



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION**

**"EL AUSENTISMO EN EL SECTOR PUBLICO  
EN MEXICO"**

**TESIS PROFESIONAL**

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

**P R E S E N T A N  
ARTURO OROZCO MONDRAGON  
AURORA ROSAS SANCHEZ**

**Director del Seminario: Psic. Francisco Gaona López**

**México, D. F.**

**1984**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

# I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
Marco Teórico	12
CAPITULO II	
Hipótesis a Comprobar	28
2.1. Metodología	29
CAPITULO III	
Antecedentes Historicos del Sector Público.	33
CAPÍTULO IV	
Ausentismo	56
4.1. El Ausentismo en el Sector - Público	56
4.2. Universo y Muestra	56
4.3. Investigación de Campo	58
4.3.1. Análisis de la Información	61
4.3.1.1. Conceptualización de	

Pag.

Ausentismo por Niveles.	61
4.4. Matriz Analítica de Información	69

## CAPITULO V

Definición de Factores por Niveles	74
------------------------------------	----

5.1. Factores Generales que Intervienen en el Ausentismo	82
--	----

5.1.1. Exceso de Trabajadores	82
-------------------------------	----

5.1.2. Sueldos Deficientes	83
----------------------------	----

5.1.3. Lejanía de la Institución	84
----------------------------------	----

5.1.4. Ambiente de Trabajo.	85
-----------------------------	----

5.1.5. Descoplamiento del Trabajador.	86
---------------------------------------	----

5.1.6. Falta de Motivación	86
----------------------------	----

5.1.7. Enfermedades	87
---------------------	----

5.2. Factores Específicos que intervienen en el Ausentismo de la Mujer.	88
---	----

5.2.1. Embarazo o Martenidad	90
------------------------------	----

5.2.2. El Hogar	95
-----------------	----

5.2.3. La Familia	97
-------------------	----

Pág.

CAPITULO VI

*Conclusiones y Recomendaciones*

104

*Bibliografía*

111

## INTRODUCCION

Referirse al tema de Ausentismo en el -- Sector Público nos parece fundamental en un momento en que, desde distintas opticas estan surgiendo una serie de propuestas para su estudio. Tomar posicion ante ellas es necesario ademas, para explicar muchas de las causas que se presentan con respecto al ausentismo, entendiendo a este como -- la "Desvinculacion fisica del trabajador de su -- centro de trabajo por causas que se captan en el momento mismo", que son entre otras:

a.- Personales: Por enfermedades, compromisos escolares, compromisos familiares, enfermedad de algun familiar, por causas alcoholicas, embarazo -- (en el caso de la mujer que trabaja), accidente, riña y asalto con lecciones, procesamiento penal etc.

b.- Ambientales: Excesivo trafico, fenomenos climatologicos, concentraciones masivas politicas -- (marchas, mitines, etc.), que entorpecen la llegada del trabajador a su centro de trabajo.

c.- Sinistros: Todos los posibles que se presentan en el centro de trabajo; accidentes de los meme

dios colectivos de transporte.

d.- Políticos: Toma de edificios por descontento popular o laboral, huelgas, amenazas terroristas, etc.

Entre los temas inherentes al ausentismo, nos interesa indagar causas peculiares de ausentismo, es decir, conocer los procesos mediante los cuales, por su carácter aparentemente justificable, el Sector Público asegura la continuidad de una burocracia. Para ello, el objetivo de nuestra investigación será estudiar una muestra del universo burocrático, que debido a su carácter -- "respetable" contribuye a legitimar a una burocracia en la formación social mexicana asegurando -- una estabilidad de varios años en el empleo, fenómeno que ha suscitado la atención de numerosos especialistas (economistas, psicólogos, sociólogos, etc.), mismos que han enfocado el problema desde diferentes puntos de vista.

Por lo general, la variedad de enfoques (economista, culturalista, funcionalista, etc.), sobre el problema del ausentismo en el Sector Público Mexicano, desentraña una porción importante

de la realidad administrativa. Tales estudios atribuyen una importancia considerable al fenómeno del desarrollo burocrático como factor o elemento crucial en la generación del consenso, en tanto que algunas corrientes filosóficas subestiman el análisis de este fenómeno, de ahí nuestro interés por contemplarlo desde tal perspectiva funcionalista, cuya corriente sociológica plantea que los individuos al momento de incorporarse a la producción o administración deberán de integrarse a un sistema determinado dentro del cual tenderán a especializarse y en el que desarrollaran actividades específicas las cuales contribuirán como un engrane para darle funcionalidad a la gran máquina que se representa en el Estado.

Quando un elemento falla es reemplazado por otro con las mismas características para realizar las mismas funciones.

En esencia el estructuralismo y el funcionalismo, son doctrinas que no conciben el desarrollo dialéctico de los individuos y no permiten que estos puedan evolucionar a tal grado que puedan modificar la estructura del Estado, por lo tanto se opone a la dialéctica y a los cambios estructurales en la administración; en este campo



se puede analizar el sistema escalafanario norteamericano y se podran hacer deducciones en cuanto a esto.

La muestra se conforma por la Secretaria de la Reforma Agraria y la Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecologia len adelante nos referiremos a ellas como SRA y SDUE, en efecto ambas reunen todas las características antes señaladas y ocupan nuestra especial atención pues se tratan de dos instituciones cuyos objetivos se plantean como representaciones del interés y el bienestar de la sociedad.

La SRA, atiende exclusivamente la problemática de la tenencia de la tierra comprendida en el artículo 27o. de la Constitución Política Mexicana y la SDUE, atiende lo relacionado con la tierra urbana, desarrollo urbano y ecologia entre otras funciones, de tal suerte que ambas secretarías asumen un papel importante dentro de la sociedad. Nos interesa entonces definir el papel dentro de estas dos instituciones del Sector Público Mexicano, concentrando nuestra atención en la función que cumplen como generadoras y reproductoras de una burocracia Estatal.

Entre los elementos generadores del ausentismo en el Sector Público podemos identificar: - enfermedades no profesionales, maternidad, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, becas y promociones para la preparación técnica y profesional, impuntualidad y falta de motivación, etc.

Nuestras preguntas entre otras son, ¿tales prestaciones son causas de ausentismo? o bien ¿son concesiones que otorgan los altos mandos para mantener su puesto directivo con apoyo a la gente que tiene un alto índice de ausentismo?

Es evidente que el Sector Público ofrece a los servidores de estas entidades una serie de prestaciones fundamentadas legalmente y que en ocasiones son el pretexto para justificar su ausentismo.

En consecuencia podemos inferir que el ausentismo es un mecanismo de mediación y control de la burocracia, entendiendo por esta "Al conjunto de individuos que en un tiempo y espacio operan las actividades administrativas del Estado."

La burocracia ha existido desde que el Estado existe, no se puede concebir un Estado sin burocracia, sea este cual sea; esclavista, feudal burgues, socialista, capitalista, etc.

Desde una perspectiva general de la formación social Mexicana, el objetivo de proveer empleo a una masa demandante de trabajadores dentro del Sector Público puede interpretarse como un intento de aminorar una situación potencialmente conflictiva en donde el Estado generador de empleos juega un papel de mediatizador representando los intereses de la burguesía política, la cual se concibe como: "Una clase social que en la sociedad capitalista detenta el poder político del Estado y la conforman todos aquellos individuos que tienen puestos administrativos de carácter político.

Sólo de esta manera puede entenderse la gran importancia del ausentismo dentro del Sector Público en México, que atiende a una burocracia organizada y que puede constituir una amenaza para la estabilidad sindical y política.

A través de la investigación pretendemos responder a preguntas tales como:

¿ Que es el ausentismo a partir de considerarlo como una forma de mediación y control dentro de los trabajadores sindicalizados al servicio del Estado?

¿ Como ejerce ese papel mediatizador?

¿ A travez de que y con que elementos?

¿ Cuando y por que ejerce ese control?

Con base en las preguntas anteriores podemos diseñar el objetivo del presente trabajo.

La distinción entre sociedad política (Secretarías de Estado), y sociedad Civil, nos permite delimitar a la burocracia política como la parte de la sociedad mas favorecida que conforma una categoría social mas ligada a la dirección política e ideológica del Estado, que teoricamente surge y se hace necesario para regular y atenuar las contradicciones de las clases sociales antagonicas a fin de que estas no entren en choque por lo que la humanidad se ha visto pasar a lo largo de su historia; Estados esclavistas, feudales, capitalistas y socialistas. El Estado fundamentalmente ha servido a la clase dominante y su funcionamiento es de acuerdo a sus intereses, de esta manera podemos observar que en todos

los tiempos las ideas políticas, siempre han sido de la clase dominante, por lo que el Estado ha tenido que diseñar la Administración, normas jurídicas, etc. A fin de preservar las formas de producción que corresponden a las formas del Estado, -- dando pequeñas concesiones a las masas explotadas para evitar que generen conflictos que pongan en peligo la propiedad privada.

En el sistema capitalista el Estado, para hacer mas efectiva la penetración ideológica -- en las masas cuenta con los más sofisticados medios de publicidad que van desde los libros hasta la televisión y cine. Las universidades y centros de educación fomentan aún mas la enajenación de las masas hacia el Estado capitalista al perder su carácter científico y autocrítico, formando en su generalidad profesionistas que de acuerdo a su formación y ubicación dentro de la producción, contribuirán a perpetuar el sistema de ex-plotación.

En la producción, el Estado controla las masas trabajadoras por medio de los sindicatos, -- los cuales se encargan de manipular las aspiraciones de los trabajadores hacia una vida mejor, encasillandolos en el trabajo enajenado.

Al igual, en el campo la falta de mecanización agropecuaria conlleva a la producción feudal de autoconsumo, minando las posibilidades de organización para la producción, generando el individualismo y la deserción hacia las tareas del campo. Para debilitar y desviar los frutos de la organización campesina, existen las organizaciones acordes con los intereses de los caciques y terratenientes, las cuales son formadas y fundamentadas por el propio Estado.

Cuando los obreros, campesinos e intelectuales cobran conciencia de clase y tratan de romper con la dirección y penetración ideológica del Estado, entran en acción los grupos represivos; soldados, policías, esquiroles y porros respectivamente.

Así también es posible señalar que el ausentismo dentro del Sector Público es utilizado por la burocracia política y contiene dos factores fundamentales:

a.- Como característica de la seguridad en el empleo por parte de la burocracia sindicalizada (empleados de base).

b.- Al mismo tiempo, por sus funciones de regula-

ción de demandas, por su vinculación con las clases subalternas tienen un papel de mediación para el Estado.

El Ausentismo está inmerso tanto en la sociedad civil como en la sociedad política, de ahí, que sus causas sean complejas y contradictorias.

Consecuentemente nuestro estudio se abocará a encontrar la naturaleza del ausentismo en la burocracia de la SRA y SDUE determinando sus funciones en el sentido de sus tareas, el carácter ideológico de su discurso, etc. en el marco de la reproducción del Estado.

## CAPITULO I

## MARCO TEORICO



## MARCO TEORICO

Tratar de definir el concepto de organización (Mouzelis 1975), significa entrar en un campo temático de gran confusión. El estudio de las organizaciones no constituye un campo de investigación unificado, sino mas bien una estructura organica que le da forma y carácter a las instituciones que integran el Estado, que sin embargo han llevado a la elaboración de una orientación práctica en el manejo de los problemas cotidianos de administración en una organización, sea esta una escuela, una empresa u oficina gubernamental.

Precisamente, y debido a la ausencia de un campo de investigación claramente definido y delimitado para estudiar los procesos organizacionales ha ocasionado que las perspectivas teóricas se hayan desarrollado en forma tan aislada, raramente se ha logrado un intercambio de ideas entre las diferentes disciplinas, aunque se trate a menudo de problemáticas semejantes. Así se tiene que el estudio de la burocracia siempre se ha considerado bajo el dominio de la sociología política o de la ciencia política, mientras que el análisis de la organización formal y su comportamiento

to es relegado a la psicología, economía o administración de empresas, a pesar de que los problemas generales se reducan a lo mismo, a estudiar las estructuras burocráticas por un lado y el comportamiento burocrático por el otro.

Por otra parte, nuestra investigación pasara por alto las vertientes teóricas pertenecientes al enfoque productivista o psicológico como ha sido el Taylorismo y posteriormente la llamada escuela de Relaciones Humanas que se limitó a reconocer el elemento humano en los medios de producción (Mouselis 1975).

Respecto a los planteamientos, que sobre la burocracia realiza Weber, los mismos Marxistas han reconocido la importancia de la realidad de sus tesis, además de que ha sido uno de los clásicos que desarrollo con mas profundidad esta cuestión (la burocracia).

El análisis Weberiano parte del concepto de dominación que se define como la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos (o para toda clase de mandatos), y descansa en los mas diversos motivos de sumisión y de justificación interna:

la costumbre, el don de gracia y la legalidad, -- que se refleja en tres tipos ideales de dominación: la tradicional, la carismática y la legal. (Weber 1982).

