

37  
29



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**



**"MODELO ADMINISTRATIVO PARA LA  
MODERNIZACION Y CAPACITACION  
PLANIFICADA EN MEXICO"**

**T E S I S**  
**QUE PRESENTA PARA OBTENER EL TITULO DE**  
**LICENCIATURA EN CIENCIAS POLITICAS**  
**Y ADMINISTRACION PUBLICA**  
**ESPECIALIDAD ADMINISTRACION PUBLICA**  
**P R E S E N T A**



**DINA PATRICIA MENDOZA CASTILLO**

MEXICO, D.F.

1988



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## C A P I T U L A D O

I N T R O D U C C I O N	1
-------------------------	---

### CAPITULO PRIMERO

LA ADMINISTRATION PUBLICA	5
---------------------------	---

1.1 Problemática Administrativa	6
---------------------------------	---

1.1.1 Aspecto Económico	7
-------------------------	---

1.1.2 Aspecto Político-Social	14
-------------------------------	----

1.1.3 Aspecto Cultural	17
------------------------	----

1.2 Concepto y Finalidad	20
--------------------------	----

## CAPITULO SEGUNDO

ANALISIS RETROSPECTIVO EN LA ADMINISTRACION	27
---	----

2.1 La Escuela Clásica	28
2.2 La Escuela Neoclásica	37
2.3 La Escuela Moderna	44

## CAPITULO TERCERO

### LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA 59

3.1 Concepto 60

3.2 Antecedentes Generales 63

3.3 La Modernización Administrativa  
a partir de 1983. 74

## CAPITULO CUARTO

CAPACITACION PARA EL CAMBIO PLANIFICADO 83

- 4.1 Concepto 85
- 4.2 Desarrollo Organizacional y Cambio Planificado 89
- 4.3 El Cambio Planificado 96
- 4.4 Programas de Capacitación para el Agente de Cambio 116

CAPITULO QUINTO

MODELO DE CAPACITACION ADMINISTRATIVA PARA EL  
AGENTE DE CAMBIO

119

5.1 Justificación del Modelo 120

5.2 El Quehacer en la Modernización  
Administrativa 124

5.3 Proceso de cambio planificado en la  
Institución Gubernamental 129

C O N C L U S I O N E S 158

B I B L I O G R A F I A (BÁSICA Y COMPLEMENTARIA) 180

## INTRODUCCION



## INTRODUCCION

Los estudios administrativos que se encomiendan a las unidades especializadas en modernización de sistemas administrativos, frecuentemente quedan a cargo de personas que no reúnen los conocimientos indispensables para propiciar el cambio planificado de la sociedad, ya que en su mayoría están integradas por personal que tiene una formación profesional heterogénea, con puntos de vista diversos y no siempre congruentes con las necesidades inmediatas de la institución a la que deben normalizar.

La situación descrita origina que tales unidades estén imposibilitadas para funcionar en forma adecuada, los objetivos no se alcancen, los programas observen trayectorias no previstas y las organizaciones objeto de cambio no dispongan de los medios específicos para mantener, mediante la renovación administrativa, y todo lo que ella implica su capacidad para cumplir su cometido.

Para resolver estos problemas, en este trabajo se propone un planteamiento que busca innovar y reorientar los sistemas en que se basa la capacitación del personal, dada su relevancia en los procesos de modernización administrativa que, en las circunstancias actuales, es requisito indispen-

sable para el éxito en la gestión de cualquier grupo organizado.

Así, el presente estudio ofrece algunos elementos acerca de lo que se entiende por cambio planificado y sobre el entorno en que está circunscrito. Para ello surge la necesidad de dar una idea respecto al papel que desempeña el Analista de Sistemas Administrativos o Agente de Cambio, mediante una visión general de lo que significa su participación en dichas unidades, y del alcance que puede tener en los estudios que realicen, pues su participación contribuirá no sólo a mejorar el funcionamiento de las instituciones o dependencias a las que pertenecen, sino a la sociedad en general.

Los capítulos de la presente investigación tratan de precisar los elementos teóricos que conforman el pensamiento sobre administración pública y delimitar el contexto general al que se orientan las acciones del cambio planificado, así como de señalar los elementos mínimos que debería contener un modelo de capacitación administrativa para dicho cambio. El primer capítulo, La Administración Pública, comprende algunas generalidades sobre la actual problemática que afecta a México y algunas bases de planeación. El segundo, Análisis Retrospectivo en la Administración, describe brevemente las posiciones de las escuelas clásica, neoclásica y moderna sobre el pensamiento administrativo, que hicieron aportaciones impor-

tantes para llegar al Desarrollo Organizacional y al Cambio Planificado. El tercero, Modernización Administrativa, plantea lo que ha significado modernizar los sistemas administrativos a partir del sexenio del Presidente Miguel de la Madrid, sin olvidar que la reforma Administrativa es un antecedente significativo de la modernización actual. El cuarto, Capacitación para el Cambio Planificado, que sintetiza las ideas expuestas en los anteriores, considera como base fundamental al especialista encargado de promover el Cambio Planificado, esto es, al Agente de Cambio. El quinto y último capítulo propone los elementos fundamentales de un Modelo de Capacitación Administrativa para el agente de cambio. Esta propuesta se hace tomando en cuenta la situación actual del país y sus tendencias; se hace referencia al conocimiento objetivo que debe adquirir el agente de cambio para analizar y mejorar las organizaciones modernas. A partir de esos elementos se formulan las conclusiones del presente estudio. Finalmente, se presenta la bibliografía utilizada.

CAPITULO I  
ADMINISTRACION PUBLICA

## CAPITULO 1

### ADMINISTRACION PUBLICA

#### 1.1 Problemática Administrativa

De acuerdo con la forma de gobierno que adopte un país, la Administración Pública se encarga de regular la vida económica, política, social y cultural. En México, muchos de los rasgos fundamentales, virtudes y vicios de su actual administración tienen sus orígenes en precedentes coloniales. Sin embargo, se nota en general, a partir de nuestra vida independiente, un esfuerzo cada vez con mejores resultados por depurar y sistematizar los procesos de gestión administrativa, con el fin de lograr que la actividad gubernamental sea eficiente, ética y apoyada en una política social.

Después de la Segunda Guerra Mundial se hace patente una mayor continuidad en los esfuerzos para que la Administración Pública Mexicana pueda ofrecer respuesta viables a los problemas nacionales. Entre estos destacan:

- "- La supervivencia de prácticas que la costumbre ha conservado y que no responden a las necesidades actuales del país.

- Escasez de personal especializado en las técnicas de la Administración Pública, lo cual hace imposible el eficiente control de las operaciones y además provoca la lentitud y complejidad de los trámites burocráticos. ...
- Exiguo resultado en la ejecución de los programas gubernamentales debido a la discontinuidad con que se llevan a cabo."<sup>(1)</sup>

#### 1.1.1 Aspecto Económico

Los problemas estructurales de la economía actual en México, se pueden resumir en los siguientes rubros:

- "- Desequilibrios en el aparato productivo y distributivo;
- Insuficiencia del ahorro interno;
- Escasez de divisas y,
- Desigualdades en la distribución de los beneficios

---

(1) Muñoz Amato, Pedro. "Introducción a la Administración Pública". p. 103 y 104

del desarrollo."<sup>(2)</sup>

Desequilibrios en el aparato productivo y distributivo. México en los últimos cuarenta años en Latinoamérica, se ha distinguido como uno de los países más prometedores al alcanzar un crecimiento aproximado del seis y medio por ciento anual en su producción; sin embargo, padece un desequilibrio en los sectores primario, secundario y terciario de la actividad productiva, pues algunos de ellos se encuentran más desarrollados que otros. "Todas las actividades productivas tienen dualidad: existen grandes unidades de carácter oligopólico; con una multitud de unidades pequeñas, con baja capacidad para beneficiarse con economías más desarrolladas y con un acceso inadecuado de apoyos estatales".<sup>(3)</sup> Esta situación se traduce en una incapacidad permanente para enfrentar, en forma adecuada, la competitividad con el exterior. Así, la gran dependencia de insumos, tecnología y bienes de capital importados por los sectores productivos aunados a una deficiente capacitación de la mano de obra, provocan una desigualdad en la productividad dentro y entre cada rama económica.

El sector primario o agropecuario desde 1965 a la fecha, se ha caracterizado por ser lento en su crecimiento

---

(2) Poder Ejecutivo Federal. "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988" p. 89

(3) Ibid. p. 90

debido a la falta de capacidad para aumentar la producción de manera eficiente, elevándose los costos de inversión; se han agotado las oportunidades de expansión de los productos agrícolas, reduciendo su capacidad para exportar; se ha estancado la producción, provocando atraso de amplios grupos de la población en el campo; etc. Esta situación quiso ser resuelta por las autoridades gubernamentales pues se instrumentaron políticas de apoyos a través de obras de irrigación, créditos, insumos subsidiados como el agua; políticas de precios de garantía, proyectos para elevar la productividad de la tierra a bajo costo y, otros; sin embargo, las acciones y apoyos otorgados fueron insuficientes para resolver los problemas. En la fruticultura, se desaprovecha la gran variedad de productos susceptibles de cultivarse debido a deficiencias en el sistema de abasto, a la integración de sistemas agroindustriales y a la deficiente organización de los productores. La silvicultura, por su parte, presenta un panorama contradictorio: existe una tala inmoderada de los bosques, desaprovechándose zonas adecuadas para ello, lo cual ayudaría a reducir importaciones en papel y madera. A pesar que la ganadería ofrece un mayor potencial de crecimiento que la agricultura, algunas tierras susceptibles para uso ganadero son empleadas para la agricultura y, viceversa; lo que impide aumentar la producción de alimentos básicos. La pesca, se obtiene por debajo de su potencial debido a deficiencias en el manejo y aplicación de estímulos. "A pesar de los problemas del



sector primario, el gran potencial de los sectores agropecuario forestal y pesquero asegura a México la posibilidad de fortalecer su desarrollo sobre las bases de un mejor aprovechamiento de sus recursos, con el fin de generar mayor ocupación y de proveer una alimentación popular más económica y diversificada".(4)

El sector secundario o industrial, muestra un grado de integración insuficiente para permitir al país evolucionar de manera menos dependiente. "El aparato industrial, en algunas ramas débilmente integrado, no alienta suficientemente los ciclos de expansión generados por un repunte de las inversiones, al trasladar al exterior parte importante de sus efectos multiplicadores de demanda, ingreso y empleo".(5) Esto se debe al proceso de industrialización pues concentra la actividad económica en unas cuantas regiones. Sin embargo, el gobierno ha adoptado algunas medidas creando parques y puertos industriales de mayor y menor prioridad en las diferentes zonas que componen al país, per aún resultan insuficientes por la rapidéz con que estas se desarrollan.

Por último, el sector terciario o de servicios, a medida que la sociedad se urbaniza y diversifica se amplía su participación en el producto y el empleo. El transporte se usa inadecuadamente como sucede con el ferrocarril, el

---

(4) Ibid. p. 92

(5) Ibid. p. 93

cual, no se aprovecha como debiera ser. Las actividades de comercialización y almacenamiento registran concentración espacial y un excesivo intermediarismo que encarece los productos y priva a los productores de parte importante del valor final de las mercancías. Así, el transporte, la comercialización y el almacenamiento han influido, por lo tanto, en la aparición de estructuras oligopólicas derivando en un deficiente abasto y una desigual distribución de productos en toda la población. "El futuro desarrollo del sector terciario requerirá ... vincular en forma más estrecha su crecimiento con las necesidades del aparato productivo, reduciendo el peso relativo de las actividades productivas generadoras del subempleo".(6)

Insuficiencia del ahorro interno. En los últimos treinta años, una parte importante de la inversión fue financiada a través del ahorro interno, producido por las empresas privadas, nacionales, transnacionales y por el Estado, lo que generó un consumo dispendioso en los grupos de ingresos altos, cuyo mantenimiento afecta la orientación del aparato productivo y la propia disponibilidad del ahorro. Existieron atrasos importantes en los precios de bienes y servicios elaborados por las empresas del Estado. Los subsidios han sido, a la fecha, la causa principal del incremento del déficit

---

(6) Ibid. p. 95

público. Así, pues, el problema de falta de liquidez, se explica, en función de mantener las necesidades de una población en constante crecimiento. "La importancia de la inversión extranjera como fuente de financiamiento (interno) no resultó muy significativa porque fue en gran medida contrarrestada por las salidas de fondos bajo la forma de remisión de utilidades y pago de servicios."<sup>(7)</sup>

Escasez de divisas. Debido a razones como la falta de ahorro interno, la escasez de divisas se debe a la baja competitividad de la mayoría de los productos nacionales, propiciada tanto por la sobrevaluación casi constante del peso mexicano como por las propias limitaciones del aparato productivo; a la ausencia de canales adecuados de comercialización; a la aguda dependencia de las importaciones de bienes de capital e insumos intermedios; al comportamiento proteccionista de las economías desarrolladas, etc. Por lo tanto, "este comportamiento propició una mayor dependencia externa ..."<sup>(8)</sup>

La desigualdad en la distribución de los beneficios del desarrollo. Se explica por la distribución personal del ingreso, la cual, no ha sufrido cambios en los últimos años;

---

(7) Ibid. p. 97

(8) Ibid. p. 98

a la participación pequeña de los grupos más desfavorecidos; a la desigual distribución del ingreso que se ha concentrado y dispersado en las actividades productivas del territorio nacional, etc. De esta manera, "subsisten desigualdades en la distribución del ingreso y rezagos en la provisión de bienes y servicios básicos para el bienestar de las mayorías. ...(En conclusión), en diciembre de 1982, la situación (del país) era sumamente crítica:

- . La tasa de desempleo se había duplicado, ...;
- . en diversos sectores la producción se había detenido;
- . se cerraron empresas, de no poder operar por carecer de capital de trabajo y de divisas para importar insumos o hacer frente al servicio de la deuda;
- . la inflación no solo había alcanzado niveles del 100% sino que se estaba acelerando a una velocidad inusitada;
- . el ingreso nacional, al igual que el producto, se había contraído y el sistema financiero ya no captaba suficiente ahorro;
- . el sector público por segundo año registró un déficit superior al 15% del producto y superior a la inversión;

- . México estaba en virtual suspensión de pagos con el exterior". (9)

### 1.1.2 Aspecto Político

La estructura política del país tiene dos tipos de problemas importantes a resolver, el primero es la inestabilidad y/o inadaptabilidad que tienen sus instituciones para enfrentarse a sus propias necesidades, lo que contribuye a desarticularse con el crecimiento de la economía. El segundo es la organización administrativa deficiente. Es decir, para consolidar un poder político no basta centralizarlo, sino que hay que crear una administración regional y local. Descentralizar es el reto estructural número uno, la cuestión es si el sistema económico y social será o no viable sin un cambio de fondo. En la actualidad, "puede decirse que por primera vez en la historia el Estado Mexicano cuenta con un volumen suficiente de recursos financieros, administrativos y humanos para proponerse las tareas del tamaño que exige el reto de una descentralización. ... cada día más intensamente los gobiernos de los estados serán escenarios cruciales de la vida política y de la transformación económica del país. Por un lado, la simple densidad del crecimiento regional irá exigiendo

---

(9) Ibid. p. 100 y 102

en ese nivel decisiones cada vez menos provincianas ... Por el otro, es claro que solo rebasando los límites habituales del localismo podrán los gobernantes regionales mezclarse y sostenerse como figuras con peso propio en el redespliegue de agencias y hombres fuertes de la burocracia central, la cual se ha dicho, barrena desde hace tiempo los viejos sustentos representativos del poder estatal y municipal". (10)

No obstante que, en el presente sexenio, modernizar implica eliminar la marginación social; distribuir equitativamente la riqueza nacional, la educación y la cultura; hacer efectivo el derecho al trabajo y ensanchar la igualdad de oportunidades; asegurar y ampliar las subsistencias populares, racionalizar los comportamientos públicos y privados, acrecentar en todos los órdenes la participación popular, reestructurar los asentamientos humanos, afirmar la soberanía al fortalecer la capacidad interna de autodeterminación y reafirmar continuamente la independencia del país en el contexto internacional. "La polarización creciente de la sociedad civil y de la pluralidad social y política que crea la misma modernización capitalista de México, la pequeñez de la casa institucional para grupos de la misma familia revolucionaria y la independencia de factores como los medios masivos y el capital financiero, son cuestiones centrales en el camino de la difícil

---

(10) Et. al. "El desafío mexicano" Ensayo. p. 93

política mexicana".<sup>(11)</sup> Por esta razón, la polarización existente en la sociedad y el antagonismo de los grupos del poder, obstruyen la solución de los problemas al encontrarse en un país con intensa transformación urbana e industrial, con una importante reserva de recursos naturales y una población sin precedente de jóvenes. "La crisis económica que siguió, fue revelando ... una sociedad de claros perfiles clasistas cuya agresiva expresión política suele desbordar a un lado y otro de la línea los planteamientos centristas o conciliadores del Estado. Con notoria madurez, los grupos empresariales y financieros articulan cada vez con mayor claridad sus demandas y necesidades; en el ámbito del trabajo organizado, los últimos años registran la implantación de sindicatos independientes en centros estratégicos como las universidades o la industria automotriz, al tiempo que dentro del mayoritario movimiento obrero oficial se da una renovación ideológica de acusada carga reformista. En esas condiciones, la capacidad de conciliación del Estado disminuye, sus decisiones tienden a caer de un lado o de otro del pleito sin mediaciones que los suavicen o las disfracen".<sup>(12)</sup>

---

(11) Ibid. p. 100

(12) Ibid. p. 98 y 99

### 1.1.3 Aspecto Cultural

En los últimos años el sistema educativo se ha multiplicado, transformando y vuelto una maquinaria más compleja para convertir rezagos, abatir índices negativos de escolaridad y alfabetización y para emparejarse con la demanda de nuevos servicios. Sin embargo, en la medida en que el Estado se ha negado a definir y dirigir los contenidos sociales y políticos de la educación, en esa medida el sistema educativo se adecua necesariamente a las reglas del desarrollo capitalista que exige la capacitación elemental de la mano de obra para el desarrollo económico subordinado y alienta un ideal de vida fundado en el éxito personal que sobrepone los valores individuales a los más generales de la sociedad. "Los métodos de enseñanza carecen de la cualidad de motivar, sorprender, descubrir, inquirir, imaginar, inventar, sembrar la duda y provocar la acción participativa". (13) La falla del actual sistema educativo no se limita a su incapacidad para formar mexicanos más conscientes de sus responsabilidades históricas y sociales, más críticas y aptos para desenvolverse en el contradictorio mundo actual y mejor capacitados para alcanzar metas más elevadas. En lugar de que el conjunto del sistema educativo se unifique alrededor de los objetivos y programas comunes e interrelacionarlos, el crecimiento de la población escolar ha dividido al sistema en el nivel básico, medio y

---

(13) Ibid. p. 308



superior. "La falta de una línea de fuerza que unifique los contenidos y propósitos del sistema educativo se ha aceptado tan naturalmente que ni siquiera hay un organismo que efectiva y regularmente coordine esos tres niveles y los incite a conocer sus problemas, articular políticas, programar estrategias y conjuntar esfuerzos en el propósito común que los unifica".  
(14)

El Estado ha dejado de definir y dirigir los contenidos sociales y políticos del proceso educativo y ha perdido capacidad política para coordinar disciplinadamente a sus distintos sectores. "En lugar de un proceso dirigido a cohesionar políticamente a los representantes futuros de la nación e impulsado por metas sociales mayoritariamente aceptadas, el sistema educativo presenta hoy la imagen de una pesada burocracia que indolentemente cumple mal sus tareas elementales sin más fervor que el que le suscitan los ascensos escalafonarios y los puestos burocráticos y políticos". (15)

La gran distancia que separa a la enseñanza y a la universidad de la realidad del país, es igual a la que se ha abierto entre el gobierno y gobernados, entre la estructura centralista con una sociedad civil cuya cultura política está

---

(14) Ibid. p. 309

(15) Ibid. p. 311

marcada por: la desconfianza, el voluntarismo, la protesta y la crítica sin capacidad para transformarse en un programa político razonado. "Esta práctica universal de las clases dominantes ha tenido en México efectos terriblemente empobrecedores y desnacionalizadores; cada vez que una clase ha impuesto su hegemonía sobre las demás, ha proclamado como nacionales sus propios valores y ha desvirtuado, satanizado y desarraigado los propios de otras etnias, grupos y clases. ... En todos los tiempos en que ha imperado el nacionalismo estatista ha desvalorizado, negado o aniquilado las manifestaciones culturales de los grupos dominados, o ha recuperado esos valores para sí, expropiándose los a sus productores, como ocurrió con la cultura indígena antigua y como ocurre hoy con las artesanías, el folklore y las tradiciones populares urbanas y rurales. ... Al exaltar y promover a través de los aparatos de Estado una interpretación del pasado, de los valores nacionales y de la cultura nacional, el nacionalismo estatista ha impedido que emerja y se transmita al conjunto de la nación la variedad de la auténtica cultura nacional, y que se integre a una conciencia nacional fundada en la pluralidad real de la sociedad mexicana". (16) Por esta razón, la cultura nacional debe procurar todas las manifestaciones que surgen en los distintos puntos geográficos del país, para de ahí, convertirlas en una política cultural necesaria a las actuales necesida-

---

(16) Ibid. p. 315

des del país.

Por ello se afirma que, de acuerdo con la forma de gobierno que adopte México, la Administración Pública se encargará de regular la vida económica, política, social y cultural de sus habitantes.

Para conformar una Administración Pública que coadyuve con efectividad al desarrollo nacional, es requisito primordial su actualización permanente, pues las prácticas y los sistemas obsoletos en vez de aportar soluciones, son obstáculos en el desempeño de las actividades. Ninguna tarea encaminada a la consecución del desarrollo es valedera si no se tienen los elementos necesarios para su instrumentación, pero sobre todo si se carece de personal idóneo para desempeñar las tareas que implica.

## 1.2 Concepto y finalidad

En primer lugar conviene precisar que la Administración como instrumento de Estado sirve para mantener el orden y la seguridad públicos, elevar el nivel económico, social y cultural de los pueblos, protegerlos contra la insalubridad pugnar por el ajuste y resolución de conflictos de grupos o de intereses y, en suma, lograr el bienestar de todos."<sup>(17)</sup>

---

(17) Carrillo Castro, Alejandro. "La Reforma Administrativa en México." (1821-1971) p. 43

Así pues, la principal finalidad de la Administración Pública es satisfacer, en la forma más eficiente, las necesidades colectivas, recurriendo para ello a la planeación como herramienta de desarrollo económico.

La planificación como instrumento de desarrollo, surge en forma generalizada en la década de los años cincuenta, cuando los países latinoamericanos enfrentan una nueva problemática de desarrollo. De esta manera, se pensó que la planificación podía ser una alternativa de solución para reactivar la economía. Esto es así en vista de que en toda actividad humana los medios y recursos con que se cuenta tienden a ser escasos y los objetivos a alcanzar múltiples; esta situación que se da en todos los campos y dominios, exige racionalizar el proceso de asignación de dichos recursos.

Bajo esta perspectiva puede decirse que, en el aspecto económico, planificar "... es un conjunto de procedimientos mediante los cuales se introduce una mayor racionalización y organización en acciones y actividades previstas de antemano". (18) Otros enfoques la enmarcan dentro del contexto administrativo: "... la planeación establece los vínculos entre el presente y el futuro, permitiendo encauzar el cambio con una orientación racional; sirve de marco de referencia para

---

(18) Ander-Egg, Ezequiel. "Introducción a la Planificación". p. 15

la actuación; da compatibilidad a los objetivos, prioridades, metas y capacidad institucional de respuesta; facilita, a partir del conocimiento preciso y las tendencias de la situación actual, la previsión de lo que está por venir con un alto grado de seguridad y sienta las bases para la evaluación y el control de actividades". (19) En el presente estudio la planificación se entenderá como el proceder que consiste "... en aplicar la inteligencia para tratar los hechos y las situaciones como son y para encontrar un modo de resolver los problemas" (20) que enfrenta el sistema existente en México, a la vez que se impulsan las reformas o cambios estructurales en la Administración Pública que demanda el cambio planificado.

