que debería abordarse un problema buscando -- las más amplias diferencias de opinión y haciendo el -

más cuidadoso estudio de los hechos con espíritu de - absoluta imparcialidad y desinterés y, entonces, re - solverlo moderada, práctica y lógicamente, de acuerdo con las mas estrictas reglas de ética.

3a. El "espíritu público" es esencial para lle - var con propiedad las riendas del gobierno, sin fa -- voritismos ni partidarismos.

4a. El gobierno debe promover el bienestar económico del pueblo.

5a. La conducta apropiada en la administración - pública es mantenerse ocupado en ella. Confucio dice que el arte de gobernar es conservar los asuntos del- gobierno en la mente sin cansancio ni reposo, y ejer- cerlo con inquebrantable consistencia. La institu -- ción del gobierno benévolo basado en la virtud y pro- piedad significa una total reorganización de la polí- tica. Desde los más insignificantes fenómenos del -- Estado hasta las operaciones de la más alta política- fundamental debieran ocupar, permanentemente, la aten ción de los administradores.

Por el año 500 A. de C., Micius, quien fundó una rama de la escuela de Confucio, expresó un interés -- más concreto en los métodos administrativos, sin em - bargo, a Chow se le atribuye un manual más específico sobre administración y gobierno de China. Estos docu

mentos de Micius y Chow indican como se desenvolvió en la antigua China; la Administración como un arte, la - Organización como una ciencia y la Dirección o Geren - cia como una técnica.

A fin de observar algunos elementos que en la actualidad constituyen los principios de administración- moderna, y que habían sido considerados en tiempos remotos, se mencionan los ocho factores que el primer ministro necesita tomar en cuenta para gobernar los diferentes departamentos de la Administración y los cuales se encuentran en uno de los párrafos de la Constitu -- ción de Chow que han sido reproducido por Kuo-Cheng-Wu:

El primero se refiere a la organización, para que pueda establecerse el gobierno del Estado. El segundo corresponde a las funciones para que el gobierno del - Estado pueda ser comprendido. El tercero corresponde- a las relaciones de manera que el gobierno del Estado- pueda ser cooperativo. El cuarto corresponde a los -- procedimientos para que el gobierno del Estado pueda - ser eficiente. El quinto corresponde a las formalidades de modo que el gobierno del Estado pueda ser corregido. El octavo corresponde a los registros de modo - que el gobierno del Estado pueda ser supervisado".

Otro aspecto que es sorprendente, (dado que se manifestó en la dinastía de Han 202 A. de C.) es el de -

los exámenes de admisión para el servicio civil, algo semejante en cuanto a su naturaleza a los exámenes de ingreso muy de moda en el presente siglo. Con este hecho se confirma una vez más la universalidad de los principios de administración, dado que tienen sus orígenes, en muchos casos, en los siglos que antecedieron al nacimiento de Cristo.

Resumiendo, se puede decir que los chinos en la antigüedad, sin contar con medios de comunicación que nos son propios, obtuvieron un gran éxito político y administrativo al cumplir con la tarea de administrar tan vasto imperio, logrando así una unificación nacional, un sistema de dirección de empresas, un servicio civil desarrollado y un dominio completo de muchos de los problemas que en la Administración Pública moderna se presentan.

3.- ADMINISTRACION EN GRECIA:

Es de todos bien conocido, el resplandor que caracterizó a la cultura helénica, siendo en el campo de las ciencias modernas, el punto de partida la herencia que a la humanidad nos legara el pueblo griego.

La mayoría de los historiadores nos describen que la evolución gubernamental de los estados griegos pasó por cuatro etapas: Reinos, aristocracias, tiranías y democracias, siendo el Estado de Atenas el más destacado.

La aristocracia y la democracia son las etapas que nos ofrecen mas fuentes de estudio en el campo administrativo y así encontramos que la aristocracia existió - desde el principio de la historia misma, hasta el siglo quinto A. de C., caracterizándose este período gubernamental por estar constituído por el Areópago y el Ar -- contado quienes desempeñaban las funciones legislativas y ejecutiva, respectivamente. Estos últimos, los arcontes, que en un principio era uno, creciendo el número - primero a tres y finalmente a nueve, nos revelan la existencia de un funcionalismo diversificado, dado que cada uno de ellos tenía sus propias y bien definidas funciones.

La democracia, en cuya época sobrevino la edad de- oro de Atenas, las instituciones que eran la poulé o -- consejo de los Quinientos, la Ecclesia o Asamblea popular y la Dicasterio o corte principal ateniense, se caracterizaron por su variedad.

A través de la Ecclesia que fue la verdadera fuente de autoridad soberana, encontramos el origen del gobierno de las mayorías, antes del advenimiento del go - bierno representativo. A este respecto, José Galván Escobedo, menciona los siguientes datos:

El origen del gobierno de las mayorías se encuen - tran los griegos. Sin embargo, ni ellos ni los romanos lograron percibir una necesidad que en nuestros días es

evidente. En las antiguas democracias el ciudadano sólo podría ejercer sus derechos haciéndose presente en las asambleas. La segunda etapa del constitucionalismo, - el gobierno representativo, surgió por primera vez en- Inglaterra en el siglo XIII. El principio representativo amplió el campo del gobierno democrático hasta -- abarcar toda una nación. Sin embargo, pronto se hizo- evidente que existen límites geográficos más allá de - los cuales dicho principio es inaplicable. La tercera etapa de esta evolución es la del gobierno federal, -- que aparece por primera vez en la historia al evolucionar la Confederación suiza hasta llegar a la Suiza moderna, y tuvo su primera aplicación en gran escala en- la organización de los Estados Unidos de América.

Al igual que los antiguos egipcios, los griegos - nos legaron pocos escritos sobre sus sistemas administrativos; sin embargo, pueden encontrarse datos aislados, de amplio interés administrativo como el párrafo- siguiente, que está tomado de la Oración fúnebre de Pericles, al honrar a los héroes de la guerra del Peloponeso:

"Nuestro gobierno se llama una democracia porque- su administración está en manos no de pocos, sino de - muchos. No obstante, aunque todos los hombres son --- iguales ante la ley, la comunidad los aprecia de acuer

do con sus méritos. Ni la posición social ni la riqueza; sólo la capacidad determina el servicio que rinde un hombre. Nuestros ciudadanos se interesan tanto por sus asuntos privados como por los públicos; sin embargo, la atención a sus asuntos personales no les impide dedicarse también a servir a la comunidad. De hecho, nosotros consideramos a un hombre que no rinde un servicio público, no como al que se dedica a sus propios negocios, sino como un hombre inútil. Todos nosotros estamos de acuerdo en considerar y decidir la política pública, con la convicción de que los debates no son un obstáculo a la acción; pero que la acción fracasaría seguramente si no se llevara a cabo sin una amplia discusión previa de la misma. Es por eso que poseemos las mejores iniciativas en lo que hacemos y las más avanzadas deliberaciones en lo que planeamos."

Todo ciudadano de Atenas en una u otra forma durante su vida, había prestado un servicio público, aunque éste fuera por un sólo día, no existiendo así, puestos nominativos. Esta situación vino a ser modificada por Pericles al introducir hacia el año 462 A. de C. una modalidad a fin de establecer continuidad en la Administración Pública, a través de un plan de remuneración de funcionarios.

Sin embargo y pese al alto grado de perfección que alcanzó el pueblo griego y sus instituciones, no lograron desarrollar un servicio civil especializado, perdién

dose efectividad en la toma de decisiones, debido a las constantes discuciones intrascendentes en que se desa - rollaba la asamblea griega, por la falta de especialización de los funcionarios.

La creencia general respecto al desarrollo de la -- Administración Privada en la antigua Grecia, es de que - ésta era deficiente, y por tanto distó mucho de los re - sultados obtenidos en otros pueblos que sí nos legaron - principios valiosos, como Egipto y China. El primero a- través de los poderosos administradores de los faraones- y el segundo a través de su bien desarrollado servicio - civil.

4.- ADMINISTRACION EN ROMA:

De los pueblos de la antigüedad, el Romano es sin - duda uno de los que alcanzó mayor grado de perfección -- en el ámbito de la administración, dado que pudo cons - truír, gracias a su genio para organizar, el Imperio --- más grande de todos los tiempos.

Tocó a los romanos la difícil tarea de desarrollar- y transformar un gobierno regional en un gobierno univer sal, marcando así las dos etapas principales de la histo ria de Roma: La República y el Imperio, ajustándose sus- formas de organización a las necesidades específicas de- éstas dos épocas. La República cubre el período de la - ciudad-estado, caracterizada por un gobierno municipal;-

El Imperio, por su parte, requirió de cambios estructurales que le permitieran adaptarse a las necesidades que imponía la hegemonía mundial. El Consejo de Ancianos, por ejemplo, evolucionó debido a este fenómeno, de un cuerpo de estado mayor, hasta una bien definida autoridad de línea.

La función ejecutiva gubernamental, quizá en ningún otro caso de la historia, se presentó tan diversificada, al grado que impresiona por su variedad de funciones y niveles; y así encontramos gran diversidad entre la denominación de los Magistrados: Cónsules, pretores, tribunos, cuestores, curules, etc.

Para los fines de introducirnos aunque sólo sea en forma superficial en la maquinaria administrativa gubernamental de la antigua Roma, analizaremos las funciones de los cónsules, así como su evolución respecto a la transformación de la República en el Imperio Romano.

"Los Cónsules, una vez destruida la monarquía por la Revolución, se transformaron en los Magistrados principales del Régimen, cuyo cargo era de elección anual, misma que hacían los centuriones por medio de sus comicios. Sus funciones a pesar de ser parcialmente administrativas y judiciales, eran, sobre todo, de carácter militar; el cónsul mandaba los ejércitos. En esto se diferenciaba del pretor, que era, ante todo, un magistrado civil. El número de pretores fue diferente en diversos-

períodos de la historia romana, pero siempre hubo dos - Cónsules, dualidad que se expresa en el propio vocablo- "Cónsul", que equivale a "asociado". Ya que un cónsul- no podía estar presente en todo tiempo y lugar, por lo- menos dos eran mejor que uno.

En la historia romana era frecuente que los cónsu- les alternaran en el servicio interior y en los dominios. En otras ocasiones era necesario que ambos cónsules es- tuvieran ausentes u ocupados en diferentes campos. Cuan do actuaban juntos se alternaban en el mando en días -- sucesivos; sistema defectuoso al que debe atribuirse el terrible desastre que aplastó a los ejércitos romanos - en la gran batalla de Canas. El sistema colegiado, a - pesar de las implicaciones del término, se ajustaba me- jor a la actuación separada que a la acción conjunta.

El sistema resultó ser en general, adecuado cuando los dominios romanos eran pequeños. Con la extensión - de su imperio, Roma llegó a incluír muchas provincias - fuera de Italia, por lo común bajo un régimen militar.- Esto determinó el desarrollo del sistema pro-consular - que en sus formas más tempranas no eran tanto una dele- gación como una prolongación de la autoridad consular.- Bajo este sistema los cónsules y pretores después de un año de servicios pasaban a regir los destinos de una -- provincia como pro-cónsules. En las condiciones moder- nas esto podría parecer un descenso, pero era lo con --

trario en la antigua Roma. Gobernar una provincia con todas sus oportunidades de peculado se convirtió en el mejor premio que podría ofrecérsele a un magistrado romano. El poder que desplegaron éstos gobernadores provinciales acabó por destruír la república.

El sistema de gobierno provincial experimentó una gran modificación como producto de las reformas que efectuara Augusto durante su reinado. Dichas reformas suprimieron las deficiencias administrativas anotadas en el párrafo anterior. También desapareció la prolongación de la autoridad consular a las provincias, dando así nacimiento en el ámbito administrativo a un auténtico sistema de delegaciones gradual. A través de la ley Pompeyana del año 53 A. de C. se le invistió al puesto de procónsul de un carácter eminentemente de puesto público separado, revistiendo a la elección de características peculiares, tales como: Quien hubiese desempeñado en los 5 años precedentes las funciones de cónsul o de pretor, no podía ser electo para precónsul.

Sin embargo, y pese a los grandes aciertos que en materia de administración operaron durante el Imperio, no fue sino hasta el reinado de Diocleciano cuando las viejas formas republicanas desaparecieron y con ellas se borraron los vestigios del constitucionalismo.

El sentido que guió a Diocleciano para efectuar sus reformas fue el de fortalecer la autoridad imperial

para evitar las reducciones de autoridad que sufrieron sus antecesores y motivo por el cual fuera asesinado - Julio César al tratar de absorver todo el poder.

A este respecto y dado que en materia de administración los cambios más importantes del Imperio fueron los que llevó a cabo el emperador Diocleciano, se consignan las palabras de reconocido autor:

"Al mudarse la residencia imperial, Roma dejó de- ser la capital y se convirtió de hecho en una villa de provincia; también Italia quedó reducida a la condición de provincia. Los sistemas de organización que introdujo Diocleciano para alcanzar la autoridad máxima son vitales. El principal de ellos fué la nueva aplicación - del principio gradual. Desaparecieron los antiguos gobernadores de provincias y en su lugar aparecieron graduaciones sucesivas de autoridad delegada. Inmediata - mente, bajo el emperador, venían los prefectos pretorianos; bajo estos, los vicarios o gobernantes de las diócesis y luego los gobernadores de provincia, bajo los - cuales, a su vez, se hallaban diversos funcionarios de- menor importancia. Esta delegación hacia abajo en unidades mínimas demostró ser un modo eficiente de estabilizar la autoridad central.

Otra de las reformas de Diocleciano fue una separación completo de los departamentos civil y militar. — Los prefectos pretorianos, los vicarios y los gobernadores de provincia eran sólo magistrados civiles, un -

hecho que limitaba aun más sus poderes. Paralela a la de los magistrados, estaba la organización militar gradual, compuesta de graduaciones sucesivas; magistri militum, duces, comitum, etc. representando igualmente una cadena contínua de autoridad delegada. Diocleciano no alcanzó a efectuar una separación de lo ejecutivo y lo judicial; pero facilitó una mayor claridad delas distinciones funcionales que posteriormente fueron apareciendo en el gobierno civil.

Roma no fue destruida por un enemigo exterior. En su etapa final, o sea el período de las grandes migraciones, el mundo romano fue invadido por pueblos germánicos cuyos jefes solían recurrir a las guerras y al pillaje. Pero los pobladores germánicos no destruyeron el imperio; se limitaron a ocupar lo que ya estaba destruído pues, cuando aparecieron en escena ya Roma estaba en decadencia. Las causas de la caída de Romafueron totalmente internas, de carácter esencialmenteeconómico. Los objetivos del gobierno romano habían sido económicamente destructivos desde el principio y los tardíos esfuerzos que hicieron algunos emperadores para la conservación del imperio no pudieron evitar la catástrofe final. Roma núnca produjo, sino que se apoderaba de lo ajeno y murió cuando no quedaba yanada de qué apropiarse. Sin embargo, jamás pueblo alguno alcanzó un objetivo mayor en eficiencia organiza-

da ni con mayor éxito.

La caída del Imperio no disminuye la importancia de lo que pueden enseñarnos las instituciones de Roma.- La capacidad para organizar que los caracterizó significaba capacidad para coordinar. Las facultades coordinadoras de los romanos quedaron demostradas por el hecho de que su organización resultó adecuada para el logro de sus propósitos. La complejidad del funcionalismo romano constituye la mejor prueba de la capacidad romana para el orden. Dicho orden se basaba en la eficiencia de la disciplina romana. Crearon un gobierno ordenado, que impuso el orden a un mundo caótico y este orden era tan intrínseco que ni siquiera las frecuentes luchas por el poder, que empañaron la historia de Roma, consiguieron perturbarlo.

