

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION

REPERCUSIONES DE LA BUROCRACIA EN UNA SECRETARIA DE ESTADO

SEMINARIO DE INVESTIGACION ADMINISTRATIVA

**QUE EN OPCION AL GRADO DE:
LICENCIADO EN ADMINISTRACION**

**P R E S E N T A N :
DAMIAN SALAS JOSE ALFREDO
JIMENEZ GUZMAN MIGUEL ANGEL**

**DIRECTOR DEL SEMINARIO:
LIC. RAFAEL SANDOVAL RAMIREZ**

MEXICO, D. F.

1984



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.

I N D I C E

Pág.

CAPITULO I

METODOLOGIA	1
-------------------	---

CAPITULO II

VISION GENERAL DE LA ADMINISTRACION

A) Breves Antecedentes de la carrera de Administración en México.....	7
B) Concepto de Administración.....	8
C) Principios y Características de la Administración....	10
D) Proceso Administrativo y Areas Funcionales.....	14

CAPITULO III

BUROCRACIA

A) Origen.....	21
B) Primer Estado Burocrático (Monarquía Absoluta).....	25
C) Evolución en México.....	31
D) Marco Conceptual.....	42

CAPITULO IV

CAUSAS Y MODELO DE LA BUROCRACIA

A) Causas.....	51
B) Modelo de Max Weber.....	55
C) Características y Modalidades del Modelo burocrático a nivel de la sociedad.....	60
D) Características y Modalidades del Modelo burocrático a nivel de la organización.....	66

CAPITULO V

Pág.

PERSONALIDAD BUROCRATICA

A) Naturaleza y Origen.....	74
B) El Comportamiento Burocrático.....	80
C) Las Relaciones Humanas y el personal de la administración burocrática.....	87
D) El problema de la rutina.....	95

CAPITULO VI

PODER Y DOMINACION DE LA BUROCRACIA

A) El problema del cambio en una organización burocrática.....	107
B) Consecuencias socioeconómicas, políticas y administrativas de la burocracia.....	114
C) Puntos de vista antiburocráticos.....	120

CAPITULO VII

INVESTIGACION DE CAMPO

A) Tabulación de datos.....	130
B) Interpretación de datos.....	137
Conclusiones.....	151
Bibliografía.....	159

C A P I T U L O I

METODOLOGIA

En el presente capítulo, comentaremos a grandes rasgos el modo de realizar en orden cronológico este trabajo de investigación.

En la materia de seminario de investigación se organizó - la mayor parte con grupos, de igual manera hubo alumnos que optaron por acometer la tarea de investigar en forma individual.

Primeramente se trazó un programa y se indicó la elaboración de una sencilla tarea, la cual consistía en un resumen relacionado con la metodología de la investigación. Esto con objeto de darnos una idea de la pauta a seguir en nuestra exploración.

Así el texto elegido fue el de Ario Garza. De manera que dividimos nuestra investigación en documental y de campo en - ese orden.

"La investigación documental se caracteriza por el empleo predominante de registros gráficos y sonoros como fuentes de - información. Generalmente se le identifica con el manejo de - mensajes registrados en la forma de manuscritos e impresos, - por lo que se le asocia normalmente con la investigación archivística y bibliográfica. El concepto de documento, sin embargo, es más amplio. Cubre por ejemplo: micropelículas, microfichas, diapositivas, planos, discos, cintas y películas" (1).

(1) Ario Garza Mercado, Manual de Técnicas de investigación para estudiantes de ciencias sociales (3a. ed.; México, D.F. Colegio de México, 1981, c1972) pp. 13 y 14.

"El trabajo de campo asume las formas de la exploración y la observación del terreno, la encuesta, la observación participante y el experimento. La primera se caracteriza por el contacto directo con el objeto del estudio, del modo que trabajan el arqueólogo y el topógrafo. La encuesta consiste en el aco--pio de testimonios orales y escritos de personas vivas. La observación participante combina los procedimientos de las dos - primeras" (2).

En base a lo anterior, consideramos como tema central el que corresponde a la burocracia.

Elegimos el tema porque no es tratado frecuentemente, y - porque debido a la problemática de la Administración Burocrática en nuestro país, deseamos que éste trascienda de manera tal, que resulte de gran interés tanto al lector como al Licenciado en Administración y claro está aportariamos en la medida de - nuestras posibilidades aspectos de tipo práctico.

También abordamos dicho tema en función de tópicos ya vistos en trabajos análogos, con esto pudimos advertir que en la mayor parte de los enfoques no se abordaba uno que vinculara - con las repercusiones de la burocracia, por todo ello decidi--mos puntualizar como tema el denominado "Repercusiones de la - Burocracia en una Secretaría de Estado". Cabe aclarar que cuando mencionamos Secretaría de Estado nos referimos a una dependencia del Gobierno Federal.

En atención al tema central y definido el nombre del semi

(2) Ibid, p. 14.

nario, se determinaron las siguientes hipótesis:

Hipótesis No. 1.- Nosotros suponemos que la principal pro
blemática en las empresas de tipo burocrático, es la falta de
una motivación adecuada, lo cual si existiera dicha motivación,
traerla consigo un mejor ambiente de trabajo y por lo tanto un
funcionamiento óptimo del mismo.

Hipótesis No. 2.- Estimamos que no existen cargas de tra-
bajo (estándares de producción) lo cual implica una productivi
dad en cifras inferiores o simplemente que no la haya.

Hipótesis No. 3.- En estas instituciones hay algunas acti
vidades que son muy rutinarias. De esto se desprende la falta
de interés en el trabajo, o lo evaden visitando al médico, pa-
sándose la mayor parte del tiempo en el baño, etc.

Hipótesis No. 4.- Pensamos también, que la manera de ac-
tuar de los miembros de la organización es muy restringida (nu
la participación de los dirigidos). Esto trae como consecuen-
cia constantes frustraciones porque los empleados no expresan
su capacidad creadora.

Hipótesis No. 5.- Suponemos que otro problema latente en
las empresas burocráticas es la realización del trabajo o pro-
porción del servicio en forma lenta (tortuguismo).

Hipótesis No. 6.- Estimamos que existe gran dificultad de
que los empleados puedan subir de categoría (escalafones está-
ticos).

A efecto, de probar las hipótesis o en su defecto dispro--

barlas, se consideró conveniente definir un índice tentativo - que sirviera de marco de referencia para acometer tareas de documentación, investigación y prueba.

En este sentido, el enfoque que se tomó en cuenta, con el nombre del trabajo y la definición de las hipótesis, se partió del siguiente índice tentativo:

Introducción.

Capítulo I.- Metodología

Capítulo II.- Visión General de la Administración

Capítulo III.- Burocracia

Capítulo IV.- Causas y Modelo de la Burocracia

Capítulo V.- Personalidad Burocrática

Capítulo VI.- Poder y Dominación de la Burocracia

Capítulo VII.- Investigación de Campo.

Posteriormente trazamos y establecimos dos tipos de objetivos; el objetivo principal consiste en tratar de aminorar o disminuir el grado de irracionalidad al personal que labore en organizaciones burocráticas. Y el objetivo secundario sería el tratar de optimizar y de lograr una mayor eficiencia de estas empresas.

Por otro lado, las entidades que nos propusimos para llevar a cabo nuestra investigación, prácticamente serían la mayor parte de las dependencias de una Secretaría y claro está - si hay posibilidades trataremos de abarcarlas en su totalidad, tratando de llegar a los niveles claves para tener acceso a - los materiales que nos fueron confidenciales de la institución,

y nos permitiera llegar a conocer en forma práctica algunas cuestiones básicas, con objeto de tener un conocimiento más certero sobre el fenómeno burocrático.

Además tendremos posibilidades de determinar un ámbito de aplicación de entrevistas y cuestionarios para validar planteamientos y modelos. Por ello, primero haremos el acopio de información y determinaremos prácticamente, el cómo y el porqué se dan las consecuencias de la burocracia.

Después procederemos a la captura de información, destacando los elementos que la hacen confiable, siguiendo los principios que se aconsejan en las técnicas de investigación documental.

Partiendo de los elementos señalados, formulamos nuestro guión de entrevista y aplicamos en el lugar preciso en que se nos facilitara el acceso a funcionarios y mandos medios que tienen relación al quehacer de Administración de Personal. Por lo que aplicamos un cuestionario piloto con el fin de indagar sobre la cultura administrativa-burocrática.

A partir de citas, marcos de referencia y aproximación de conceptos básicos debemos precisar hasta donde existe cultura administrativa en materia de burocracia.

El cuestionario de referencia no deberá rebasar más allá de un determinado número de reactivos, para así, poder facilitar la aplicación correspondiente y que permita una mejor perfección en el momento preciso de tabular.

En relación a la mayor parte de las dependencias a inves-

tigar, o en su totalidad, hay que señalar que cuando un universo es inmenso basta con una pequeña muestra, y viceversa, si el universo es pequeño la muestra será grande.

Finalmente el reporte de nuestro seminario de investigación deberá de concluir con el planteamiento de esquemas positivos, para que lo investigado sea objeto de aplicación en el medio burocrático, sobre todo si logramos algunos hallazgos o aproximaciones a temas antes poco explorados en la vida cotidiana de la Administración.

En nuestro reporte constarán las conclusiones y posibles soluciones.

C A P I T U L O I I

VISION GENERAL DE LA ADMINISTRACION

A) Breves Antecedentes de la carrera de Administración en México:

Al igual que en los Estados Unidos, las primeras escuelas de Administración en México surgieron gracias a las donaciones de hombres de empresa, según Larls Casillas (1).

El Instituto Tecnológico de Monterrey (Don Eugenio Garza Sada) inició los cursos de Administración llamándolos de negocios en 1943. En la que dicha denominación fue automáticamente rechazada.

El Instituto Tecnológico de México (Don Raúl Bailleres) - estableció su escuela de Administración de negocios en el año de 1947. Y en el que la denominación también sufrió lo de la escuela anterior.

En 1957 se establece la escuela de Administración de Empresas a cargo de la Universidad Iberoamericana.

Por lo que se refiere a la Universidad Nacional Autónoma de México, la escuela Nacional de Comercio y Administración, - actualmente Facultad de Contaduría y Administración, inició a mediados de 1955 los estudios tendientes a implantar programas de Administración, que llevarla a la creación de una nueva carrera universitaria, misma que fue aprobada en Enero de 1957 - por el H. Consejo Universitario, iniciándose las clases en Marz

(1) Adalberto Ríos y Andrés Paniagua, Orígenes y Perspectivas de la Administración (2a. reimp.; México, D.F.: Trillas, - 1979, c1977) p. 11.

zo del mismo año, con la denominación "Licenciado en Administración de Empresas".

En un principio se pensó que el título debería ser el de "Licenciado en Administración"; (2) pero en ese tiempo la Escuela de Economía pensaba implantar una licenciatura en Administración Pública.

Aún cuando el término "Empresa" tiene un carácter genérico y con el mismo se denomina a las organizaciones industriales, de servicio descentralizadas y las de naturaleza ejidal, el consenso general asocia el término "Empresa" con "Iniciativa Privada". Este argumento y el de aplicación de la administración en todo tipo de organizaciones, sirvieron para cambiar el título de Licenciado en Administración de Empresas por el de Licenciado en Administración, el cual fue aceptado por el consejo universitario el 10 de Abril de 1973.

B) Concepto de Administración:

Al definir cualquier palabra, vemos que lo vamos a poder señalar en dos tipos; primero en una definición nominal o etimológica y segundo en una definición real.

Según Reyes Ponce la definición etimológica de administración se forma del prefijo Ad = hacia, y de Ministratio, esta última palabra viene a su vez de Minister (3), el cual expresa subordinación u obediencia; el que realiza una función bajo el

(2) Ibid, p. 13.

(3) Sergio Hernández y Rodríguez, Administración I (2 vols.; - México, D.F.: FCA, UNAM, 1976) p. 559.

mando de otro, el que presta un servicio a otro.

Por lo que concierne a la definición real veremos diversos conceptos de autores reconocidos (4), y así podamos nosotros establecer una propia definición.

- 1.- Appley; "Administrar es obtener resultados a través del es fuerzo de otros".
- 2.- E.F.L. Brech; "Es un proceso social que lleva consigo la responsabilidad de planear y regular en forma eficiente las operaciones de una empresa para lograr un propósito da do".
- 3.- J.D. Mooney; "Es el arte o técnica de dirigir e inspirar a los demás con base en un profundo y claro conocimiento de la naturaleza humana".
- 4.- Koontz and O'Donnell; "La dirección de un organismo social y su efectividad en alcanzar sus objetivos, fundada en la habilidad de conducir a sus integrantes".
- 5.- G.P. Terry; "Consiste en lograr un objetivo predeterminado, mediante el esfuerzo ajeno".
- 6.- Reyes Ponce; "El conjunto sistemático de reglas para lo- - grar la máxima eficiencia en las formas de estructurar y - manejar un organismo social".
- 7.- Fernández Arena; "Es una ciencia social que persigue la sa tisfacción de objetivos institucionales por medio de un me canismo de operación y a través del esfuerzo humano".

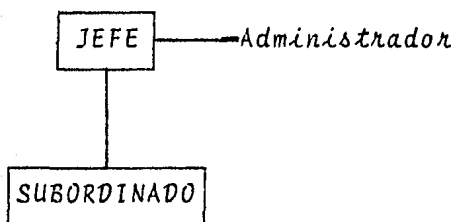
(4) "Nota" Apuntes.

8.- Henry Fayol; "Administrar es prever, organizar, dirigir, - coordinar y controlar".

Va que destacamos a este autor, cabe hacer mención que - junto con Federico Taylor se les ha atribuido la paternidad de la administración.

Volviendo a los diferentes significados de administración, éstos tienden a alcanzar un propósito o un objetivo determinado, de lograr cumplir con una finalidad, estamos hablando de - una organización, es decir, sus objetivos cualesquiera que éstos sean en base al trabajo de otras personas. De donde deduci- mos que Administración es "La disposición metódica de los ele- mentos humanos, materiales y técnicos para la culminación de - los objetivos establecidos en una organización".

Por último diremos que un administrador es una persona - que dentro de una organización se encuentra en un binomio; je- fe-subordinado.



C) Principios y Características de la Administración:

Antes de entrar de lleno a estos aspectos, deseamos hacer referencia de algunos puntos que consideramos como buenos en - la importancia de la administración.

- La administración se da donde existe un organismo social.
- El éxito del organismo social depende de una buena administración.
- Entre más grande sea una empresa, se siente la necesidad mayor de llevar a cabo una buena administración.
- Para las empresas pequeñas y medianas su única posibilidad de sobrevivir es a base de una administración deseable.
- La elevación de la productividad se da sobre la base de una adecuada administración.

En relación a los principios y características de la administración mencionaremos a Fayol y Reyes Ponce respectivamente, ya que nos parecen los más acertados.

Los principios que propuso Fayol (5) en forma enunciativa, ya que reconoce sus posibilidades casi infinitas son las siguientes:

1.- Principio de división de trabajo.- Producir más y mejor con el mismo esfuerzo, atribuye los beneficios de la especialización de las funciones y la separación de poderes.

La división de trabajo tiene sus límites que la experiencia, acompañada del espíritu de medida, enseña a no franquear.

2.- Autoridad-responsabilidad.- Autoridad es el derecho de mandar y el poder de hacerse obedecer, señalando que la autoridad debe ir siempre acompañada de la respectiva responsabilidad.

(5) Ríos y Paniagua, pp. 94-99.

3.- *Disciplina.*- El respeto a las convenciones que tienen por objeto la obediencia, la asiduidad, la actividad y las - - muestras exteriores de respeto.

4.- *Unidad de mando.*- Un agente no debe recibir órdenes - más que de un solo jefe. Tratando de esta forma de eliminar - los problemas inherentes a la dualidad como son: la confusión; las fugas de autoridad, de responsabilidad y el nacimiento del caos.

5.- *Unidad de dirección.*- Tener un solo jefe y un solo - programa de acción para la solución de un problema. Si esto no opera se creará un desperdicio de esfuerzos, duplicidad de man dos, funciones y el caos administrativo. Un solo jefe y un solo programa para un conjunto de operaciones que tiendan al mis mo objetivo.

6.- *Subordinación del interés particular al interés general.*- El interés de un agente, o de un grupo de agentes, no debe prevalecer contra el interés de la empresa.

7.- *Remuneración al personal.*- La remuneración es el precio del servicio prestado. Fayol establece los distintos modos de retribución para el obrero (destajo, por tarea, por jornada) y adiciona elementos como el pago de primas, premios especiales e incluso participación en los beneficios.

8.- *Centralización.*- La autoridad, la responsabilidad y - las funciones se concentran en un solo punto, no puede definir se a priori como algo conveniente o no. Del carácter del jefe, de su valor, del valor de los subordinados y también de las -

condiciones de la empresa depende la parte de iniciativa que conviene dejar a los intermediarios. El grado de centralización debe variar según los medios, el fin que se persigue es la mejor utilización posible de las facultades de todo el personal. Todo lo que aumenta la importancia del papel de los subordinados es descentralización; todo lo que disminuye la importancia de ese papel es centralización.

9.- Jerarquía.- Niveles que existen desde la autoridad suprema hasta los puestos de menor importancia.

10.- Orden.- Un lugar para cada persona y cada persona en su lugar.

11.- Equidad.- Es necesaria una combinación de elementos llamada "equidad". La equidad resulta de la combinación de la benevolencia con la justicia.

12.- Estabilidad del personal.- Un jefe de mediana capacidad que se mantiene largo tiempo en su puesto es infinitamente preferible a otros jefes de elevada capacidad que no hacen más que pasar por él.

13.- Iniciativa.- La libertad de proponer y la de ejecutar son iniciativa. Las buenas iniciativas son unas de las más importantes actividades en una organización, pues constituyen la fuente de las innovaciones y el avance constante, dado que la iniciativa es fruto del intelecto.

Características de la Administración según Reyes Ponce (6)

1.- Universalidad.- La administración se da donde existe un or
(6) Ibid, pp. 168 y 169.

ganismo social, ya que siempre debe de existir una coordinación sistemática de medios.

2.- Su especificidad.- La administración siempre va acompañada de otros fenómenos de diferente índole, y el fenómeno administrativo es específico y por consiguiente diferente de los que lo acompañan.

3.- Su unidad temporal.- El fenómeno administrativo es único - aunque en éste se distingan etapas, fases y elementos, por consiguiente en la vida de una empresa se están dando todos o la mayoría de los elementos administrativos.

4.- Su unidad jerárquica.- Todos cuantos tienen carácter de jefes en un organismo social, participan en distintos grados y modalidades de la misma organización.

D) Proceso Administrativo y Áreas funcionales:

El primer modelo que existió del proceso administrativo - fue el de Fayol, posteriormente le siguieron varios autores, - pero esto lo podemos apreciar con mayor detalle en el siguiente cuadro elaborado por Fernández Arena (7).

(7) J. Antonio Fernández Arena, El Proceso Administrativo (11 ed.; México, D.F.: Diana, 1979, c1977) p. 75.

A U T O R	A N O	F A C T O R E S			
Henri Fayol	1886	Previsión	Organización	Comando Coordinación	Control
Lyndall Urwick	1943	Previsión Planeación	Organización	Comando Coordinación	Control
William Newman	1951	Planeación	Organiz. obtención recursos	Dirección	Control
R.C. Davis	1951	Planeación	Organización	---	Control
Koontz y O'Dannell	1955	Planeación	Organización e Integración	Dirección	Control
John F. Mee	1956	Planeación	Organización	Motivación	Control
George R. Terry	1956	Planeación	Organización	Ejecución	Control
Louis A. Allen	1958	Planeación	Organización	Motivación Coordinación	Control
Mc. Farland	1958	Planeación	Organización	---	Control
Reyes Ponce	1960	Previsión Planeación	Organización e Integración	Dirección	Control
Guzmán V.	1961	Planeación	Organización e Integración	Dirección y Ejecución	Control
J. Antonio Fernández	1967	Planeación	Implementación		Control

Como se puede apreciar existe una gran similitud, por el hecho de que todos los autores coinciden en que para poder ver el grado de eficacia con que opera una empresa, se van a valer del control y así, si algunos empiezan con planear y otros con prever el caso es que al último se verá reflejado en el control su operacionalidad y en base a lo que arroje volver, ya sea a planear o a prever para volver a empezar otro ciclo de vida.

Con lo anterior no queremos decir que exactamente sea así, es decir, primero se planea, se organiza, se dirige y se controla, sino que todo proceso administrativo por referirse a la actuación de la vida social, es una unión en la cual cada etapa, acto o parte se encuentran unificados entre sí, y por consiguiente se dan también en forma simultánea.

De manera que decir que el proceso administrativo lo podemos seccionar o dividir es casi imposible.

Para poder facilitar la comprensión del proceso administrativo, definiremos algunas de sus etapas según Reyes Ponce - (8).

1.- *Previsión.*- Consiste en determinar técnicamente lo que se desea lograr para ver que se puede hacer a futuro, es decir, - como se encontrará el organismo social hasta poder determinar los diferentes cursos de acción.

2.- *Planeación.*- Determina como se va hacer el curso concreto de acción fijando principios que sirvan para orientar la secuencia de operaciones que se requieran para su realización.

3.- *Organización.*- Se refiere a la estructura técnica que debe darse entre las jerarquías, funciones y obligaciones individuales para que el organismo social logre su máxima eficiencia, o sea, como se va hacer.

4.- *Integración.*- Es la dotación de todos aquellos elementos - que el organismo social requiera para su funcionamiento.

5.- *Dirección.*- Es la coordinación y vigilancia de las acciones de todos y cada uno de los miembros de la organización con objeto de que se lleven los planes previamente señalados.

6.- *Control.*- No es otra cosa que ver como se han realizado todas las actividades en relación a un parámetro, con el fin de - saber si se ha obtenido lo que se esperaba y en dado caso corregir o mejorar y elaborar nuevos planes.

(8) "Nota" Apuntes.

A continuación presentaremos la importancia que tiene la relación en las áreas funcionales más comunes de las empresas, diciendo en que consiste cada una de ellas (9), para que se observe la importancia relativa dentro de una estructura de cualquier organización ya que dependiendo del grado en que éstas se relacionen repercutirá en el funcionamiento de las empresas.

1.- Producción; E.S. Buffa nos dice que es "El proceso mediante el cual se elaboran bienes y servicios".

La producción juega un papel muy importante dentro de nuestra sociedad, porque ésta demandará bienes y servicios para poder satisfacer sus necesidades individuales y colectivas. Al incrementar la producción de estos satisfactores, lógicamente se verá reflejado en el progreso y en el desarrollo de la comunidad.

2.- Finanzas; no se encuentra una definición en concreto, pero basándonos en una descripción general diremos que su función principal consiste, en lograr el manejo adecuado de los fondos invirtiendo óptimamente para alcanzar los objetivos y mantener un prestigio de solvencia en la empresa. Entre sus funciones principales podemos mencionar: manejo de fondos, estudios de planeación financiera, proyectos de nuevas inversiones, creación de políticas de crédito y cobranzas, mantener relaciones con fuentes posibles de capital, planeación y vigilancia del manejo de los presupuestos, creación de sistemas de pago (nómi

(9) Ibid.

nas, facturación, etc.), supervisar la actuación del personal y operaciones realizadas.

3.- Mercadotecnia; Philip Kotler dice que es "El conjunto de actividades humanas dirigidas a facilitar y realizar intercambios".

La palabra mercadotecnia es una traducción del inglés al español de la palabra marketing, que es utilizada para describir la serie de actividades destinadas a producir intercambios con el fin de obtener utilidades. La asociación de ejecutivos de ventas de Latinoamérica propuso que se utilizara la palabra Mercadotecnia en 1959, ya que su traducción tiene diferentes formas; entre ellas, mercado, mercadeo, mercadología, distribución, comercialización y la misma mercadotecnia.

Algunas de sus principales funciones son: investigación de mercados, promoción, publicidad, fuerza de ventas.

4.- Recursos Humanos; El Dr. Fernando Arias Galicia dice que administración de recursos humanos es "El proceso administrativo aplicado al acrecentamiento y conservación del esfuerzo, las experiencias, la salud, los conocimientos, las habilidades, etc. de los miembros de la organización, en beneficio del individuo mismo, de la propia organización y del país en general".

De lo anterior desprendemos que el objetivo de la función de los recursos humanos, es lograr integrar a la organización de personas cuyas características sean afines a los requerimientos de la misma, así como impulsar su desarrollo integral mediante políticas que contribuyan a su realización personal,

ya que es una gran responsabilidad social encauzar sus potencialidades naturales para hacerlo más capaz y eficiente. De esta manera se contrarresta toda la mano de obra mal utilizada, porque esto origina una baja moral en el trabajo y por consiguiente una baja productividad.

Ahora mencionaremos algunas características de los recursos humanos citadas por Arias Galicia (10).

a) No pueden ser propiedad de la organización. Los conocimientos, la experiencia, las habilidades, etc. son parte del patrimonio personal.

b) Las actividades de las personas son voluntarias; pero no por el hecho de existir un contrato de trabajo la empresa contará con el mejor esfuerzo de los miembros; al contrario, solamente contará con él si perciben que esa actitud va a ser provechosa en alguna forma, y si los objetivos de la organización concuerden con los personales.

c) Las experiencias, habilidades y conocimientos son intangibles; sólo se manifiestan a través del comportamiento humano. Los miembros de una organización prestan un servicio a cambio de una remuneración económica y afectiva.

d) Los recursos humanos pueden ser incrementados por medio del descubrimiento y el mejoramiento. El primero manifiesta las habilidades e intereses desconocidos o poco conocidos por las personas; para esto; los tests psicológicos y la orientación -

(10) Fernando Arias Galicia, Administración de Recursos Humanos (8a. reimp.; México, D.F.: Trillas, 1979, c1973) pp. 24-26.

profesional son un valioso auxilio. En la segunda situación se trata de proporcionar mayores conocimientos, experiencias y nuevas ideas con ayuda de la educación, la capacitación y el desarrollo. Los recursos humanos también pueden ser disminuidos por enfermedades y accidentes.

e) Los recursos humanos son escasos; no todo mundo posee las mismas cualidades, existen personas u organizaciones dispuestas a cambiar dinero u otros bienes por el servicio de otros, surgiendo así los mercados de trabajo.

Entre las funciones más comunes de Recursos Humanos se destacan:

- . El empleo (reclutamiento; selección; inducción; integración, promoción y transferencia; vencimiento de contratos de trabajo, etc.).
- . Administración de sueldos y salarios (asignación de funciones; determinación de sueldos y salarios; calificación de méritos; incentivos y premios; control de asistencia; etc.).
- . Relaciones Internas (comunicación; contratación colectiva; disciplina; motivación y desarrollo del personal; entrenamiento, etc.).
- . Servicios al personal (actividades recreativas; higiene y seguridad; protección y vigilancia, etc.).

Planeación de los recursos humanos.

CAPITULO III

BUROCRACIA

A) Origen:

La burocracia aparece en el mundo casi junto con la civilización desde el momento que existen dirigentes y dirigidos.

La introducción de la división del trabajo en las oficinas de los antiguos monarcas (reyes) fue relativamente temprana. La creciente cantidad de labores que recayeron sobre el poder central a medida que perdía poderes la sociedad feudal - obligaron pronto a la especialización en el campo de la administración central.

