

# INTRODUCCIÓN A LA --- --- **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA** --- ---

*Maryury Elizabeth Morejón-Santistevan*

*Viviana Maricela Loor Carvajal*

*Ginger Elizabeth Salazar Pin*

*Félix Ignacio Macías Loor*



# INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

© Autores

Maryury Elizabeth Morejón-Santistevan

**Docente de la Universidad Estatal del Sur de Manabí**

Viviana Maricela Loor-Carvajal

**Docente de la Universidad Estatal del Sur de Manabí**

Ginger Elizabeth Salazar-Pin

**Docente de la Universidad Estatal del Sur de Manabí**

Félix Ignacio Macías-Loor

**Docente de la Universidad Estatal del Sur de Manabí**

**Editado y distribuido por:**

© Casa Editora del Polo

**Sello Editorial:** 978-9942-816

Manta, Manabí, Ecuador. 2019

**Teléfono:** (05) 6051775 / 0991871420

<https://www.casedelpo.com/>

**ISBN:** 978-9942-816-31-3

**DOI:** <https://doi.org/10.23857/978-9942-816-31-3>

© Primera edición

© Agosto - 2019

Impreso en Ecuador

**Revisión, Ortografía y Redacción:**

Lic. Jessica María Mero-Vélez

**Diseño de Portada:**

Michael Josué Suárez-Espinar

**Diagramación:**

Ing. Edwin Alejandro Delgado-Veliz

**Director Editorial:**

Dra. Tibusay Milene Lamus-García

Todos los libros publicados por la Casa Editora del Polo, son sometidos previamente a un proceso de evaluación realizado por árbitros calificados.

Este es un libro digital y físico, destinado únicamente al uso personal y colectivo en trabajos académicos de investigación, docencia y difusión del Conocimiento, donde se debe brindar crédito de manera adecuada a los autores.

© **Reservados todos los derechos.** Queda estrictamente prohibida, sin la autorización expresa de los autores, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción parcial o total de este contenido, por cualquier medio o procedimiento, parcial o total de este contenido, por cualquier medio o procedimiento.

**Comité Científico Académico**

Dr. Lucio Noriero-Escalante  
**Universidad Autónoma de Chapingo, México**

Dra. Yorkanda Masó-Dominico  
**Instituto Tecnológico de la Construcción, México**

Dr. Juan Pedro Machado-Castillo  
**Universidad de Granma, Bayamo. M.N. Cuba**

Dra. Fanny Miriam Sanabria-Boudri  
**Universidad Nacional Enrique Guzmán y Valle, Perú**

Dra. Jennifer Quintero-Medina  
**Universidad Privada Dr. Rafael Beloso Chacín, Venezuela**

Dr. Félix Colina-Ysea  
**Universidad SISE. Lima, Perú**

Dr. Reinaldo Velasco  
**Universidad Bolivariana de Venezuela, Venezuela**

Dra. Lenys Piña-Ferrer  
**Universidad Rafael Beloso Chacín, Maracaibo, Venezuela**

Dr. José Javier Nuvaez-Castillo  
**Universidad Cooperativa de Colombia, Santa Marta, Colombia**

## **Constancia de Arbitraje**

La Casa Editora del Polo, hace constar que este libro proviene de una investigación realizada por los autores, siendo sometido a un arbitraje bajo el sistema de doble ciego (peer review), de contenido y forma por jurados especialistas. Además, se realizó una revisión del enfoque, paradigma y método investigativo; desde la matriz epistémica asumida por los autores, aplicándose las normas APA, Sexta Edición, proceso de anti plagio en línea Plagiarisma, garantizándose así la científicidad de la obra.

## **Comité Editorial**

Abg. Néstor D. Suárez-Montes

**Casa Editora del Polo (CASEDELPO)**

Dra. Juana Cecilia-Ojeda

**Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela**

Dra. Maritza Berenguer-Gouarnaluses

**Universidad Santiago de Cuba, Santiago de Cuba, Cuba**

Dr. Víctor Reinaldo Jama-Zambrano

**Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí, Ext. Chone**

## CONTENIDO

<b>PRÓLOGO</b> .....	15
<b>PREÁMBULO</b> .....	17
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	19

### **CAPÍTULO I**

<b>MIRADA HISTÓRICA A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</b> .....	27
---	----

1.1. Administración pública.....	27
1.2. Antecedentes históricos de la administración pública.....	32
1.3. Enfoque prusiano de la administración pública.....	32
1.4. Enfoque francés de la administración pública.....	43
1.5. Enfoque inglés de la administración pública .....	46

### **CAPÍTULO II**

<b>TEORÍAS DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA</b> .....	49
--	----

2.1. Características de la administración pública.....	49
2.2. Objetivos de la administración.....	50
2.3. Los 14 principios de la Administración de Henri Fayol...51	
2.4. Proceso administrativo.....	52
2.5. Pasos del Proceso administrativo.....	53
2.6. Funciones del administrador.....	54
2.7. Importancia de la planeación.....	57
2.8. Tipos de planeación.....	58
2.9. Importancia de la organización.....	60
2.10. División del trabajo.....	61

2.11. Técnicas de organización.....	63
2.12. Importancia de la dirección.....	64
2.13. Importancia del control.....	67
2.14. Tipo o enfoques del control.....	68
2.15. Teoría de la burocracia .....	69
2.16. Principios de la burocracia según Weber.....	70
2.17. Teoría de la burocracia: características.....	70
2.18. Carácter legal de normas y reglamentos.....	71
2.19. Teoría gerencial X .....	76
2.20. Teoría Y.....	78
2.21. Teoría Z.....	79
2.22. Los cinco factores comunes de las empresas Z.....	80
2.23. Nueva gestión pública (NGP).....	82
2.24. Los instrumentos de la nueva gestión pública.....	84
2.25. La Nueva Gestión Pública como marco de la GpR.....	90
2.26. Gestión para resultados.....	91
2.27. Dimensiones de la GpR.....	92
2.28. Objeto de trabajo y objetivo de la GpR.....	93
2.29. Estructura de la GpR.....	95
2.30. Componentes del proceso de creación de valor.....	97
2.31. Las principales dimensiones del presupuesto.....	103

### **CAPÍTULO III**

#### **CLIMA ORGANIZACIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....**

.....	107
-------	-----

3.1. Clima organizacional.....	107
3.2. Tipos de clima organizacional.....	110
3.3. Factores del clima organizacional.....	117
3.4. Democracia y administración pública.....	121

3.5. Administración pública y el accountability.....	127
3.6. Acerca de la nueva gestión pública.....	131
3.7. Reclutamiento .....	133
3.8. Capacitación del personal.....	143
3.9. Reconocimiento.....	146
3.10. Rendimiento laboral .....	148

<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>151</b>
--------------------------	------------

## PRÓLOGO

La democracia como sistema de gobierno ha producido en muchos países una crisis de gobernabilidad, generada por la falta de respuesta de parte de los gobernantes en cuanto a la satisfacción de las necesidades sociales y a la entrega de resultados para el desarrollo, esto de acuerdo a diversos autores, obedece a la inoperancia de los representantes de los partidos políticos tradicionales; al no brindarle oportunidad a las nuevas generaciones para tener una participación activa, protagónica, en las decisiones para el diseño, ejecución, evaluación, de las políticas públicas.