De las civilizaciones que se desarrollaron en la antigüedad (A. de C.) destacan sin duda los cuatro países a los que nos hemos referido en el presente capítulo.

Cada uno con características diferentes que imprimieron en su época rasgos peculiares a la Administración y los cuales han servido, en algunos casos, como fundamentos a la filosofía administrativa actual. Confirma mi tesis, el hecho de que la organización municipal de Filadelfia sea copia de la que existiera en Egipto en la época de los faraones.

No ha sido mi propósito hacer un examen minuciosamente histórico de la administración en la antigüedad, sino por el contrario, sentar las bases de orientación histórica que requiere cualesquier tipo de ensayo y a la vez demostrar a los escépticos, que los principios administrativos datan de épocas remotas, dándole a esta disciplina, características de universalidad. Asimismo, afirmar que los problemas de la Administración Pública han sido preocupación constante de todos los pueblos en todas las épocas.

CAPITULO II.

ADMINISTRACION CIENTIFICA

1.- ANTECEDENTES:

Si bien es cierto que en la antigüedad, Edad Media y hasta el Siglo XIX la Administración no se reglamentó y codificó satisfactoriamente, se puede justificar debido a la diversidad de regímenes y las dificultades que en materia de comunicación existieron; lo que es incomprensible y grandemente perjudicial, es que en nuestra época, caracterizada por el constante y dinámico diálogo entre los pueblos, no se haya realizado un esfuerzo universalmente válido para definir los principios y técnicos de la administración. De este hecho se deriva, que esta disciplina se agite en un mar de corrientes y en ocasiones conozcamos de posturas antagónicas. Este fenómeno se agrava más, si partimos de la base que en todo grupo social la administración juega un papel de importancia vital.

Pocos han sido los tratadistas que han realizado esfuerzos de consideración por sentar las bases para una filosofía administrativa cuya aceptación fuere universal.

En este orden de ideas, fué hasta la compilación de las experiencias del Ingeniero Henri Fayol, de nacionalidad francesa, cuando el mundo moderno conoció de principios de la administración; existieron otros inten

tos con anterioridad a Fayol, tales como el del estudiante inglés de industrias, Charles Babbage, quien - escribiera hacia el año de 1832 un tratado de "Economía de los Manufactureros", y en el cual plantea algunos principios cuya aplicación en las industrias, elevaría la productividad. Medio siglo después un industrial estadounidense realizó un esfuerzo para adoctrinar a través de ciertos principios a los elementos -- ejecutivos sobre el proceso fabril, fracasando en su intento.

Cuatro años después del ensayo de Henry R. Towne, el Dr. Woodrow Wilson preparó un estudio sobre la administración pública que fuera publicado por la Academia de Ciencia Política de la Universidad de Columbia. De los criterios que en el ensayo se exponen, sobresalen los siguientes:

"Para alcanzar una mejor organización y los métodos de trabajo más eficientes en las oficinas públicas, es necesario realizar un estudio cuyo objetivo es descubrir: lo que el gobierno puede hacer apropiadamente y - con éxito, buscando la máxima eficiencia con el menor - costo posible".

Pese a las constantes afirmaciones de Wilson, de - que la Administración es eminentemente práctica, afirma que antes de emprender dicho estudio, es necesario "considerar históricamente la disciplina para determinar --

con base en ese conocimiento el objetivo, así como los mejores métodos para alcanzarlo".

Después nos dice Wilson que la administración era el fruto científico del estudio de la política y el cuál no adquirió su carácter sistemático, sino hasta el Siglo XVII. Debido a que enmedio de una batalla de principios legales, nadie prestaba atención a los aspectos administrativos públicos puesto que ocupaba la atención de los pensadores el enfoque legal o constitucional del gobierno.

El enfoque normativo científico que Wilson diera a la administración, demuestra que su criterio se inclinaba por la existencia de una aplicación científica de la misma en el sector público, dándole así, desde fines del siglo XIX, el carácter universal que tiene actualmente.

Otra de las consideraciones valiosas de Wilson, respecto a la Administración Pública, es la indicación de que en las democracias es más difícil contar con una buena administración, dado que se dificulta que el pueblo se adoctrine rápidamente en el campo ejecutivo y que mantenga un balance saludable de su gobierno.

De gran valor en nuestros días son las soluciones que propone para las democracias el mismo autor:

A) Preparación constante del pueblo.

B) Propiciar una opinión pública cuyo control de-

mocrático, se manifieste a través de la crítica autorizada.

C) Capacitación permanente de funcionarios.

Respecto a los principios de la administración, manifiesta Wilson, que estos "son estables pero su aplicación debe atender a sus diferencias fundamentales, según el medio ambiente".

De lo antes expuesto podemos concluir que la aportación de Wilson en la grandiosa tarea de cimentar los principios de esta disciplina, fue por más valiosa, dado que cubrió una etapa necesaria de la evolución histórica de la Administración.

Mucho se ha discutido en el ambiente profesional si la Administración es una ciencia, arte o técnica; sin que hasta el momento se haya uniformado el criterio profesional al respecto, más no es mi intención profundizar en este debate, dado que sería tema más que suficiente para una tesis profesional o un tratado de grandes proporciones.

Si bien es cierto que en la fase inicial de su doctrina Fayol encaminó y aplicó sus experiencias al ámbito industrial; en la tercera fase de expansión de sus postulados, al completar y profundizar los principios doctrinales para hacerla universal, sentó las bases de aplicación en el campo de la administración pública. Este fenómeno lo comprueba el hecho de que Fayol dedicara los -

últimos años de su vida a escribir sobre este segundo ámbito, con el firme propósito de hacer más eficiente la operación del sector público, lo que dió en llamar: Industrialización del Estado.

Su preocupación por imprimir universalidad a los principios de administración que postuló la encontramos en su obra "L'Eveil de L' esprit public" cuando escribe: "mi atención seguía también todos los demás tipos de empresas, así como la familia y el Estado. Poco a poco me compenetré de que determinados principios administrativos eran aplicables a todas las empresas, cualquiera que sea su naturaleza, objetivos y magnitud. De la agrupación de estos principios, de estas reglas y de estos procedimientos, salió la doctrina expuesta...."

"No hay una doctrina administrativa para la industria y una doctrina administrativa para el Estado, no hay más que una sola doctrina administrativa. Los principios y las reglas que valen para la industria valen para el Estado y recíprocamente".

2.- ELEMENTOS:

Es generalmente aceptado el hecho de que la Administración está compuesta por ciertos elementos, sin embargo, no se ha logrado unificar los criterios en cuanto al número y contenido de los mismos. Existen

al respecto quienes dividen a la administración en -- tres elementos, entre ellos la American Monagument -- Association que considera que en la administración -- existen tres elementos que son: la Planeación, la Organización y la Supervisión.

Una de las divisiones que ha contado con más adep-- tos, es la que considera cuatro elementos; "Planeación, Organización, Ejecución y Control", existiendo la variante de que algunos tratadistas llaman Dirección al tercer elemento.

El precursor del movimiento llamado Alministración Científica, el francés Henri Fayol, divide a la administración en cinco elementos que son:

A) PREVISION: cuya principal manifestación, se - - gún Fayol, es el programa de acción el cual establece la línea de conducta que se ha de seguir, las etapas que se han de franquear y los medios a emplear en un tiempo determinado.

Creo que Fayol, olvida aspectos tan importantes de previsión como la investigación. Así mismo define como previsión lo que a mi juicio es la planeación.

B) ORGANIZACION: Para Fayol, organizar es proveer a una empresa de todo lo que es útil para su funcionamiento: Materiales, herramientas, capitales y personal, incluye a mi juicio algunas de las funciones que co-- rresponden a la Integración en el elemento Organiza - ción.

C) DIRECCION: El tratar de hacer funcionar el cuerpo social, una vez que ha sido constituído, es lo que Fayol llama Dirección, repartiéndose esta misión entre los diversos jefes de la empresa; continúa diciéndonos: "Para cada jefe, la dirección consiste en sacar el mejor -- partido posible de los agentes que componen su unidad".

"El arte de dirigir se basa en ciertas cualidades - personales y en el conocimiento de los principios gene - rales de la Administración".

D) COORDINACION: Para Fayol, coordinar es introducir la armonía entre todos los actos de una empresa, con objeto de facilitar su funcionamiento y su operación. A- este respecto considero que la coordinación se puede definir como la suma de esfuerzos que permiten alcanzar -- unidad en la acción y para visualizar este concepto te - nemos el siguiente ejemplo; cuando un equipo de remo pa ticipa en una regata, se observa que el grupo de remeros al unísono, levantan el remo, lo hunden de nuevo en el - agua e impulsa; cada miembro sabe lo que debe hacer a la voz del guía, sumándose cada esfuerzo del grupo. He aquí la coordinación en su manifestación más elemental.

Ahora bien, no estoy de acuerdo con Fayol, respec - to al tratamiento que le da a la coordinacion, dado que- la considera como elemento independiente, siendo que - -

forma parte del elemento Dirección que persigue como finalidad, la armonización de los esfuerzos individuales para la obtención de los objetivos de grupo. Apoyando la afirmación anterior, KOONTZ Y O'DONNEL definen a la coordinación como "La esencia de la gerencia".

E) CONTROL: Es el elemento último del proceso administrativo y consiste en comprobar si todo se ha desarrollado de acuerdo a los programas adoptados, a las ordenes dadas, a los principios admitidos, etc.. A este respecto considero que la concepción que del control expresa Fayol es completa y su aplicación en la actualidad es factible porque consigna tres etapas esenciales para que exista control: a) Análisis de la acción, b) Determinación de las variaciones operadas respecto a lo programado y c) Corrección a fin de evitar futuros errores.

Así damos por finalizada la breve consideración de los cinco elementos en que divide Henri Fayol, a la Administración, no habiendo querido profundizar en estos temas, dado que, los dos primeros capítulos de la presente tesis llevan la finalidad de introducir al lector al tema central consignado en el título de este trabajo.

3.- PRINCIPIOS.

Creo sea necesario aclarar, antes de iniciar el estudio de los principios de administración que consignan el francés Henri Fayol, lo que para fines de este ensayo entendemos por principio y el cual lo definimos como lo hace George R. Terry "es el enunciado fundamental que es guía para la acción".

De lo anterior, desprendemos que el enunciamiento fundamental es aplicable a una serie de fenómenos, los cuáles se estudian esperando nos proporcionen los resultados óptimos de su aplicación. Al intentar aplicar los principios de administración que se mencionan a continuación en el sector público, deberá guiarnos el espíritu de que los resultados que se obtendrán serán confiables, así como la eliminación de errores en la realización de acciones, siendo a la vez concientes de que algunos de estos principios se pueden considerar ya establecidos universalmente, mientras que otros, no lo son. Así vemos que los principios son básicos, pero no absolutos y los que se refieren a la Administración, son flexibles dado que toman en cuenta fenómenos sociales caracterizados por condiciones variables.

La División del Trabajo: cuya aplicación debe ser prudente, dado que el exceso provoca la desintegración al sacrificar el interés humano, comparando al empleado, con una pequeña pieza de una máquina en la cual pierde toda su iniciativa.

La Autoridad: principio que establece la necesidad de mantener equilibrio entre la autoridad y la responsabilidad, a través de la definición clara y por escrito de dichos factores. Es comprensible la necesidad de este equilibrio, dado que de nada sirve responsabilizar a un funcionario o empleado determinado, si conjuntamente-

no lo revestimos de la autoridad necesaria para el desempeño de las funciones encomendadas.

La Disciplina: Este principio postula la necesidad absoluta que existe de establecer y mantener la obediencia, asiduidad, actividad, conducta y todos esos signos exteriores de respeto a nuestras instituciones y conciudadanos, ajustadas al tipo de comunidad de la que formamos parte.

La Unidad de Mando: He aquí, uno de los requisitos indispensables para garantizar la marcha contínua y armónica de un grupo social. Este principio establece la necesidad de que para la realización de una acción, nadie debe recibir órdenes más que de un sólo jefe. Si el principio se rompe, aparece la dualidad de mando, la cual ocasiona en nuestras instituciones: El quebrantiamiento de la autoridad; la indisciplina; el incumplimiento de los deberes debido a la confusión que crea en los empleados la existencia de dos autoridades formales, no sabiendo acual de ellas atender, se escudan en las órdenes de uno para no cumplir las dictadas por el otro; rompe la estructura fijada por la organización; dificulta la coordinación; entorpece el control; etc.

A este respecto y dado que es uno de los principios que en el campo de la administración pública, se viola con frecuencia, propondré aunque sea en forma superficial, algunas recomendaciones para mantener la unidad de mando:

A) Delimitar las funciones, por escrito, de cada unidad administrativa y el personal que la integra.

B) Elaborar y mantener actualizadas, cartas de organización que permiten ubicar gráficamente a cada unidad, así como a los responsables de las mismas.

C) Establecer y mantener medios formales de comunicación que permitan detectar cualquier manifestación de dualidad de mando.

D) Preveer la presencia o representación constante del mando, debido a que una ausencia de la autoridad formalmente establecida, propicia que otro funcionario actúe sin estar autorizado, creando así la posibilidad de futuras intervenciones que terminarían irremediablemente en la dualidad de mando.

E) Finalmente, podemos decir que todos los instrumentos mencionados de nada servirán, sí no existe una supervisión constante de su cumplimiento, así como la revisión periódica de los mismos a fin de mantenerlos actualizados.

La Unidad de Dirección: principio que se formula de la siguiente forma "Un sólo jefe y un sólo programa para un conjunto de operaciones que tiendan al mismo objeto" y cuya aplicación es condición necesaria para obtener la unidad de acción, la coordinación de fuerzas y la convergencia de esfuerzos, es decir; directivas netamente definidas.

De lo anterior podemos concluir que la interpretación personal que de este principio se hace en el sector público es la de "Un programa único, que coordine el conjunto de operaciones que tiendan al mismo fin, a través de una dirección central para el ejercicio del mando, supervisión y toma de decisiones". Es decir, la necesidad de elaborar y cubrir un plan a nivel nacional para acelerar el desarrollo económico.

Subordinación del interés particular al interés general.

He aquí un principio cuya sola mención parece innecesaria, y que sin embargo, proyectado a la administración pública, resulta ser de palpitante actualidad y urgente cumplimiento. Contando con varios medios para hacerlo: a) el buen ejemplo de los funcionarios aunado a una gran firmeza que permita desterrar en lo posible, la ambición, la pereza, el egoismo, la inmoralidad, etc. b) convenios equitativos en todos los aspectos, c) vigilancia contínua y d) infundir en los subordinados el espíritu de grupo y estimular constantemente a quienes sacrifican aspectos personales en beneficio de la colectividad.

La Remuneración: Para cumplir con este principio, la remuneración deberá ser equitativa; que fomente el esfuerzo recompensando el que sea útil y que no lleve a excesos que sobrepasen los límites razonables, lo cual crea con el tiempo, por estas deficiencias, verdaderos conflictos a las futuras administraciones.

El aspecto de salarios ha sido objeto en todo tiempo de inmensurables estudios, razón por la cual he considerado conveniente mencionar únicamente estas recomendaciones, siendo además, sujeto de nuestra atención en el capítulo de "Integración" de esta tesis profesional.