Con respecto a las líneas precedentes Max Weber dice "Con la ampliación cualitativa de la gestión administrativa y en consecuencia, con la indispensabilidad del conocimiento técnico, el monarca ya no se satisfacía con consultas ocasionales - con confidentes personales de confianza, o con una asamblea de éstos convocada intermitentemente y en momentos difíciles. El monarca empieza a apelar a organismos colegiados que deliberan y deciden en sesión permanente". (1)

En Rusia, Prusia y otros estados el monarca se refugiaba del conocimiento técnico y de la rutinización impersonal y funcional de los burócratas.

Además Weber agrega que "El fenómeno como tal es común a formas de estado muy diversas, desde el patrimonial y feudal -

(1) Max Weber, ¿Qué es la burocracia? (Buenos Aires: La Pléyade, 1977) p. 99.

hasta el burocrático primitivo, y es particularmente propio del absolutismo principesco primitivo. Los cuerpos colegiados fueron uno de los principales organismos que facilitaron la expansión del moderno concepto de instituciones públicas en el sentido de entidades duraderas e impersonales" (2).

El principio burocrático colegiado pasa de la autoridad central a la autoridad inferior. La administración de este tipo (colegiada) es la forma primitiva de gobiernos de notables. Primero funcionan como consejeros elegidos, luego como consejeros de votación (magistrados). Estos organismos son un factor normal del gobierno autónomo, es decir, del manejo de las gestiones por grupos de intereses locales controlados por la burocracia del estado.

Durante los siglos XVII y XVIII los principios de la administración burocrática se estimaban como innovaciones revolucionarias y es a partir del siglo XIX cuando se hace más tupida la red administrativa, la cual justifica la impresión de ver algo nuevo, aunque dicho cambio aconteciera en realidad mucho antes.

Continuando con algunos antecedentes de la burocracia cabe hacer mención a lo que comenta Henry Jacoby, el cual limita la historia a las sociedades industriales europeas y considerando que "La burocracia ha existido siempre allí donde ha habido tareas que solucionar, de manera centralizada, para grandes grupos de hombres y en un gran espacio" (3).

(2) Ibid, p. 100 y 101.

(3) Henry Jacoby, La burocratización del mundo (México, D.F.: Siglo XXI, 1972) pp. 11 y 12.

Y añade "La historia de las grandes civilizaciones humanas comenzó con la burocracia, que formaba y moldeaba la existencia. Los escribas, jerarquizados por los sacerdotes, crearon y protegieron la configuración mágica de la vida en el viejo - - Egipto y en Babilonia, bajo el faraón o gran rey basada en la fertilidad creada por el racionalizado sistema de canales, formaron probablemente la burocracia más totalitaria que ha visto la historia... también estuvieron impregnados de burocracia - las antiguas civilizaciones de China y de la India... que asimismo usaron sistemas racionalizados de canales" (4).

De igual manera en el reino de los incas se ordenó burocráticamente el riego y la construcción de terrazas para la agricultura y se administró un sistema de comunicación con - - puentes colgantes. Los empleados incas como eran representantes del estado y como el estado habla impuesto a las vidas de sus súbditos reglamentos y órdenes muy detallistas y minuciosas para alcanzar su propio equilibrio económico estaban dotados de inmenso poder. Realizaban funciones de estadísticas, vigilaban a sus inferiores, denunciaban los delitos y comunicaban de todo a sus superiores.

Cuando llegaron los españoles al Perú y destruyeron el - reino inca, encontraron un meticuloso sistema de levantamientos estadísticos, que utilizaba como instrumentos cordones, cuyos colores representaban objetos y cuyos nudos eran cifras.

La estadística es siempre señal de un sistema administra-

(4) Ibid, p. 12

tivo centralizado; forma la base de un sistema impositivo central.

"El impuesto es la base de cualquier sistema administrativo".

En el Egipto de la quinta dinastía (2500-2350 A.C.) "Se - determinan los impuestos a través de oficinas registradoras, - que centralizan toda la información sobre la cosa civil y so-- bre las condiciones de vida... el censo de población se levan- taba periódicamente. De esta manera el gobierno poseía un expediante de cada egipcio, con el monto de sus pertenencias y de sus ingresos y hasta el contrato de arrendamiento o de trabajo que le uniera a un propietario o a un patrón. Todo Egipto estaba catalogado e inventariado" (5).

Todo esto era posible gracias al auxilio de una burocrac-- cia administrativa especializada, de la que la historia econó- mica de la antigüedad, escrita por Heichelheim, dice que cier- tamente estaba Helenizada en el tiempo de Alejandro, romaniza- da en el de los emperadores, primitivizada en el de los bizan- tinos, pero siempre fue necesaria; a partir de Egipto influyó sobre la administración estatal de la edad media, en Rusia co- mo en el Oriente islámico y no se puede negar su influencia en el Occidente germano y romano.

Tras la descomposición del imperio romano surgió en Euro- pa una sociedad formada por muchas y pequeñas unidades autóno- mas y que mostraba poca disposición por la administración y la burocracia centralizada.

(5) Ibid, pp. 12 y 13.

"En el interior de las ciudades medievales sus habitantes encargaron a algunos burgueses de la administración, y así se acostumbraron a regular las finanzas, a hacer justicia, al comercio y la artesanía y formaron un círculo de personas que después surgieron como empleados del estado" (6).

También cabe destacar que la administración burocrática fue inventada cuando se crearon las grandes organizaciones formales reuniendo grupos mezclados de personas con diferentes antecedentes para desarrollar una tarea completa, coordinada, exhibiendo la forma administrativa de la burocracia.

En realidad en gran tamaño no es sinónimo de organización burocrática pero los problemas que acarrea una administración en gran escala favorecen la burocratización.

Prácticamente la burocracia tiene su origen en los países socialistas y los burócratas nacen cuando las organizaciones crecen más y al mismo tiempo delegándose autoridad.

Por último deseamos mencionar algunas condiciones que dan origen a la forma burocrática de administración según Robert Dubin las cuales se componen de tres y son: el tamaño de la organización; el propósito limitado de la organización; los antecedentes heterogéneos de quienes son miembros de la organización. Dichas condiciones las trataremos con mayor detalle en el capítulo IV inciso A del presente seminario

B) Primer Estado Burocrático (Monarquía Absoluta)

En realidad Francia nos muestra claramente el desarrollo

(6) Ibid, p. 16.

del Estado moderno ya que el poder de la monarquía fue creciendo mientras que al mismo tiempo se iban debilitando los miembros y los efectivos de los ejércitos mercenarios. Su manifestación externa consiste en fijar una residencia y en ella (oficinas) donde pueda trabajar un grupo especialmente dotado.

Según Jacoby (7), la creación de este poder nuevo (Estado Moderno) significó para la sociedad, que las tareas y jurisdicciones pasaran de manos de hombres conocidos ligados a un lugar determinado, a puestos más alejados e impersonales. Significó que las decisiones que se apoyaban en tradiciones y costumbres comunes y que eran guiadas por intereses locales personales y fácilmente comprensibles desaparecieran.

Con la creciente centralización de funciones que antes estaban dispersas en la sociedad, fueron sustituidas las bases - del orden de la convivencia, localistas, tradicionales y consuetudinarias, por reglamentaciones generales, impersonales y basadas en un cálculo racional, fueron desplazadas muchas voluntades individuales, por su contradictoria multiplicidad de intereses, por una voluntad centralizada que se imponía con ayuda de una técnica administrativa y de dominación cada vez más adelantada.

El Resultado histórico de la desaparición de este mundo - de núcleos sueltos de poder, un proceso que duró más de cuatrocientos años, es la formación de la monarquía absoluta forma - básica del estado moderno.

(7) Ibid, pp. 27 y 28.

Los rasgos básicos del estado moderno se manifestaron en el primer experimento (con modelos orientales) para fundar una monarquía absoluta, que fue prematuro y no podía sobrevivir, llevado a cabo por el emperador Federico II al transformar el reino normando de Sicilia y de Italia meridional.

Las ordenanzas de Federico (especialmente las posteriores a 1231) están encaminadas al establecimiento de un dominio - real todopoderoso, a la cabal destrucción del feudalismo, a la transformación del pueblo en una masa, sin voluntad propia, - desarmada y altamente capaz de pagar impuestos. El centralizó todo el poder de los caballeros, ningún cargo debía ser ocupado por votación popular, ya que extendió su propio comercio - por todo el mar mediterráneo.

Se creó una legislación central, el "acta de nacimiento - de la burocracia moderna" fue promulgada en Melfi en 1231 y - consistía en una recopilación de derecho administrativo y político.

Federico también fue el primer emperador que conciente y voluntariamente quería dominar sobre el espíritu de los súbditos. Por esa razón concedió una importancia particular a la política política.

La economía organizada por el emperador era muy admirada, se estatizó ampliamente el comercio de granos y los emporios - comerciales sólo podían comprarle granos a la corona.

La concepción básica de su dominio era que "La necesidad del estado no contradice el derecho divino ni el natural, sino

que es el mismo derecho". Esos fueron los rasgos sobresalientes de la "Primera monarquía de Occidente".

La nación del estado moderno con administración burocrática ya había sido acuñada en Europa en el siglo XVII.

"Los sucesos políticos anteriores, o sea las guerras a consecuencia de la reforma, así como los acontecimientos económicos debidos al descubrimiento de América y a los adelantos de los últimos siglos favorecieron la expansión de actividades estatales antiguas y de otras que después aparecieron. Poderosos factores de la mayor actividad pública y especialmente de la administración estatal fueron la organización militar con su ejército permanente, la política cultural interna del país, la política económica mercantilista, la política de seguridad y prosperidad, la tendencia endemonista al estado benefactor y policía propia del absolutismo y despotismo ilustrado y no ilustrado. De ahí la necesidad de más dinero y más ingresos, o sea más impuestos cuando no derechos, regallas, monopolios, que cada vez más adoptaban formas parecidas a los impuestos... y finalmente ayudó también, la deuda del Estado (Francia)" (8).

Vemos que una parte de la misma aristocracia tradicional se acomoda a los puestos de gobierno. Entre los privilegios que les estaban reservados se contaban la oficialía del ejército, los cargos superiores de la corte y la gobernación de las provincias, pero una vez al servicio del poder central del rey, el gran "Seigneur" sólo puede destacar de los demás ocupando

(8) Ibid, p. 30.

un puesto de servicio más alto. Bajo Luis XVI cambia el ceremonial de la corte y la alta función del estado logra la preferencia sobre el alto linaje. La independencia de las ciudades francesas también encontró su fin, los magistrados elegidos por el pueblo fueron sustituidos por empleados reales. El poder policiaco pasó a manos de la real policía.

De la misma manera que la mitología griega y romana habla un espíritu protector para cada ciudad y para cada casa, así como dioses para todas las circunstancias de la vida y para cada estrato social, hubo bajo el ministerio de Richelieu empleos para todo asunto y para toda persona. Todo era asunto oficial, los hombres, los animales, las mercancías, los viajes, toda actividad pública o privada, todo ir y todo venir, las ocupaciones más sencillas: el pasar un puente, cortar un árbol o una carreta de paja. Las cosas más sencillas que uno pudiera hacer todo estaba previsto por la ley, reglamentado, clasificado y tarifado... de ahí nos vino esa terrible enfermedad llamada burocracia, que todavía no ha podido curar ninguna revolución.

Según la costumbre de entonces, los cargos se vendían y en muchos casos eran hasta hereditarios. De esta manera, la creación de un nuevo puesto era a la vez una fuente de ingresos para el Estado. Pero a consecuencia de la compra de cargos se crearon ciertos intereses personales y locales que provocaron tendencias centrifugas, semejantes a las del feudalismo. Las esferas administrativas se independizaron como antes los territorios feudales. El burócrata con derechos de propiedad -

sobre su cargo no podía ser despedido y más estaba guiada su gestión por consideraciones locales que por el interés del gobierno central.

El funcionario estaba unido al cargo local por él adquirido y no podía ser trasladado a otro puesto. Por esa razón ponía ya Richelieu en su testamento que era necesario enviar funcionarios a las provincias para pesquisar la gestión de los funcionarios judiciales y de hacienda.

En realidad, la administración central de París (a cargo del contralor general) tenía un solo agente en cada provincia. Todavía en el siglo XVIII podía encontrar uno a señores de alta alcurnia que ostentaban el título de gobernadores de alguna provincia. Se les concedía el honor de este título, pero ya no tenía poder. El poder oficial efectivo lo tenía el intendente, que se comunicaba con todos los ministros. El designaba y controlaba a los subdelegados, revocables de cada cantón, que representaban al gobierno en las más pequeñas divisiones administrativas. Francia estaba gobernada por 30 intendentes. Schumpeter (9), ha resumido en forma concisa el papel histórico de la monarquía absoluta:

Sin duda alguna las metas de su política fueron la riqueza y el poder del Estado. El objetivo de la política económica fue el máximo ingreso nacional, para que lo consumiera la corte y el ejército.

Esta política tomaba en cuenta el bienestar de las clases

(9) Ibid, p. 38.

que alimentaban al régimen. El orden económico resultante fue una economía planificada y se planeaba ante todo con vistas a la guerra.

Pero todo esto significaba una administración que dirigiera todo y a todos, cosa que a su vez trajo como consecuencia la formación de la burocracia moderna, hecho no menos importante que la formación de la clase capitalista.

C) Evolución en México:

En este inciso trataremos de exponer la evolución de la burocracia en nuestro país, recordando además que la burocracia en México como en el mundo, surge casi unida con la civilización desde que existen dirigentes y dirigidos.

1.- Época Precolonial.- La cultura azteca, cuyas autoridades estaban formadas por las clases de alto linaje, de nobles, sacerdotes, etc., que a su vez formaban varios grupos (gran consejo) que dictaminaban castigos, tributos y políticas.

Los conquistadores españoles al conocer el amplio territorio de Anáhuac y su poderosa y bien administrada federación - que estaba integrada fundamentalmente por tres señoríos y Estados: Tlacopan, Texcoco y Tenochtitlan, quedaron impresionados por su avanzada y eficaz organización política y por su sincera y profunda fe que depositaban en su justicia y en el alcance de sus instituciones.

Es necesario hacer una revalorización de la calidad humana de nuestra antigua clase dirigente, cuyo fin, entre otros,

radicaba en la obtención de un prestigio que se derivara de los servicios prestados a la administración pública.

Indicios de su antigua forma de gobierno sobrevivieron aún durante la época colonial, como lo demuestran varias investigaciones. "Debe asimismo, asentarse que el acceso a las más altas dignidades públicas estaba abierto a los hombres de mérito e incluso al pueblo" (10).

La expansión de los mexicanos no se debió a su actividad guerrera, sino que siendo verdaderos organizadores lograron sus propósitos de hegemonía y unificación gracias a su astucia económica, a su visión política realizada con extrema paciencia que combinaba todos los métodos conocidos de integración política (parentesco, alianzas, amistad, etc.).

Así Tenochtitlan, que era considerada por Spengler entre las "Urbes Mundiales", fue el escenario de una trascendente movilidad social y el marco de una ciudad en plena mutación, de una civilización en plano evolutivo y de un imperio todavía en formación. La tradición y la cultura fueron vitales para mover a este pueblo, de ellas nacieron las normas que eran la expresión de la voluntad suprema y unánimemente aceptada que regla los destinos de la colectividad.

La aplicación de los conceptos administrador y ejecutor, era antiguamente distinto a la que se le da en la actualidad, especialmente en los sistemas occidentales. El administrador,

(10) A. García Valencia, Las relaciones humanas en la administración pública mexicana (4a. ed.; México, D.F.: Porrúa, 1978) p. 30.

reunta aquellas facultades del gobierno que permitla el control económico, los tributos y el tesoro.

Por otra parte, el concepto de ejecutor no solamente tenía la facultad de actualizar el derecho, sino de dictar disposiciones, así el ejecutor hacía también las veces de legislador.

"El calpullec recibía instrucciones del huey calpixqui; este dignatario se encontraba en lo alto de la jerarquía burocrática de los calpullec. Otros funcionarios importantes del calpulli eran también los tequitlatos, encargados específicamente de dirigir el trabajo comunal; los calpixques, recaudadores del tributo; los tlayacanques, cuadrilleros; los sacerdotes y médicos hechiceros, a cuya encomienda estaba la conservación de la seguridad psicológica del grupo, y una serie de mandones menores al cabo de los cuales se encontraban los topiles que ejercían menesteres de gendarmería" (11).

El estudio de la organización política y administrativa de los mexicanos y el pensamiento en que estuvo inspirada, verdadero modelo de la cultura humana, puede aportar grandes luces para comprender nuestra historia y nuestra realidad actual.

La idea de la organización administrativa respondía admirablemente a sus necesidades, a su medio y a su desarrollo y transformación.

La realización y la práctica de la idea se lograba únicamente con el consentimiento de la asamblea. Esta se encontraba

(11) Ibid, p. 34.

formada por miembros que ocupaban un puesto vitalicio, honorífico y obligatorio, siendo estas condiciones indispensables por experiencia y tradición. Las decisiones de autoridad de la asamblea respondían a la voluntad común y tenían el respaldo de una determinación colectiva. De esta manera se puede comprobar la influencia profunda que tuvo el elemento colectivo en la organización política de los pueblos de Andhuac.

Para regular el movimiento ascendente y descendente de todas y cada una de las jerarquías de la organización política, entrelazadas entre sí, existió una asamblea que determinaba y circunscribía los impulsos individuales. Es decir, que todo estaba admirablemente dispuesto para lograr el desarrollo del Estado dentro del respeto a la tradición y al derecho.

Las jerarquías formaban una trama abigarrada y compleja que integraba una unidad perfecta dentro del estado y la cultura.

Un escalafón jerárquico y simplista no podía establecerse porque el ascenso en espiral dependía de las cualidades y de los méritos personales.

Por otra parte, se recompensaba y estimulaba a los servidores públicos. El emperador otorgaba personalmente, durante el undécimo mes del año, las armas honoríficas y las recompensas.

La administración pública precolonial respondió a una ordenación cooperativa del elemento humano, planificada sobre una base educativa de organización y dirección, para realizar

los fines de su sistema político; pero los españoles vinieron a interrumpir el proceso histórico que había llevado a los antiguos mexicanos a esta extraordinaria situación social, ya que la única meta que privó en el sistema administrativo español tuvo como base la explotación inmoderada de los recursos humanos y económicos de México. Es en el período colonial donde las relaciones humanas generadas en una administración cuyo único propósito estribó en aumentar los ingresos de la corona, se convirtieron en compulsivas, pues una de las partes resultó explotada, degradada, privada de muchos de sus derechos; fueron típicas relaciones negativas que se dan entre el opresor y el oprimido, entre el conquistador y el conquistado.

2.- Época Colonial.- En esta época, la burocracia se presenta más definida ya que se toma como base a la burocracia española, que poco a poco se iba tecnificando y ascendiendo al derecho romano.

Los burgueses letrados y las nobles compartían los altos puntos del gobierno.

El traer la burocracia española a México, estriba en la unificación de criterios de los conquistadores y el control sobre los indígenas y criollos. Así el gobierno monárquico, con base firme en esa organización burocrática, se había consolidado en realidad institucional. Dentro de esa realidad cabe admitir como la monarquía confrontó serios problemas que consistieron en vicios y corruptelas de esa organización burocrática. A este respecto existe una rica literatura que nos ilustra sobre

la necesidad del control de las prácticas administrativas en el estado español. Por ejemplo, Fray Juan de Santa María insistió en que para evitar abusos de los magistrados se les hiciera un inventario de sus bienes al tomar posesión de sus cargos, "Porque la experiencia enseña que entran con poco y salen con mucho".

Es evidente que la burocracia española el conflicto entre los intereses privados de los conquistadores y los fines políticos de la metrópoli hubieron de surgir a medida que el estado español quiso arraigar más su presencia en los territorios conquistados, la tecnificación burocrática tuvo que ceder a la conservación de la lealtad de los funcionarios para la corona y fue este índice de confianza, más que el de capacidad el que se tomó en cuenta para el proceso selectivo del personal. Los monarcas españoles, apoyados en la burocracia leal lograron una solidez de su organización política durante trecientos - años, en el que, no obstante los cambios naturales de la dinámica histórica, se arraigaron determinadas prácticas administrativas que han venido borrándose a través de las nuevas formas de gobierno independiente.

Las características de la organización administrativa colonial empiezan a tener un tinte propio desde el momento de la fundación de la Villa Rica de Veracruz por Hernán Cortéz.

También los factores políticosociales, económicos, sociológicos y psicológicos, dieron una especial idiosincracia a la evolución del virreinato.

Por otra parte, la política de fragmentación del poder para evitar su concentración en manos del virrey, produjo un sistema de relaciones que obstaculizaron el desempeño de la actividad administrativa en las funciones de dirección.

Los métodos de decisión y control del personal, siempre - a través de la metrópoli, se mantuvieron durante algún tiempo, pero hay que recordar que los descendientes de la burocracia peninsular (criollos) aspiraban a las posiciones públicas con las cuales no eran favorecidos, esto habla de contribuir después al movimiento de independencia.

En el sistema español, en muchos casos no se adoptó el criterio del mérito personal, sino que se fomentó la pulverización del principio de autoridad para evitar el logro de prestigio personal, además esta organización respondió a un prurito reglamentarista, estas causas hubieron de quebrantar la función creadora de muchos administradores, sobre todo en un sistema a donde las actividades legislativas y jurisdiccionales no respondían a un verdadero deslinde, si a ello se suma el desinterés vocacional que produjera la compra de algunos puestos públicos, necesariamente surgieron un sinnúmero de corruptelas más la consecuente desconfianza de los habitantes de la Nueva España.

Es lógico suponer que esto diera como resultado la indiferencia y la irritabilidad del mexicano para cubrir las cargas fiscales.

3.- Epoca Independiente.- Al romperse los vínculos políticos -

con España, se proyectaron soluciones en los procesos productivos provocando con ello un descenso en el volumen y ritmo de la producción. La crisis se acentuó con la destrucción de la riqueza, con la desorganización de las actividades económicas y con la falta de seguridad en las inversiones. Un país de tradición minera, cuya explotación se encuentra casi paralizada y cuya agricultura estuvo casi en abandono, recurrió a las importaciones. "La Administración Pública pasaba por fases apremiantes de verdaderas crisis presupuestales, y para obtener fondos, dada la simplicidad y raquitismo de su sistema Tributario, apenas se intentaron pequeños esfuerzos para el impulso de las actividades económicas. Casi toda la administración financiera - de los primeros años del México independiente estuvo regulada a base de empréstitos, dando con ello una falta de estabilidad económica a los reglmenes administrativos y a la marcha del país. En ocasiones la crisis fue agobiante" (12).

Un cambio importante que sufrió la administración de México, fue la centralización del poder en la persona del jefe del ejecutivo, al depender completamente de su autoridad las Secretarías y organismos públicos, dando al traste con la fragmentación de la autoridad y atomización de la responsabilidad, características del gobierno colonial.

En un marco político, económico y social como el descrito anteriormente, es de esperarse que las actividades del gobierno no fueran satisfactorias. Además los reglmenes militares in

(12) Ibid, p. 56.

fluían notablemente en la organización administrativa, habla - que esperar al elemento humano de la administración, una actitud personalista dispuesta al recibo de prebendas políticas. - Una vez llegado el caudillo a lo alto de la investidura del - ejecutivo, todos se creían con derecho a una recompensa (plaza o empleo que por años anteriores había sido disfrutado por algún otro servidor público).

Los caudillos como Guadalupe Victoria, Vicente Guerrero, Iturbide, Gómez Pedraza, etc., cuando obtenían un triunfo esperaban un pago por su esfuerzo; una plaza o empleo como servidor público.

Uno de los problemas que confrontaron las diversas administraciones, correspondientes a esta era, fue el de la deshonestidad. Este vicio arraigado en la colonia, se agudizó en algunos gobiernos que como el de Santa Anna dieron marcha a derroches y peculados que influyeron en la moral burocrática.

Chávez Orozco (13) afirma que los puestos públicos fueron refugio de la baja clase media que no tenía otra fuente de ingresos en ese tiempo falto de oportunidades económicas, ni conocimientos de comercio, ni profesiones u oficios.

Como reacción positiva al caos generado, surgió el movimiento de Reforma, la cual con su triunfo humanizó las relaciones de la Administración Pública y eliminó los problemas que detentaban el desarrollo de la función administrativa. Desaparece el centralismo, los ideales republicanos y de nacionalidad se

(13) *Ibíd*, p. 62.

consolidan apartando de algunas mentes obtusas las ideas monárquicas, gracias a la figura de Juárez.

Con el porfiriato se estableció el orden social, se sujetó con disciplina militar a los perturbadores y a los que pertenecían al clero, al ejército y a la burocracia.

Durante el porfiriato se olvidó gobernar y administrar para el pueblo, no hubo el diálogo entre los grupos económicamente débiles y la administración pública, rompiéndose así el equilibrio social, al no satisfacer necesidades de aquéllos y no escuchar sus múltiples aspiraciones.

4.- Epoca Revolucionaria.- A partir de la revolución de 1910 - se puede hacer una comparación de la burocracia que en estos momentos regla con la colonial. Esto se deduce porque en la etapa colonial había un régimen de explotación secular y en el porfiriato se daba la explotación tributaria. Siendo esto último una de las principales causas de la guerra civil.

Ante el grave desequilibrio de la distribución de la riqueza y la imposibilidad para una adecuada forma de vivir, se gestaron las causas del conflicto.

La permanencia histórica de los motivos de desintegración social de los grupos, basados en la inmoderada explotación de los recursos humanos y naturales del país, los cuales ocurrían sin solución de continuidad desde la sociedad colonial hasta el porfiriato, fueron también determinantes del movimiento armado.

El sentimiento colectivo de rebeldía causado por las compulsivas relaciones humanas que se dieron entre el gobierno y gobernados, llegó al clímax de la desesperación ciudadana - con las constantes reelecciones del general Díaz como presidente de la República, ese sentimiento de repudio hubo de canalizarse en los primeros idealistas románticos que alzaron su voz y sus programas revolucionarios conteniendo los anhelos populares de bienestar y libertad humana.

El autoritarismo fue un rasgo esencial en la actividad - del régimen porfirista. La paz pública, basada en el excesivo principio de autoridad, se refleja alrededor de la figura del caudillo llevándolo al extremo, ya que dentro de los regímenes políticos que ha vivido México, el jefe del ejecutivo es el - que impone su forma de ser hasta el grado de que sus auxilia--res lo siguen y a veces lo imitan, llegando a superarlo en sus hábitos y costumbres.

Así la autoridad de rango más inferior, y no pocos de los catalogados en niveles superiores, estuvieron influenciados - por el autoritarismo. Bajo esta tónica social, alejada del verdadero principio de autoridad que se basa en la ética y en la preparación, lógicamente se agregó una actitud negativa a las relaciones gobernantes-gobernados.

Ante esta situación, la administración burocrática que ignoró las necesidades populares, se enquistó en una inercia burocrática que trabajó aisladamente, haciendo caso omiso de las fuerzas sociales y siguiendo una línea de conducta desintegra--da de la población a la que estaba obligada a servir.

No quedaron exentos de dicha inercia burocrática ni los servidores públicos eficientes y estables.