Se ha destacado que el subdesarrollo es un fenómeno cuyas raíces están en el funcionamiento del sistema económico, en la forma que responde a las necesidades crecientes de la población y en las nuevas condiciones externas a las que se enfrenta. El papel que desempeña el Estado en este contexto suele resumirse con la conocida frase "el Estado es motor del desarrollo"; es decir participa por un lado en las acciones públicas de producción de bienes y servicios y por otro como

---

(19) Carrillo Landeros, Ramiro. "Metodología y Administración". p. 168

(20) Ander-Egg, Ezequiel. Op. Cit. p. 16

poder de regulación que ejerce sobre la actividad económica que rige toda sociedad. En forma resumida, los objetivos que pretende alcanzar con su participación en el desarrollo son:

"1o. Acelerar el crecimiento de la economía en su conjunto, que significa formación y acumulación de capital, expansión de la capacidad productiva, incorporación de tecnología, entre otros.

Esta tasa de desarrollo se expresa en crecimiento del producto interno bruto o del producto por habitantes;

"2o. Asegurar un ritmo sostenido del crecimiento de la economía;

"3o. Lograr una más equitativa y justa distribución del ingreso, mediante una redistribución en favor de las clases menos favorecidas;

"4o. Alcanzar un nivel de plena ocupación de la fuerza de trabajo;

"5o. Aumentar el nivel de consumo, aunque ese consumo no siempre está destinado a satisfacer las necesidades básicas del conjunto de la población;

Se suelen agregar otros dos objetivos:

6o. Asegurar un desarrollo autónomo, que exprese la soberanía política y económica del país; y,

7o. Procurar una participación que asegure el apoyo popular al plan de desarrollo.

Todos estos enunciados, además, se cuantifican y se expresan en un modelo lineal de cambio. Estos objetivos de algún modo enuncian un proyecto de país". (21)

Para llevar a cabo éstos propósitos y "... prescindiendo de los aspectos jurídicos y administrativos que caracterizan la organización formal del Estado, se consideran los siguientes tipos de acciones:

- a) Acciones de regulación del comportamiento de los agentes económicos;
- b) Acciones de producción de bienes y servicios;
  - i) Acciones de producción de servicios esenciales a la naturaleza del Estado,

---

(21) Ander-Egg, Ezequiel. "Introducción a la Planificación". p. 146 y 147

- ii) Acciones de producción de bienes y servicios que se realizan en forma alternativa o paralela al sector privado;
- c) Acciones de acumulación.
  - i) Acciones de instalación de capital para realizar sus acciones de producción;
  - ii) Acciones de instalación de capital, que constituyen por sí mismas economías externas;
- d) Acciones en el campo del financiamiento.
  - i) Acciones que proporcionan al Estado recursos para cumplir sus funciones de producción y acumulación;
  - ii) Acciones dirigidas a transferir ingresos dentro del sector privado". (22)

Al conjuntar esos objetivos y acciones del Estado

---

(22) Cibotti, R. y Sierra, Enrique. "El Sector Público en la Planificación del Desarrollo". p. 15



para precisar el modelo de desarrollo que desea obtener, es prudente reiterar que la planificación se vale de planes, programas, proyectos y actividades como instrumentos de acción. Así, los primeros consisten en ver en forma global todas las actividades del proceso de desarrollo dentro de un tiempo determinado. Los segundos se refieren al conjunto de proyectos relacionados y coordinados entre sí. Los terceros, al conjunto de actividades integradas que constituyen la unidad más pequeña que forma parte del programa. Las actividades se entienden como acciones que tienen el máximo grado de concreción y especificidad, mediante las cuales se realiza un proyecto. Todos ellos están encaminados a resolver problemas de índole económica, social, política y cultural.

Por ello, la Planificación es y debe ser el motor de la Administración Pública, la base científica para formular planes y programas de gobierno que abarque todos los aspectos de la vida nacional: social, económica, política y cultural, previendo de antemano sus trayectorias futuras.

**CAPITULO II**  
**ANALISIS RETROSPECTIVO EN**  
**LA ADMINISTRACION**

## CAPITULO II

### ANALISIS RETROSPECTIVO EN LA ADMINISTRACION

El Estado, al tener una mayor ingerencia en la vida económica y social de los pueblos requiere necesariamente para ser eficaz, que su accionar se conciba bajo una perspectiva interdisciplinaria. Como unidad de dominación, el Estado se determina en forma de gobierno; esta forma, con independencia del tipo de régimen de que se trate, requiere de un instrumento que le permita ejecutar sus decisiones y concreción a su mandato; por ello, a la administración se la ha considerado para su estudio, desde diversos enfoques, mismos que a continuación se presentan.

#### 2.1 La Escuela Clásica

La escuela clásica del pensamiento administrativo nace a finales del siglo pasado y principios del presente. En ella se agrupan cuatro corrientes: La Escuela Científica o Productivista, encabezada por Frederick Taylor; la Positiva o Experimental del francés Henri Fayol; la Burocrática, basada en los estudios sobre organización realizados por Max Weber, y la Escuela Jurídica o Legalista, que representa el criterio europeo. Todas, de alguna manera, contribuyen a la conformación de la ciencia de la administración. Cabe aclarar que

aún cuando las dos últimas, Burocrática y Jurídica o Legalista, no enmarcan sus planteamientos en lo eficientista y microadministrativo, presentan características que las ubican con plena propiedad en esta escuela. (23)

Escuela científica o productivista. Tiene su origen en Estados Unidos, entre 1880 y 1920. Su máximo representante es Frederick Taylor, quien, junto con sus seguidores (Henry Gantt y Frack y Lilian Gilbreth) realizan "... un esfuerzo por planear, manejar y resolver problemas de naturaleza administrativa con una orientación pragmática y desde una perspectiva científica, al aplicar el método cartesiano a las labores fabriles. (Esta escuela hacia especial énfasis en) los aspectos relacionados con la productividad y la eficiencia, a partir de un enfoque microadministrativo en (el) que la preocupación central radica en la búsqueda de elementos que permitan la aplicación de los procedimientos más racionales para desarrollar tareas entre el trabajo administrativo y (el) operativo. (De esta manera se alcanzaría una) ... mayor producción al menor costo, mediante una creciente racionalidad en la operación de cualquier empresa", (24) que es el principal objetivo

de los productivistas. Para llevarlo a cabo, Taylor en su conferencia sobre Administración Científica que imparte en el College de Hannover en 1911, señala "... las

aún cuando las dos últimas, Burocrática y Jurídica o Legalista, no enmarcan sus planteamientos en lo eficientista y microadministrativo, presentan características que las ubican con plena propiedad en esta escuela. (23)

Escuela científica o productivista. Tiene su origen en Estados Unidos, entre 1880 y 1920. Su máximo representante es Frederick Taylor, quien, junto con sus seguidores (Henry Gantt y Frack y Lilian Gilbreth) realizan "... un esfuerzo por planear, manejar y resolver problemas de naturaleza administrativa con una orientación pragmática y desde una perspectiva científica, al aplicar el método cartesiano a las labores fabriles. (Esta escuela hacia especial énfasis en) los aspectos relacionados con la productividad y la eficiencia, a partir de un enfoque microadministrativo en (el) que la preocupación central radica en la búsqueda de elementos que permitan la aplicación de los procedimientos más racionales para desarrollar tareas entre el trabajo administrativo y (el) operativo. (De esta manera se alcanzaría una) ... mayor producción al menor costo, mediante una creciente racionalidad en la operación de cualquier empresa", (24) que es el principal objetivo de los productivistas. Para llevarlo a cabo, Taylor en su Primera Conferencia sobre Administración Científica que imparte en el Darmonth College de Hannover en 1911, señala "... las

---

(23) Ver, Carrillo Landeros, Ramiro. Op. Cit. p. 122 y 123

(24) Ibid. p. 123 y 124

nuevas obligaciones de los administradores, conocidas también como los cuatro principios ...

1. Captar el conocimiento empírico del personal, sistematizarlo y transformarlo en normas y procedimientos científicos; esto es, sustituir el conocimiento empírico para ... dar lugar al conocimiento científico;
2. Seleccionar científicamente al trabajador, desarrollarlo, adiestrarlo progresivamente y, de acuerdo con el análisis y descubrimiento de sus mejores facultades, asignarle mayores responsabilidades dándole oportunidad de ocupar puestos de mayor jerarquía;
3. Compenetrar al trabajador y adiestrarlo en el manejo y tratamiento científico de los asuntos a él encomendados, a fin de que sea capaz de sustituir los métodos empíricos por otros más racionales;
4. Establecer la división entre la dirección y el trabajo operativo, dentro de un ambiente de plena

cooperación". (25)

Así, la corriente taylorista se caracteriza por concebir a la administración desde el punto de vista de la producción, frente a los peligros que representa la administración improvisada. Taylor, como principal expositor de la Administración Científica, da principio para la aplicación más sistemática de métodos para realizar las actividades de dirección y organización. Ofrece también un nuevo enfoque que consiste en visualizar a la administración como una profesión, la cual, para ser desempeñada en forma eficiente, requiere de personal con una formación idónea para ejercer las funciones inherentes a su cargo. La finalidad es obtener grandes ganancias en el contexto de una sociedad que reclamaba una metodología para racionalizar su funcionamiento.

Escuela positiva o experimental. En Francia, a principios de siglo, surgen importantes estudios relacionados con la teoría administrativa. Estos aparecen en 1916, en un boletín intitulado "Administration Industrielle et Générale" editado por una asociación industrial y elaborados por Henri Fayol.

Fayol, ingeniero metalúrgico de profesión, desarrolla gran parte de su teoría en compañías mineras: "... emplea

---

(25) Ibid. p. 125

el mismo enfoque analítico de Taylor, pero lo desarrolla independientemente y lo aplica en un área nueva e importante, la de la dirección y administración de superiores. (En comparación con la taylorista no sólo restringe sus aportaciones a empresas privadas, sino que realiza, además, algunos trabajos en el campo de la Administración Pública; por considerar) ... que los principios administrativos pueden y deben aplicarse a todas las formas de organización humana no sólo a los negocios y a la industria". (26)

Los antecedentes de esta escuela se encuentran, fundamentalmente, en "... la teoría del Estado (de) ... Montesquieu y Tocqueville, de los que según nuestra hipótesis Fayol retomó, fundamentalmente del primero, la idea de la división de poderes para aplicarla, con notable éxito por cierto, inicialmente a una empresa minera y después a su modelo teórico. (Así) ... considera que las acciones ... de una empresa se pueden sintetizar en seis grupos claramente diferenciados el técnico o de producción, el comercial, el financiero, el de seguridad, el contable y el administrativo. (De este último, se desprende un nuevo criterio llamado 'proceso administrativo' para identificar) ... funciones de previsión (planeación, organización,

---

(26) Merril Harwood, F. "Clásicos en Administración". p. 184



dirección, coordinación y control); además sostiene que todo dirigente debe reunir también seis cualidades: físicas, mentales, morales, educativas, técnicas y empíricas". (27) Todo ello aunado a 14 principios que, según él, son flexibles y susceptibles de aplicarse a cada necesidad que surja en una organización, pues "... es cuestión de saber cómo utilizarlos de acuerdo a la inteligencia, experiencia, decisión y sentido de proporción (de la empresa)... algunos principios son: división del trabajo; autoridad; disciplina; unidad de mando; unidad de dirección; subordinación de los intereses individuales al interés general; remuneración; centralización; escala en cadena (línea de autoridad); orden; equidad; estabilidad en la permanencia del personal; iniciativa y espíritu de grupo". (28)

Como se observa, la corriente fayolista aporta a la teoría de la administración una serie de principios para mejorar y complementar los estudios que en materia administrativa habían sido iniciados por Taylor.

Escuela burocrática. Dentro del contexto administrativo, la palabra burocracia se utiliza para designar aquella

---

(27) Carrillo Landeros, Ramiro. Op. Cit. p. 126

(28) Merril Harwood, F. Op. Cit. p. 185 y 186

organización del trabajo que se basa principalmente en las relaciones jerárquicas y en la racionalidad absoluta de sus acciones. "Encabezada por el sociólogo germano Marx Weber, es una corriente que, al igual que la de Fayol, no obstante sus valiosas aportaciones a la teoría de la administración, comienza a tener reconocimiento por parte de los tratadistas estadounidenses hasta 1946, es decir 26 años después de la muerte de su creador. Este autor, famoso por sus modelos ideales, señala que el burocrático debe comprender: una división racional del trabajo y su consecuente especialización, en la que el ocupante de cada puesto responda plenamente a los requerimientos técnicos del mismo; la determinación precisa de línea de autoridad y los niveles jerárquicos y de remuneración respectivos; una clara definición de objetivos, de tal modo que fácilmente puedan ser comprendidos por todos los miembros de la organización, y la aplicación de normas y reglamentos de trabajo que orienten las acciones". (29)

Sus principales aportaciones, de esta manera, están basadas en la creación de un modelo burocrático, por ser el medio más adecuado para aprovechar las cualidades individuales y canalizarlas hacia la colectividad. Este modelo se apoya en el criterio de dominación, que significa lograr la obediencia

---

(29) Carrillo Landeros, Ramiro. Op. Cit. p. 128

cia de los trabajadores bajo un ordenamiento determinado. Así la concepción de dominación es más concreta que la de poder, necesita poco esfuerzo para su cumplimiento y busca lograr una congruencia en su implantación. Weber dió origen a tres modalidades de dominación que nombra dominación legítima. Estas son:

- De carácter racional (o autoridad legal)
- De carácter tradicional (o autoridad tradicional)
- De carácter carismático (o autoridad carismática)

En esta corriente, el aspecto normativo, la legitimidad de las acciones, la relación jerárquica y los atributos de la persona que tiene a su cargo el puesto administrativo la hace ver como una escuela formal, rígida e impersonal.

Escuela jurídica o legalista. Aún cuando sus orígenes se encuentran en los países europeos, no se localizan estudios sino hasta el año de 1916 en el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas en la Ciudad de Bruselas, Bélgica. Esta escuela se preocupa por centrar su atención en un sustento jurídico-administrativo cuyas premisas giran alrededor de los criterios de responsabilidad y autoridad. Sus planteamientos son, de esta manera, basados en el Derecho Administrativo orientados al ámbito de la Administración Pública. Aquí, "... la administración debe considerarse como un mecanismo

para ejecutar disposiciones de índole jurídica, ya que éstas son las que le dan cohesión, la justificación y le sirven de guía para su actuación". (30)

No obstante de reducir a la normatividad toda la teoría administrativa, aporta un enfoque formal a la actuación de la Administración Pública. Esto se observa cuando retoma los valores cívicos entre las instituciones y el pueblo, así como los valores y deberes que se contraen entre ambos; logrando con ello el respeto del administrador hacia la norma que contempla una organización, la cual "... ha regulado el sistema de relaciones jerárquicas y ha precisado las funciones y atribuciones de cada uno de los órganos administrativos. Además, ha tocado indirectamente cuestiones de organización administrativa, como la centralización y la descentralización, la delegación de poderes, entre otras". (31) "... En consecuencia, si a las escuelas 'Científica' y 'Experimental' se les imputa rigidez y unilateralidad por su inclinación microadministrativa, procedimental y eficientista, con pocas posibilidades de aplicación en instituciones públicas, el planteamiento legalista asume una posición similar, sólo que en sentido inverso, al hacer depender toda acción administrativa de los postulados del derecho". (32)

---

(30) Ibid. p. 133

(31) Mosher, W. Cimmino, "Ciencia de la Administración" p. 82

(32) Carrillo Landeros, Ramiro. Op. Cit. p. 133

## 2.2 La Escuela Neoclásica

Los planteamientos de la Escuela Clásica habían provocado que la administración se orientara sólo hacia un enfoque productivista y eficientista, en el que la división del trabajo y la especialización del mismo alcanzan su mayor expresión. Esta situación, trae consigo un nuevo "... replanteamiento ...(para) abordar problemas administrativos ... (que surgen) en la década de los años veinte en que sobresalen los estudios de algunos investigadores de la Harvard Business School para la Western Electric de Chicago, en Hawthorne Plant. De allí surgen notables descubrimientos y nuevos derroteros para la teoría administrativa, al darle un enfoque psico-social y ubicar al personal en un sitio preponderante dentro de toda estructura organizacional". (33) Esta concepción difiere radicalmente de la antigua visión de los tayloristas que conciben al individuo como parte de la maquinaria; es decir, ahora se considera al ser humano con un comportamiento propio que necesita ser integrado a toda la organización, haciéndolo más sociable y adaptado a las condiciones de trabajo. De este modo, se establecen las situaciones físicas y psicológicas que lo llevan a una acción consciente en la organización como en sus aspiraciones personales.

---

(33) Ibid. p. 134

Con base en las anteriores premisas se manifestará el pensamiento neoclásico en dos corrientes representativas, la denominada 'Escuela de las Relaciones Humanas' y la del 'Comportamiento Humano o del Sistema Social'. Aún cuando a esta última algunos autores la han enfocado desde dos ángulos por sus características, principios y categorías centrales se debe analizar de manera unitaria". (34)

Escuela de relaciones humanas. Elton Mayo y su equipo de investigadores inician una nueva era en el desarrollo de la teoría administrativa al diseñar y llevar a cabo un importante experimento de la Western Electric en Hawthorne en 1924. Aquí, descubre el poder que tiene la conducta humana en las empresas y la atención que requería para impulsar un ambiente laboral congruente con las necesidades de la organización, buscando, desde luego, la tranquilidad de los individuos que la componen. Así, él y sus colaboradores parten del siguiente principio: "... No debemos describir a la humanidad como una horda de individuos, movidos cada uno de ellos por el egoísmo, en lucha con el prójimo para obtener el limitado material de supervivencia". (35) Sino, por el contrario, se deben orientar como incentivos psicológicos que necesitan al interactuar con la organización. En consecuencia, los problemas que identifica Mayo para lograr el bienestar de los trabajadores,

---

(34) Ibid. p. 135

(35) Merrill Harwood, F. "Clásicos en Administración". p. 361

consisten en:

- "1. La aplicación de la ciencia y de la capacidad técnica a algún bien material o producto;
2. La dirección sistemática de las operaciones;
3. La organización del trabajo colectivo, esto es, la cooperación mantenida.

El primero decía es de enorme prestigio e interés y es el objetivo de experimento continuo. El segundo está bien desarrollado en la práctica. El tercero, en comparación a los dos anteriores, está totalmente dado. (De esta forma, detecta que el individuo es el más afectado por los problemas de la organización, ya que) ... ha sufrido una pérdida de seguridad y certidumbre en su vida actual y en el fondo de su pensamiento; pues, para todos la sensación de seguridad y certidumbre se deriva siempre de la firme calidad de miembro de un grupo". (36) Esto surge a falta de una comunicación adecuada y al descuido psicológico en la conducta de los trabajadores, que se inicia desde su ingreso hasta su desarrollo al desempeñar las actividades asignadas por la organización.

---

(36) Ibid. p. 368

Por tanto, esta escuela se preocupa por los problemas relacionados con la administración desde una perspectiva integral en la que tienen preponderancia, entre otros factores, el análisis "... de los grupos y su comportamiento, el trabajo por equipos, su organización y su conducción de dispositivos orientados a estimular la cooperación entre los individuos". (37)

Escuela del comportamiento humano o del sistema social. Es llamada también Escuela Conductista. Por surgir en una época de transición, abarca estudios de las escuelas clásicas, neoclásica y moderna; por esta razón, sus pensadores son diversos y de diferentes especialidades, entre los que destacan: Robert K. Merton y Talcott Persons, como sociólogos; Chester Barnard y Herbert Simon, como administrativistas; y Douglas McGregor, Abraham Maslow, Rensis Likert y Keith Davis, dentro de la rama de la psicología moderna (social) entre otros.

"Tomando como punto de partida su desarrollo histórico, se inicia hacia finales de la década de los años treinta con los trabajos de Barnard, y continúa con un proceso evolutivo que se manifiesta hasta nuestros días proyectando su in-

---

(37) Carrillo Landeros, Ramiro. Op. Cit. p. 133



fluencia en mayor parte de las concepciones modernas del pensamiento administrativo, desde la Escuela de las Decisiones hasta la Administración Creativa, incluyendo la Administración por Sistemas y el Desarrollo Organizacional". (38) Debido a ello y para ampliar la participación que tienen en esta materia, a continuación, se describen los rasgos de algunos de ellos.

CHESTER BARNARD, es identificado como "... el teórico más conocido del comportamiento organizacional. En una obra suya que data de 1930, afirmó que una organización es un sistema de actividades o fuerzas de dos o más personas conscientemente coordinadas. Recalcó que los seres humanos constituyen una organización formal no recuadros en una gráfica organizacional, y censuró la teoría clásica de la organización por ser demasiado descriptiva y superficial". (39) De esta manera, orienta sus investigaciones "... a la actuación del individuo, (que consiste en):

- a) Meta u objetivo a obtener;
- b) Entendimiento de los subordinados;
- c) Capacidades; y,
- d) Intereses de grupos;

---

(38) Ibidem.

(39) Luthans, Fred. "Introducción a la Administración" p.114 y 115

Por tanto, los ejecutivos que no toman en cuenta alguno de estos puntos tendrán dificultad para mantenerse en una organización. ... También se refiere al nacimiento de grupos informales derivados de la actuación en la estructura formal de las empresas. (De este modo) ... para tomar decisiones se deben considerar tres situaciones: a) el medio ambiente; b) la ocasión; y, c) los datos de que se disponga". (40)

HERBERT SIMON es otro importante expositor al mencionar la existencia de una relación estrecha entre la nombrada teoría del comportamiento organizacional con su enfoque de decisiones, en donde "... consideró que una organización se compone de una pauta compleja de comunicación y de toma de decisiones. Pues, la decisión era la unidad analítica más apropiada para estudiar las organizaciones. Este interés toma en cuenta la decisión de los participantes de unirse, permanecer o retirarse de la organización y presenta el balance de estímulos y contribuciones de cada participante, medidos en términos de utilidades". (41)

RENSIS LIKERT, a quién "... se le conoce por haber dirigido los famosos estudios de Michigan sobre el estilo

---

(40) Fernández Arena, José A. "El Proceso Administrativo" p. 32

(41) Luthans, Fred. Op. Cit. p. 115

de liderazgo. También desarrolla un modelo de organización de grupos. Es decir, cada individuo es el líder de grupo de la unidad inferior y miembro del grupo de la unidad superior". (42)

Como se observa, esta escuela abarca diferentes tendencias del pensamiento administrativo; sin embargo, no deja de considerar en sus estudios al elemento humano como máxima expresión de la organización y a ésta como un subsistema de todo el sistema social. En consecuencia, trata de otorgar una correcta respuesta a la problemática de las organizaciones que implica la identificación y el análisis de las interacciones que se presentan entre las estructuras formales y los valores culturales, psicológicos y sociales de los individuos, con la finalidad de identificarlos y evitar malas interpretaciones en su funcionamiento, debiendo armonizarse con sus elementos para poner atención, especialmente, en el comportamiento humano, que forma uno de los vínculos más importantes de cohesión y enriquecimiento del espíritu de grupo, basados en la consecución de los objetivos determinados de antemano por la organización. Así, las relaciones interpersonales permiten obtener una mayor previsión y comprensión de los problemas organizacionales, encauzándolos como estímulos a la resolución de los que se presenten en el ámbito laboral

---

(42) Ibid. p. 116

de liderazgo. También desarrolla un modelo de organización de grupos. Es decir, cada individuo es el líder de grupo de la unidad inferior y miembro del grupo de la unidad superior". (42)

Como se observa, esta escuela abarca diferentes tendencias del pensamiento administrativo; sin embargo, no deja de considerar en sus estudios al elemento humano como máxima expresión de la organización y a ésta como un subsistema de todo el sistema social. En consecuencia, trata de otorgar una correcta respuesta a la problemática de las organizaciones que implica la identificación y el análisis de las interacciones que se presentan entre las estructuras formales y los valores culturales, psicológicos y sociales de los individuos, con la finalidad de identificarlos y evitar malas interpretaciones en su funcionamiento, debiendo armonizarse con sus elementos para poner atención, especialmente, en el comportamiento humano, que forma uno de los vínculos más importantes de cohesión y enriquecimiento del espíritu de grupo, basados en la consecución de los objetivos determinados de antemano por la organización. Así, las relaciones interpersonales permiten obtener una mayor previsión y comprensión de los problemas organizacionales, encauzándolos como estímulos a la resolución de los que se presenten en el ámbito laboral

---

(42) Ibid. p. 116

y en la sociedad en general.