La Centralización: En este principio el concepto rector lo constituye la delegación de autoridad, dado que se puede definir a la centralización como la ausencia de delegación y esta centralización va convirtiéndose en descentralización conforme se incrementa la delegación.

El grado de centralización depende de la finalidad del organismo, así como de las circunstancias específicas. En estas condiciones se puede afirmar que la centralización no es un factor bueno o malo en sí, y que puede adoptarse o no, a voluntad, existiendo siempre en mayor o menor grado.

El principal problema respecto a la postura que debemos adoptar frente a este fenómeno, radica en la determinación de sus límites, sin embargo, hay que tomar en cuenta que a este respecto es remota la posibilidad de que existan términos absolutos.

Dada la complejidad del tema, así como la imposibilidad de contar con un patrón definido que determine el grado de centralización o descentralización con

venientes, analisaremos su elemento fundamental, "La delegación de autoridad" en algunos de sus aspectos esenciales, a fin de contar con ciertos criterios normativos cuyo empleo en las dependencias gubernamentales facilitaría la toma de decisiones respecto a la adopción de sistemas centralizados o descentralizados.

La delegación se presenta cuando un superior concede a un subordinado poder, partiendo del enunciado lógico de que ningún dirigente podrá delegar autoridad que previamente no le haya sido conferida, en la inteligencia de que en administración la delegación de autoridad no debe significar la entrega total de la misma, sino que por el contrario se mantiene la autoridad así como la responsabilidad sobre las funciones delegadas; entendiéndose por ésto, que el delegante no renuncia a la autoridad y responsabilidad que sin duda le fué conferida por un superior.

Existen ciertos principios de delegación de autoridad que servirán de guía a los funcionarios en su diaria tarea de delegar y cuyo cumplimiento evitará que resulte sin efectos la delegación:

a) Los resultados que se esperan obtener; este principio postula la necesidad de olvidar la cantidad de poder que puede ser aceptada por el delegado y en su lugar considerar la autoridad que requiere para cumplir con las funciones aseguradas y alcanzar los objetivos planeados.

b) Carácter absoluto de la autoridad; la responsabilidad del subordinado ante el superior es absoluta y éste no puede esquivarla dado que deberá siempre, ser responsable ante el delegante, de igual manera el superior podrá evadir su responsabilidad a través de la delegación. He aquí el fundamento del porqué la responsabilidad se comparte.

c) Paridad de autoridad y responsabilidad; partiendo de la base que autoridad es la facultad que tiene un jefe para exigir el cumplimiento por parte de sus subordinados de las tareas asignadas y de que la responsabilidad es la obligación de usar esa autoridad para cumplir a su vez con las funciones encomendadas; la consecuencia lógica será que la autoridad de un ejecutivo determinado es correlativa a su responsabilidad, no pudiendo existir una sin la otra.

d) Unidad de mando; dado que este principio se analizó anteriormente sólo lo enunciaremos diciendo: "Para la ejecución de una actividad cualquiera, se requiere que el subordinado reciba órdenes de un sólo jefe". Si el principio se viola, se resiente la autoridad y se propicia la irresponsabilidad.

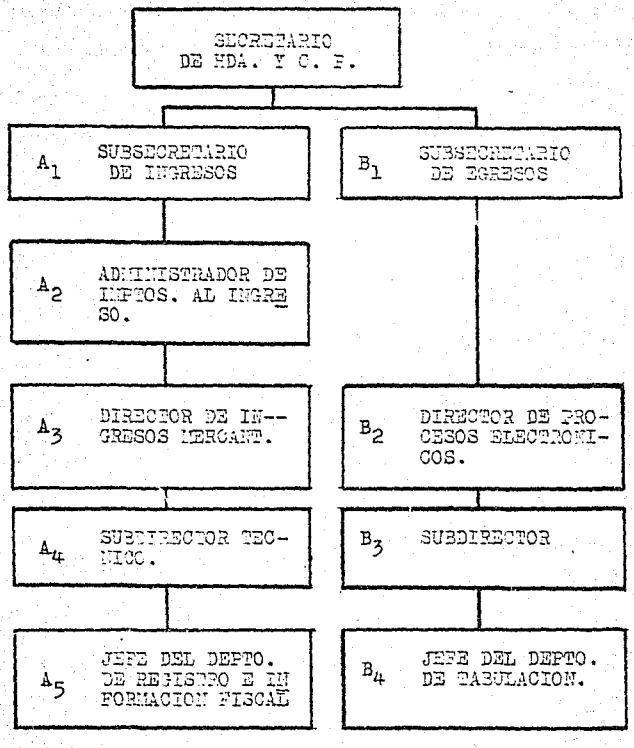
Una vez mencionados los principios que rigen a la delegación, consideremos algunas de las ventajas que acarrea a un organismo la descentralización (delegación de funciones y de autoridad), ellas son:

- Aliviar las cargas de trabajo de los altos funcionarios.
- Preparar cuadros directivos que destierren la sombra de los "indispensables"
- Elevar la eficiencia de las unidades semi-independientes a través de la competencia.
- Reducir al máximo las consecuencias funestas de un mal administrador.
- Probar en pequeña escala, y con pocos riesgos, los planes a implantarse.

Sintetizando los puntos expuestos respecto al principio de centralización podríamos decir: La centralización y la descentralización son opuestas dado que en el grado aumenta la primera, disminuye la segunda y viceversa, no existiendo una norma generalmente aceptada, que nos fije los límites de delegación. El éxito de la descentralización o centralización se basa en el conocimiento de nuestros ejecutivos, de su capacidad directiva y de las características de nuestra organización tengamos, sin embargo, la experiencia nos ha mostrado que la clave del éxito es una especie de descentralización centralizada, es decir: descentralizar en un alto porcentaje la organización y ejecución, pero la planeación y los controles fundamentales, deberán estar centralizados para obtener así, continuidad, coordinación y uniformidad en las acciones.

La escala jerárquica: Este principio nos manifiesta que para el cumplimiento de una orden determinada, así como en todas las relaciones administrativas, existe la necesidad de actuar por los niveles jerárquicos establecidos por la estructura orgánica, para no violar; la unidad de mando, el principio de autoridad, etc.. Sin embargo, la escasa comprensión de este principio, en ocasiones orilla a las instituciones a adoptar el camino más largo, produciéndose así el llamado tortugismo, sin que por ello afirmemos que sea exclusivo del estado, sino que se manifiesta frecuentemente en la administración pública por la magnitud de sus dependencias. Ahora bien, como apuntaba, el tomar medidas de sentido común, no quiere decir que se rompa con el principio de jerarquía, es más, dicho principio prevee la comunicación directa, siempre y cuando se realice a través de agentes autorizados previamente para este fin, logra con esta medida fluidez en los trámites, sin que por ello violemos principios administrativos establecidos.

A fin de hacer más objetiva la proposición consignada en el párrafo anterior, a continuación veremos un ejemplo gráfico:



Supongamos que el Subsecretario de Ingresos y el Subsecretario de Egresos han acordado la realización de la estadística de ingresos mercantiles por el ejercicio 1960. Para ello han solicitado el acuerdo del C. Secretario.

Al observar la figura anterior, se tiene una idea de las dependencias que van a intervenir en la elaboración de la estadística que nos ocupa.

Una vez realizadas las gestiones necesarias y previa planeación del trabajo, éste se inicia. Sin embargo, los funcionarios A_1 y B_1, no previeron que en el desarrollo del trabajo, los jefes A_5 y B_4 tuvieran relación directa y el jefe A_5 reconoce la necesidad de incluir un dato que vendrá a complementar la estadística, y por tal motivo solicita la intervención de A_4 para que éste a su vez, acuerde con A_3 y así sucesivamente hasta llegar a A_1. Pero no termina aquí la serie, dado que B_1, deberá dar instrucciones a B_2 y así sucesivamente hasta llegar a B_4 para que el dato que se desea incluir sea considerado en la tabulación.

Las consecuencias de este ir y venir se antojan desastrosas, dado que para cuando el departamento de tabulación reciba la modificación, nada difícil sería que el trabajo estuviera avanzado, teniéndose que repetir lo que hasta el momento se hubiere procesado.

Del ejemplo antes expuesto podemos concluir, que es necesario respetar el principio de jerarquía, pero buscando el máximo de diligencia en los procesos, y una forma de obtenerla es a través de la autorización por parte de funcionarios, para que sus subordinados mantengan comunicación directa previa reglamentación de la misma.

El orden: Este principio está establecido hace ya mucho tiempo y obedece a la fórmula del orden social: "Un lugar para cada persona y cada persona en su lugar".

Este principio, que se nos antoja a primera vista, sencillo, reviste una serie de facetas cuyo conocimiento y análisis requiere del auxilio de ciertas técnicas.

Es sin duda, en el sector público, donde se viola con mayor frecuencia, debido fundamentalmente al ingreso excesivo e irracional de personal, existiendo por ende, la saturación de personal en la mayoría de nuestras dependencias gubernamentales, o en su defecto, el desequilibrio de personal administrativo y personal profesional.

A este respecto Henri Fayol nos dice: "aplicada al estado la fórmula del orden, adquiere una amplitud extraordinaria. Es la responsabilidad de la nación con respecto a todos y a cada uno, es la suerte de cada uno prevista, es la solidaridad, es la cuestión social entera. No me detengo más ante esta inquietante extensión del principio del orden".

La Equidad: Al analizar su significado nos encontramos con la moderación que es la virtud que nos mantiene entre los extremos; e idéntica interpretación le da Fayol al decirnos "para que el personal se sienta alentado a aportar en el ejercicio de sus funciones toda la buena

voluntad y el entusiasmo de que es capaz, es preciso que sea tratado con equidad". La aplicación de este principio administrativo debe normar las relaciones humanas de los trabajadores al servicio del estado, muy especialmente de los funcionarios que hoy más que nunca deben encauzar las resoluciones respecto a sus subordinados por el camino de la moderación, del justo equilibrio, de la justicia con benevolencia.

De lo expuesto en el párrafo anterior, se concluye que los funcionarios nunca deban afectar, por consideraciones políticas a sus subordinados dando así, validez al principio administrativo de la equidad.

La estabilidad del personal: Para que una función se realice bien, se requiere que el elemento humano que la efectúa permanezca en el puesto el tiempo suficiente que lo capacite. He aquí expuesto en su concepción más sencilla el principio de la estabilidad del personal y cuyo cumplimiento deberá tomarse más en cuenta en el sector público.

Una de las deficiencias que observamos en la Administración Pública de nuestro país es la inestabilidad del personal ejecutivo, de aquel en el que recaé la responsabilidad de tomar decisiones; deficiencia que se reducinía grandemente si se observara el principio de estabilidad -al menos a ciertos niveles- y cuya solución dependería de adoptar, como se hace en otros países, el-

sistema de dos tipos de funcionarios públicos. El removible al término de la gestión de un gobernante y el inamovible, ó funcionario de carrera. Con esta medida se lograría continuidad en los programas de acción del Estado, mayor eficiencia de sus operaciones y en suma; un beneficio nacional.

Iniciativa: cuyo enunciado es la posibilidad de concebir y de ejecutar un plan, y que es uno de las más grandes satisfacciones que puede experimentar el hombre.

Este principio se ha visto minado en los últimos tiempos debido entre otras razones al exceso de automatización por la división del trabajo que fomenta la especialización. Sin embargo, no todo se ha perdido, y para contrarrestar estos efectos negativos podemos promover la revalorización del hombre estableciendo adecuadas políticas de personal que permiten una apreciación de los esfuerzos y cualidades humanas a fin de canalizar las iniciativas del personal y para ello es necesario; mantener comunicación contínua con los empleados, fomentar la toma de desiciones en grupo, establecer planes de incentivos, programas de promoción y superación tecnica, etc.

La Unión del Personal: En la actualidad, las grandes realizaciones no pueden depender de un sólo individuo, día a día se hace más palpable la necesidad de actuar en equipo. Es a esta unidad de acción a la que se refiere el principio que nos ocupa.

No es tarea fácil integrar un grupo de trabajo - puesto que se oponen a ello, entre otras razones el - celo personal, la ambición, etc., sin embargo todo — funcionario debe luchar para fomentar y mantener la - unidad de sus subordinados y para ello deberá crear,- inculcar en ellos una idea, una convicción, una místi ca que justifique sacrificar ventajas personales en - beneficio de logros comunes, es decir, transformar el incentivo y la satisfacción personales por el incenti vo y satisfacción de ver desarrollarse al grupo.

Al hacer el análisis breve de los elementos y — principios que fundamentan la llamada administración- científica, me ha guiado el deseo de orientar y pro - porcionar a los estudiosos de los problemas adminis - trativos gubernamentales algunos puntos de vista que- coadyuven a eliminar las violaciones que reiteradamen te se hacen a estos principios, y el olvido conscien- te o inconsciente por parte de los funcionarios, de - los elementos que se conjugan en la Administración.

SEGUNDA PARTE

PARTICIPACION DEL PROFESIONAL EN EL SECTOR PUBLICO.

La labor de Profesionales en Administración en el Sector Público, reviste ciertas características peculiares, que diferencían su actuación de la de técnicos que presten sus servicios en la Iniciativa Privada, sin que por ello aceptemos los comentarios populares respecto a las deficiencias que se presentan en la Administración Pública. Las anormalidades no son privaticas de uno u otro sector; sino que en el Sector Público se hacen mas notorias debido a las relaciones cotidianas entre todo ciudadano y su gobierno, así como a la atención que de sus actividades existe; otra razón sin duda, la constituye la magnitud de las organizaciones gubernamentales si éstas las comparamos con las empresas privadas.

Al hablar de diferencias en la actuación de los profesionales que laboran en el Sector Público, lo hago basado en las diferencias fundamentales entre la Administración Pública y la Administración Privada. A este respecto, Pfiffner dice "una de las características que distingue al administrador público del privado es que el primero no está bajo la zozobra de los estados de pérdidas y ganancias, como lo está su hermano en el terreno de los negocios". Como se puede apreciar en la opinión mencionada, las labores gubernamentales, muchas de ellas de servicio, la cuantificación en pesos y centavos se hace difícil e inoperante, de ahí la necesidad

de realizar esfuerzos serios para establecer normas de eficiencia administrativa, y es en este aspecto, cuando se hace necesaria la participación de profesionales en el Sector Público a fin de encontrar instrumentos de evaluación que permitan superar etapas y obtener mas eficiencia.

Son sin duda muchas las alternativas que existen respecto a la actuación que ante sí tienen los profesionales en Administración en el Sector Público, sin embargo, en esta parte nos referiremos únicamente a dos de ellas, por considerarlas de urgente necesidad en las instituciones gubernamentales.

CAPITULO III

III.- ESTUDIOS DE ORGANIZACION Y SISTEMAS.

Mucho se ha escrito respecto a la organización y el papel que juega en la Administración, y así encontraremos quienes la definen, describen sus elementos, expresan lo que es una carta de organización, una descripción de puestos, etc.. Sin embargo, es deficiente la bibliografía respecto a la metodología a la que deberá ajustarse cualesquier estudio de organización. En el presente capítulo, se pretende establecer un -- proceso a seguir en este tipo de estudios, con el deseo de que sirva a futuros profesionales en la difí - cil, pero generosa tarea de elevar la eficiencia en - la operación de nuestras instituciones, sean éstas públicas o privadas.