El funcionamiento de la democracia tiene su asiento y motor principal en el desempeño de la gestión pública. Por medio del siguiente texto se busca introducir al lector al estudio de la administración pública, considerada esta como el eje primordial del accionar de la gestión pública, el presente texto pretende dar aportes en aras de contribuir a la comprensión de los fenómenos que conforman e intervienen en los procesos de gestión pública, brindando un acercamiento a las generalidades, teorías, problemas que atañen a la conceptualización y el funcionamiento de la administración pública.

Desde lo expuesto, el actual libro presenta un recorrido en tres capítulos sobre la administración pública como elemento de gobernabilidad, se presentan enfoques, teorías, visiones gerenciales, lo cual constituye una oportunidad al lector para comprender el proceso global donde se encuentra inmersa la administración pública, compilándose en tres capítulos, los principales aportes gerenciales y de participación ciudadana.



Los contenidos a ser desarrollados se han conformados en torno a tres unidades divididas de la siguiente manera: Capítulo 1 Mirada histórica a la administración pública, Capítulo 2 Teorías de la administración pública y Capítulo 3 Clima organizacional en la administración pública.

*Dr. José Gregorio Alujas*

Docente Investigador

## **PREÁMBULO**

La obra que se presenta a continuación busca suministrar información concerniente a la Gestión Pública, concretamente, los temas de Administración Pública y Políticas Pública, para cumplir esa tarea se trazó un recorrido inicial donde se hace un abordaje acerca de los orígenes históricos de esta disciplina, aquí se exponen de manera breve las generalidades de la administración pública, así como los principales referentes o escuelas, hablamos de la escuela prusiana y la francesa, seguidamente se hace una revisión exhaustiva de las teorías administrativas que se llevan a cabo en el ámbito organizacional, con énfasis en los procesos pertenecientes a la administración pública, es decir, los enfoques vigentes practicados en la Gestión Pública y se culmina con la revisión de los elementos y aspectos que conforman el clima organizacional dentro del espacio público.

Estos contenidos y reflexiones son producto de una extensa revisión bibliográfica y responden a la inquietud y las aspiraciones que se han forjado a través del ejercicio y la práctica tendientes a contribuir en el vasto campo de conocimiento de los temas vinculados al ejercicio de lo público.

## INTRODUCCIÓN

La democracia como sistema de gobierno ha producido en muchos países una crisis de gobernabilidad, generada por la inoperancia de los representantes de los partidos políticos tradicionales; al no brindarle oportunidad a las nuevas generaciones para tener una participación activa, protagónica, en las decisiones para el diseño, ejecución, evaluación, de las políticas públicas. De ese modo, la gobernabilidad se ha manejado con base en las decisiones de la cúpula que gobierna, excluyendo a gran parte de la población en la toma de decisiones de modo consciente – protagónico, ante lo cual, se evidencia el modelo de la democracia representativa vs la participativa. Este último ha tomado auge en los últimos años en países latinoamericanos, trascendiendo el modelo representativo. En este sentido, Vargas (2013: 1) señala lo que sigue a continuación:

La democracia representativa fue el modelo clásico de participación política que se configuró, asociada al surgimiento del Estado-Nación moderno, por razones de diverso tipo -tamaño de los territorios, imposibilidad de participar de todos los ciudadanos, restricciones a la participación asociados a mecanismos como el denominado voto censitario- y esto a su vez estuvo ligado al surgimiento de los partidos políticos -expresivos de corrientes de opinión política diferenciadas- como mecanismo privilegiado para escoger a los representantes. Esto, acompañado del rol jugado por los grupos de interés fue durante mucho tiempo la forma de participación política en las democracias occidentales.

Este modelo de representación, vertía el poder en manos de los políticos quienes decidían sobre cómo y en que participar, dejando a la colectividad sometida a una visión “asistencialista”, desde donde se subsidiaban la solución de sus problemas, pero en el fondo esto no permitía la real transformación a tales

situaciones, originándose un círculo vicioso en donde existía una gran parte de la población que prácticamente no tenía voz en las decisiones que se tomaban desde las cúpulas políticas. En este sentido, Vargas (op. cit) explica que en contraposición a esta situación, en los países latinoamericanos

Fueron tomando protagonismo formas de participación contestatarias, de sectores sociales sindicales, campesinos, estudiantiles y grupos de ciudadanos que a través de manifestaciones, protestas, y otras modalidades fueron expresando los vacíos de participación que demandaban, desde sus particulares miradas e intereses. Es la evidencia de las limitaciones y crisis de la democracia de representación

Estos movimientos emancipatorios sociales abrieron la posibilidad de trascender al modelo de participación protagónica, asumiendo empoderamiento aquellos sectores sociales invisibilizados, tales como los campesinos, los estudiantes y los sindicalistas que reclamaban sus espacios de participación y emancipación; es así que el portal democracia participativa.net (2015:1), respecto de la democracia participativa señala que:

La democracia participativa implica el papel activo de los ciudadanos en el funcionamiento de la democracia, mediante mecanismos establecidos en una sociedad civil libre que permitan su manifestación y una efectiva participación en la toma de decisiones. Es una democracia en la que todos los ciudadanos son protagonistas.

De la cita anterior se deriva que, el protagonismo del ciudadano viene dado por la oportunidad que tiene de tener una participación voluntaria, consciente, del proceso a desarrollar. De ese modo, surgen diversas formas de participación, las cuales van en concordancia con los intereses manifiestos de cada persona o colectivo que se constituyen en organizaciones para la promoción, defensa, de algún elemento social. Esta

---

vertiente de la democracia ha tomado auge que ha obligado prácticamente a las administraciones públicas y, de manera más destacada las entidades locales, a tomar conciencia de que la participación activa de la ciudadanía en los asuntos públicos es una necesidad surgida de la crisis de representatividad política tradicional. Prosiguiendo con lo planteado, Vargas (2013: 2) señala que

En el caso colombiano es evidente que la crisis de credibilidad y confianza en los partidos políticos se acentúa a partir del Frente Nacional, en relación con los partidos tradicionales, especialmente al evidenciarse las pocas diferencias político-ideológicas entre los dos, pero especialmente por la consolidación del clientelismo como el mecanismo privilegiado de relación con los ciudadanos y de reproducción política.