Dentro de la corriente Weberiana, el estudio de la burocracia se ubica en el tipo de dominación legal-racional, aunque Weber no da una definición formal sobre el concepto que nos ocupa sin embargo es posible especular sobre una, en -- terminos de que ... "el tipo mas puro de la dominación legal es aquel que se ejerce por medio de -- un cuadro administrador... (1)

La partida conceptual de Weber quien previo el creciente dominio de la sociedad por la burocracia (burocratización), como el factor más importante para describir y explicar los cambios -- profundos de la época moderna, estableció la problemática organizacional con su propio derecho, y sirvió de base para definiciones subsecuentes sobre la burocracia.

(1) Weber, Marx. Economía y Sociedad. México, Ed. F.C.E. 1980 P.P. 175

Fue Merton, uno de los primeros en poner en tela de juicio el postulado Weberiano acerca de la burocracia como la organización mas racional (Merton 1980). Enfatiza sus anomalías como resultado del orden mas racional de la burocracia - Señala; en la práctica se desplazan las metas organizacionales convirtiendose la conducta de los burocratas en ritualistas y bajando la eficiencia de la organización en general, Merton, insiste en que una vez introducido los elementos que estan por debajo de una racionalidad ideal (tanto para la organización como para los servidores), los efectos de la organización burocrática pueden ser funcionales, tanto como disfuncionales, en este último caso reforzando lo que se ha denominado las patologías de la burocracia: corrupción, ausentismo, rigidez, tortugismo, etc.

Esta crítica que introduce ciertos aspectos no racionales de comportamiento individuales en organizaciones, elimina la idea de la burocracia como un sistema cerrado representando un arreglo formal de actividades administrativas consistentemente coordinadas. La perspectiva postWeberiana se inclino paulativamente hacia, el estudio de las organizaciones como sistemas sociales formalmente delineados y estructurados, así como in

tegrados dentro de un contexto más amplio de la sociedad. Una serie de estudios, principalmente en, los Estados Unidos, empezó a relacionar la estructura y el comportamiento organizacional con el "medio ambiente" de las organizaciones.

Se debe señalar también que en Weber se puede encontrar el fenómeno de la burocracia, acompañado de un arduo análisis del mismo, pero no nos lo muestra ligado al contexto general de la sociedad. La burocracia para él, no es una instancia determinada por relaciones de clase, sino que se estudia como una categoría independiente desvinculada del marco de la reproducción capitalista.

Si bien el Estado es, en última instancia, fruto del dominio de una clase sobre otra, por lo que expresa, sirve y consolida los intereses de la clase dominante y por ello, producto de la sociedad en que surge el Estado, es también -- productor de relaciones y estructuras sociales. Paralelamente a su naturaleza clasicista, el Estado está obligado en mayor o menor grado a responder a las necesidades e intereses generales de la sociedad civil.

Lo que fundamentalmente se intentará a lo largo de esta investigación será vincular dos categorías históricas: Ausentismo y Burocracia desde una perspectiva estructural funcionalista. Aún cuando el concepto burocracia nos ocupa una posición central en el pensamiento de Marx, sin embargo él discute tal concepto al estudiar y criticar la filosofía del Estado de Hegel.

Marx se refiere a los problemas concretos del Estado, la burocracia y la organización política en general y rechaza el argumento de Hegel según el cual, la burocracia (que domina la administración pública), constituye el puente entre el Estado (sociedad política) y la sociedad civil, en donde el primero representa los intereses generales, en tanto que la segunda se refiere a los intereses particulares de la sociedad (profesiones, corporaciones, etc.).

Marx acepta esta estructura tripartita, pero la interpretación que de ella hace es totalmente opuesta a la Hegeliana, pues de ninguna manera acepta que esta noción formal y legalista explique su verdadera esencia. Pues la burocracia como contenido material del Estado, no puede conceptualizarse en su propio derecho, porque el Es

tado no representa el interés general, sino los intereses particulares de la clase dominante, es decir, de una parte de la sociedad. Así, la burocracia, como el Estado mismo, es un instrumento por medio del cual la clase dominante sobre las otras clases sociales.

Para Marx, bajo el modo de producción capitalista ... la burocracia no ocupa una posición orgánica en la estructura social en cuanto no está vinculada directamente al proceso de producción, su existencia y desarrollo tienen un carácter temporal y parasitario... (y) su principal tarea es el mantenimiento del "status quo" y sus privilegios de sus amos... (2). Esto es, en este modo de producción la burocracia sólo puede constituir una manifestación formal de los intereses de la burguesía.

En términos generales, nunca admitió más que la burocracia en su contexto histórico, no sirve a nadie más que a las clases dominantes.

Esta concepción marxista del Estado como

[2] Marx, c. Crítica de la Filosofía del Estado de Hegel. Ed. col. 70. No. 27. México, 1968. P.P.

el instrumento práctico de la clase hegemónica permite contemplarlo como parte integral de las estructuras sociales, al mismo tiempo como su representante más fiel a partir de su aparato burocrático. Sin embargo, las experiencias concretas en la organización política, específicamente el momento histórico de la revolución de 1917, señalaron rápidamente que el Estado y su burocracia eran no solo producto, sino también productor de la sociedad y de sus relaciones y estructuras fundamentales. (Kaplan, 1978).

Los escritos teóricos-polémicos de Lenin son una muestra del problema que experimentaron los marxistas revolucionarios cuando trataron de reconciliar las proporciones teóricas como la meta de llevar a cabo la revolución.

Lenin seguía la tesis revolucionaria de Marx y Engels según la cual, una vez establecida la dictadura del proletariado, ésta implicaría -- una reorganización completa de la sociedad sobre los fundamentos de un modo de producción diferente. Esto de hecho se significaría la extinción del Estado, fomentando al mismo tiempo, una conciencia revolucionaria de las masas.



Presisamente en 1917, Lenin declaró que el poder soviético significaba un cambio radical del viejo aparato burocrático visualizado como un obstáculo hacia lo que llamaba "todo democrático" ... (3). Esto significaba que el aparato tenía que deshacerse y sustituirse por uno nuevo formado -- por elementos revolucionarios. Según Lenin, después de la revolución los ciudadanos podrían convertirse en administradores públicos. La perspectiva Leninista de la burocracia añadió experiencias prácticas a las estipulaciones teóricas entre lo que destaca el reconocimiento de que ni el problema de la organización política, ni el aparato burocrático encargado de ella, se desintegró al punto de ser insignificante, aunque aceptaba -- que no iba a ser posible evitar una burocratización, considero como un hecho que con la destrucción de la burguesía, esto se iba a constituir -- un problema menor pronto a desaparecer. Así Lenin vio, que la persistencia de la burocracia y la estructura correspondiente de su aparato se convirtieron muy pronto en el problema más agudo de la revolución soviética.

Fue precisamente en los tiempos de aguda crisis en 1920-21 cuando la excesiva burocratización (3). Lenin, U.I. El Estado y la Revolución. Ed. - Progreso, Moscú. S/F. P.P. 365-366.

ción del partido y el centralismo burocrático fueron motivo de fuertes ataques en contra del liderazgo revolucionario. Lenin y sus seguidores sostenían que tales anomalías se deban por la continua presencia de fracciones burguesas de clase, - que no era posible de radicar tan pronto como se esperaban.

Sin embargo, la experiencia Rusa y posteriormente de otros países crearon modificaciones de esta posición, pues aparentemente señalaban - más vida y margen de acción que las estructuras económicas les otorgaban.

Concretamente, la persistencia de tales anomalías burocráticas, y no solo la continuidad, sino el crecimiento de la burocracia pública, como manifestación material del Estado dentro del proceso de construir el socialismo, obligó a que se replanteara las tesis del Estado como apéndice del sistema socio-económico.

Dado lo anterior, se infirió que el análisis de la burocracia no puede ser abordado tan sólo como un problema de lucha de clases, ni concebir el Estado como agregado del sistema socio-económico de donde surgió la tesis de un Estado -

relativamente autónomo.

Uno de los defensores de tal posición ha sido Poulantzas, quien señala que la burocracia es una capa social de naturaleza específica, encargada de la administración de los asuntos públicos.

No es una clase social, ni una fracción de clase es en consecuencia de la decisión interna de la sociedad de clases y de sus conflictos, la burocracia está siempre en última instancia, al servicio del orden establecido y de la clase dominante. (Poulantzas, 1979).

Lo que se quiere advertir es la posibilidad específica de considerar al estado analíticamente separable de los intereses de la fracción hegemónica de la burguesía y de sus aliados, las clases dominantes.

Así, consideramos el Estado, no es sólo un apéndice del sistema socio-económico, sino es relativamente autónomo. Entendemos por autonomía relativa del Estado, que las necesidades de la reproducción de la sociedad no se satisface única-

mente a través de las condiciones económicas preva-  
lecientes, sino que el Estado tiene suficiente -  
márgen de decisión para intervenir en la sociedad  
a manera de determinar los parámetros concretos -  
de comportamiento de los grupos sociales en pugna.

Por otra parte, consideramos que uno de -  
los autores que nos permitirá abordar el análisis  
del papel del Estado en la formación social mexi-  
cana, es Antonio Gramsci, pues los elementos que -  
él nos da, permiten formar un primer esbozo.

De acuerdo con Gramsci, en principio es -  
necesario distinguir dos momentos: el Estructural  
y el Superestructural, el primero es esencialmen-  
te económico. "...objetivo, independiente de la -  
voluntad de los hombres que puede ser medido con -  
los sistemas de las ciencias exactas o físicas", -  
y en donde se gestan las diferentes clases socia-  
les y se determinan sus funciones y posiciones en  
el proceso productivo, con base en el grado de de-  
sarrollo de las fuerzas materiales. El segundo mo-  
mento superestructural da lugar, a su vez, a dos -  
instancias. La primera ético-política, que corres-  
ponde a la sociedad civil y la segunda político-  
militar, que conforma la sociedad política. En la  
sociedad civil se encuentran los grados de evolu -

ción de las ideologías orgánicamente necesarias-- (o conciencias político-colectivas) de la clase dominante y de la clase esencial subalterna. (4)

Es como un suponer, que la clase dominante tome conciencia de que sus propios intereses - en su desarrollo actual y futuro, superan los límites individuales o de clase y que pueden y que deben ser impuestos ideológicamente a otros grupos subordinados. Contrariamente la clase subalterna presta un grado de conciencia político-colectiva que debe determinarse con base en tres diferentes momentos que históricamente han atravesado las ideologías de las clases fundamentales, ... "El primero y más elemental es el económico corporativo, en el cual un comerciante siente que debe ser solidario con otro comerciante, un fabricante con otro fabricante etc...., el segundo momento, - es aquel donde se logra la conciencia de la solidaridad de intereses entre todos los miembros del grupo social, pero todavía en el campo meramente

(4). Gramsci, A. Antología. Selección de M. Sacristan. Ed. Siglo XXI. México. 1980. P.P. 316.

economico", y el tercero es el que adjudicamos a la clase dominante, pero destinado a asegurar la expansión de todas las energías nacionales. Para finalizar la sociedad política se encuentra únicamente en los organismos de la clase dominante encargados de asegurar el control legal de la sociedad en conjunto... (5).

A partir de considerar que el estado no se compone de un bloque monolítico de burocracias que actúan al unísono, sino de un grupo heterogéneo cuyos componentes interactúan entre sí a través de estructuras formales e informales, se tratará de demostrar que existe una interacción informal paralelamente a la formal. Estas dos formas de relaciones señalan que el funcionamiento administrativo no puede separarse del político -- por lo tanto, las decisiones administrativas se formulan y ejecutan en respuesta a conflictos entre fracciones burocráticas.

El hecho de que el Ausentismo este ubicado dentro del Sector Público, implica que su objetivo fundamental es el mantener una burocracia improductiva, pero nosotros queremos demostrar, -- (5). Gramsci, A. Maquiavelo y Lenin. Ed. Diogenes México. 1983 P.P. 69-81

pues como se indicó anteriormente, el total de -- los burócratas tienen privilegios sobre los demás trabajadores.

De aquí presuponemos la definición de objetivos y metas de esta organización que son el -- reflejo de un vínculo con la cúspide de la organización política en la formulación de planes, di--rectrices y programas específicos de apoyo que -- obedece a negociaciones provenientes de la nacionalidad misma que el sistema capitalista puede otorgar o quizá relegar a la burocracia del Estado.

El vínculo y la naturaleza misma de una burocracia pública como la de la SRA y la SDUE, -- deben considerarse consecuencias concretas del hecho de que el estudio no solamente es un mecanis--mo de relaciones económicas, sin que, además dis--pone de una fuerza decisoria propia, que descansa en una cierta autonomía frente a las demandas de los sectores o clases sociales.

Sólo de ésta manera puede entenderse la gran importancia del Sector público en México, -- que atienden a las masas organizadas, en la medida que pueden constituir una amenaza para la co--rrelación de fuerzas existente.

C A P I T U L O   I I

H I P O T E S I S   A   C O M P R O B A R



## HIPOTESIS A COMPROBAR

Podemos ingerir que el ausentismo en el sector público es un mecanismo de control.