### 2.3 La Escuela Moderna

Para su estudio se divide en ocho diferentes concepciones: escuela de la teoría de las decisiones, escuela matemática o cuantitativa, escuela de administración por sistemas, escuela de administración por objetivos, escuela de administración de proyectos, escuela de administración creativa, escuela de desarrollo organizacional y escuela operacional o del proceso administrativo.

Escuela de la teoría de las decisiones. Es representada por Simon y March, quienes consideran que una organización se integra con individuos unidos por propósitos y metas comunes que resuelven problemas rutinarios en base en la racionalidad de sus acciones. Identifican, además, a la toma de decisiones y a la experimentación. Ello surge porque "... evalúan las teorías de la administración con base en la ingeniería, indicando que no es posible que no conozcan todas las alternativas para solucionar un problema. Por ello afirman que un individuo al tomar una decisión, se ve envuelto en un conflicto por:

- a) Falta de certeza (en la) búsqueda difícil de datos resueltos;

- b) Soluciones no aceptables, lo que hace necesario una redefinición de los niveles de aspiración;
- c) Soluciones no comparables, por no existir una experiencia anterior". (43)

En consecuencia, esta corriente, a pesar de tener una serie de puntos de vista diferentes, como es el económico entre otros, brinda a la administración una aportación muy interesante ya que la teoría de las decisiones "... no se restringe al análisis, evaluación y selección de alternativas para la toma de decisiones, sino que aborda el examen total de la esfera de acción de la entidad, desde su naturaleza y organización hasta las reacciones psicosociales de los individuos, tanto en forma aislada como en grupo". (44) Ello se confirma por los postulados que genera en materia de: racionalidad, programas de vencimiento en las organizaciones, percepción e identificación del individuo en la organización, división del trabajo, comunicación, estructura de la organización y límites de la racionalidad. De esta manera, todo su planteamiento queda circunscrito dentro y fuera del ámbito de la organización.

---

(43) Fernández Arena, José A. Op. Cit. p. 42

(44) Carrillo Landeros, Ramiro. Op. Cit. p. 143

Escuela matemática o cuantitativa. Se caracteriza por tener diversos elementos de juicio de carácter cuantitativo que dan a la administración un encuadre metodológico para facilitar la resolución de los problemas. Sus estudios han sido realizados también por distintos especialistas de diversos campos como de las matemáticas, estadística, economía, investigación de operaciones, etc. Entre los más destacados autores cabe señalar a Norbert Wiener, Claude Shanon, Morgenstern, Von Neumann, West Clorchman y Rusell Ackoff. De ellos es pertinente mencionar a Norbert Wiener por considerarse el "... iniciador de la cibernética, de la ciencia de la comunicación y del control. (Según Wiener) ... sólo se puede entender a la sociedad a través del estudio de mensajero y de las facilidades de comunicación; y en el turno de la evolución de esos mensajes y comunicaciones; entre los hombres y las máquinas; entre las máquinas y los hombres; y, entre máquinas y máquinas. Considera que éstas representan el mejor transmisor en las comunicaciones, siendo posible generalizar al grado de que ... lleven actuaciones similares a las realizadas por el hombre. (Lo cual, conlleva al) ... proceso de aprendizaje, debido a la mejoría de estos aparatos automáticos y rutinarios". (45) Es por esta razón que el empleo de modelos matemáticos ayuda a simplificar la resolución de problemas que al

---

(45) Fernández Arena, J. A. Op. Cit. p. 49 y 50

ampliarse el ámbito de la propia organización son cada vez más complejos.

Todas las aportaciones realizadas por esta escuela han dado al pensamiento administrativo "... un enfoque cuyo propósito fundamental radica en la investigación y determinación de factores, símbolos, datos y correlaciones que sean mensurables y permitan una mayor precisión; su empleo se estima imprescindible en el análisis de sistemas, problemas, procesos y actividades de naturaleza administrativa que puedan trasladar a signos numéricos y permitan establecer relaciones cuantificables, para hacer medibles las proposiciones y las posibles vías de resolución". (46)

Escuela de administración por sistemas. Surge con el inicio de la Teoría General de Sistemas que se remonta a 1920 con el fisiólogo Walter Cannon dentro del campo de la relación y equilibrio de los organismos vivos, el cual, utiliza por primera vez el concepto 'homeóstasis' orientado a los sistemas y a la cibernética. Por los años treinta, el biólogo Luwing von Bertalanffy aporta un antecedente sustancial en esta materia, la cual "... a su vez se nutrirá para formar un enfoque interdisciplinario de naturaleza global (pues) ... desde una dimensión innovadora ... sirve como marco

---

(46) Carrillo Landeros, Ramiro. Op. Cit. p. 144



de referencia para el análisis y tratamiento de una problemática convulsiva y compleja, dentro de un medio continuo de cambio". (47)

Después de la Segunda Guerra Mundial, el matemático inglés Ross Ashby y Norbert Wiener contribuyen a la Cibernética con sus estudios sobre sistemas, subsistemas, holismo y entropía. Además, debe destacarse las aportaciones de las ciencias sociales, la sociología y la ciencia política; y de las técnicas, investigación de operaciones sobre teoría de juegos, teorías de colas, conjuntos, etc.; orientadas todas ellas al análisis y resolución de problemas. Posteriormente, se empiezan a ver aplicaciones de problemas en el campo de la administración "... como el de Norman Barish 'Análisis de Sistemas para una Administración Efectiva' en 1951; Herbert Simon 'Comentarios sobre la Teoría de las Organizaciones', artículo publicado en 1952 en una aproximación inicial que consolida en 1958 al publicar con James March la obra 'Organizaciones'; Mason Haire con 'Teoría Moderna de la Organización' 1959; Richard John con el trabajo 'Rocremática' ... publicado en 1962". (48) Así como una serie de estudios que guiaron a la Ciencia de la Administración por nuevos senderos y contribuyeron al desarrollo de la teoría administrativa con base en el criterio sistémico.

---

(47) Ibid. p. 145

(48) Ibid. p. 146 y 147

Se puede decir, por ello, que el concepto de sistemas significa una forma de pensar respecto al trabajo que realiza la administración. Proporciona, una estructura para analizar fenómenos ambientales tanto internos como externos conformando un todo. Permite, además, el reconocimiento tanto de la ubicación, como de la acción propia de los sistemas. Por eso, al enmarcarlo en una organización, coadyuva a resolver sus complejidades y responder favorablemente a cualquier eventualidad que surja en su medio ambiente.

Para dar una visión más clara del enfoque de sistemas aplicados a la administración, en seguida se ejemplifica la relación que existe en la actuación de sistemas con las organizaciones:

- "1. Crecimiento. Muchas organizaciones se han vuelto tan grandes que los gerentes no pueden mantenerse al paso de ellas.
2. Complejidad. Muchas complicaciones y flujos de comunicación organizacionales son difíciles de entender, y también los productos y procesos de producción que sustentan algunas (de éstas).
3. Diversidad y cambios rápidos. Muchas organizaciones están experimentando ciclos de vida abreviados

del producto y proliferaciones de productos y servicios.

4. Incertidumbre. Conceptos como certeza, riesgo o incertidumbre en la toma de decisiones son manejados así: La categoría de certeza incluye problemas administrativos que son pequeños y repetitivos. Los rasgos son problemas con experiencia limitada. Sin embargo, hoy en día, con organizaciones grandes, complejas, diversas y de cambio rápido (dinámica) los gerentes se ven obligados a tomar muchas decisiones en condiciones de incertidumbre". (49)

Escuela de administración por proyectos. Hace poco tiempo, en México, surge la preocupación por considerar en forma sistemática a la Administración por Proyectos. Esta ha sido aplicada sólo en especialidades, como ingeniería y economía, en las que se observa una muy pequeña participación de la administración. En lo referente a la administración pública, un proyecto por lo general se refiere a "... la realización de una obra material nueva, la modernización, ampliación o modificación de una obra existente, la organización o la ejecución de una actividad que produce o facilita la producción

---

(49) Luthans, Fred. Op. Cit. p. 342 y 343

de bienes o servicios. Los proyectos así concebidos incluyen las inversiones para la producción de bienes y servicios, así como los trabajos de investigación cuyo producto es el conocimiento". (50)

Escuela de administración por objetivos. "La administración por objetivos se ocupa de formular, mantener y desarrollar objetivos. Esta es una técnica específica de planeación y control que ... incorpora el pensamiento y aplicación de sistemas". (51)

La desarrolla Peter F. Drucker, quien en 1954 con su obra 'Práctica de la Administración' establece el criterio de administración por objetivos. Sin embargo, después de diez años consolida su pensamiento en 'Administración por Resultados'. "Determina, (en consecuencia) ocho objetivos en las empresas relacionados con: posición en el mercado; innovaciones; productividad; utilidades; recursos físicos y financieros; actuación y desarrollo de ejecutivos; trabajo y actitud del trabajador; y relaciones públicas.

En su opinión el departamento de personal de las empresas no tiene un desempeño vital, dado que cada jefe se

---

(50) Sáenz, et. al. "Notas sobre formulación de Proyectos". p.2 y 3

(51) Luthans, Fred. Op. Cit. p. 159

encarga de mantener un adecuado manejo de su personal. Establece la similitud entre dirección y control, debido a que la supervisión tiene implícita la corrección de la desviación. Piensa, es un nuevo enfoque en la administración llamándola Administración por Responsabilidades, en donde se encarga de exigir a cada uno de los integrantes humanos de la empresa un rendimiento óptimo en la generación de recursos en su manejo". (52)

Por tanto, el propósito de esta escuela consiste en conjugar todos los esfuerzos individuales para alcanzar el objetivo común de toda la organización. Para llevarlo a cabo utiliza la metodología del proceso administrativo cuyo análisis consiste en visualizar a la planeación y al control como un plan de acción y, además, como un instrumento de evaluación. De este modo, ambos elementos al establecerse en la práctica requieren bases para el desempeño del trabajo de cualquier grupo organizado, los cuales, se hacen indispensables en una organización.

Escuela de la administración creativa. Dentro de esta corriente, donde se abordan problemas derivados del continuo cambio que presentan las organizaciones modernas, sobresa-

---

(52) Fernández Arenas, José A. Op. Cit. p. 46 y 47

len, por un lado, el tratadista Simon en cuyo modelo para la 'Solución Heurística de los Problemas' substituye al pensamiento humano mediante el uso de computadoras; y, por otro, el japonés Shigeru Kobayashi quien postula el pensamiento creativo alrededor de 1960. Es innovador, por analizar "... que la mayor parte de los problemas que enfrenta la administración de nuestros tiempos se debe a un inadecuado concepto del trabajo, que considera a los individuos como un engranaje más del aparato productivo o una extensión de máquinas, restringiendo con ello sus posibilidades de aportación". (53) Con ello se reducen, en el ser humano, los principales motivos de su existencia, de su autorrealización y de su satisfacción personal. Cuando esto sucede, se presentan problemas como apatía, inconformidad, baja motivación moral, rechazo al medio ambiente, generando en consecuencia un malestar generalizado que afecta a la organización en su conjunto.

Por tanto, si lo mejor de una organización son los hombres que la componen, todo lo que concierne al individuo le debe importar, incluso sus conflictos, que son fuente de creatividad; un ambiente democrático y un adecuado manejo de la información y las inquietudes grupales fomentará la creatividad. De esta manera se busca en la organización una

---

(53) Carrillo Landeros, Ramiro. Op. Cit. p. 159

participación abierta, consciente y activa del individuo logrando con ello la unidad de acción.

Escuela del desarrollo organizacional. Desde la óptica administrativa se puede considerar al Desarrollo Organizacional como una estrategia educativa que sirve para orientar y dirigir al cambio planificado a todos los componentes de una organización, dando especial atención a los individuos que la integran. Entre los autores más destacados en el inicio de la teoría, se encuentran: "Douglas McGregor, Kurt Lewin, Rensis Likert, Federyck Herzberg, Chris Artyris, Bennis, Blake y Mouton, Schein, Walton, Lippitt y algunos otros que enmarcan un énfasis en el comportamiento humano en las organizaciones, y los correspondientes aspectos sociológicos provenientes de las relaciones entre individuos. Sin embargo, de los autores del Desarrollo Organizacional 'per se' (los últimos cinco mencionados) se deben señalar ... " (54)

"... Esta corriente se basa (según Warren Bennis) en tres proposiciones básicas: la primera en la hipótesis evolucionista de que cada época crea la forma organizacional más apropiada al genio de ella; la segunda es que el único modo viable de cambiar las organizaciones es cambiar su cultura ... cambiar los sistemas dentro de los cuales trabaja y vive

---

(54) Ibid. p. 162

la gente; y la tercera, requiere que las personas pertenecientes a las organizaciones tengan una conciencia social, junto con su antecesora espiritual, la conciencia de uno mismo o autopercepción". (55)

Así, el Desarrollo Organizacional se origina en una serie de investigaciones, cuya metodología diagnostica la situación real de la problemática que vive una organización así como los medios o instrumentos valederos para solucionar adecuadamente los tropiezos que tenga en relación con su crecimiento o modificación tanto internos como externos a ella. Por esto, es de indiscutible importancia la creación y preparación de personas que coadyuven a su mantenimiento y desarrollo generando las condiciones favorables para el cambio planificado.

#### Escuela operacional o del proceso administrativo.

Sus antecedentes se remontan a las aportaciones de la corriente fayolista. Entre sus exponentes más connotados se encuentran Chester Barnard, James Mooney, Lydall Urwick, Luther Gulick, Harold Koontz, Cyryl O'Donnell, George Terry y William Newman entre otros.

Por ejemplo, George Terry, define que "... administrar es un objetivo predeterminado mediante el esfuerzo ajeno.

---

(55) Bennis, Warren. "Desarrollo Organizacional. Su naturaleza, sus Orígenes y Perspectivas". p. v



la gente; y la tercera, requiere que las personas pertenecientes a las organizaciones tengan una conciencia social, junto con su antecesora espiritual, la conciencia de uno mismo o autopercepción". (55)

Así, el Desarrollo Organizacional se origina en una serie de investigaciones, cuya metodología diagnostica la situación real de la problemática que vive una organización así como los medios o instrumentos valederos para solucionar adecuadamente los tropiezos que tenga en relación con su crecimiento o modificación tanto internos como externos a ella. Por esto, es de indiscutible importancia la creación y preparación de personas que coadyuven a su mantenimiento y desarrollo generando las condiciones favorables para el cambio planificado.

Escuela operacional o del proceso administrativo.

Sus antecedentes se remontan a las aportaciones de la corriente fayolista. Entre sus exponentes más connotados se encuentran Chester Barnard, James Mooney, Lydall Urwick, Luther Gulick, Harold Koontz, Cyril O'Donnell, George Terry y William Newman entre otros.

Por ejemplo, George Terry, define que "... administrar es un objetivo predeterminado mediante el esfuerzo ajeno.

---

(55) Bennis, Warren. "Desarrollo Organizacional. Su naturaleza, sus Orígenes y Perspectivas". p. v

Identifica la Administración con la Dirección, concepto que corrobora al referirse a lo que considera como factores administrativos: planeación, organización, ejecución y control o vigilancia. Considera dos grupos que desarrollan los factores: 1) pre-ejecutivo, a cuyo cargo quedan planeación y organización; y 2) ejecutivo encargado de ejecución y control. Enfatiza en forma muy especial la coordinación. ... (Por su parte) Garold Koontz y Cyril O'Donnell, ... con base en los factores del proceso administrativo, según su clasificación, fundamentan una serie de principios de tipo universal: Organización, Integración (de personal), Dirección (basada en la comunicación), Planeación y Control". (56)

Todos ellos coinciden y contribuyen a la teoría de la administración con una metodología cuyo encuadre totalizador constituye un sustento sistemático para la organización. Esta metodología se basa en los siguientes criterios:

PLANEACION. Se fundamenta en investigaciones referentes a la formulación de diagnósticos y pronósticos administrativos que sirven para detectar las prioridades y rutas de acción, lo cual se utiliza como apoyo para tomar decisiones sobre qué hacer, cómo y cuándo llevarlo a cabo, quién lo ejecu-

---

(59) Fernández Arena, J. A. Op. Cit. p. 61

tará y de qué forma puede controlarlo.

ORGANIZACION. Se entiende como la división de actividades que, conforme a un análisis, definición, agrupación y asignación, fueron determinadas para establecer los límites de responsabilidades y decisiones que deban realizar al cumplir con sus objetivos, cada uno de los órganos que componen una organización o empresas.

INTEGRACION. Se utiliza como apoyo de las distintas actividades que desarrollan los diferentes órganos que se agrupan en una organización; pues consiste en aprovechar racionalmente los recursos humanos, materiales y financieros que se emplean para lograr sus objetivos.

DIRECCION. Se emplea en la administración como el conjunto de mandatos que son ejecutados por un grupo de individuos que se encuentran jerárquicamente subordinados bajo las órdenes de un dirigente o líder de la organización; el cual, tiene a su responsabilidad la conducción de todos los esfuerzos humanos, a fin de que sus actitudes y aptitudes sean canalizadas provechosamente hacia los logros de la organización.

CONTROL. Se considera como el mecanismo de retroalimentación que nutre a todo el sistema que compone a la planeación de las actividades desarrolladas y de los recursos

utilizados por ellas, para alcanzar, con base en un juicio de costo, calidad y tipo empleados en forma eficiente, los objetivos de la organización.

CAPITULO III

LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA

## CAPITULO III

## LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA

3.1 Concepto.

Respecto al término 'modernización administrativa', no existe una definición universalmente aceptada. Sin embargo, al ubicarla en el contexto administrativo, se puede deducir su significado mediante el empleo de algunos términos que la anteceden y cuya aplicación es en función de la época y las circunstancias a las que se aplica. En esencia, se pueden visualizar bajo una misma perspectiva: 'mejorar la Administración Pública'.

**CAMBIO ADMINISTRATIVO.** Alberto Salinas afirma que, el 'cambio' no implica que deba ser lineal, sucesivo u ordenado pues varía con la situación, la oportunidad y los actores, haciendo que en cada caso tanto la naturaleza de las variables relevantes y sus dimensiones como las relaciones entre ellas asuman características diferentes. En consecuencia, Carrillo Castro considera al 'cambio administrativo' por etapas en la Administración Pública, es decir, en forma de proceso. Su principal característica consiste en producir un crecimiento por agregación, en el que se mezclan estructuras antiguas con otras modernas que se producen grandes diferencias técnicas y de recursos entre las dependencias involu-

cradas.

REFORMA ADMINISTRATIVA. La definición de 'reforma administrativa' es complicada, ya que intervienen no sólo diferencias técnicas y recursos entre dependencias, como sucede en el cambio administrativo; sino que, además, la participación del Estado le obliga a adquirir una perspectiva más amplia y, por tanto, más compleja. Por esta razón, es importante entender primero el término de reforma y, después unirlo al concepto de administración.

Leemans identifica a la 'reforma' con el mejoramiento y la generación de una buena administración. Y, Carrillo Castro menciona que para presentarse una 'reforma', se requiere de una previsión razonada que dé base a la decisión de la autoridad responsable. La reforma, afirma, se caracteriza por encontrar resistencias a vencer.

Retomando ambas posiciones, se puede decir que la reforma implica prever para vencer resistencias al aplicar cualquier decisión que ayude a mejorar la administración. Por lo que se refiere a la definición de 'Reforma Administrativa', Alberto Salinas, al considerarla circunscrita en América Latina, trata de adecuarla mediante los objetivos de la administración, sus recursos humanos y estructuras, a las demandas del desarrollo económico y social y de introducir

tecnologías que permitan se adecue con eficiencia. Por otra parte, Carrillo Castro, al situarla en México, la concibe como un proceso permanente de adaptación y de cambio de las estructuras y procesos, así como de las capacidades administrativas de un Estado, para dar respuesta adecuada y oportuna a las demandas que le plantea su medio ambiente y a las coyunturas que este tiene que enfrentar y, por tanto, vencer.

MODERNIZACION ADMINISTRATIVA. Este concepto, al igual que los dos anteriores, tiene particular importancia pues, a pesar de que cuenta con los mismos instrumentos de que se vale la Reforma Administrativa para implantar sus acciones, nace recientemente con una visión realista pues se encuentra en circunstancias distintas que la hacen perfilarse con mayor consistencia de cada uno de los retos que tiene que lograr para alcanzar los resultados esperados. Así, la 'modernización administrativa' con un alto grado de creatividad, significa adaptar la estructura gubernamental a las necesidades apremiantes contempladas ya en el Plan Nacional de Desarrollo; pues busca redefinir los conceptos de los propios objetivos del país, reorganizando la Administración Pública por medio de la transformación, liquidación, reducción o creación de servicios o instituciones que signifiquen la base estratégica de eficiencia para el desarrollo de la nación.

En conclusión, tanto el cambio, la reforma y la moder-



nización administrativa no significan más que la evolución o adaptación histórica que ha tenido el término en la Administración Pública hasta nuestros días, con base en el estilo de gobierno que adopta el Ejecutivo Federal al iniciar y terminar su mandato.

### 3.2 Antecedentes Generales.

De alguna forma, los cambios ocurridos durante 150 años en la Administración Pública, con sus repercusiones en el aspecto político, social, económico y cultural, se reducen a una serie de acciones de creación, modificación y división de instituciones que son considerados desde 1821, 1861, 1917, 1943 por citar algunos, como intentos a favor de una reforma administrativa. La inestabilidad y los frecuentes cambios de gobierno, según se observa, coadyuvaron a que los cambios administrativos realizados fueran de carácter general, por medio de una modificación constitucional o emitiendo una nueva Ley.

Cabe aclarar, sin embargo, que la reforma de la administración pública cristaliza muchas de sus acciones a partir de 1965, con el establecimiento de la Comisión de la Administración Pública dependiente de la ex-Secretaría de la Presidencia pues en ella se da un carácter oficial a los cambios que en ese entonces deseaba hacer el Ejecutivo Federal. A partir de aquella época y de acuerdo a estudios mejor es-

estructurados en los últimos años se detectó un aparato gubernamental excesivo, desarticulado, que crece de manera acelerada, sin programas, por agrupaciones, casi siempre arbitrariamente y, con frecuencia, de manera irracional. Es por esta razón que para racionalizar el aparato burocrático se hacen esfuerzos técnicos y políticos. "Cada acto de reestructuración, simplificación o desconcentración afecta intereses individuales o de grupos económicos. Por ello, el empeño permanente por modernizar nuestro enorme aparato burocrático suele enfrentar obstáculos que pueden llevar temporalmente al desaliento o a la frustración". (57)

De esta manera, se observa que la reorganización estructural y funcional de la Administración Pública, hasta 1982, surge de un análisis crítico de las estructuras existentes. En consecuencia, el mejoramiento administrativo no puede considerarse como algo acabado y perfecto, sino que debe concebirse como un proceso siempre sujeto a la evaluación de sus efectos positivos y negativos, así como a la corrección de sus errores y desviaciones o a la complementación y ajuste de sus componentes.