Los partidos tradicionales al igual que la democracia representativa, ofrecían la participación por medio del voto, es decir, en un mero proceso electoral, pero luego, las políticas era diseñadas sin contar con el protagonismo del pueblo que les elige, de allí que la “política tradicional”, también sufre una crisis que debe ser trascendida en la medida que la población pueda tener una participación ciudadana protagónica y desde allí, construir la acción social pertinente a sus intereses.

Por tal razón, el fomento de la participación ciudadana es una obligación que los gobiernos, sobre todo los locales, deben desarrollar como derecho reconocido en el marco jurídico. Pero es también una necesidad en la medida que los gobiernos, no pueden hacer frente solo a las complejas transformaciones sociales, en las cual se moviliza el mundo globalizado de hoy día. En este sentido, se hace cada vez más necesaria el trabajo coordinado entre los diferentes agentes sociales, donde los

gobiernos locales puedan ejercer un papel importante en el liderazgo de los vínculos y relaciones entre los diversos actores implicados en los nuevos y viejos retos sociales, con el fin de orientar los cambios que nos permitan construir pueblos y ciudades más cohesionado/as, más sostenibles, social, económica y medioambiental.

En sustentación de lo planteado, Seller (2009: 89) señala que “Sólo con una participación real y efectiva de la ciudadanía se construirá un territorio cohesionado, integrador e innovador, capaz de transformar la diversidad, la interculturalidad en riqueza y motor de progreso.” Los retos sociales son cada vez más complejos en una sociedad de grandes cambios que afronta cuestiones como la convivencia social, la integración de la nueva ciudadanía de orígenes culturales muy diversos, los retos ambientales, el dinamismo económico, que confronta visiones e intereses diversos que requieren de nuevas formas de gestión y nuevos roles de los agentes implicados.

La ciudadanía debe ejercer sus derechos a participar en la vida del pueblo o la ciudad, no se conforman con ser sólo cliente de los servicios públicos, deben asumir responsabilidades con los compromisos de gobernabilidad de sus municipios. Por consiguiente, la participación de nuevos actores locales en el desarrollo social y la consolidación de pactos colectivos en diferentes aspectos, pueden provocar el cambio en la dirección deseada, lo que permitirá esa transformación.

En complemento de lo anteriormente expuesto, la ciudadanía debe ser consciente que el derecho a la ciudad plantea la responsabilidad de ser gestores dinámicos y directos del

---

proceso de su construcción y transformación de manera activa y permanente. Es por eso que, desde ese marco referencial, Estrada, (2009: 8), explica que:

Los gobiernos locales realizan una gestión cada vez más compleja que requieren instrumentos especializados para la gestión de nuevas iniciativas, proyectos diseñados, para mejorar el desarrollo socioeconómico de la sociedad, así como de la calidad de vida de la ciudadanía. La sociedad moderna exige una continua y rápida toma de decisiones, así como, la capacidad de adelantarse a los acontecimientos. Es necesario, determinar el rumbo a seguir en un entorno cambiante y en un contexto marcado por la pluralidad, el consenso y la participación ciudadana en la toma de decisiones para el futuro de la ciudad.

Por tal motivo, la promoción de la participación ciudadana en un gobierno local debe responder a tres aspectos básicos:

1. El fomento de la participación ciudadana, el cual forma parte del propio concepto de democracia, y su promoción supone el desarrollo de un derecho ciudadano que incide en la forma de ejercer el gobierno en el marco de una democracia representativa;
2. Las personas con responsabilidades políticas se comprometen a tomar en consideración las opiniones de los distintos actores sociales implicados;
3. las ciudadanas y los ciudadanos se comprometen con su pueblo o ciudad y se responsabilizan de sus actos de manera que se constituyen como parte activa de las políticas públicas.

En ese orden, puede decirse que, se observa la enorme importancia del rol de la participación ciudadana, como estrategia de acción social, para elevar los niveles de responsabilidad institucional de la Administración Pública, sea nacional o local, por ello, el gerente público debe tomar conciencia de la importancia de formar a la comunidad para que ella misma

decida y se involucre completamente en la participación total de las decisiones a tomar, desde la conceptualización hasta la ejecución de determinados proyectos, es decir, darle empoderamiento a sus comunidades.

Desde lo expuesto, este libro presenta un recorrido en tres capítulos sobre la administración pública como elemento de gobernabilidad, se presentan enfoques, teorías, visiones gerenciales, lo cual constituye una oportunidad al lector para comprender el proceso global donde se encuentra inmersa la administración pública, compilándose en tres capítulos, los principales aportes gerenciales y de participación ciudadana.



# CAPÍTULO I

## MIRADA HISTÓRICA A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El actual capítulo brinda una mirada histórica a los modelos de la administración pública que han permitido construir las bases sociales de la política actual, enfatizando conocer los modelos europeo, estadounidense, y asiático, como una perspectiva global de como se ha abordado culturalmente la política y su incidencia en la sociedad actual.

### **1.1. Administración pública**

La administración pública puede tener diversas definiciones, podría indicarse como la maquinaria del Estado para proporcionar a los ciudadanos el logro de las políticas públicas establecidas para su beneficio, es decir, viene a representar el medio donde el ciudadano accede a los diferentes bienes y servicios controlados por el Estado o gobierno, Guzmán Lara (s/f), citado por Jaramillo Ordóñez (2005), plantea que:

La Administración Pública es la acción del gobierno encaminada en forma ordenada y técnica al cumplimiento y aplicación de leyes y reglamentos, a promover el bien público en todas sus manifestaciones, económica, de seguridad, de protección, de integridad territorial, educación, vialidad, etc., como a dar resoluciones oportunas a las reclamaciones y peticiones que se susciten o presentaren (p. 1).

Una de las principales funciones de la administración pública, es la mediar entre las políticas y el pueblo para que

este pueda acceder a los servicios, beneficios, que se puedan desempeñar en el gobierno, por consiguiente Ramió (2018), explica que la

Administración pública como instrumento carece de ideología. En teoría se trata de una máquina neutra que está al servicio de implementar las orientaciones políticas que sí deberían poseer un claro vector ideológico. Pero la Administración pública agrupa a colectivos de profesionales que son el elemento subjetivo, y éstos si pueden poseer ideología y una determinada cultura política (p. 1).