1.- Planeación del Estudio:

Al igual que cualesquier actividad humana que requiere del concurso de esfuerzos, la realización de - estudios de organización y sistemas deberá ajustarse a su fase inicial; La Planeación. Para este fin es - necesario que tanto el cuerpo de asesores en administración como el ejecutivo del que dependen, unan sus esfuerzos para la fijación de los objetivos que se -- persiguen con la tarea que se desea realizar.

Este punto es importante, debido a que con fre - cuencia nos encontramos con el hecho de que el ejecu-

tivo que solicita la asesoría desea obtener resultados que difieren de los previstos por el cuerpo de asesores. En otras ocasiones se presenta el hecho de que después de haber cubierto satisfactoriamente el estudio solicitado, el ejecutivo que lo ordenó no está en posibilidades de adoptar las medidas que como resultado de los trabajos de organización se proponen desperdiciándose así, la labor que con esfuerzos de una y otra parte se ha realizado.

De las situaciones expresadas, se concluye, que es de importancia vital, definir claramente y de común acuerdo, los objetivos que se desean obtener, con un trabajo de éstas características. A este respecto se recomienda:

a) Que los resultados que se desean obtener con el estudio, cuando requieran de una decisión, ésta pueda ser tomada por el ejecutivo o en su defecto, esté en la posibilidad de obtener la aprobación del funcionario con capacidad de resolver.

b) El cuerpo asesor, con amplio sentido práctico y una ética profesional cimentada, deberá hacer del conocimiento de su superior jerárquico lo que se puede obtener a través de la realización del estudio, a fin de que éste último, no espere más resultados de los prácticamente obtenibles.

Una vez que se han definido los objetivos del estudio y que han sido aprobados, se procederá al diseño de formularios para investigar las actividades actuales, así como los aspectos de jerarquía y autoridad, campo de acción, etc..

- Cuestionario de funciones y actividades para ejecutivos (Anexo 1)
- Cuestionario de funciones y actividades para empleados. (Anexo 2)
- Cuadro de distribución de trabajo (Anexo 3)
- Formulario para el análisis de formas. (Anexo 4)
- Hoja de análisis de procedimientos. (Anexo 5)

En el diseño de estas "herramientas" deberá tenerse en consideración la utilización que desea dárseles, así como su codificación para fines de estudio y archivo temporal, dado que constituyen los documentos base que nos reflejarán la estructura y funcionamiento actual de la unidad que se estudia.

Cuando se cuenta con todo el material gráfico para la obtención de datos y una vez que se hayan tomado decisiones respecto a la forma de recopilación (Entrevista con cuestionario; cuestionario con verificación posterior, etc.) se procederá a la elaboración del programa de actividades a realizar, mismo que deberá presentarse al ejecutivo para que dé su aprobación, evitán

dose con esto la errónea idea por parte del funcionario, de esperar resultados inmediatos, cuando las labores de organización, en su mayoría, requieren de determinado tiempo para su realización.

El programa de actividades deberá consignar la fecha de iniciación, las etapas a cubrir con sus tiempos de ejecución, los informes periódicos que deberán presentarse, etc.

2.- EJECUCION DEL ESTUDIO:

El punto de partida en la realización del estudio, lo constituye la aprobación del programa de trabajo. -- Una vez que se cuenta con dicha aprobación, corresponderá al director del estudio organizar a su cuerpo de especialistas, a fin de iniciar la recopilación de datos, misma que deberá ajustarse a ciertas normas que regulan la entrevista con cuestionario, y entre las que se mencionan:

a) Poner del conocimiento del ejecutivo principal de la unidad sujeta a estudio, sobre las finalidades del mismo, a fin de obtener su colaboración.

b) Es recomendable que el analista con mayor preparación y experiencia se entreviste con el Jefe de la Unidad, usando para tal fin la forma que se consigna en el anexo 1.

c) Los analistas, se entrevistarán con los emplea-

dos, siendo deseable que la presentación la lleve al cabo el Jefe de la Unidad, dado que tiene plena confianza y acceso sobre el trabajador.

d) No olvidemos que el trabajador, por principio, se comportará receloso de cualquier inovación, reajuste o investigación que de su trabajo se haga, de ahí la necesidad de que el analista haga una presentación y explicación clara y que le satisfaga, a fin de reducir el peligro por parte del entrevistado de comportarse reservado o que adopte una postura falsa o rebuscada que complique la labor del analista.

e) El analista deberá profundizar al máximo sobre las labores que realiza el trabajador, auxiliándose para este fin del cuestionario que se consigna en el anexo 2.

f) Todas las observaciones que salgan del marco que fija el cuestionario, deberá tenerse buen cuidado de consignarlas por escrito, a fin de que en el momento de analizar la información se reduzca el índice de confusiones o errores.

g) El analista deberá tener presente que el trabajador en ocasiones no habla su mismo idioma, cuidando expresarse con tecnisismos que sería difícil al empleado comprenderlos.

h) En resúmen, podemos decir que toda la problemática de la entrevista se reduce a lograr que el entrevistado entienda perfectamente lo que nosotros pretendemos saber y en interpretar lo que él nos diga, que con frecuencia suele hacerlo con poca claridad.

Una vez efectuadas las entrevistas, uno de los problemas que deberá atender el cuerpo de asesores, es el de ordenar, clasificar y archivar temporalmente, en forma debida, toda la información evitándose con ello, repetir entrevistas, demoras en el trabajo por el papeleo de documentos, etc.

Sin embargo, no todo se ha logrado con la contestación de cuestionarios y anotación de información adicional dado que corresponde a la observación un papel importantísimo. Para cerciorarnos de la exactitud de los datos, será necesario acudir al lugar de trabajo y observar de cerca y cuidadosamente las labores que el empleado realiza, el tiempo que le llevan, la calidad, el medio ambiente, etc.. Insistimos en el hecho de que habrán de tomarse notas de todo cuanto observe, a fin de considerarlas en el análisis y discusión de los datos obtenidos.

Una vez cubiertas las fases mencionadas, el cuerpo de asesores se dedicará a la tarea de elaborar un borrador de los puestos observados, y redactará las conclu -

siones previas, a las que hubiere llegado, a fin de que dichos borradores se sometan a la consideración del Director del Estudio. Es una práctica recomendable realizar juntas periódicas, entre los integrantes del cuerpo de especialistas, bajo la coordinación del Director de Estudio, a fin de lograr un intercambio de opiniones, cuya utilidad es innecesario mencionar, pues claramente se descubren las ventajas de este sistema.

La metodología expresada para el análisis de las tareas actuales, es aplicable para el análisis de procedimientos, utilizándose para este fin la forma que se expresa en el anexo 5.

Para el análisis de formularios profundizaremos un poco más debido a la importancia que en el sector público revisten las formas, y es sin duda el medio donde se hace necesario y urgente su estudio y simplificación. Para este fin, es conveniente que el analista, especialista en estudio, rediseño y diseño de formas, tome en consideración, entre otros, las siguientes recomendaciones:

a) Es indispensable primeramente verificar si la forma que se estudia, está duplicada en cuanto a su contenido, total o parcialmente, en cuyo caso deberá simplificarse o eliminarse.

b) Analizar si la forma cuenta con un buen aspecto a fin de crear una actividad positiva en quien la usa.

c) Ver si existe una distribución de datos que permita su anotación en forma sencilla. Ej: si la forma es llenada por un ciudadano y posteriormente se sujeta a trámites internos, tales como la codificación para su procesamiento electrónico, los datos susceptibles de codificación deberán figurar con cierta tendencia a la derecha y de preferencia en pocas hojas, a fin de simplificar el trabajo de las perforistas que abrirán posteriormente tarjetas para su procesamiento.

d) Analizar si existen datos que sean susceptibles de impresión.

e) En caso de consignar instrucciones, ver si éstas son lo suficientemente claras y completas.

f) Ver que los espacios para escribir datos, sean lo suficientemente amplios para evitar encimarlos.

g) Si la forma que se estudia debe ser llenada a máquina, revisar si los espacios concuerdan con los que están incluídos en las especificaciones de las máquinas estandar.

h) Finalmente, emprender el estudio relativo al control y existencias de las formas, a fin de verificar si su entrega es oportuna, si el volumen de las existencias es el adecuado, y otros aspectos de importancia.

Estas son solamente algunas de las múltiples consi

deraciones que deberá hacerse el analista de formas, afin de asegurar al máximo, el éxito en su gestión.

Una vez que se ha realizado el análisis de las formas que se emplean actualmente, el cuerpo asesor procederá al rediseño en los casos que sea necesario. En esta tarea deberá considerar las recomendaciones antes expresadas siendo, asimismo, conveniente seguir cuidadosamente las etapas para el diseño de nuevas formas siempre y cuando vengan a eliminar o simplificar las que se usaban.

Se propone el siguiente procedimiento, el cual ha dado buenos resultados en el diseño de formas a quienes lo hemos empleado:

a) Listar todos los datos que deberá contener la forma, sin pretender aún, darle una distribución.

b) Proporcionar copias de los datos a las dependencias y personal que deberá trabajar con la forma, o de preferencia reunir a todos los interesados en comité para verificar si los datos proyecto, satisfacen todas las necesidades de quienes la manejan.

c) Una vez que se han considerado las opiniones de los que en una u otra forma tienen relación con la forma, proceder a la agrupación de los datos por dependencia, a fin de simplificar el trámite de la forma, en todo su recorrido.

d) Posteriormente se efectuará la distribución de los datos en un diseño tentativo; debiéndose sacar varias copias del proyecto a través de alguno de los sistemas modernos de fotocopia.

e) Las copias del proyecto, se distribuirán a todos los que intervienen en su trámite, para que se efectúe un ensayo con la finalidad de detectar posibles fallas en su diseño, tales como, insuficiencia de los espacios, instrucciones confusas, etc.

f) Una vez que se han ejecutado los ajustes que procedan de las pruebas antes mencionadas, se ordenará su impresión, la que deberá sujetarse a las especificaciones previstas, en relación al tipo de papel, tipo de impresión, número de ejemplares, etc.

g) Antes de poner en circulación la nueva forma, deberá darse un adiestramiento a los empleados que en lo futuro trabajarán con el formulario a fin de reducir posibles errores, dadas las características de novedad del nuevo formulario.

3.- PRESENTACION, APROBACION E IMPLANTACION DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS.

Una vez que se ha efectuado el análisis de la información y que se está en posibilidad de proponer medidas correctivas para los problemas localizados, se procederá a la elaboracion del "borrador de proposiciones" procurando que éstas contengan varias soluciones alternativas para cada problema localizado. Es necesario que las correcciones sean discutidas con los funcionarios y empleados que se verán afectados, para obtener de ellos su opinión, a fin de determinar si las medidas que se proponen son las más convenientes para la dependencia o dependencias que se estudian. Con ello se pretende hacer partícipes a los interesados de los cambios que se proyectan, creando la idea de que son coopropietarios de las modificaciones que eliminarán los errores en que se había incurrido en el pasado. Por otra parte, se elimina la posibilidad de hacerles sentir que se les han impuesto ciertas normas, hecho que a cualquier humano disgusta.

Al haber logrado la colaboración de los integrantes de la unidad, se procederá a elaborar el informe para el funcionario que ordenó el estudio, quien aprobará las medidas que deberán implantarse como producto del trabajo de los asesores. Estas medidas son de muy diversa índole y se consignan por lo general, en los instrumentos siguientes:

BIBLIOTECA CENTRAL
U. N. A. M.

A) Manual de Organización.

B) Manuales de Procedimientos.

C) Catálogo de Formas.

Los dos instrumentos que se mencionan en el inciso A y B, pueden fusionarse en un solo documento que es el Manual de Organización y Sistemas.

MANUAL DE ORGANIZACION Y SISTEMAS

La importancia de este tipo de documento radica en la necesidad de que cada miembro de un organismo se ubique dentro del mismo, y ello se logra a través de un conocimiento detallado de sus actividades, limitaciones, autoridad, responsabilidad, relaciones con toda la organización de la cual forma parte, etc.. Es por ello que al elaborarlos deberá considerarse su finalidad y así, cubrir ciertos requisitos o recomendaciones generales de las que mencionamos las siguientes:

- Para su elaboración deberán utilizarse hojas substituíbles, diseñadas exclusivamente para este fin y que premitan así, su actualización. Dichas hojas consignarán; el nombre de la dependencia, área a la que se refiere (Dirección, Subdirección, Departamento, etc.); parte del manual esto puede diferenciarse a través de colores, Ej: azul para objetivos, verde para políticas, blanco para descripción de puestos, etc.; quien lo autoriza; la fecha en que entró en vigor; el-

número de la hoja, etc.

- Respecto al tamaño del manual, éste deberá ser, como su nombre lo indica, de fácil manejo, recomendándose se cubran las hojas con forros de plástico, sobre todo aquellas secciones del Manual que constantemente se consultan, lográndose con ello mantener en buen estado este documento.

CONTENIDO:

El Manual puede ser tan amplio o restringido como se desee, bien puede tratarse de un Manual de Organización simplemente o de un Manual de Organización y Sistemas en cuyo caso su contenido deberá ser amplio. En el caso de la organización de actividades de alto nivel, el Manual se referirá a las actividades, sin incluir procedimientos, no así en el caso de niveles departamentales en los que se deberán considerarse.

Es una costumbre generalizada en el medio de profesionales, incluir los objetivos y políticas generales, departamentales, etc. en el Manual de Organización. Su inclusión deberá hacerse en una parte específica del Manual, deduciéndose que su contenido deberá separarse por partes, capítulos o secciones (una para planeación, otra para organización y otra para sistemas) y por niveles: Dirección, Departamento, etc.

Sin duda son muchas, las alternativas respecto al contenido de un Manual de Organización y Sistemas, pe-

ro en términos generales a continuación estudiaremos - los renglones que en principio debe contener:

A) PROPOSITO

B) OBJETIVOS

C) POLITICAS

D) FUNCIONES

E) GRAFICA DE ORGANIZACION

F) DESCRIPCION DE PUESTOS

G) PROCEDIMIENTOS

A) PROPOSITO:

Corresponde a esta parte la descripción breve de- los motivos que animan a la Dirección para elaborar el Manual, así como la explicación de los fines que se -- persiguen. El material base para la redacción de este capítulo será la exposición de motivos que presentó el cuerpo de especialistas para convencer a los funcionarios principales de la necesidad de efectuar el estu - dio de Organización y sistemas.

B) OBJETIVOS:

En esta parte del Manual deberán expresarse clara mente los objetivos de la Unidad Administrativa que se estudia, siendo importante dicha inclusión por el he - cho de que los objetivos proporcionan a los elementos- humanos, una guía para seguir estrictamente el curso - que se ha fijado la dependencia gubernamental; asímismo, unifican y concentran los esfuerzos de todas las - actividades.

ro en términos generales a continuación estudiaremos - los renglones que en principio debe contener:

A) PROPOSITO
B) OBJETIVOS
C) POLITICAS
D) FUNCIONES
E) GRAFICA DE ORGANIZACION
F) DESCRIPCION DE PUESTOS
G) PROCEDIMIENTOS

A) PROPOSITO:

Corresponde a esta parte la descripción breve de- los motivos que animan a la Dirección para elaborar el Manual, así como la explicación de los fines que se -- persiguen. El material base para la redacción de este capítulo será la exposición de motivos que presentó el cuerpo de especialistas para convencer a los funcionarios principales de la necesidad de efectuar el estu - dio de Organización y sistemas.