Desde una perspectiva general de la formación social mexicana, el objetivo de aceptar que existe ausentismo en el Sector Público puede interpretarse como un intento de aminorar una situación potencialmente conflictiva en donde el Estado como ejecutor del bloque del poder juega un papel mediatizador representando los intereses de la fracción hegemónica. Solo de esta manera puede entenderse el alto grado de ausentismo que se presenta en las oficinas gubernamentales y que a su vez se encuentran atendidas en masas organizadas por los sindicatos, en la medida que pueden constituir una amenaza para la correlación de fuerzas existentes.

A través de la investigación pretendemos como ya se señaló anteriormente responder a preguntas tales como:

¿ Cuales son las causas del ausentismo a partir de considerarlo como una forma de mediación y con

*control de los trabajadores sindicalizados al servicio del Estado?*

*¿ Como ejerce ese papel mediatizador?*

*¿ A través de que y con que elementos?*

*¿ Cuando y porque se ejerce ese control?*

## 2.1. METODOLOGIA.

*a.- El análisis histórico del sector público pretende demostrar su doble papel como institución - generadora de empleos y mediatizador de las demandas de los trabajadores al servicio del Estado.*

*En este análisis histórico se investigarán los vínculos que se establecen entre los organismos públicos (SRA y SDUE), y la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado -- (FSTSE), dado que ésta desde su fundación en 1938 surge como una concesión del régimen y por lo tanto sujeta a el, en un juego de negociaciones permanentes, que la incrustan en el poder a dos niveles: Por un lado el nivel mismo de la acción de los agremiados que son apoyo, pero al mismo tiempo, se benefician de un sistema de privilegios a nivel de la dirección sindical que controla la participación y el ascenso a la jerarquía política.*

Por otro lado se investigará los tipos de apoyo político, que el Estado en momentos de crisis recibe de las organizaciones burocráticas a cambio de otorgar concesiones para ausentarse de las labores de oficina.

b.- El análisis histórico será complementada por cuestionarios y encuestas aplicados a los empleados tanto de la SRA y SDUE, como a funcionarios de la FSTSE, lo anterior con el propósito de conocer las instancias concretas en las que se dan tanto la mediatización de los trabajadores al servicio del estado, por parte de la FSTSE, como la relación de apoyo SRA-FSTSE, y SDUE-FSTSE.

c.- Los resultados de las actividades anteriores se interpretarán a la luz del marco teórico estructural funcionalista, adoptado para aceptar o rechazar la hipótesis propuesta, aclarando que el método estructural-funcionalista, es utilizado debido a que la categoría fundamental que se maneja en éste, es la de relación individuo-institución ya que en éste se afirma la primacía de la relación respecto al ser y todo lo inherente con las partes, en este caso el sector público.

Utilizamos este método como una mediación

necesaria en el proceso cognositivo ya que como -  
anteriormente se mencionó analiza las obras e ins  
tituciones en relación al ser, partiendo de un --  
análisis histórico de las instituciones y su for-  
ma de como las necesidades lo hicieron crecer.

C A P I T U L O    I I I

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL SECTOR PUBLICO

## ANTECEDENTES HISTORICOS DEL SECTOR PUBLICO

La Administración Pública en México surgió y se desarrolló como una respuesta a las necesidades inaplazables antes de que se hiciera objeto de una disciplina científica y se beneficiara de la aplicación de sus técnicas.

En México la administración pública ha sufrido un atraso considerable por un doble mecanismo: Un aumento acelerado en el número e importancia de los problemas administrativos y una lentitud en la penetración y aceptación de la enseñanza y técnicas científicas.

Desde el punto de vista histórico, la administración pública en México nace con un fuerte impacto que le deja la corona española, y como consecuencia tiende a imitar y seguir modelos y métodos norteamericanos, a fines del siglo XIX sufre la corriente general de la penetración cultural francesa, para que posteriormente ( en la actualidad ) siga el modelo impuesto por los Estados Unidos ya que éste país ejerce una fuerte influencia en México.

De lo anterior podemos argumentar que la ..

historia de la administración pública muestra como desde sus orígenes en 1821, ha realizado diversos intentos para mejorarla y adaptarla a los procesos cambiantes y exigencias de los programas gubernamentales en los acontecimientos históricos.

Los primeros cien años de la administración pública mexicana están caracterizados por un proceso de cambios en los aspectos políticos, económicos y sociales.

Los objetivos fundamentales en la primera mitad de este período están caracterizados por dos aspectos claves, por un lado, en lo externo que trata de consolidar la recién adquirida independencia política y, en lo interno establecer una soberanía total a nivel nacional. Esto tenía el propósito de decidir la forma de gobierno (Federativa o Centralista, de legislativo predominante o de ejecutivo fuerte), que tendría que tomar el país y, por la otra institucionalizar los nuevos elementos que permitirían sustituir las estructuras generadas durante la dependencia colonial.

Al desaparecer la administración colonial y al momento de consolidarse el Estado Nacional,

surgieron cacicagos locales que controlaban grandes extensiones del territorio nacional, atomizando y aislando diversas regiones del país, creando frecuentes cambios de gobierno. Debido a estas razones, los principales intentos de realizar una administración pública encaminada a restablecer los más elementales instrumentos de gobierno se crearon cuatro secretarías; Hacienda, Ejército y Policía, Tribunales de Justicia y Relaciones Exteriores, de las cuales algunas se agotaron con sólo modificaciones legales que no siempre obtuvieron realidades objetivas debido a la falta de instrumentos y recursos apropiados ó bien por falta de tiempo para llevarlas a cabo. En otras ocasiones, las reestructuraciones ó reformas se reducían a ceses masivos de personal en busca de economías presupuestarias ó de medidas político-militares.

Fue así que durante los primeros veintidos años de vida independiente, el Gobierno Federal contó con cuatro secretarías de Estado o dependencias directas del ejecutivo, encargadas básicamente de las funciones de ley y orden. No fue sino hasta 1853, que se instituyó una quinta secretaría de Fomento dedicada exclusivamente para impulsar la agricultura, la industria y el comercio.



Prácticamente desde 1853 hasta 1917, estas cinco secretarías estuvieron facultadas para auxiliar al Ejecutivo federal y a partir de 1917 -- con la carta magna y gracias al triunfo de la Revolución Mexicana, para cumplir con los objetivos fijados por el proceso revolucionario y la Constitución Política, el Estado se vió en la necesidad de crear una administración pública nueva y mas compleja. Fue así que en 1917 se realiza la primera transformación técnica del ejecutivo federal -- al crearse constitucionalmente un nuevo tipo de organos dependientes directamente del Presidente -- que se conocieron como departamentos administrativos, bajo esta denominación se establecieron organismos diferentes a las secretarías de estado para encargarse de la provisión de diversos servicios de apoyo comunes a todo el Sector Público tales como las adquisiciones y los abastecimientos del gobierno, el control administrativo y contable de las actividades gubernamentales, las estadísticas, el presupuesto, la protección de los trabajadores y la Reforma Agraria.

Como se ha anotado anteriormente el crecimiento de número de dependencias del Sector Público se ha ido incrementado a partir de 1821, desde las cuatro que se crearon en esa fecha hasta lle-

gar a las 21 dependencias actuales. Es válido anotar que las funciones originales del gobierno mexicano, en 1821 requerían:

a.- La solución de los asuntos interiores de gobierno correspondientes a la nueva nación, debido a la necesidad de plantear ante otros países el ejercicio de la independencia y soberanía recién adquirida: que dió lugar a la creación de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores.

b.- La preservación del orden público, frente a intentos de desconocer la independencia tanto interna como internacionalmente, dió origen al establecimiento de la Secretaría de Estado y el Despacho de Guerra y Marina.

c.- La solución jurídica de los conflictos sociales a través de los tribunales de los distintos fueros que siguieron manteniendo privilegios especiales, de carácter procesal sobre todo para efectos penales (fueros militares, eclesiásticos, universitarios, profesionales, etc.), se estableció la Secretaría de Estado y el despacho de Justicia y negocios Eclesiásticos.

d. -- Finalmente la consecución de los fondos necesarios para cubrir los gastos que demandaba la burocracia civil y militar, dió origen a la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda.

Esta forma de administración gubernamental se mantuvo sin cambios sustanciales hasta 1917, cuando los constituyentes con Venustiano Carranza en la dirección presidencial deciden dar un modelo de país distinto al Estado autocrático que prevaleció básicamente en las diferentes constituciones que se promulgaron en 1821, 1824, 1836, 1843 y 1857.

Para poder elaborar la presente investigación se propone delimitar cronológicamente como primer período postrevolucionario el transcurrido de 1917 a 1921. Ya que se le puede caracterizar por los movimientos políticos y sociales y por ser en esta etapa cuando se definió la fracción revolucionaria que se encargó de ejercer el poder bajo el cobijo de la nueva Constitución Política. Durante este período, Venustiano Carranza creó los primeros departamentos administrativos que tuvieron funciones diferentes a las Secretarías de Estado, uno encargado de los Establecimientos Fabriles y Militares y otro de aprobicionamientos

generales y uno más encargado de la Contraloría de la Federación, el Universitario y el de Bellas Artes y transitoriamente el de Justicia.

En esta etapa se presentaron ciertas acciones orientadas a restituir la vigencia de división de poderes, que tendía a atenuarse.

Desapareció la Secretaría de Justicia para conservar dentro del ejecutivo a la Procuraduría General de la Nación, como Ministerio Público, entregando el poder judicial a los tribunales de circuito y juzgados de distrito y a las autoridades locales la impartición de justicia menor y de paz, la educación primaria y secundaria estuvo a cargo en forma directa a los ayuntamientos locales, conservando como responsabilidad federal únicamente la educación superior, que sería impartida por el departamento universitario y de Bellas Artes, bajo la dirección del rector de la universidad.

Una segunda etapa convencional comprendería de 1921 a 1930 y puede caracterizarse como una etapa que tuvo que enfrentar numerosos elementos de descontento. En consecuencia la respuesta gubernamental se orientó fundamentalmente a la --

pacificación del país y al logro de la estabilidad política y económica. Como es natural después de un triunfo revolucionario, la inestabilidad se originaba en las demandas, sobre todo en la participación política de diversos grupos insatisfechos. Durante este período, los esfuerzos de la participación del país culminaron en lo político con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR).

En el aspecto económico se necesitaba poner en orden y generar los recursos mínimos necesarios para el desarrollo del país, con tal finalidad del Estado tuvo la competencia en materia político-fiscal y monetaria, dando lugar a la Comisión Monetaria y posteriormente a la del Banco de México en 1925. Igualmente se patentizó la necesidad de restaurar, mejorar y extender la red de caminos así como la infraestructura hidráulica con esta intención se creó la Comisión Nacional de Caminos y la Comisión Nacional de Irrigación, así como las Juntas Federales y de Mejoras Materiales y las Juntas de Caminos. Durante este período se aprobó la primera ley del petróleo que instrumentó el Derecho del Estado sobre los recursos del subsuelo, así como también se reguló la

Industria Eléctrica mediante una ley federal, Por su parte dentro del artículo 27o dió origen a la creación de un nuevo departamento administrativo, el Agrario, así como el Banco Nacional de Crédito Agrícola y se propició el establecimiento de un organo Estatal promotor de la investigación científica de las escuelas normales rurales y de escuelas tecnológicas.

Se inició la atención de la Salubridad Pública creandose otro departamento administrativo para encargarse de esta función se creó la Dirección de Pensiones en 1925, además del establecimiento del Departamento de Presupuesto Administrativo bajo el ttltular del Ejecutivo, y así funcionó sin ser absorbido por la ley de secretarías, de 1928 - 1932.

Una tercera etapa puede establecerse entre los años de 1930-1933, que esta caracterizada por la presencia de la crisis económica mundial que comprendió de 1929 a 1933 y cuyos efectos se proyectaron en México.

En esta época la economía de México era fundamentalmente de exportación y dependía en

gran medida de la demanda internacional de los productos principales minerales e hidrocarburos. Durante este periodo [1931], se promulga el Código del Trabajo y, con el propósito de asegurar su aplicación, se estableció un nuevo departamento administrativo, el del Trabajo, dependiendo sus funciones de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. en 1933 para auxiliar los planes de desarrollo del gobierno crea el Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras y se instituye la Nacional Financiera como banco de desarrollo.

Al final de este período se establecen las bases para la organización y funcionamiento del servicio civil (los servidores públicos), ya que este sector había sido contemplado en la Ley Federal del Trabajo de 1931.

En la etapa siguiente (1934-1940) y una vez lograda la pacificación del país y el mínimo necesario de cohesión política concebida en términos de posibilidad real de sucesión pacífica del poder se entra al cuarto período (1934-1940), que se caracterizó por la adopción de una estrategia que pretendía dar sentido y contenido al papel asignado al Estado para modernizar socialmente al

pais.

Durante esta etapa la gestión presidencial de Cardenas busco el establecimiento de los instrumentos legales y los mecanismos institucionales que fuesen capaces de coordinar y transmitir las demandas y aspiraciones de los grupos sociales que surgian en el proceso revolucionario.