---

(57) Carrillo Castro, Alejandro. "La Reforma Administrativa en México. Base Metodológica, Antecedentes e Institucionalización del Proceso (1821 - 1971)" p. 124

Problemática general en la reforma administrativa hasta 1982. Se considera que la base de la Reforma Administrativa en México, radica en la comprensión de los problemas que se presentan en la Administración Pública, su relación con reformas de carácter social y los esfuerzos de los servidores públicos, quienes de ser espectadores pasivos, se espera, deben convertirse en elementos indispensables para la acción.

Carrillo Castro deduce que toda reforma afecta el equilibrio de cualquier sistema; debido a causas como: crecimiento y disminución del aparato administrativo, en forma desproporcionada en razón a los acontecimientos históricos que se suscitaron a partir de la Revolución. Después de ese movimiento se agregaron una serie de organismos de acuerdo con las necesidades del momento, careciendo de un plan de desarrollo común dentro de la política económica de la nación. Este proceso de agregación continúa hasta finales del sexenio pasado, provocando que los objetivos, políticas y funciones de las dependencias en ocasiones se realicen con lo establecido por la ley, se dispersen y resulten concurrentes, mientras que otros se desconozcan diversas tareas que tiene a su cargo el Sector Público. Además, se debe destacar que los acontecimientos económicos, políticos, sociales y culturales afectan al sector de manera directa y preponderante para su mejoramiento.

Todo ello origina la participación activa y decisiva de órganos que se encargan internamente de arreglar una serie de anomalías de cada dependencia, cuyas repercusiones afectan a todo el aparato gubernamental. A continuación se mencionan algunos de ellos como son las Unidades de Organización y Métodos y las Unidades de Capacitación.

Las unidades de organización y métodos (UOM's).

A partir de la Segunda Guerra Mundial, la actividad de Organización y Métodos obtiene un reconocimiento internacional tanto en la función pública como en la privada, en donde, por lo regular, se le conoce como 'sistemas y procedimientos'. De esta manera, surge la definición de "... organización y métodos (como) aplicaciones que se traducen en una serie de actividades que pretenden mejorar el funcionamiento de un organismo, mediante la utilización de métodos científicos de investigación".<sup>(58)</sup> Se debe tomar como una actividad permanente que se le encarga a un grupo de personas técnicamente capacitadas para manejar y aplicar métodos científicos en la resolución de problemas administrativos, los cuales son analizados aisladamente y resueltos posteriormente con una perspectiva integral.

---

(58) Carrillo Castro, Alejandro. Op. Cit. p. 89

La primera transformación sistemática y global del Ejecutivo Federal del presente siglo fue la creación de una nueva figura jurídica que corresponde al nombre de Departamento Administrativos. Estos fueron dos. El primer, funciona de 1917 a 1934, identificando como Departamento de la Contraloría, entre cuyas atribuciones destaca la de realizar estudios para el mejoramiento de la Administración Pública. El segundo se identifica como Departamento del Presupuesto de la Federación, que funciona entre 1928 y 1932. Depende directamente del Presidente y se encarga de estudiar la organización administrativa y coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servicios públicos. En seguida aparecen las llamadas 'Comisiones de Eficiencia' que funcionan durante cierto tiempo en algunas dependencias encargadas de racionalizar el aprovechamiento de sus recursos.

La Comisión intersecretarial creada en 1943, se encarga de funciones relativas al mejoramiento de la organización de la Administración Pública, "a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo posible para el Erario y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos". (59) De esta Comisión surge en 1946 la Secretaría

(59) Ver "Bases para el Programa de Reforma Administrativa 1971 - 1976". p. 20

de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, que tiene la característica de ser un órgano central de Organización y Métodos, con el fin de coordinar el mejoramiento administrativo de las dependencias y atender aspectos de macro-organización para la Administración Pública Federal en su conjunto.

En algunas Dependencias como el Banco de México y las secretarías de Comunicaciones, de Obras Públicas y de Defensa Nacional, se crean Unidades de Organización y Métodos entre 1950 y 1964, actuando sólo en el ámbito interno. En 1958, la Ley de Secretaría y Departamentos de Estado modifica algunas atribuciones e incluso nomenclaturas de varias Secretarías. Se crea una nueva llamada de la Presidencia; en ella nace, en 1965, la Comisión de Administración Pública (CAP), integrada por los directores de Planeación, Gasto Públicos, Inversiones y Consulta Jurídica. Posteriormente, "...el Presidente de la República promulga, el 28 de enero de 1971, un acuerdo que fijó las Bases de la Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal ...se crearon las Comisiones Internas de Administración (que dan origen a las Unidades de Organización y Métodos, etc.) encargadas de plantear a las esferas de acción de cada dependencia ... se delegó (además) en la Secretaría de la Presidencia la compatibilización, promoción, coordinación e implantación de las reformas comunes a dos o más dependencias. Además (ésta) creó la Dirección de Estudios Administrativos, el 1º. de Febrero de 1971, sustituyendo las de la

Comisión de Administración Pública (después de estar cinco años operando). Esta Dirección se encargó de la elaboración de las Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, 1971 - 1976, con fundamento en los diagnósticos o investigaciones elaboradas ..." (59)

Posteriormente, el campo de aplicación en el que se desenvuelve la Unidad de Organización y Métodos comprende el microanálisis administrativo, pues, ubica a los problemas internos de las instituciones públicos. Por ello su objetivo general consiste en investigar y analizar en forma sistemática y permanente las estructuras y sus componentes, las funciones, los procesos y los métodos de trabajo. Además promueve los cambios con objeto de dinamizar la organización; simplificar los procesos y agilizar los trámites; lograr un mayor rendimiento en costo y tiempo y, en general, contribuir mediante estudios técnicos especializados al perfeccionamiento y modernización' de la Administración Pública, aumentando la eficiencia y productividad que contribuya de acuerdo con las directrices de cambio, a los fines que persigue el Estado Mexicano.

La capacitación en la reforma administrativa. El

---

59. Carrillo Castro, Alejandro. Op. Cit. (1971)p. 85-86.

proceso de Reforma Administrativa que vive el país de 1971 a 1982 establece un objetivo general y relativo a la Administración Justa y Eficiente de los Recursos Humanos, y consiste en formar un sistema de administración y desarrollo de personal público federal que garantice los derechos de los trabajadores y permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones. Este exige partir de una concepción integral y contar con mecanismos flexibles y modernos de administración y desarrollo de recursos humanos del Gobierno Federal, que institucionalicen la participación directa de los trabajadores al servicio del Estado en la proporción e instrumentación de las medidas de reforma.

Para ello, "...se integró el Comité Técnico de Unidades de Recursos Humanos, formado por directores de personal de las dependencias centralizadas y por el Secretario Técnico de la Comisión de Recursos Humanos. Se constituyó así, el Comité Técnico Consultivo de Unidades Centrales de Capacitación, integrado por los responsables de la capacitación interna de las mismas dependencias y el Centro Nacional de Capacitación Administrativa. Además, se integró un grupo de estudio sobre relaciones laborales y prestaciones económicas, entre otros".

(60)

---

(60) Carrillo Castro, Alejandro. Op. Cit. (1971-1979) p. 146 y 147.



Jurídicamente, algunos de sus antecedentes se encuentran en el 5 de julio de 1938, cuando la capacitación se eleva a rango constitucional al nacer el Estatuto de Trabajadores al Servicio de la Unión, en donde se menciona que pueden adquirir los conocimientos indispensables para obtener ascensos conforme al escalafón.

Desde el principio de su régimen presidencial, el Lic. Luis Echeverría Álvarez toma especial interés en promover reformas administrativas y cambios de actitudes que se requieren para elevar la eficacia en la consecución de los objetivos de cada institución gubernamental y la del Sector Público Federal en su conjunto. Es así como la capacitación obtiene mayor apoyo institucional. Se realiza, además, un Acuerdo Presidencial (26/VI/71) para procurar una mejor capacitación administrativa al personal de base en los Organismos Públicos incorporados al Régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

El 5 de abril de 1973 otro Acuerdo Presidencial dispone que "...los Organismos de Capacitación de las distintas Dependencias del Ejecutivo debía integrarse con la participación de aquellas personas que determinara el titular, con representación de las Secretarías de Educación Pública, del Trabajo y Previsión Social, del ISSSTE y los sindicatos de las Dependencias a fin de instituir para dicho personal una formación de servidor público, en los capos administrativos,

técnicos y profesionales". (61)

Hay también antecedentes importantes en las Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal (1971-1976) pues se plantearon once programas. En éstos, destaca el VII Programa 'Reestructuración del Sistema de Recursos Humanos del Sector Público', que propone mejoras en su capacitación y busca resolver de manera integral la problemática de la administración y el desarrollo de recursos humanos del sector público, mediante sistemas de planeación de Recursos Humanos, Empleo, Capacitación y Desarrollo de Personal, Administración de Sueldos y Salarios, Prestaciones y Servicios, Relaciones Laborales e Información para la toma de decisiones.

Todo ello, es con la intención de respaldar las tareas y multiplicar los esfuerzos destinados a disponer, en número y calidad, de un personal idóneo por su capacidad y honradez en el desempeño de sus funciones. Así, pues, la transformación de aparato administrativo del gobierno, en el sexenio 1976-1982 es respaldar la capacidad y la sensibilidad de todos los responsables en los distintos niveles administrativos. De estos requisitos, por tanto, depende que el país esté preparado desde el punto de vista de su organización y de sus instru

---

(61) Diario Oficial. Acuerdos Presidenciales del 26/VI/71 y 5/IV/73.

mentos administrativos, para hacer frente a los desafíos que le depara última parte de nuestro siglo.

Con base en estos antecedentes y en el "Programa de Gobierno esbozados el 1/XII/76 por el ex-Presidente López Portillo, la reestructuración iniciada en el pasado régimen puede caracterizarse como una reforma administrativa para el desarrollo económico y social que tiene como eje la programación, la cual, procura respaldarse en un personal idóneo, eficiente y honesto que se propone fortalecer la organización del Estado Mexicano, respetando y robusteciendo las funciones legislativa y judicial, así como los derechos regionales que entrena el régimen federal." (62)

Así, la reforma administrativa va más allá de lo que puede imaginarse: por ello, es necesario que exista la suficiente creatividad para poder innovar los cambios que logre la reforma realizar como consecuencia de sus acciones; en donde, a su vez, necesita no olvidar su dinamismo y flexibilidad pues de hacerlo, sus avances logrados sufrirían un retroceso considerable.

---

(62) Carrillo Castro, Alejandro. Op. Cit. (1971-1979) p. 135

### 3.3 La Modernización Administrativa a partir de 1983.

Ya en la Constitución de 1917 se contempla nuevos objetivos de carácter económico y social enmarcados en el contexto de la Administración Pública Federal, que sientan las bases generales para convertir al Estado Mexicano en un Estado Moderno, preocupado por el mejoramiento de las condiciones generales de vida y cultura de toda la población. A partir de ese año se ejecutan transformaciones en el aparato administrativo del Ejecutivo Federal para atender las demandas de la sociedad. Estas se dieron en forma aislada; por ello no se ve la necesidad de una reforma administrativa propiamente dicha. Sin embargo, a medida que el país avanza y se moderniza, los problemas se vuelven cada vez más complejos e interrelacionados, lo que plantea la necesidad de analizarlos y enfrentarlos en forma cada vez más comprensiva, cada vez más integral. Así, durante los sexenios de los presidentes Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo, con más intensidad en este último. (1976-1982), con la formulación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, la reforma administrativa logra alcances muy significativos. Con ello se pretende hacer frente al fenómeno de cada cambio presidencial que altera la Administración Pública, pues se interrumpen los avances y se acentúan los problemas ya acumulados, que pasan de sexenio en sexenio sin solución cabal. Ello ha ocasionado una serie de consecuencias negativas pues las necesidades sociales van en incremento y las respues-

tas para solucionarlas quedan inconclusas acentuando aún más los problemas del país.

Al tomar posesión, el Presidente de la Madrid confiere entre otras, atribuciones legales a la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), la de regir el funcionamiento administrativo de todas las dependencias del Poder Ejecutivo y orientar el desarrollo de la Administración Pública, la cual está dotada de instrumentos teóricos y prácticos suficientemente probados por la calidad real de sus resultados cotidianos, basados en la vinculación entre los conocimientos académicos, prácticos y normativos. Una vez determinada su competencia, la SPP crea la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal a fin diseñar las políticas y las directrices para la modernización administrativa, proponer políticas y lineamientos para la descentralización y la desconcentración, promover y evaluar los estudios que tiendan a optimizar el funcionamiento de la Administración Pública y dictaminar sobre las propuestas de cambios de organización de las dependencias gubernamentales.

Así, entendida la participación de la SPP, y en especial la de la UMAPF, en el contexto general de la Administración Pública, se orienta la actual administración por el siguiente lineamiento general:

"El Estado Mexicano es democrático por vocación histórica. Por eso hoy el Estado, por mandato constitucional, es el rector de la economía. Para cumplir con esa fundamental atribución, los sistemas de administración deben ser armonizados. Es decir, deben crearse y asentarse sólidamente las bases para el desarrollo nacional. Desarrollar al país equivale a modernizarlo. Pero modernizarlo no debe ser una tarea con propósitos a toda costa, cuyo cumplimiento deje a un lado las consideraciones políticas de un Estado democrático que atiende los intereses mayoritarios. El presidente de la Madrid ha insistido en que la Administración Pública y la Política están estrechamente vinculadas". (63)

Con esa visión, se inician las acciones para brindar de una serie de instrumentos administrativos a un Estado que está comprometido con la sociedad, en su calidad de rector de la economía y a ejercer una administración clara y eficaz de los recursos nacionales. En ese esquema, al gobierno federal le corresponde cumplir el precepto constitucional de la rectoría económica del Estado, y, a la SPP a través de la UMAPF hacer lo necesario para que el cumplimiento de tal fin se lo gre con agilidad y sencillez, sin desperdicio de recursos.

(63) "La Modernización de la Administración Pública". Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto p. 2

En este orden de ideas, cualquier intento de reflexión y análisis tocante a la administración pública, debe ser observado como un proceso cambiante del Estado Mexicano, ya que al cumplir con su papel rector del desarrollo nacional, ha puesto en marcha que al cambiar la realidad del país de corresponder a los nuevos requerimientos útiles de la sociedad en su conjunto. De esta forma, cualquier tipo de estudio relativo al desarrollo de la administración pública debe tener una perspectiva global y dinámica.

La gestión gubernamental, al estar orientada por el desarrollo administrativo, mejora con el adelanto en las tareas de apoyo a la función pública, para constituirse en generador principal del movimiento hacia el desarrollo global, que es su más alto objetivo.

En ese sentido, la modernización administrativa mexicana comprende nuevos y diferentes propósitos y parámetros. Pretende la innovación, la transformación eficiente y productiva de los recursos públicos para lograr el mayor beneficio social al menor costo posible, a fin de satisfacer las crecientes demandas y necesidades sociales.

Así, la administración tiene como imperativo la redefinición de sus objetivos, es decir, los fines del desarrollo, las metas deseadas y las bases en que se sustentan. En función de ello se reorganiza la Administración Pública, transformando,

compactando, suprimiendo o creando instituciones.

Por ello, la modernización administrativa forma parte del proceso total de cambio experimentado por el país y, por tanto, no puede considerarse aislada de los factores políticos, sociales, económicos y culturales que este proceso conlleva. Sin embargo, esta característica de la modernización, en cuanto impulsar y componente del cambio social del país, no se da espontáneamente, sino que se logra mediante la aceptación y el apoyo que obtenga para las innovaciones que introduce en el sistema administrativo. La concientización, además, introduce valores y los legitima, dando a las nuevas estructuras, sistemas y tecnologías que incorpora, un carácter más permanente.

En resumen, la modernización de sistemas administrativos ha pretendido institucionalizarse y transformarse en Desarrollo Administrativo, buscando aportar los medios más adecuados para que la Administración Pública Federal pueda enfrentar los diferentes retos que exige una sociedad en constante evolución.

Propósitos Generales. Con base en lo anterior señalado y entendida ya en su acepción integral, la modernización tiene como propósitos generales:



- "Racionalizar las estructuras y sistemas de la administración para que el Ejecutivo Federal cuente con un instrumento eficiente, ágil y flexible que sea acorde a las directrices y requerimientos de la Planeación Nacional del Desarrollo.
  
- Reformar, adecuar y fortalecer el esquema de organización y coordinación sectorial, a fin de articular e integrar la acción de la Administración Pública Federal y lograr que las entidades paraestatales se constituyan en auténticos instrumentos para el logro de los Programas Sectoriales, y en general de las estrategias y políticas de la Planeación Nacional del Desarrollo.
  
- Establecer, con la participación de las representaciones sindicales, las bases que permitan el desarrollo de servidores públicos capaces, con vocación de servicio y comprometidos con las nacionales, y que a través de la realización de su trabajo puedan lograr su superación personal y cumplir su responsabilidad de eficiencia y honestidad para con el Estado y la sociedad.
  
- Consolidar la eficiencia, productividad y transparencia en el manejo de los recursos públicos, a

fin de que la Administración Pública se constituya en ejemplo y punto de apoyo para la renovación moral de la sociedad, reforzando con ello la legitimidad del Estado y su función rectora del desarrollo nacional.

- Fomentar la descentralización administrativa y la descentralización territorial de la administración pública para promover un desarrollo nacional más armónico y acorde acercando las decisiones al lugar donde se originan los problemas, con el objeto, de que los Estados y Municipios de la Federación participen con mayor intensidad en el proceso de desarrollo y en la satisfacción de las necesidades sociales en el ámbito de su responsabilidad.
  
- Incrementar la capacidad de servicio y atención ágil, eficiente y equitativa a la ciudadanía, promoviendo con ella la honestidad, el ejercicio de sus derechos, el cumplimiento de sus responsabilidades y la realización de sus actividades con una mayor productividad". (64)

(64) Documento No. 5: "Programa de Modernización Administrativa" p. 13 a la 15.

Estos propósitos u objetivos establecen las verdaderas intenciones de la presente administración; el conjunto de atribuciones y la voluntad política que ha empeñado en su administración el Presidente de la Madrid en el proceso modernizador, la UMAPF de la SPP se ha propuesto propiciar la armonía y vincular la organización de los sistemas de la Administración Pública Federal, con el Programa Inmediato de Reordenación Económica y con el Plan Nacional de Desarrollo, síntesis de los fines, estrategias y acciones prioritarias de la presente administración.

Por otro lado, siendo también del proceso modernizador, la UMAPF ha contemplado 5 Convenios de Programas que comprenden las siguientes acciones:

1. Racionalización de estructuras al mínimo nivel organizacional.
2. Sectorización.
3. Programa de productividad.
4. Programas de descentralización-desconcentración.
5. Simplificación y funcionalidad de procesos administrativos y de servicios al público.

Estos son, por tanto, algunos de los avances que ha logrado el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal puesta en marcha a partir de 1983.

CAPITULO IV

CAPACITACION PARA EL CAMBIO PLANIFICADO

## CAPITULO IV

## CAPACITACION PARA EL CAMBIO PLANIFICADO

La planificación, concebida como un proceso racionalizador a través del cual un gobierno canaliza sus esfuerzos económicos, políticos, sociales y culturales, tiene como propósito central lograr el desarrollo de la población, en razón de lo cual existe la necesidad de provocar un cambio en los distintos componentes de la sociedad, de tal forma que la Administración Pública Federal pueda analizar los problemas que padecen y decidir situaciones que conduzcan a su solución. Por ello, se hace imprescindible la participación de los especialistas en ciencias sociales, autoridades gubernamentales, intelectuales, trabajadores y empresarios de diversas ramas de la industria, ciencia y tecnología a fin de lograr la unidad de acción en la tarea de innovar y propiciar un esfuerzo de coordinación, orientado hacia el desarrollo integral de la nación.

En tal virtud, la Administración Pública, debe ser concebida de tal forma que se convierta en un instrumento de cambio efectivo, del cual todas sus acciones sean racionales y dinámicas; pues al estar respaldada, dirigida y coordinada con habilidad, puede alcanzar con mayor rapidez las metas y objetivos que se proponga. Por esto, es necesario que insti-

tuya adecuaciones internas en la gestión gubernamental, incrementando su capacidad para promover, provocar, inducir y orientar el proceso de cambio planificado. La modernización administrativa, en suma debe ser producto del análisis de condiciones que afectan directa o indirectamente la actividad gubernamental.

A continuación se señalan las herramientas teóricas que, a juicio personal, se consideran imprescindibles para realizar el cambio planificado con ayuda de la capacitación en sistemas administrativos, a fin de que ésta se entienda como la estrategia fundamental para lograr la evolución de la conducta humana que requiere el país en sus diferentes dimensiones, como son los sectores público, privado y social.

#### 4.1 Concepto de Capacitación para el Cambio Planificado

La capacitación para el cambio planificado en la Administración Pública Federal va más allá de aumentar la eficiencia, eficacia y productividad del trabajo para abatir los índices de inflación, recesión y desempleo; ya que pretende conseguir del Agente de Cambio mejores resultados en el desempeño de sus funciones, mediante la actividad de enseñanza-aprendizaje para contribuir a mejorar, aplicar y adquirir sus conocimientos, destrezas, habilidades y actitudes por medio de los cuales la organización lleva a cabo sus objetivos.

Por ello, es necesario desarrollar el hábito de la reflexión, la creatividad y el sentido de realización personal, con la adquisición de nuevas normas, valores y actitudes que le orienten para ajustarse a la propia dinámica del cambio. Hoy, más que en cualquier otra época, el ser humano debe estar habilitado para convertir los resultados de su capacitación en una auténtica contribución social.

#### Diferencias entre capacitación y adiestramiento.

Para poder detectar cuáles son las diferencias existentes entre Capacitación y Adiestramiento, es necesario primero definir ambos conceptos y en seguida identificar las características de cada uno de ellos, para entender por qué se opta por el primero.

**CAPACITACION:** Esta es "la actividad de enseñanza-aprendizaje que tiene como propósito fundamental ayudar a los miembros de una organización a adquirir y aplicar los conocimientos, destrezas, habilidades y actitudes por medio de los cuales esa organización lleva a cabo sus objetivos".<sup>(65)</sup>

**ADIESTRAMIENTO:** Por su parte, "... el adiestramiento consiste en formar, por medio de la instrucción, orientación,

---

(65) Colegio de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. "Diccionario de Política y Admón. Pbca". p. 163.



disciplina y repetición de conocimientos; en una palabra, enseñar. ... En un sentido más amplio del término, adiestramiento en el trabajo se define como la enseñanza o preparación que sitúa al operario inexperimentado directamente ante su labor y que, por medio de la instrucción y el empleo supervisado de equipo, herramientas y materiales, le enseña su labor específica. Este adiestramiento se complementa a veces con enseñanza en soluciones de clase". (66)

Por tanto, la Capacitación está orientada a impartir conocimientos al personal de una organización con base en las necesidades y objetivos que tiene que alcanzar. En tanto que el Adiestramiento tiende a preparar a un individuo para el manejo de cierta maquinaria y equipo, es decir, de las herramientas de que se vale un obrero para realizar una actividad productiva.

Capacitar puede tomarse como un proceso orientado a lograr los objetivos de una organización para revitalizarla, en tanto que el adiestramiento está enfocado al manejo de objetos o cosas, incluso de instrumentos mecánicos que utiliza para procesar un producto en elaboración o terminado. Así capacitar implica analizar las actitudes, aptitudes y conocimientos del personal con la finalidad de encontrar sus inquietudes

---

(66) Karle, Ettinger. "Glosario Administrativo" p. 38.

tudes y capacidades que lo lleven a desarrollar en forma integral su personalidad en bien de él y de la propia organización. Por tal razón es que se opta por la 'capacitación', pues lo que se necesita es conocer qué tipo de personal se tiene para conducirlo hacia la integración de esfuerzos para el adecuado funcionamiento de todas las instituciones. Debe tenerse presente que, si la Administración Pública posee un espíritu sano, innovador y competente, puede brindar con calidad los bienes y servicios que demanda la sociedad.