B) OBJETIVOS:

En esta parte del Manual deberán expresarse clara mente los objetivos de la Unidad Administrativa que se estudia, siendo importante dicha inclusión por el he - cho de que los objetivos proporcionan a los elementos- humanos, una guía para seguir estrictamente el curso - que se ha fijado la dependencia gubernamental; asímismo, unifican y concentran los esfuerzos de todas las - actividades.

No es dificil que un funcionario pierda de vista los objetivos generales, por estar entregado a funciones rutinarias, por tal motivo se recomienda incluir los objetivos en el Manual a fin de que periódicamente se recapacite sobre ellos y si realmente la actividad que se desarrolla, va encaminada hacia la meta prefijada, o si por el contrario día a día se van desviando más del objetivo fundamental.

Una vez que se han señalado las ventajas de incluir los objetivos en el Manual de Organización y Sistemas, veamos que éstos pueden ser de tipo general, es decir, que afectan a toda la unidad (Subsecretaría, Dirección, etc.) así como a todos los niveles jerárquicos; o de tipo particular cuyo ámbito es una parte de la unidad o alguno de sus niveles. Por tal motivo, es conveniente recapacitar antes de redactarlos, a que tipo de objetivos nos vamos a referir, así como las posibles funciones para determinar el objetivo final o principal.

En términos generales para la redacción de los objetivos se recomienda recurrir como fuentes de información a los acuerdos que dieron nacimiento a la dependencia que se está estudiando, así como el material que sirvió de base para entrevistar a los ejecutivos principales.

C) POLITICAS:

Partiendo de la base de que los objetivos por sí-solos y dado su caracter general, en ocasiones carecen de significado para los miembros de la dependencia, es-necesario consignar las políticas, por medio de las -- cuales, los objetivos adquieren una expresión significativa individual.

Son normas de acción expresadas en forma escrita, verbal o implícita, que deberán seguir los elementos - humanos de un organismo; por tal motivo su inclusión - en el Manual es necesaria y mientras más realistas y - simples, mayor será el éxito de las acciones que por - ellas determinen.

Las fuentes de consulta para su elaboración serán: En primer término, todo el material recopilado durante la investigación y en segundo lugar, las pláticas efectuadas con los ejecutivos principales como con los de-línea, según el tipo de políticas que se desea redac - tar.

D) FUNCIONES:

En este capítulo se consignarán las funciones de-la unidad administrativa a la que se refiere el Manual, complementando así la gráfica de organización general, departamental, etc.

No se trata en esta parte de describir las funciones específicas de un miembro de la organización, seaéste ejecutivo o empleado, sino de consignar las funciones asignadas a una unidad administrativa determinada.

La fuente de información quedará origen a esta -- Sección del Manual, será el listado o cuadro básico de funciones.

E) GRAFICA DE ORGANIZACION:

La finalidad de las gráficas de organización o comunmente llamados organigramas, es la de mostrar la -- forma como se divide el trabajo; qué funciones se consideran principales; las líneas de autoridad, las relaciones entre las diversas unidades o puestos -según la carta de que se trate: general, divisional, departamental o de sección-; Los niveles jerárquicos, etc.

En resumen, consiste en mostrar la visión de conjunto de la forma en que se ha estructurado el organismo así como la división que del trabajo se ha establecido.

La elaboración de las cartas de organización deberá fundamentarse en el cuadro básico de funciones, que contiene información resumida y cumplimentarse con los cuestionarios de labores a fin de establecer las relaciones, niveles jerárquicos, etc.

F) DESCRIPCION DE PUESTOS:

La complejidad de nuestras instituciones gubernamentales que cuentan con gran número de dependencias --Subsecretarías, Direcciones, Subdirecciones, Departamentos, Oficinas y Secciones- hace necesario describir clara y completamente una serie de aspectos que regulen la actuación de un individuo como miembro activo de un organismo y para satisfacer dicha exigencia contamos con las Descripciones de Puesto. Esta herramienta permite ubicar a cada elemento humano en el lugar que le corresponde en la organización, sus relaciones formales, sus funciones y actividades principales, la responsabilidad y la autoridad (en el caso de funcionarios).

El contenido de la Descripción de Puestos puede variar, sin embargo y a manera de guía, proponemos el siguiente:

a) Nombre del Puesto
b) Dependencia
c) Contactos o relaciones formales
d) Función genérica del puesto
e) Responsabilidades
f) Autoridad (pudiendo ampliarse ésta, hasta definir el límite de la misma.
g) Actividades principales y secundarias, incluyendo periodicidad; este aspecto se ampliará en el caso de empleados y se reducirá en el de jefes.

El documento base para elaborar las descripciones de puestos, será el cuestionario de labores.

G) PROCEDIMIENTOS:

Los procedimientos, como apuntábamos, pueden formar parte del Manual y en tal caso, es común llamarlos instructivos de procedimientos simplemente; en el supuesto de que no quedaran incluidos dentro del contenido del Manual de Organización, se pueden denominar "Manuales de Procedimientos". Su objetivo fundamental es el de servir de instrumento analizador, ya que a través de ellos se conoce detalladamente cada operación de un procedimiento y el conjunto de procedimientos que integran un sistema. Asimismo, coadyuvan a normar el criterio de los empleados respecto a su participación en un procedimiento determinado.

Es conveniente acompañar de gráficas del procedimiento, sobre todo en aquéllos procedimientos que son complicados dado que el uso de gráficas o diagramas facilitan su consulta, aprendizaje y proporcionan rapidez y claridad.

Respecto a la fuente de información que servirá de base para redactar esta parte del Manual, los especialistas deberán recurrir a las hojas de análisis de procedimientos que se usarán en la etapa de recopilación de la información.

Aunque al estar analizando cada una de las partes de un Manual hemos hecho referencia a los documentos - base, para su redacción, a continuación se presenta un cuadro resumen que facilitará la consulta de este as - pecto y nos proporciona a la vez una visión de conjunto a este respecto:

FUENTES DE INFORMACION PARA LA REDACCION DEL MANUAL DE ORGANI ZACION Y SISTEMAS

A.- PROPOSITO:	Exposición de motivos del cuer po de Especialistas. Objetivos del Estudio de Organización y- sistemas..
B.- OBJETIVOS:	Acuerdos de creación de las De pendencias (Subsecretaría, Dirección, Subdirección, Departa mento). Entrevistas directas - con los funcionarios y anexo 1.
C.- POLITICAS:	Entrevistas directas con los - funcionarios, y anexo 1.
D.- FUNCIONES:	Listado o cuadro básico de fun ciones, cuadro de distribución de trabajo (anexo 3)
E.- GRAFICA DE ORGANI- ZACION:	Listado o cuadro básico de fun ciones. Cuestionarios de labo- res (anexos 1 y 2)
F.- DESCRIPCION DE -- PUESTOS:	Cuestionario de labores (anexo 1 y 2)
G.- PROCEDIMIENTOS:	Hoja de análisis de procedi -- mientos (anexo 5)

Conjuntamente a la elaboración del Manual de Orga nización y Sistemas y como apéndice del mismo, el cuer po de asesores deberá intregar el catálogo de formas,- siendo recomendable agruparlas por procedimientos.

El catálogo de formas acarrea para las dependencias que lo han integrado, entre otras, las siguientes ventajas:

a) Facilitar futuras revisiones

b) Permiten un claro y rápido aprendizaje al personal de nuevo ingreso

c) Facilitan la fijación de volúmenes de existencia, reimpresiones, etc.

INSTALACION DE MEDIDAS CORRECTIVAS.

Una de las tareas que influye determinantemente al hablar de resultados, es la implantación de medidas correctivas, pues de nada serviría la profundidad de las investigaciones ni la operabilidad de las recomendaciones si en su aplicación existen desviaciones que reducirán la efectividad de los resultados que se esperan del estudio. Es por esto que se hace necesario que las modificaciones a la estructura, los nuevos procedimientos y en suma, el Manual de Organización y Sistemas, se sujeta a un cáracter formal en su implantación. Para ello será necesario que el Ejecutivo o funcionario principal comunique a los Departamentos afectados la decisión de implantar dicho manual, así como los aspectos que de él resulten, dando con ello, validez formal a todas las medidas propuestas por el cuerpo de especialistas.

La implantación deberá hacerse a través de ciertas comunicaciones por escrito, y completada con la distribución de los documentos que de las conclusiones del estudio hubieren resultado, principalmente el Manual de Organizacion y Sistemas.

Es conveniente y frecuentemente recomendable que la distribución de los ejemplares del Manual, no se haga en forma integral, dado que requeriría de su impresión en gran escala y en ocasiones resultaría sumamen-

te costosa, es por ello que la distribución del contenido del Manual deberá ajustarse al área de dirección o ejecución que corresponda. Ej.: al responsable de la función autorizaciones, únicamente se le proporcionaría en la descriptiva de su puesto, así como el procedimiento al que deben ajustarse las autorizaciones; -- ahora bien, si esta función al igual que otra se desarrolla en una sección, al jefe de la misma se le proporcionará la parte del Manual correspondiente a su -- sección (objetivos, políticas, descripción de puestos de los existentes en su sección, procedimientos que se efectúan, total o parcialmente en ella) A los jefes de oficina se les distribuirá la parte correspondiente a su oficina y así sucesivamente.

Las normas de distribución que se mencionan, y recomensaciones de este capítulo, pueden ser variadas de acuerdo a las necesidades propias de cada dependencia y al criterio profesional de los cuerpos de asesores; siendo la intención del autor de esta Tesis, únicamente la de proporcionar una guía a los profesionales que se interesan en los problemas de administración del -- sector público.

Para concluir, se presentan a continuación algunos formularios correspondientes a los anexos a los -- que se ha hecho referencia en el presente capítulo.

CUESTIONARIO DE FUNCIONES Y ACTIVIDADES.- NIVEL EJECUTIVO

ANEXO 1

I DATOS GENERALES

Departamento _____

Oficina _____

Sección _____

Puesto _____

Horario _____

II RELACIONES (DEPENDENCIA Y CONTACTOS)

1) Depende de _____

2) Subordinados directos (puestos)

_____

_____

_____

_____

3) Puestos con los que tiene relación

Puesto	Tipo de relación

III OBJETIVO (S) DEL DEPARTAMENTO, OFNA., SECCION.

_____

_____

_____

_____

_____

HOJA 2

CUESTIONARIO DE FUNCIONES Y ACTIVIDADES.- NIVEL EJECUTIVO

IV FUNCIONES GENERALES DEL DEPARTAMENTO, OFNA., O SECCION

V ASPECTOS DEL PUESTO

1 Descripción genérica

2 Actividades periódicas

Actividad	Periodicidad

3 Actividades eventuales

4 Actividades de Planeación:

5 Actividades de Organización

HOJA 3

CUESTIONARIO DE FUNCIONES Y ACTIVIDADES.- NIVEL EJECUTIVO

6 Actividades de Integración

7 Actividades de Dirección

8 Actividades de Control

9 Informes que recibe

de quien	tipo	periodicidad

10 Informes que presenta

dirigido a	sobre	periodicidad

11 Supervisión que ejerce

12 Trascendencia de las decisiones que son inherentes al puesto

HOJA 4

CUESTIONARIO DE FUNCIONES Y ACTIVIDADES.- NIVEL EJECUTIVO

VI REGLAMENTOS, INSTRUCTIVOS o DOCUMENTOS QUE RIGEN EL TRABAJO

VII SUGESTIONES PARA MEJORAR EL TRABAJO

VIII PARA SER LLENADO POR EL ANALISTA

COMENZO_____ TERMINO_____

TRAMITES CUBIERTOS 1 2 3 4 5 6

FECHAS 1_____ 2_____ 3_____ 4_____

5_____ 6_____

NOMBRE DEL ANALISTA_____

CUESTIONARIO DE FUNCIONES Y ACTIVIDADES.- NIVEL EMPLEADO

ANEXO 2

I DATOS GENERALES

Departamento _____

Oficina _____

Sección _____

Puesto _____

Horario _____

II RELACIONES (DEPENDENCIA Y CONTACTOS)

1) Depende de _____

2) Puestos con los que tiene relación

Puesto	Tipo de relac.

III OBJETIVO DEL PUESTO

_____

_____

_____

_____

IV ASPECTOS DEL PUESTO

1) Descripción genérica del puesto

_____

_____

_____

2) Descripción general de actividades

_____

_____

_____

_____

HOJA 2

CUESTIONARIO DE FUNCIONES Y ACTIVIDADES.- NIVEL EMPLEADO

3) Actividades específicas

Nº	Descripción	Hrs. Sem.	D	S	Q	M	S	A

4) Supervisión recibida

5) Informes que presenta

V ELEMENTOS MATERIALES QUE UTILIZA

1) Registros, formas o controles

Tipo	Objeto

2) Equipo de Oficina

HOJA 3

CUESTIONARIO DE FUNCIONES Y ACTIVIDADES.- NIVEL EMPLEADO

VI SUGESTIONES PARA MEJORAR EL TRABAJO

VII PARA SER LLENADO POR EL ENALISTA

COMENZO _____ TERMINO _____

TRAMITES CUBIERTOS 1 2 3 4 5 6

FECHAS: 1 _____ 2 _____ 3 _____

4 _____ 5 _____ 6 _____

NOMBRE DEL ANALISTA _____

Anexo 3

CUADRO DE DISTRIBUCION DE TRABAJO

DEPTO. _____ FECHA _____

OFICINA _____

SECCION _____ ELABORO _____

ACTIVIDAD	No.	JUAN PEREZ R. JEFE SECCION.	HS	JOAQUIN MENDEZ M. DICTAMINADOR	HS	ROBERTO ROBLES AUXILIAR	HS
	1						
	2						
	3						
TOTAL:							
TIEMPO NORMAL							
TIEMPO EXTRA							
TIEMPO OCIOSO							

FORMULARIO PARA EL ANALISIS DE FORMAS.

ANEXO 4

DENOMINACION _____ N° _____

DEPARTAMENTOS QUE LA MANEJAN (Por orden cronológico de uso)

Dependencia	uso

FUNCION DE LA FORMA _____

_____

ANALISIS:

1) ¿ Se ha revisado su necesidad? _____

2) ¿ Se justifica el número de copias ? _____

3) ¿ Cuál es el consumo mensual ? _____

4) ¿ Se envia por correo ? _____ ver si es conveniente usar sobre con ventana.

5) ¿ Es posible mecanizarla? _____

6) ¿ Puede reducirse el número de datos que debe llenar el empleado que la utiliza ? _____

7) ¿ Prevee los espacios-máquina ? _____

8) ¿ Prevee futuras encuadernaciones ? _____

9) ¿ Es claro el lenguaje que se usa ? _____

10) ¿ Su diseño, prevee el orden cronológico del procedimiento que cubre ? _____

11) ¿ Se ha visto si su impresión es la más economica? ____

12) ¿ Tipo de papel que se utiliza ? _____

COPIAS: Distribución

Destino	uso

Anexo 5

"HOJA DE ANALISIS DE PROCEDIMIENTO"

Hoja No_____

PROCEDIMIENTO: _____

FECHA_____

DEPARTAMENTO: _____

OFICINA: _____

SECCION: _____

OP. NO.	CLAVE PUESTO	D E S C R I P C I O N	OBSERVACIONES

FECHA_____ ELABORO_____

DIA MES AÑO

CAPITULO IV.-

IV.- INTERVENCION EN ASPECTOS DE INTEGRACION

Son muchos los usos que en la actualidad se dan al vocablo integración y así nos encontramos que se habla de productos integrales, integración de empresas, etc., si bien es cierto que el empleo en los casos anteriores es correcto, para fines de nuestra tesis, entenderemos por Integración, "El elemento de la Administración que nos permite allegarnos todos los recursos materiales y humanos necesarios para operar un organismo".