En este período surgió la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado -- (FSTSE), así mismo se crea el Banco Nacional de Credito Agricola (1935) y en 1936 los Almacenes Nacional de Depósito y surge el Departamento Forestal de Caza y Pesca que pretendió llevar a cabo la defensa de los recursos naturales renovables del país, se da énfasis al movimiento cooperativo de liberación agraria y obrera en su contexto de lucha de clases, con esta intención al reorganizarse la Secretaría de la Economía Nacional se establece una nueva dirección dedicada a promover y a auxiliar a las cooperativas. De igual forma, con la creación del Banco de Fomento Cooperativo, se propicia el surgimiento de un número considerable de sociedades cooperativas de las cuales algunas tendrán participación Estatal como en el caso de los ingenios azucareros.



Por su parte la industria al requerir de obras de infraestructura básica requeriría de un apoyo financiero y de un insumo seguro de energéticos. A esto obedeció que en esta etapa NAFINSA y el Banco de México adquirieran gran importancia y que se instituyera la Comisión Federal de Electricidad con facultades para generar y distribuir energía eléctrica en visión de conjunto. Aprovechando el momento histórico se expropió el petróleo y como consecuencia se creó la parastatal Petroleos Mexicanos como organismo descentralizado.

El comercio exterior se manifestó en la integración dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como la creación del Banco Nacional de Comercio Exterior.

Por lo que se refiere a Comunicaciones y al ser expropiada la red ferroviaria (expropiación de los bienes de la CIA de los FC de México cuya existencia quedó subordinada a la conclusión de los arreglos entre el Gobierno Federal y el sindicato de trabajadores ferrocarrileros de la República para que éste quedara encargado de la explotación de la línea férrea del país.

Por otra parte en esta misma etapa se creó el Departamento de Marina Nacional separando funciones de la Secretaría de la Defensa Nacional, con la idea de encargarle la promoción del desarrollo portuario de la marina mercante de la pezca.

En lo que se refiere a la atención del bienestar social, se crearon tres departamentos más, el de Educación Física, el de Asuntos Indígenas y el de Asistencia Social Infantil (que en diciembre de 1937, se convirtió en la Secretaría de Asistencia Pública), a este último se encomendó también la construcción y habilitación de hospitales y casas de cuna.

Para acrecentar y defender el patrimonio cultural se creó el Instituto Nacional de Antropología e Historia. Con la intención de combatir a los monopolios de papel periódico y tener un mayor control sobre este recurso se creó la Productora e Importadora de Papel, S.A.

Un aspecto importante que hay que hacer notar es que el 5 de diciembre de 1938 se expide el estatuto jurídico de los trabajadores al servicio del Estado, para asimilar en términos generales -

las condiciones de trabajos burocráticos a las de la legislación laboral común.

Una quinta etapa puede ubicarse en los años de 1940 a 1945, ya que a principios de esta década (de los 40), los factores que delimitaban a la realidad sobre la cual se había actuado hasta entonces, cambiaron drásticamente al desatarse la Segunda Guerra Mundial, esto altero las opciones abiertas al sistema político mexicano, sobre todo a lo que se refiere a la política económica.

En esta época, el Sector Público invirtió grandes sumas orientadas a consolidar posiciones ya ganadas en el petróleo y en los ferrocarriles, la organización central sufre grandes cambios la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad Pública se fusionaron en una sola secretaría, la de Salubridad y Asistencia Pública, mientras que el Departamento de Manina adquirió la categoría de Secretaría de Estado.

Se debe hacer notar que en este período, el Estado realizó sus primeras inversiones en el sector manufacturero. De esta forma empezó a participar en la industria pesada con Altos Hornos -

de México, S.A., Fundiciones de Hierro y Acero, -- S.A., Aceros Esmaltados, S.A., Maquinas -Herra- - mientas, S.A., e Industria Eléctrica Mexicana, -- S.A. de C.V., se crearon nuevas industrias estata- les como, Sosa Texcoco, S.A., Beneficios Mexica- nos del Café y Guanos y Fertilizantes entre otros. Así mismo se dio apoyo a la industria Cinematro- - grafica con la creación del Banco Nacional Cinema- tografico y los Estudios Churubusco-Azteca.

Retomando el punto de bienestar social, se establecieron en 1943 el Instituto Mexicano del - Seguro Social, en 1944 el Comité Federal de Cons- trucción de Escuelas, el Instituto Federal de ca- pacitación de Magisterio, la Compañia Nacional -- Distribuidora y Reguladora así como diversos Ins- titutos de investigación Médica Especializada.

Al finalizar la segunda Guerra Mundial, se creó una coyuntura en la que México confronto una disminución de aliciente externo y, por otros e- - fectos de incidencia interna derivadas del con- - flicto bélico.

Dentro de la participación del Sector Pú- - blico en la economía nacional se fortaleció a me- dida que aumentaba el gasto público. Se procuró -

que su aumento no afectara el equilibrio de las finanzas públicas, que fue con este propósito que se optó por mantener el gasto corriente en el límite de lo indispensable.

De esta forma las inversiones durante la década de 1940 a 1959, se orientaron a favorecer a los sectores de Comunicaciones y Transporte, Irrigación, Ferrocarriles y Petróleo, el gasto corriente por su parte se destinó a mantener los servicios sociales y asistenciales, la Salubridad y la Educación.

en 1946 se reforma la ley de la Secretaría de Estado y debido a esta reforma, se crean la Secretaría de Recursos Hidráulicos con el objetivo de lograr la eficacia en la administración de los distritos de riego y la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, con la idea de racionalizar y controlar las adquisiciones y contratos de obra pública. Esta dependencia fue facultada para realizar estudios y proponer medidas tendientes al mejoramiento de la administración pública en general.

Durante el período de 1950-1960 estuvo caracterizada fundamentalmente por el proceso inflacionario que se interncificó al mismo tiempo que

se continuaron reduciendo las oportunidades de exportación. Esta situación hizo crisis en 1954 ocasionando la devaluación del peso frente al dólar de \$ 8.65 a \$ 12.50, con esta devaluación se logró situar en forma monetaria los productos agrícolas de México en mejores condiciones de competir con el extranjero.

Por otra parte, en ese mismo período la política de bienestar social se orientó a realizar transferencias a sectores no privilegiados a través de la seguridad social al servicio los trabajadores del Estado y, la dirección de Pensiones - Militares, la Educación, las políticas de control de crédito y de precios y de intervención directa en el mercado de productos a través de la Compañía Exportadora e Importadora de México, S.A. - - (Ceimsa, ahora Conasupo), así como también se restructuró Petróleos Mexicanos; la Comisión Federal de Electricidad adquirió una importancia fundamental, por su parte la nueva Secretaría de Recursos Hidráulicos en colaboración con la de Comunicaciones y Obras Públicas, continúa estimulando la producción de los distritos de riego que adquirieron gran importancia debido a los esfuerzos antes realizados en materia de Irrigación. Se continuaron los proyectos tentativos al desarrollo nacional, -

actualmente con la Comisión del Papaloapan.

El Banco de México, Nacional Financiera y el Banco Nacional de Comercio Exterior, iniciaron una búsqueda activa de créditos en el exterior.

Es en esta época que las tareas encomendadas a Nafinsa, el Estado adquirió participación en gran número de empresas manufactureras nacionales, algunas de las cuales habían fracasado en manos de la iniciativa privada, todo esto como parte de una política de desarrollo económico de empleo. Así mismo la producción de Altos Hornos de México y Guanos y Fertilizantes aumento considerablemente gracias a las fuertes inversiones con que contaron estos organismos. Además también se establecieron empresas moteleras estatales, como la Operadora de Hoteles, S.A., y el Hotel Club de Pesca, S.A. Por lo que toca a los transportes, la empresa Aeronaves de México pasó a ser de participación estatal.

En 1959, el gobierno se enfrentaba a lo económico, a una estructura productiva dinámica como un resultado del ciclo de inflación-devaluación.

En lo referente a materia administrativa - se puso de manifiesto que el crecimiento institucional del Sector Público se ha realizado básicamente por agregación, es decir, sin un plan que lo guiase o coordinara en forma global. Entre otros casos cerca de trecientas instituciones estatales y paraestatales que había en 1960, era fácil de encontrar un mosaico de objetivos, algunos duplicados y a veces contradictorios entre sí, debido a una diversidad de formas de organización, estilos de dirección y anacronismos de métodos y sistemas administrativos. Debido a estas causas, en gran medida los cambios sexenales de administración se han caracterizado por momentáneas pérdidas de control sobre el complejo sistema de administración, la cual se ha traducido en una espiral creciente de gastos, sobre todo de parte de las empresas descentralizadas, con actividades económicas diversas y con un grado considerable de economía.

Por otra parte se debe hacer mención de que a finales de 1958, se expidió una nueva ley de Secretarías de la Presidencia encargada de la Coordinación de los programas y las inversiones públicas, así como para promover mejoras a la maquinaria administrativa, se impulsó el control de



las adquisiciones gubernamentales, encomendando su vigilancia a la nueva Secretaría de Patrimonio Nacional, que sustituyó a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y se creó el departamento de Turismo para fomentar y regular esta actividad. A partir de 1976 a la fecha actual, estas secretarías y departamentos han cambiado de nombre por la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Minas e Industria Paralestatal, así como el Departamento de Turismo fue elevado a nivel de Secretaría de Turismo.

Buscando una mayor eficacia en el ejercicio de sus funciones, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas fue dividida en dos dependencias, la de Comunicaciones y Transportes y la de Obras Públicas. En 1974 las dos secretarías se unificaron para crear la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, en 1982 se divide ésta en Secretaría de Comunicaciones y Transporte y en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. En el año de 1983 se crearon varios organismos que siguen funcionando actualmente por vía del fideicomiso Estatal, como el Fondo de Operación y Descuento Bancario de la Vivienda (FOVI), que permitió canalizar el finan-

ciamiento de la Banca hacia la construcción de vivienda y también por la vía de desconcentración - administrativa como la comisión constructora y de ingeniería sanitaria de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Se debe aclarar, que en 1963, se elevó a - categoría institucional la legislación que protege a los trabajadores al servicio del Estado, y - se señaló como base para la selección y ascenso - del personal los conocimientos y la aptitud en lugar de que sólo se considerase a la antigüedad - la eficiencia y la posición ideológica como factores escalafonarios.

Actualmente el Sector Público a manifesta- do su empeño en el desarrollo con una práctica -- tendiente a fortalecer la democracia política, reformar los sistemas educativos, impulsar la cien- cia y la tecnología, mejorar la distribución del ingreso, humanizar la vida en los centros urbanos y en las regiones más apartadas, modernizar las - actividades agropecuarias, aprovechar los recur- sos naturales, continuar racionalizando la econo- mía mexicana, descentralizar la industria y hacer la más eficaz, aumentar la productividad en gene- ral, hacer más ágil la administración pública, in

incrementar el ahorro nacional, dar protección al empleo, incrementar la producción e impulsar el comercio exterior. Para el cumplimiento de lo antes expuesto en 1982, fue creada la Secretaría General de la Contraloría, encargada del funcionamiento, aplicación de recursos económicos en forma adecuada y vigilar el cumplimiento de los planes y programas de las demás secretarías, departamentos e industrias de participación estatal.

Con este breve bosquejo histórico del Sector Público se puede inferir que la burocracia ha crecido en forma aritmética ya que solamente el D.F. cuenta con 1,600,000 burócratas de base y que este exceso se ha traducido en una lentitud y bloqueo en muchos de los programas y por lo tanto tienden a ubicar a los trabajadores al servicio del Estado como parásitos de la sociedad, además de que se les considera antes inproductivos.

CAPITULO IV  
AUSENTISMO

## AUSENTISMO

### 4.1 EL AUSENTISMO EN EL SECTOR PÚBLICO.

En esta parte de la investigación se proce-  
dera a analizar el fenómeno del ausentismo en el  
sector público. Fenomeno que se presenta en todas  
las dependencias del gobierno federal.

Cabe aclarar que debido a la ausencia de  
material bibliografico, para el caso especifico -  
se tratara este tema en forma particular, los ar-  
gumentos que se muestran serán tomados y analiza-  
dos de una realidad objetiva y empirica, asimismo  
se recopilarán opiniones de secretarias, analis-  
tas, jefes y directivos, ya que en cada nivel se  
presentan opiniones de conceptos diferentes, has-  
ta justificaciones validas en determinado momen-  
to.

### 4.2 UNIVERSO Y MUESTRA

Del universo del sector público solamente  
se analizara una muestra representativa de las se-  
cretarias (SEDUE-SRA), para introducirnos en el -  
tema tendremos que definir el concepto del ausen-  
tismo mismo que muestra una de las diferentes de-  
finiciones academicas y opiniones diversas de los

empleados que provocan ó aceptan ausentarse de sus labores burocraticas. Así pues se entiende por ausentismo "como el incumplimiento de los deberes del cargo ó función", por lo que en tales casos suele sancionarse como delito. En otros, constituye una sanción administrativa que da lugar a la correspondiente corrección ó un incumplimiento que puede provocar la rescisión del contrato de trabajo.