La capacitación en el mejoramiento administrativo.

Siendo un propósito fundamental la Capacitación del Agente de Cambio en el Mejoramiento de Sistemas Administrativos, se concibe a la capacitación como el vínculo directo y estratégico que tiende a elevar la capacidad de la Administración Pública por medio del apoyo decidido y especializado del personal potencialmente preparado para cubrir, en forma oportuna, las demandas en bienes y servicios que requiere la sociedad. De ahí, que sea de vital importancia desarrollar conocimientos y transmitir información para modificar actitudes y aptitudes del Agente de Cambio, a efecto de que realice mejor su trabajo y con ello logre que cada institución tenga mayores oportunidades de alcanzar sus objetivos. Es misión de la capacitación provocar el aprendizaje y cambio en la conducta del individuo, para orientarlo a lograr un aumento en la productividad del elemento humano, pues aprender no solamente significa mejorar

ahora, sino tener capacidad para alcanzar metas cada vez más elevadas.

#### 4.2 Desarrollo Organizacional y Cambio Planificado

Entre los enfoques más actualizados que se le dan a la administración moderna destaca la corriente conocida como "Desarrollo Organizacional", concebida como uno de los enfoques más complejos de la administración. Esta corriente trata de modificar el criterio 'clásico' de la organización, que se aplicaba con gran rigidez, para dar nuevas aportaciones a la cultura general de cualquier grupo organizado. Aquí, aunado a ella, surge el "Cambio Planificado".(+)

Así, la "Escuela del Desarrollo Organizacional", engloba en sus tesis al Cambio Planificado, por constituirse ambos conceptos en una nueva estrategia educativa. Sin embargo, éstos dos, tienen contextos diferentes.

Definiciones. El Desarrollo Organizacional "es una respuesta al cambio. Es, además, una compleja estrategia educativa cuya finalidad consiste en cambiar las creencias, valores y estructuras mentales de las organizaciones, en tal forma que éstas puedan adaptarse mejor a las nuevas tecnolo-

---

(+) NOTA. Ver capítulo 2.

gías, mercados y retos, así como el ritmo del cambio mismo". (67)

El Cambio Planificado "es el que deriva de una decisión intencional de efectuar mejoras en un ... sistema social, logrando tales objetivos con ayuda y orientación profesional. Donde hay que explorar y admitir un basto campo de potencialidad para el cambio en el individuo, en el grupo, en la organización y en la comunidad; implica el uso de métodos científicos y de personal calificado (Agente de Cambio) para lograr eficazmente la meta del cambio". (68)

La relación que debe destacarse entre el Desarrollo Organizacional y el Cambio Planificado, a juicio personal, consiste en que el cambio planificado se identifica como impulso y consecuencia del desarrollo organizacional, pues éste último es sólo un medio (en el presente estudio) para derivar en el cambio planificado. En consecuencia, el desarrollo organizacional se ubica en una empresa, pequeña organización o grupo de empresas que se vale de un agente de cambio externo. Por esta razón, es necesario destacar que el Desarrollo Organizacional fue creado con un espíritu empresarial, en tanto que el Cambio Planificado en un marco social. Ambos constitu-

---

(67) Bennis, W. Op. Cit. p. 2

(68) Lippitt, Ronald. et. al. "La Dinámica del Cambio Planificado". p. 8.

yen una estrategia educativa que selecciona las herramientas compatibles de acuerdo al tipo de organización, institución o sistema-cliente de que se trate, en el cual los dos converjen formando el bienestar del individuo como ente social.

Por tanto, de acuerdo con esta visión, el estudio comprende desde la pequeña área u órgano componente de una empresa sea pública, privada o social, para enmarcarse en el ámbito de su competencia; con él no se pretende dar una receta, sino un método o una visión que constituya un marco de acción que apoye a la solución de los problemas (ajenos o propios) que enfrente un sistema determinado, tomando como punto inicial y final al ser humano que lo integra, siendo éste el principal actor y motor del cambio. En consecuencia, se propone para éste la ayuda de un agente profesional interno o externo, un tanto ajeno a la problemática específica de la organización, llamado Agente de Cambio.

En consecuencia, "... el puente que puede llevar a una organización del conocimiento a la acción son los recursos humanos. La energía humana es la que dá poder a toda ejecución colectiva. ... Para que un hombre pueda dirigir a otro de manera eficaz, debe comprender y manejar por lo menos estas cuatro cosas: cómo puede la cultura organizacional influir en la manera de pensar y sentir de las personas y sobre su deseo de perfeccionarse; cuáles son las propiedades

y aptitudes del grupo de trabajo sinérgico; cuál es la dinámica del comportamiento de los demás y cuál es la dinámica de su propio comportamiento. Una de las bases para obtener la efectividad operacional está en la comprensión y en el uso de un modelo de lo que constituye la excelencia de un comportamiento orientado hacia la solución de los problemas. Cuando la gente ha adquirido capacidad para solucionar los problemas de sus interacciones humanas, estos conocimientos pueden utilizarse para hacer frente y eliminar las barreras operacionales en el camino hacia la excelencia". (69)

Características Generales. El Desarrollo Organizacional tiene las siguientes características:

- a) Sus estudios nacen en un ámbito empresarial; es decir, parte de la empresa hacia el individuo y de éste a la empresa buscando la unión, superación, integración y, por tanto, la satisfacción de ambas partes.
- b) Es una estrategia educativa adoptada para lograr un cambio planeado de la organización, haciendo énfasis en el comportamiento experimentado.

---

(69) Blake y Mouton. "El Modelo de Cuadro Organizacional Grid". p. 65 y 66.

c) Centra el cambio en los individuos que integran una organización, modificando sus valores, actitudes, relaciones y clima social, en beneficio de la organización y de él como miembro de ésta.

d) Al detectar problemas internos sobre la conducta general de la organización, provee de nuevas pautas de comportamiento al individuo que la integra, buscando cambios que la beneficien. Entre los problemas más frecuentes se encuentran los siguientes:

- Destino, crecimiento, identidad y revitalización.
- Satisfacción y desarrollo humanos.
- Eficiencia organizacional.

e) Implica una relación cooperativa entre el agente de cambio y los componentes del sistema cliente. En él, el agente de cambio, generalmente, es ajeno al sistema cliente u objeto de estudio.

f) El agente de cambio fundamenta sus principios en una filosofía social, un conjunto de valores referentes al mundo en general y las organizaciones humanas en particular, que dan forma a sus

estrategias, determina sus intervenciones y rige en gran parte sus respuestas a los sistemas clientes o humanos que requieren su ayuda.

Por su parte, el Cambio Planificado tiene las características siguientes:

- a) Sus estudios se originan en un contorno social, en el que identifica distintos niveles de esfuerzos para la solución de problemas al desear mejorar su propia actuación. Estos son: personalidad del individuo, grupo de relaciones de cara a cara (familias, clubes, etc.); organización (empresas, organismos de gobierno, asociaciones religiosas, etc.) y, la comunidad (como la política, que se compone de múltiples partes interactuantes; ciudadanos, grupos informales de interés, subgrupos ocupacionales, etc.)
- b) Afirma que todos los sistemas manifiestan un alto grado de estabilidad, constancia o rigidez.
- c) Reconoce como principio general que un sistema a nivel pequeño o grande siempre es dinámico y revela un proceso de continuo cambio, adaptación, ajuste o reorganización. En él cada etapa



del proceso se denomina aprendizaje, desarrollo, maduración y crecimiento para integrar, definir y establecer los estadios propios de cada nivel, para su adecuado funcionamiento.

- d) Este surge de una decisión interna de esforzarse concientemente en mejorar sus sistemas, con ayuda de un agente exterior, a fin de realizar tal cambio.
  
- e) Generalmente interviene un agente ajeno o externo al sistema, conocido como agente de cambio.

Una vez establecidas las características del Desarrollo Organizacional y del Cambio Planificado, se destaca que el desarrollo organizacional forma parte del tercer nivel del cambio planificado, identificado como 'organización', pues contiene a grupos de empresas, organismos de gobierno, asociaciones religiosas, etc. Por tanto, al ubicarlo en el contexto general de la Administración Pública Federal, forma parte de una institución o empresa pública. Por otro lado, la administración Pública Federal corresponde al cuarto nivel, llamado 'comunidad', pues contiene a la política que se compone de múltiples interactuantes como son: ciudadanos, grupos informales de interés, subgrupos ocupacionales, etc. Al cambio planificado, por consiguiente, se le puede ubicar como pilar

fundamental de toda la sociedad, ya que cualquier paso que se de en favor de una mejoría en la sociedad necesita ver en conjunto todos los niveles o estadios que la componen para determinar el camino a seguir.

#### 4.3 El Cambio Planificado

La teoría del Cambio planificado basa sus principios en diferentes experiencias obtenidas, que diversos especialistas en la materia han reseñado. Sin embargo, éstos han acordado unificar sus criterios para exponer en forma coherente el método que siguen para estudiar los distintos sistemas-clientes objeto de estudio como son: el individuo, el pequeño grupo, una institución o empresa y una comunidad entera, haciendo especial énfasis en la organización.

En el primer tipo de sistema cliente participan, como especialistas, los psiquiatras, psicólogos, asistentes sociales, educadores de padres, etc.; en el segundo participan los coordinadores grupales, expertos en capacitación de líderes, conductores de debates, etc.; en el tercero, los analistas de productividad, expertos en relaciones humanas; y, por último, en el cuarto, las diversas clases de funcionarios y especialistas en administración pública.

Como puede observarse la teoría del cambio planificado

se concibe con una visión amplia para resolver problemas que van de lo simple a lo complejo, orientados a lograr cambios para adaptar la conducta del sistema cliente a la dinámica que entraña el propio cambio en un mundo que requiere de nuevas perspectivas, necesarias para su desarrollo y ajuste a los nuevos requerimientos que intente realizar. A continuación se describen los componentes que la integran, con la finalidad de presentar las herramientas que permitan comprender en forma clara y esquemática su propio contenido.

#### Conocimientos necesarios en los agentes de cambio.

Para resolver los problemas que enfrenta el cambio planificado en sus diferentes tipos de sistemas-clientes es necesario que el especialista o agente de cambio cuente con una serie de conocimientos específicos que lo ayuden a entender más fácilmente éstos problemas.

a) Capacitación, diagnóstico-conceptual. Esta consiste en que el agente promotor del cambio tenga una visión certera de cada caso dentro de su propia complejidad. Esto es, enmarcarla en una visión de "... modelos conceptuales que puedan destacar los procesos internos, las conformaciones estructurales o la interacción entre el sistema y su ambiente; o bien, combinar los tres aspectos. ... (basados en una orientación sistemática, identificada como técnicas para) formular preguntas correctas, para establecer pautas válidas de observa-

ción o medición, para usar métodos confiables en al recolección, procesamiento o interpretación de los datos". (70)

b) Orientación hacia la teoría y métodos de cambio. Al cambio se le debe ver como un proceso sistemático u ordenado cuya dinámica consiste en observarlo como un conjunto de pasos o fases encaminadas a establecer una relación positiva y progresiva entre el agente de cambio y el sistema cliente. Esta relación debe orientarse por una serie de investigaciones tales como "... aprendizaje, la identificación, la empatía y la solución de problemas (las cuales) proveen los fundamentos para desarrollar una orientación teórica". (71)

c) Orientación hacia las funciones éticas y de evaluación del Agente de Cambio. Al asumir la responsabilidad de emitir juicios de valor el agente de cambio se compromete a mantener una ética profesional adecuada con el sistema-cliente pues proporciona una "... opinión sobre la eficacia o la adaptación de los procesos de solución de problemas, determinar normas de eficiencia y proponer maneras de mejorar las relaciones interpersonales". (72) Esta ética surge de toda una filosofía social integral, nacida de la evaluación que realice con

---

(70) Lippitt, Ronald; et. al. "La dinámica del cambio planificado". p. 276.

(71) Ibid. p. 277.

(72) Ibidem.

el sistema-cliente antes de comprometerse a ayudarlo a resolver sus problemas.

d) Conocimiento de las fuerzas de asistencia. Conocer los diferentes tipos de asistencia profesional implica valorar las fuerzas de acción o técnicas de asistencia profesional que tiene disponible, y valerse de éstas cuando el momento lo requiere, o consultar con otros profesionales cuando sus propios recursos no le sean suficientes para responder en forma adecuada al medio o al tipo de sistema-cliente.

e) Técnicas operativas y de relación. "Las técnicas cognoscitivas del agente de cambio, o sea las técnicas de conceptualización, evaluación y autoevaluación, deben integrarse con otro cuerpo de conocimientos específicos, que llamamos 'técnicas de acción' "(73) las cuales dependen de la asistencia que desempeñe el agente de cambio o sea como terapeuta, consejero, trabajador social, pedagogo, consultor, etc.

Esto es, las técnicas operativas y de relación dependen del tipo de problema, del sistema-cliente y de la especialidad como promotor de cambio.

El proceso del cambio planificado. Ronald Lippitt

---

(73) Ibid. p. 278.

y otros detectaron dos objetivos fundamentales en el proceso de cambio, al seleccionar los métodos de asistencia profesional. "Primero, tratan de elegir técnicas que ayuden al sistema-cliente a resolver sus problemas y, por ende, a lograr el cambio deseado. El segundo ... es elegir técnicas que desarrollen y mantengan una relación apropiada entre el agente de cambio y el sistema cliente, de modo que este último reconozca y utilice voluntariamente los recursos que le ofrece el agente".<sup>(74)</sup>

Todo ello se enmarca en las fases que conforman el proceso de cambio; es decir, según el estudio realizado por dichos autores, se acordó establecer una congruencia para analizar los diferentes tipos de sistema-clientes anteriormente citados, pues de alguna forma cada uno de ellos convergen para su realización en cinco fases al elaborar el cambio planificado:

1. Desarrollo de una necesidad de cambio (descongelamiento).
2. Establecimiento de una realización de cambio.
3. Acción orientada al cambio (traslado).
4. Generalización y estabilización del cambio (congelamiento).

---

(74) Ibid. p. 134.

5. Logro de una relación terminal".<sup>(75)</sup>

Estas fases son las principales que proponen los autores del cambio; sin embargo, como se verá en seguida, es pertinente abrir la tercera fase en tres subfases.

1a. Fase: Desarrollo de una necesidad de cambio.

Consiste en tomar conciencia del problema; esto es, desear cambiar y buscar ayuda fuera del sistema. Para detectar esa necesidad de cambio debe existir por lo menos alguna seguridad de que es posible lograr un estado de cosas más ventajoso. Lograr esta ventaja significa mejorar el sistema en cuestión para poder enfrentar los nuevos requerimientos útiles al sistema. Esto va a depender de la sensibilidad que el propio sistema tenga para observar sus problemas, según el nivel de cultura o subcultura que posea en sus problemas.

Esta primera fase, conocida también como de descongelamiento del Proceso de Cambio Planificado, por lo general se produce de alguna de las siguientes formas:

PRIMERO: Un agente de cambio descubre o intuye ciertas dificultades en un sistema cliente potencial y ofrece su ayuda directamente o bien trata de eliminar en él la percep-

---

(75) Ibidem.

ción del problema. Esto se puede observar en el análisis que se hace para establecer las condiciones que deben tener presentes las organizaciones en busca de la excelencia, al impartir cursos de capacitación para los gerentes de empresas. "... (Aquí, llegar al grado 9.9 es alcanzar la excelencia de una organización del Cuadro Organizacional Grid. En donde,):

"9.9 Las personas comprometidas realizan el trabajo: la interdependencia, a través de un 'esfuerzo común' por los objetivos de la organización, lleva a relaciones de confianza y respeto.

"9.1 La eficiencia de las operaciones es el resultado de un arreglo en las condiciones de trabajo, de tal manera que el elemento humano se descuida por completo.

"5.5 Se obtiene de la organización un desempeño adecuado, balanceado la necesidad de completar el trabajo con la de mantener las personas satisfechas.

"1.9 Una atención cuidadosa a las necesidades de las personas para satisfacer las relaciones humanas, lleva a un ambiente de trabajo agradable y una organización amigable.



"1.1 Se exige un esfuerzo mínimo de trabajo para mantener a los miembros de la organización"<sup>(76)</sup>

De esta manera, se cumple la primera fase al describir cuál es el patrón teórico destinado a comprender la dinámica del comportamiento de la cultura de la empresa.

SEGUNDO: Una persona relacionada con el agente de cambio y con el sistema cliente potencial se da cuenta de las dificultades del sistema y reúne a los dos. "Aquí, el cliente de contacto indica que él percibe un problema que cree no está solucionado con los procedimientos organizacionales normales o que él ve una carencia que no puede ser remediada con los recursos organizacionales normales".<sup>(77)</sup>

TERCERO: El sistema cliente se dá cuenta de sus propias dificultades y busca ayuda de una fuente externa. Este caso se puede ilustrar cuando "el cliente especifica los siguientes puntos:

"1o. Que se empleen los servicios del agente de cambio para elaborar un programa de desarrollo organizacional o cambio planificado. Este

---

(76) Blake y Mounon. Op. Cit. p. 67.

(77) Schein. Op. Cit. p. 85.

programa puede contener ... los siguientes puntos:

- "a. Una serie de reuniones entre el sistema-cliente y algunas de las principales personas de la organización a las que concierne el problema y al Agente de Cambio a fin de elaborar un plan de acción.
- "b. Revisión y discusión del plan de acción por parte de un grupo de la organización del más alto nivel, donde se pueden establecer metas básicas.
- "c. Elaborar un plan para interesar a la supervisión actual en un programa de diagnóstico para determinar metas concretas en el desarrollo del programa.
- "d. Sobre la base del diagnóstico logrado en los pasos b y c. desarrollar los verdaderos componentes del programa e instalarlos gradualmente en el sistema".<sup>(78)</sup>

---

(78) Bennis, W. Op. Cit. p. 46 y 47.

De esta manera se tratará de obtener el apoyo de un agente externo para que proporcione su consulta al sistema-cliente, organización o compañía para lograr el cambio planificado.

2a. Fase: Establecimiento de una relación de cambio.

Generalmente, el establecimiento de una relación de cambio es por dos razones: "Primera, el sistema cliente detecta su problema y recurre al agente de cambio dentro o fuera del sistema-cliente, observa la problemática y lo estimula evaluando su actuación por medio de un diagnóstico y recomendaciones para su mejoría. ... Uno de los rasgos más decisivos de esta segunda fase es (el de identificar) qué piensa el sistema cliente en su primera entrevista con el agente de cambio potencial acerca de este". (79)

Para saber qué piensa el sistema cliente en su primera entrevista con el agente de cambio. Se sugiere hacer una reunión exploratoria: "La reunión exploratoria suelen hacerla el cliente de contacto, uno o más de sus asociados y el consultor. Por lo general el consultor y el cliente de contacto deciden en una discusión preliminar quién más asistirá a la reunión. Sus propósitos son:

- a) Determinar con más precisión el problema;

(79) Lippitt, Ronald. Op. Cit. p. 137 y 138.

- b) Estimar si la intervención del consultor presta alguna ayuda al sistema;
- c) Estimar si el problema va a tener interés para el consultor;
- d) Planear los pasos si las respuestas a (b) y (c) son afirmativas.

Estos propósitos suelen lograrse por medio de una discusión bastante espontánea o libre con el cliente de contacto. ... (Esta) tiene por finalidad establecer un contrato formal y un contrato psicológico que requiera la consulta. ... el contrato formal debe limitarse a un convenio-acuerdo sobre uno de los honorarios, un posible número de días de trabajo con el sistema cliente. ... el contrato psicológico, es importante hacer que se manifieste el número posible de conceptos equivocados y tratar de ser (lo) más claro posible a cerca del propio estilo de trabajo, propósito, métodos, etc."<sup>(80)</sup> Por esta razón es que el agente de cambio debe ser franco y estar dispuesto a la discusión como le sea posible para poner en claro desde un principio como definirá su papel.

Tercera Fase: Acción orientada al cambio. Sub-fase primera: Aclaración o diagnóstico del problema del sistema-

---

(80) Schein. "Consultoría de Procesos: Su papel en el desarrollo Organizacional". p. 89, 90 y 94.

cliente. Consiste en la información que obtenga el agente de cambio del sistema-cliente por medio de la observación y la experimentación para que pueda diagnosticar en forma adecuada su problema. Aquí la ayuda que el sistema-cliente le preste al agente determinará la eficacia de la investigación. "... En general, debe buscarse el equilibrio entre dos inercias dentro del sistema-cliente; la incapacidad para hacer cualquier cosa debido a la impotente dependencia y al derrotismo frente a los problemas inesperadamente agudos, y la negativa a hacer algo debido a un rechazo hostil de toda interpretación diagnóstica".<sup>(81)</sup> Por ello, es fundamental que la relación se de en un clima de mutua confianza y participación, para que redunde en un mayor beneficio para el sistema cliente. "... el sistema-cliente debe ser la persona con la que se trató la primera vez, o, en su caso, un grupo del que ésta forme parte. El trabajo, con otras personas será coordinado a través de este grupo".<sup>(82)</sup> Entendida tal situación, es necesario analizar que la relación que se dé entre las unidades o grupos de trabajo de la organización, compañía o empresa, deba ser mutua cooperación y coordinación para obtener el éxito. Esta cooperación y coordinación dependerá sin lugar a duda, del lugar y método de trabajo que se elija. Por qué son importantes éstos dos elementos:

---

(81) Lippitt, Ronald. Op. Cit. p. 141.

(82) Bennis, W. Op. Cit. p. 46.

EL LUGAR. "1. La elección de qué va a observarse y cuándo debe hacerse (se realiza) en colaboración con el cliente. El consultor debe emprender un proceso de observación concentrado y de retroinformación, donde el observador y el observado hayan acordado investigar los procesos interpersonales para mejorarlos; 2. El lugar escogido debe estar lo más cerca posible de la cumbre de la organización o del sistema-cliente; 3. Debe escogerse un lugar donde sea fácil observar los procesos interpersonales y de grupo; 4. El lugar escogido debe ser uno donde se realice el verdadero trabajo".<sup>(83)</sup>

METODO DE TRABAJO. El método de trabajo escogido debe armonizar lo más posible con los valores en que se funda el cambio planificado. "Así, la observación, la entrevista formal y las discusiones en grupo deben armonizar con: 1. la idea de que el consultor no tiene ya respuestas aptas y soluciones corrientes de 'experto' y, 2. la idea de que el consultor debe estar disponible al máximo, para responder preguntas y para la comunicación recíproca".<sup>(84)</sup>

Sub-fase segunda: Exámen de caminos y metas alternativas; establecimiento de metas e intenciones para la acción. En este punto convergen dos elementos esenciales para que

---

(83) Schein. Op. Cit. p. 96 y 97.

(84) Schein. Op. Cit. p. 98.

exista una orientación al cambio en forma adecuada. Esto es, tomar en cuenta el papel que juega la motivación y los conocimientos cognoscitivos para la resolución del problema. de esta forma, las metas o intenciones establecidas para el cambio podrán alcanzarse con la mayor certidumbre posible.

"El sistema cliente transforma su insight diagnóstico: primero en ideas sobre los medios de acción alternativos y luego en intenciones definidas de cambiar según maneras específicas". (85)

Por esta razón, es de suma importancia la recolección de datos de cada una de las unidades administrativas para obtener una adecuada información. "El consultor tiene sólo 3 métodos de recoger datos:

- 1) La observación directa;
- 2) Entrevistas individuales o de grupos, y
- 3) Cuestionarios o algún otro tipo de examen que deba ser contestado.

... Como cada uno de los métodos constituye una clase de intervención (para diagnosticar la situación) en el proceso organizacional, el consultor debe elegir un método que armonice

---

(85) Lippitt, Ronald p. 141.

con los valores en que se basa la consultoría de procesos y con las metas generales de esta.