Esto implica que la administración pública desde la visión neutral está para servir al pueblo sin distinción de condiciones políticas o sociales, sin embargo, el funcionario público, encargado de operar las políticas públicas, puede poseer una determinada ideología que podría favorecer o desfavorecer a la población, según la subjetividad con la cual aborde el trabajo administrativo, esto en teoría no debería ocurrir, ante lo cual debe prestar un servicio en equidad de condiciones a todos los usuarios. Ramírez Sánchez & Franco (2019), en complemento destacan que “las dependencias públicas son pilares importantes para el desarrollo de los Estados, éstos son los encargados de administrar y distribuir recursos económicos, materiales e infraestructura en beneficio de la sociedad” (p. 181).

Lo planteado involucra la posibilidad de que los Estados por medio de la administración pública, desarrollen las políticas pertinentes para el desarrollo del mismo, en ese sentido, se hace pertinente estudiar los diversos enfoques de la administración

---

pública, por cuanto esto permite identificar la visión ideológica focalizada en cada uno de ellos como un ejercicio de revisión que permite valorar las condiciones por las cuales se viabiliza la administración pública. Así mismo, es importante visualizar las diversas connotaciones de la administración pública a la luz de los planteamientos de Pérez Aramburú (2011):

a) Administración como actividad equivalente a la de gobierno: Históricamente, gobierno comprendía toda actividad del Estado. Al irse separando las funciones (judicial y legislativa), lo que quedó distinto de lo separado se comenzó a llamar administración. Por lo tanto, el gobierno es la alta dirección, la impulsión política que tiene en miras el interés general”. Pero, hoy por hoy el gobierno se halla insito en tres ramas simultáneas, por lo que sería incorrecto asimilarlo a administración.

b) Administración como actividad subordinada a la de gobierno: Esta tesis supone que la actividad gubernativa consiste en fijar las grandes directrices de la orientación política, mediante la gestión de asuntos que afectan los intereses vitales de la comunidad. La función gubernativa tiene directa inmediatez constitucional, con rango supremo de jerarquía y no mediatizada como la función administrativa que supone actos subordinados o derivados. Este enfoque, según la ficha de cátedra, no basta para caracterizar acabadamente a la administración, distinguir entre administración y gobierno ni deslindar entre la actividad administrativa, legislativa y jurisdiccional.

c) Administración como actividad del Poder Ejecutivo. Esta noción no es aceptable por tomar un criterio orgánico (sin perjuicio de la crítica más detallada que se hará infra, su defecto residen en que no sólo administra el órgano ejecutivo.).

d) Administración como actividad Estatal que tiene en miras el funcionamiento de los servicios públicos. Esta tesis falla por reduccionista: el servicio público no es la única actividad de la administración pública, y fuera del mismo hay un amplio margen para el desarrollo de la actividad administrativa.

e) Administración como actividad del Estado que no es legislación ni justicia. Este criterio residual es engañosamente atractivo, pero su inconsecuencia lógica reside en que antes es preciso determinar qué es legislación y justicia.

f) Administración según el contenido de los actos de la actividad del Estado. Esta tesis sostiene que las funciones Estatales deben diferenciarse por el contenido de los actos con prescindencia de los órganos que emanan. En este caso, integran la función administrativa todos los actos que no sean “actos reglas”, propios de la función legislativa. Se critica este razonamiento por partir de la idea de deberes jurídicos sin considerar los derechos, y por colocar la potestad reglamentaria en el campo de la legislación.

g) Administración como actividad de órganos ejecutivos dependientes. Se entiende por administración a las funciones de aquel complejo orgánico regido por relaciones de dependencia que se revelan en el derecho del superior de dar órdenes y en el deber del inferior de obedecerlas. Esta concepción presenta varias debilidades: no alcanza a los órganos superiores que no se subordinan y además se calificaría de legislativos a actos administrativos.

h) Administración como actividad del Estado que debe ejercerse dentro del orden jurídico y de acuerdo con los fines de la ley. Ricardo UballeBerrones enfatiza en el hecho de que el coqueteo metodológico de la administración pública con la gerencia privada “es algo que definitivamente no la ha favorecido ni la favorece, dado que las propuestas esencialmente pragmáticas de aquella se apoyan en los valores de eficiencia y productividad”<sup>8</sup>. Según el autor no es válido proclamar principios administrativos “universales” cuando las esferas pública y privada tienen distintas competencias y por lo tanto generan diversas formas de gestión, procedimientos y ejecución, además, la proclamación de principios administrativos estaría desdeñando el significado de la sociedad y el Estado modernos. Las tareas de la administración pública se explican dentro de la complejidad de la sociedad moderna. Portadora de un pasado liberal, propositivo, emprendedor y optimista, la administración pública se ha perdido en el bosquejo de



los conceptos, las teorías y las metodologías. Es objeto de amplias y múltiples interpretaciones, pero no siempre se acierta a fundamentarla como unidad de análisis que tenga un progreso acumulativo de argumentos y propuestas. Es la institución más humana y humanizada de la sociedad moderna, pero es la menos estudiada en esta lógica.

### **1.2. Antecedentes históricos de la administración pública**

La administración pública ha sido desarrollada desde diversos enfoques ideológico políticos, los cuales han tenido marcado contacto con la cultura del país, esto a su vez ha sido asumido por las sociedades como modelo para establecer su proceso administrativo. En este sentido, se estudiarán diversas perspectivas históricas de la administración pública y como han incidido en el establecimiento de la administración pública en Latinoamérica.

### **1.3. Enfoque prusiano de la administración pública**

El enfoque prusiano de la administración pública, permite develar aspectos importantes de organización política para la generación de acciones que permitiesen generar servicios a la población, siendo importante destacar que:

Prusia (en alemán Preußen y en polaco Prusy), fue el nombre de un territorio en las costas del mar Báltico, que acabaría dando nombre a un gran estado de Europa, precursor de Alemania, que aunque no existe en la actualidad, ocupa un lugar destacado en la historia europea, especialmente en el periodo comprendido entre

---

el siglo XVIII y la Primera Guerra Mundial. El reino de Prusia se estableció en 1701 con la unión del Electorado de Brandeburgo (gran beneficiado de la Paz de Westfalia que supuso el final de la Guerra de los Treinta Años) y el Ducado de Prusia bajo la dinastía Hohenzollern. Su capital era Berlín. Sin embargo, no fue hasta la Guerra de Sucesión Española y su fin mediante el tratado de Utrecht, que Prusia fue confirmado como un reino. Federico Guillermo I, primer rey de Prusia (1713-1740), transformó a su reino en una potencia militar. Se vio envuelto en la disputa por el territorio de Pomerania frente a Suecia, parte del cual le fue entregado mediante el Tratado de Estocolmo en 1720. Instauró una corte austera y eficaz, centralizando la administración financiera. (Tomado de Oldcivilizations's, 2010).