En la definición mencionada encontramos dos factores; cosas y personas, siendo a estas últimas a las que nos referiremos en este capítulo cuarto.

Existen tratadistas contemporáneos que realizan una división de la Administración, en Administración de cosas y Administración de personas; criterio con el cual estoy en desacuerdo, dado que la Administración es realizada siempre por personas, siendo las cosas únicamente instrumentos de los que se vale el ser humano para simplificar, perfeccionar, etc. sus tareas, siendo a todas luces, comprensible, el hecho de que sin la intervención del ser humano, nada sería factible de realización.

Ahora bien, una vez sentada la premisa de que el ser humano es el centro de toda actuación, iniciaremos la exposición de algunos de los aspectos mas sobresalientes de la fase de la Administración que se ocupa del ser humano como sujeto de trabajo; desde su reclutamiento hasta su adaptación en el empleo.

1.- RECLUTAMIENTO:

Se dice que la función de reclutamiento, es la acción mediante la cual un organismo determinado se abastece del personal necesario para su operación. Dicha función hasta hace pocos años, revestía pocas complicaciones en el sector público, dado que la fuente más socorrida era la de los recomendados, sin que por ello pretendamos afirmar que en la actualidad sea una práctica desterrada en este sector. Sin embargo, día a día se ha venido reduciendo, debido a la necesidad de contratar personal ampliamente capacitado.

Así nos encontramos que, para la contratación de personal en los niveles inferiores, el Sindicato constituye una de las fuentes de reclutamiento más comunmente utilizadas en la Administración Pública, y para niveles superiores el ingreso de personal con recomendación es frecuente. Correspondiendo a los profesionales en Administración, proponer el empleo de otras fuentes de reclutamiento hasta el momento no consideradas, y cuya utilización proporciona a nuestras instituciones resultados ampliamente satisfactorios.

A continuación me permito sugerir algunas fuentes de reclutamiento de las cuales se puede hacer uso:

a) Las Instituciones Educativas: usando para ello, las bolsas de trabajo, cuando cuenten con este servicio (UNAM, IPN) o en su defecto, a través de anuncios en los pizarrones que existen en patios de la mayoría de los planteles educativos.

b) La puerta de la calle: fuente de reclutamiento - constituída por aquellas personas que sin anuncio previo, recurren a las dependencias solicitando trabajo.

c) Empleados actuales: Solicitar del personal que - labora actualmente con nosotros, proporcione candidatos- que reúnan ciertas características (ver anexo # 6) --- siendo conveniente el empleo de esta fuente, porque los aspirantes tendrán oportunidad de conocer ciertas características del empleo, previamente a cualquier entrevista.

d) El Sindicato: esta fuente, al igual que las anteriores, puede ser satisfactoria, siempre que los aspirantes sin excepción cubran las etapas de un sistema de selección previamente establecido.

e) Las recomendaciones: La desventaja que presenta- el empleo de esta fuente de reclutamiento, está en las - presiones que se presentan para la aceptación del aspirante. Sin embargo, deberá seguirse la política de selección, "de dar oportunidad a todo tipo de candidato", siempre y- cuando los encargados de esta función sometan al aspi -- rante a todos los trámites que el sistema de selección - establezca.

f) Centro de capacitación: En algunas Secretarías y Departamentos de Estado, existen Academias de Capacita - ción, las cuales pueden proporcionarnos candidatos cuya- preparación ha sido orientada a las tareas específicas - de la dependencia que cuenta con este tipo de Instituciones.

g) Anuncios en publicaciones: Otra fuente de reclutamiento cuya utilización es frecuente, la constituyen los anuncios en secciones especiales de periódicos y revistas especializadas, teniendo la desventaja del número de aspirantes que se presentan, sin reunir los requisitos que se desean, ocupando por ello a numeroso personal que les atienda; otra desventaja que acarrea el empleo de esta fuente de reclutamiento es la imposibilidad de proporcionar o publicar una lista detallada de las características del puesto (ver anexo 6).

Las fuentes mencionadas son algunas de las que están al alcance de los especialistas en selección de personal e, indistintamente de su uso, es recomendable el empleo de una forma que contenga las características del puesto vacante o de nueva creación (anexo 6) misma que deberá ser llenada por el ejecutivo que solicita un nuevo empleado y proporcionada de ser posible, a la fuente de reclutamiento que se elija. Es también de gran utilidad para el personal que realiza la selección dado que consigna los requisitos que debe reunir el aspirante.

/Anexo 6.

CARACTERISTICAS DEL PUESTO VACANTE O DE NUEVA CREACION.

DEPARTAMENTO QUE SOLICITA: _____

OFICINA _____

SECCION _____

REMUNERACION: $ _____

HORARIO: _____

Conocimientos necesarios para ocupar el puesto.

_____

_____

_____

Los deberes del puesto sin demasiado detalle:

_____

_____

_____

Cuál es la parte más difícil del trabajo, inherente al puesto:

_____

_____

_____

SUPERVISION RECIBIDA AL PUESTO (MARQUE CON X)

_____ Constante o frecuente.

_____ Tareas limitadas o revisadas

_____ Sigue rutinas con poca supervisión en trabajo normal

_____ Sigue procedimientos establecidos generalmente; pasa casos fuera de lo común a su jefe.

_____ Organiza su propio trabajo y rara vez consulta sobre problemas específicos con su jefe.

_____ Planea trabajos de otros.

_____ Revisa trabajos de otros.

_____ Recibe quejas de empleados.

_____ Responsable de una sección.

_____ Redacta informes.

Anexo 6
(Continuación)

ESTUDIOS REQUERIDOS PARA OCUPAR EL PUESTO (MARQUE CON X)

_____ Profesional (1, 2, 3, 4, 5,)_____
CARRERA

_____ Taquigrafía
_____ Mecanografía
_____ Ortografía
_____ Redacción
_____ Especializados sobre nivel profesional

CONOCIMIENTOS NECESARIOS PARA OCUPAR EL PUESTO

_____ Porcentajes
_____ Algebra
_____ Matemáticas superiores (Estadística, Gráfica, Informes,etc)
_____ Diseño
_____ Estadística
_____ Conocimiento de máquinas electrónicas y principios de - Programación.
_____ Sólida preparación en teoría económica

Fuentes de Información
a) Datos Estadísticos
b) Organismos de promoción
c) Planes de promoción
d) Hemerotecas

EQUIPOS DE OFICINA QUE MANEJARA

_____ Máquina de calcular
_____ Máquina de sumar
_____ Mimeógrafo

Supongamos que el empleado tiene los estudios necesarios para el trabajo. Bajo supervisión, cuanto tiempo de experiencia para rendir satisfactoriamente.

_____ De 1 a 6 meses
_____ De 6 a 12 meses
_____ De 1 a 2 años
_____ De más de 2 años

CONTACTOS QUE REQUIERE EL PUESTO

_____ Ningún contacto con público
_____ Contacto de cuando en cuando con el público
_____ Contacto muy a menudo con el público
_____ Contacto constante con el público
_____ Explique el tipo de público

Anexo 6
(Continuación)

_____ Contacto frecuente con otros empleados en el Departamento
_____ Contacto con empleados de otros Departamentos.

DECISIONES

_____ Ningunas
_____ Poca importancia
_____ Regular importancia
_____ Mucha importancia

ERRORES.

_____ Ningún efecto sobre el trabajo del Departamento
_____ Poco efecto sobre el trabajo del Departamento
_____ Constante efecto sobre el trabajo del Departamento
_____ Mucho efecto sobre el trabajo del Departamento

DESCRIPCION DEL TRABAJO

(ESPECIFICANDO TIEMPO APROXIMADO DE DEDICACION A CADA TAREA DIARIAMENTE)

TAREA	TIEMPO

NOTA: DEBE HACERSE POR DUPLICADO

FECHA: _____ _____ _____
Día Mes Año

EL JEFE DEL DEPARTAMENTO: _____

Vo.Bo._____

2.- SELECCION:

Constituye la selección, uno de los aspectos que en materia de personal crece en importancia día a día; del - descuido de esta función en el pasado, se derivan muchos- de los problemas administrativos por los que atravieza la actividad del Estado. Es por ello que todo funcionario - gubernamental que sienta respeto por sus instituciones y desee proyectar su obra en beneficio de las generaciones- venideras, deberá tener especial cuidado por esta función, se puede decir que de ella depende en gran parte, el éxito de su labor en el sector público.

Existen en la actualidad gran número de instituciones lucrativas, que se dedican a la selección de personal y de las cuales pueden servirse las dependencias oficiales, para tecnificar el ingreso de su personal. Sin embargo, no siempre se puede hacer uso de ellas en virtud de - los gastos que acarrearía el envio de aspirantes. Ante esta situación es frecuente el hecho de encargar esta función a los profesionales en Administración, aún cuando -- ello no es lo más conveniente, dado que existen profesionistas especializados en la selección de personal. Sin embargo el fenómeno se presenta y es cuando el asesor en administración se ve en la necesidad de cubrir esta fase de la Integración, contando para ello con Instituciones que- le auxilien en esta tarea en forma gratuita.

Un ejemplo de éste tipo de institución lo es la -- "Bolsa Universitaria de Trabajo", la cual cubre todos los trámites de un sistema de selección, tales como: Entrevis

ta, Investigación económico-social, pruebas de capacidad, aptitud, verificación de antecedentes, etc. con el único requisito de que los aspirantes que se envien, sean universitarios.

La base de una buena selección es el análisis que de los puestos exista, siendo un auxiliar para este fin las características que se consignan en el anexo 6.

Es indudable que no existe una metodología uniforme respecto al Sistema que deberá emplearse en la selección de personal, se puede aventurar un juicio en el sentido de que casi existen tantos Sistemas como instituciones dedicadas a proporcionar este servicio. Es por ello que el Proyecto de Sistema de Selección que se presenta graficamente en el anexo 7, es sólo un ejemplo que pretende orientar a los profesionales que laboran en el sector Público sobre la Metodología a seguir en la selección del personal.

3.- INTRODUCCION Y DESARROLLO:

Una vez que han sido cubiertos satisfactoriamente los requisitos de selección y el candidato ha sido aprobado, se inicia la fase de introducción, misma que se inicia con el nombramiento, en el sector público por lo general, se requiere de un acuerdo del Subsecretario, documento que servirá de base para que se inicie el procedimiento de ingreso.

En el sector público el trámite de pago, es complicado y en ocasiones requiere de mucho tiempo, sin embargo,

este puede abreviarse si el candidato seleccionado conoce los requisitos que debe cubrir. Es en esta fase, donde se inicia el proceso de introducción y corresponderá al Departamento Administrativo dar la orientación necesaria al empleado de nuevo ingreso.

Es importante la introducción, debido a que constituye la primera impresión que recibe el empleado de su nuevo trabajo, de ahí la necesidad que existe de que el encargado de notificar al aspirante que ha sido aceptado, lo oriente sobre los aspectos siguientes.

a) Breve descripción de la Secretaría de Estado; auxiliándose de preferencia de la gráfica de organización de la Secretaría.

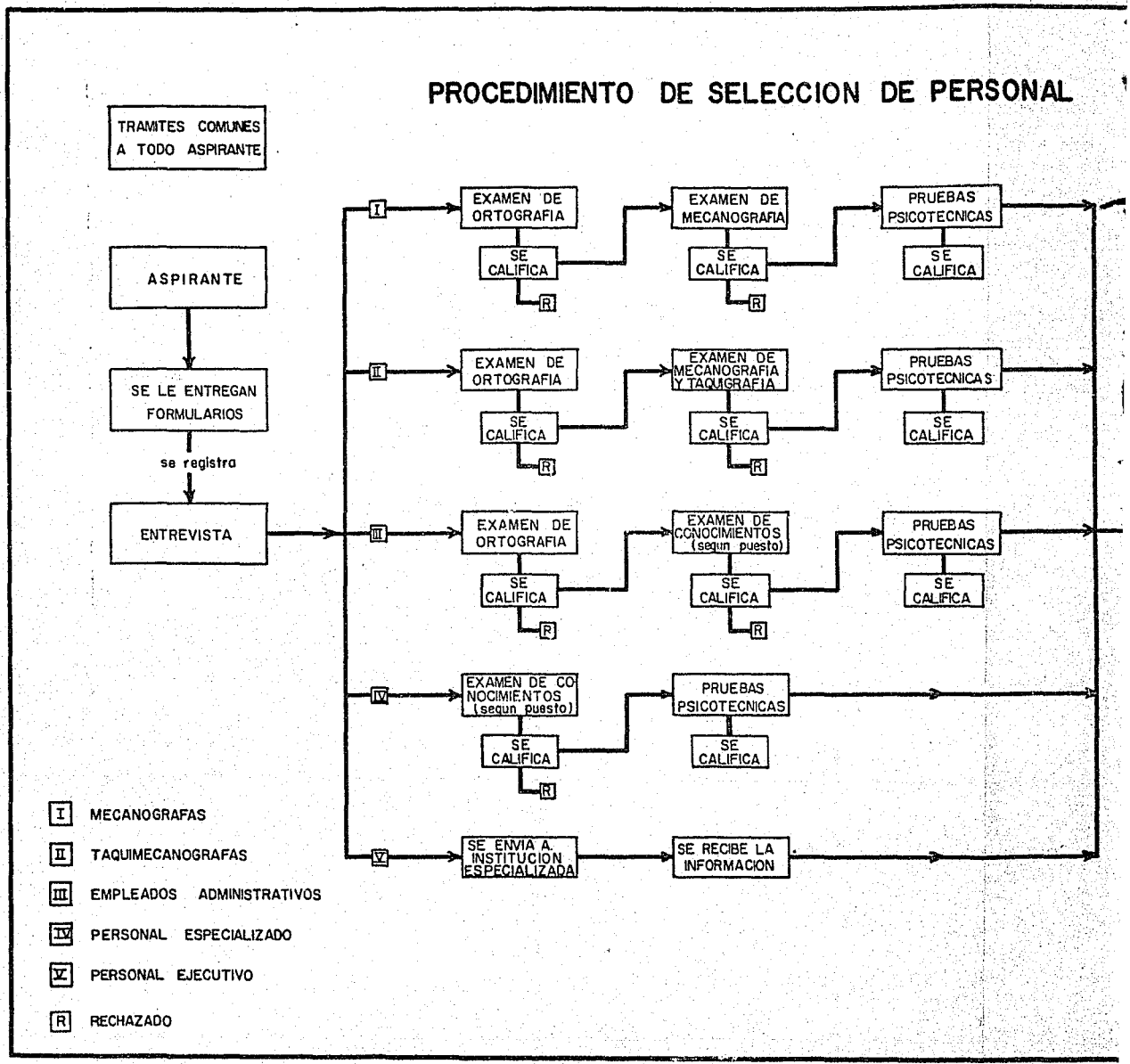
b) Ubicación de la dependencia a la que quedará adscrito y su relación con otras dependencias.

c) Si se cuenta con Manuales de Organización, se le proporcionarán temporalmente para su lectura.