El modo que emplee para recoger datos y la clase de preguntas que haga, darán al consultor la oportunidad de intervenir constructivamente". (86)

Sub-fase tercera: Transformación de las intenciones en esfuerzos reales de cambio. "El verdadero éxito o fracaso de cualquier cambio, en lo que se refiere al sistema cliente, está determinado por el grado en que se mitiga la ineficacia o tensión originaria dentro del sistema y se logre o restablece la eficiencia funcional". (87)

Esto es, primero se detecta el problema, después se trata de resolver y, una vez resuelto, se procede a congelar su nueva situación. Si surge algún problema posterior se procede al reajuste, con ayuda de reuniones breves y más o menos informales con el agente de cambio. Se "... incluyen tácticas de ejecución para convertir la empresa de lo que ha sido en lo que será bajo un modelo grid ideal para la empresa. Para ello observan dos etapas principales:

---

(86) Schein. Op. Cit. p. 109 y 110.

(87) Lippitt. Op. Cit. p. 142.



## "1. Ejecución del modelo estratégico ideal.

Esta fase se inicia con la organización de la compañía para ejecutar la conversión. ... La hipótesis es que todos los gastos asociados con la investigación y desarrollo, la producción y la mercadotecnia y todas las utilidades de las ventas, pueden asignarse a un centro de utilidades de la empresa.

## "2. Organización de la ejecución.

... el grupo dirigente asigna cinco grupos de planeación de dichos centros de utilidades y un coordinador de esta fase (el presidente de la compañía) o el coordinador ... va a trabajar con los diferentes grupos de planeación, (debiendo) realizar cursos para enseñar las técnicas y destrezas de la investigación operacional y el diseño de sistemas a fin de que se pueda llevar a cabo el estudio de una manera efectiva.

### . Diseño de un plan operacional

Aquí, cada grupo de planeación trabaja como si su centro ... fuera independiente de los otros cuatro grupos. Se debe examinar cada faceta de sus actividades desde la materia prima hasta la disposición final del producto; desde la selección del personal hasta la localización de las plantas; desde el

proceso de fabricación hasta los canales de distribución". (88)

#### . Adaptación del tiempo

Esta consiste, en el caso de una empresa, en ver que los estudios de transformación pueden requerir de más tiempo, pues para estar completos deben buscar la aprobación, sin esperar a la terminación de todo el diseño, esto sirve para no interrumpir por mucho tiempo el proceso.

En síntesis, "... las etapas de acumulación de datos y de intervención (que hace un consultor en la organización)... concurren simultáneamente: el modo empleado para recoger datos constituye una intervención y la clase de intervención que uno escoja revelará datos nuevos derivados de la reacción suscitada por la intervención". (89)

#### 4a. Fase: Generalización o estabilización del cambio.

"Una de las cuestiones importantes respecto de cualquier proceso de cambio es si éste, una vez logrado, seguirá siendo una característica estable y permanente del sistema". (90) Para que esto se pueda dar, es necesario mantener un esfuerzo cons-

---

(88) Blake y Mouton. Op. Cit. p. 111

(89) Schein. Op. Cit. p. 110.

(90) Lippitt, R. et. al. Op. Cit. p. 144.

tante en el cambio. Este esfuerzo debe basarse en la extensión de nuevas actitudes obtenidas por el cambio a sus partes y subpartes vecinas o propias al sistema-cliente. Esto se logra por medio de una difusión adecuada y permanente para que la nueva conducta prendida sea permanente y satisfactoria.

Es necesario que en esta etapa se dé una evaluación permanente del sistema consultado hasta lograr el fin de la relación. Por ello, "... éste es un proceso de institucionalización: ciertos cambios perduran simplemente porque el movimiento progresivo del sistema es una fuerza más poderosa que cualquiera de sus incipientes tendencias retrógradas".<sup>(91)</sup> De esta forma, "la meta final de todo esfuerzo de desarrollo organizacional. ... trata de lograr esta eficiencia cambiando algunos de los valores de la organización y aumentando las habilidades interpersonales de los principales gerentes. El desempeño está relacionado, a su vez, con estos cambios de valores y aumentos de habilidad".<sup>(92)</sup>

Por tanto, la fase cuatro mide los cambios en las condiciones de la fase uno a la fase tres para evaluar y estabilizar la realización y determinar nuevas metas y objetivos de acuerdo al futuro funcionamiento del sistema objeto de cambio.

---

(91) Ibid. p. 145

(92) Schein. Op. Cit. p. 134.

5a. Fase: El logro de una relación terminal. "...Si el sistema-cliente ha llegado a depender en exceso del agente de cambio para que lo apoye y guíe durante los procesos de diagnóstico, cambio y evaluación, entonces es natural que el fin de la relación tienda a ser un acontecimiento algo doloroso". (93)

Por ello, resulta necesario crear la suficiente conciencia y autosuficiencia para que el sistema-cliente esté preparado en resolver cualquier situación por compleja que ésta sea. Una vez lograda la autosuficiencia del sistema cliente, éste podrá abrir nuevos caminos y consolidar los ya aprendidos logrando una innovación permanente, en donde cada una de sus partes y subpartes interactuantes den la unión de esfuerzos con miras a la excelencia organizacional. "Así, ... el proceso de separación se ha caracterizado por los siguientes rasgos:

"1. La reducción del compromiso es una decisión que se toma por acuerdo de ambas partes, no es una decisión unilateral del consultor y del cliente.

"2. El compromiso, por lo general, no termina del todo, pero puede continuar a un nivel muy redu-

---

(93) Lippitt, R. et. al. Op. Cit. p. 146.

cido y,

"3. La puerta está siempre abierta, desde mi punto de vista, si éste lo desea". (94)

Métodos de asistencia utilizados. En general, se puede afirmar que la mayoría de los asistentes profesionales concuerdan en ver al cambio como una tarea de asistencia compleja que exige del asistente profesional un alto grado de percepción respecto al proceso de cambio y a la elección de técnicas de asistencia apropiadas.

Ellos reconocen que al aceptar la responsabilidad de ayudar se contrae una relación moral que requiere el mayor esfuerzo por parte del asistente profesional o agente de cambio. En cuanto a los métodos de asistencia utilizados, éstos van de lo simple a lo complejo, según el tipo de sistema que se trate sea individual, pequeños grupos, organización o comunidad; del tipo de problema que padezcan y de la magnitud del mismo en una de sus subpartes del sistema o del sistema-cliente en general. En el siguiente capítulo se adecuarán a las necesidades requeridas por el estudio.

---

(94) Schein. Op. Cit. p. 140.

#### 4.4 Programas de Capacitación para el Agente de Cambio

Por lo que se refiere a los programas de capacitación para los agentes de cambio, se han pensado en "... cinco clases diferentes de capacitación: capacitación universitaria en una escuela profesional; capacitación universitaria en un departamento de ciencias del comportamiento; capacitación especializada a nivel medio; capacitación en el trabajo, (+) y ciertos rasgos relacionados con la enseñanza general". (95) Es decir, capacitar a un agente de cambio es una tarea compleja que debe ser emprendida con una información, que puede dividirse o subdividirse según la especialidad e interés del agente de cambio que desee practicar y de acuerdo al tipo de sistema que desea atender y, posteriormente, buscar la especialidad o la capacitación referente al mismo, sea a nivel individual, de pequeños grupos, de organizaciones o de comunidades.

Así pues, las escuelas profesionales estarán prevenidas en atender adecuadamente a profesionales dentro de la psiquiatría, asistencia social, educación, salud pública, relaciones industriales, administración pública y otros.

---

(+) NOTA: Este tipo de capacitación es la que se empleará en el presente estudio.

(95) Lippitt, R. et. al. Op. Cit. 287 y 288.

El plan de estudio en la escuela profesional. Lippitt y otros consideran imprescindible que las escuelas dedicadas a la preparación del agente de cambio presten especial atención en los siguientes puntos:

"Ante todo, la escuela profesional debe responsabilizarse, a nuestro entender, de seleccionar y organizar un cuerpo adecuado de conocimientos teóricos y empíricos de las ciencias de la conducta. ... La escuela profesional también tiene la responsabilidad de brindar capacitación en los métodos científicos de recolección de datos utilizados en los procesos de diagnóstico. ... Una tercera contribución importante de los científicos de la conducta para la escuela profesional sería brindar orientación a los estudiantes con respecto a la variedad de especializaciones existentes dentro de sus disciplinas. Los agentes de cambio deben saber cómo usar esas especializaciones ante los distintos tipos de problemas asistenciales". (96)

En consecuencia, destacan tres cuestiones importantes que deben contemplar las Escuelas Profesionales:

Primero, el seleccionar y organizar los conocimientos teóricos y empíricos; segundo, brindar capacitación en métodos científicos de recolección de datos para el diagnóstico; terce-

---

(96) Ibid. p. 288 y 289.

ro, dar una orientación respecto a la variedad de especializaciones existentes en cada disciplina para adecuarla a los distintos tipos de problemas asistenciales.

Todo ello significa que debe existir un profesional o agente de cambio debidamente preparado para resolver los diferentes problemas de su especialidad al atender el sistema cliente y, manejar un universo lo suficientemente amplio, en forma consistente, basado en métodos de investigación, en la selección y organización de conocimientos teóricos y empíricos y, por último, orientados conocimientos hacia la correcta solución de los problemas asistenciales que preste.



CAPITULO V

MODELO DE CAPACITACION ADMINISTRATIVA

PARA EL AGENTE DE CAMBIO

CAPITULO V  
MODELO DE CAPACITACION ADMINISTRATIVA PARA  
EL AGENTE DE CAMBIO

5.1 Justificación del Modelo

El crecimiento demográfico y las características del desarrollo económico y social del país, han provocado un crecimiento de las responsabilidades sociales del Estado, generando un incremento de personal y de gasto corriente en la Administración Pública Federal. Desde el punto de vista organizacional esta situación da lugar a un aparato administrativo en algunas ocasiones excesivo, anárquico y desarticulado. Como consecuencia se puede observar que las estructuras y recursos de las dependencias y entidades, no siempre es congruente con sus atribuciones, funciones y programas, y que los esquemas de organización no responden a criterios generando serios problemas de duplicación funcional, lo que en conjunto dificulta los procesos de coordinación y responsabilidad.

Por otro lado, la falta de homogeneidad conceptual, de articulación de un sistema unificado de información de los procesos para programar, presupuestar, controlar y evaluar, así como para administrar los recursos financieros y materiales, dificultan la operación ágil y eficiente entre los dife-

rentes niveles de la administración.

En el sector paraestatal, su acelerado crecimiento en los pasados sexenios provocó la falta de congruencia y coordinación en las acciones de la Administración Pública. La sectorización es uno de los esfuerzos realizados, buscando para ello, especializar y racionalizar los tramos de control para dirigir, regular y evaluar correctamente los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

Por otra parte, el desarrollo del país estuvo acompañado hasta épocas recientes de un excesivo centralismo en todos los ámbitos de la vida nacional. Si bien en etapas anteriores este centralismo fue útil y necesario para acelerar el proceso de desarrollo, posteriormente trajo consigo graves desequilibrios regionales y sociales.

A pesar de que en los últimos años se ha realizado una serie de acciones orientadas a descentralizar las actividades de la Administración Pública Federal, la existencia de feudos en los que se concentra el poder de decisión; y la insuficiencia de programas integrados, realistas, que promuevan la descentralización y desconcentración, son aún insuficientes para romper la inercia del centralismo.

En lo tocante a la administración de personal desde el sexenio anterior (1976 - 1982) se iniciaron acciones para materializar los esfuerzos en la estructuración y homogenización de sus funciones.

Asimismo, la diversidad de servicios que se prestan al público, la operación centralizada y el constante cambio de éstos, dificultan la definición de normas y mecanismos que permitan mejorar la atención al ciudadano y facilitar e intensificar su participación.

De ahí surge la visión general que debe poseer el Analista de Sistemas Administrativos (Agente de Cambio), el cual presta sus servicios en el área de modernización administrativa. Por la naturaleza generalista y trascendencia de sus funciones requiere de diversos medios que permiten mantener actualizados sus conocimientos técnicos y desarrollar nuevas habilidades y destrezas y, por ello, se hace imprescindible contribuir a su desarrollo profesional proporcionándole una serie de conocimientos útiles para llevar adelante los estudios administrativos en los que tiene que participar como resultado de su ubicación orgánica y profesional.

El mejoramiento administrativo, por su parte, es una tarea que por su magnitud no puede ser realizada desde un órgano central de estudios y decisiones, que en forma unila-

lateral intente resolver todos los problemas que implica un cambio planificado de la Administración Pública Federal o de cualquier organización que requiera modernizar su administración.

En consecuencia, tanto el Agente de Cambio promotor activo del cambio como del mejoramiento administrativo debe conocer que las Unidades de Modernización Administrativa, son las encargadas de analizar y proponer medidas de racionalización administrativa que correspondan al cambio, al ámbito de responsabilidad de cada dependencia, empresa u organismo descentralizado, apoyando técnicamente a los funcionarios, directivos, ejecutivos o empleados en aquellos aspectos de organización, sistemas y métodos y procedimientos de trabajo que permitan elevar en forma sistemática y permanente la eficiencia de las organizaciones.

Objetivo. Proponer un modelo de capacitación para desarrollar estudios administrativos que permitan el cambio planificado y la modernización en las unidades de la Administración Pública Federal y que garantice al personal los medios eficaces y ágiles para mejorar sus conocimientos, habilidades y destrezas, mediante el incremento de su experiencia profesional.

## 5.2 El Quehacer en la Modernización Administrativa

"A) (Las Unidades de Modernización Administrativa)... estudian y analizan la organización, sistemas, métodos y procedimientos de trabajo de una organización determinada con el fin de proponer y, en su caso, diseñar, implantar o actualizar los sistemas que le permitan elevar su eficiencia para alcanzar los objetivos que tiene establecidos, mediante el adecuado aprovechamiento de los individuos y recursos materiales y financieros de que disponga.

Para cumplir con lo anterior:

"1. Estudian y analizan permanentemente la estructura y el funcionamiento general de la organización con base en lo cual:

"a) Recaban los datos necesarios que permitan conocer objetivos y políticas de organización.

"b) Analizan la estructura y las funciones de cada uno de los órganos que integran dicha organización.

"c) Estudian los aspectos administrativos de los planes y programas de trabajo de la organización para sugerir las medidas que procedan.

"2. Diagnostican sobre los métodos de operación y los sistemas de información. Para ello:

"a) Recaban los datos que les permitan evaluar constantemente la eficiencia de los sistemas utilizados, sin perjuicio de las tareas encomendadas a las unidades que realizan funciones de auditoría.

"b) Analizan el flujo de datos y los sistemas para determinar si cada nivel de la organización recibe la información significativa para tomar las decisiones que le corresponden. En caso necesario, proponen nuevos sistemas o modificaciones a los ya existentes.

"c) Realizan el análisis, diseño y control de formas impresas, procurando su adecuación al funcionamiento de los sistemas establecidos.

"d) Analizan la utilización del espacio, las máquinas y el equipo de oficina, con el fin de garantizar su mejor aprovechamiento considerando las disponibilidades de la organización.

"e) Recaban estadísticas sobre volúmenes y cargas de trabajo del personal para los estudios de productividad.

"3. Diseñan los sistemas más eficientes y comparan las distintas opciones para seleccionar la más indicada, incluyendo el estudio de los métodos, manuales, mecanizados o electrónicos en coordinación con las Unidades de Cómputo que permitan llevar a cabo, de la manera más eficiente, las funciones administrativas. Con ése fin:

"a) Diseñan los procedimientos correspondientes a los sistemas nuevos o modificados.

"b) Cuando procede, diseñan y aprueban modelos para simulación de sistemas en proyecto a fin de seleccionar la alternativa más adecuada.



"4. Formulan los manuales administrativos que incluyan todos los elementos necesarios para cada sistema aprobado, observan su aplicación y los mantienen actualizados.

"B) En coordinación con los órganos jurídicos correspondientes, adecúan la organización y las funciones de la dependencia a las disposiciones jurídicas internas. Para ésto:

"1) Colaboran en la clasificación y registro de las normas que regulan las actividades de la institución, particularmente de los reglamentos, instructivos y circulares internos.

"2) Formulan proyectos de reglamentos, instructivos, circulares e instrumentos administrativos similares, necesarios para la operación de los sistemas administrativos.

"C) Asesoran a los órganos de la organización que lo soliciten en la interpretación y aplicación de técnicas administrativas. Con tal objeto:

"1. Elaboran conjuntamente con esos órganos el programa de implantación y los instrumentos de

control de los nuevos sistemas o de las modificaciones a los ya establecidos.

- "2. En colaboración con la Unidad de Administración de Personal, capacitan y adiestran, en caso necesario, a los encargados de la implantación y operación de los sistemas administrativos aprobados.

"D) Las Unidades de (Modernización Administrativa),  
además:

- "1. Promueven seminarios y cursos sobre organización y métodos a distintos niveles jerárquicos, particularmente sobre las técnicas y los instrumentos administrativos aplicables de cada organización.
- "2. Investigan las innovaciones en materia de organización y métodos y las adaptan a las necesidades de la unidad administrativa.
- "3. Propician la capacitación y adiestramiento del personal de las Unidades de (Modernización Administrativa) ... con el objeto de que esté permanentemente informado acerca de las nuevas

técnicas e instrumentos especializados."(97)

### 5.3 Proceso de Cambio Planificado de la Institución Gubernamental

En este apartado se presenta una guía para que cuando el Agente de Cambio promotor del cambio planificado emprenda el desarrollo de un estudio cuente con un marco de referencia general metodológico. Debe aclararse, que ésta se basa principalmente a las fases de cambio planificado que propone Lippitt, Blake y Mouton, Bennis y otros autores.

#### Fase: 1. Desarrollo de una necesidad de cambio.

Esta se manifiesta cuando en la organización que el funcionario público respresenta en la Administración Pública Federal, reconocer o toma conciencia de los problemas que padece en el desempeño de sus funciones, aceptando o buscando la ayuda del especialista en mejoramiento de sistemas administrativos llamado (en el presente estudio) Agente de Cambio para modernizar el funcionamiento de sus sistemas administrativos actuales. Algunos de estos problemas, por lo general son:

---

(97) Ver Folleto "Las Unidades de Organización y Métodos en el Sector Público". p. 17 a la 19.

- "1. Cuando la organización no responde adecuadamente a su medio ambiente o entorno, existiendo una desviación o deficiencia entre las salidas o productos y los objetivos asignados.
- "2. Cuando la organización no tiene la capacidad administrativa necesaria para procesar los insumos (demandas: de bienes, de servicios o de información; recursos: materiales, humanos, financieros y tecnológicos; etc.) y traducirlos en los productos que se plantea lograr (objetivos y metas).
- "3. Cuando del medio ambiente provienen decisiones, para que la organización sea cambiada total o parcialmente.
- "4. Cuando la organización presenta un desfase respecto a su momento histórico (obsolescencia)
- "5. Cuando la organización a través del tiempo fue objeto de adición, fusión o supresión de órganos y reajuste de funciones, sin considerarse los efectos sobre el resto de la organización y sin plantearse los cambios.

- "6. Cuando existe un desequilibrio interno que ofrece confusión entre los niveles de decisión y en las funciones asignadas a los diferentes órganos.
- "7. Cuando la organización no se encuentra bien ordenada por lo que no permite la detección oportuna y precisa de las desviaciones operativas y de los niveles de toma de decisiones correspondiente para actuar sobre los problemas que se susciten.
- "8. Cuando se introducen nuevas técnicas que afectan la organización y en general repercuten en la tecnología hasta el momento utilizada.
- "9. Cuando existe un alto nivel de insatisfacción entre los grupos o individuos que presentan dentro del 'clima de la organización', inconformidades, comportamientos negativos y en general, problemas en las relaciones de trabajo que se manifiestan o causan deficiencias en la estructura, funciones o tecnología propia

de la organización, entre otras". (98)

Fase: 2. Establecimiento de una relación de cambio.

Esta surge cuando en una reunión exploratoria el agente de cambio trata de entrar en confianza con el funcionario público (o sistema-cliente de contacto), quien le explica todos los problemas que afectan el buen desarrollo de sus funciones.

La labor que emprenderá el Agente de Cambio comenzará por definir adecuadamente la naturaleza del problema en cuestión siendo el inicio de la investigación, la cual, ofrecerá los elementos de juicio para analizar las posibles soluciones que darán pie a la formulación y ejecución de un plan de trabajo que servirá como instrumento para iniciar el desarrollo de dicha investigación. Para realizar la formulación del problema, el Agente de Cambio "... puede considerar que los elementos de la investigación previa son los siguientes:

- "a) La determinación de necesidades específicas que existen dentro de un campo o medio ambiente, y la identificación de los problemas que requieran atención prioritaria.

---

(98) Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Unidad de Organización y Métodos. "Guía técnica para el análisis de las Organizaciones Públicas". p. 3 y 4.

"b) La descripción detallada de la ubicación, naturaleza y extensión del problema.

"c) La descripción general de la clase o tipo de conocimientos técnicos o habilidades que se requieren para resolver el (los) problema (s)".  
(99)

Fase: 3. Acción Orientada al cambio. Esta fase, se subdivide para su ejecución o realización en tres subfases. Subfase 1.- Aclaración o diagnóstico del problema del sistema-cliente. consiste en la información que obtenga el Agente de Cambio de la organización que representa el funcionario público (o sistema-cliente) objeto de cambio, por medio de la observación y experimentación para que pueda diagnosticar en forma adecuada su problema. Aquí la ayuda que el funcionario público le preste al Agente de Cambio determinará la eficacia de la investigación. Es necesario que la aceptación de la información interna que proporcione(n) el(los) funcionario(s) de cada una de la(s) área(s) involucrada(s) pueda realizarse a través de cuestionarios, entrevistas directas o el medio que tenga establecido cada Institución u or-

---

(99) Secretaría de la Presidencia. Comisión de Administración Pública. Folleto: "Metodología de la Investigación en Organización y Métodos". p. 16

ganización Gubernamental de la Administración Pública Federal. Se sugiere que el titular de cada área de segundo y tercer nivel (es) -equivalente al gerente de una empresa para-estatal- nombre a la persona responsable de proporcionar la información.

"Concluida la parte preparatoria del estudio, se iniciará la fase de recopilación de datos, la cual deberá dirigirse al registro de aquellos hechos que permitan conocer y analizar lo que realmente sucede en la unidad o sistema que se estudia. ... De lo contrario se obtendrá una información deformada, (a partir de la cual se incurra) ... en interpretaciones erróneas y (se propongan) medidas de mejoramiento que al aplicarse (resulten) inoperantes.

"Los datos deberán recopilarse evitando tanto recoger información insuficiente que lleve a formular falsas conclusiones como (a) acumular hechos innecesarios que provoque (n) confusiones y alargue (n) inútilmente la duración de la investigación. Es (aconsejable) que (periódicamente) se lleven a cabo... (revisiones y evaluaciones) de los hechos con el fin de:

- "a) Asegurarse de que los datos se refieren al problema.



"b) Ver si de ellos se desprenden otros problemas.

"c) (Plantear) posibles cambios o mejoras". (100)

Subfase 2. Examen de caminos y metas alternativos: establecimiento de metas e intenciones para la acción. Para que exista una adecuada orientación al cambio, el Agente de Cambio debe tomar en cuenta el papel que tiene la motivación y los conocimientos con que cuenta el funcionario público para la solución de su problema.

El Agente de Cambio debe ser muy cuidadoso acerca de la información que seleccionará, misma que deberá evaluar a fin de confirmar que se relaciona con el problema. Para ello, es necesario actuar sistemáticamente, utilizando alguno o una combinación de los métodos que a continuación se enuncian:

"a) Información documental: consiste en la selección y análisis de aquellos documentos que contienen información de interés para el estudio sobre: leyes, decretos, acuerdos, reglamentos, informes, estadísticas, informes contables,

---

(100) Folleto: "Las Unidades de Organización y Métodos en el Sector Público". p. 19

presupuestos y estudios anteriores sobre la (Modernización Administrativa).