Es así como se visualiza una administración pública centralizada por medio de un gobierno monárquico, sin embargo, se destacó la implantación del cameralismo como figura política, esto permitió establecer el control por parte de la cámara de asambleístas y no propiamente por el ejecutivo en la figura monárquica. Sánchez Galán (2018), explica que:

Desde su origen como teoría de carácter mercantilista, el cameralismo ha aglutinado prácticas de tipo económico y político destinadas a la gestión administrativa de estados. De este modo ha supuesto el desarrollo de un modelo económico y político que sirva para estimular la creación de riqueza. (p. 1).

La administración pública se constituye en una maquinaria que permite el Estado producir bienes y servicios, tener control económico de la población, la cual deberá además por medio de tributos, pagar al Estado los servicios recibidos, así como impuestos por ganancias generadas por la práctica económica desempeñada. Así mismo, Sánchez Galán (2018), advierte que:

1. El cameralismo está considerado y económica e históricamente como un fenómeno o modelo precursor de la administración pública moderna, especialmente en occidente.
2. En el mismo campo, el desarrollo del concepto de funcionario público gestor de fondos públicos fue configurado ya dentro de este movimiento y como pieza clave del engranaje de un sistema de gestión y administración estatal.
3. Con el desarrollo a lo largo del tiempo de distintos movimientos económicos y nuevas percepciones políticas y sociales este concepto ha ido mutando, especialmente desde el punto de vista de la mayor o menor intervención del estado, el capitalismo o el socialismo.

Por otro lado, Méndez Benavides (2008), destaca las siguientes características del cameralismo:

1. El cameralismo fue una técnica y una teoría de la administración de otro tipo de Estado, [el Estado Absolutista], y con el advenimiento del Estado Constitucional o Estado Burgués de Derecho, el modelo de gestión de los asuntos públicos se transforma del

---

cameralismo, a lo que hoy se conoce como la “ciencia de la administración”.

2. El cameralismo fue el estudio superior de sistematización, racionalización y organización del trabajo administrativo, con el propósito de incrementar el poder del Estado Absolutista. Esto implica que el Estado se constituyó en el centro de interés de la ciencia de la administración y que el resto de los enfoques [gerencialismo y estudio de organizaciones], ocupan un lugar secundario, debido a que entre el estado y las organizaciones privadas, existen trayectos profundos. En consecuencia, los orígenes de la ciencia de la administración se encuentran en el cameralismo.

3. Para el cameralismo, el propósito central de cualquier teoría social era demostrar cómo puede asegurarse el bienestar del Estado.

4. El cameralismo distinguía tres ciencias fundamentales, a saber; la economía, la policía y la cameralia. Hubo un cameralista muy destacado llamado Juan Enrique von Justi, que publicó una obra en 1760 denominada Los fundamentos del poder y el bienestar de los estados o Exposición de todas las ciencias de la policía, este autor explica que las ciencias camerales se distinguen de la política y a su vez de la economía, mientras que la política es el arte de suministrar seguridad a la comunidad contra los peligros del dintorno y del entorno, la economía

consiste en preservar e incrementar los bienes del Estado, en tanto que la cameralia enseña cómo usar los medios sabiamente, para la promoción de la felicidad del Estado.

5. De modo que el nacimiento de las ciencias de la administración se deriva o constituye un producto histórico, resultado de un proceso que ha cruzado el tiempo desde la Edad Media, pasando al Estado Absolutista y la transformación es éste en el Estado Constitucional, es en este último estadio donde muda su nombre de “ciencias camerales” y renace como “ciencia de la administración”; la cual es una disciplina europea, surgida de las transformaciones acontecidas en Francia, Alemania y España.

6. Primero: En Francia en 1705 con el Tratado de la policía de Nicolás Delamare, el cual presentó los elementos fundamentales de las disciplinas administrativas, en Prusia entre 1755 y 1756 gracias al aporte de Juan Enrique von Justi en su obra Economía de Estado y sus principios de ciencia de la policía, obra que reunió los principios de las ciencias camerales.

7. Segundo: Con la desaparición del Estado Absolutista, desaparecen también las ciencias camerales, pero lo advertido por Alejandro de Tocqueville en su obra El antiguo régimen y la revolución, ciertas instituciones del antiguo sistema son legadas [con adaptaciones y nuevos ropajes] al nuevo tipo de Estado, una de ellas la

centralización administrativa.

8. Tercero: El Estado Constitucionalista surgido en Francia, Alemania y España, recibiendo en teoría contribuciones del antiguo régimen, requiere de una nueva disciplina, la cual bautiza con el nombre de ciencias de la administración.

9. Por los tres puntos antes comentados, se puede asegurar que la ciencia de la administración nace con Carlos Juan Bonnin en 1808, con su obra editada en Francia denominada Principios de Administración Pública, en España con Javier de Burgos en 1826 y en Alemania con Lorenzo von Stein en 1865, éste último advierte que una sociedad de pobres empobrece al Estado, mientras que una sociedad de ricos, enriquece al Estado.

10. De modo que la administración pública se ocupa del hombre, cuida de él, de brinda comodidades, lo protege; pero no lo hace con sentido filantrópico, lo hace porque de ello depende el cuidado del Estado.

Así mismo, Guerrero (2017), promueve una visión sobre el cameralismo que es interesante conocer con el objeto de analizar las bases de la administración pública actual, en ese sentido:

1. El Estado cameral y de policía es la forma peculiar de organización que asumió el Estado absolutista, en la fase final, en la cual fueron derrotadas las fuerzas feudales. La Cámara era la organización medular de la administración

pública absolutista, y la policía la fuerza propulsora del movimiento de dominación sobre su ámbito territorial. Los cameralistas, o miembros de la Cámara, fueron los funcionarios de la administración pública organizados de manera colegiada, que desempeñaban las actividades camerales por todo el cuerpo estatal e hicieron de la policía su principal actividad.