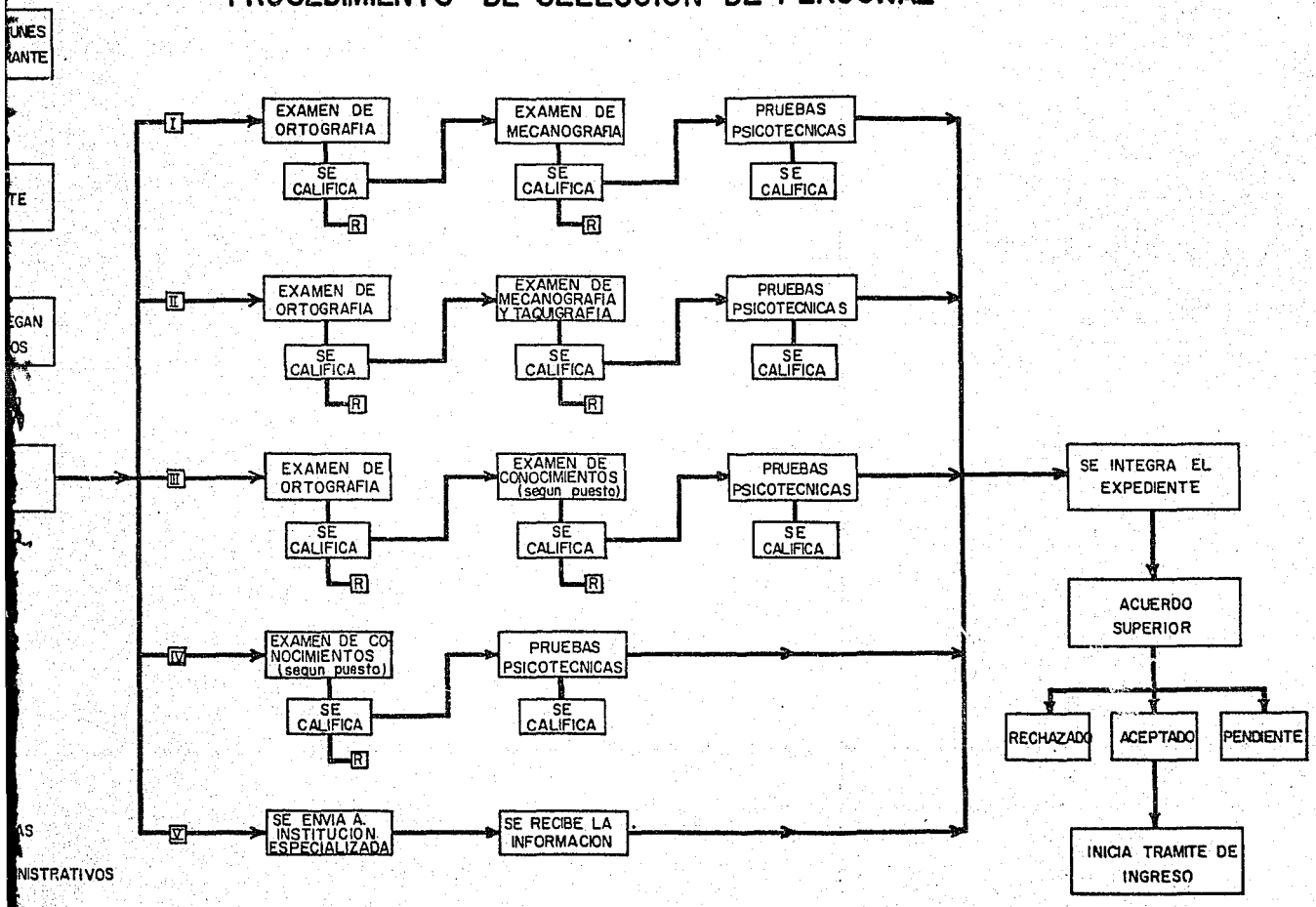
d) Finalmente se le comunicará todo lo relativo a prestaciones, periodos de vacaciones, salario, etc.

Una vez cubiertos los requisitos antes mencionados, se conducirá al nuevo empleado con el Jefe del Departamento en que prestará sus servicios a fin de que lo integre a su unidad de trabajo, previa plática de bienvenida y presentación con sus compañeros. El jefe del Departamento a su vez hará una exposición de los aspectos sobresalientes de su departamento y le proporcionará la des —

PROCEDIMIENTO DE SELECCION DE PERSONAL



PROCEDIMIENTO DE SELECCION DE PERSONAL



cripción del puesto que va a ocupar para que sea estudiado por el nuevo empleado.

Si se cumplen los requisitos mínimos de introducción, se habrá logrado una buena impresión en el nuevo empleado que facilitará una actitud favorable de éste, hacia la dependencia que le acaba de contratar.

La actitud que en lo futuro asuma el empleado estará condicionada a las medidas que en materia de desarrollo realicen sus jefes inmediatos, sobre todo, en los primeros meses, entre los que se mencionan;

a).- Seguir de cerca la actuación del empleado en la etapa de adaptación, que es sin duda cuando requiere de estímulos y mayor atención respecto al trabajo que realiza.

b).- Verificar periódicamente la actuación de los empleados, siendo un instrumento recomendable, la calificación de méritos, por lo menos cada seis meses.

c).- Realizar programas de superación técnica, que establezcan conferencias, mesas redondas, etc.

d).- Propiciar la utilización de las becas que se otorgan a las Secretarías de Estado, para estimular a los buenos empleados.

e).- Elaborar sistemas de control que permitan mantener la disciplina sancionando las violaciones y estimulando a quienes la propician.

Existen otros aspectos que quedan comprendidos en el desarrollo, pero de los cuales no hemos hecho referencia, debido a que están reglamentados en disposiciones -

específicas para los trabajadores al Servicio del Estado o que es difícil penetrar en ellas, debido a que se encuentran controladas por los Sindicatos, sin que por ello se elimine la posibilidad de intervención del profesional en Administración quien no deberá escatimar esfuerzo alguno para convencer a las autoridades o dirigentes sindicales sobre la implantación de medidas que contribuyan a sanear la Administración Pública.

TERCERA PARTE

ESTRUCTURACION DEL CUERPO DE ASESORES EN ADMINISTRACION EN UNA SECRETARIA DE ESTADO.

CAPITULO V.

V.- ALGUNAS EXPERIENCIAS EN LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

Debido a que los primeros egresados de la Licenciatura en Administracion de Empresas surgieron en el año de 1960, son, escasas las experiencias que en el Sector Público se han presentado en relación a la labor de cuerpos de profesionales en Administración. Sin embargo, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la Secretaría de Obras Públicas, en la Secretaría de Industria y Comercio, entre otras; se han realizado varios intentos a este respecto.

En el presente capitulo, nos referiremos unicamente a los esfuerzos realizados en la Secretaría de Hacienda debido a los conocimientos que de ella se tienen.

A mediados del año 1962 el Subdirector Técnico del del Impuesto sobre la Renta, consiente de la necesidad de introducir técnicas de administración y deseoso de imprimir a este pequeño sector de la Secretaría un carácter eminentemente profesional, integró el primer Departamento de Organización entre cuyos miembros, se encontraban cuatro pasantes de la Licenciatura en Administración y algunos profesionales en Relaciones Industriales. Entre las labores realizadas por dicho grupo, junto con tres pasantes y un estudiante de la Licenciatura en Administración, asesores del Subdirector, se menciona la planeación del actual Registro Federal de Causantes y la Meca-

nización de las Delegaciones Calificadoras Fiscales, ahora desaparecidas.

Posteriormente y como consecuencia de la creación -- del Registro Federal de Causantes, que en sus orígenes -- fué integrada con personal de las Direcciones del Impuesto sobre la Renta y de la Vigilancia de Fondos y Valores, el cuerpo de profesionales en Administración pasó a laborar en el nuevo Registro, desapareciendo por consecuencia el Departamento de Organización del Impuesto sobre la Renta.

Originalmente el personal del Departamento de Orga -- nización operó como cuerpo asesor del Director del Registro, para constituirse meses más tarde, en Departamento - de Organización del Registro Federal de Causantes, y que actualmente funciona en esa Dependencia con el nombre de Departamento de Administración, habiéndose operado cam -- bios de consideración respecto a su personal y funciona - miento.

En las postrimerías del año de 1962, el Director General del Impuesto sobre la Renta, creó nuevamente el Departamento de Organización a nivel de Dirección bajo la - Jefatura del actual Subdirector del Impuesto sobre la Renta. En el período de su existencia dicho Departamento realizó entre otros los siguientes trabajos:

Manual de Organización de la Dirección (Abril-Mayo -- 1963).

Plan General de Trabajo Programado a tres años para la Dirección del Impuesto sobre la Renta (Junio/63)

-Estudio sobre el Costo de la Dirección.

-Estudio sobre los Institutos de Administración en México-

-Organización de un Curso de Administración para - Funcionarios y Empleados de la Dirección.

-Rediseño de todas las Declaraciones del Impuesto- sobre la Renta por la Reforma de la Ley del 31 de diciembre de 1963.-

Contemporáneo al Departamento de Organización al - que hicimos referencia anteriormente, se creó el 16 de- septiembre de 1963 un grupo de asesores en administra-- ción en la Subdirección de Asuntos Económicos y Estadís ticos, siendo su fundador uno de los miembros del Depar tamento de Organización del Impuesto sobre la Renta. -- Sin embargo, no fué hasta el 2 de enero de 1964 cuando- quedó constituída la Asesoría de la Subdirección, ha -- biendo realizado hasta la fecha entre otros, los siguien tes trabajos:

-Instructivo General de Operación de la Subdirec - ción.

-Elaboración y Administración del Sistema de Selec ción para empleados de nuevo ingreso.

-Elaboración y Administración del Sistema de Selec ción de becados.

-Estudio sobre pasantes adscritos a la Subdirección y elaboración del programa de promoción profesional.

-Estudio del Sistema de Selección de la Bolsa Universitaria de Trabajo a fin de coordinar con ella la función de selección.

-Estudio del Sistema de Selección de Personal del Banco de México para mejorar el de la Subdirección.

-Colaboración a uno de los departamentos de la Subdirección en la parte relativa a la Administración del Proyecto de Planeación para México.

-Planeación del Estudio de Organización y Sistemas de la Subdirección.

-Realización del Manual de Organización de la Subdirección en la parte relativa a la Asesoría y al Departamento de Estudios Económicos, incluyendo estudio de ubicación.

-Colaboración con el Departamento de Estudios Fiscales Regionales en la elaboración e Implantación del Manual de Organización y Sistemas del Registro Estatal de Causantes del Estado de Sonora.

-Planeación de la Comisión de Investigación y Análisis de la Información Estadística de la Subdirección, cuyo resultado fué el catálogo de Estadísticas que elabora y mantiene la Subdirección.

-Elaboración del Tabulador de Salarios a regir en la Subdirección.

-Planeación, elaboración, Implantación y Administración del Sistema de registro y control de incidentes de personal.

Como resultado de la labor realizada por la Asesoría de la Subdirección de Asuntos Económicos y Estadísticos, la Dirección General de Servicios Generales y Sociales dependiente de la Oficialía Mayor, en el mes de marzo de 1965 consideró la conveniencia de iniciar estudios de Administración por expertos en ésta rama del saber, solicitando para tal fín, la colaboración permanente de uno de los administradores de la Asesoría antes mencionada. Y en la actualidad cuenta con un grupo de administradores profesionales que en su carácter de asesores han realizado los siguientes trabajos:

-Estudio del Departamento de Inventarios de la Secretaría que originó la realización de un nuevo inventario que elimina en gran parte las deficiencias con que se había venido operando en años anteriores.

-Estudio del Departamento de Transportes y Talleres de la Secretaría.

Finalmente, en mayo de 1965, se crearon dos grupos de asesores en administración, uno dependiente del Administrador General de Impuestos al Ingreso, y el otro dirigido por el Coordinador de Organización y Estadística de la Administración y que presta servicios de Asesoría al Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Como se ha visto, muchos son los grupos que en uno de los Sectores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, han venido operando, ya sea como grupos Staff o como Departamentos. Sin embargo, su labor ha carecido de generalidad, debido fundamentalmente a lo aislado de sus esfuerzos, a la falta de coordinación de los mismos, y a la pequeña área de influencia. Es por ello que se exponen a continuación algunas de las deficiencias en que se ha incurrido al integrar estos grupos para que sirvan de base al próximo capítulo que pretende proponer una forma de estructuración para los Asesores en Administración que haga más fructífera su labor.

Es de justicia reconocer que no todas las deficiencias han sido productos de la forma en que se han constituído y estructurado estos grupos profesionales, dado que diversas limitaciones ó actuaciones insuficientes se originan en el fenómeno político por el que atraviesa toda gestión gubernamental. Motivo por el cual nos referiremos exclusivamente a los tropiezos nacidos de los tipos de estructuración adoptados, destacando el nivel en que se han creado.

Si consideramos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como un todo, que debe operar coordinadamente, observamos que la mayoría de los cuerpos de especialistas en Administración se han dado en niveles jerárquicos intermedios, es decir, en el tercero o cuarto nivel, el de Dirección o Subdirección. Este fenómeno ha

creado diversas desventajas tales como:

a) Se ha reducido el radio de acción de los asesor

b) Dadas las características de operación de la de-
pendencia que estamos considerando y partiendo
la base que muchas funciones están centralizada
en la Oficialía Mayor (Personal, Compras, Arch
vos, Proveeduría, etc.) y que afectan la operac
de las diversas Direcciones. Se ha visto que mu-
chas de las medidas producto de un estudio no s
pueden aplicar por que no competen a la Direcci
y su área de influencia no llega hasta la Ofici
lía Mayor.

c) Cuando el Ejecutivo que cuenta con asesores en -
Administración conoce de la generosidad de una
dida, se ve impedido a ejecutarle por requerir
acuerdo de varios niveles jerárquicos superiore
que las más de las veces lo desalientan ó niega
su apoyo; fenómeno explicable por no contar con
asesores en esa especialidad que le hagan ver
ventajas de dicha medida.

d) En los niveles que operan estos asesores las p
bilidades presupuestales en la mayoría de los
sos, son reducidas, no siendo posible emprende
tareas que aunque costosas redundan en benefi
de la dependencia, ó por el contrario dada el
área de influencia de una Dirección, no se j
fica el gasto de elementos materiales y huma

por que constituiría un despilfarro de recursos - ejem: la implantación de un sistema de selección de personal a nivel de Dirección, no justifica la integración de un Cuerpo de Especialistas, dado - que la mayor parte de su tiempo estará desperdi-- ciado.

Como éstas desventajas o limitaciones podriamos enumerar muchas más, haciendo más palpable y notoria la equivocada colocación que dentro de la organización se le havenido dando a los cuerpos de profesionistas en Administración que se han creado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de ahí una de las justificaciones fundamentales de ésta tesis profesional.

CAPITULO VI

VI.- UBICACION QUE SE PROPONE PARA EL CUERPO DE PROFESIONALES EN ADMINISTRACION.

Antes de proponer una estructuración y funcionamiento de los Cuerpos, Departamentos y Elementos Asesores, -- creo indispensable resumir algunas definiciones ó descripciones del "Staff" que nos proporcionan varios tratadistas, sobre los problemas de la Dirección cuyo conocimiento nos ilustrará para proponer una ubicación adecuada y asignación de funciones acordes con su calidad de Asesores.