#### 4.3 INVESTIGACION DE CAMPO

Después de esta breve exposición y de haber definido el ausentismo pasaremos a analizar las diversas opiniones que tienen los servidores públicos sobre el ausentismo tomando como referencia los niveles jerárquicos ocupados por estos.

En base a la definición que se presentó anteriormente se ha procedido a elaborar una encuesta representativa en dos organismos del sector público ( SRA-SDUE ), esta investigación refleja el punto de vista que tienen los diferentes niveles jerárquicos de los servidores públicos en cuestión, entre los cuales se encuentra: secretarías, analistas, jefes de oficina, jefes de departamento y subdirectores.

ENCUESTA DE OPINION SOBRE LAS CAUSAS QUE PROVOCAN  
EL AUSENTISMO EN EL SECTOR PUBLICO

SECRETARIA -----

PUESTO -----

1. ¿ Qué entiende usted por Ausentismo Laboral?--

-----  
-----  
-----

2.- ¿ Que causas considera usted que lo producen?

Falta de Motivación

Intrascendencia de  
los Trabajos --

Salarios Bajos --

Ambiente de Traba-  
jo

Enfermedades--

Inestabilidad en -  
las Decisiones --

Otros -----

-----

-----

3.- ¿ Qué sugeriría usted para evitar el Ausentis-  
mo en los niveles de trabajo? -----

-----



Una vez recopilada la información se observa que en cada opinión que se presenta en los diferentes niveles muestra hasta cierto punto la causa justificada sobre el ausentismo y diferentes probables soluciones que en la realidad pueden llevarse a cabo, pero que no resulta práctico en la realidad ya que es un vicio arraigado y característico en el sector público en México.

Por otra parte tenemos que las opiniones observadas por los burocratas sobre el ausentismo están fundamentadas en su mayoría, así también podemos entender por ausentismo " El ausentarse por un tiempo considerable al día, por el empleado" y, esto es debido a que existen factores que el mismo empleado conoce y que se analizarán más adelante tomando como base las opiniones proporcionadas.

Asimismo se puede argumentar que los factores que provocan el ausentismo son utilizados como mecanismos de mediación y control por la burocracia, ya que los factores que provocan el ausentismo tienden a legitimarse por la vía de prestaciones a que tienen derecho los trabajadores al servicio del estado, siendo obvia la posibilidad de

un control sindical negociado mediante el apoyo al ausentismo.

De tal forma que los factores que fomenten el ausentismo tienen dos aspectos que deben ser tomados en cuenta: Por una parte la seguridad en el empleo por parte de la burocracia sindicalista y por otra, la vinculación que tiene como mediador entre las clases sociales y el estado.

#### 4.3.1. ANALISIS DE LA INFORMACION

En este punto se analizaran las respuestas proporcionadas por los encuestados, para tratar de entender más profundamente la problemática que del ausentismo se deriva así como para emitir un juicio real, que permita proponer alternativas de solución no para combatirlo totalmente sino aminorarlo.

##### 4.3.1.1. CONCEPTUALIZACION DE AUSENTISMO POR NIVELES

Una vez integrada y analizada la información que se recopiló de los servidores públicos, se procederá a diferenciar los conceptos de ausentismo por niveles.

Así tenemos que para las secretarías el ausentismo lo definen como: "FALTARA LA OFICINA CONSTANTE Y NO REALIZAR LAS FUNCIONES O TRABAJOS ENCOMENDADOS", justificando este por la falta de motivación, irresponsabilidad, bajos salarios, in trascendencia de los trabajos realizados, y al inestabilidad de las decisiones de los jefes, esto ulgimo debido a la falta de claridad en los objetivos fijados, al realizar el trabajo, siendo los sublaternos receptores de esta inseguridad y como consecuencia buscan motivos para ausentarse de las labores ó dedicarse a realizar trabajos ajenos a la oficina y/o salir de ésta a resolver problemas de indole personal.

Dentro del nivel del auxiliar de analisis estos definen el ausentismo como: " EL QUE LOS EMPLEADOS NO SE PRESENTEN A DESEMPEÑAR SUS FUNCIONES Y EN LA MAYORIA DE LAS VECES BUSQUEN PRETEXTOS PARA JUSTIFICAR SUS AUSENCIAS", también es definido como: "LA NO PRESENTACION CONSTANTE DE LOS SERVIDORES PUBLICOS AL DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES ASI COMO LA FLATA DE RESPONSABILIDAD PROVOCADO POR LA FALTA DE MOTIVACION Y BAJOS SALARIOS QUE TIENE ESTE NIVEL", podemos observar que el ausentismo se vuelve a presentar en forma justifi

cada, por lo que en este nivel se propone como posible solución, un aumento de sueldo, además reflejan los auxiliares de analistas que no les interesa la trascendencia de los trabajos, ni la inestabilidad de las decisiones por parte de los directivos, dicho aumento podría contribuir a aligerar las tensiones en el trabajo logrando con esto un ambiente agradable, además de que si se le considera su opinión sería en determinado momento un aliado de los jefes los cuales captarían las fallas que se presentan en el personal, así mismo se buscaría la forma de asignar al personal en el puesto idóneo de acuerdo a sus conocimientos, experiencia y profesión a efecto de no hacer de éste descontento y frustrado que no desarrolle su capacidad profesional adquiridas en las instituciones de educación.

En este nivel de analistas se muestran las definiciones un poco más concientes, politizadas y objetivas de lo que se entiende por ausentismo ya que en este nivel es donde recaen directamente las responsabilidades de los trabajos que se elaboran en las oficinas del Sector Público. De esta forma se tiene que el ausentismo es entendido como: "EL NO ASISTIR AL LUGAR DE TRABAJO O NO REALIZAR ESTE EN FORMA OPTIMA"., tam

bién lo conceptualizan como: "EL PERSONAL QUE NO SE PRESENTA AL LUGAR DE TRABAJO A DESEMPEÑAR FUNCIONES QUE LE HAN SIDO ENCOMENDADAS, O BIEN QUE REGISTREN SU ASISTENCIA EN LAS OFICINAS Y SE AUSSENTEN DE ESTAS Y/O NO DESARROLLEN NINGUNA ACTIVIDAD".

En esta definición se debe entender que si bien, el trabajador se ausenta de sus labores es causa de que no se le ha valorado su trabajo o en cierta medida se le tienen congelado. Nosotros pensamos que esto es provocado por la mala dirección de los mandos medios, superiores y de apoyo ya que muchas veces desconocen su capacidad operativa por los que no reciben apoyo, en esta definición se observa el descontento que los analistas sienten hacia sus jefes ya que no se les valora su capacidad, obteniendo promociones escalafonarias por amistad y/o nepotismo que existe en la administración pública en México, para reafirmar lo antes expuesto tomaremos la definición que un analista tiene sobre el ausentismo y que consiste en considerarlo como: "EL ATANDONO CONCIENTE DE UN TRABAJADOR DEL LUGAR DONDE REALIZA UNA ACTIVIDAD Y DEL CUAL RECIBE UNA REMUNERACION ABALADA POR SU JEFE". Anteriormente se mencionó que las --

definiciones que aquí se vierten son concientes, -  
objetivas y politizadas ya que las mismas tienen-  
un contenido político y consideran el ausentismo -  
como un pretexto social de inconformidad por par-  
te de los trabajadores en contra de las institu-  
ciones públicas por la precaria situación económi-  
ca y moral en que coexisten.

Para el jefe de oficina el ausentismo lo -  
encuentra justificado al definirlo de la siguien-  
te manera, "LA FALTA DE INTERES QUE EXISTE POR LA  
ACTIVIDAD QUE SE DESARROLLA Y LA CUAL SE MANIFIES-  
TA NO SOLAMENTE EN LA AUSENCIA FISICA SINO CON EL  
DESINTERES EN LA REALIZACION DE SUS LABORES", en-  
esta definición podemos observar que el ausentis-  
mo es provocado por la intracendencia que tienen-  
los trabajos en el Sector Público y por la inesta-  
bilidad en las decisiones ya que siempre se esta-  
temeroso de ser despedido de su trabajo.

Así mismo consideran también al ausentismo  
como: "LA FALTA DE RESPONSABILIDAD O DE MOTIVA-  
CION DEL TRABAJADOR PARA DESARROLLAR ACTIVIDADES -  
ENCOMENDADAS, ORIGINANDO RELACIONES PREDISPUES-  
TAS DE ACUERDO A LAS CONDICIONES DEL SISTEMA EN QUE -  
SE DESEMPEÑAN", o bien es definido como: "LA FOR-

MA EN QUE EL PERSONAL NO ASISTA A SUS LUGARES DE TRABAJO O SALGA DE ESTE EN HORAS LABORALES Y EN ULTIMA INSTANCIA SE ESTE PRESENTE Y NO DESARROLLE ACTIVIDAD ALGUNA".

En las definiciones anteriores los jefes de oficina proponen que se proporcionen cursos de capacitación para el personal para el eficiente desarrollo de sus funciones y a su vez se les motive.

Para los jefes de departamento las definiciones que aportaron fueron magras y esto debido a que ellos solamente dan las ordenes al jefe de oficina y este es el que coordina el buen funcionamiento del área a que pertenece. A partir de esto, las definiciones que aportaron son rebuscadas y como anteriormente se comentó lo definen de tal forma en donde no se comprometen con los niveles inferiores y superiores a ellos, debido a que de los primeros recibe el apoyo operativo para dar cumplimiento a las funciones encomendadas a su área, y ante los superiores tienen un compromiso político y de línea que no les permite externar libremente su opinión.

Entre las definiciones que se proporciona-

ción tomamos la siguiente: "UNA DISFUNCIONALIDAD ADMINISTRATIVA QUE PRODUCE INCONFORMIDAD LABORAL DEL TRABAJADOR Y QUE SE MANIFIESTA EN EL INCUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS JURIDICAS-LABORALES ESTABLECIDAS".

En esta definición podemos observar que el ausentismo es provocado por una deficiente administración del Sector Público, y que de alguna forma esta propiciando la racionalización del personal, además de no considerar que el ausentismo es un vicio característico del sector, vicio que los mismos funcionarios han propiciado al no desarrollar e implantar un adecuado Sistema de Administración y Desarrollo de Personal.

Para los subdirectores el ausentismo lo consideran como: "EL ROMPIMIENTO DEL RITMO DE TRABAJO", esto es debido no sólo a la ausencia física, sino también el estar sin realizar las actividades encomendadas con el consecuente deterioro de la producción.

Para este nivel, el ausentismo lo concideran como si en el sector público existiera en realidad un ritmo de trabajo eficiente y eficaz, ade



más de que hablan de un deterioro de la producción. Nosotros nos preguntamos, producción de qué?, si en las definiciones vertidas por los diferentes niveles, se ha observado que en el sector público, los trabajos que se realizan no tienen trascendencia y no existe la motivación por parte de los subdirectores a los diferentes niveles, además de que las mismas definiciones aceptan que el ausentismo es justificado, siempre y cuando en cualquier nivel se adule al director o subdirector, se tendrá como recompensa la justificación de los días que falten a laborar, además que debido a la desorganización que impera en las oficinas, se ve reflejado en un descontento de los trabajadores por el desconocimiento de las características y potencialidad de los recursos humanos y que por lo tanto estos no son aprovechados y racionalizados.