La revolución quiso la unión de pueblo y gobierno, anhelando que las administraciones que surgieron del ideario revolucionario tuvieran la sagrada y grave responsabilidad de atender al llamado del pueblo, dialogar con él, lograr su unidad y encauzarlo al bienestar. Todos estos ideales a manera de bases sólidas, se consagraron en la constitución de 1917, que es la piedra angular donde se sustenta la organización política y administrativa de nuestro país.

Aún así, no es sino hasta después del conflicto de 1939 entre el general Plutarco Elías Calles y su homólogo Lázaro Cárdenas, cuando surge finalmente una burocracia firmemente hegemónica y un Estado plenamente consolidado.

D) Marco Conceptual:

Nuestra primera reacción a la palabra burocracia suele ser negativa, pero vamos a observar diferentes concepciones del término de acuerdo a varios autores, y así poder formar nuestra propia definición.

Según Gabriel de la Mora (14), burocracia es una palabra mixta de doble raigambre. Proviene del francés "bureau" que significa escritorio u oficina, y del griego "cratos" que quiere decir poder. Expresa el influjo social de los empleados pú-

(14) Betzhabe Hernández Manzano [et. al] "Estudio de la burocracia y análisis de los servidores públicos" Tesis de Licenciatura en Administración; México, D.F.: FCA, UNAM, 1976) pp. 10 y 11.

blicos, denominados burócratas.

El burócrata, híbrido como su nombre, es una mezcla de hombre y máquina. Como hombre vive, ama, anhela, prospera, sufre, aguanta, se resigna. Como máquina trabaja, es removido, desechado, pasa en inventario... es un embrague. En su eficiencia estriba la precisión de la maquinaria estatal. Su embrague es esencial, de ahí su fuerza anónima.

Sergio Hernández y Rodríguez (15), establece el concepto de burocracia de Max Weber y además da otros tres conceptos - que según él, conviene que queden claros. Dichas definiciones se presentan enseguida en ese orden: Burocracia es la "racionalización de la actividad colectiva".

En literatura política y económica administrativa se conoce como "dirección mediante un sistema de oficinas, sin la menor participación de los dirigidos".

En sentido vulgar como "ineficacia de las funciones de una organización por las demoras y los impedimentos oficinescos de una actividad".

Robert Dubin (16), señala que la burocracia "Es un sistema organizado eficientemente para no hacer nada. Un burócrata, desde este mismo punto de vista común, es un experto en perder tiempo, dinero y energía. En realidad el burócrata institucionaliza su ineficacia y la eleva a nivel de las bellas artes".

(15) Sergio Hernández y Rodríguez, Administración I (2 Vols.; México, D.F.: FCA, UNAM, 1976) p. 315.

(16) Robert Dubin, Las relaciones humanas en la administración (4a. imp.; México, D.F.: CECSA, 1982, c1977) p. 227.

Los puestos de una burocracia están dispuestos en una pirámide de autoridad y responsabilidad. Esto es fundamental para el concepto total de la burocracia. Se recordará que la burocracia es el segmento administrativo de la organización entre el dirigente y los subordinados. Los burócratas de alto nivel tienen mayor autoridad y responsabilidad de los que se encuentran en los niveles inferiores. Los niveles superiores están más cercanos al jefe, al nivel final de autoridad organizacional. Además, la jerarquía no es unitaria, existen pirámides subalternas de puestos dentro de la estructura mayor y que corresponden a las subdivisiones funcionales de la organización. En todos los niveles, existen puestos con la misma cantidad de autoridad, pero de distintas clases y operando en diversas - - áreas de competencia.

Lucio Mendieta y Núñez (17) en su obra sociología de la burocracia, menciona lo siguiente: "Atendiendo estrictamente a la etimología de la palabra, burócrata es toda persona que trabaja en una oficina ya sea del gobierno o en empresas privadas; pero en el uso corriente, cuando se habla de burocracia se alude siempre, a la administración pública. Entendiendo como concepto de administración pública al que se considera como la actividad que comprende la ejecución de las tareas del Estado".

Este mismo autor divide a la burocracia en:

- 1.- Alta burocracia
- 2.- Burocracia directiva o de confianza
- 3.- Burocracia de escaleón.

(17) Hernández Manzano, pp. 11, 17 y 18

La primera está formada generalmente por secretarios de Estado, y éstos aún cuando están bajo ciertas leyes y reglamentos tienen margen para tomar decisiones personales y en cierto momento pueden marcar la orientación del régimen. Su aspecto netamente político y de cambio se le pueden señalar como características de este tipo de burocracia.

La segunda está formada por empleados que no son altos funcionarios; sin embargo, ocupan puestos de directivos, pero sin considerárseles en el sistema escalafonario. Además de que pueden ser removidos en cualquier momento.

La tercera, es la que cuenta con la mayoría de los componentes, respecto a ésta se le pueden señalar dos características:

- a) La burocracia que está en contacto directo con el público; aquí se ha llegado a pensar que el empleado que atiende al público muestra poco interés en el asunto a tratar, su ritmo de trabajo se puede calificar como lento. Influyendo en su estado de ánimo la variedad de público y haciéndose su labor monótona y repetitiva mostrándose al paso de las horas nervioso, irritado y demasiado autoritario.
- b) La burocracia de trámite interior o que está en contacto con el público; en esta característica el empleado lleva a cabo sus actividades dentro de su oficina correspondiente que pueden ser trámites o trabajos específicos o bien según las órdenes que reciben.

Ahora, según William A. Niskanen (18) el término "burócrata" se utiliza algunas veces en sentido general para definir - a cualquier empleado de jornada completa de un buró; en este - sentido, el término es casi sinónimo de "funcionario", aunque dentro del último término también incluíramos a los profesionales empleados de la administración pública. De todas formas, la mayoría de las veces el término se utiliza refiriéndose a - un alto cargo de cualquier buró con presupuesto independiente e identificable.

Estos burócratas pueden ser profesionales o nominados directamente por el ejecutivo electo. La situación de los nominados por el ejecutivo es necesariamente, algo ambigua. Conceptualmente son representantes del ejecutivo e incluso pueden empezar el ejercicio de sus funciones con esta idea. Pero estos funcionarios nominados temporalmente se convierten, con rapidez, en representantes del buró que encabezan. Así que, para muchos casos no es necesario distinguir entre el comportamiento de un burócrata profesional y el de un burócrata nominado temporalmente.

Anthony Downs (19), señala que el término "burócrata" se utiliza en sentido descriptivo y no tiene connotaciones peyorativas; de todas formas, es contraproducente pensar que: "Los burócratas como personas no son ni más ni menos eficientes, honestos, trabajadores, cuidadosos, con espíritu comunitario y -

(18) William A. Niskanen, Cara y Cruz de la burocracia (España, Madrid: Espasa-Calpe, c1980) pp. 20 y 21.

(19) *Ibid*, p. 21.

generalmente merecedores de admiración de los que no son burócratas".

Los burócratas se diferencian del "resto de la gente" al igual que un jugador de beisbol, un ejecutivo o un obispo se diferencia de ésta. Tienen características desarrolladas o latentes distintas, al igual que los individuos de distintas profesiones tienen características diferentes. Como individuos - los burócratas no son ni superiores ni inferiores al resto de la gente, pero sería impropio no reconocer que tienen características diferenciales.

El término "burocracia" no tiene siempre el mismo significado que el dado por los políticos y sociólogos.

Antes el término era utilizado para hacer referencia a una tela que cubría la mesa de trabajo (buró) de los funcionarios franceses del siglo XVIII, y pronto se usó para indicar un gobierno dirigido por funcionarios; Ésta es una definición, valiosa de un interesante fenómeno utilizado por los estudiosos de las ciencias políticas. De Max Weber a Galbraith burocracia era utilizada para referir a la organización moderna. Niskanen utiliza una definición más limitada, refiriéndose siempre a los burós como forma conceptualmente distinta y funcionalmente especializada, de organizar la actividad económica.

Tomando como base todas las aseveraciones anteriores, daremos una definición propia de burocracia, y siempre que hablemos de dicha palabra se entenderá como tal. Por lo que burocracia es "Un sistema organizado de empleados de oficina estatal

o privada, en el cual se manifiesta la ineficacia funcional - por la lentitud o tardanza de las actividades".

La función burocrática consta de diferentes actividades, tales como burocracia de acción y trámites interiores, burocracia y trámites interiores, burocracia y trámites exteriores, - burocracia de servicios públicos, burocracia profesional, burocracia técnica, burocracia científica y burocracia obrera entre otras.

Cada uno de estos grupos presenta características muy propias.

La burocracia como ya lo vimos, no es un concepto unívoco. Se refiere, en general, a un grupo de hombres organizados en - oficinas que ejercen una actividad, pero suele aplicarse exclusivamente al Estado. Además la palabra burocracia ha adquirido un significado peyorativo, alusivo a las deficiencias del funcionamiento, tales como lentitud, torpeza, etc. Por lo que nosotros pensamos que tal significado, obedece a las constantes y enormes experiencias que han adquirido determinados críticos y porque no, nosotros mismos también.

Por otro lado Max Weber dice, "Existen muchas variedades de burocracia -especialmente de burocracia estatal. Las burocracias pueden tener un desempleo racional o inclinarse a la - arbitrariedad. Pueden dominar en ellas el despacho objetivo y preciso de los asuntos, pero también la tramitación lenta y - subjetiva.

La honradez como la corrupción puede ser rasgo caracterís

tico de una burocracia" (20).

El concepto de burocratización señala un sistema de relaciones, compuesto por todas las variantes y formas burocráticas de organización. La definición de Franz Neumann ha captado este hecho:

"La burocratización es en verdad un proceso que se da tanto en la esfera privada como en la pública, en el Estado como en la sociedad. Hace que las relaciones humanas pierdan su carácter directo y se conviertan en relaciones indirectas, donde funcionarios públicos o privados con mayor o menor poder tienen autoridad para regular la conducta humana. La enorme red de organizaciones que abarca casi todos los aspectos humanos de la vida también comprende cultura. El deporte y el arte son dirigidos por secretariados y en las oficinas de comunicación con las masas se decide cuánta música ligera y cuánta clásica, cuánta retórica y cuánta información recibirá el público" (21).

Cabe destacar por otro lado lo que piensa Henry H. Albers, acerca de la teoría burocrática de Max Weber. "La contribución de Weber, sociólogo alemán, ha sido relegada al olvido por los círculos administrativos norteamericanos, ya que éste pensaba que la organización burocrática era el medio más racional de llevar a cabo el control imperativo sobre el hombre. A pesar de que reconocía la importancia de la dirección personal, Weber sacó en conclusión que la dirección burocrática era indispensable para la administración en masa que se requiere en la

(20) Jacoby, p. 289.

(21) Ibid, p. 290.

sociedad moderna" (22).

Weber puso en marcha una estructura burocrática modelo, - la cual trataremos con mayor énfasis en el capítulo posterior.

(22) Henry H. Albers, Principios de organización y dirección - (1a. reimp.; México, D.F.: Limusa, 1974, c1968) p. 53.

CAPITULO IV

CAUSAS Y MODELO DE LA BUROCRACIA

A) Causas:

Como se recordará en el capítulo anterior se llegaron a mencionar algunas condiciones que originan la burocracia administrativa, establecidas por Dubin (1), profundizaremos en dichas condiciones intentando explicarlas.

1.- Tamaño de la organización.- Cuando el tamaño de la organización va aumentando, el contacto de los jefes con los miembros se convierte en un problema, ya que ésta se encuentra condicionada al tiempo que él disponga para determinada función y también el conocimiento de las funciones de la organización. Cuando el líder tiene a su dirección más personas de las que puedan estar dentro de su tramo de control, se hace necesaria la delegación a un subjefe o a un intermediario abajo del nivel del jefe superior.

2.- Propósito limitado de la organización.- Cuando una sociedad es más compleja, el llevar a cabo y mantener sus actividades cotidianas se vuelve en un trabajo especial de organizaciones individuales. Esto es un concepto de la división del trabajo en la sociedad, o sea que cada individuo participa en tal organización como un segmento de actividad en su vida diaria.

Nuestra sociedad tiene organizaciones para cumplir ciertas funciones (económicas, gubernamentales, políticas, reli-

(1) Robert Dubin, Las relaciones humanas en la administración (4a. imp.; México, D.F.: CECSA, 1982, c1977) pp. 231 y 232.

giosas, etc.). Pero va más allá de eso. Hay bastantes negocios en los cuales cada uno desempeña una función económica en la sociedad. El gobierno no es una sola organización; está subdividido tanto territorial como funcionalmente, se cuenta con gobiernos locales y federales.

Además existen secciones en los departamentos, divisiones y oficinas en las secciones. Cada una de estas unidades por separado constituye una organización. Cuando una organización se empequeñece más, más limitados y especializados resultan su propósito y función. En consecuencia, para el desarrollo de la forma burocrática de administración tenemos el hecho de que -- las organizaciones de la sociedad tienen objetivos limitados -- que en ocasiones resulta muy difícil relacionar con los objetivos generales de la sociedad. Esto nos puede proporcionar para ver como funciona el burócrata ajeno a los objetivos de la sociedad y, en algunos casos, contra ellos.

Con respecto a la división del trabajo desde el punto de vista del individuo, éste participa en una variedad de organizaciones durante toda su vida, pero sólo en tiempo parcial e intensidad variable en cada una de ellas. En consecuencia, los cimientos para la especialización de funciones se establecen, lo que quiere decir la extensión del staff administrativo de la organización. El desarrollo de la burocracia.

3.- Antecedentes heterogéneos de quienes son miembros de la organización.- En una sociedad industrial-urbana moderna, existe una amplia variación y la experiencia y antecedentes sociales.

Cuando una organización lucrativa contrata personal, descubre que la uniformidad es relativamente rara entre quienes contrata. Las personas difieren en la educación, clase y antecedentes étnicos. Tienen distintos valores de lo bueno y lo malo, de lo correcto y lo equivocado. Esto crea problemas para adaptar en una estructura cooperativa (organización) a las personas de antecedentes muy distintos. Estos problemas se centran alrededor de la selección de personal adecuado y de la provisión de los incentivos apropiados para un trabajo aceptable - en la organización.

Toda organización que sea lo bastante grande desarrollará una burocracia. Encontramos burocracia en el gobierno (clásico ejemplo), en organizaciones religiosas, fraternidades, instituciones educativas, en las empresas e inclusive en los deportes organizados.

La administración burocrática se inventó cuando se crearon las grandes organizaciones formales que reúnan a grupos mixtos de personas con antecedentes dispares para ejecutar una tarea coordinada y compleja.

Para nosotros, el papeló podría ser una causa de la burocracia por lo que, para conducir los asuntos de una entidad se requiere de una montaña de papel. Por ejemplo, el departamento de personal constantemente se encarga de reunir información acerca de los empleados presentes y de perspectiva. El departamento de contabilidad informa los desembolsos de caja, de las cuentas por cobrar, de las cuentas por pagar, de gastos de ope

ración y en fin, de asuntos financieros. Además de los servicios que proporciona con diversos trámites.

Es decir que podemos agregar, que el burócrata está dominado por reglas, procedimientos y papeleo enfangado en su rutina particular, sin interés en salir de esa situación aunque pudiera hacerlo.

Otra causa sería el bajo nivel de la moral de trabajo. Muchos dirigentes admiten que la moral de trabajo de sus empleados no es muy alta antes de adoptar una política determinada de personal. Dentro de las empresas grandes son raras las que cuentan con un alto nivel de motivación, parece existir un nivel medio alrededor del cual se agrupan la mayoría de los empleados, se trabaja de mala gana, muchos se quejan del ambiente aburrido y otros comentan (dirigentes) que los empleados carecen de una visión amplia.

El problema de la motivación y de los incentivos con relación a la burocracia es complejo. Considerando desde el punto de vista de la organización, el problema es:

- a) Proporcionar incentivos para que el funcionario considere su unión a la organización como una carrera.
- b) Lograr el acatamiento necesario de las obligaciones del titular del puesto.

Continuando con este tópico, vamos a ver que es lo que nos narra P.M. Blau. "En los países modernos con muchos millones de ciudadanos, vemos corporaciones gigantescas, vastos - -

ejércitos, grandes sindicatos y varias organizaciones voluntarias de considerables dimensiones. El gran tamaño de las naciones modernas y de sus organizaciones internas es una de las causas de la propagación de la burocracia" (2).

B) Modelo de Max Weber:

En la administración con base en la sistematización para algunos se habla de administración pública, aún cuando en sentido estricto la referencia es más bien de complejidad de los negocios públicos en comparación con los privados; pero en ambos se persigue precisión y actuación en cualquier aplicación.

Esta escuela se caracteriza por su énfasis en la determinación de estructurar formales que permitan una reglamentación la cual asegure buenos resultados.

Una de las aportaciones de Weber a la administración fue precisamente el modelo ideal de burocracia. Deseaba racionalidad en la conducta humana creyendo que la burocracia era el mejor medio para obtenerla a nivel institucional.

Se refería a la burocracia como el tipo ideal de organización que manejara los complejos problemas modernos. A este respecto Fernández Arena (3) menciona los requisitos de Weber para el buen logro de esta organización ideal:

1.- Énfasis de la forma de organización

- (2) Betzhabe Hernández Manzano [et. al] "Estudio de la burocracia y análisis de los servidores públicos" (Tesis de licenciatura en administración; México, D.F.: FCA, UNAM, 1976) p. 77.
- (3) J. Antonio Fernández Arena, El proceso administrativo (11 ed.; México, D.F.: Diana, 1979, c1977) p. 42.

- 2.- Concepto de jerarquía
- 3.- Especialización en la tarea
- 4.- Campo específico de competencia
- 5.- Normas de conducta establecidas
- 6.- Registros e informes.

El rasgo principal de su análisis fue la postulación de un "tipo ideal" de burocracia. En este caso, el término no se empleó para sugerir que fuera buena o mala, más bien se utilizó para sugerir una norma, un tipo o un modelo. Weber no consideraba que toda burocracia tuviese todas las características que él decía. La idea primordial era ver si una organización en gran escala, que estuviera en posesión de características bastantes para asumir un papel de poder en la sociedad, podía actuar como solución racional para las complejidades de los problemas modernos.

También John M. Pfißner (4), acomete este tema y explica cada uno de los requerimientos de Weber.

- 1.- Tenía que ver con su hincapié en la forma de la organización.
- 2.- La organización sigue el principio de jerarquía (los cargos inferiores están bajo el control y supervisión de un superior).
- 3.- Los cargos se eligen a base de méritos y de su capacidad para llevar a cabo aspectos especializados de una operación

(4) John M. Pfißner y Frank P. Sherwood, Organización administrativa (7a. ed.; México, D.F.: Herrero, 1970, c1960) pp. 86 y 87.

global.

4.- Este se deriva del anterior, las relaciones entre las diversas especializaciones son claramente conocidas y se observan en la práctica.

5.- Las políticas han de enunciarse y cada uno de los actores dentro de la organización ha de cuidar de que las mismas se cumplan.

6.- Los actos, acuerdos y reglas administrativas han de registrarse como medio de asegurar la posibilidad de predecir y de ejecutar dentro de la burocracia.

Sergio Hernández y Rodríguez (5), trata estos aspectos e identifica el modelo ideal de burocracia de Max Weber, el cual debería comprender fundamentalmente lo siguiente:

a) Máxima división del trabajo.- Toda organización debe descomponer el trabajo total en operaciones elementales para lograr los objetivos que se plantea, lo que a su vez implica la rigurosa fijación formal de las subtareas y deberes de cada eslabón de la organización.

b) Jerarquía de autoridad.- La organización debe estructurarse bajo una jerarquía de autoridad en donde todo empleado inferior debe estar sujeto a control.

c) Reglas que definen la responsabilidad y la labor.- La labor debe estar regida por reglas abstractas que emanen de la dirección general, para lograr la uniformidad y coordinación de la ejecución de toda organización.

(5) Sergio Hernández y Rodríguez, Administración I (2 Vols. México, D.F.: FCA, UNAM, 1976) pp. 318-320.

d) *Falta actitud del administrador.*- El dirigente ideal debe administrar sin ira y apasionamiento y por consiguiente sin afección ni entusiasmo.

e) *Calificación técnica y seguridad en el trabajo.*- Todo miembro de una organización debe tener una calificación técnica y debe estar protegido contra despidos injustos.

f) *Evitar corrupción.*- Diferencia clara de la fuente de ingresos de los integrantes de la organización para evitar corrupción.

Weber afirma que todas las reglas anteriores, integrantes de su modelo ideal, asegurarán una alta eficacia.

Como puede apreciarse, hay ciertas diferencias entre los modelos antes expuestos a pesar de que son de la misma persona, pero en fin, nosotros consideramos que Weber construyó un modelo en base a que todo sería perfecto (directores, hombres, - - etc.); pero esto es como estar en el mismo paraíso.

También hay que tomar en cuenta que Weber, se enfocó más a la estructura de la empresa que al comportamiento humano. Y que Renate Mayntz dice que "Una organización está altamente - formalizada cuando está reglamentada y deja poca libertad de - acción a los miembros. Dice que una organización está muy formalizada cuando responde al modelo ideal de burocracia de We--ber" (6).

Por otro lado Max Weber (7), ha distinguido tres tipos bá

(6) Ibid, p. 342.

(7) Dubin, p. 229.

sicos de administración, la organización orientada al líder, - en la cual los miembros como súbditos leales al dirigente. En estas organizaciones, cada uno de los miembros mantiene su - - puesto debido a las decisiones del líder. La dependencia respectiva al líder hace a sus prosélitos excepcionalmente sensibles a los caprichos y deseos de éste. No pueden hacerse ninguna delegación de las funciones administrativas que no puedan - ser revocadas por el dirigente. Una organización orientada al líder tiene una brecha bien definida entre éste como la gerencia (líder carismático), y todos sus prosélitos, sin tomar en cuenta su posición.

El segundo tipo de estructura administrativa, los puestos administrativos pueden ser transmitidos de una generación a - otra. El líder acepta la base tradicional o hereditaria de su designación en la organización. La escolaridad para los puestos se forma en la educación de cada individuo cuyo destino - productivo está determinado por criterios tradicionales.

El tercer tipo principal de administración sugerida por - Weber, es la burocrática. Aquí, la delegación de las responsabilidades administrativas está basada en juicios razonables so bre la mejor forma de diseñar la estructura organizacional. Se reclutan a los miembros de la gerencia para que ocupen los - - puestos establecidos. El reclutamiento se basa en la habilidad, ya sea que se haya demostrado o se prometa por virtud de la es colaridad del entrenamiento. En la administración burocrática nadie puede reclamar un puesto en particular por su lealtad ex ceptional y sin cortapisas al jefe. Nadie puede tampoco recla-

mar un puesto porque ésta haya sido ocupado tradicionalmente - por miembros de su familia o de su clase. Las personas obtienen los puestos porque se supone que son las más capacitadas - para ocuparlos.

Estos tres tipos de organización administrativa básicos - muestran, como contraste entre ellos, la importancia de la administración burocrática, la cual rompe el poder absoluto del jefe para determinar el destino de la organización y de sus - miembros. También rompe el dominio que la tradición y las costumbres sociales tenían sobre la asignación de puestos de autoridad.

C) Características y Modalidades del Modelo burocrático a nivel de la sociedad:

Primeramente comenzaremos con definir con nuestras propias palabras el término sociedad. La cual consideramos como - "Un grupo de personas que viven organizados con intereses comunes, especialmente su mantenimiento y seguridad, y cuyas personas desempeñan funciones distintas y complementarias".

El modelo burocrático a nivel de sociedad lo constituyen gobiernos recién formados socialistas, en los cuales los sistemas de organización socioeconómica, están basados en el principio de la propiedad pública de los medios de producción. Es decir, que toda la producción de bienes y servicios debe ser planificada desde el sector estatal (economía planificada). Por - ejemplo, si se fabrican chamarras, cada integrante de ese país

deberá de poseer una prenda de esas condiciones.

La administración en los países socialistas es un fenómeno interesante como en cualquier país del mundo, ya que los estudiantes de la administración acuden a facultades de ciencias económicas.

Los sindicatos de estos países son diferentes al del sistema capitalista, porque dichos sindicatos no tienen el derecho a huelga.

La característica esencial de la burocracia es la no participación de los dirigidos, es decir, que los habitantes de países socialistas no se manifiestan ni son escuchados para expresar sus necesidades personales, obviamente tampoco existe la participación política.

La burocracia es un estrato que toma su poder de decisión de una estructura política determinada que impide, a través de su autoritarismo la participación de las masas en la vida económica, social y política. En los países fuertemente burocratizados, si bien la propiedad es de carácter social, el estrato burocrático limita y reduce la disponibilidad de la propiedad ya que éste decide que va a producir, como y donde.

La administración dentro de esta tendencia, se ha convertido en un instrumento para controlar su actuación de los miembros y no para organizar la participación de los mismos.

Según Niskanen (8), la burocracia es la forma característica de la administración pública. Con la expansión relativa -

(8) William A. Niskanen, Cara y Cruz de la burocracia (Madrid: Espasa-Calpe, c1980) p. 3.

del gobierno en la mayoría de las naciones, se ha convertido en una de las principales instituciones de la vida moderna. Los burós son los oferentes de la mayoría de los servicios públicos financiados por el gobierno, durante varios siglos se han encargado de organizar las funciones tradicionales del gobierno, Relaciones exteriores, fuerzas armadas, sistema judicial y de policía, servicios de información e investigación. En las últimas décadas, con el auge de las teorías del bienestar, los burós se han convertido en la principal forma de organización oferente, de servicios de educación y asistenciales y han incrementado rápidamente su papel en la oferta de salud y servicios de transporte. El crecimiento paralelo de la burocracia y del gobierno es uno de los fenómenos menos entendidos en nuestro tiempo.

Los burós son probablemente la forma de organización más antigua por encima del nivel de tribu comunal. El lenguaje escrito se utilizó ampliamente por primera vez para archivar las directrices y decisiones de la antigua burocracia Sumeria. La primera literatura egipcia consistía en reglas de conducta para jóvenes oficiales de la burocracia imperial, iniciándose así un tema literario desarrollado espléndidamente por Confucio, Platón y Maquiavelo. La burocracia ha sido la forma característica de organización pública de los estados territorialmente extensos desde los antiguos reinos de Sumeria y Egipto hasta la moderna nación estado. Cerca de un sexto de la renta nacional de los países industrializados se origina en los burós. Las actividades de los burós ocupan las primeras páginas

de los periódicos del mundo.

Niskanen (9), define a los burós como aquellas organizaciones que cumplen simultáneamente con las siguientes características:

- 1.- Sus propietarios y empleados no perciben ninguna parte de la diferencia entre ingresos y costes como ingresos personales.
- 2.- Parte de los ingresos periódicos provienen de fuentes distintas de la venta de un servicio a un precio por unidad. Es decir, los burós son organizaciones no lucrativas financiadas, al menos parcialmente por una subvención o asignación periódica del gobierno.

La primera característica incluye a todas las organizaciones no lucrativas como las agencias y empresas de gobierno, la mayoría de las instituciones educativas y hospitales, social, asistencial y religioso. Excluyendo a los negocios corporativos, sociedad y únicos propietarios.

La segunda característica comprende a las organizaciones no lucrativas que reciben subvenciones periódicas. Esta característica excluye algunas empresas públicas (transporte y energía) y a las organizaciones privadas no lucrativas.