2. La voz policía derivó de Politeia, que era entre los griegos la forma establecida de gobierno; a saber: democracia, aristocracia o monarquía. Latinizada como Politia, pasó a las lenguas occidentales como policía, pero adoptando un significado diferente, sobre todo a partir del Renacimiento, especialmente a finales del siglo XIV. Fue en el interior de los estados renacentistas en Italia y Francia, principalmente en el Ducado de Borgoña, donde el concepto de policía adquirió una importancia operativa inmediata, ser instrumento en las manos del príncipe, para implementar tanto sus fines políticos como los deberes de su Estado. Del Ducado de Borgoña pasó a Alemania, para convertirse en uno de los mejores instrumentos políticos de consolidación de los principados alemanes.

3. Lo anterior provocó que el cultivo de la policía tuviera dos desarrollos separados: el francés, que conservó su sentido original, y el germano, que se matizó en el seno de las Ciencias Camerales. En Francia, “la police fue adquiriendo muy rápido un significado absolutamente técnico, en el ámbito de la precoz orientación juspublicista

que allí asume a causa de las distintas (más anticipadas) condiciones constitucionales de la actividad del Estado”. Se refería, en este sentido, a “la defensa de la soberanía frente a las persistentes fuerzas excéntricas dirigidas a conservar o reconquistar los antiguos privilegios locales”. Se relacionaba con la “posición de defensa y no de ataque” del soberano; “la police era entendida en principio como el conjunto de las actividades de gobierno (...) reductibles a la seguridad y la tranquilidad de los súbditos (y del príncipe)”.

4. Alemania fue un caso diferente: “radicalmente distinto fue en cambio el papel desempeñado por la polizei en los territorios alemanes. Aquí se convirtió en el instrumento del que se sirvió el príncipe territorial para imponer su presencia y autoridad frente a las fuerzas tradicionales de la sociedad imperial: el emperador, por encima de él, y las clases territoriales, por debajo (...) una verdadera esfera soberana tanto hacia arriba como hacia abajo (...) como creándose nuevos campos de intervención y presencia política en los sectores nuevos de la vida asociada que el proceso histórico hacía cada vez más importantes y que al mismo tiempo la arcaica estructura constitucional del Sacro Imperio Romano de la nación alemana no permitía cubrir adecuadamente. El conjunto de las intervenciones y de las afirmaciones del príncipe en tales sectores siempre cambiantes y nuevos constituyó en su plenitud la polizei, que por lo tanto, en lo esencial fue el principal instrumento con el cual el príncipe logró

realizar su propio esquema centralizador y al mismo tiempo justificarlo históricamente”.

5. La policía es el centro al cual convergen las distintas gestiones del Estado, encaminadas a desarrollar nuevas atribuciones asumidas por la administración pública en el Estado absolutista. Paralelamente, junto al desarrollo del concepto restringido de policía, como diferenciado de la justicia, guerra y hacienda, aparece una concepción laxa que la identifica con toda la actividad estatal restante.

6. Así, la índole del Estado de policía se explica a partir de las nuevas relaciones que se establecen entre el propio Estado y los súbditos, particularmente dentro de los derechos de supremacía impuestos por los príncipes alemanes y el estado de cosas creado por la preponderancia de la policía misma. El desarrollo de estas prerrogativas fue muy lento y concluyó hasta la disolución del viejo Imperio alemán, a principios del siglo XIX. Esto explica por qué, desde entonces, lo que se llama administración pública no emergió desde el Imperio alemán, sino a partir del poder inferior conocido como supremacía territorial de los príncipes. Esto es lo que determinó, igualmente, el carácter de sus relaciones con los súbditos. No es el Estado quien se presenta ante los súbditos, noción abstracta que aparecerá posteriormente, sino el príncipe en persona, que está investido de derechos que le son inherentes; derechos que conciernen a los asuntos de la comunidad y que marcan la posición del príncipe por

encima del territorio y de los súbditos.

7. Estamos ante una idea distinta de Estado, que se funda en las ideologías políticas que han abrevado en el jusnaturalismo y que se propone poner los derechos y deberes principescos dentro de los fines del Estado, para proteger y aumentar el bienestar general. Los derechos del príncipe ahora se explican a partir de que sirven para el logro de este propósito, si bien es cierto que, como contraparte, los súbditos convienen en aceptar el uso de los medios necesarios para llevarlo a la práctica. Entre más y mayores son las tareas del príncipe para atender las necesidades de la comunidad, más y mayores son sus prerrogativas.

8. El modo de organización política alemana se basaba en el derecho natural y en una acumulación progresiva de facultades que incrementan sus poderes, a cuya cabeza estaba el juspolitiae o derecho de policía. El juspolitiae era el corolario del cúmulo de prerrogativas principescas. Como el príncipe tiene el deber de procurar el orden público y el bienestar general, posee el derecho de ejercer el poder necesario para este fin; es decir, el derecho de policía.

9. Alemania entera estaba organizada bajo la forma de Estado de policía, que era su acción imperante. La policía imprimía su marca al conjunto y llegó a ser la potencia sistemática que modeló a la masa humana que formaba

su objeto, conduciéndola hacia un fin elevado: la fuerza y la grandeza de la cosa pública. Esta fue la época en que estaban activos doctrinarios de la policía, tales como Cristian Wolff, el “filósofo oficial del Estado” de Federico el Grande, pero sobre todo otro gran personaje: “el verdadero profeta de la nueva administración es Justi y sus Principios de Ciencia de la Policía (1756)”.

10. Toca al príncipe, como deber inherente, la tarea inmensa de realizar el fin del Estado. Queda establecido el principio de que ningún objeto de la administración pública está excluido de su actividad inmediata, en tanto que toca a la policía desempeñar el conjunto de actividades desplegado por el poder estatal y lograr la felicidad de los súbditos. Esta es la síntesis de un proceso conocido, entonces, como Estado cameral (Kammerstaat) y que hoy llamamos Estado administrativo.

Se ha evidenciado como el enfoque prusiano, en especial desde el cameralismo, se ha convertido en la base de la administración pública occidental basada en el enfoque fiscal de producir bienes y servicios que permitan tanto al Estado como población, coexistir financieramente, por lo tanto, se genera una relación recíproca que permite con el tiempo el establecimiento de la administración privada como aliada en la consecución de objetivos que complementen las riquezas generadas por el Estado.