4.4. MATRIZ ANALITICA DE INFORMACION

N I V E L	QUE ES AUSENTISMO	JUSTIFICACION	SOLUCIONES ALTERNATIVAS
<p>Nivel Operativo</p> <p>Secretarias</p>	<p>Faltar a la oficina constantemente y no realizar las funciones o trabajos encomendados.</p>	<p>La falta de motivación irresponsabilidad, in-trascendencia de los trabajos realizados, inestabilidad en la toma de decisiones.</p>	<p>Definir claramente los objetivos de cada trabajo, brindar mayor atención a la motivación del personal.</p>
<p>Auxiliar de analista</p>	<p>El que los empleados no se presenten a desempeñar sus funciones y en la mayoría de las veces, buscan pretextos para justificar sus ausencias. La no presentación de los servidores públicos, al desempeño de sus funciones, así como la falta de responsabilidad.</p>	<p>Falta de motivación, bajos salarios, la inadecuada ubicación al puesto.</p>	<p>Aumento del sueldos, mejorar el medio ambiente de trabajo, ubicarlos en el puesto idoneo de acuerdo a sus conocimientos, aptitudes, experiencia y estudios.</p>
<p>Analistas</p>	<p>El no asistir al lugar de trabajo o no realizar este en forma optima. El registrar su asistencia en las oficinas y ausentarse de éstas. Abandono consciente de un trabajador de su centro de trabajo, esto avalado por el jefe.</p>	<p>No se les valora su trabajo, deficiente dirección de los mandos superiores inmediatos, desconocimiento de la capacidad operativa del personal falta de promociones escalafonarias, la existencia del nepotismo</p>	<p>Definición clara de los objetivos, planes y programas, combatir el favoritismo, nepotismo y compadrasgo</p>

MATRIZ ANALITICA DE INFORMACION

N I V E L	QUE ES AUSENTISMO	JUSTIFICACION	SOLUCIONES ALTERNATIVAS
<p><b>Jefe de Oficina</b></p>	<p>La falta de interés por la actividad que se desarrolla y la cual se manifiesta además con la ausencia física e irresponsabilidad en su trabajo, originando reacciones de acuerdo a las condiciones del sistema en que se desenvuelven; asimismo las salidas del trabajo en horas laborales o el que no realicen actividad alguna.</p>	<p>La desorganización persistente en el Sistema de la Administración Pública.</p>	<p>Eficientizar los sistemas y procedimientos desarrollados en el Sector Público.</p>
<p><b>Jefes de Departamento</b></p>	<p>Disfuncionalidad administrativa que produce inconformidad laboral del trabajador y que se manifiesta en el incumplimiento de las normas jurídico-laborales.</p>	<p>La deficiente administración del sector público.</p>	<p>Racionalizar los recursos humanos, Implantar un adecuado Sistema de Administración de Personal</p>
<p><b>Subdirectores</b></p>	<p>El rompimiento de la continuidad del ritmo de trabajo.</p>	<p>Falta de continuidad en los trabajos, Intranscendencia en los mismos; desconocimiento de las características y potencialidad de los recursos humanos y que por lo tanto estos no son aprovechados ni racionalizados.</p>	<p>Racionalización de los recursos, elevar la eficiencia y eficacia del personal a través de la capacitación y motivación del personal</p>

T E M A	V A R I A B L E	C A L I F I C A C I O N
<p>AUSENTISMO</p>	<p>FALTAR A LA OFICINA</p> <p>NO REALIZAR LAS FUNCIONES</p> <p>NO REALIZAR LOS TRABAJOS ENCOMENDADOS.</p> <p>NO PRESENTARSE A DESEMPEÑAR LAS FUNCIONES</p> <p>FALTA DE RESPONSABILIDAD</p> <p>EL NO ASISTIR AL LUGAR DE TRABAJO</p> <p>NO REALIZAR EL TRABAJO EN FORMA - OPTIMA.</p> <p>EL REGISTRAR LA ASISTENCIA EN LA OFICINA Y AUSENTARSE DE ESTA.</p> <p>EL ABANDONO CONCIENTE DE UN TRABAJADOR DE SU CENTRO DE TRABAJO.</p>	<p>. CONSTANTE</p> <p>. CON AUTORIZACION</p> <p>. SIN AUTORIZACION</p> <p>. BUSCANDO PRETEXTO PARA JUSTIFICARSE</p> <p>. NO DAR JUSTIFICACION</p> <p>. AVALADO POR EL JEFE</p> <p>. SIN CONSENTIMIENTO</p>

T E M A	V A R I A B L E	C A L I F I C A C I O N
	<p>FALTA DE INTERES EN LAS ACTIVIDADES QUE SE DESARROLLAN.</p> <p>EL SALIR DE LA OFICINA EN HORAS LABORALES.</p> <p>LA DISFUNCIONALIDAD ADMINISTRATIVA QUE PROVOCA INCUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS JURIDICO LABORALES.</p> <p>EL INCUMPLIMIENTO DE LA CONTINUIDAD DEL RITMO DE TRABAJO</p>	<p>BUSCAN JUSTIFICARSE POR EL MAL SISTEMA SIMPLEMENTE TOMAN DE PRETEXTO EL MAL SISTEMA.</p>

## C A P I T U L O V

### DEFINICION DE FACTORES

(POR NIVELES)

## DEFINICION DE FACTORES

(POR NIVELES)

Después de haber elaborado y recopilado -- los diferentes enfoques que se tienen del fenómeno del ausentismo, en el sector público pasaremos a desarrollar y a investigar los factores que pro vo ca n q u e ex is t a u n i nd i c e e l e v a d o d e a s e n t i s m o e n l a s secretarías de estado.

Asimismo estos factores serán tratados en los diferentes niveles que presentan en el sector (secretarías, auxiliares de analistas, analistas je f e s de o f i c i n a, je f e s de d e p a r t a m e n t o y s u b d i r e c t o r e s).

Primeramente lo analizaremos en el nivel secretarial, en donde los argumentos que se manejan son muy variados y que en determinado momento se encuentran justificados para ellos.

Entre los factores más usuales se encuentran el de los salarios bajos, enfermedades y pro ble mas. En el primer factor (salarios bajos) se ar g u m e n t a q u e es demasiado el trabajo y escasa la remuneración económica y esto provoca que no exis

tan incentivos para evitar la ausencia física o laboral (1).

En este nivel al manejar los salarios bajos no se plantea cual será la percepción salarial que desearían tener por la venta de su fuerza de trabajo. Este factor encuentra su justificación en cierta forma ya que se debe considerar que muchas veces surgen los llamados bomberazos, (2), en donde se trabajan las veinticuatro horas continuas, sin recibir ninguna remuneración extra debido a que los argumentos que manejan los altos mandos son utilizados para crear temor coaccionando que se les podrá despedir sino colaboran con ellos.

El segundo elemento que se maneja es el de las enfermedades, en este nivel los argumentos que se utilizan son debido a que padecen de alguna enfermedad o bien que se tiene cita con el médico del ISSSTE, y que por lo tanto se les debe de justificar al no haberse presentado a laborar, (1) Entiendase la ausencia laboral como la presencia física, en la oficina, y no elaborar las tareas encomendadas o elaborar trabajos ajenos a sus funciones.

(2) Trabajos Urgentes.



esta justificación la realizan presentando la incapacidad o por la justificación del jefe inmediato. Este tipo de justificaciones son legalmente válidas ya que forman parte de una de las prestaciones sociales a que tiene derecho todo trabajador al servicio del estado.

El tercer factor (problemas familiares) es ta enfocado al caso de la mujer, con el problema de las guarderías ya que la carencia de estas y su cupo limitado para sus hijos las obliga a ausentarse constantemente de su centro de trabajo - este elemento tiende a ser justificado debido a que las madres tienen que cuidar a sus hijos puesto que no pueden llevarlos a las oficinas, otro de los elementos es el fallecimiento de algún familiar que en todos los niveles esta justificado por razones obvias.

El segundo nivel que se analiza (auxiliares de analistas) el fenómeno del ausentismo y el desinterés en los trabajos a realizar. Hay que hacer notar que en este nivel en donde muchas veces recae la responsabilidad de los trabajos encomendados debido a que son ellos los encargados de obtener todo tipo de información para los analistas, y al no sentirse motivados por sus jefes, tienden

a faltar al lugar de trabajo física y laboralmente; otro de los elementos que provocan al ausentismo es el ambiente de trabajo que se presenta en las oficinas gubernamentales, ya que por tener este tipo de nombramiento tanto los analistas, como los jefes tratan de humillarlos ó asignarles funciones ajenas a las de la oficina.

Se debe hacer notar que muchas de las veces es en este nivel en donde se apoyan los altos mandos, para continuar en sus puestos ya que al justificar las ausencias físicas ven en ellos a los aliados para continuar en sus puestos.

En el nivel de los analistas, el ausentismo lo encuentran justificado por los elementos que son: salarios bajos, falta de motivación, intrascendencia de los trabajos e inestabilidad en los jefes.

El primer elemento (salarios bajos) lo consideran de gran importancia ya que el trabajo no es remunerado equitativamente pues es mucho el trabajo por tanto bajo salario. El siguiente elemento (falta de motivación) se justifica por ser

este nivel en donde se acostumbra a rendir pleistancia al jefe para obtener un ascenso ó compensación extra que aumente el monto del sueldo que de acuerdo a su nivel debe de ganar, De esta forma - al no existir motivación, el analista cae en el ausentismo.

Se debe de hacer notar que en este nivel - existen los analistas aliados a los altos mandos.

Otro de los factores que provocan el - - ausentismo es la intracendencia de los trabajos y la inestabilidad en las deciciones, estos elementos estan estrechamente ligados ya que los trabajos que se presentan en el Sector Público carecen de trascendencia por la inadecuada administración ya que no se llegan a concretar en un sexenio. - - Posteriormente desaparecen este tipo de trabajo - para elaborar otros que esten de acuerdo con los postulados o la filosofía del nuevo gobernante, - esto hace que el analista pierda todo interés por elaborar los trabajos que se le encomiendan, auna do a esto, se debe considerar que la inestabili-dad en las desciciones de los altos mandos es lo que provoca que el analista no preste todo su interés a los trabajos burocráticos ya que varian - constantemente las deciciones para elaborarlos de

bido a la carencia de conocimientos para desarrollar planes programas y proyectos que persiguen - las secretarías de Estado y esto provoque la ausencia en las oficinas en forma justificada.

En el nivel de jefes de oficina en adelante, el ausentismo no lo practican abiertamente como los niveles inferiores, sino que lo reflejan a través de comiciones. Esto es debido a que las funciones o puesto que ocupan les presenta la oportunidad de ausentarse o faltar so pretexto de recopilar información necesaria para cumplir con sus actividades. Hay que hacer notar que en estos niveles no se producen sanciones administrativas (descuentos salariales).

Así mismo, en este nivel como ya se mencionó anteriormente el ausentismo lo encuentran justificado tanto para los niveles inferiores como para ellos, argumentando que es debido a la inestabilidad de los directivos o la falta de continuidad en los trabajos, pues estos son suspendidos la mayoría de las veces por otros de mayor urgencia, lo cual crea confusión, desconcierto y malestar en los empleados que ejecutan los trabajos perdiendo interés y entusiasmo en los mismos. Es aquí en donde los jefes de oficina utilizan el com

vencimiento con los analistas para que cumplan con su función.

En el nivel de los jefes de departamento, el ausentismo se presenta en forma abierta y esto es debido a que se les encomiendan comisiones por un tiempo determinado con el pretexto de asesorar o tratar lo relativo a nuevos programas que se pretenden realizar fuera de su secretaría.

A nivel de subdirector en la misma forma que en los dos niveles anteriores el ausentismo se presenta en forma abierta por la naturaleza de las funciones que desempeñan. Es en este nivel en donde las comisiones son más remarcadas, argumentándose que se negociarán o actualizarán conocimientos o técnicas que implantarán en sus dependencias de adscripción, con resultados inoperantes lo que desconcierta más aún a los niveles inferiores.

Es aquí en donde la impuntualidad y la inasistencia en la oficina se presenta en forma clara.

Por otra parte ellos mismos están provocando el rompimiento del ritmo del trabajo, ya que -

al regreso de la comisión el trabajo encomendado a los subalternos no es de su convencimiento y --  
tienden a cambiarlo, provocando que el personal --  
operativo se frustre, lo cual se refleja en el --  
desinterés al trabajo fomentando el ausentismo.

Además se debe aclarar que en nuestro ---  
país prevalecen más las relaciones sociales que --  
los conocimientos, y es en estos niveles donde --  
los compromisos de trabajo son muy característi--  
cos.

## 5.1. FACTORES GENERALES QUE INTERVIENEN EN EL AUSSENTISMO.

De los factores antes analizados y que provocan el ausentismo son solo una muestra del universo del Sector Público en México, ya que en el resto de las dependencias de la administración pública federal se presenta otros tipos de factores que influyen en el ausentismo, siendo los más comunes los que a continuación se presentan:

### 5.1.1. EXCESO DE TRABAJADORES:

En la administración pública se ha provocado una duplicidad de funciones por no delimitar las mismas en forma específica, esto hace que un trabajo se realice en repetidas ocasiones debido al exceso de trabajadores en relación a las funciones a desarrollar, tendiendo a perderse pues solo se les asigna trabajo para no tenerlos desocupados y de alguna forma se pueda justificar el presupuesto.

A parte de esto, hay que hacer notar que el Estado es un generador de fuentes de empleo debido a que aglutina en su seno a la mayoría de --

los egresados de las instituciones de educación media y superior que generalmente no logran ubicarse en la iniciativa privada, creando con esto, exceso de burocratas, que con la finalidad de mantener un puesto dentro del gobierno, ejecutan trabajos que no corresponden a la preparación educativa que ellos tienen; y como consecuencia no ponen en práctica los conocimientos adquiridos en las instituciones educativas, y una vez obteniendo la base, empieza a acentuarse las faltas a la oficina, pues ya con esta seguridad en el empleo es más difícil que se les despida.

### 5.1.2 SUELDOS BAJOS

Este se presenta debido a que los trabajadores que prestan sus servicios en el sector público no están bien remunerados y al no tener promociones de tipo económicas llegan a perder el interés por el trabajo, provocando con esto el fenómeno llamado "burocratismo", y buscan diferentes formas de ausentarse de sus oficinas, pidiendo días económicos o presentando justificaciones médicas.

Como característica de este elemento los analistas son los que realizan los trabajos y los



mandos medios y alto adquieren el reconocimiento y los beneficios económicos, a los analistas no se les da el crédito y por lo tanto ninguna remuneración creando con esto el descontento y buscando la forma de obtener dinero extra para esto se dedican a la venta de artículos varios o bien a realizar trabajos ajenos a la oficina fomentando la ausencia, en este caso la argumentación que manifiestan es válida pues han obtenido un estatus social que deben de conservar y de alguna forma cubrir sus necesidades.