Una definición más completa del papel de los burós sería la siguiente: los burós se especializan en la oferta de aquellos servicios que alguna colectividad quiere desarrollar por encima de lo ofrecido en el mercado, no siendo posible su con-

(9) *Ibid*, pp. 14, 15 y 20.

tratación con una organización lucrativa.

Relativamente nuestro país, tiene una burocracia reciente que se ha venido formando debido al crecimiento demográfico, y por las exigencias de muchos mexicanos con respecto a los servicios públicos. Hay que considerar también el crecimiento comercial e industrial, para lo cual ha sido necesario ir creando nuevas oficinas con objeto de atender todo tipo de trámites a seguir, como por ejemplo: permisos comerciales e industriales, pago de impuestos, pago de servicios, etc.

A continuación escribiremos algunas líneas con motivo de algunas condiciones que distinguen a la burocracia.

1.- El empleado público, muchas veces solamente trata de encontrar la manera de ir pasando el tiempo, llegando al caso en que al no encontrar un mejor empleo, optan por seguir en ese estado pero sin hacer ningún esfuerzo por tratar de escalar mejores puestos. Todo esto puede estar determinado por el hecho de contar con mejores prestaciones que cualquier otro grupo, y consiguiéndolo con el menor esfuerzo.

2.- La burocracia mexicana ha sabido adaptarse a todas las variantes que se han presentado dentro del régimen en que vivimos. Es más, la burocracia es la detentadora del país que le delega el Estado, ejerciendo influencia en algunos aspectos de la vida social.

Al respecto podemos indicar lo que nos dice P.M. Blau. - "La burocracia es un instrumento de poder de primer orden para

aquel que controla el aparato burocrático" (10).

3.- Sociológicamente la burocracia de México está formada preponderantemente por individuos de la clase media.

4.- Vamos a hacer mención de la falta de incentivos y premios, o cuando menos un reconocimiento a sus labores, ya que esto influiría a una motivación adecuada para prestar un buen servicio al público.

5.- Otra característica, puede ser la inmoralidad, que tal parece es insaciable por el hecho de que el empleado sobornado - guarda una parte a sus superiores.

6.- Una de las lacras de nuestra burocracia, es la aparición - de personas en las nóminas sin desempeñar algún trabajo (avia- dores). Aunque no hay información precisa de cuántos existen, sabemos que los hay por el compadrazgo, por el favoritismo o - por el nepotismo. Esta característica representa una fuga del erario público que bien podría ser aplicado para otros fines - más útiles, o también redistribuirse como aumento de salario a los empleados que tienen fuentes de ingreso bajos.

7.- La burocracia es el grupo que tiene más acceso a la cultura, sin embargo, no se puede decir que sea el más culto; pero por las funciones que realiza, el horario y las condiciones de que goza deberla de serlo, en otras palabras, este tipo de gente no sabe aprovechar el tiempo libre.

Pero la burocracia tiene gran número de profesionistas do

(10) Hernández Manzano, p. 80.

tados de cultura universitaria que disponen, en las horas de oficina, por razón de su mismo trabajo y fuera de esas horas de tiempo suficiente para cultivarse, lo malo de todo esto es que la burocracia al culturisarse lo hace por pura distracción. A pesar de que la burocracia tiene un nivel cultural no se encamina hacia los fines de la administración pública, ya que existen personas incapaces en el puesto que ocupan debido a una injusta o deficiente selección.

Esta viciosa selección se debe a que es influenciada por aspectos tales como; influencia política, favoritismo basado en amistades o intereses personales y hasta parentesco.

Por ahora no se puede regresar a la etapa de selección propiamente dicha, ya que para ello sería necesario redistribuir a la burocracia mediante exámenes rigurosos, lo que ocasionaría una verdadera movilización de gente en las dependencias oficiales, pues se vería que muchos jefes de sección o de departamento, apenas son capaces de realizar las actividades de sus subordinados.

D) Características y Modalidades del modelo burocrático a nivel de la organización:

Como primer paso, empezaremos con ver el concepto de organización (11).

Terry define la organización como: "El arreglo de las funciones que se estiman necesarias para lograr un objetivo, y una indicación de la autoridad y la responsabilidad asignadas (11) "Nota" Apuntes.

a las personas que tienen a su cargo la ejecución de las funciones respectivas".

Sheldon la considera como "El proceso de combinar el trabajo que los individuos o grupos deban efectuar con los elementos necesarios para su ejecución, de tal manera que las labores que así se ejecuten sean los mejores medios para la aplicación eficiente, sistemática, positiva y coordinada de los esfuerzos disponibles".

Peterson y Plowman dicen: "Es un método de distribución de la autoridad y de la responsabilidad, y sirve para establecer canales prácticos de comunicación entre los grupos".

Reyes Ponce como la "Estructuración técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de un organismo social, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados".

Una de las aportaciones de Renate Mayntz (12) a la administración, es la estructura de autoridad y tipología de las organizaciones, lo cual presentamos a continuación:

1.- Estructuradas jerárquicamente.- En la cabeza se toman las decisiones encaminadas directamente al objetivo principal de la organización. Y agrega Mayntz "El jefe de una instancia intermedia posee autoridad delegada para tomar decisiones sobre la ejecución y sobre las actividades mediatas, pero está some-

(12) Hernández y Rodríguez, pp. 334-336.

tido a las instrucciones de la dirección suprema. Cuanto más -
 abajo descendemos, tanto más predomina el obedecer sobre el -
 mandar. Las actividades de ejecución son realizadas por los -
 grupos de rango inferior. El prototipo de una organización se-
 mejante lo constituye la empresa, la organización administrativa
 del gobierno, el ejército y la iglesia".

2.- Estructuradas democráticamente. Es el que por sus princi--
 pios, toma decisiones en base a las mayorías quienes ordenan a
 un grupo de miembros elegidos por votación; y por lo tanto, la
 autoridad es delegada de abajo hacia arriba.

"Por supuesto las organizaciones denominadas democráticas,
 como los partidos, los sindicatos y asociaciones, a menudo no
 responden en cierta medida a estos requisitos lo que no quiere
 decir, que carezca de sentido hablar de un tipo democrático de
 organización".

3.- Estructuradas técnicamente.- En esta clasificación de organizaciones,
 la gente actúa por sus conocimientos técnicos pro-
 fesionales; como por ejemplo; los hospitales, las universida--
 des, etc., en donde los miembros tienen una libertad de acción
 y la dirección no le puede fijar pautas de acción.

Robert Dubin señala que el puesto en la organización es -
 un grupo estandarizado de obligaciones y privilegios que son -
 parte de un trabajo y de su desempeño en una organización, y -
 que en los términos de esta definición, cualquier labor en una
 organización tiene el potencial de convertirse en un puesto. -
 Por lo que a continuación examinaremos seis características im

portantes en los puestos burocráticos dados por Max Weber en el libro de Dubin (13).

1.- Se considera que el puesto es la única y principal ocupación de quien lo detenta. Esto sugiere, quien ocupa un puesto burocrático está altamente especializado en su ocupación y que una forma de administración burocrática es producto de la división del trabajo en la sociedad y una contribución a ella.

2.- En una burocracia, el que ocupa el puesto está sujeto a la autoridad sólo en lo que respecta a sus obligaciones oficiales impersonales. Así pues, su comportamiento fuera del trabajo no está sujeto al control de sus superiores en la organización.

3.- Cada puesto tiene un área definida de competencia en la organización. Típicamente, el área de competencia será fijada en la descripción de los puestos, manuales de procedimiento y díagramas de flujo.

4.- El titular de un puesto está sujeto a control definido y sistemático y a la disciplina en su comportamiento en su cargo. El sistema burocrático controla al individuo como titular de un puesto, no como personalidad individual.

5.- El burócrata trabaja sin participar en la propiedad de la organización y, por lo general, no puede lograr la posesión personal de su puesto. El funcionario burócrata es una ayuda controlada.

6.- La calidad del miembro constituye una carrera. Usualmente

existen sistemas de promociones o de aumentos de salarios basado en lo ejecutado, en la antigüedad o en ambos.

De acuerdo a Michael Crozier, transcribiremos cuatro de - entre las más importantes características distintivas que particularizan a una burocracia (14):

- 1.- Reglamentos impersonales delimitan y definen estrictamente las tareas de cada empleado en todas las situaciones laborales.
- 2.- Las decisiones que deben tomarse fuera de lo prescrito por los reglamentos están rigurosamente centralizados, y se toman a un nivel muy distante del punto en el que sus resultados habrán de implementarse.
- 3.- La organización está estructurada jerárquicamente, de tal manera que los estratos o niveles están aislados unos de otros. Así, los componentes de cada estrato forman grupos de iguales que elaboran sólidas normas para controlar la conducta de sus miembros.
- 4.- A pesar de todos los reglamentos, existen unas cuantas personas situadas en puntos claves que tienen un poder estratégico porque están en contacto con problemas inciertos. Su tarea consiste en reducir la ambigüedad de tales problemas para que los puedan aplicar sus reglas y procesar su trabajo. Estas personas, por consiguiente, son más poderosas que otras que están en el mismo nivel. Esto hace que los otros dependan más de - ella, y por ende, crea las condiciones para un posible conflic

(14) Gloria del Angel [et. al] "Las relaciones humanas en el sector público federal de México" (Tesis de licenciatura en administración; México, D.F.: FCA, UNAM, 1976) h. 30.

to.

El modelo burocrático a nivel de las organizaciones se da en empresas de gran tamaño, sea del sector público o privado.

La característica principal del modelo burocrático estriba en la gran cantidad de planes y normas, reglamentos específicos, diagramas de flujo, sistema presupuestal, contrato colectivo de trabajo, etc.

Según P. M. Blau "La especialización, la autoridad jerarquizada, los sistemas de reglas e impersonalidad son las características básicas de una organización burocrática" (15).

Estableciendo lo que dice Robert Dubin (16), la organización, estructura, dirección y coordinación de una organización formal dependen de alguna clase de forma administrativa; esta forma administrativa de las organizaciones modernas la llamamos burocracia.

Una organización formal tiene tres niveles de participantes directos: Primero está el nivel superior de dirección, el cual puede estar centrado en una persona ó en manos de alguna clase de gobierno de la organización. Como segundo grupo importante, están las infanterías, que desempeñan un verdadero trabajo de la organización. El tercer grupo principal está compuesto de los funcionarios que se encargan de realizar las directivas del grupo dirigente y que supervisan y controlan las actividades de las infanterías. A los miembros de este tercer

(15) P.M. Blau, La burocracia en la sociedad moderna (3a. ed.; Buenos Aires: Paidós, 1974) p. 24.

(16) Dubin, p. 230.

grupo les llamamos los burócratas de la organización y el grupo, en conjunto, es la burocracia de la organización.

Además este mismo autor menciona que existen dos características del reclutamiento de miembros de la burocracia que es importante atender (17).

Primera, los puestos son ocupados mediante una relación contractual voluntaria, sea en el gobierno o en cualquier otra clase de organización, tanto ésta como el solicitante de un puesto son igualmente libres para contratar. No hay obligación de que se contrate a determinadas personas o que se favorezca a una clase determinada. Además, el titular del puesto, una vez contratado, está en libertad de renunciar a su puesto y terminar con su relación de trabajo, salvo en algunas organizaciones secretas y militares que está limitada esta libertad, asimismo, las autoridades de las organizaciones también son libres de terminar con su empleo a un funcionario.

Segunda, los candidatos a un puesto por lo regular son seleccionados sobre la base de sus calificaciones técnicas. El gobierno selecciona a sus burócratas mediante examen, también lo hacen muchas organizaciones privadas, en otros casos, la graduación en un curso de estudio prescrito, u otros certificados de competencia técnica, son empleados para la selección. Los entrevistadores de las grandes organizaciones y de las oficinas gubernamentales que anualmente visitan las universidades para contratar funcionarios jóvenes dan especial énfasis

(17) Ibid, pp. 234 y 235.

a las calificaciones técnicas que los solicitantes tengan en sus registros.

Por último, haciendo un pequeño resumen de todo lo anterior, la forma burocrática de administración en la organización formal tiene las siguientes características centrales:

- 1.- Existen grandes dimensiones físicas, humanas, materiales y financieras, así como gran cantidad de normas y reglamentos.
- 2.- Los funcionarios que componen la burocracia ocupan puestos objetivamente para los cuales han sido contratados, de acuerdo a estándares.
- 3.- El número de niveles jerárquicos es elevado (niveles de autoridad y especialización de funciones).
- 4.- La tendencia de sus miembros es la de tomar actitudes burocráticas.
- 5.- Hay una despersonalización constante (identificación con número o matrícula).

C A P I T U L O V

PERSONALIDAD BUROCRATICA

A) Naturaleza y Origen:

Es algo manifiestamente imposible ahondar, es un mundo en el que los hombres son parecidos en muchas cosas y en otras son completamente diferentes.

Su personalidad la determina la forma en que el individuo organiza sus necesidades conscientes e inconscientes, sus necesidades sociales y sus necesidades fisiológicas. Su manera muy personal de disponer estas necesidades viene condicionada por la acción mutua de sus características físicas y por el ambiente cultural en el que se halla situada. De manera que la personalidad es algo dinámico que refleja la orientación cambiante del organismo respecto a cuanto lo rodea, y no es algo ya ordenado desde el nacimiento.

Ahora bien, podemos definir a la personalidad como "el conjunto de rasgos físicos, psicológicos y culturales que hacen a cada humano diferente de todos los demás".

Por otro lado muchos autores consideran que el carácter y el temperamento componen la personalidad. Y que el carácter es todo lo aprendido o adquirido después del nacimiento, por lo que todo lo innato, lo que traemos con nosotros al nacer, constituye el temperamento.

De las características de la personalidad Argyris (1) ha

(1) John M. Pfißner y Frank P. Organización administrativa - (7a. ed.; México, D.F.: Herrero, 1970, c1960) pp. 63 y 64.

elaborado un excelente resumen, las personalidades son similares en estos aspectos:

1.- La personalidad ha de verse como un sistema de impulsos y predisposiciones organizadoras. Sus partes (tales como la honradez, la lealtad y la iniciativa) no pueden separarse del sistema ni tampoco se pueden examinar separadamente.

2.- Las partes de la personalidad están unidas unas a otras, - debido a que cada parte "utiliza" una o más de ellas para po--der existir. Esto ocurre tanto interior como exteriormente. Interiormente hay estabilidad cuando las partes de la personali--dad se equilibran unas con otras; exteriormente, la estabili--dad se produce cuando la personalidad, en su conjunto, se equilibra con el ambiente exterior.

3.- La personalidad manifiesta energla. Según Argyris, la ex--presión de esta energla representa un valor para el administrador, por las siguientes razones:

Todo el mundo tiene esta energla; esta energla es indes--tructible; el punto hasta el cual se manifiesta esta energla - depende de las actitudes del individuo en cada momento determinado; si se impide la expresión de esta energla se canaliza de alguna manera que no satisfaga, se producirá un intento de ex--presarla en alguna otra parte.

4.- La energla de la personalidad viene del sistema de necesi--dades del individuo. El punto hasta el cual esta energla apa--rezca manifestada en cualquier dirección depende de la intensidad de la necesidad y el grado en que quede satisfecha.

5.- La personalidad goza de capacidades. Se observan tres tipos:

- a) Capacidades del saber (cognoscitivas)
- b) Capacidades de hacer (motoras)
- c) Capacidades de sentir (sensitivas o sensaciones)

6.- Las personalidades tienen mecanismos comunes para tratar las amenazas. Uno de ellos consiste en cambiarse así mismo en alguna de las maneras necesarias para eliminar la amenaza. La otra es negar o deformar lo que nos está amenazando.

7.- A medida que el individuo va madurando, no sólo adquiere más partes (más necesidades y más capacidades), sino que también va profundizando muchas de ellas.

Estos elementos adicionales tienen que disponerse en el sistema global de la personalidad de tal manera que no destruyan su equilibrio esencial.

Robert Merton (2) señala un tipo de dilema que impregna la relación entre individuo y organización. Por la misma falta de contactos cara a cara, las operaciones de gran escala tienen que fiar en medios impersonales de organización y control. Esto quiere decir que se ha de hacer el mayor hincapié en las reglas y procedimientos; y que los miembros de la organización se aparten de ellos solamente en casos de extremado peligro personal. De esta manera los procedimientos y reglas se convierten en un fin en sí mismos debido a que son tan importan-

(2) Ibid, p. 546.

tes para el funcionamiento racional predecible de la organización. Cualquier apaño personal de las prescripciones, para - - ajustarlas a un caso individual, quizá para atender mejor las metas enunciadas de la organización, se convierte es una cuestión muy arriesgada. Es mucho mejor y más seguro evitar riesgos semejantes. Por consiguiente, los valores instrumentales - se vuelven mucho más importantes que los valores finales, y ha cen su aparición todas las manifestaciones del papeleo burocrático. En una palabra: surge la "Personalidad burocrática" sin individualidad, sin dificultad creadora y sin originalidad.

Una influencia decisiva sobre el rendimiento del trabajo es la personalidad. Especialmente en aquellas tareas que tienen un alto contenido de relaciones humanas, en los que casi - toda la jornada laboral se dedica a interactuar con otras personas, la personalidad constituye una determinante importante de lo que se hará y del modo de hacerlo.

La importancia del factor de la personalidad no resulta - sorprendente, dado que un elemento de la misma es la capacidad de un individuo en lo que se refiere a tratar con los demás.

Se supone que la forma en que se ejecuta el trabajo en la organización es independiente totalmente de la personalidad - del hombre que la lleva a cabo. Cada persona deberá hacer las cosas igualmente debido a que se trata de la manera en que se ha previsto que deberá funcionar la organización. Pero en la - práctica esto difiere muchísimo, la empresa no funcionará de - la misma manera cuando el cargo lo ocupe "X" persona que cuan-

do lo detente otra persona. La personalidad de cada individuo se refleja en la forma que trabaja con sus colegas, con su jefe y con sus subordinados. Resultado de ello es que cuando cambia el titular de un cargo, cada quien tiene que ajustarse a una serie de cambios en la forma en que se ejecuta el trabajo.

A pesar de todo lo anterior, sería ingenuo dar por supuesto que los empleados se acomodan a los requerimientos de labores. Cuando prueban el cargo, si les queda bien, comienzan a retorcerse un poco, tirando de aquí aflojando de allá, hasta que el cargo comienza a ajustarse a las necesidades de su personalidad. El resultado es que la entidad funciona en forma distinta a la que supusieron los que trazaron los planes de la estructura.

Esto tiene dos puntos importantes:

"1.- Hay que hacer todo lo posible para encontrar al hombre con aptitudes adecuadas para relaciones humanas así como debidamente calificado técnicamente para desempeñar el cargo. Si el jefe es un técnico hábil, quizá su ayudante sea bueno para tratar a la gente, o viceversa.

2.- La alta dirección debe permitir que los subordinados puedan actuar con la flexibilidad necesaria para atender a sus propias necesidades" (3).

Ahora bien, los "tests" se han creado haciendo un esfuerzo por hallar más medios objetivos para medir las aptitudes de

(3) George Strauss y Leonard R. Los problemas humanos de la dirección (México, D.F.: Herrero, 1961, c1960) p. 421.

quienes solicitan empleo. Las principales ventajas de los tests es poner al descubierto aptitudes y talentos que no se descubran en entrevistas.

Existen tests de aptitud mucho más especializados, cuyo intento es predecir las posibilidades de que algún solicitante pueda aprender cierto tipo de trabajo efectivamente. "Muchos observadores tienen la impresión de que son más los empleados que fracasan en su labor debido a defectos de la personalidad que debido a falta de aptitud o de capacidad física. Para los empleos de dirección los "tests" de personalidad pueden muy bien ser equivalentes a las pruebas de muestra de trabajo, puesto que el elemento más importante para muchos cargos de dirección es la capacidad para tratar con la gente en forma efectiva" (4).

Los tests de personalidad más conocidos son del tipo que se resuelve con papel y lápiz, con ellos se da una clave tipo que sirve para que los técnicos puedan valuarlos con facilidad y con una capacitación y gastos limitados. La mayoría de estos tests de papel y lápiz se atribuyen la facultad de dar una imagen bien redondeada de la personalidad del solicitante.

Por último Robert K. Merton (5) indica que la estructura burocrática ejerce una constante presión sobre el empleado para que este sea metódico, prudente y disciplinado. Para que la burocracia opere con éxito, debe alcanzar un elevado grado de

(4) Ibid, p. 421 y 422.

(5) Robert Dubin, Las relaciones humanas en la administración (4a. imp.; México, D.F.: CECSA, 1982, c1977) p. 239.

confiabilidad en el comportamiento y un grado extraordinario de conformidad con las pautas prescritas de acción. De ahí se desprende la importancia fundamental de la disciplina, que puede estar tan estrictamente desarrollada en una burocracia. Y en donde la misma disciplina puede ser efectiva sólo si la pauta ideal está sostenida por sentimientos que entrañen devoción a las propias obligaciones, un agudo sentido de las limitaciones de la autoridad y competencia que se ejerza, y un desempeño metódico de las actividades rutinarias.

Hay un margen de seguridad, en la presión que ejercen estos sentimientos sobre el burócrata para conformarse al esquema de sus obligaciones, en una forma muy parecida a las tolerancias adicionales. Pero esto conduce al cambio de sentimientos, de los objetivos de la empresa a los detalles particulares de comportamiento requeridos por los reglamentos.

B) El Comportamiento Burocrático;

"La conducta de una persona en un momento dado depende del estímulo y también de sus mecanismos biológicos, de sus experiencias pasadas, del ambiente en que se encuentre en ese momento y, en general, de su personalidad" (6).

El análisis de las burocracias gubernamentales ha conducido a Downs (7) a proponer dieciseis leyes de las burocracias, las cuales sólo citaremos las más importantes en relación a la

(6) Fernando Arias G. Administración de recursos humanos (8a. reimp.; D.F.: Trillas, 1979, c1973) p. 53.

(7) Dubin, p. 247.

obra, para así, observar el comportamiento organizacional.

1.- Ley del control imperfecto.- Nadie puede controlar por completo el comportamiento de una gran organización.

2.- Ley del control decreciente.- Cuanto más grande sea una organización tanto más débil será el control sobre sus actos - - ejercidos por los superiores.

3.- Ley de la coordinación decreciente.- En tanto más grande - llegue a ser una organización, será más deficiente la coordinación entre sus miembros.

4.- Ley del conservadurismo creciente.- En toda oficina existe una presión inherente sobre la gran mayoría de los funcionarios para, a la larga se conviertan en conservadores.

5.- Ley de la expansión constante del control.- La cantidad y detalle de los informes requeridos por la oficina que controla tiende a elevarse constantemente con el tiempo, a pesar de la cantidad o naturaleza de la actividad que se vigile.

6.- Ley de los artículos gratuitos.- Las solicitudes de servicios gratuitos siempre se eleban hasta cubrir la capacidad de producción de la entidad en cuestión.

7.- Ley de la lealtad por beneficio propio.- Todos los funcionarios muestran una lealtad relativamente fuerte a la organización que controla su seguridad en el trabajo y sus ascensos.

Para nuestro estudio, nosotros consideramos algunos comportamientos de los burócratas; tales conductas las presentamos enseguida:

- a) La actitud rutinaria en la cual se pierde de vista el antecedente y consecuencia de lo realizado.
- b) El tiempo considerablemente exagerado para hacer determinado trabajo.
- c) La ausencia mental y por consiguiente laboral del empleado, lo cual origina que haya tiempos muertos.
- d) El trabajador simula laborar en su escritorio; leyendo, tomando café o realizando otra actividad que no se relaciona con su trabajo, en otras palabras, se esfuerza por no trabajar.
- e) Ni trabajan ni dejan trabajar, o sea que se apoderan de un elemento de nuevo ingreso y lo someten a una actitud burocrática.
- f) Manifiestan conocer sus derechos pero ignoran sus obligaciones.

Todas las actitudes anteriores van de la mano con la improductividad (producción muy baja).

Por otro lado se presenta a continuación el intervalo de actuación de los miembros de una organización burocrática.

actúa sumiso a los planes y normas

actúa en plena libertad

(se atenta contra los planes flexibles)

(no existe coordinación)

Actuar en cualquier extremo es atentar contra los principios de la administración.

Un punto importante del comportamiento en el medio burocrático, pudiera ser el hecho de encontrarse en una situación

que impida al individuo alcanzar un objetivo determinado, es - decir, la frustración. Dicha frustración tiene las siguientes reacciones (8):

. **Agresión.** - La energía de la motivación se dirige hacia el objeto frustrante, hacia la barrera que se ha interpuesto entre el organismo y su objetivo, para quitarlo o destruirlo, a este tipo de agresión se le conoce como directa; pero en ocasiones agredir el objeto frustrante es peligroso o inconveniente por alguna razón; no debe agredirsele directamente; la agresión - puede ser dirigida hacia otro lado; a este tipo de agresión se le conoce como desviada, quizá ilustre mejor este dicho en lo concerniente a este tipo de agresión desviada "No busco al que me la hizo sino a quien me la pague". De manera que, al no - agredir al objeto frustrante directamente el individuo puede - agredir a compañeros de trabajo, los materiales, familiares, - su automóvil, etc.

En otros casos puede suceder que la agresión se difiera - de ocasión y se realice en forma indirecta: Cuando en una organización muchas personas son constantemente frustradas pueden reunirse y agredir colectivamente a la empresa en forma de toruguismo o mediante huelgas.

. **Evasión.** - Esta forma de respuesta a la frustración consiste en alejarse del objeto frustrante. La evasión puede ser parcial o total. En el primer caso se presentan dos posibilidades:

- Evasión parcial física

(8) Arias Galicia, pp. 91-94:

- Evasión parcial psicológica.

La evasión parcial física está constituida por el ausentismo y los retardos, si a un trabajador le resulta frustrante su empleo, puede faltar injustificadamente, fingirse enfermo, pedir permiso, llegar tarde, etc. Lo importante es encontrarse el menor tiempo posible con el objeto frustrante.

La evasión parcial psicológica se presenta primordialmente - por medio de la ensoñación diurna, la diversión, etc. En lugar de poner atención a su trabajo, el empleado se dedica a soñar despierto, que es una forma de evadir la realidad frustrante, o puede ponerse a jugar con sus compañeros, o puede poner un libro abierto en el cajón central de su escritorio y abrirlo a fin de leer en lugar de trabajar.

En la evasión total decide dejar el empleo o buscarse - otro. Se presenta entonces la rotación de personal, o sea el - número de personas que causan baja en la organización y a quie nes se habrá de sustituir.

Además los trabajadores que se retiren de la organización y se vayan frustrados, serán propagandistas negativos de la - misma. A este tipo de reacción se le conoce como agresión dife rida.

. Regresión.- Consiste en ir hacia atrás, volver a etapas ya - superadas; en otras palabras que el empleado se comporte como un niño cuando su jefe le dé determinada orden.

. Aislamiento.- Si el trato con otras personas resulta frus- - trante ya sea por problemas de personalidad, diferencia de eda

des, de cultura, percepciones equívocas, etc. originaria como resultado el aislamiento. La persona deja de tener contactos amistosos o de trabajo con la demás gente.

. Racionalización.- Consiste en tratar de justificarse, en dar falsas razones para explicar ciertos hechos. La realidad es -- frustrante en estos casos y se prefiere disimularla.