---

#### 1.4. Enfoque francés de la administración pública

En este sentido, el enfoque francés tiene su esencia en el absolutismo y en el sistema cameral prusiano, así se articula una administración pública similar a la prusiana, Calindo Camacho (2000), destaca lo siguiente:

1. El pensamiento administrativo del absolutismo, que tenía como denominador común a las ciencias camerales y por supuesto a la ciencia de la policía como una parte importante de las mismas.
2. El pensamiento de Carlos Dessemondat, Barón de Montesquieu, en cuya obra “El Espíritu de las Leyes” publicada en 1748, que en su capítulo relativo a la Constitución de Inglaterra, aborda lo relacionado con la División de Poderes, siendo parte muy importante de ellos, el ejecutivo, que es el que realiza la administración pública.
3. El pensamiento administrativo de Anne Roberto Jacobo Turgot, que siendo exponente del absolutismo del antiguo régimen, anterior a la Revolución Francesa, debe ser considerado, sin embargo, como re formador del mismo, no tanto en la teoría, sino en la práctica que llevó a cabo como intendente de Limoges, como titular de la Cartera de Marina y Contralor General de las Finanzas de la Francia absolutista.

Sin embargo, con el devenir de la revolución francesa y a la asamblea constituyente, se promueve el Estado constituido por

la separación de poderes, Reyes (2015), quien plantea en este sentido:

1. De un lado vemos que John Locke entendió que debería de haber tres Poderes Estatales diferentes, el Poder legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Federativo. El primero que es el *Poder legislativo* (legislative power) se entiende que su función es el de Legislar, es decir, la creación de nuevas leyes que garantizaran la libertad de los ciudadanos para dar una actuación como si es el Poder Judicial de Montesquieu, para encargarse de dirimir en las controversias que surgieran entre los ciudadanos en el uso de la Leyes. El *Poder ejecutivo* (executive power) donde tendrá una mera función que será la de respaldar las decisiones tomadas por el Poder Legislativo, vemos pues como se trata de un Estado con un intervencionismo casi nulo, dejando todo o casi todo en manos de la “libre concurrencia”. Y en tercer lugar es el *Poder Federativo* (federative power), donde su función se reduce a el mantenimiento de la paz dentro del Estado así como la seguridad externa del mismo en caso de un conflicto bélico y hacer ligas y alianzas en con la comunidad internacional, este “...es un poder de relación externa de la comunidad con todo...” Según la División de Poderes de Locke era un Estado que se basaba en la Ley y Tribunales por una parte y un poder coactivo organizado donde impone un orden en el interior respaldado por la ley y las sentencia y buscar y mantener la seguridad exterior frente a las potencias extranjeras y la comunidad internacional.

2. La otra posición, que es más acertada fue la del jurista Montesquieu, donde toma la misma configuración de Locke pero le da un nuevo orden y funciones, que se consagra su obra magistral “ El Espíritu de las leyes ”, y hace referencia a tres poderes fundamentales y relevantes para la estructuración del Estado, a los cuales llama: al primero: “*la puissancelegislative*, - un segundo - *la puissanceexécutrice des chosesquidépendent du Droit des gens* et - por ultimo - *la puissanceexécutrice de cellesquidépendent du sance de juger.*”, este último más tarde lo define como “*la puissance de juger*”, e primero en desarrollar será el segundo que es el Poder ejecutivo donde se le atribuye la función de defensa externa y mantener y establecer la seguridad en el interior del Estado y se ve reflejado en su libro de esta forma “... *hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadores, establece la seguridad y previene las invasiones...*”, este fue conocido por primera vez su significado en el Poder Federativo de Locke, ya que cuando Montesquieu lo define utiliza “Droit des gens”, que tiene un significado al del Derecho internacional y he ahí que se hace esta relación. El Segundo que es Poder Legislativo sigue intacto en la función que le atribuye Locke y Montesquieu le asigna la función de creación de leyes, y así lo expresa “...*magistrado hace las leyes para cierto tiempo o para siempre, y corrige o deroga las que están hechas...*” y por último el Poder Judicial donde le da la función de Disminuir y solucionar los conflictos que se puedan plantear en la aplicación de las normas e incluso aplica

sanciones. Su idea del contenido funcional del Estado es así: Leyes y Tribunales de un lado y del otro la fuerza pública, para mantener las decisiones de unos y de otros y la vez mantener la seguridad del estado con respecto al exterior.

Así la administración pública desde la visión francesa, tiende a modernizarse en un poder centralizado y dividido en poder legislativo, ejecutivo, federal; otros países han incorporado el judicial, moral, como elementos que constituyen la separación de poderes como esencia de la administración pública, siendo esto posible en gobiernos democráticos.

### **1.5. Enfoque inglés de la administración pública**

Se basa en un enfoque de monarquía constitucional, esto hace posible que sea representado por un rey o reina y gobernado por un primer ministro, este último es elegido democráticamente por el pueblo. Inglaterra no posee una constitución escrita, sino que establece decretos de gobernabilidad según las necesidades del país, esto genera un pragmatismo político – social que se aleja del dogma social. La estructura del gobierno se encuentra fundamentada por la cámara de los comunes de y de los lores, los primeros son electos en votación popular mientras que los segundos son escogidos por la monarquía y primer ministro.





## CAPÍTULO II

### TEORÍAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Se genera una mirada a la administración pública como escenario de trabajo administrativo con fines de servicio al pueblo, siendo importante conocer las diversas teorías que permiten configurar un accionar político en pro de generar mecanismos de gobernabilidad en la sociedad.

#### 2.1. Características de la administración pública

Entre las principales características de la administración se encuentran:

1. Universalidad: La Administración puede aplicarse a cualquier actividad que se proponga realizar, en donde exista un organismo social que busque una coordinación sistémica de medios, que lleve a una toma de decisiones para conseguir los objetivos deseados mediante el proceso administrativo (planeación, organización, mando y control).
2. Especificidad: El pensamiento administrativo es específico ya que cuenta con características propias y distintas de otras ciencias y técnicas.
3. Simplificación del trabajo: Cumplir objetivos preestablecidos con el menor trabajo de cualquier actividad de manera rápida y efectiva.
4. Productividad y eficiencia: Son términos que están relacionados directamente al aplicar una buena administración encaminada al logro de los objetivos.

5. Flexibilidad: Los principios y funciones administrativas se adecúan a cualquier actividad o proceso.

6. Sistema de tiempo: Los elementos del proceso administrativo, están en continua ejecución en sus diferentes etapas de planeación, organizar, dirigir, controlar, etc.

7. Amplitud: Puede ser aplicada por todas las clases sociales y laborales de la empresa.

8. Instrumento de Valor: Por medio de la Administración se logran cumplir los objetivos trazados de una manera eficiente

9. La rigidez en la administración es inoperante, mientras sus conceptos, teorías y principios administrativos se adaptan a las necesidades propias de cada grupo social.