### 5.1.3 LEJANIA DE LA INSTITUCION

Se podría decir que este argumento no tiene validez debido a que se ha rutinizado el trayecto del hogar a la oficina pero que influye directamente en la puntualidad pues por lo general los empleados que tienen residencia en lugares lejanos a los centros de trabajo tienden a no llegar temprano y por lo general esta impuntualidad se justifica por medio de oficios de comisión en este caso el trabajador argumenta que es por la falta de transporte. Asimismo todos estos argumentos son provocados como una consecuencia de los bajos salarios, y los empleados buscan ubicarse en colonias proletarias en donde las rentas de --

Las viviendas y departamentos son módicas, esta lejanía provoca los transbordes en diferentes rutas desperdiciando horas hombre y además agotamiento físico en el trabajador, llegando con stress a su trabajo.

#### 5.1.4 AMBIENTE DE TRABAJO

Este se presenta debido a que en el sector público siempre se tiende a crear equipos para cumplir con los programas sexenales y al finalizar un régimen presidencial los equipos buscan ocupar un puesto mejor a la siguiente administración.

Estos equipos son grupos cerrados, es decir se unifican por intereses comunes no permitiendo la entrada de otros elementos ajenos a la ideología y forma de trabajar del equipo. Recordemos que esta formación de equipos provoca la competencia en el sector público y que los trabajos encomendados llegan a repetirse hasta por varias veces estos mismos provocan muchas veces que exista un ambiente pesado en donde los mismos tienden a rivalisar por obtener mayor crédito por sus trabajos realizados esta rivalización provoca que el ambiente de trabajo pierda todo sentido de solida

ridad y pue por lo tanto se presente el fenómeno del ausentismo.

#### 5.1.5 DESCOPLAMIENTO DEL TRABAJADOR

Este factor también es generado por el desinterés del trabajador hacia el trabajo cuando se siente relegado y no se toma en cuenta para la toma de decisiones o bien por no pertenecer a un grupo y como consecuencia prefiere ausentarse de la oficina dando una serie de elementos en donde exhibe la mediocridad de los equipos y muchas veces la forma errónea de trabajar de estos, por lo que el descoplamiento se muestra abiertamente.

#### 5.1.6 FALTA DE MOTIVACION

Este factor es considerado como uno de los elementos más importantes para los trabajadores - a estos les gusta que se les reconozca sus méritos por un buen trabajo realizado y que se les estimule, si bien no es posible con una remuneración económica, al menos que se de a conocer su capacidad y que se les argumente en un momento dado que es un buen elemento dentro de la institución.

La motivación rara vez la entienden los je fes debido a que no se cuenta con un sistema de evaluación del desempeño.

### 5.1.7 ENFERMEDADES

Es otro de los elementos que no se puede pasar por alto, que aunque no son formas justifi  cadas de apoyar el ausentismo, las Condiciones Ge nerales de Trabajo de todas las secretarías de estado, lo apoyan en los artículos y fracciones referentes a las enfermedades laborales, aquí es donde justifican las faltas de asistencia por de terminados tiempos y hasta con goce de sueldo. Es tos argumentos se consideran dentro de la ley pues es una conquista del burocrata y con esto se sienten seguras las personas, debido a que están avaladas por las incapacidades que atorga el ISSS TE, esto se puede prestar al abuso, cuando se cuenta con personas conocidas o familiares que di recta o indirectamente pueden conseguir este tipo de certificados médicos.

Resumiendo, los fenómenos que se analizaron en las dos secretarías, coinciden con una serie de elementos que son un mal que el mismo estado a creado y que no puede erradicarlo aunque se reali

cen campañas para evitar el desperdicio de recursos y de trabajadores, y esto seguirá provocando el ausentismo mientras no se realicen cambios en los sistemas del sector, y se olvide de imponer medidas represivas y crear realmente conciencia de lo que el sector público representa.

## 5.2 FACTORES ESPECÍFICOS QUE INTERVIENEN EN EL AUSENTISMO DE LA MUJER

Aún cuando el tema del ausentismo de la mujer en el sector público ha sido escasamente abordado en la literatura de los debates en los últimos años, su acogida se encuentra con la resistencia sistemática de hombres y mujeres de amplios sectores, incluso progresistas. Existe una tendencia marcada a ridiculizar o evadir este problema que afecta prácticamente al 50% de la población en el sector público en México en diferentes grados por tratarse de un planteamiento que no sólo cuestiona posiciones teóricas, sino comportamientos cotidianos.

Reconocer el hecho del ausentismo de la mujer significarla, para quienes buscan ser consecuentes con la teoría, cambiar prácticas de con-

ducta enraizadas desde hace varios años tanto a nivel social como individual. Para el sistema en su conjunto implica llevar a cabo acciones tendientes a un nuevo ordenamiento.

Evidentemente, estos pasos son difíciles de dar, y sólo serán posibles en la medida en que dialécticamente se conjuguen tareas a nivel de toma de decisiones y de cambio de estructuras. La toma de conciencia debe darse en todas las instancias de la vida social (familia, trabajo hogar, etc.) y deberá tender a resolver la contradicción que significa, por una parte postular principios de igualdad y participación y por la otra, aceptar el hecho de que las mayores oportunidades son para el sexo masculino las cuales se consiguen en parte, gracias a la posibilidad del sexo femenino.

En cambio de estructuras que dialécticamente funda y complementa lo anterior deberá ir modificando las relaciones de dominación y explotación que se establece con respecto a la mujer en el conjunto de la sociedad y en particular dentro del sector.

La experiencia de este tema nos ha hecho reflexionar acerca de las dificultades que enfrentan las mujeres para lograr una incorporación política, económica y social en un plano de igualdad y colaboración con los hombres.

Por otro lado, nos preocupa el elevado ausentismo de un sector tan amplio de la población en las tareas necesarias del sector en nuestro país, y aún más la tendencia a fomentar el ausentismo que se manifiesta y que frecuentemente lo convierten en aliado para la conservación del sistema.

Dentro de los factores específicos que intervienen en el ausentismo de la mujer tanto en el sector público como en la iniciativa privada, se pueden mencionar los siguientes que son los más representativos entre otros:

#### 5.2.1. EMBARAZO O MATERNIDAD

Si reflexionamos un poco sobre la problemática a la que se presenta la mujer cuando se encuentra en estado de gravidez nos encontramos con

la realidad de una vida difícil en donde las funciones que realiza la mujer son básicas en nuestra sociedad que crece con necesidades y egoísmos dentro de este contexto esta situada la maternidad o el embarazo, en el hecho real de que se responsabiliza a la mujer no sólo de la gestión y cuidado del crecimiento y la formación del ser, sino también por el compromiso al que se enfrenta al prestar sus servicios dentro del sector público. Esta tarea calificada como primaria la cumple la mayoría de las veces sola y en ocasiones sin ayuda, orientación, y facilidades, por lo que esta trascendente responsabilidad de atender a la familia y procurar el alimento la obliga a faltar constantemente a su centro de trabajo.

Toda esta labor de por sí compleja y bastante difícil, en que se emplea la capacidad plena, se arrebatan las posibilidades que ofrece el tiempo sin tregua de descanso y se agotan las fuerzas físicas y mentales que se agravan frente al mito de la madre entregada totalmente a una misión inacabable, preñada de esfuerzos indigentes en el que se anula al ser queda la vida en beneficio del que germina.



De esto, la mujer pierde todo su contenido para convertirse en recipiente, en cuna, en camino, en donde se ve consumirse y negarse la mínima comodidad para dar aún más de lo que puede producir. Es una forma que no conmueve, que despierta sin estar consciente de que detras de todo el aparato burocratico de celebraciones y elogios existe ese ser que precisamente tiene el derecho de prestar sus servicios dentro del sector y ser madre sin sensación de sacrificio, pero sí con sabiduría y conciente de la formación de mujer al servicio del estado.

El embarazo de la mujer exige la realización de esta como ser humano, por eso hay que develar el mito de la maternidad con el cuidado necesario y sin criticarlo, pues a causa de ello existe un índice más elevado de ausentismo en relación con la inasistencia del hombre que en forma paralela presta sus servicios en el sector.

La sociedad dentro del sector debe de prepararse para ayudar a la futura madre, el hombre debe de compartir su responsabilidad, y la vida social debe abrir sus puertas para que la mujer no sea anulada ni marginada al momento de estar embarazada.

Por otra parte en la administración pública se debe de fomentar la existencia de hombres y mujeres en un plano de igualdad en el campo de los derechos y responsabilidad, independientemente de cada uno en la subordinación de las relaciones, para que libre y concientemente haya una verdadera y equitativa distribución de los derechos.

La situación de explotación y dominación que ocupa la mujer en el sector a través de todas las instancias de la estructura burocrática, atraido las consecuencias negativas que en este aparato se han manejado.

La base en que sustenta esta realidad, es la definición de las tareas asignadas a la mujer y la falta de incentivos personales que hace en nombre de una serie de valores que la ideología imperante se encarga de alimentar.

La escasa participación de la mujer en la producción social dificulta su percepción de las contradicciones más fundamentales del sistema y las posibilidades objetivas de transformación del mismo, y la ideología que refuerza esta base transmitida atravez de diversos canales, ayudan a

lograr una coherencia que permite a la mujer aceptar en forma crítica esta situación.

Se debe aclarar que esta posición, no es referente a una totalidad de mujeres que prestan su servicio en el sector público, sino una población considerable en la que se presentan estas características, sin dejar a un lado la superación e incluso rebasar la mentalidad e ideología que les permita llegar a niveles superiores y lograr su realización tanto profesional como de mujer y ser humano.

Desde la época de las primeras organizaciones femeninas existe una preocupación creciente por los distintos aspectos que la explotación creciente y subordinación de la mujer asume en nuestra sociedad actual, dentro de un gran mosaico -- han adquirido notabilidad los movimientos del tipo de la liberación de la mujer que pretende presentarse ante estas, como un camino alternativo a las organizaciones políticas que surgen del sector público y que motivan y movilizan en torno a problemas inmediatos a la mujer. La liberación se presenta en este caso como un movimiento rei--

vindicador que busca mejorar una condición relativa de la mujer, sin poner en duda la estructura total que la mantiene en este estatus. Este enfoque puede tener sentido en los países desarrollados donde este tipo de contradicciones secundarias aparecen con más nitidez, pero transplantando a países subdesarrollados como México, se desliga de las tareas de reformulación de las leyes mas generales de producción y reproducción del sistema, y se convierte no en un movimiento reivindicativo sino en un movimiento reaccionario.

### 5.2.2. EL HOGAR

Es un factor que relaciona intimamente con el anterior por razones lógicas y evidentes, en este apartado analizaremos la forma en que este provoca ausentismo en las labores burocráticas de la mujer.

Este tema descuidado por la literatura administrativa y en los debates de los últimos años, su acogida se enfrenta a la resistencia sistematizada de hombres y mujeres de amplios sectores incluso progresistas, existe una tendencia marcada a ridiculizar o a evadir este problema que afecta

prácticamente a la mitad de la población del sector en diferentes grados, pues se trata de un planteamiento que no sólo cuestiona posiciones teóricas sino comportamientos cotidianos, reconocer el hecho de que el hogar le impida a la mujer asistir a las labores burocráticas significaría para quienes buscan ser concientes con la teoría, cambiar prácticas de conducta enraizadas desde hace muchos años, tanto a nivel social como individual. Para el sistema en su conjunto implica llevar a cabo acciones tendiente a un nuevo ordenamiento.

Obviamente, estos pasos son difíciles de dar y sólo serán posibles en la medida en que se conjuguen las tareas a nivel de toma de conciencia y de cambio de estructuras. La toma de conciencia debe darse en todas las instancias de la vida social (familia, trabajo, etc.) y deberá tender a resolver postulados de igualdad.

El cambio de estructuras deberá ir modificando las relaciones de dominación que se establece con respecto a la mujer dentro de la familia.

La mujer en la sociedad mexicana ocupa un segundo plano en relación con el hombre por las

mismas características del sistema. En nuestro estudio nos ha interesado aquellas mujeres que por su situación de clase se encuentran en un grado mayor de explotación tanto en el hogar como en su trabajo ya que deben cumplir con estos como una responsabilidad inherente a su condición.

### 5.2.3 LA FAMILIA

En este apartado y partiendo de los anteriores factores, es como elaboraremos el análisis de este factor para crear el ausentismo.

Iniciaremos el presente análisis aclarando que uno de los temas más significativos y olvidados por la administración ha sido el de la mujer dentro de la familia, es decir retomando la problemática de las guarderías y muchas veces asumiendo el papel de padre en ausencia de este se ven en la necesidad de asumir una doble función tanto de madre como de cabecera de familia, a pesar de que las familias encabezadas por la mujer han existido siempre y en todas las sociedades contemporáneas son significativamente numerosas.