. Resignación.- Ante repetidas frustraciones, la persona se resigna a no alcanzar su objetivo. Si un empleado no es cambiado de categoría después de infinidad de promesas por parte de su jefe, termina por no creerlo más y quedarse como está.

. Sublimación.- De todas las formas de respuesta a la frustración, es ésta la única positiva, la única que no agudiza los problemas, y consiste en superar las causas de la frustración o darles una adecuada salida.

Tocante a este inciso se menciona que la conducta individual y de los pequeños grupos se encuentra, por lo general, - dentro de los sistemas organizados más amplios. A través de varias contribuciones recientes, se ha llegado a conseguir algunos conocimientos profundos, muy útiles, relativos a la inte-gración individual y de los pequeños grupos dentro de organizaciones de cualquier clase. Las grandes organizaciones imponen condiciones especiales que pueden influir significativamente - en la conducta humana.

Además, cabe destacar lo que indica Niskanen (9) con respecto a las tradiciones erudita y popular, señalando tres pun-

(9) William A. Niskanen, Cara y cruz de la burocracia (España, Madrid: Espasa-Calpe, 1980) pp. 6 y 7.

tos de gran importancia que son:

1.- Nuestros actuales modelos de burocracia provienen de dos - tradiciones literarias, una erudita y otra popular. La mayoría de la literatura erudita se desarrolla en base a las contribuciones de Confucio, Platón, Max Weber y Woodrow Wilson. Esta - literatura generalmente presenta a la burocracia como una forma de administración pública deseable o por lo menos necesaria. El burócrata ideal es definido como preparado, industrial, - leal y desinteresado. Cualquier problema que aparece es atribuido, normalmente, a desviaciones del modelo ideal o a interferencias de las autoridades políticas en el proceso burocrático normal. El secreto de esta tradición es la de seleccionar a buenos hombres para los cargos públicos y darles información y poder para hacer lo que ellos crean que es de interés público.

2.- La actitud popular hacia la burocracia se refleja con mayor precisión en la literatura satírica - las observaciones - irreverentes de Balzac, Parckinson y Joseph Heller o las imágenes atemorizantes de Kafka, Koestler y Orwell.

Esta literatura generalmente representa a la burocracia - como ineficaz, hiperdesarrollada y opresiva.

El burócrata es caracterizado como estúpido, vago, malévolo y/o sobornable. La reacción corriente dentro de esta tradición es o de resignación o de injuria.

3.- Aunque estas dos tradiciones sugieren imágenes polarizadas de la burocracia, comparten el punto de vista de que el resultado final depende de los burócratas, esto es, personas al fi-

nal. Cuando las condiciones se reconocen generalmente como no satisfactorias, alguna teoría de complot (como la del "sistema", "el complejo industrial militar", etc.). Se ofrece como explicación junto con la idea de que la solución está en "retirar la manzana podrida".

Los partidos de izquierda siguen pensando que el cambio de burócratas por académicos resolverá el problema, y los partidos de derecha mantienen lo mismo, salvo que con hombres de negocios, ambos apoyándose en la ineptitud evidente del contrario. Estas explicaciones y soluciones tienen normalmente una aceptación más amplia, pero generalmente son erróneas. Lo más preocupante es que hombres buenos que trabajan duramente en sus empleos, bajo ciertas condiciones pueden y de hecho embrollan las cosas. El reto está en identificar las condiciones institucionales en las que la proporción de manzanas podridas sea tolerable y los hombres buenos sean más efectivos. Los modelos actuales de burocracia fallan principalmente en reconocer que "el comportamiento de los burócratas" y buró viene de terminado en primer lugar por los incentivos y restricciones específicas de la burocracia.

C) Las Relaciones humanas y el personal de la administración burocrática:

Las relaciones humanas, es un acto en el cual intervienen dos o más personas, es decir, cualquier relación interpersonal.

Quizás la expresión relaciones humanas, suene limitada a

cierta área de las ciencias sociales que se imparten por profesores, pero lo cierto es que abarca toda una gran gama de nuestras actividades cotidianas.

Cuando hablamos de la relación de dos o más personas implica que hay un intercambio de gestos, señas y palabras, que conforman una comunicación, entre ambas personas. Es probable que haya dificultades en las relaciones humanas si no se lleva a cabo una comunicación adecuada en términos de comprensión - por parte de los participantes.

En el mundo actual casi no hay momento en que no tengamos que relacionarnos con la gente que nos rodea, ya sea de una manera rutinaria, periódica o esporádicamente. Es por eso que la forma de cultivar buenas relaciones humanas es llevarse bien - con todas las personas, y la clave está en como reaccionar ante uno mismo, para determinar tales reacciones necesitamos conocernos así mismos y tratar de comprender a los demás.

Cuando uno se conoce así mismo y sabe las razones que lo impulsan a actuar se facilita mucho llevarse bien con la gente, pues, cuando haz satisfecho tus necesidades te sentirás menos tenso y con mejor estado de ánimo y viceversa, si se te ante pone un obstáculo te volverás irritable y antipático, o lo - que es lo mismo entrarás a un estado de frustración.

Las buenas relaciones humanas necesitan de mucha práctica y mucha paciencia, enfocadas a los deseos de todos los demás. La importancia de las buenas relaciones humanas nos proporcionará en gran medida el éxito en la vida cotidiana de todas -

nuestras actividades, tanto sociales, laborales, como para la formación básica humana.

En toda organización donde se encuentre el elemento humano, la administración de personal es importante de tal manera que las relaciones humanas jugarán un papel preponderante, por lo cual es necesario hacer hincapié a tres principios fundamentales; estos principios serán la base para llevar a cabo una - correcta política de personal y con éste una eficiente administración del mismo.

Dichos principios son:

- "1.- Reconocimiento de la importancia del elemento humano.
- 2.- Mantenimiento de buenas condiciones de empleo.
- 3.- Aprovechamiento del potencial humano, canalizándolo dentro de la organización" (10).

La inmutabilidad de estos principios se combina con la - flexibilidad que habrán de tener las técnicas necesarias para su implantación, que han de saber adaptarse a los distintos ca sos y situaciones.

Las principales funciones que han de desarrollarse en una política planificada de personal son: Selección, Orientación, formación y perfeccionamiento, valoración y calificación.

Dentro de los procesos administrativos, debemos reflexionar que el elemento humano está sujeto a múltiples tensiones - que pueden variar desde el autoritarismo de los directores, je

jes de personal o de departamento, hasta el quebrantamiento de la autoridad y como consecuencia un ambiente físico nada favorable (higiene, estética). Del mismo modo las tensiones se pueden originar en las condiciones de trabajo; sueldos bajos, desigualdades en las oportunidades de ascenso, inestabilidad del empleo, condiciones ambientales (ruido, calor, frío, malos olores, falta de iluminación, etc.). En cambio otros factores, - condicionan positivamente el desarrollo de la personalidad del trabajador y alejándolo de las tensiones laborales, son la participación, la responsabilidad y la satisfacción.

El trabajador, aparte de asegurar la subsistencia, es un medio para adquirir prestigio. Es fácil observar, que cuando - un servidor público no encuentra seguridad y reconocimiento social en las labores que se le encomiendan, su constante deseo es dejar cuanto antes sus actividades, es decir, espera con ansia la hora de salida.

La dirección administrativa gubernamental se origina en - el ejercicio de la autoridad, la cual surge a su vez de las decisiones de carácter administrativo que los funcionarios deben adoptar bajo las normas legales, y en la ejecución de un pro-grama correspondiente a la política que adopte el Estado.

Estas decisiones pueden ser de carácter económico o profesional, pero la relación de una autoridad jerárquicamente superior a un subordinado, es de índole administrativo.

La relación de dirigir consiste en garantizar el trabajo y la colaboración de las personas que están subordinadas, la -

capacidad de mando, es un atributo de la personalidad humana - que lleva a mantener unidas a varias personas en la consecución de un fin, mediante valores subjetivos. En la capacidad de mando de la función directiva actúan dos factores:

"1.- El conjunto de conocimientos y de información que posee el dirigente.

2.- El modo ó los medios a través de los cuales traduce tales conocimientos en acción administrativa" (11).

Es necesario aclarar como la personalidad del hombre, está influenciada hondamente por el medio social en que se desenvuelven los grupos humanos.

Respecto de la influencia externa que afecta a la conducta de los empleados la clasificación que hacen Herbert A. Simón, D. W. Smithburg y V. A. Thomson (12) es la siguiente:

a) Las actividades generalizadas en la sociedad y consideradas como normas de conducta social, que forman parte de la tradición de aquella, y costumbres que determinan una conducta administrativa.

b) Los elementos de la personalidad que tienen gran importancia en la actividad administrativa.

c) La formación del individuo por las experiencias de organismos exteriores (la familia, la iglesia, el sindicato, - etc.).

d) La educación, el adiestramiento y la experiencia pre-

(11) Ibid.

(12) Ibid.

via en esa clase de trabajo.

La Administración de personal se humaniza, no sólo a través de incentivos, sino también de la participación y comunicación, y la participación en la ordenación del trabajo satisface las necesidades de autosatisfacción de reconocimiento, de dignidad y libertad y de tener propósitos en la vida conectándolos racionalmente con fines administrativos de utilidad social. Todo progreso dentro de la organización deberá depender también del espíritu de equipo que corresponda a la unidad social.

La comunicación viene a darle una concepción a los programas administrativos, logrando la coordinación que conduzca al desarrollo de los fines comunes. La participación y comunicación en las actividades administrativas constituyen una parte fundamental de las relaciones humanas en la administración gubernamental.

Desde el inicio de la administración como herramienta e instrumento de todo organismo público o privado, con fines de lucro o sin ellos, dieron mayor preferencia a las máquinas, a los métodos o las cosas dejando pasar un punto, tal vez, si no es que el más importante como es el personal. Al personal se le puede entusiasmar o desanimar, según la importancia que se le dé en la organización y en el desarrollo de sus actividades.

Hay algunos autores, que consideran las relaciones humanas deberían ser la parte más importante no sólo de la administración de personal, sino de toda la empresa misma, y no colo-

carla entre una de las que maneja la organización dentro del -
area de personal.

Ha habido opiniones contrarias a la mencionada, las cua--
les la critican y dicen que es una doctrina sentimental y ton-
ta, idealista e impracticable, opuesta a consideraciones prác-
ticas, como son la obtención de utilidades, la eficiente conta-
bilidad de costos, la organización y automatización.

La crítica se fundamenta principalmente por la siguiente:

Las relaciones humanas son enemigas del progreso por los
puntos señalados. Sin embargo su importancia nunca se ha perdi-
do, por el contrario, se ha estado buscando la forma de armoni-
zar lo humano con el rendimiento y la eficacia, pues de dicha
unión se tendrá siempre presente los aspectos más importantes
de toda organización. En teoría se tiene presente la importan-
cia del elemento humano, pero hablando en el terreno de la - -
práctica se da muy mínimamente. Pero si se sigue descuidando -
este aspecto tan significativo, puede llegar al momento en que
el grado de desarrollo, la automatización y las computadoras -
hagan a un lado la personalidad y el espíritu humano. Los admi-
nistradores y demás profesionales que se encargan de realizar
la función de administración de personal tendrán que dedicarse
a su tarea más profundamente que como lo han venido haciendo -
ahora.

En todas las organizaciones, se trabaja a base de recur--
sos monetarios y técnicos manejados por elementos humanos. Los

recursos varían dependiendo de la magnitud y complejidad de la organización, pero el personal siempre estará presente para su manejo, independientemente del tipo de organización, por lo que es indispensable considerarlo, además de que todos los problemas administrativos se refieren principalmente a aspectos relacionados con individuos.

La administración pública en relación al personal, contempla el mejoramiento de las relaciones humanas, diremos que una buena administración de personal no dejará de reconocer la importancia que tienen las relaciones humanas dentro de la administración general del sector público.

Es importante el papel que juega la personalidad de los individuos en toda organización, ya que como se ha venido mencionando, es la calidad de los hombres lo que eleva el rendimiento en cualquier organización.

Mosher C. Frederick y Cimnino Salvatore (13) dicen que el acto de dirigir consiste en garantizar el trabajo y la colaboración de las personas que están subordinadas. La personalidad directiva se forma, no sólo de atributos formales, sino con la existencia de ciertas capacidades y actitudes esencialmente humanas.

Las capacidades personales se deben considerar principalmente así:

a) La capacidad de organizar (delegar funciones y responsabilidades). Debe tener como objeto, evitar esfuerzos innecesarios.

(13) Ibid.

sarios.

b) La capacidad de seleccionar el personal adecuado y de formarlo para las diferentes necesidades del presente y dentro de los límites del posible futuro.

c) La capacidad de sacar conclusiones para poder tomar de cisiones.

d) La capacidad de equilibrio emocional y tolerancia sin perjuicio de la firmeza y el conocimiento de las condiciones - en que actúa, para poder ejercer una vigilancia positiva sobre el trabajo de los demás.

D) El Problema de la Rutina:

Tomando en consideración lo que comenta Argyris acerca de que "Muchas personas se adaptan fácilmente a un trabajo aburrido. No centran la vida en su trabajo, no esperan obtener demasiadas satisfacciones del mismo, y por consiguiente, no se - - sienten defraudadas cuando les ofrece muy poco en lo que se refiere a estímulos o sentido creador" (14). Y ciertamente, hay quienes sugieren que muchas personas no desearían llegar a un nivel elevado de estímulos y autonomía en el trabajo, aunque - esto fuera viable. Probablemente esos individuos son inmaduros, pero esto se debe más al ambiente familiar que al laboral; han aprendido a depender de los demás en su infancia y es muy poco probable que modifiquen este criterio más tarde en la vida.

(14) Leonard R. Sayles y George Strauss, El comportamiento humano en las organizaciones (México, D.F.: Herrero, 1969, c1966) p. 28.

Según ciertos estudios, la jubilación no acarrea automáticamente rápido empeoramiento de la salud física y mental como se suponía en otro tiempo; la salud tiende a mejorar después de la fecha de retiro. Por otra parte, los datos existentes sobre la repercusión del trabajo no especializado en la salud mental, no son todavía completos.

Aparentemente no todo mundo padece por igual, por el hecho de trabajar en una labor no especializada, y algunos se adaptan más fácilmente que otros. Tampoco resulta evidente que la mala salud mental se derive de la naturaleza intrínseca del trabajo no especializado o del hecho de que ese trabajo está mal retribuido y tenga una categoría inferior, tanto fuera como dentro de la actividad laboral.

En la medida en la que las perturbaciones mentales son provocadas por presiones económicas y sociales en el hogar, una solución más satisfactoria que la del mejoramiento de la satisfacción en el trabajo podría consistir en percibir mayores salarios.

Hoy en día la actitud ante el trabajo difiere mucho, según los distintos grupos ocupacionales. Para algunos el trabajo ha pasado a ser la cuestión fundamental de la vida. Y la función principal del ocio consiste en recuperarse para poder trabajar más. Es cierto que muchas personas piensan de este modo. Y de hecho, ciertas sociedades anónimas parecen considerar que su personal debería comportarse como hombres de empresa las veinticuatro horas del día. Ahora bien, el foco central de

interés de la vida de otras personas no es el trabajo (que - - constituye simplemente el modo de ganarse la vida) sino el hogar y la colectividad. Para estas personas el hecho de crear - una familia, de participar en los asuntos de la colectividad, constituye una forma de desarrollar la capacidad creadora y la propia autonomía.

"En un reciente estudio hecho por varios autores reconocidos se resumen las tendencias en todo el mundo, se predica, - que en el futuro el trabajo revistirá un carácter cada vez más rutinario, y proporcionará un número cada vez menor de oportunidades para desplegar la capacidad creadora y el criterio propio. Por otra parte, al reducirse las horas laborales, surgirá un nuevo "bohemia" fuera de la oficina, puesto que la gente aspira a alcanzar la autoexpresión fuera de su trabajo" (15).

A partir de estas predicciones, hay quienes llegan a la - conclusión de que quizá la mejor utilización de nuestros recursos, consista en acelerar la automatización, abreviar lo más - posible la semana laboral, hacer caso omiso de las satisfacciones en el trabajo y concentrar nuestras energías en lograr que el ocio tenga un mayor sentido. Otros como Erick Fromm afirman que "es imposible compartimentalizar el trabajo y las actividades de ocio y que una expansión de estas últimas no podrá nunca hacer las veces de lo que se eche de menos en el trabajo. - Se sugiere de hecho, que las rutinas laborales tienen las rutinas de ocio y que los que tienen trabajos rutinarios tienden a dedicarse a tipos de ocio pasivos y también rutinarios" (16).

(15) Ibid, p. 31.

(16) "Nota" Apuntes.

A continuación presentamos un cuadro expuesto por Sayles y Strauss (17), resumiendo estas argumentaciones:

La satisfacción en el trabajo es importante

1.- Todo el mundo quiere llegar a la autorrealización.

2.- Los que no quieren obtener una satisfacción en el trabajo no llegan nunca a la madurez psicológica.

3.- Los que no consiguen la satisfacción en el trabajo se quedan frustrados.

4.- El trabajo es fundamentalmente para la vida del hombre.

5.- Los que no trabajan no son felices, todo el mundo quiere trabajar aunque no esté obligado a ello.

La satisfacción en el trabajo no es importante.

1.- Algunas personas prefieren un trabajo que no sea estimulante.

2.- La personalidad individual queda fijada antes de que la gente empiece a trabajar. No cabe imputarle al trabajo.

3.- Casi todo el mundo tiene unos niveles de aspiración relativamente bajas, por lo que se refiere a la satisfacción laboral y se resigna a que su trabajo sea rutinario.

4.- Se trata de un valor puramente intelectual. Muchas personas centran su vida en la familia y en la sociedad.

5.- Aunque existen presiones sociales para tener un trabajo, esto no quiere decir que el trabajo sea estimulante.

6.- La falta de un trabajo estimulante provoca enfermedades mentales.

7.- Las pautas de ocio y trabajo están íntimamente relacionadas. Los que tienen trabajos que no constituyen una labor en los que se puede reflejar la actividad creadora se dedican a un ocio que tiene esas mismas características.

8.- La falta de satisfacción en el trabajo y la alienación del mismo traen consigo una menor moral laboral, una menor productividad y una sociedad enferma.

6.- Las enfermedades pueden deberse a unos ingresos reducidos o a la baja categoría de unos trabajos rutinarios. En todo caso, las conclusiones de las investigaciones realizadas no son tajantes sobre este particular.

7.- Una nueva vida bohemia fuera del trabajo compensará el aburrimiento cada vez mayor que se experimenta en la misma.

8.- Sólo podemos proporcionar un trabajo estimulante a todo mundo a costa de suprimir nuestra tecnología de producción en masa en nuestro alto nivel de vida...

Y la sociedad no está dispuesta a pagar este precio.

Casi todos los trabajadores, consideran que toda labor que requiere de ellos una atención de superficie, constituye una tarea aburrida, mentalmente agotadora e indeseable.

Hay empleados que pueden adaptarse relativamente a trabajos monótonos y que no requieren atención. Estos empleados parecen sentir muy poca necesidad de obtener una satisfacción - por el propio trabajo, y se pasan la jornada laboral dedicados a sus ensoñaciones diurnas.

El que un trabajador consiga o no reajustarse a un trabajo monótono, dependerá en parte de su nivel de aspiraciones y de la importancia que tenga el trabajo en el plano de sus objetivos globales.

Wyatt y Langdon sugieren que "Los extrovertidos y los que poseen una inteligencia superior son los que más probabilidad tienen de aburrirse con los trabajos monótonos. Pero esto quizá se deba simplemente al hecho de que aquellos tienen mayores oportunidades en otros sitios" (18).

En sus esfuerzos por disminuir el aburrimiento, los empleados recurren a numerosas formas de diversión. Por ejemplo, pueden intentar convertir su trabajo en una especie de juego, o bien recurrir a actividades sociales, sindicales o contra la empresa.

Todas estas actividades pueden utilizarse como medios para descargar la agresividad. Dichas actividades se citan a continuación (19).

a) Convertir el trabajo en un juego.- Da al trabajador la oportunidad de manifestar su capacidad creadora y le proporciona

(18) *Ibid.*, p. 53.

(19) *Ibid.*, p. 53 y 54.

na objetivos para alcanzar, los cuales vale la pena trabajar.

b) La modificación de los requisitos laborales.- Los trabajos reducen a veces la monotonía de su trabajo, introduciendo en él variaciones que la dirección de la empresa no ha previsto. Pueden dedicarse a intercambiar sus trabajos respectivos, modificar partes del mismo y evitar otras por completo. - Alargan el período de preparación, encuentran excusas para recoger las piezas con mayor frecuencia.

c) Absentismo y rotación de personal.- Otro modo de acomodarse a un trabajo desagradable, consiste en evitarlo lo más posible. En la práctica, esto lleva al absentismo, a las visitas frecuentes al dispensario médico, a pasar un tiempo excesivo en el lavabo, a fingir enfermedades e incluso a veces a despedirse pura y simplemente. Algunos han dicho que los trabajadores pueden incluso conscientemente desear que les ocurra algún accidente. El absentismo llega a cifras máximas en las tareas que requieren menos competencia, tienen un carácter más repetitivo, y dan a los trabajadores una oportunidad mínima de expresarse así mismos.

d) Actividades contra la dirección.- En cierto sentido, las actividades contra la dirección constituyen una reacción manifiesta a la frustración que produce el trabajo.

Resumiendo todo lo anterior diremos que: La empresa paga un precio por la simplificación del trabajo, la rutinización y la facilidad de supervisión inherente al trabajo producido.

El costo consiste fundamentalmente en apatía y aburrimiento

to, al quedar eliminados del trabajo las satisfacciones positi
vas. El hecho de estar confinado físicamente y limitado social
 mente, a los contactos con el propio supervisor hace que el
 trabajador vea muy poco lo que es la organización total, y me-
 nos del servicio que se está realizando. No resulta pues, sor-
 prendente que sienta con frecuencia muy poco orgullo por el
 trabajo, ni tampoco identificación con el mismo. Ahora bien, -
 los trabajadores recuperan algunas satisfacciones que necesi-
 tan modificaciones informales de los momentos de trabajo.

Por otra parte, muchos empleados tienen niveles bajos de
 aspiración que son compatibles con la poca iniciativa, que se
 exige en estos trabajos, y otros han transformado el sentido -
 de la palabra "Progreso" a fin de compensar la falta de una ta
 rea profesional interesante.

Hay que indicar también, que si el trabajo es rutinario -
 demandará una supervisión mínima, y si es complicado demandará
 una mayor supervisión.

Va para concluir, diremos que este tipo de problema se da
 gracias a que la dirección de estas empresas, no fomentan un -
 sentido de progreso y dedicación a la organización, ajustando
 los trabajos en una escalera de ascensos; no proporcionar me--
 tas a donde poder llegar; no establecer cargas de trabajo; - -
 etc.; etc.

CAPITULO VI

PODER Y DOMINACION DE LA BUROCRACIA

Primeramente diremos que Weber usa poder, autoridad y dominación como sinónimos y que define al poder como: "La posibilidad de imponer la voluntad de una persona sobre el comportamiento de otras" (1)

Ahora trataremos unas cuantas palabras acerca del poder de la burocracia en cuestiones de sociedad, posteriormente hablaremos un poco más del poder burocrático a nivel organizacional.

La administración burocrática toma su poder de decisión políticamente, lo cual impide la participación de los individuos en la vida económica, social y política, es decir, la actuación está bastante controlada. En este sentido Rusia es el ejemplo más palpable.

Es ya muy común señalar la importancia de este fenómeno en las organizaciones de gran escala. Lo que no carece de justificación, desde luego. Como Etzioni señala "Nacemos dentro de organizaciones, somos educados por ellas, y la mayor parte de nosotros consumimos buena parte de nuestras vidas trabajando para organizaciones" (2).

Con razón nuestra organización ha sido llamada burocrática.

La administración pública se ha burocratizado progresiva-

(1) Sergio Hernández y Rodríguez, Administración I (2 Vols.; - México, D.F.: FCA, UNAM, 1976) p. 317.

(2) Adalberto Ríos y Andrés Paniagua, Orígenes y perspectivas de la administración (2a. reimp.; México, D.F. Tallas, 1979, e1977) p. 128

mente, la burocracia se ha introducido en forma gradual en todas las instituciones. De tipo educativo, religioso, económico, etc. Es más la proliferación de las organizaciones, la concentración del mando en la torre jerárquica y, en general la adopción del tipo burocrático de organización. El ejército, la iglesia y la universidad, van perdiendo su aspecto tradicionalista, ya que son cada vez más regulados por reglas racionales e impersonales para conseguir la máxima eficiencia.

En este sentido, la empresa de gran escala es el ejemplo más representativo.

Uno de los aspectos particulares de la autoridad en las organizaciones formales que merece atención especial, es la relación de autoridad entre el jefe y su personal, la burocracia. Esta clase especial de relación entre el jefe y la burocracia de una organización nos conduce directamente al análisis de distintas clases de autoridad organizacional. Siguiendo a Weber (3), distinguiremos entre tres clases de autoridad; Racional, Tradicional y Carismática.

La autoridad racional es aquella que descansa en la creencia, por parte del subordinado, en la legalidad y propiedad de las reglas que gobiernan a la organización y en los derechos de los elevados de la jefatura de emitir órdenes de acuerdo con dichas reglas. Así pues, en una organización militar, los artículos de guerra son las reglas legales que gobiernan, aceptadas por los componentes del ejército. Un oficial al mando lo

(3) Robert Dubin, Las relaciones humanas en la administración (4a. imp.; México, D.F.: CECSA, 1982, c1977) pp. 408 y 409.

consideran que tiene el derecho de ejercer y de hacer cumplir esas reglas, sin considerar lo que haya sido, ya que ese derecho de autoridad se lo otorga el cargo que ocupa. Cuando la autoridad organizacional es racional, las reglas de la organización son promulgadas por una decisión consciente, y están sujetas a pruebas de suficiencia en su ejecución.

La autoridad tradicional es aquella que descansa en la creencia, por parte de los subordinados en la santidad de las tradiciones consagradas por el tiempo y en el derecho legítimo o status de los que ejercen la autoridad de acuerdo con ellas. en Japón, la autoridad del emperador estaba basada en la creencia de una larga tradición ya que era considerado como descendiente directo del cielo, "el hijo del cielo", y la persona del emperador estaba juzgada como fuente exclusiva de la última autoridad en el país.

La autoridad carismática descansa en la devoción de los subordinados hacia un individuo que creen tiene características excepcionales que lo colocan muy por encima de los demás.

Dubin señala que entre las tres clases de autoridad, es variable indicar como el personal de un jefe está relacionado con él y con la organización. Examinando la organización típica del personal administrativo, la forma de ejercer la autoridad y el objeto de la obediencia del personal en cada clase de autoridad. La tabla que sigue es un compendio del análisis:

<u>Tipo de autoridad</u>	<u>Organización típica del personal</u>	<u>Forma típica de ejercer la autoridad</u>	<u>El personal obedece a</u>
Racional	Burocracia	Delegación racional	Orden impersonal legalmente establecida.
Tradicional	Servidores	Delegación ad hoc	Persona del jefe.
Carismática	Personal (particular-sin vientes).	Directa Sin delegación.	Persona idealizada del jefe.

Marshall (4), estudioso de las actividades en el área gubernamental, enfatiza que una organización nueva crece en la misma forma en que una célula viva se ve afectada por la multiplicación biológica.