"b) Información sobre el campo de trabajo: comprende la realización de entrevistas personales (con) base (en) ... una guía de preguntas elaboradas con anticipación; en algunos casos se utiliza un cuestionario a fin de que las diversas entrevistas que se efectúen ofrezcan homogeneidad en su contenido. Es conveniente obtener organogramas, listas de funciones, datos básicos sobre volúmenes de trabajo que atiende la unidad y, en general, toda aquella información que maneja el área a investigar.

"c) Observación directa: esta puede ser realizada en el lugar donde se desarrolla el estudio, sosteniendo pláticas con las personas que laboran directamente en el área involucrada en la investigación. Con los resultados de esta será posible que el (Agente de Cambio) determine la complejidad y magnitud del estudio, así como las técnicas más recomendables para realizarlo. Otro método consiste en que el jefe del área de trabajo realice la observación directa, comente y discuta algunos de los puntos con sus subor-

dinados y presente los resultados (al Agente de Cambio sobre modernización administrativa) ...; sin embargo, habrá ocasiones en que los resultados no sean deseados debido a inhibiciones o problemas internos dentro de las unidades comprendidas en el estudio."(101)

Subfase 3: Transformación de las intenciones en esfuerzos reales de cambio. Para que exista una verdadera transformación de cambio, de acuerdo a la problemática que afecta el buen funcionamiento de la organización que representa el funcionario público, está determinada por la eficiencia y eficacia con que se resuelven los problemas que dieron origen a la investigación. Para ello, es necesario que analice, en forma adecuada, toda la información recabada.

"Terminada la etapa de recopilación y registro de los hechos, éstos deberán someterse a un proceso de análisis o examen crítico, que permita descubrir las causas que impiden la operación normal de un sistema, un procedimiento o un método de trabajo, generando deficiencias, retrasos o duplicaciones.

"El análisis consiste fundamentalmente en estudiar

---

(101) Ibid. p. 16

cada uno de los elementos de la información o grupos de datos que captaron, con el propósito de establecer las bases para desarrollar opciones de solución al problema que se estudia e introducir medidas de mejoramiento administrativo.

"Durante el análisis es necesario adoptar una actitud interrogativa y formular de manera sistemática una serie de preguntas fundamentales: qué, quién, cómo, cuándo, dónde y por qué se realiza el trabajo".<sup>(102)</sup>

Por lo tanto, el Agente de Cambio, debe tener presente el análisis de documentos, del campo de trabajo y de las observaciones realizadas como de los hechos recabados de toda la investigación para que obtenga su universo de trabajo bien delimitado y proceder así a la selección, clasificación y discriminación de la información en general. De esta manera, el análisis que realice el Agente de Cambio se va a dividir en los siguientes aspectos importantes:

- Análisis de congruencia entre objetivos, base legal, funciones y programas.
- Análisis de la desagregación funcional.
- Análisis de la composición de la fuerza de trabajo.

---

(102) Ibid. p. 23

- Análisis del organograma estructural, y
- Análisis de los recursos humanos, materiales y financieros.
  
- Análisis de congruencia entre objetivos, base legal, funciones y programas. Esta etapa se llevará a cabo mediante el análisis del contenido de la organización, considerando los siguientes aspectos:

"Que cada uno de los objetivos institucionales estén fundamentados en las funciones que le atribuye el instrumento jurídico de creación, en el Plan Nacional de Desarrollo, en los programas sectoriales, regionales, espaciales y operativos de su competencia y en el programa de reordenamiento económico.

". Que se indiquen todas las atribuciones o funciones básicas que contempla la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAPF) o el Documento que les da origen, y las que posibiliten la realización de los objetivos definidos en el PND y los Programas de Gobierno de su competencia.

". Que las atribuciones del Reglamento Interior o funciones genéricas se deriven de las funciones específicas y aclaradas en el instrumentos jurídico de creación de los requerimientos que les plantea el Sistema Nacional de Planea-

ción del desarrollo.

". Que los objetivos de las áreas de segundo nivel contribuyan realmente a la obtención de los objetivos institucionales y que los de las áreas de tercer nivel apoyen la consecución de los objetivos del nivel inmediato superior.

". Que los programas en los que participan las áreas de tercer nivel contribuyan en forma directa al logro de los objetivos de su propia área y de la de segundo nivel.

(Al establecer las comparaciones anteriores, el Agente de Cambio estará en posibilidad de detectar:)

". Si se han cubierto todas las funciones que contribuyan al logro de los objetivos institucionales fundamentales.

". Si existen duplicaciones o lagunas tanto en el instrumento jurídico de creación como en las atribuciones del Reglamento o funciones Genéricas de la organización.

". Si hay una clara delimitación de funciones y responsabilidades que evite, en lo posible, las duplicaciones en los niveles organizacionales inferiores y apoye una delegación de facultades adecuada a los niveles subsecuentes.

". Si la distribución de funciones en las áreas organizacionales conformadas es equilibrada y facilita la realización de las acciones para lograr los objetivos institucionales.

". Si se prevé la inclusión de las funciones comunes de planeación, programación, presupuestación, contabilidad, control, evaluación, apoyo jurídico, relaciones laborales y comunicación social, coordinación sectorial (en el caso de una Institución), administración de personal, recursos materiales y organización y sistemas.

". Si se está considerando la vinculación con las entidades paraestatales que coordina (en el caso de dependencias coordinadoras de sector y entidades paraestatales).

". Si la nomenclatura de las áreas organizacionales es representativa de las funciones que realiza cada una de ellas". (103)

- Análisis de la desagregación funcional. Esta

---

(103) Secretaría de Programación y Presupuesto. Unidad Modernización Administración Pública Federal. "Lineamientos Metodología y Procedimientos para el Registro y Modernización de Estructuras Organizacionales". p. 24 a 27

etapa se basa en el análisis de la información sobre la organización específica. Una vez analizada la división funcional básica se puede proceder a la revisión de las funciones asignadas del tercero al último nivel organizacional considerando lo siguiente:

"a) Si existe una desagregación funcional adecuada considerando que en los niveles superiores el carácter de las funciones es de dirección y abarcan un mayor número de actividades genéricas y (que) a medida que se baja el nivel organizacional, las funciones poseen un carácter más operativo y se responsabilizan de actividades más específicas.

"b) Si no hay traslape o duplicación entre las funciones de un área a otra.

"c) Si la delimitación de responsabilidades entre un área y otra es precisa y clara.

"c) Si el nombre de las áreas es congruente con las funciones o actividades que realiza.

"e) Si la jerarquización de las funciones guarda relación con el nivel jerárquico asignado.

"f) Si la importancia de las funciones o activida-



des asignadas a cada área permite que exista un equilibrio entre las diferentes áreas organizacionales o no. En caso negativo, analizar si las causas lo justifican.

"g) Si las funciones asignadas al área son congruentes con los programas y objetivos del área del tercer nivel de cual dependen.

"h) Si existen funciones susceptibles de reconcentrarse o descentralizarse con objeto de contar con información que enriquezca el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal.

(En caso de existir órganos desconcentrados su desagregación funcional deberá hacerse en forma adecuada, debiéndose analizar, además, las siguientes consideraciones:)

"a) Si su estructura es congruente con la del órgano central.

"b) Si su nivel de toma de decisiones es adecuado a las responsabilidades que tiene asignadas."<sup>(104)</sup>

---

(104) Ibid. p. 28

- Análisis de la composición de la fuerza de trabajo. Esta etapa se fundamenta en el análisis de la información contenida en la revisión que podrá detectar el nivel de aprovechamiento de los recursos humanos en relación a las funciones y si la organización está integrada dentro de un marco de austeridad financiera, a través de las siguientes consideraciones:

"a) Si la relación que existe entre el número de personal que ocupa áreas sustantivas o directivas y el asignado a las áreas administrativas o indirectas en las dependencias y entidades es equilibrada, considerando como parámetro general una relación de 4 a 1.

"b) Si el número de personal asignado a cada uno de los grupos que constituyen la clasificación ocupacional es congruente con la naturaleza de la función del área, es decir, si se trata de un área técnica deberán predominar los grupos técnico y profesional. ...

"c) Si la relación que existe entre el costo de los recursos humanos y el presupuesto total es adecuado tomando en consideración la naturaleza de las funciones que realiza la organización en general.

"d) En caso de existir órganos desconcentrados su

composición de la fuerza de trabajo deberá hacerse en este mismo formato y analizar esta información bajo los criterios antes mencionados."(105)

- Análisis del organograma estructural. Al llevar este tipo de análisis el Agente de Cambio puede detectar lo siguiente:

"a) Si la jerarquía de los órganos componentes de la organización o institución se encuentra bien definida en la estructura organizacional.

"b) Que no exista multiplicidad de mando sobre una misma área organizacional.

"c) Que los tramos de control dependientes de cada una de las áreas organizacionales superiores permita realizar una dirección, coordinación y control eficiente sobre las funciones, como el número de personal asignado.

(Para realizar este análisis debe establecerse que los tramos de control va de menor a mayor número de áreas de acuerdo a la tabla siguiente:)

---

(105) Ibid. p. 27 a 30

"a) Area con unidades administrativas subalternas mixtas.

"b) Area con unidades administrativas subalternas técnicas o normativas en diferentes especialidades o materias.

"c) Areas con unidades administrativas subalternas técnicas o normativas en una materia.

"d) Areas con unidades administrativas subalternas operativas de alto grado de complejidad.

"e) Areas con unidades administrativas subalternas operativas de mediana y alta complejidad.

"f) Areas con unidades administrativas subalternas con funciones operativas rutinarias.

"g) Que la desagregación tanto vertical como horizontal de áreas organizacionales sea la mínima posible ya que esto repercute en la necesidad de establecer una serie de mecanismos de Coordinación Horizontal, incrementa las instancias verticales de revisión y autorización; en general entorpece la operación.

"h) Que las unidades organizacionales estén conforma-

das por diversos puestos y el número indispensable de personal, no debiendo existir áreas con un solo puesto que, por las características de las funciones asignadas, únicamente requieren de niveles salariales superiores."<sup>(106)</sup>

- Análisis de los recursos humanos, materiales y financieros. Este apartado contempla los siguientes cuestionamientos:

"¿Están correctamente señalados y ubicados los órganos en el organograma estructural?

"¿Los recursos humanos cuantitativa y cualitativamente son los adecuados?

"¿Existen políticas para la administración y desarrollo del personal?

"¿La institución cuenta con su Reglamento Interior de Trabajo? ¿Está actualizado?

"¿El Reglamento de Escalafón está puesto al día?

---

(106) Ibid. p. 30 y 31

"¿Existen políticas para la adquisición de bienes y contratación de servicios?

"¿Las adquisiciones y contratación de servicios se realizan de acuerdo con la reglamentación vigente?

"¿Los procedimientos para el control y trámite de documentos para pagar a los proveedores, son los adecuados?

"¿Existen controles adecuados para la recepción de materiales?

"¿Las políticas y procedimientos son los adecuados para guiar las actividades de: cotización, elaboración de pedidos, formalización de las adquisiciones, revisión y control de bienes en bodega, surtimiento e inventarios?

"¿Se cuenta con asesoría legal para los términos y condiciones de órdenes de compras o servicios a contratar?

"¿Las instalaciones son adecuadas para el desarrollo de la actividad?

"¿Cuál será el espacio óptimo que deben tener las oficinas y cómo se debe de distribuir?

"¿Existen vías de comunicación adecuadas que hacen accesible el lugar donde se trabaja?

"¿Tiene el inmueble todos los servicios que garantizan tanto el confort e higiene como la seguridad de quienes en él trabajan?

"¿Qué controles existen en materia de transportación?

"¿Cuál es el costo de los servicios de transportación?

"¿Se ha visto el costo óptimo en materia de transportación?

"¿Cómo se obtienen los recursos financieros?

"¿Su utilización está bien canalizada?

"¿Los controles son los adecuados?

(Lo anterior permitirá detectar lo siguiente:)

"a) Si el órgano que se encarga de la administración de recursos humanos tiene asignadas funciones relativas

al desarrollo del personal de acuerdo con las necesidades actuales y potenciales de la institución.

"b) Si el órgano encargado de las adquisiciones tiene el personal idóneo para llevar a cabo dichas tareas.

"c) Si la función de administración de recursos financieros se realiza eficaz, eficiente y congruentemente.

"d) Si la imagen que el público usuario tiene de la institución es positiva y si es susceptible de afinarse y mejorarse."(107)

Fase: 4. Generalización o estabilización del cambio.

Una de las preocupaciones que requiere la atención prioritaria del Agente de Cambio es, saber si una vez realizadas las modificaciones propuestas en la organización que representa el funcionario público, éstas van a perdurar o simplemente quedarán plasmadas en un documento de uso cotidiano que tal vez no será jamás tocado por él. Por ello, es necesario la difusión adecuada a cada uno de los integrantes inherentes

---

(107) Secretaría de la Presidencia. Coordinación de Estudios Administrativos. "Guía Técnica para el Análisis y Desarrollo Institucional de la Orgs. Públicas". p. 39, 40 y 52.



al cambio.

Así, y, "... como resultado del análisis de los datos y de la formulación de un diagnóstico de la situación que originó el trabajo, (el Agente de Cambio estará en posibilidad) de iniciar el desarrollo de soluciones a los problemas detectados, evaluado sus ventajas y desventajas y presentándolas de manera de sugerencias y recomendaciones. Es importante que estas se justifiquen debidamente por escrito, redactándose para ello un informe que además de exponer las razones que fundamentan ... (los cambios propuestos), facilite la toma de decisiones. Al respecto es conveniente que el informe sea conciso y objetivo sin (omitir) ... los hechos más importantes. En caso necesario debe complementarse con algunas gráficas y diagramas que sirvan para comprender mejor la situación."(108)

Al desarrollar la propuesta de reorganización se deberá considerar fundamentalmente eliminar las deficiencias detectadas a través del análisis de la organización realizado en las etapas anteriores, tomando en cuenta entre otros los siguientes aspectos:

---

(108) Folleto. Op. Cit. p. 29

"a) Que la estructura responda a los objetivos que plantea su instrumento de creación, a las necesidades del desarrollo y que se constituya con las funciones necesarias para realizar las acciones que le permitan cumplir con los objetivos institucionales.

"b) Que exista congruencia entre los objetivos institucionales y los de las áreas organizacionales.

"c) Que no se presenten lagunas ni duplicaciones de funciones.

"d) Que se incluyan las funciones comunes.

"e) que se defina la vinculación sectorial con claridad.

"f) Que se lleve a cabo la compactación de áreas y la redistribución de recursos, con el fin de atender nuevos programas o intensificar los existentes con los mismos recursos.

"g) Que la distribución y conformación de áreas permitan llevar a cabo la operación en forma ágil y eficiente.

"h) Que la estructura ocupacional tienda al estable-

cimiento de parámetros que apoyen la eficiencia y la productividad.

"i) Que las entidades paraestatales y, ... en general, organizaciones productoras de bienes o servicios, al proponer modificaciones que implique incrementos de áreas organizacionales ... (sólo podrán hacerlo en función) de programas en materia económica, así como (de) las prioridades y estrategias establecidas en la planeación para el desarrollo, en los principios del programa de reordenamiento económico y en el incremento de la productividad operacional y financiera.

"j) Que las instituciones públicas prestadoras de servicios de carácter social consideran el no modificar su situación presupuestal como consecuencia de un cambio estructural, sino que éste se realice optimizando la conformación de la estructura, aprovechando al máximo los recursos existentes, mejorando la calidad de los servicios y simplificando sus procesos operativos."(109)

---

(109) Secretaría de Programación y Presupuesto. Op. Cit. p. 33 y 34.

Una vez considerada la propuesta de reorganización, el siguiente paso es la implantación "... de las recomendaciones es tan importante que constituye el momento en que (las medidas de mejoramiento administrativo propuestas)... deben ponerse en práctica para solucionar el problema que originó el estudio.

"(El trabajo del Agente de Cambio no termina)... con el establecimiento de las propuestas; debe mantenerse en contacto con el área (o sistema-cliente) hasta que las dudas surgidas por el cambio hayan sido solucionadas, tendrá que continuar con la labor de información y orientación de quienes se ven involucrados por el ...(cambio planificado)". (110)

También deberá evaluar los resultados e introducir los ajustes que resulten adecuados.

Una vez entendidos los instrumentos y técnicas del proceso de investigación para el cambio planificado, el Agente de Cambio estará en posibilidad de determinar cuáles y cuántos son los documentos que deberá realizar para determinar el correcto funcionamiento del área, órgano, unidad administrativa o de la institución en general, objeto del mejoramiento administrativo. Entre estos documentos destacan:

- "a) Manual: es un documento que contiene en forma ordenada y sistemática, información o instrucciones sobre historia, organización, política o procedimientos de una institución u organización gubernamental que se consideran necesario para la mejor ejecución del trabajo.
- "b) Manual de servicios al público: compendia en forma sustancial la información real y concisa acerca de los servicios que la organización proporciona al público, los trámites para obtenerlos y la forma en que estos se desahogan.
- "c) Manual de organización: es un documento donde se expone con detalle la estructura orgánica, los antecedentes, legislación, atribuciones, objetivos y funciones de los órganos.
- "d) Manual de políticas: es un documento que contiene las políticas de una institución u organización en general, marcando los límites generales dentro de los cuales deben realizarse las actividades, en las distintas unidades de la organización.
- "e) Manual de procedimientos: son los instrumentos

que establecen los métodos científicos en la administración, mediante un análisis técnico de las operaciones, los procedimientos y los sistemas, con el propósito de simplificarlos y perfeccionarlos para lograr la máxima eficiencia.

"f) Manual de puestos: es un documento individual o instructivo de trabajo que precisa las labores y las rutinas de trabajo en un puesto en particular.

"g) Manual de contenido múltiple: es el que contiene material de dos o más de los tipos de manuales antes mencionados o cuyo contenido no pueda quedar clasificado en ninguno de ellos.

"h) Manual de historia: es el que contiene información con respecto a la historia de la empresa, fundación, crecimiento, objetivos, logros, tradición y administración actual." (111)

111. Duhalt Krauss, Miguel "Los Manuales de Procedimientos en las Oficinas Públicas". p. 21

Fase: 5. El logro de una relación terminal. Es necesario crear confianza en el funcionario público objeto de cambio para que esté preparado en resolver cualquier situación por compleja y difícil que parezca. Esto, lo hará capaz de descubrir nuevas rutas de conocimiento y manejar eficazmente lo ya aprendido y ejercitado en todo el proceso de cambio planificado. No obstante, de lo anterior, el Agente de Cambio estará siempre con la puerta cuando el funcionario público requiera de su ayuda para resolver sus dudas y actualizar en forma permanente las innovaciones y mejoras que requiera introducir en su organización.

## CONCLUSIONES



## CONCLUSIONES

## - Capítulo 1. La Administración Pública.

a) Aspecto Económico. Falta mucho por lograr una adecuada planificación en México, pues aún cuando se habían hecho intentos por planear en el pasado sexenio con el Plan Global de Desarrollo (1980-1982), al tomar posesión de la Presidencia de la República el Lic. de la Madrid, se hizo un análisis de la estructura económica del país encontrándose los problemas siguientes:

- . Desequilibrios en el aparato productivo y distributivo en los sectores primario, secundario y terciario.
- . Insuficiencia del ahorro interno debido al consumo dispendioso que hicieron los grupos de altos ingresos como: empresas privadas, trasnacionales y algunas paraestatales; a los subsidios otorgados por el Estado y a la salida de fondos bajo la remisión de utilidades y pago de servicios.
- . Escasez de divisas, debido a la falta de ahorro interno, a la baja competitividad de productos

nacionales con el exterior y a la sobrevaluación constante del peso mexicano, entre otros.

- . Desigualdad en la distribución de los beneficios del desarrollo, a causa de la marginación de los sectores más desprotegidos de la sociedad.

b) Aspecto Político-Social. La descentralización no se lleva a cabo como debiera ser, por la concentración de poder que existe pues se tocan intereses personales y políticos además de la pesada burocracia que arrastra viejos vicios en el desempeño de sus funciones.

Por otro lado, aparecen nuevos sectores de la sociedad con mayores demandas como son los jóvenes y se crean sindicatos independientes universitarios y de la industria automotriz, que el Estado no resuelve adecuadamente.

c) Aspecto Cultural. Existe una desvinculación de todo el sistema educativo, pues los niveles básico, medio y superior se encuentran desvinculados de una política general que integre el Estado para unificar y concretizar las demandas constantes de estos sectores.

Por otra parte, la mentalidad desnacionalizadora de las clases dominantes hacia la cultura nacional, margina cada vez más a las

distintas clases, grupos y etnias aniquilando sus manifestaciones culturales o expropiándoselas a sus productores como ocurrió con la cultura indígena antigua y como ocurre hoy con las artesanías, el folklore y las tradiciones populares urbanas y rurales.

Por tanto, la Administración Pública Federal tiene grandes obstáculos para cumplir sus funciones, debido a los problemas antes mencionados. Por ello, es necesaria su actualización permanente para que coadyuve al desarrollo nacional del país y, utilice a la planeación como la base científica para formular planes y programas de gobierno que abarque todos los aspectos de la vida nacional: social, económico, político y cultural, previendo de antemano sus trayectorias futuras.

- Capítulo 2. Análisis Retrospectivos en la Administración.

Los diversos enfoques que ha tenido la Administración para su estudio están contenidos en las escuelas clásica, neoclásica y moderna. Todas estas contribuyeron con sus aportaciones a la creación del desarrollo organizacional y al cambio planificado. En donde:

a) Escuela clásica. Nace a principios de siglo, está integrada por las siguientes escuelas del pensamiento

administrativo:

. Escuela Científica o Productivista. Su autor es Taylor, nace su teoría en 1880 a 1920 en Estados Unidos. Hace énfasis en los aspectos de productividad y eficiencia, a partir de un enfoque microadministrativo para desarrollar tareas en el trabajo administrativo y operativo para obtener grandes ganancias que requiere la sociedad de entonces.

. Escuela Positiva o Experimental. Su autor es Fayol, surge su pensamiento en Francia en el año de 1916. Realiza, además de lo descubierto por la anterior escuela, estudios sobre Administración Pública, aporta una serie de principios para mejorar y complementar los de Taylor.

. Escuela Burocrática. Su autor es Max Weber, descubierta por tratadistas estadounidenses en 1946, descubre modelos burocráticos sobre: una división racional del trabajo y su consecuente especialización; contempla la línea de autoridad, los niveles jerárquicos y la remuneración; define objetivos comprensibles para todos los miembros de la organización y aplica normas y reglamentos de trabajo. Da, además, tres modalidades de dominación: la racional, la tradicional y la carismática. Por tanto, se le considera como una escuela formal, rígida e impersonal.

. Escuela Jurídica o Legalista. Nace en Bélgica en el año de 1916. Aquí, la administración debe considerarse como un mecanismo para ejecutar disposiciones de índole jurídica, ya que estas le dan cohesión, la justifican y le sirven de guía para su actuación. Por tanto, hace depender todas las acciones de la administración a los postulados del derecho.

b) Escuela neoclásica. La escuela neoclásica tiene dos corrientes representativas:

. Escuela de Relaciones Humanas. Su principal autor es Elton Mayo, surge en 1924. Descubre el poder que tiene la conducta humana en las empresas y la atención que requería para impulsar un ambiente laboral congruente con las necesidades de la organización. Se preocupa por los problemas de la administración, o sea, de los grupos y su comportamiento, el trabajo por equipos, su organización y su conducción por medio de la cooperación entre los individuos.