Morris E. Hurley, en su obra "Elements of Business - Administration" nos da a entender que la organización que permite tipos lineales y staff, es ese tipo de organiza-- ción que prevee el consejo de especialistas "staff" a los jefes de línea respecto a investigación y planeación de - los problemas de la empresa, a fin de que los jefes de línea puedan tener mayor oportunidad de dedicarse a la atención de la ejecución de las fases de la política establecida. Esto no presupone que la responsabilidad y autori-- dad de los jefes de línea disminuya dado que la autoridad y responsabilidad del Staff es de naturaleza asesora; por ello en cuanto un plan pase a ser parte de la política de una empresa, la responsabilidad plena recae sobre los jefes de línea.

Paul E. Holden, nos dice: a medida que el proceso directivo se hace más complejo, el tiempo, la preparación y

comprensión de los asuntos que se presentan insuficientes para un solo ejecutivo, son deficiencias que pueden contrarrestarse haciendo uso de organizaciones Staff que pueden proporcionar la ayuda y los consejos de los especialistas.

Dale Yoder, en la obra "Personnel Principles and Polices: Modern Manpower Management", afirma que las funciones del Staff son esencialmente consultivas y complementarias.

R. T. Livingston en su libro "The Engineering of Organization and Managerment" da a entender que la labor del Staff nunca deberá representar la creación de nuevas funciones, sino que debe contribuir a la agrupación adecuada de los que ya se realizan y siempre bajo una dirección que garantice su realización eficiente; como Staff significa bastón, báculo ó cayado es decir algo que sirve de apoyo, deberá proporcionar servicios de asesoramiento y consejo, pero no está revestido de autoridad para actuar fuera de los derechos inherentes a su servicio.

Finalmente, dentro de los autores que se refieren a los grupos Staff, Dale y Urwick citan a Paul Pigros and Charles A. Myers, que en su tratado intitulado "Personnel Administration: A Point of Wiew and Method" nos dicen que: "los jefes Staff ... son quienes proporcionan servicios especializados a los jefes de línea asesorándoles y aconsejándoles en la realización de sus cometidos."

Como se habrá visto en las opiniones antes citadas,

son muchos los autores que se preocupan por determinar las características del Staff, sin embargo, es sumamente difícil definir en forma adecuada la situación que éstos cuerpos asesores deben tener dentro de un organismo, dado que depende en mucho del tipo de empresa o dependencia, así como de la magnitud de la misma; sin embargo, vamos a intentar definir lo mejor posible la ubicación y funciones que deban realizar los asesores en administración en una dependencia gubernamental. Para objetivizar más aún lo que se propone, usaremos como ejemplo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la que nos hemos referido en el capítulo anterior, debido a que se tiene un conocimiento más amplio y cuenta con una estructura más compleja dada su magnitud.

Es necesario considerar que las funciones de asesoramiento pueden existir en cualesquiera de los niveles, desde los primeros hasta los últimos, pero no es comprensible que existan únicamente en los niveles inferiores, es común y recomendable encontrar a los grupos asesores en los altos niveles, pero como se dan en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se ven sumamente limitados por la ubicación que tienen -al menos los grupos Staff a los que nos estamos refiriendo, es decir, profesionistas en administración- para apoyar ésta afirmación recordemos la ubicación que hasta la fecha han tenido los grupos asesores en la Secretaría de Estado de la que nos hemos venido ocupando y la cuál se trató ampliamente en el capítulo quinto.

Es necesario entonces que la labor de los Staff se realice a niveles superiores, de tal suerte que su actuación sea integral, es decir, que abarque todos los niveles y sectores.

1.- CREACION DE UN COMITE DE ADMINISTRACION.

A medida que aumentan las funciones delegadas la labor del Secretario de Estado se hace más compleja, dando lugar a malos entendidos y conflictos de autoridad que obstaculizan la buena marcha de las funciones conferidas a la Secretaría. Asimismo, es frecuente que cada división (Subsecretarías y Oficialía Mayor) se incline a pensar en términos particulares haciendo a un lado los intereses generales de la Secretaría. Es en este momento donde se hace indispensable pensar en una forma de coordinación que integre las distintas opiniones, coordinación que encause los esfuerzos de esas grandes divisiones en beneficio de los objetivos fijados por el Secretario de Estado. Para lograr esta armonización de las actuaciones se propone que los funcionarios a cargo del despacho de los asuntos inherentes al segundo nivel ejecutivo, así como el funcionario encargado de todos los servicios de la Secretaría se reunan periódicamente para el cambio de impresiones y la toma de decisiones de alto nivel, sobre todo aquellas que puedan afectar a la Secretaría en su conjunto.

Para realizar este diálogo constante se deberá integrar un comité de administración de la Secretaría el cuál tendrá, en términos generales las características siguientes:

a) INTEGRANTES: El comité estará integrado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Subsecretario de Ingresos, el Subsecretario de Egresos, el Subsecretario de Crédito y el Oficial Mayor.

b) FUNCION GENERAL: Será función primordial del Comité actuar como consultor del Secretario de Hacienda sobre todos los asuntos importantes de operación y control de la Secretaría.

c) RESPONSABILIDADES: Será responsabilidad del comité, estudiar los aspectos importantes de operación y control, tales como:

-Cambios importantes de organización.

-Objetivos, políticas y procedimientos nuevos a modificar.

-Reformas fiscales.

-Fijar necesidades de información (estadísticas)

-Fijar normas de coordinación entre las diferentes Direcciones.

-Proyectar los planes generales, etc.

RESUMEN SOBRE EL COMITE: La labor de este comité en términos generales se reducirá a instrumento de planeación y control de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, promotor y censor de todo tipo de reorganización, dado que la realización corresponderá a los Ejecutivos (miembros del comité) en su carácter individual de encargados del despacho.

2.- ESTRUCTURA PROPUESTA PARA EL CUERPO DE ASESORES EN ADMINISTRACION.

Una vez que se ha establecido la necesidad de crear un Comité de Administración, la ubicación de los administradores profesionales en la Secretaría se simplifica, dado que éstos dependerían del mencionado comité, lográndose con ello eliminar las desventajas que su colocación actual acarrea. Al depender este cuerpo Staff del Comité de Administración de la Secretaría, su labor será óptima, debido a que no habrá duplicidad ni obstáculos a la implantación de medidas tendientes a corregir las deficiencias observadas; los sistemas propuestos se caracterizarán por la generalidad y serán integrales.

Otra ventaja que se desprende de la ubicación que se propone es la de contar con el apoyo de los niveles ejecutivos de más alta jerarquía.

A) FUNCIONES: Tentativamente se proponen las siguientes:

-Asesorar al Comité de Administración sobre la mejor forma de operación de sus dependencias.

-Proponer, planear y ejecutar los estudios, planes, programas, etc. de su especialidad, que se justifiquen.

-Estudiar permanentemente la operación de las Direcciones, a fin de determinar las necesidades que en materia de administración se presentan en las depen-

dencias de la Secretaría, a fin de satisfacerlas.

-Elaborar los estudios que el Comité de Administración solicita, siempre que encajen en su ámbito profesional.

-Informar a los miembros del Comité sobre los adelantos que en la disciplina administrativa se presenten.

-Investigación permanente sobre su profesión.

Estas son en forma muy general algunas de las funciones a realizar por los Asesores en Administración.

B) ORGANIZACION: a fin de que la labor de los asesores sea debidamente coordinada y pueda tener participación activa en las reuniones del Comité de Administración de la Secretaría, su organización deberá sujetarse a las siguientes normas mínimas:

-Contar con un jefe de asesores que coordine su labor y represente a los profesionales en el Comité.

-Fijar grupos de trabajo por especialidad.

-Gran elasticidad en su estructuración que les permita adaptarse a las necesidades de asesoría existentes en las diversas dependencias y planteadas por el Comité.

C) FUNCIONAMIENTO: la forma de operar será determinada por el jefe de asesores que deberá participar en las reuniones del Comité de Organización ante el cuál deberá informar sobre el resultado de las gestiones de los Asesores.

Si el Comité o alguno de sus miembros, previa aprobación de la mayoría, solicita la colaboración del grupo asesor, el jefe del mismo seleccionará a los profesionales que deberán auxiliar al o los funcionarios que la soliciten, en la inteligencia que esto no lo exime de su obligación de informar al Comité en pleno.

De las consideraciones anteriores, que sólo son una guía general, se desprende que los asesores en Administración en un momento dado pueden estar distribuídos en la Secretaría en niveles inferiores (como lo están a la fecha), pero con la variante que su labor será coordinada a nivel Secretarial, de acuerdo a las necesidades más urgentes de la Secretaría; eliminándose con ello las desventajas que acarrea el tipo de estructuración actual y que han sido analizadas en el capítulo quinto.

Finalmente considero que el presente capítulo, último de esta tesis, no pretende ser un Manual de Organización del Cuerpo de Asesores en Administración, sino el punto de partida para promover una modificación en la forma de operar de estos cuerpos Staff, dado que es necesario que la semilla sembrada en este campo profesional en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deje de ser un árbol jóven para constituirse en un coloso cuya sombra se proyecte a todos los rincones de esta Dependencia Gubernamental; sirviendo de pauta para la ubicación de Grupos de Administradores Profesionales en otras Secretarías

de Estado. Sin embargo, no debemos pasar por alto el hecho de que la estructura que se propone, pretenda ser un ideal, para cuya adopción existirán obstáculos propios de la estructura política-administrativa de los países que como el nuestro, no han podido eliminar, estos son: los intereses particulares, los nombramientos impuestos, la concepción del funcionario técnico-político, la rebeldía propia del ser humano a las modificaciones; y como estos, muchos más que caracterizan a nuestro medio gubernamental.

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

Los problemas administrativos y sus soluciones tentativas datan de épocas remotas, y así encontramos manifestaciones a este respecto, en los pueblos antiguos- entre los que destacan; Egipto, China, Grecia y Roma.

En nuestra época, sexta década del presente siglo, caracterizada por el constante y dinámico diálogo entre los pueblos, no se ha realizado un esfuerzo universalmente válido para unificar los principios y técnicas- de administración. De este hecho se deriva, que ésta- disciplina se agite en un mar de corrientes y que en- ocasiones conozcamos de posturas antagónicas.

Si aplicamos el principio administrativo de "Unidad - de Dirección" a la administración pública, y lo entendemos como "un programa único, que coordine el conjunto de operaciones que tiendan al mismo fin, a través- de una dirección central para el ejercicio del mando: supervisión y toma de decisiones" veremos que es necesario elaborar y cubrir un Plan a Nivel Nacional para acelerar y controlar el desarrollo económico de México.

El tortugismo administrativo no es exclusivo del Estado, sino que se manifiesta frecuentemente en la Administración pública por la magnitud de sus dependencias y debido a la escasa comprensión del principio de jerarquía olvidándose de que este principio prevee la comunicación directa, siempre y cuando se realice a través de agentes autorizados previamente para este fín. Se lograría con su comprensión, fluidez en los trámites, sin que ello represente una violación a principios administrativos establecidos.

La violación al principio de "Estabilidad del Personal", en el medio gubernamental es una deficiencia presente, ocasionada por la inestabilidad del personal ejecutivo, consecuencia del cambio sexenal.

Una posible solución a este problema sería la adopción del sistema de dos tipos de funcionarios: el removible al término de la gestión de un gobierno y el inamovible o funcionario de carrera.

En la actualidad, las grandes realizaciones no pueden depender de un sólo individuo, día a día se hace más-

palpable la necesidad de actuar en conjunto. Es ésta, a mi juicio, la Unidad de Acción a la que se refiere el - principio de la "unión del personal".

La elaboración de estudios integrales de organización y funcionamiento, se hacen necesarios en el sector público, por la complejidad de nuestras instituciones gubernamentales que cuentan con gran número de dependencias. Es por ello urgente la elaboración de manuales, instructivos, etc., que describan completamente y en forma clara, las funciones y actividades de los puestos de un organismo.

Del descuido en la selección de personal en el pasado,- se derivan muchos de los problemas por los que atraviesa la actividad gubernamental. Es por ello urgente tener especial cuidado en esta función.

Las experiencias que en el sector público se han presentado en relación a la labor de cuerpos de administradores profesionales son escasas, debido a que los - primeros egresados de la Licenciatura en Administración de Empresas surgieron en el año de 1960. Sin em -

bargo, en las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Obras Públicas, de Industria y Comercio, entre otras; se han realizado varios intentos productivos.

Muchos son los grupos de administradores profesionales que en uno de los sectores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, han venido operando; sin embargo; su labor ha carecido de generalidad debido fundamentalmente a lo aislado de sus esfuerzos, a la falta de coordinación de los mismos, y a la pequeña área de influencia producida por su ubicación en niveles jerárquicos intermedios.

En la Secretaría de Hacienda, es recomendable crear un comité de administración con la participación del Secretario, Subsecretarios y Oficial Mayor a fin de coordinar los esfuerzos de los sectores más importantes de la Secretaría.

Los asesores pueden existir en cualquier nivel, desde los primeros hasta los últimos, pero no es recomendable que existan unicamente en los niveles inferiores.

Los administradores profesionales para que su actuación sea óptima, deben operar a nivel ministerial.

La creación de un comité de administración a nivel ministerial, presenta serios obstáculos, no infranqueables, producidos por el fenómeno político administrativo de nuestro medio gubernamental. Sin embargo, tecnicamente es recomendable su creación, así como que los administradores profesionales constituyendo un cuerpo, dependan de dicho comité de administración.

La labor del Licenciado en Administración de Empresas en el sector público, reviste ciertas características peculiares, que diferencían su actuación de la de los profesionistas que prestan sus servicios en la iniciativa privada, debido fundamentalmente a las adaptaciones que de la técnica es necesario realizar para que los sistemas operen en un sector caracterizado por la actividad político administrativa.

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

ADMINISTRACION INDUSTRIAL Y GENERAL:
Henri Fayol.- Herrero Hnos. y Sucrs.- México, 1961.

CONFERENCIAS EDITADAS POR LA FUNDACION HENRI FAYOL:
Cursos correspondientes a 1965-1966.

COMO PLANEAR Y ESTABLECER LA ORGANIZACION DE UNA EMPRESA:
Ernest Dale.- Editorial Reverté, S.A..- México, 1960.

DICCIONARIO DE FILOSOFIA:
J. Ferreter Mora.- Editorial Atlante.- México, 1941.

EL ANALISIS DE PUESTOS Y LAS POSIBILIDADES QUE OFRECE SU APLICACION:
Lic. Jose Inés Peiro.- México, 1965.

EL ESTAFF EN LA EMPRESA:
Ernest Dale.- Lyndall F. Urwick.- Ediciones Deusto, S.A. España, 1964.

INTRODUCCION AL ESTUDIO DE LA TEORIA ADMINISTRATIVA:
Wilbur Jiménez Castro.- Fondo de Cultura Económica.- México, 1963.

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA:
John M. Pfiffner.- Frank P. Sherwood.- Herrero Hnos, Sucrs.- México, 1961.

ORGANIZACION DE OFICINAS:
C.L. Littpefield.- R.L. Peterson.- Fondo de Cultura Economica.- México, 1960.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACION:

George R. Terry P.H. D.- Cía. Editorial Continental.- México, 1963.

PRINCIPIOS DE DIRECCION DE EMPRESAS:

Harold Koontz y Cyril O'donnell.- Ediciones Castilla.- España, 1961.

TRATADO DE ADMINISTRACION GENERAL:

José Galvan Escobedo.- ESAPAC.- San José, Costa Rica.- 1963.