Primero se establece el área de acción. Entonces se escogen los candidatos para los puestos vacantes. En este momento se ha establecido la delegación principal, ya que el nuevo jefe será responsable de seleccionar sus subordinados y ellos continuarán la escala jerárquica. Este proceso continúa hasta que todos los puestos quedan ocupados. Finalmente dice que la burocracia es universal, con fuerza en cualquier sistema. La única esperanza para controlarla es entender sus causas y manifestaciones de tal manera que su aparición sea contrarrestada por las medidas apropiadas.

Por último hacemos mención de lo que señala Robert Townsend, con su notable humor y desenvoltura, "Y dios creó la organización y le dio dominio sobre el hombre" (5).

(4) J. Antonio Fernández Arena, El proceso administrativo (11 ed.; México, D.F.: Diana, 1979, c1977) p. 44.

(5) Robert Townsend, Arriba la organización (7a. ed.; México - D.F.: Grijalbo, c1980) p. 10.

A) El problema del cambio en una organización burocrática:

Las estructuras burocráticas ofrecen a menudo resistencia al cambio, incluso aquellas que podrían aumentar su eficiencia.

Vivimos en un mundo en constante cambio, pero tendemos a oponernos a los cambios que se refieren a nuestras relaciones laborales e interpersonales, porque estos cambios amenazan la seguridad de los modos ordenados y normales que hemos conocido en el pasado y también amenazan nuestra propia categoría social.

Para que una entidad logre sobrevivir, es necesario que sepa reaccionar ante la variación de las condiciones cambiando también, ella misma. Debe prever los cambios ambientales, modificando su propia política y estructura con la debida anticipación, a fin de satisfacer los requisitos que se planteen en el momento en que se presenten.

La capacidad de introducir cambios con un mínimo de resistencia es una dote decisiva de la dirección.

La resistencia al cambio puede manifestarse de modos inesperados, asumiendo las reacciones negativas (agresión, regresión, etc.). Puede revestir la forma de absentismo, peticiones de traslado y toda una serie de razones pseudológicas por las que se explica la razón por la cual no saldrá bien el cambio. Un síntoma muy claro de resistencia es que se pone de manifiesto una serie de objeciones aparentemente emocionales o irracionales, que se oponen a los cambios de menor entidad; estas reacciones indican a veces que están en juego problemas mucho

más profundos.

No siempre se opone resistencia a los cambios. Algunas formas de cambio son acogidas con gusto, por ejemplo los salarios incrementados.

No es el cambio en sí el que produce la resistencia, sino el sentido que tiene el cambio para la persona afectada por él.

La razón más evidente que provoca la resistencia ante los cambios, puede ser económica. Los trabajadores buscan el bienestar económico y el de sus familias.

Otra podría ser, la asignación de tareas complementarias y el hecho de ser trasladados de un puesto a otro, así como implantar nuevos sistemas, (extraños, amenazadores y preñados de incertidumbre) aunque se traten de una mejora.

En los trabajos rutinarios, las órdenes directas dadas por la dirección son relativamente poco frecuentes. Cuando se produce un cambio, pasan a estar sometidos a todo tipo de presiones insólitas por parte de los supervisores y del jefe. De pronto, se encuentran con que alguien les está controlando rigurosamente y agobiándoles con un número de órdenes superior al habitual.

Cualquier cambio en alguna de sus partes integrantes de la empresa, exigirá o traerá consigo probablemente una modificación o reordenación de otras partes.

El impacto del cambio en una organización resulta siempre difícil de predecir. ¿Se deben introducir los cambios lenta o

rápidamente? La respuesta no es clara, muchos consideran que conviene "apresurarse despacio", basándose en que los cambios lentos son menos perturbadores que los rápidos y proporcionan mayores oportunidades de readaptarse a la situación. Cuando hay tiempo por delante lo nuevo se funde fácilmente con lo viejo.

Cuando se imponen unos cambios rápidos, pueden provocar una resistencia violenta y la perturbación consiguiente puede conmover a toda la organización. Quizá se produzca cierta resistencia a los cambios lentos, pero en todo serán menos intensos en cualquier momento. Si se introduce el cambio con la suficiente lentitud, quizás ni siquiera sea percibido por los afectados, o bien la organización empezará a acostumbrarse a los cambios constantes y graduales como proceso natural.

Los cambios lentos traen consigo ciertos peligros. Todo cambio tiene amplias ramificaciones y tenderá a ser menos eficaz si es simplemente un "tapón" que se pone al conjunto existente de normas y procedimientos. Al introducir un cambio es mucho mejor que la dirección examine todo el proceso para determinar cuales son los reajustes que hará. Cuando la dirección introduce cambios lentos, no suele efectuarse una reevaluación total, y se continúa con unos procedimientos y sistemas que cada vez resultan menos inadecuados a la nueva situación.

Un cambio rápido elimina la necesidad de la constante serie de reajustes que exige el cambio lento, y que dejan a la

empresa en un estado interminable de agitación.

Según P. M. Blau (6), "cuando se funda una organización, su estructura refleja, por lo general, los últimos progresos de la tecnología y las prácticas administrativas. Sin embargo una vez fundada, esa estructura tiende a permanecer intacta durante cierto tiempo; apenas es afectada por los avances de la tecnología y a menudo se mantiene insensible a los cambios de los procedimientos operativos que podrían permitirle lograr un mejor funcionamiento".

"La resistencia al cambio obedece a muchos factores. Los cambios a menudo ponen en peligro la carrera del personal y amenazan intereses creados, lo cual genera resistencia a las innovaciones. Al parecer, es necesario que se produzca una crisis o un cambio en la administración jerárquica para que sea posible la reorganización".

A esto Henry H. añade, "La reorganización puede llevar a cabo el traslado de ejecutivos incompetentes de sus puestos importantes y de la organización. El personal productivo durante los años anteriores quizá ya no sea efectivo. Cierta personal deficiente es el producto normal de la dificultad de prever la capacidad humana" (7).

Acerca de este tipo de problema, podemos añadir que un sistema de organización rígido, no puede adaptarse con facilidad a los cambios, y a cualquier modificación tiende a resis--

(6) P. M. Blau, *La burocracia en la sociedad moderna* (3a. ed.; Buenos Aires: Paidós, 1974) pp. 53 y 55.

(7) Henry H. Albers, *Principios de organización y dirección* (1a. reimp.; México, D.F.: Limusa, 1974, c1968) p. 298.

tirse.

El cambio es uno de los problemas más corrientes. Y sin embargo, la dirección de la empresa padece una percepción selectiva al respecto. Por desgracia es demasiado frecuente que se preocupe por los aspectos técnicos del cambio, y que por ello no sepa tomar en consideración los problemas de las relaciones humanas que pueden crear muchos cambios. No se da cuenta de que incluso un cambio pequeño puede tener profundas ramificaciones y que la gente se opone a los cambios, aunque sean en su propio beneficio. Todo el mundo tiene intereses adquiridos en lo antiguo y teme la incertidumbre de lo nuevo. Se dan diferentes significados al cambio y a nadie le gusta que violen sus costumbres tradicionales, idiosincracia, etc.

Rara vez nos oponemos al cambio por obstinación, esa resistencia se debe a que nos hiere económica, psicológica o socialmente.

Tratando de hacer un pequeño resumen relacionado a este tema, tomando como base a Gloria del Angel (8), vemos lo siguiente:

Cuando suceden más conflictos dentro de una organización se establecen más reglas, y las decisiones serán tomadas de más arriba, quedando la comunicación más distante con un sistema menos flexible de enfrentarse al cambio una organización burocrática.

(8) Gloria del Angel Barona [et. al] "Las relaciones humanas en el sector público federal de México" (Tesis de licenciatura en administración; México, D.F.: FCA, UNAM, 1976) h. 31-33.

Las organizaciones de este tipo pueden cambiarse:

1.- Desde arriba.- El poder está restringido por las descripciones detalladas de tareas y delimitación de funciones.

Los de la cima pueden cambiar el trabajo y las funciones realizando una reorganización (variar de lugar "cajones" dentro del organigrama o alteración de funciones). Sólo que en poco tiempo dichas estructuras se endurecen.

2.- Desde adentro.- Ninguno tiene autoridad para cambiar el trabajo de los demás. Las relaciones con los supervisores son del tipo en que se rinden informes, y no hay permiso oficial para hacer cambios. En otras palabras, los individuos son contratados para desempeñar su trabajo y no para tratar de cambiar la organización, porque en caso de intentarlo serían eliminados (despedidos).

3.- Desde afuera.- La organización es atacada por críticos, investigada y plagada de recomendaciones por asesores sin hacer caso, ya que los burócratas que se encuentran arriba no pueden efectuar una adaptación significativa.

Según dicha tesis, la única condición para que exista el cambio, es la presión desde arriba, desde adentro y desde el exterior, es decir, la unión de las tres fuerzas.

Podemos deducir que la mayoría de las burocracias gubernamentales, están marcadas por una fuerte estructura jerárquica, que no sólo inhibe las iniciativas del cambio, sino que construye seriamente el grado en que dichas iniciativas llegan a -

los niveles superiores.

La competencia profesional se encuentra regularmente en los niveles inferiores, si los superiores son refractarios a la reforma, la inhabilidad de miembros más jóvenes para realizar el cambio será el origen de frecuentes frustraciones.

Pensamos que en este tipo de instituciones, es difícil que haya un cambio un tanto radical, una posible solución sería la de implantar y planear a largo plazo un desarrollo organizacional (D.O.) con objeto de preparar y desarrollar gente más competente en cuestiones administrativas y un comportamiento más humanista, así como resolver problemas de despersonalización del trabajo, por ser este muy arduo y porque esté llevando a la enajenación total.

Además el D.O. es una técnica administrativa de la dirección para implementar cambios en las estructuras y procesos de organizaciones, que rompan la resistencia al cambio y logren mejorar el ambiente laboral. Aún así, aplicando esta técnica resultaría problemático el cambio, por el hecho de que ésta es extranjera y por la cultura organizacional que tenemos.

Va para concluir y para variar, mostramos algunas líneas del singular humor de Robert Townsend. "En la compañía normal, los chicos del correo, el presidente, los vicepresidentes, y las taquígrafas tienen otras cosas en común: son dóciles, están aburridos y deprimidos. Atrapados en las casillas de la organización, se han convertido en esclavos de las normas de las jerarquías privadas y públicas, que negligentemente, siguen

dirigiendo porque nadie las puede cambiar" (9).

B) Consecuencias socioeconómicas, políticas y administrativas de la burocracia:

Se podría decir que la economía de nuestro país, es mixta en el sentido de que es un sistema social, que sin ser un país capitalista ni socialista podría escapar a los extremos y a - falta de uno y otro tomarla de ambos lo mejor: esto es del capitalismo supuestamente la libertad y del socialismo la justicia.

El desarrollo de nuestro país es profundamente desigual - por las grandes diferencias entre regiones, sectores, actividades y niveles de ingreso de las diversas clases sociales; esto es consecuencia principalmente de las políticas económicas que erróneamente se han seguido, y de la ya mencionada crisis que impera en el mundo capitalista. Las políticas que se han estado implantando en nuestra economía por el gobierno durante los dos últimos sexenios (70-76 y 76-82) tenían como finalidad la de hacer más dinámica la economía, la de desarrollar sectores estancados y la de disminuir el desempleo, por medio de la ampliación de organismos paraestatales y del gasto público; para que conjuntamente ayudaran a disminuir la dependencia con el exterior.

Los resultados obtenidos a finales de 82 fueron contraproducentes, pues empeoraron la situación, aumentando el desem-

(9) Townsend, p. 12.

pleo, acelerando la inflación y la devaluación, y en el la - - peor crisis que ha vivido México en su historia desde la revolución. Lo que se consiguió fue un gran crecimiento del sector público, donde los únicos beneficiados son los burócratas mantenidos por el pueblo, disminuyendo el nivel de vida de la clase media y baja.

Por lo que respecta al desempleo el gobierno establece le gislaciones laborales, que han hecho incosteable a los empresarios el contratar trabajadores, que por sus escasos conocimientos y baja instrucción producen menos que los sueldos y prestaciones que oficialmente se les tiene que pagar. Entre más exigencias y limitaciones pongan a quienes contratan trabajadores habrá menos fuentes de trabajo. Por otro lado, el gobierno para disminuir el desempleo crea fuentes de trabajo improductivas, dejando de crear más en el sector privado por el alza de impuestos y costos que originan las estatales, al requerir subsidios que crean ellas. Además no son empleos sino subempleos, pues aunque ganan y gastan dinero, muchas de las personas no producen nada, lo que es altamente inflacionario, crean demanda pero no oferta.

El aumento de impuestos se da como consecuencia del excesivo gasto público y ha originado un círculo vicioso: el particular busca pagar los menores impuestos posibles o evadir al fisco. Por otro lado, el gobierno busca aumentar los impuestos para sacar adelante sus proyectos. La administración pública cuenta principalmente con cuatro fuentes de financiamiento; -

vla impuestos, préstamos internos y externos, emisión monetaria del Banco de México y las utilidades obtenidas de sus empresas.

Estas fuentes financian: subsidios, importación de productos básicos, el sostenimiento del aparato burocrático y el respaldo de planes y programas (locales y federales).

Las fuentes que financian el gasto público son insuficientes, y el uso inmoderado de éstas ha originado junto con otros factores la crisis de nuestro país; los impuestos se han elevado tanto que es muy difícil aumentarlos; los préstamos internos se dan por medio del ahorro de los particulares que apenas recuperan la confianza en el gobierno, y los externos son casi imposibles, puesto que la deuda ha llegado a su límite y apenas se pueden pagar los intereses derivados de ella; las utilidades que se obtienen de las empresas públicas contribuyen mínimamente y algunas hasta tienen que ser subsidiadas; la emisión monetaria ha sobrepasado su capacidad ya que la inflación que es consecuencia del excesivo circulante monetario, se ha acelerado y es difícil frenarla.

Se dice que los burócratas se acostumbran a pensar poco, que pierde iniciativa o se inclina por el tradicionalismo y no por la innovación. Esto trae consigo una vida improductiva, no sólo de la persona, sino también de la institución y en general del país.

En este caso Mendieta y Nájera señala que "Es peculiar de la burocracia el carácter improductivo de sus actividades admi

nistrativas. El burócrata generalmente no agrega nada a la producción económica y de ahí el cierto desdén con que se les mira por los hombres de acción, industriales, comerciantes, obreros, artesanos, que tienen la conciencia de producir alguna riqueza o de contribuir a su distribución valorándola en alguna forma por medio del trabajo material" (10).

La corrupción es un acto antisocial, que provoca el mal funcionamiento de la administración pública y por consiguiente a la sociedad en general. Actualmente la corrupción se está tratando de reducir y se está "consiguiendo" según el gobierno pero la realidad es otra, pues día a día se siguen viendo actos de corrupción.

Entre dichos actos, podríamos mencionar cuando se debe realizar un trámite administrativo que requiere cierta secuencia dentro del ámbito de la administración pública, y para que se agilice el trámite se da una propina (mordida) de parte de los comerciantes y/o industriales para tener dicha preferencia a algún funcionario público.

Las gratificaciones que otorgan, las consideran como gastos de sus negocios o costos de producción.

En el contrato de personal para ingresar a una oficina pública, se da mucho la aceptación de dinero o algún obsequio por parte de los jefes y dan empleos a cualquier tipo de persona. Tal es el caso de PEMEX, IMSS, ISSSTE, TELMEX y muchas -

(10) Betzhabe Hernández Manzano [et. al] "Estudio de la burocracia y análisis de los servidores públicos" (tesis de licenciatura en administración; México, D.F.: FCA, UNAM, 1976) p. 92.

otras instituciones.

Por otra parte, lo que el gobierno ha tratado de hacer es controlar tanto las fuentes de producción, como la forma en que se deben de regir, no se ha conformado con tener el poder político, sino que también ha querido incursionar como empresario. Lo que ha aumentado más su tramo de control, teniendo en cuenta que el gobierno actual creó una Secretaría de Estado, diez subsecretarías y unas treinta direcciones, lo que ha generado una deficiente administración pública, lo que por lo contrario, generó un aumento mayor en el problema del burocratismo generalizado.

Durante los últimos dos sexenios, el público se acostumbró a pensar que el principal problema que plantea la burocracia es el de la corrupción, que según algunos estudios (11), llegó a devorar más del 10% del producto interno bruto. El escándalo de la corrupción hizo creer que bastaría con implantar honradez en la administración pública para desahogar mágicamente los vicios que enervan al país.

Naturalmente, la incontenible tendencia de la burocracia al multiplicarse como las amibas no es invento del actual sexenio, ni siquiera de los anteriores. En un estudio hecho por Banamex, el total de empleados federales, incluidos, los de paraestatales y descentralizadas, ha venido creciendo explosivamente desde hace medio siglo, para pasar de menos del 1% de la población económicamente activa (1930) a más del 10% en 1981,

(11) "Nota" Apuntes.

cuando el total superó los dos millones y medio.

La idea de reducir la burocracia es tan repelente para el político mexicano típico, que la sola mención del tema lo irrita y lo sume en un mar de confusiones.

En la práctica, el total de gente empleada por el Estado en todos sus niveles (federal, estatal, municipal, descentralizado, paraestatal) es un secreto que con frecuencia no conoce ni el congreso de la unión, entre cuyas facultades está la de aprobar las partidas presupuestales para pagar a mucha de esa gente.

Los burócratas están tan habituados al parasitismo, que ya no son capaces de realizar labores productivas en una empresa privada, la mayoría de los que, por el deseo de progresar, renuncian a un empleo de gobierno, acaban por regresar a sus antiguas labores quejándose de que el mundo productivo es un sistema inhumano, en el que exprimen todas sus energías al trabajador. Si hubiera un recorte de personal burocrático, los despidos crearían sin duda un grave problema social de adaptación, además del económico que se derivaría de crear grandes núcleos sin capacidad para consumir.

En la administración burocrática, se señala su mal funcionamiento como uno de los obstáculos del desarrollo económico del país.

El presidente de México, con su política de "Renovación moral de la sociedad" ha querido detener el problema de la corrupción en la administración pública, sin embargo, debido a -

la falta de control en el sistema y a su evolución histórica - esto no ha sido posible lograrlo satisfactoriamente.

Los intereses políticos varían según los intereses particulares de los funcionarios públicos, lo que ha generado desde tiempos remotos, el surgimiento de grupos antagónicos que luchan por sus propios intereses.

También debemos de tener en cuenta que el típico funcionario mexicano siempre está esperando la oportunidad de salir bien favorecido con algún proyecto a realizar.

Ahora si hablamos de los grupos políticos antagónicos, - que siempre estan buscando la oportunidad de derrocar al más poderoso que ocupan el lugar que ellos quieren, nos daremos cuenta que aunque logren su propósito, los demás grupos (junto con el derrocado) van a criticar y se van a oponer a los planes del grupo político que está en el poder, con lo cual se van a crear conflictos sociopolíticos y económicos en el país poniendo en peligro la estabilidad social del país y a la vez creándose un círculo vicioso.

La deuda pública empieza a crecer progresivamente desde el sexenio de Miguel Alemán, llegando a niveles exagerados en el sexenio de Echeverría. Esto es un claro síntoma de fracaso de la evolución de la economía mexicana que no puede sustentarse con recursos propios, recurriendo al endeudamiento externo.

C) Puntos de vista antiburocráticos:

El lado negativo de la burocracia se busca en su direc-

ción de los asuntos, en lo que se ha llamado "enfermedad de la burocracia".

Las tendencias burocráticas de la organización disminuyen la habilidad de los empleados para trabajar con efectividad.

Además de los puntos ya expuestos en capítulos anteriores, vamos a observar lo siguiente.

Es evidente que los males de la burocracia, originados por la irresponsabilidad, el excesivo legalismo interno, los desajustes en las partes operativas, la baja moral en el trabajo y la tendencia del personal y de las organizaciones a exagerar su importancia, no están confinados a alguna clase en particular de esfuerzo humano. Más bien parece ser que la burocracia es inherente a las grandes organizaciones, y que algunas empresas están más burocratizadas que otras, lo mismo que algunos departamentos de gobierno.

Ahora bien, se podría decir que si una persona desea influir sobre la opinión pública, necesita comunicar sus ideas. Pero en una organización grande la voz se pierde y sólo los grupos democratas tienen la fuerza suficiente para dejarse oír. Pero la burocracia obstruye esto. El individuo siempre encuentra motivos para quejarse de las regulaciones y limitaciones burocráticas.

Según Carlos Marxs "La incompetencia es el rasgo más importante de la burocracia, Marxs ha acentuado la falta de iniciativa e imaginación y su miedo a cualquier responsabilidad" (12).

(12) Ibid.

El sistema de mérito, observa Galván Escobedo (13), requiere que la selección de los empleados se efectúe teniendo como única base los méritos, capacidades y habilidades de los aspirantes, con ausencia total de favoritismos y sin que medien prejuicios de naturaleza política, religiosa, de raza o de cualquier otra índole. Es pues la antítesis del sistema del botín.

Las características del sistema de mérito son, entre otras, la profesionalización del empleado público, y la lealtad del empleado al estado; la selección mediante exámenes de libre concurso, en que los mejores candidatos reciban atención preferente; la necesidad de un enfoque positivo, de servicio integrado con el programa a seguir, el concepto de la carrera administrativa, con estabilidad de los empleados capaces.

Otro problema que dificulta el manejo de personal, es el relativo a la movilidad horizontal, o sea, a las transferencias, cuando se trata de prestar servicios de la oficina de radicación a otra. La lentitud de estos cambios implica el problema de rehuir la responsabilidad del servidor, ya que resulta, posteriormente, que se encuentra desorientado en cuanto a su responsabilidad respecto de la sección, oficina o departamento de su comisión y en el que, conforme al cambio, debe prestar servicios.

Por otra parte, el servilismo, disuelve la dignidad humana, sus raíces se encuentran en la falta de seguridad económica.

(13) A. García Valencia, Las relaciones humanas en la administración pública mexicana (4a. ed.; México, D.F.: Porrúa, 1978) p. 120.

ca, que obliga al individuo a comportarse alejado de la dignidad y valores éticos.

También el autoritarismo en los procesos administrativos, se proyecta como factor de disolución de la personalidad de los burócratas; a ello hay que agregar que la función directiva en muchos casos se limita a lo rutinario de las órdenes, sin previa explicación, parece que desconocen que la persona que recibe órdenes es un humano, al que, si se trata de estimular adecuadamente incrementara su eficiencia.

Los trabajadores son seres humanos con derecho a trabajar y a sentirse parte importante de la empresa, así como vivir con dignidad.

Y ya que se menciona al autoritarismo como un factor determinante en la nula participación, a continuación presentamos algunas características del mismo señaladas por Reyes Ponce (14).

a) El autoritarismo se caracteriza porque dentro de él, se pretende fundar la autoridad, más en el poder físico, económico o social, que en el poder moral o la necesidad de mandar algo.

Por eso, son frecuentes las siguientes frases dentro del autoritarismo: "el que manda, manda"; "los jefes están para mandar y los súbditos para obedecer"; "No tenemos que consultar a nadie de lo que hagamos, para eso se le contrató a usted", etc.

(14) Agustín Reyes Ponce, Administración por objetivos (6a. reimp.; México, D.F.: Limusa, 1977, c1971) pp. 73-75.

b) El autoritarismo, por fundarse meramente en el poder, nunca da razones, o rara vez admite que deban darse, o aún, - que convenga darlas.

c) Considera que la intervención del inferior en la fijación de objetivos, metas, funciones, etc., no sólo es innecesaria, ya que el jefe superior lo sabe todo, y a él es a quien - corresponde señalarlos; se piensa, inclusive, en que la autoridad pierde prestigio por el hecho de explicar el por qué de lo que ordena, pero, sobre todo, por el hecho de pedir sugerencia y puntos de vista sobre las metas que deben alcanzarse.

Esto es un error, tanto más dañoso, cuanto que el que está arriba, si bien, tiene una visión más general, más amplia, más alta desde el punto de vista de los problemas y objetivos de la empresa, carece, en cambio, del contacto personal y directo con cada una de las situaciones reales y concretas que se presentan en aquella. Como la tradición ha sido siempre que el subordinado no intervenga en la fijación de los objetivos; como, por el contrario, lo normal ha sido que el jefe los imponga en todos sus detalles.

d) No admite siquiera sugerencias de cómo hacer las cosas. En la actualidad, muchas veces ni siquiera admitimos que el subordinado pueda sugerir ideas sobre el cómo lograrlo.

e) También se caracteriza por no admitir quejas, al menos en la práctica.

El recibir quejas, es ciertamente uno de los problemas - más molestos para un jefe, pero en muchas ocasiones es uno de

los elementos más necesarios, y aún nos atrevemos a decir que de los más fructuosos en una empresa, porque busca eliminar los conflictos, obstáculo principal de la coordinación y la eficiencia.

f) Otro concepto radica en que la autoridad no debe admitir ser juzgada en ningún caso porque se piensa que esto hace perder esa autoridad, o al menos la debilita. Por consiguiente, en un jefe autoritario, la reacción natural es, o bien acallar cualquier crítica, o tratar de ocultar los errores o defectos en que haya incurrido, o buscar dar explicaciones que los justifiquen.

"El establecer sistemas metódicos de trabajo, es benéfico para todos, pero aniquilar la creatividad, la posibilidad de expresión y sobre todo la participación de la gente como una forma de realización es convertir la fuerza de trabajo en una mera mercancía y, por lo tanto enajenarla" (15).

Como ejemplo en apoyo de su famosa "ley", Parkinson (16) señaló que, durante el período de 1914 a 1928, el número de buques en servicio en la armada británica había disminuido en dos terceras partes y el personal militar en un tercio. El total de civiles de la clase trabajadora que conservaban los buques permanecían bastante constante, con un aumento aproximado de un 10%, pero los funcionarios y oficinistas de los astilleros aumentaron en un 40% y los funcionarios dirigentes de de--

(15) Ríos y Paniagua, p. 86.

(16) John M. Piffner y Frank P. Sherwood, Organización administrativa (7a. ed.; México, D.F.: Herrero, 1970, c1960) pp. 167 y 168.

partamentos aumentaron en un 78%. Parkinson procedió a establecer la ley pertinente que afirma que el número de trabajadores aumenta sin relación alguna con la cantidad de trabajo a hacer, que los superiores crean posiciones subordinadas para realzar su propia condición, y que la gente que pertenece a una organización que está extendiéndose crean labores innecesarias para favorecerse unos a otros.

En pocas palabras, la ley de Parkinson señala que es inevitable que el aparato burocrático continúe inflándose, que deproche medios y que favorezca a los mediocres.

No faltan ejemplos, los podemos encontrar en reportajes de revistas así como en los diarios más populares de nuestro país.

En una de esas revistas, vamos a citar sólo una parte de este artículo.

"Juan era un hombre empeñoso y trabajador de Cadereyta, N.L., que sabía hacer escobas; buenas y honradas escobas de sus hilos, y que un buen día comenzó a exportarlas al otro lado de la frontera en la cajuela de su coche y con muy buena acogida. Mándenos más... así que al andar el tiempo, compró un camión y quiso exportar en grande.