. Escuela del Comportamiento Humano o del Sistema Social. Sus principales expositores son Merton y Parsons. Surge en 1930. Considera al elemento humano como máxima expresión de la organización y a éste como un subsistema de todo el sistema social. Trata de dar una respuesta a la problemática de las organizaciones con las propias interacciones de los individuos y los valores culturales, psicológicos y sociales.

Piensa que las relaciones interpersonales permiten obtener una mayor previsión y comprensión de los problemas organizacionales que como soluciones pasen al ámbito laboral.

c) Escuela moderna. La escuela moderna, por su parte, está integrada por ocho escuelas que son:

. Teoría de las decisiones. Sus principales autores son Simon y March. Esta, no se restringe al análisis, evaluación y selección de alternativas para la toma de decisiones, sino que examina la esfera de acción de la entidad, desde su naturaleza y organización hasta las reacciones psicosociales de los individuos, tanto en forma aislada como en grupo.

. Escuela matemática o cuantitativa. Algunos de sus principales autores son: Wiener, Shanon, Morgenstern, etc. Aportan un enfoque que radica en la investigación, de terminación de factores, símbolos, datos y correlaciones que sean mensurables y permitan mayor precisión; su empleo se estima imprescindible en el análisis de sistemas, problemas, procesos y actividades de naturaleza administrativa que puedan trasladar a signos numéricos y permitan establecer relaciones cuantificables, para hacer medibles las proposiciones y las posibles vías de resolución.

. Escuela de administración por sistemas. Algunos

de sus principales expositores son: Canon, Bertalanffy, Ashby y Wiener, surge entre 1920 a 1930. Retoman de la biología el concepto 'homeóstasis' orientándolo a los sistemas y a la cibernética. Introducen además de la cibernética, estudios sobre sistemas, subsistemas, holismo y entropía. El concepto de sistemas (conjunto de partes interrelacionadas componentes de un todo) significa una forma de pensar respecto al trabajo que realiza la administración.

. Escuela de administración por proyectos. Surge en México hace poco tiempo. En lo referente a la Administración Pública, un proyecto se refiere a la realización de una obra material nueva, la modernización, aplicación o modificación de una obra existente, la organización o la ejecución de una actividad que produce o facilita la producción de bienes o servicios.

. Escuela de administración por objetivos. Su principal representante es Peter Druker. Surge en 1954. La administración por objetivos se ocupa de formular, mantener y desarrollar objetivos. Es una técnica específica de planeación y control que incorpora al pensamiento y aplicación de sistemas.

. Escuela de administración creativa. Los autores que representan esta escuela son: Simon y Kobayashi en el

año de 1960. Aquí, se substituye el pensamiento humano mediante el uso de computadoras. Sin embargo, enfatiza que lo mejor de una organización son los hombres que la componen. Todo lo que concierne al individuo le debe importar, incluso sus conflictos que son fuente de creatividad que, en un ambiente democrático y con un adecuado manejo de la información, las inquietudes grupales fomentarán la creatividad.

. Escuela de desarrollo organizacional. Entre los autores que tiene esta escuela destacan: McGregor, Lewin, Bennis, Schein, Blake y Mouton y Lippitt. Desde la óptica administrativa se puede considerar al desarrollo organizacional como una estrategia educativa que sirve para orientar y dirigir el cambio planificado a todos los componentes de una organización, dando atención a los individuos que la integran. Es importante la creación y preparación de personas que coadyuven a su mantenimiento y desarrollo, generando las condiciones generales para el cambio planificado. Utiliza una metodología que diagnóstica la situación real de la problemática que vive una organización así como los medios o instrumentos valederos para solucionar adecuadamente, los tropiezos que tenga en relación con su crecimiento o modificación tanto internos como externos a ella.

. Escuela operacional o del proceso administrativo. Sus autores principales son: Barnard, O'Donell, Terri y Newman,



sus antecedentes se encuentran en la corriente fayolista. Contribuyen a la teoría de la administración con una metodología cuyo encuadre totalizador (planeación, organización, integración, dirección y control) constituye un sustento sistemático para la organización.

### - Capítulo 3. La Modernización Administrativa.

Su significado se deduce mediante el empleo de algunos términos que la anteceden (cambio administrativo y reforma administrativa) y cuya aplicación es en función de la época y las circunstancias que se aplica. Donde, todo ellos, se pueden visualizar bajo una misma perspectiva que es 'mejorar la administración pública'.

Sus antecedentes generales se remontan en 150 años, donde los cambios ocurridos en la administración pública, se reducen a una serie de acciones de creación, modificación y división de instituciones que son consideradas como intentos de una reforma administrativa con repercusiones en los aspectos: económico, político, social y cultural. Se crean las unidades de organización y métodos, a partir de la Segunda Guerra Mundial con el nombre de 'sistemas y procedimientos'. De ahí, surge su definición, la cual, se concibe como aplicaciones que se traducen en una serie de actividades que pretenden mejorar el funcionamiento de una organización a través

del estudio continuo y repetitivo de sus estructuras, procesos y formas de trabajo y, de su actuación a las necesidades y objetivos de dicho organismo, mediante la utilización del métodos científicos de investigación. Por su parte, la capacitación en la reforma administrativa que se dá en el periodo de 1971 a 1982, exige partir de una concepción integral y contar con mecanismos flexibles y modernos de administración de recursos humanos del Gobierno Federal, donde institucionaliza la participación directa de los trabajadores al servicio del Estado en la proposición e instrumentación de medidas de reforma. Todo ello, es con la finalidad de respaldar las tareas y multiplicar los esfuerzos destinados a disponer en número y calidad, de un personal idóneo por su capacidad y honradez en el desempeño de sus funciones.

El término de 'modernización administrativa' se puede encontrar desde la Constitución de 1917. A medida que el país se moderniza, los problemas se vuelven cada vez más complejos e interrelacionados, lo que plantea la necesidad de analizarlos y enfrentarlos en forma cada vez más comprensiva. Así la Gestión Gubernamental debe estar orientada al desarrollo administrativo, en este sentido, la modernización administrativa pretende la innovación, la transformación eficiente y productiva de los recursos públicos para lograr el mayor beneficio social al menor costo posible. Por lo tanto, se concibe a la modernización administrativa como la adaptación de la es-

estructura gubernamental a las necesidades apremiantes contempladas ya en el Plan Nacional de Desarrollo; pues busca redefinir los conceptos de los propios objetivos del país, reorganizando la Administración Pública por medio de la transformación, liquidación, reducción o creación de servicios o instituciones que signifiquen la base estratégica de eficiencia para el desarrollo de la nación.

- Capítulo 4. Capacitación para el cambio planificado

Esta, va más allá de aumentar la eficiencia, eficacia y productividad del trabajo para abatir índices de inflación, recesión y desempleo, ya que pretende conseguir del Agente de Cambio mejores resultados en el desempeño de sus funciones mediante la actividad de enseñanza-aprendizaje para contribuir a mejorar, aplicar y adquirir sus conocimientos, destrezas, habilidades y actitudes por medio de las cuales la organización lleva a cabo sus objetivos.

La capacitación del agente de cambio en el mejoramiento de sistemas administrativos, se concibe como el vínculo directo y estratégico que tiende a elevar la capacidad de la Administración Pública por medio del apoyo decidido y especializado del personal potencialmente preparado para cubrir, en forma oportuna, las demandas en bienes y servicios que requiere la sociedad. De ahí, que sea de vital importancia

desarrollar conocimientos y transmitir información para modificar actitudes y aptitudes del agente de cambio; a efecto de que realice mejor su trabajo y con ello logre que cada institución tenga mayores oportunidades de alcanzar sus objetivos. Por ello, se hace imprescindible en las organizaciones la participación de expertos en administración pública.

Tanto el Desarrollo Organizacional como el Cambio Planificado son o se constituyen en una estrategia educativa. Sin embargo, el cambio planificado es el que deriva de una decisión intensional de efectuar mejoras en un sistema social, logrando tales objetivos con ayuda y orientación profesional. Donde hay que explorar y admitir un vasto campo de potencialidad para el cambio en el individuo, grupo, organización y comunidad; implica, además, el uso de métodos científicos y de personal calificado (Agente de Cambio) para lograr eficazmente la meta de cambio.

La teoría del cambio planificado, se concibe con una visión amplia para resolver problemas que van de lo simple a lo complejo, orientados a lograr cambios para adaptar la conducta del sistema-cliente (objeto de cambio) a la dinámica del mundo actual.

Conocimientos necesarios en los agentes de cambio:

a) Capacitación, diagnóstico-conceptual. Son modelos conceptuales que puedan destacar los procesos internos, las conformaciones estructurales o la interacción entre el sistema y su ambiente; para formular preguntas correctas, establecer pautas de observación o medición, usar métodos confiables en la recolección, procesamiento e interpretación de datos.

b) Orientación hacia la teoría y métodos de cambio. Al cambio se le debe ver como un proceso sistemático u ordenado cuya dinámica consiste en observarlo como un conjunto de pasos o fases encaminadas a establecer una relación positiva y progresiva entre el agente de cambio y el sistema-cliente.

c) Orientación hacia las funciones éticas y de evaluación del Agente de Cambio. Al asumir la responsabilidad de emitir juicios de valor el agente de cambio se compromete a mantener una ética profesional basada en una filosofía social integral nacida de la evaluación que realice con el sistema-cliente antes de comprometerse a ayudarlo a resolver sus problemas.

d) Conocimiento de las fuerzas de asistencia. Conocer los diferentes tipos de asistencia profesional implica valorar las fuerzas de acción o técnicas de asistencia profesional que tiene disponibles.

e) Técnicas operativas o de relación. Son las técnicas cognoscitivas o de conceptualización, evaluación y autoevaluación del agente de cambio, que debe integrarse con otro tipo de conocimientos específicos o técnicas de acción, que debe conocer el Agente de Cambio de acuerdo al tipo de sistema-cliente objeto de estudio.

El proceso del cambio planificado. Está constituido por cinco fases. Esto es:

1a. Fase Desarrollo de una necesidad de cambio: Consiste en tomar conciencia del problema; esto es, desear cambiar y buscar ayuda fuera del sistema. Esto va a depender de la sensibilidad que el propio sistema tenga para observar sus problemas, según el nivel de cultura o subcultura que posea en dichos problemas.

2. Fase Establecimiento de una relación de Cambio: el Agente de Cambio observa la problemática y estudia al sistema-cliente, evaluando su actuación por medio de un diagnóstico y recomendaciones para su mejoría.

3a. Fase (1a. Subfase: Aclaración o diagnóstico del problema del sistema-cliente) Consiste en la información que obtenga el agente de cambio sobre el sistema-cliente por medio de la observación y la experimentación. La relación debe

darse en un clima de mutua confianza y participación para derivar en una adecuada coordinación y cooperación entre ambos.

(2a. Subfase: Examen de caminos y metas alternativos; establecimiento de metas e intensiones para la acción) Aquí se debe tomar en cuenta el papel que juega la motivación y los conocimientos cognoscitivos del agente de cambio para la solución del problema. Estos conocimientos son las siguientes técnicas: la observación directa, las entrevistas individuales o de grupos y, los cuestionarios que utilice para recolectar datos.

(3a. Subfase: Transformación de las intenciones en esfuerzos reales del cambio) Primero se detecta el problema, después se trata de resolver y, una vez resuelto, se procede a congelar su nueva situación.

4a. Fase Generalización o estabilización del cambio. Es necesario mantener un esfuerzo constante en el cambio. Esto se logra por medio de una difusión adecuada y permanente para que la nueva conducta aprendida sea permanente y satisfactoria en todas las partes y subpartes del sistema-cliente. Es necesario que en esta etapa se de una evaluación constante del sistema consultado hasta lograr el fin de la relación. Se trata de lograr esta eficiencia cambiando algunos de los valores de la organización y aumentando las habilidades inter-

personales de los principales miembros que la integran.

5a. Fase El logro de una relación terminal. Resulta conveniente crear la suficiente conciencia y autosuficiencia para que el sistema-cliente esté preparado en resolver cualquier situación por compleja que esta sea. Así, el proceso de separación se caracteriza por:

1. La reducción del compromiso es una decisión que se toma por acuerdo de ambas partes, no es una decisión unilateral del agente de cambio y del sistema-cliente.

2. El compromiso, por lo general, no termina del todo, pero puede continuar a un nivel muy reducido.

3. La puerta está siempre abierta, si el sistema-cliente lo desea.

- Capítulo 5. Modelo de Capacitación Administrativa para el Agente de Cambio.

Objetivo. Proponer un modelo de capacitación para desarrollar estudios que permitan el cambio planificado y la modernización en las unidades de la Administración Pública Federal y que garantice los medios eficaces y ágiles para mejorar sus conocimientos, habilidades y destrezas mediante



el incremento de su experiencia profesional.

El quehacer de la Modernización Administrativa consiste en:

a) Las Unidades de Modernización Administrativa estudian y analizan la organización, sistemas, métodos y procedimientos de trabajo de una organización determinada con el fin de proponer y, en su caso, diseñar, implantar o actualizar los sistemas que le permitan elevar su eficiencia para alcanzar los objetivos que tiene establecidos, mediante el adecuado aprovechamiento de los individuos y recursos materiales y financieros de que disponga.

b) En coordinación con los órganos jurídicos correspondientes, adecuan la organización y las funciones de la dependencia a las disposiciones jurídicas internas.

c) Asesoran a los órganos de la organización que lo soliciten en la interpretación y aplicación de técnicas administrativas.

d) Además:

. Promueven seminarios y cursos sobre organización y métodos a distintos niveles jerárquicos, particularmente

sobre las técnicas y los instrumentos administrativos aplicables a cada organización.

. Propician la capacitación y adiestramiento del personal de las Unidades de Modernización Administrativa (Agente de Cambio) con el objeto de que esté permanentemente informado a cerca de las nuevas técnicas o instrumentos especializados.

Proceso de cambio planificado en la institución gubernamental. En este apartado se quiso presentar una guía de orientación para el Analista de Sistemas Administrativos llamado Agente de Cambio cuando desarrolle un estudio administrativo cuente con un marco general metodológico. Este fué presentado en base a las fases o etapas del cambio planificado que propone Lippitt y otros autores.

Fase: 1. Desarrollo de una necesidad de cambio. Se manifiesta cuando el funcionario público, reconoce o toma conciencia del (los) problema (s) que padece para el buen funcionamiento de la organización que representa, aceptado o buscando la ayuda del especialista en mejoramiento de sistema administrativos llamado (en el presente estudio) Agente de Cambio.

Fase: 2. Establecimiento de una relación de cambio.

Esta se da cuando el Agente de Cambio y el Funcionario Público entran en comunicación en una reunión exploratoria, quien le explica todos los problemas que afectan a la organización.

Fase: 3. Acción orientada al cambio. Esta se subdivide en tres subfases. La primera subfase consiste en la información que obtenga el Agente de Cambio de la organización que representa el funcionario público (o sistema-cliente) objeto de cambio, por medio de la observación y experimentación para que pueda diagnosticar en forma adecuada su problema. Para ello, se recomienda lo siguiente:

Antes de iniciar el desarrollo de la investigación sobre modernización administrativa, el agente de cambio debe tener presente el objetivo y naturaleza del problema en cuestión (detectar correctamente el problema); esto permitirá fijar las bases para una exploración preliminar que proporcione los elementos de juicio para analizar las alternativas de acción más viables para la formulación y ejecución del plan de trabajo. A continuación, el Agente de Cambio, iniciará la fase de recopilación de datos, para conocer y analizar lo que realmente sucede en la unidad o sistema que se estudia.

Segunda subfase. Para que exista una adecuada orientación al cambio, el Agente de Cambio, debe tomar en cuenta el papel que tiene la motivación y los conocimientos del fun-

cionario público en relación a la organización. Para esto, se recomienda que el Agente de Cambio, sea muy cuidadoso acerca de la información que seleccionará, misma que deberá evaluar a fin de confirmar que se relaciona con el problema. Para ello, deberá contener: información documental, información sobre el campo de trabajo y observación directa.

Tercera subfase. De acuerdo a la problemática que afecta el adecuado funcionamiento de la organización, es necesario que analice el Agente de Cambio, toda la información recabada. Se recomienda, de esta manera que, someta a un proceso de análisis o examen crítico que permita descubrir las causas que impiden la operación normal de un sistema, un procedimiento o un método de trabajo, generando deficiencias, retrasos o duplicaciones.

Fase: 4. Generalización o estabilización del cambio. Consiste en la certeza que debe tener el Agente de Cambio de todas las modificaciones propuestas en la organización que representa el funcionario público, y de la aceptación que logre para su implantación. Se aconseja al Agente de Cambio, para la presentación de la (s) propuesta (s), la evaluación de las ventajas y desventajas que tiene (n) en relación a los problemas detectados, presentándolas a manera de sugerencias y recomendaciones. Una vez realizado lo anterior, el Agente de Cambio, estará en posibilidad de implantar las reco-

mendaciones que constituye el momento en que las medidas de mejoramiento administrativo propuestas deben ponerse en práctica para solucionar el problema que originó el estudio. Así, entendidos los instrumentos y técnicas del proceso de investigación de la modernización de sistemas administrativos para el cambio planificado; el Agente de Cambio, puede determinar con certidumbre cuáles y cuántos son los documentos que deberá realizar para determinar el correcto funcionamiento del órgano (s) involucrado (s). Entre éstos tenemos: manual de servicios al público, manual de organización, manual de políticas, manual de procedimientos, manual de puestos, manual de contenido múltiple y manual de historia, entre otros.

Fase: 5. El logro de una relación terminal. Es necesario crear confianza en el funcionario público objeto de cambio para que esté preparado en resolver cualquier situación por compleja y difícil que parezca; sin embargo, el Agente de Cambio, debe estar alerta y dispuesto a asesorarlo en el momento que requiera de sus servicios.

## BIBLIOGRAFIA

## BIBLIOGRAFIA BASICA

1. ANDER-Egg, Ezequiel. "Introducción a la Planificación". El Cid. Editor, 5a. ed. Argentina, 1978 págs. 181.
2. Barre, Raymond. "El Desarrollo Económico". Análisis y Política. FCE 9a. ed. México, 1981 págs. 172
3. GARTLETT, Alton C. y Kayser T. A. "Cambio de Conducta Organizacional". Trillas, 1a. ed. México, 1980 págs. 517
4. BLAKE y Mouton "El Modelo de Cuadro Organizacional Grid". - México, Fondo Educativo Interamericano, S. A. 1973. Págs. 180.
5. BENNIS, Warren. "Desarrollo Organizacional. Su Naturaleza, Orígenes y Perspectivas". Fondo Educativo Interamericano, S. A. 1a. ed. EUA, 1973 págs. 104
6. CARRILLO Castro, Alejandro. "La Reforma Administrativa en México. Base Metodológica, Antecedentes e Institucionalización del Proceso (1821-1971)". Miguel Angel Porrúa, S. A. 4a. ed. México, 1980 págs. 233
7. CARRILLO Castro, Alejandro. "La Reforma Administrativa en México. Evolución de la Reforma Administrativa en México (1971-1979)". Miguel Angel Porrúa, S. A. 2a. ed. México, 1980 págs. 290

8. CARRILLO Landeros, Ramiro. "Metodología y Administración".  
Limusa, 1a. ed. México, 1982 págs. 254
9. CIBOTTI, R. Sierra Enrique. "El Sector Público en la Planificación del Desarrollo".  
S. XXI, 9a. ed. México, 1981 págs. 271
10. D.O. "Acuerdos Presidenciales del 26/VI/71 y 5/IV/73".
11. Documento. "La Modernización de la Administración Pública".  
Unidad de Modernización Administrativa, SPP.  
México, 1983
12. Documento No. 5: "Programa de Modernización Administrativa"  
Capacitación para la Modernización Administrativa  
La Sectorización, Desconcentración y Descentralización. Objetivos de la Modernización Administrativa del Gobierno Federal.  
Unidad de Modernización Administrativa, SPP México, 1983.
13. Documento. "Lineamientos, Metodología y Procedimientos para el Registro y Modernización de Estructuras Organizacionales."  
Unidad de Modernización Administrativa, SPP, México, 1984 págs. 96
14. Documento. "Guía Técnica para el Análisis de las Organizaciones Públicas".  
Unidad de Organización y Métodos, SARH. México-1980 págs. 124
15. Documento. "Metodología de la Investigación en Organización y Métodos".



Comisión de Administración Pública. Secretaría -  
de la Presidencia. México. págs.

16. Documento. "Guía Técnica para el Análisis y Desarrollo Institucional de las Organizaciones Públicas". Coordinación de Estudios Administrativos. Secretaría de la Presidencia. México, 1981 págs. 69
17. Documento. "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988". Poder Ejecutivo Federal. México, 1983 págs 85 a la 107.
18. DUALT Krauss, Miguel. "Los Manuales de Procedimientos en - las Oficinas Públicas". México, 1977. UNAM 2a. ed. págs. 234
19. ET, al. "El Desafío Mexicano". Ensayo. 1a. ed. Ediciones Oceano, S.A. México, 1982 págs. 354
20. FERNANDEZ Area, José A. "El Proceso Administrativo". Diana, 4a. ed. México, 1980 págs. 249
21. Folleto. "Las Unidades de Organización y Métodos en el Sector Público". México.
22. FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". Porrúa, S.A. 5a. ed. México. págs. 280
23. LIPPITT, Ronald, et al. "La Dinámica del Cambio Planificado". Amorroto editores, Argentina, 1980. págs. 311
24. LUTHANS, Fred. "Introducción a la Administración". McGraw-Hill, 1a. ed. México, 1980 págs. 443

25. MERRIL Harwood, F. "Clásicos en Administración".  
2a. ed. México, 1979 págs. 236
26. MOSHER, F. y Cimmino, S. "Ciencia de la Administración".  
Rialpi, México, 1961
27. PARDINAS, Felipe. "Metodología y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales".  
S. XXI, 21 a. ed. México, 1982 págs. 209
28. SAENZ, et al. "Notas sobre Formulación de Proyectos".  
México, 1980 págs. 120
29. SCHEIN. "Consultoría de Procesos: Su papel en el Desarrollo Organizacional".  
Fondo Educativo Interamericano, S. A. México, 1986-  
págs. 163

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA

1. ARIAS Galicia, Fernando. "Recursos Humanos".  
Trillas, 2a. ed. Reimpresión México, 1980 págs. 460
2. CASTELAZO, José R. "Apuntes sobre teoría de la Administración Pública".  
CLCP Y AP 2a. ed. México, 1980 págs. 226
3. CECENA Cervantes, José L., et al. "Planes sin Planificación"  
Proceso, 1a. ed. México, 1980 págs. 191
4. CORTES del Moral, Rodolfo, "El Método Dialéctico".  
Trillas, 2a. ed. México, 1985 págs. 114
6. JOHNSON, R. A., et al. "Teoría Integración y Administración de Sistemas".

Limusa, 6a. Reimpresión, México, 1980 págs. 339

7. LEEMANS, A. F. "Cómo Reformar la Administración Pública".  
FCE, 1a. ed. México, 1977 págs. 379
8. MALINOWSKE, Bronislaw "Una Teoría Científica de la Cultura".  
Edhasa, 1a. ed. México, 1981 págs. 234
9. MARTNER, Gonzalo. "Planificación y Presupuesto por Programa--  
más".  
S. XXI, 12a. ed. México, 1981 págs. 378
10. REYES. Ponce, Agustín. "Administración de Personal".  
1a. Parte. Limusa, 12a. ed. México, 1980 págs. 234
11. REYES Ponce, Agustín. "Administración de Personal".  
2a. Parte. Limusa, 11a. ed. México, 1980 págs. 235
12. SALINAS, Alberto. "La Reforma Administrativa".  
FCE 1a. ed. México, 1980 págs. 132
13. SIGMUND, Freud. "El Malestar en la Cultura".  
Alianza ed. 9s. rd. México, 1982. págs. 240
14. VERNON, Raymond. "El Dilema del Desarrollo Económico de Mé-  
xico".  
Diana, 9a. Reimpresión. México, 1979 págs. 235