En lo referente a la situación económica de las familias en la burocracia, es muy poco lo

que se sabe, a pesar de que la información sobre el tema es evidentemente reducido, una de las cuestiones que ha convertido casi en una forma común, es la afirmación de que las mujeres en esta situación enfrentan serios problemas para satisfacer las necesidades de consumo básico de sus hijos, pues la ausencia de un compañero anula la posibilidad de dividir el trabajo interno y los gastos familiares lo que resulta una pérdida de flexibilidad para la unidad familiar en su conjunto. Si bien estas mujeres que son jefes de familia atienden a sumarse a la fuerza de trabajo dando así solución a sus necesidades alimenticias resultando sumamente difícil cumplir con esta doble función.

Esta situación obliga a que los núcleos incompletos se reestructuren, buscando por esta vía compensar la ausencia del compañero.

Se debe de especificar la relación que existe entre el lugar que ocupan los jefes de familia y los miembros del núcleo en la fuerza de trabajo y la tendencia a la formación de familias extensas, En la medida que este nivel de análisis incluye la inspección del comportamiento de dicha

relación entre familias cuya jefatura es la tradicional, permite eventualmente determinar en que medida y por que causas, las familias incompletas presentan una tendencia más aguda hacia la reestructuración.

Independientemente de su pertenencia de clase puede afirmarse que las mujeres en general se encuentran en una situación social desventajosa, esta diferencia que tiene como base la estructura patriarcal de las sociedades modernas, ha sido generalmente entendida como un efecto imputable a la incapacidad de las economías periféricas para generar suficientes empleos. En México la incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo se encuentra limitada más que por factores ideológicos, por razones estructurales.

Aunque en el país las mujeres han logrado ubicarse en el gobierno, asimismo en la medida que estas tienden a ser excluidas de la fuerza de trabajo asalariado, se puede aseverar que la necesidad de implementar estrategias alternativas a fin de garantizar la supervivencia de sus familias, es sumamente aguda. En este contexto en que la posibilidad en que la formación de familias ex



tenzas cobra sentido, en tanto que es una alternativa que eventualmente puede garantizar viabilidad económica de la unidad doméstica. En efecto - la edición de un familiar adulto a la familia puede representar un beneficio importante, ya sea -- que este contribuya con ingresos monetarios reemplazando así al jefe de familia, o bien que se haga cargo del trabajo doméstico facilitando la incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo. También debemos de observar que las dificultades específicas a que se enfrenta la mujer para reconciliar su doble función como trabajadora y como madre, pueden ser superados parcialmente a través del mecanismo de recomposición de su familia lo que brinda la posibilidad de compensar la ausencia del compañero en el aspecto económico y asegurar un futuro.

No todas las mujeres que jefaturan su familia tendrán la misma condición hacia la reestructuración de sus núcleos, esto dependerá básicamente de dos factores: en primer lugar, la seguridad de su situación económica, y segundo la disponibilidad de espacios vitales, esto es que las mujeres menos calificadas y por lo tanto con un espectro de espacio muy reducido en términos de posibilidades de incorporación a la fuerza de trabajo -

serán las que prioritariamente recurran a la extensión familiar como una estrategia de supervivencia.

Aquella parte de nuestra subpoblación que efectivamente puede ascender a ocupaciones remuneradas, podrá recurrir a la recomposición siempre y cuando se requiera asegurar la atención familiar cuando las edades de los hijos así lo demanden, en todo caso la adición de familias redundará en una acumulación interna de recursos.

Es relativamente frecuente que las madres viudas, solteras, divorciadas, separadas o en general sin conyuge, pasen junto con sus dependientes a formar parte de un núcleo extenso. Dos factores que condicionan la factibilidad de esta opción, son la edad de la mujer y el tamaño de su familia, específicamente entre las mujeres mayores las probabilidades de que encabezen su hogar aumentan, puesto que;

A.- Sus familias son mas grandes que la de las mujeres jóvenes y esto dificulta su asimilación a otros núcleos.

B.- Es factible que su familia de procreación se haya disuelto.

C.- Pueden tener resuelto su problema financiero y de atención familiar.

D.- Pueden tener hijos ya maduros capaces de asumir la responsabilidad de jefe.

En resumen las mujeres mayores no siempre enfrentan la necesidad de reconciliar su papel como trabajadoras y madres, situación que si se plantea entre las mujeres más jóvenes.

C A P I T U L O VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

## CONCLUSIONES

1.- La presente investigación realizada en el sector público (SRA y SDUE), se constato que el crecimiento del sector público en México se ha desarrollado como una respuesta a la misma dinámica del crecimiento del país y como un desarrollo acelerado de los problemas administrativos.

2.- La misma administración pública ha seguido y utilizado modelos y métodos extranjeros, no apegandose a una realidad objetiva y por lo tanto acqui se ha expuesto brevemente como ha ido crecciendo la administración al grado de originarse duplicidad de funciones.

3.- La administración del sector ha realizado intentos para mejorar y adaptar los procesos cambianes emergentes de los programas gubernamentales.

4.- El crecimiento institucional del sector se ha realizado básicamente por agregación, sin un plan que lo guíe ó lo coordine en forma global, así mismo los cambios sexenales de la administración se ha caracterizado por pérdidas monetarias reflejados por el deficiente control burocrático.

5.- La burocracia en México ha crecido en forma - alarmante con cerca de 1,600,000 empleados tan so lo en el Distrito Federal y esto se ha traducido - en una lentitud y bloqueo de los programas mismo - que tiende a ubicar al trabajador burocrático co- mo un ente improductivo.

6.- El ausentismo es propiciado por una serie de factores y elementos que el mismo crecimiento de empleados ha provocado y que dichos factores tie nen a legitimarse.

7.- Los factores que fomentan el ausentismo, tien den dos aspectos que deben ser tomados en cuenta:

a.- La seguridad en el empleo por parte de la bu- rocracia sindicalizada.

b.- La vinculación que se tiene como mediador en- tre el trabajador y el gobierno.

8.- En los diferentes niveles de burocratas, el - ausentismo se encuentra justificado según su vi- sión y conveniencia en el momento, para no atacar sus intereses, argumentando una serie de factores y motivos por el cual se ausentan.

9.- Los mandos medios y superiores propician el - ausentismo de los subalternos al no valorar su ca

pacidad y no ubicarlo en los puestos o lugares para lo que estan capacitados.

10.- El exceso de trabajadores ha traído consigo una duplicidad de funciones motivando con esto -- se fomente el ausentismo, así mismo los sueldos -- deficientes y la falta de promociones provocan -- que el trabajador pierda el interes en la realización de sus funciones.

## RECOMENDACIONES

Como se afirmó en la primera parte de este trabajo, el crecimiento del sector público es un problema estructural que ha propiciado el mismo Estado, el fenómeno del ausentismo debe afrontarse considerando fundamentalmente las causas que lo generan, y como sus efectos, es importante pero no lo suficiente para darle una respuesta eficaz.

En esta investigación quedó establecido que la administración pública tiene una causa esencial, el mejor funcionamiento de los programas gubernamentales.

Afrontar directamente las causas más profundas del ausentismo dentro del sistema burocrático no es posible en las condiciones actuales en que se encuentra México, ya que esta acción conduce a la transformación del aparato burocrático y esto dificulta un análisis exhaustivo.

Lo que si se puede hacer dentro del sistema en enfrentarse a las causas menos profundas, y para ello es necesario dar una respuesta de acuerdo a los efectos que de este se derivan, aunque



de antemano se este conciente de que el ausentismo dentro del sistema jamaz sera resuelto, sino solamente sera un paliativo, en el sentido de que los alcances que toda medida ya sea económica, política o social, que pretenda combatir el ausentismo, unicamente logrará disminuir la intensidad de la incidencia de este fenómeno sobre la población burocrática. Lo importante es que dichas medidas no caigan en el conformismo puro ni mucho menos pretender fomentar la reproducción y permanencia del ausentismo.

Para el trabajador burocrata es indispensable que el Estado a traves de sus organos genere empleos de acuerdo a su profesión y remunerados de acuerdo a ello, considerando el principio de justicia y equidad "trabajo igual a salario igual" con lo cual se intensificaría el proceso de burocratización no en la forma clásica que se le conoce (burocratismo, tortuguismo), simultaneamente es necesario que la población burocrática se le capacite a efecto de que pueda desarrollarse en su trabajo, es decir que tenga oportunidad de hacer servicio civil de carrera, esto vinculado al sistema de administración y desarrollo de personal a traves de su subsistema de escalafon que esta integrado por los subprogramas de empleo y --

remuneraciones; subsistema de capacitación administrativa, con dos subsistemas; capacitación y motivación y como elemento regulador normativo, - el subsistema de relaciones jurídico-laborales - que contiene a los subprogramas: relaciones jurídico-laborales y prestaciones y servicios.

No sin antes señalar la importancia que -- ejerce primordialmente el subsistema de planeación y organización, pues es aquí donde se van a implantar los nuevos planes y programas que tengan como objetivo el buen funcionamiento de la -- institución.

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

## BIBLIOGRAFIA

Alonso, José Antonio, *Sexo, trabajo y marginalidad urbana*, Ed. Edicol, Estudios Sociales, México, D.F., 1981.

Arias Galicia, Fernando, *Administración de Recursos Humanos*, Ed. Trillas, México, D.F., 1975.

Arias Galicia, Fernando, *Introducción de las Técnicas de Investigación en Ciencias de la Administración y del Comportamiento*, Ed. Trillas, México D.F., 1976.

Azomoza, Arturo y Dominguez, Alejandro, *El Ausentismo como Problema en la Administración Moderna*, México, D.F., S/F.

Carrillo Castro, Alejandro, *La Reforma administrativa en México*, Ed. Porrúa, México, D.F., 1982.

Centeno Avila, Javier, *Metodología y Técnicas en el proceso de la Investigación*, Ed. Contraste, México, D.F., 1981.

Centro Médico, *Subjefatura de Capacitación Jefatura de Personal*, México, D.m 1974.

Cordova, Arnaldo, *Ideología de la Revolución Mexicana, [formación de un nuevo régimen]*, Ed. Era, México, D.F., 1978.

Cordova, Arnaldo, *La Formación del Poder Público en México*, Ed. Era, Col Popular, México, D.F., 1974.

Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, *Guías técnicas del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal*, México, D.F., S/F.

Uhalb Krauss, Miguel, *La Administración de Personal en el sector Público, Un enfoque sistemático*, México, D.F., 1972.

Durkheim, Emilio, *Reglas del Método Sociológico*, Ed. 10, Argentina, México, D.F., 1976.

García Cardenas, Luis, *Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública Federal en México*, Ed. Mineo, S/F.

García Valencia, Antonio, *Las Relaciones Humanas en la Administración Pública Mexicana*, Ed. Porrúa, México, D.F., S/F.

Gramsci, A., *Antología. Selección de M. Sacristan*, Ed. Siglo XXI, México, D.F., 1980.

Gramsci, A., *Maquiavelo y Lenin*, Ed. Dionenes, México, D.F., 1983.

Guellerman, W., Saul, *3a. Administración de las Relaciones Humanas. Trad. Ing. Jesus Soto Olivares*

res, Ed. CECSA, México, D.F., 1983.

Heredia Esperanza, Victor, *Tests de Doctorado de Ausentismo*, Fac. de Psicología, México, D.F., S/F.

Instituto Nacional de Administración pública, *Revista de Administración Pública No. 1* Ed. INAP, México, D.F., S/F.

Instituto Nacional de Administración Pública, *Revista de Administración Pública No. 27*, Ed. INAP México, D.F., S/F.

Instituto Nacional de Administración Pública, *Revista de Administración Pública NR. 54*, Ed. INAP, México, D.F., 1983.

Kaplan, Marcos, *Estado y Sociedad*, UNAM, México, D.F., 1980.

Lenin, VI., *El Estado y la Revolución*, Ed. Progreso, Moscú, S/F.

Mandel, Ernest, *El Concepto de Burocracia*, Ed. Casa del Cuervo, Buenos Aires Argentina, 1974.

Marx, Carlos, *Crítica de la Filosofía del Estado de Hegel*, Ed. Grijalbo, Col. 70, No. 27, México, D.F., 1978.

Nerton, Robert, *Teoría y Estructuras Sociales*, --  
Ed. FCE, México, D.F., 1980.

Mouzelis, N., *Organización Burocracia, Un Análisis de las Teorías Modernas Sobre Organizaciones Sociales*, Ed. Península, 1975.

Ortiz Zarate, Arturo, *Ausentismo y Rotación de Personal en las Empresas*, México, D.F., S/F.

Paúl, Hersry, *La Administración y El Comportamiento Humano*, México, D.F., Técnica 1980.

Poulantzas, N., *Poder Político y Clases Sociales en el Estado, Capitalista*, Ed. Siglo XXI, 18a. --  
Edición, México, D.F., 1979.

Secretaría de Programación y Presupuesto, *Estudio Sobre la Mujer*, N.I. Ed. SPP, México, D.F., 1980.

Weber, Marx, *Economía y Sociedad*, Ed. FCE, México D.F., 1980.

Zorrilla Arenas, Santiago, *Introducción a la Metodología de la Investigación*, Ed. Oceano, S.A., México, D.F., 1984.