Y fue cuando le llegó la plaga de la burocracia:

Un permiso de Economía. Un permiso de Agricultura. Un permiso forestal por el palo de las escobas. Una carta de intercambio. Venga el martes. Falta la descripción del hilo. Se necesita un certificado de que no faltaran escobas en el mercado

nacional. Venga en 15 días. Necesita una fianza. El secretario no ha firmado; y así una y otra vez.

Aquel hombre emprendedor, perdía más tiempo en antesalas y ventanillas, que el que empleaba en su fábrica y el mercado del otro lado quería más escobas; por fin, un día de tantos, - vencido por la burocracia, abrió allá en el fértil Valle de - Río Grande, al sur de Texas, un tallercito para armar las escobas y comenzó a trabajar y a trabajar... Hoy día tiene una fábrica con más de 100 operarios y vende miles de escobas a todo el mercado americano; es un hombre muy rico que está tramitando su residencia en el bajo Valle de Río Bravo. Sigue viniendo se a Cadereyta, pero sólo a tomarse una cervecita bajo un mezquite esmirriado, con sus paisanos.

Como ese, hay muchos ejemplos de cómo el burócrata ciego, indiferente, voraz, ha aniquilado muchas industrias en este - país; ha obstaculizado muchos emprendimientos, porque ha llegado a un gigantismo en el que sufre parálisis de decisión, parálisis de operación, ya que no es capaz de producir, de autorizar, de vigilar; sólo sabe cobrar y morder; morder y cobrar... ¡Ah! y también crecer, seguir creciendo" (17).

En un reportaje gigante vemos lo siguiente:

"Huye de nuestro país un eminente especialista extranjero en - organizaciones burocráticas -el profesor británico Stafford - Beer, tras un año de trabajar para el gobierno federal sin con

(17) José Angel Conchello, "Burocracia: Ansia de un poder absoluto... Parálisis general y progresiva de todos los trámites... Repetición de planes iniciados por LEA y continuados por JLP", en Impacto, 1779 (Abril 5 de 1984) p. 9.

seguir que le prestaran atención.

Dicho profesor imparte cátedra en las universidades de Manchester y Pensilvania y asesor de las Naciones Unidas, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y de trasnacionales como la United Steel. Abandonó México horrorizado: declaró que en 35 años de experiencia en 13 países tercermundistas nunca había visto un fenómeno tan agobiante como el de la burocracia mexicana, una organización diseñada para producir corrupción, cuya principal preocupación es alimentarse y crecer y que sólo dejará de expandirse cuando haya devorado al resto de la sociedad" (18).

Por lo que respecta a los artículos periodísticos, observamos que el *Excelsior*, en su columna red privada, Manuel Bueñía da duro contra la burocracia, mencionando a instituciones oficiales afines de Nacional Financiera, tratando la problemática de la solicitud de créditos de parte de los pequeños industriales.

Este mismo diario, trata los males burocráticos en los países centroamericanos, en donde Honduras solamente tiene unas 300 aulas de 2,100 que decidió construir la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos. Careciendo también de libros y mobiliario; de los 15.3 millones de dólares que la ADI asignó al proyecto, solamente 2. millones se han invertido.

(18) Jaime Acosta, "Nuevos Avances del Cáncer burocrático", en *el Contenido*, 252 (Mayo 15 de 1984) pp. 42-44.

"Este retraso refleja la ineficiencia de una burocracia - local llena de política -y demora, confusión y corrupción. El gobierno hondureño tardó dos años sólo en la aprobación de sim ples diseños de pupitres". Luego, los trabajos del proyecto escolar se suspendieron después de un cambio político que afectó al Ministerio de Educación-. Encima de esto, todos los contratos gubernamentales, incluso para un pedido de cemento, deben ser firmados por el Presidente hondureño, un proceso que frecuentemente tarda meses.

Como resultado de dichos problemas, la capacidad de Honduras -y de otras naciones centroamericanas- para absorber la - ayuda estadounidense es limitada" (19).

Y así nos podíamos pasar observando un sinnúmero de ejemplos que no tendrían cabida en este seminario.

A pesar de los aspectos negativos que se han mencionado, no hay que olvidar que son seres humanos y por lo tal no son - perfectos, pero en fin. "Es preciso pues, elevar a los burócrtas en el verdadero sentido de la palabra: robustecer su espíritu; dar preferencia a lo que los moraliza, les fomenta la generosidad y los hace mirar hacia arriba, para que realmente - sean serviciales" (20).

(19) Art. Pine, "Centroamérica, incapaz de absorber la cuantiosa ayuda de E.U.", en Excelsior: el periódico de la vida nacional (México, D.F.: 13 de febrero de 1984) p. 1-B.

(20) Hernández Manzano, p. 91.

C A P Í T U L O V I I

INVESTIGACION DE CAMPO

A) Tabulación de datos:

Para recabar la información necesaria, sobre la problemática que se concentra en algunos tópicos de la burocracia en una Secretaría de nuestro país, se determinó la estrategia y procedimientos a seguir.

Tomando conciencia plena de los problemas que estriba desarrollar investigaciones dentro de las instituciones gubernamentales, sin embargo, en la realidad resultaron aún un tanto graves, ya que en la actualidad se tiene una imagen poco saludable de dichas instituciones.

El tamaño de la muestra fue de 200 (doscientos), número total aplicado a la Secretaría correspondiente.

Al establecer nuestro instrumento de investigación para su aplicación, era necesario detectar errores de redacción, secuencia de las preguntas, elección de las palabras a emplear, así como la forma y disposición del material.

Al determinar el instrumento final, realizamos un estudio piloto llevado a cabo con algunos empleados del sector público de diversas dependencias, los que expresados numéricamente fueron 25 personas; para esto, cada uno de los entrevistados fueron amistades o compañeros que trabajan en dicho sector e incluso con los que ni siquiera laboraban, por lo que nos dimos cuenta del problema de comprensión por el grado de dificultad

de ciertas preguntas, así como el tiempo que invertíamos.

Cada uno de nosotros aplicamos un número determinado de cuestionarios, para directores, jefes de departamento y empleados de categoría inferior. Lo que por las dificultades encontradas nos vimos obligados a hacer los ajustes necesarios.

Visitamos las diversas dependencias, portando una carta de presentación indicada para la Secretaría, que amablemente nos proporcionó la facultad de contaduría y administración por medio de la Secretaría de Relaciones y Extensión Universitaria.

Esto con objeto, de poder contar con cierta facilidad en nuestro propósito; las cartas iban dirigidas a directores de personal o de recursos humanos.

Se realizaron breves pláticas de conciencia y una explicación del objeto de nuestra investigación, remachando y avalando el anonimato de los individuos entrevistados y que además de ninguna forma se les daría a los cuestionarios un uso inadecuado.

Aún así, una vez hecho lo anterior nos encontramos situaciones de desconfianza; algunos funcionarios llegaron a suspender la aplicación de los cuestionarios cuando éstos se encontraban en poder de sus subalternos, a pesar de que ya habíamos obtenido el permiso correspondiente, cosa de verdad absurda; otros no se sentían con la autoridad suficiente, pasándose la responsabilidad uno a otro. Sin embargo, hubo funcionarios que si se interesaron (muy pocos) en nuestro trabajo y nos auxiliaron con gusto.

Con todo lo anterior logramos coleccionar la información a fin de lograr su interpretación.

A continuación presentamos los cuestionarios definitivos aplicados a cada uno de los trabajadores, en los que juzgamos conveniente anotar los porcentajes obtenidos para las opciones de cada pregunta.

1.- ¿Considera que el ambiente de trabajo donde labora es agradable?

	Cifras absolutas	Cifras relativas
Sl	120	60
No	77	38.5
No contestó	<u>3</u>	<u>1.5</u>
	200	100.0%

2.- ¿Considera que los incentivos que proporciona la dependencia son suficientes?

	Cifras absolutas	Cifras relativas
Sl	60	30
No	129	64.5
No contestó	<u>11</u>	<u>5.5</u>
	200	100.0%

3.- ¿Está satisfecho de trabajar en esta dependencia?

	Cifras absolutas	Cifras relativas
Sl	120	60
No	66	33
No contestó	<u>14</u>	<u>7</u>
	200	100.0%

4.- ¿Su jefe inmediato lo estimula en su trabajo y lo felicita cuando lo realiza bien?

	Cifras absolutas	Cifras relativas
Sí	91	45.5
No	104	52
No contestó	<u>5</u>	<u>2.5</u>
	200	100.0%

5.- ¿En la institución donde presta sus servicios se determinan tareas de trabajo a cada uno de los empleados?

	Cifras absolutas	Cifras relativas
Sí	92	46
No	101	50.5
No contestó	<u>7</u>	<u>3.5</u>
	200	100.0%

6.- ¿Se le determina la cantidad de trabajo que debe hacer?

	Cifras absolutas	Cifras relativas
Sí.	63	31.5
No	126	63
No contestó	<u>11</u>	<u>5.5</u>
	200	100.0%

7.- ¿Considera que es demasiado el trabajo que se le asigna diario?

	Cifras absolutas	Cifras relativas
Sí	37	18.5
No	143	71.5
No contestó	<u>20</u>	<u>10</u>
	200	100.0%

8.- ¿Con que intensidad conoce el proceso del cual forma parte su trabajo?

	Cifras absolutas	Cifras relativas
Muy bien	64	32
Sólo dirección	51	25.5
Sólo departamento	55	27.5
No contestó	<u>30</u>	<u>15</u>
	200	100.0%

9.- ¿El trabajo que realiza lo considera monótono?

	Cifras absolutas	Cifras relativas
Si	86	43
No	98	49
No contestó	<u>16</u>	<u>8</u>
	200	100.0%

10.- ¿Le supervisan su trabajo?

	Cifras absolutas	Cifras relativas
Siempre	41	20.5
Continuamente	62	31
Rara vez	73	36.5
Nunca	14	7
No contestó	<u>10</u>	<u>5</u>
	200	100.0%

11.- ¿En que medida tiene participación en la creación o mejoramiento de sistemas, procesos y métodos administrativos?

	Cifras absolutas	Cifras relativas
Siempre	22	11
Continuamente	37	18.5
Rara vez	68	34
Ninguna	58	29
No contestó	<u>15</u>	<u>7.5</u>
	200	100.0%

12.- ¿Conoce los objetivos de la dependencia, así como los de la propia Secretaría?

	Cifras absolutas	Cifras relativas
Si	126	63
No	61	30.5
No contestó	<u>13</u>	<u>6.5</u>
	200	100.0%

13.- ¿La dependencia informa acerca de aspectos que interesan a los empleados?

	Cifras absolutas	Cifras relativas
Si	81	40.5
No	104	52
No contestó	<u>15</u>	<u>7.5</u>
	200	100.0%

14.- ¿Considera que los empleados tienen participación en el medio burocrático?

	Cifras absolutas	Cifras relativas
Si	62	31
No	115	57.5
No contestó	<u>23</u>	<u>11.5</u>
	200	100.0%

15.- ¿Para quien considera que el recorrido de los documentos en el proceso de trámite es ágil?

	Cifras absolutas	Cifras relativas
Para todos	35	17.5
Para la mayoría	60	30

Para pocos	78	39
Para ninguno	15	7.5
No contestó	<u>12</u>	<u>6</u>
	200	100.0%

16.- ¿Por carecer de trabajo ha suspendido su actividad momentáneamente?

	Cifras absolutas	Cifras relativas
Si	150	75
No	39	19.5
No contestó	<u>11</u>	<u>5.5</u>
	200	100.0%

17.- ¿Existe alguna dificultad de que pueda subir de categoría?

	Cifras absolutas	Cifras relativas
Si	121	60.5
No	68	34
No contestó	<u>11</u>	<u>5.5</u>
	200	100.0%

18.- ¿Los ascensos son manejados por?

	Cifras absolutas	Cifras relativas
Conocimientos	48	24
Antigüedad	17	8.5
Favoritismo	88	44
Otros (especificar)	--	--
No contestó	<u>47</u>	<u>23.5</u>
	200	100.0%

19.- ¿Considera que el problema de la administración burocrática en nuestro país tenga una solución total?

	Cifras absolutas	Cifras relativas
Si	78	39
No	99	49.5
No contestó	<u>23</u>	<u>11.5</u>
	200	100.0%

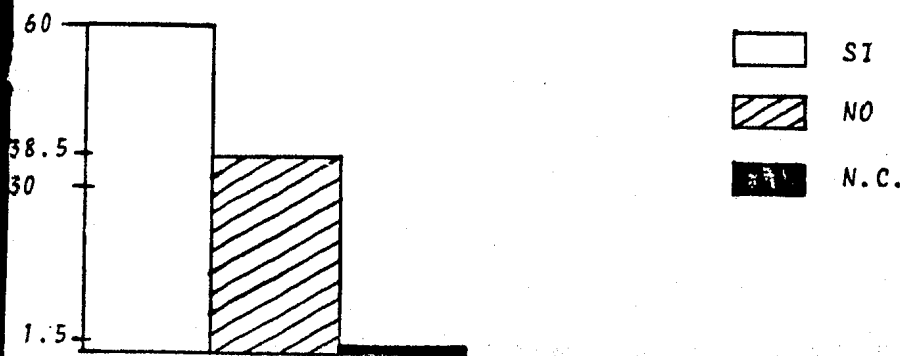
B) Interpretación de datos:

Pregunta No. 1

En esta pregunta, las respuestas tienden a disprobar nuestra primer hipótesis, comenzando porque el mayor porcentaje - consideró que el ambiente de trabajo es agradable, es decir el 60%. El resto de los interrogados al respecto tuvieron la siguiente frecuencia: personas que opinan que no es agradable el ambiente de trabajo 38.5% y por último el grupo minoritario - que no contestó dicha pregunta la representó el 1.5%.

Para interpretar mejor estos datos a continuación se presenta la gráfica No. 1

Los resultados o respuestas obtenidas de todo el cuestionario nos sirven como base para extraer conclusiones y posibles soluciones.



GRAFICA No. 1

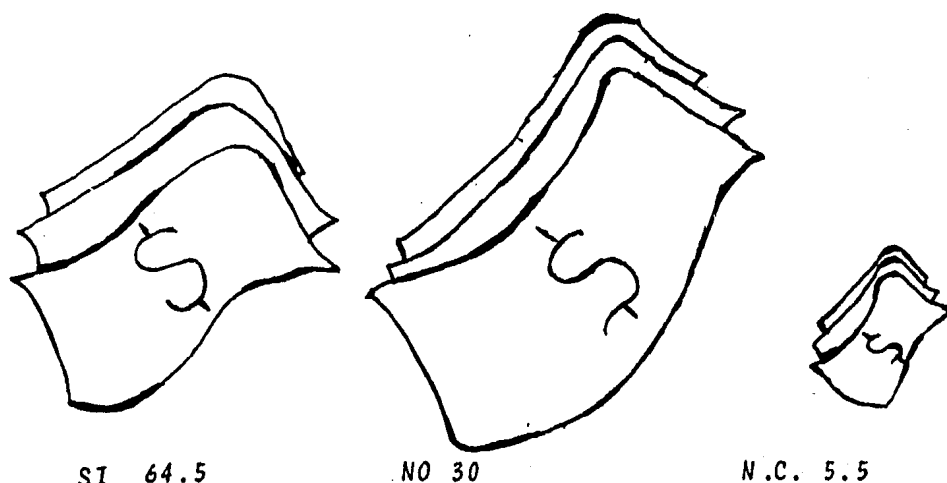
Pregunta No. 2

Primero hay que aclarar que las cuestiones uno, dos, tres y cuatro tienen completa relación con la hipótesis Número 1.

En esta pregunta encontramos que el 30% opina que los incentivos, son suficientes, el 64.5% no considera lo mismo y el 5.5% no contestó.

Como se puede observar en la gráfica Núm. 2 la mayor frecuencia está dada en que no hay suficientes incentivos, por lo que en este punto sí corroboramos nuestra hipótesis.

GRAFICA No. 2



Pregunta No. 3

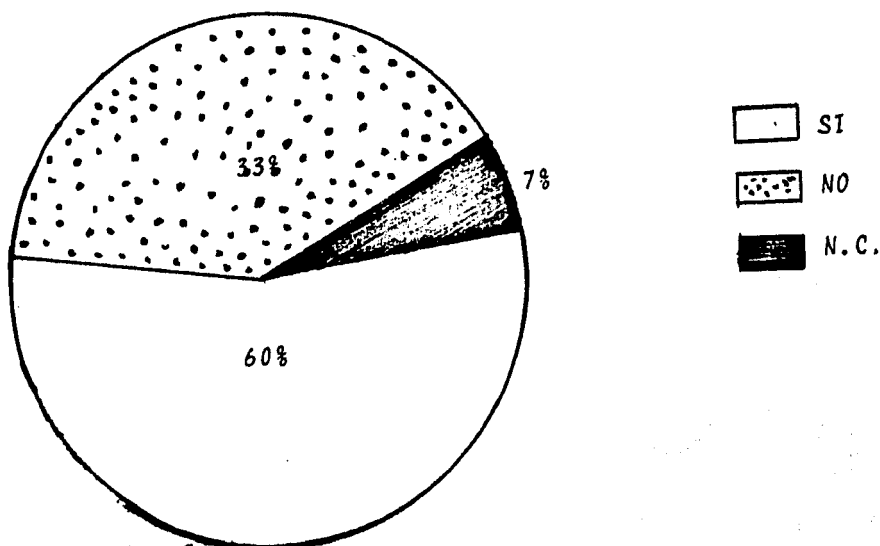
Con respecto a esta pregunta, estos fueron los resultados obtenidos mostrados en la gráfica 3. El intervalo de mayor frecuencia fue el de la respuesta afirmativa con un 60%; muy superior a los porcentajes llegados en los siguientes casos: No 33%, y 7% no contestó; Por lo tanto disprobamos nuestra hipótesis nuevamente.

Pregunta No. 4

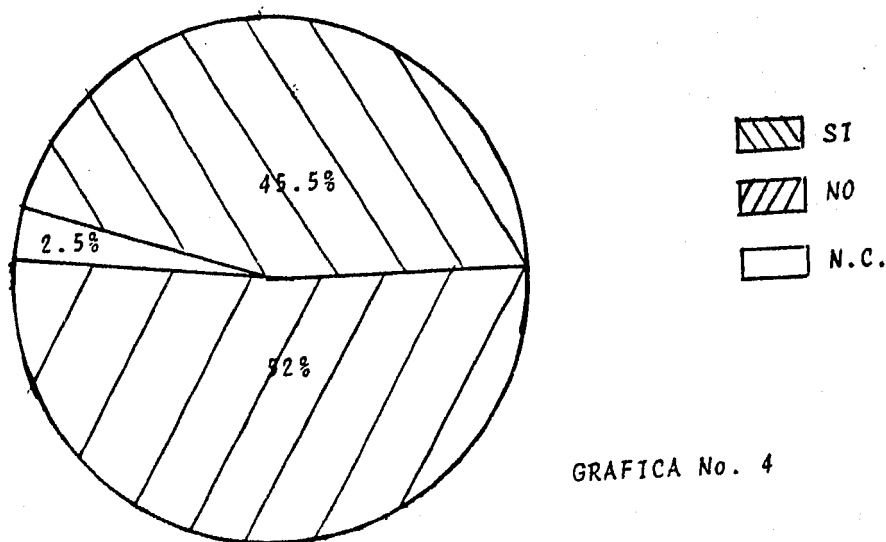
Aquí se pudo detectar que el mayor porcentaje 52%, dice que su jefe inmediato no los estimula, así es que nuestra hipótesis - sí se comprueba.

Las opciones restantes tuvieron la siguiente frecuencia: Sí 45.5% y 2.5% los que no contestaron.

Como se puede apreciar las opciones sí y no resultaron un tanto apretadas, pero esto se observa mejor en la Gráfica No. 4



GRAFICA No. 3



GRAFICA No. 4

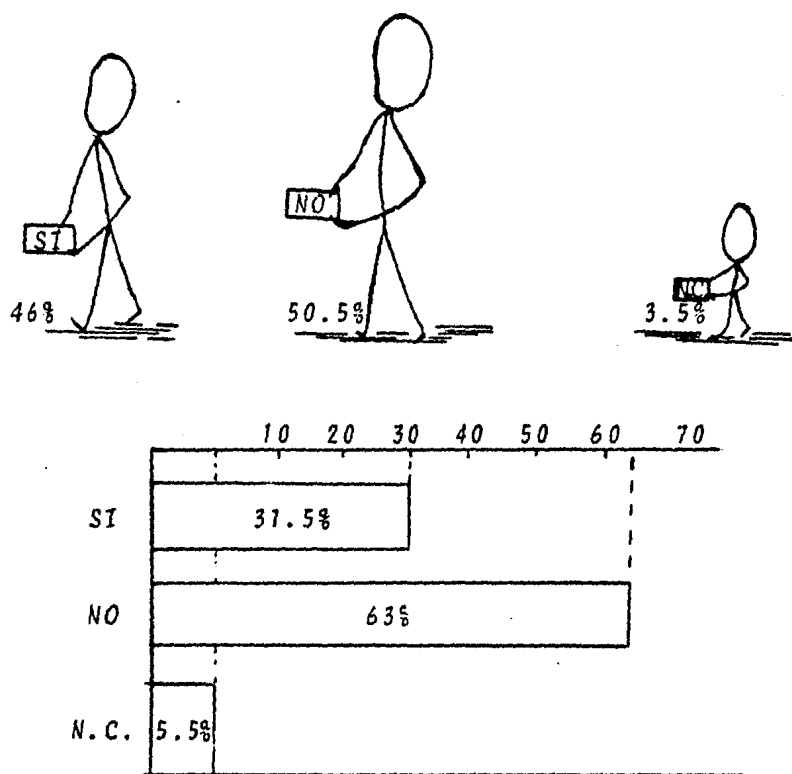
Pregunta No. 5

El 46% de los entrevistados de la Secretaría, respondieron que sí tenían cargas de trabajo, pero el 50.5% se encargó de desmentirlos por lo que se deduce que nuestra hipótesis 2, queda afirmada.

Sólo el 3.5% de los entrevistados se negó a contestar y dichos porcentajes se señalan más claro en la Gráfica No. 5.

Pregunta No. 6

Por los porcentajes obtenidos en esta pregunta y expresados en la Gráfica 6, pensamos que no se determina la cantidad de trabajo a realizar en esta Secretaría, debido a que el 63% que representan a los empleados contestó que no existe dicho concepto, el 31.5% señala que sí y el 5.5% eludieron la pregunta.



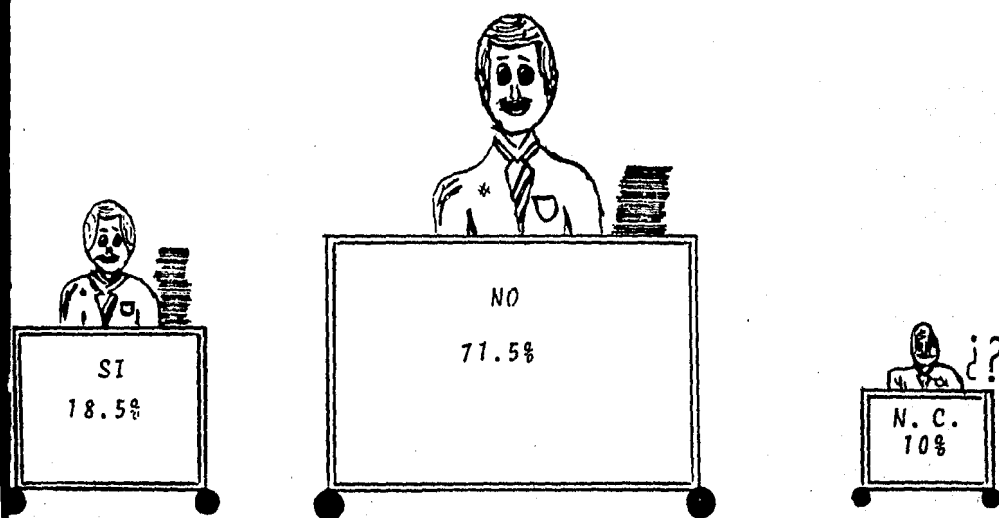
GRAFICA No. 6

Pregunta No. 7

Con respecto a esta pregunta, el 71.5% de los encuestados dió una contestación negativa, induciéndonos a pensar que al empleado burócrata no se le asigna bastante trabajo, esto se - - aprecia mejor en la Gráfica 7.

El 18.5% considero que sí y los que no contestaron representaron el 10%.

Por su relación con las preguntas cinco, seis y la presente con la hipótesis planteada en segundo término y por los resultados obtenidos, llegamos a concluir que dicha hipótesis es td aprobada.

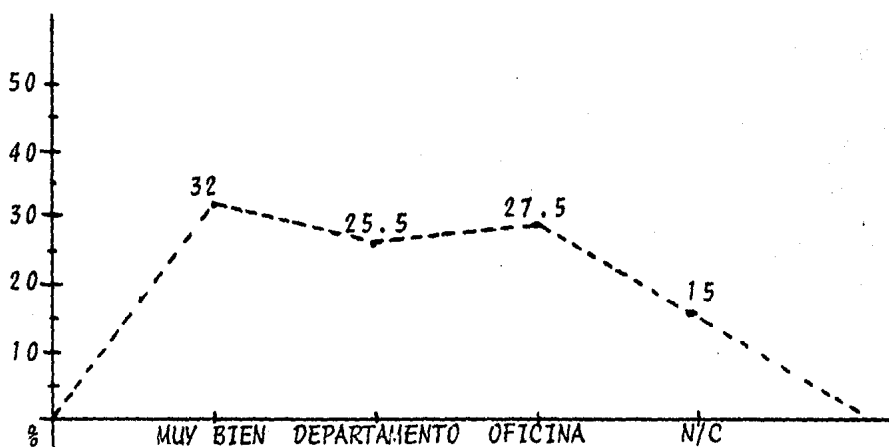


GRAFICA No. 7

Pregunta No. 8

Al 32% de la población estudiada comenta que el proceso de su trabajo lo conoce muy bien, lo cual nos indica que este porcentaje es suficiente para disprobar la hipótesis 3. Sin embargo nos encontramos que el 25.5% sólo lo conoce en su departamento, el 27.5% en su oficina y el 15% no contestó o no lo sabe.

Esto se podrá contemplar en la Gráfica 8.



GRAFICA No. 8

Pregunta No. 9

Como se puede ver en la Gráfica 9 los resultados de esta pregunta fueron los siguientes: El 43% que representa la población considera monótono su trabajo y el 49% siente lo contrario. En un principio pensamos que la primera alternativa nos iba a reportar el dato más elevado, pero no fue así, por lo que nuestra hipótesis 3 se disprueba nuevamente.

Hay que tomar en consideración que el 8% de los encuestados no contestaron.

Pregunta No. 10

Esta pregunta la elaboramos con el fin de poder detectar posibles reafirmaciones o contradicciones, de las dos preguntas anteriores, debido a su relación con la hipótesis 3. El resultado de nuestra encuesta nos dio que un 20.5% de los empleados públicos son supervisados siempre; el 31% continuamente; el de mayor frecuencia 36.5% se le supervisa rara vez; el 7% nunca - y el 5% no contestó. Esto lo podemos apreciar en la Gráfica 10.

No hay que olvidar que un trabajo rutinario demandará menor supervisión, así es que podemos afirmar que la hipótesis - está aprobada.

Pregunta No. 11

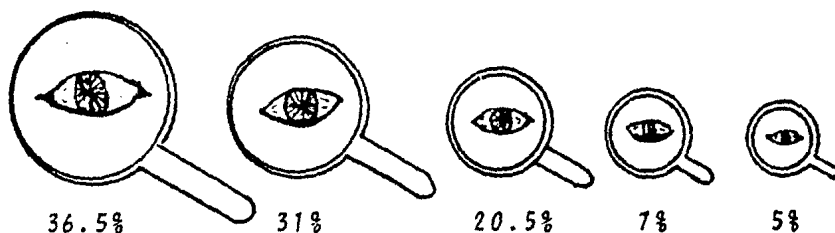
La representación de empleados que tienen siempre una participación es del 11%; los que participan continuamente el 18.5% - los que rara vez participan el 34%; el 29% no tiene ninguna - clase de participación; y el 7.5% simplemente no contestó.

Los porcentajes anteriores se plasman en la Gráfica 11.



GRAFICA No. 9

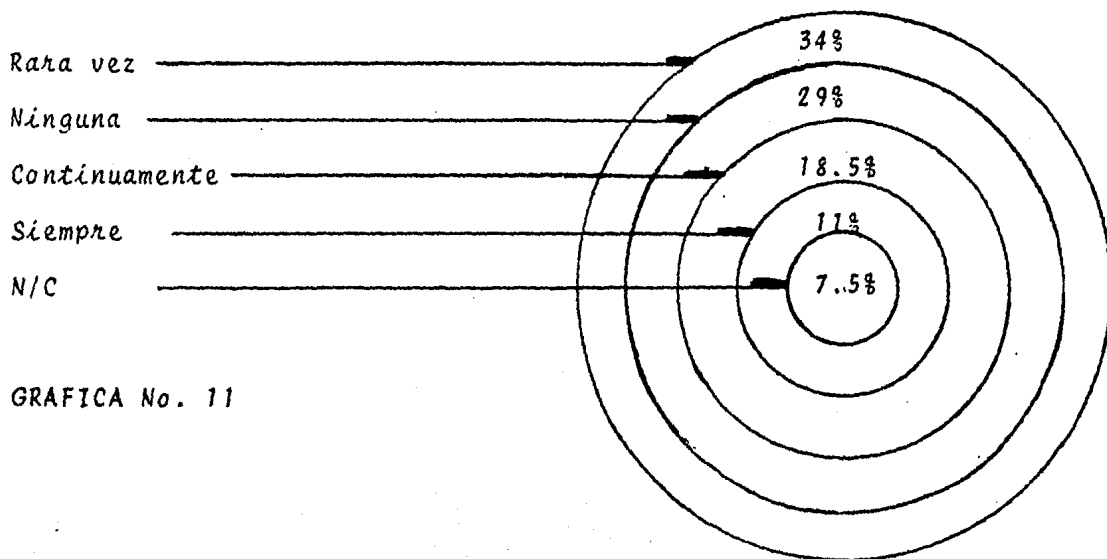
RARA VEZ CONTINUAMENTE SIEMPRE NUNCA N.C.



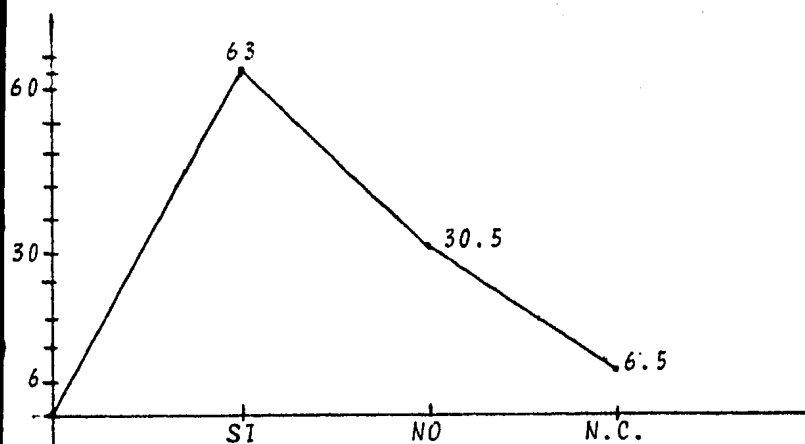
GRAFICA No. 10

Pregunta No. 12

Para efectos de tabulación, como se muestra en la gráfica 12, pensamos en las opciones de SI, No, N.C., como la mayoría de las preguntas antes mencionadas, ya que a la hora de la entrevista nos iba a otorgar un grado de confiabilidad mayor. De esta manera los porcentajes que se obtuvieron fueron de 63%, - - 30.5% y 6.5% respectivamente.



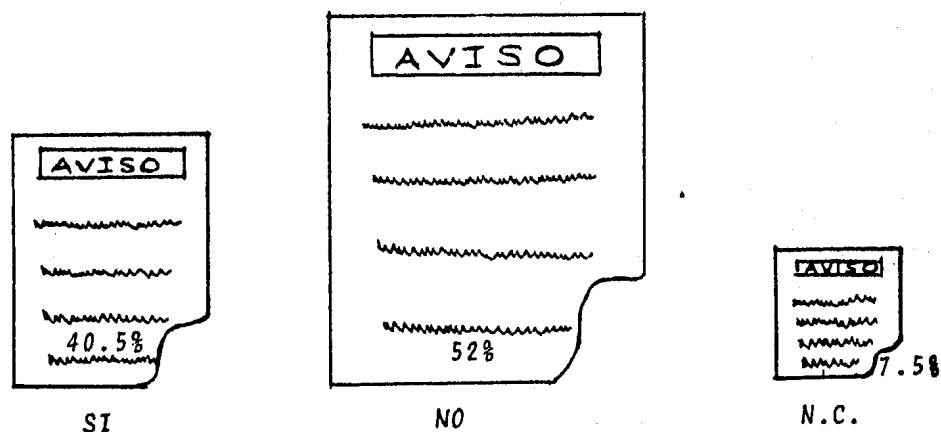
GRAFICA No. 11



GRAFICA No. 12

Pregunta No. 13

El 40.5% de la población estudiada piensan que si se les informa, el de mayor frecuencia 52% dice que no, y el 7.5% no le dio importancia a la pregunta. Esto se observa mucho mejor en la Gráfica 13 y además nos apoya en el planteamiento de la hipótesis 4.



GRAFICA No. 13

Pregunta No. 14

En relación a esta cuestión el 11.5% que representan la población no la contestaron, el 31% establece que existe la participación en el medio burocrático y el 57.5% de los empleados encuestados considera que no hay tal participación (Ver Gráfica No. 14).

Tomando como base las tres últimas preguntas, podemos deducir que la hipótesis 4 está comprobada, la cual señala la participación nula de los dirigidos y por los resultados obtenidos se demuestra el supuesto.

Pregunta No. 15

La opción que más se repitió fue la de para pocos, por el hecho de obtener un 39%, el 30% correspondió para la mayoría, para todos obtuvo el 17.5%, para ninguno el 7.5% y el 6% no contestó. (Ver Gráfica No. 15)

Pregunta No. 16

El 75% de la población entrevistada respondió en forma afirmativa y el 19.5% de manera negativa, por lo que el porcentaje restante (5.5%) no contestó. Para entender mejor esto se ilustra la Gráfica 16.

Porque, si existe cierta lentitud para realizar un trabajo y tomando como base las dos anteriores preguntas se obtiene que la hipótesis 5 es verdadera.

Pregunta No. 17

Por los porcentajes obtenidos en esta pregunta y expresados en la Gráfica 17, nos inclinamos a pensar que los empleados de esta Secretaría tienen dificultades para ascender a puestos mejores, ya que así lo determinó el 60.5%, mientras que el 34% estableció lo contrario y el 5.5% no contestó la pregunta.

Pregunta No. 18

La obtención de nuestra entrevista nos muestra que el 44% de la población señala que los ascensos son manejados por favoritismo; 24% por conocimientos; el 8.5% por antigüedad; mientras que el 23.5% se abstuvo de responder.

Por lo visto en el párrafo anterior, podemos deducir que la hipótesis 6 está aprobada, debido a que el problema de escalafón se manifiesta en los datos interpretados y representados en la gráfica 18.

57.5%

NO

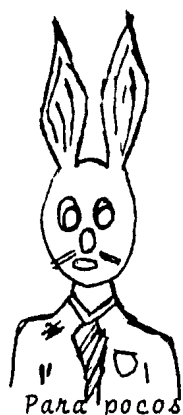
31%

SI

11.5%

N.C.

GRAFICA No. 14



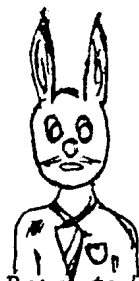
Para pocos

39%



Para la mayoría

30%



Para todos

17.5%



Para ninguno

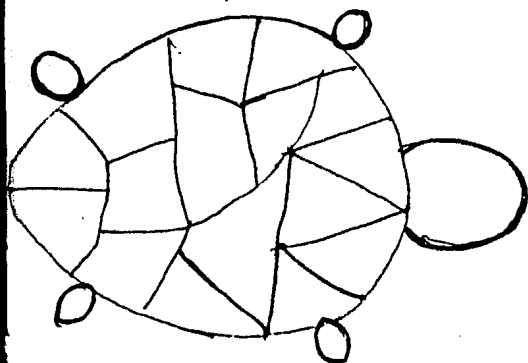
7.5%



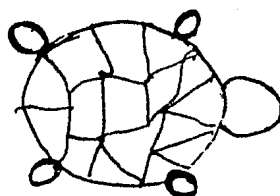
N.C.

6%

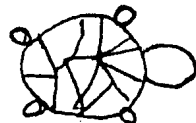
GRAFICA No. 15



SI 75%



NO 19.5%



N.C. 5.5%

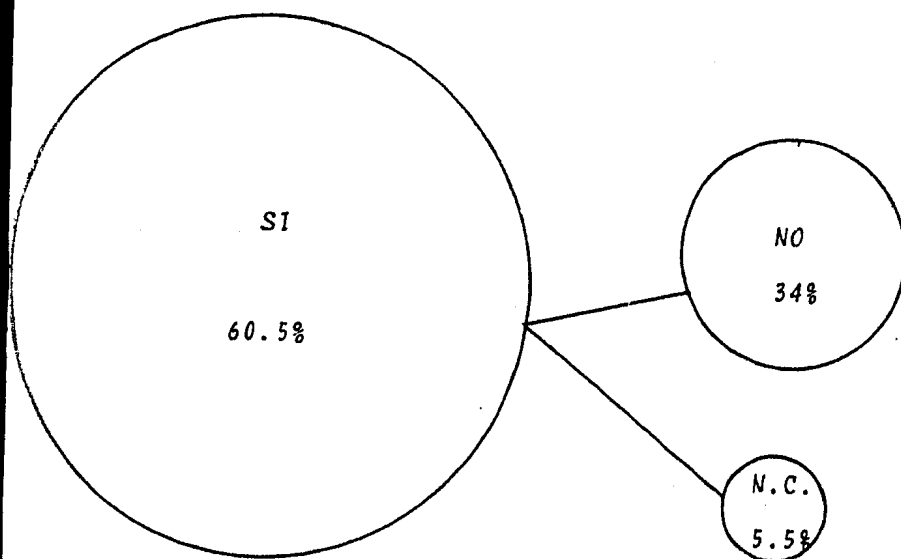
GRAFICA No. 16

Pregunta No. 19

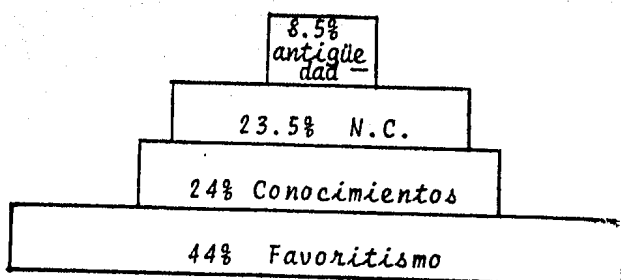
Este reactivo se determinó con el fin de poder extraer algunas consideraciones finales. En la Gráfica 19 se reflejan los re--

sultados obtenidos y son los siguientes:

El 39% opina que el problema de la Administración burocrática del país sí tiene solución, el 49.5% considera que no, y el 11.5% se negó a contestar.

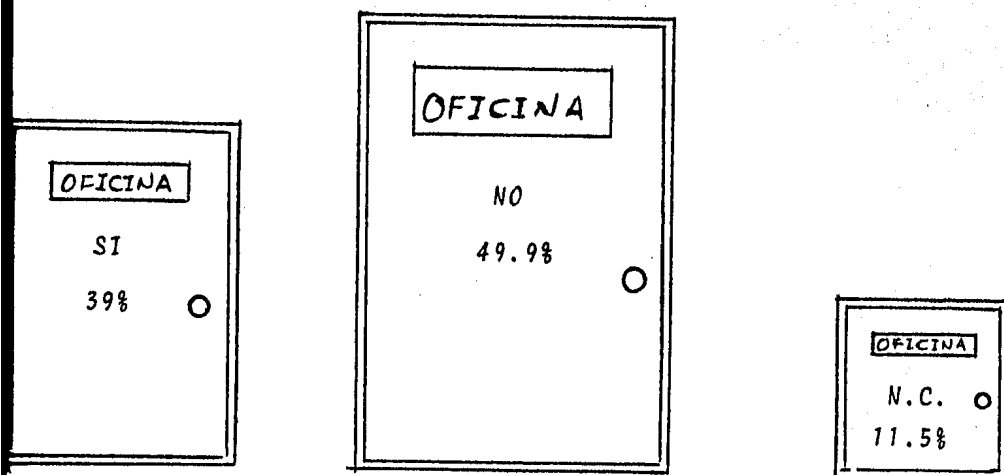


GRAFICA No. 17



GRAFICA No. 18

GRAFICA No. 19



Conclusiones :

Después de la investigación llevada al cabo y tomando en consideración las consecuencias de la burocracia, y una vez - realizado el cómputo de los resultados obtenidos tratando de - corroborar la mayor parte de las hipótesis que nos planteamos en un principio; por lo que tenemos como resultado lo siguiente.

El empleado público, manifiesta una insatisfacción en lo referente a los incentivos que proporciona la dependencia, así como la motivación que reciben de parte de su jefe. A pesar de que dicen sentirse a gusto trabajando en la Secretaría. Quizás están por el dinero que ganan o por no poder trabajar en otro lado, es decir, que varios trabajadores se conforman con el hecho de tener un empleo, debido a la precaria situación que - - atraviesa nuestro país sin hacer esfuerzo alguno por mejorarla, habiéndose acostumbrado a los incentivos raquéticos.

Las relaciones humanas de la administración pública vienen a enriquecerse, cuando se adoptan políticas dirigidas a - aumentar la moral de trabajo.

Así como la persona requiere estímulos para mejorar su nivel de existencia, los servidores públicos necesitan de incentivos, no sólo para lograr eficientemente su integración al ámbito en el que están, sino también para elevar la calidad de - las funciones. Es evidente que cuando se estimula a través de incentivos, motivan un tipo de conducta, la mantienen y diri-

gen hacia los fines y objetivos.

La motivación en el sector público no sólo la determina los incentivos, sino también la participación y comunicación, factores que dependerán de las relaciones humanas para su funcionamiento satisfactorio.

Algunos factores que influyen en la motivación del personal podrían ser, el empleo estable, ambiente físico agradable, supervisión adecuada, salario justo y equitativo, prestaciones sociales, compañeros agradables, trabajo interesante, oportunidades de ascensos y mostrar iniciativas.

En la mayoría de los niveles de jefatura no reconocen la labor del subordinado, que a fin de cuentas es el que funciona bajo las órdenes encomendadas, lo que traerla consigo un mejor esfuerzo del empleado.

Los dirigentes se califican según las reacciones que despierten en sus colaboradores y los medios que utilicen. En algunas ocasiones son más autoritarios, pero el autoritarismo, fácilmente se desvía de su marco de acción e incurre en el uso del poder no autorizado, entonces la rigidez y el autoritarismo deben ser evitados y se debe obtener la máxima participación del personal, eliminando el desarrollo mediocre, las frustraciones, las represiones y la falta de satisfacción en el trabajo.

Además hay que considerar, que generalmente los superiores son siempre el decisor en cualquier función, por lo que no

tamos falta de iniciativa, ya sea por no haber autosatisfacción o porque les hayan desacreditado en alguna ocasión ideas propias.

La actividad del burócrata se convierte en maquinal, rutinaria e ineficiente.

Muchos de los entrevistados no consideraron su trabajo monótono, y dicen conocer muy bien el antecedente y consecuencia de su labor; pero esta contradicción la detectamos en la pregunta diez, en la que el mayor porcentaje respondió que rara vez se les supervisa, y no hay que olvidar que un trabajo rutinario demanda poca supervisión o una supervisión muy esporádica.

Sobre las cargas de trabajo que tienen los empleados, es necesario indicar que existe una mala distribución o incluso - que ni siquiera la haya, y esto obviamente repercute en gran escala al fomentar la pereza y posteriormente la irresponsabilidad, ya que en algunos casos no se les indica la actividad - que les corresponde.

Por otro lado, creemos que algunos trámites administrativos debieran ser más rápidos, para que la propia Secretaría no sea atacada en forma negativa en los servicios que proporciona, considerándose lentos e ineficientes.

Ahora, cabe hacer mención del problema que siente el empleado de esta Secretaría en el sentido de que no pueda ascender a puestos mejores, por el favoritismo existente observado

ya en los resultados correspondientes.

La lucha interna por ocupar niveles superiores ha llegado a sistemas infantiles de escalafón, en el que los peldaños son ficticios, con diferencias milimétricas de unos con otros.

La forma de crecer de la empresa es ascender, si el ascenso va unido además a una recompensa económica superior, tenemos delineada de un modo casi completo, la forma en uso para el crecimiento personal de los miembros de la institución.

Con lo que respecta a todo lo anterior, podemos detectar las interrelaciones variadas que existen de acuerdo con las hipótesis. Como ejemplo diremos, que al no haber cargas de trabajo, hay cierta lentitud del mismo, se convierte en rutinario, fomenta la no participación, se carece de motivación y por lo mismo no hay incrementos de categoría.

En el cuestionario definitivo anexamos una pregunta, con objeto de conocer algunas soluciones sobre el problema de la burocracia, en la que sólo el 40% aproximadamente de la población encuestada expuso sus ideas.

A continuación presentamos lo más sobresaliente:

1.- Una mejor administración en general; programas de trabajo bien estructurados, políticas de R.H. así como una reestructuración moral (evitar la corrupción desde los niveles altos, - acabar con el dedazo y el paternalismo).

2.- Capacitación de acuerdo al puesto que ocupa (ra); cursos de relaciones humanas para que no se estanquen, y que los de-

jen participar activa y libremente para que los jóvenes que - sean profesionistas apliquen sus conocimientos en bien de la - propia Secretaría.

3.- Nivel de sueldo decoroso, mayores incentivos, motivación, en base a ascensos cuando demuestren agilidad y disposición en el trabajo.

4.- Establecer un D.O. y una rotación de puestos para adquirir conocimientos versátiles que agilicen el trabajo (evitar lo rutinario).

5.- Mayor responsabilidad y disciplina en el trabajo, así como una comunicación satisfactoria entre jefe-subordinado.

6.- Despojar el favoritismo de los ascensos, entrando en su lugar los aspectos de conocimientos y antigüedad, esto para bien de la empresa.

7.- Recomendación de no tirar o archivar los cuestionarios, si no darles una utilización correcta para que de una y otra manera se tome conciencia del problema que estriba en la adminis--tración pública.

Sumando todo lo anterior a la mala aplicación de técnicas administrativas, tenemos que exponer la mentalidad de estos --empleados recalcando su irresponsabilidad, además del ego con que trata a los demandantes del servicio.

Pensamos que la tarea principal de la administración pú--blica para proporcionar servicios adecuados, satisfacer las - crecientes necesidades de la colectividad y lograr un desarro-

llo de bienestar público, es una acción coordinadora y conjunta de la planificación del trabajo. Para esto, la superación - del factor humano es sumamente importante, así como también el impulso de programas de preparación.

Las instituciones educativas que tienen por objeto la preparación de servidores públicos, no sólo deberían enfocarse a la preparación para el desempeño de su cargo, sino también a - cursos de relaciones humanas y públicas, con el fin de lograr una verdadera formación de los burócratas. Es necesario crear en el funcionario la capacidad que lo conduzca, sobre la base de su propio mérito y esfuerzo a una línea ascendente ya que - este tipo de enseñanza estimula el nivel de progreso y enriquece a la propia administración, alejándola del burocratismo.

La política de personal tendrá que dirigirse a la mejora de las condiciones de trabajo, fomento y desarrollo de oportunidades de ascenso, retribución equitativa, reconocimiento de servicios prestados, etc.

También debe contratar personal que funcione adecuadamente, y no se caiga en los errores de introducir elementos por - conveniencias propias.

El trabajo del servidor público deberá encontrar seguridad y reconocimiento social, así como satisfacción, responsabilidad y participación en sus labores para evitar el desequilibrio en toda la administración pública desde el punto de vista: interés y esfuerzos por mejorar sus actividades por parte de los servidores públicos.

Es a los sindicatos burócratas a los que corresponde representar, para que al través de estudios, publicaciones, congresos y campañas de superación, puedan influenciar en forma notable para acrecentar el sentido de responsabilidad y eficiencia de sus asociados.

Pero a pesar de todas las resoluciones antes mencionadas, en este tipo de organización no se tiene una solución total.

El problema sólo puede solucionarse en forma parcial, incrementando la forma de pensar de acuerdo al trabajo que esté llevando a cabo, es decir, que disminuya la falta de interés en su labor, que se aumente la motivación, que existan escalafones dinámicos, determinación de tareas en el trabajo y que la información no sea deficiente.

Esto se puede observar mejor en la siguiente relación:

A mayor comprensión o conciencia menor comportamiento burocrático.

A menor comprensión o conciencia mayor comportamiento burocrático.

También cabe hacer notar, la creación de acciones dirigidas a modificar la actitud e imagen negativa que se tiene del burócrata, pero esto no se podrá hacer de un día para otro, sin embargo, hay que sentar bases para la implantación de nuevos sistemas con objeto de proporcionar un eficiente servicio.

Aplicar un D.O. para que la gente prepare y desarrolle capacidad administrativa, así como una conducta más razonable.

El D.O. cuenta actualmente con magníficas técnicas para la integración de grupos por lo que podría combinarse muy bien con la Auditoría Administrativa. Pues la primera atiende al ser humano fundamentalmente, y la segunda, a los sistemas administrativos.

Va que se menciona a la Auditoría Administrativa, William P. Leonard nos dice: "Es un examen constructivo y amplio de la estructura orgánica de una compañía, institución o dependencia gubernamental, o de cualquier componente de ellas (como una división o un departamento) y de sus planes y objetivos, sus métodos de control, sus medios de operar y su utilización de los recursos humanos y físicos" (1).

También porque no, instaurar una reforma administrativa que centre los aspectos políticos sociales, y organizativos del cambio de la administración burocrática.

Concluyendo con el seminario y como ya lo anotamos anteriormente, el tema es muy poco tratado, pues las fuentes que proporcionan información al respecto son mínimas y escasas. Pero no por eso deja de ser un tema interesante, sino que al contrario, nos debe de motivar a investigar y profundizar más sobre el tema, ya que es de gran trascendencia por el papel que juega, no solamente en la administración pública que ha influenciado sobre nuestra economía, sino por el conocimiento pleno de la actuación del factor humano, que es determinante en el desarrollo de cualquier organismo y de la misma sociedad.

(1) Fernando Arias Galicia, *Administración de Recursos Humanos* (8a, reimp.; México, D.F.: Trillas, 1979, c1973) p. 408.

BIBLIOGRAFIA CLASIFICADA

LIBROS

- Albers, Henry H. Principios de Organización y Dirección. 1a. - reimp.; México, D.F.: Limusa, 1974, c1968. 751 p.
- Arias Galicia, Fernando. Administración de Recursos Humanos. - 8a. reimp.; México, D.F.: Trillas, 1979, c1973. 525 p.
- Blau, Peter M. La Burocracia en la Sociedad Moderna. 3a. ed.; Argentina, Buenos Aires: Paidós, 1974. 233 p.
- Dubin, Robert. Las Relaciones Humanas en la Administración. - 4a. imp.; México, D.F.: CECSA, 1982, c1977. 704 p.
- Fernández Arena, J. Antonio. El Proceso Administrativo, 11 ed.; México, D.F.: Diana, 1979, c1977. 249 p.
- García Valencia, Antonio. Las Relaciones Humanas en la Administración Pública Mexicana. 4a. ed.; México, D.F.: Porrúa, c1978. 258 p.
- Garza Mercado, Ario. Manual de Técnicas de Investigación para Estudiantes de Ciencias Sociales. 3a. ed.; México, D.F.: Colegio de México, 1981, c1972. 287 p.
- Hernández y Rodríguez Sergio. Administración I. 2 vols.; México, D.F.: FCA, UNAM, 1976, 637 p.
- Jacoby, Henry. La Burocratización del Mundo. México, D.F.: Siglo XXI, 1972. 325 p.
- Niskanen, William A. Cara y Cruz de la Burocracia. España, Madrid: Espasa-Calpe, c1980. 166 p.

- Pfiffner, John M. [y] Sherwood, Frank P. Organización Administrativa. 7a. ed.; México, D.F.: Herrero, 1970, c1960. 602 p.
- Reyes Ponce, Agustín. Administración por Objetivos. 6a. reimp.; México, D.F.: Limusa, 1977, c1971, 156 p.
- Rlos Szalay, Adalberto [y] Paniagua Aduna, Andrés. Orígenes y Perspectivas de la Administración. 2a. reimp.; México, -
- Sayles, Leonard R. [y] Strauss George. El Comportamiento Humano en las Organizaciones. México, D.F.: Herrero, 1969, - c1966, 570 p.
- Strauss George [y] Sayles, Leonard R. Los Problemas Humanos de la Dirección. México, D.F.: Herrero, 1961, c1960, 847 p.
- Townsend, Robert. Arriba la Organización. 7a. ed. México, D.F.: Grijalbo, c1980. 279 p.
- Weber, Max. ¿Qué es la Burocracia? Argentina, Buenos Aires: La Pléyade, 1977. 118 p.

A R T I C U L O S

- Acosta, Jaime. "Nuevos Avances del Cáncer Burocrático", en el Contenido, 252 (15 de Mayo de 1984) pp. 42-44
- Conchello, José Angel. "Burocracia: Ansia de un poder absoluto... Parálisis general y progresiva de todos los trámites... Repetición de planes iniciados por LEA y continuados por JLP, en Impacto, 1979 (5 de abril de 1984) p. 9.
- Pine, Art. "Centroamérica, incapaz de absorber la cuantiosa ayuda de E.U.". en Excelsior: el periódico de la vida nacional (México, D.F.: 13 de febrero, 1984) p. 1-B.

T E S I S

Del Angel Barona Gloria [et. al]. "Las Relaciones Humanas en el Sector Público Federal de México". Tesis de licenciatura en administración; México, D.F.: FCA, UNAM, 1976. - - 241 h.

Hernández Manzano Betzhabe [et. al] "Estudio de la Burocracia y Análisis de los Servidores Públicos". Tesis de licenciatura en administración; México, D.F.: FCA, UNAM, 1976. - 170 p.