## 2.2. Objetivos de la administración

La Administración busca como fin solucionar y cubrir aspectos personales, de funcionalidad, sociales y corporativos.

1. Personales, encontrar la manera de conocer las aspiraciones de cada elemento o integrante de la organización.

2. Funcionalidad, el uso y manejo de procedimientos con sus herramientas, para realizar manera correcta las actividades que requiere la empresa u organización y que sean aprovechados los recursos.

3. Sociales, la correcta interrelación de los individuos para cumplir con sus funciones y responsabilidades.

4. Corporativos, Identificar áreas de oportunidad que sean

---

de importancia para la organización, teniendo una visión completa del ambiente externo.

## 2.3. Los 14 principios de la Administración de Henri Fayol:

1. División del trabajo. Sea el que fuere el puesto de trabajo de un individuo, va a acumular experiencia y tener una mejor de sus habilidades, haciendo que sea más productivo.

2. Autoridad y responsabilidad. El poder dar órdenes a los subordinados, conociendo también la responsabilidad de su función

3. Los empleados o trabajadores deben obedecer y por otra parte la gerencia aporta la dirección de los esfuerzos conjuntos.

4. Unidad de mando. Que cada trabajador tenga un solo jefe en la línea de mando.

5. Unidad de dirección. La gente que realiza las mismas labores y que están en una misma área o departamento, deben tener los mismos objetivos en un solo plan en general. Esto asegura la unidad y coordinación.

6. Remuneración. En la labor de cada trabajo hay un pago pecuniario como remuneración por su esfuerzo y logro de objetivos y metas a determinado plazo. Para Henri Fayol no existe un sistema de remuneración perfecto.

7. Subordinación del interés individual al general. Las metas de la empresa siempre van a estar por encima de las metas individuales de cada empleado.

8. Centralización (Descentralización). Depende de la estructura de cada organización.

9. Cadena escalonada. Vista de arriba hacia abajo establece la autoridad jerárquica de cada uno de los puestos de la empresa y vista de manera horizontal los canales de comunicación entre áreas.

10. De los recursos materiales y humanos de la organización, para la disminución de tiempo y manipulación de los materiales y la organización y selección de elementos humanos.

11. Acción. Trato amable y justo a los empleados buscando una equidad para el funcionamiento de un negocio.

12. Estabilidad en el puesto. La seguridad transmitida a los empleados al tener la seguridad de mantenerse en su puesto y tener un mejor desempeño.

13. Se permita a todo el personal manifestar iniciativa en alguna tarea o proceso. Esto implica que los gerentes deben sacrificar su vanidad.

14. Espíritu de equipo. Con la Administración se debe motivar a los empleados y que utilicen al máximo sus capacidades, coordinar esfuerzos y provocar entusiasmo y recompensar a cada uno de los elementos.

#### **2.4. Proceso administrativo**

Es el conjunto de fases o etapas sucesivas a través de las cuales se efectúa la administración, mismas que se interrelacionan y

forman un proceso integral. Y los elementos que lo conforman son: Planeación, Organización, Dirección y Control.

Es el proceso que nos permite identificar oportunidades de mejoramiento en la operación de una empresa, de un servicio, o en nuestra vida cotidiana, con base en la técnica, así como el establecimiento formal de planes o proyectos para el aprovechamiento integral de dichas oportunidades. Terry considera dos grupos o dos etapas en las que se desarrollan los factores del proceso administrativo.

1. Pre ejecutivo / Estática: a cuyo cargo le quedan la planeación y la organización.

2. Ejecutivo / Dinámica: encargado de la ejecución y el control. Enfatiza en forma muy especial la coordinación.

#### **2.5. Pasos del Proceso administrativo:**

1. Planeación. Se hace un listado de objetivos, definición de planes para alcanzarlos, se programa las actividades que se realizarán para alcanzar dichos objetivos. Da respuesta a la pregunta ¿Qué se va a hacer?

2. Organización. Recursos y actividades para alcanzar los objetivos, se atribuyen cargos y responsabilidades, marcación de autoridad. Da respuesta a la pregunta ¿Cómo se va a hacer?

3. Dirección. Designación de cargos, Comunicación liderazgo y motivación del personal, Dirección hacia los objetivos trazados. ¿Dónde se va a hacer? ¿Cuándo se va a hacer?

4. Evaluar, medir estándares del desempeño, corregir desviaciones y garantizar que se realice la planeación.

## 2.6. Funciones del administrador

En atención a los planteamientos de la teoría neoclásica, las funciones del administrador conciernen a los elementos de la administración que Fayol precisó en su tiempo, también conocidas como funciones administrativas (planear, organizar, dirigir, coordinar y controlar), estas funciones forman parte de lo que Fayol conceptualizó como funciones de la empresa, a saber:

“1. Funciones técnicas, relacionadas con la producción de bienes o servicios de la empresa.

2. Funciones comerciales, relacionadas con la compra, la venta o el intercambio.

3. Funciones financieras, relacionadas con la búsqueda y gestión de capitales.

4. Funciones de seguridad, relacionadas con la protección y preservación de los bienes y las personas.

5. Funciones contables, relacionadas con los inventarios, los registros, los balances, los costos y las estadísticas.

6. Funciones administrativas, relacionadas con la integración de las otras cinco funciones en la dirección. Las funciones administrativas coordinan y sincronizan las demás funciones de la empresa, y están siempre por encima de ellas”. (Chiavenato, 2006, p.78)

---

De acuerdo a las ideas de Fayol, los autores neoclásicos acogen el proceso administrativo como núcleo de su planteamiento teórico, sin embargo cada autor establece funciones administrativas ligeramente diferentes.

El proceso administrativo puede ser considerado como una metodología que brinda herramientas y técnicas que dan al administrador, gerente, ejecutivo, empresario o cualquier otra persona, los insumos necesarios para conducir de manera efectiva una organización, y se fundamenta en el estudio de la administración como un proceso integrado por varias etapas.

Cuando se lleva a cabo la conducción de cualquier empresa concurren dos fases: una estructural, donde se determina su finalidad y rumbo, así como las alternativas para conseguirlos; y otra operativa, en la que se ejecutan todas las actividades necesarias para lograr lo establecido durante el periodo de estructuración. Asimismo:

“A estas dos fases, Lyndall F. Urwick les llama mecánica y dinámica de la administración. La mecánica administrativa es la parte de la administración donde se establece lo que debe hacerse, mientras que la fase dinámica u operativa se refiere a cómo manejar de hecho la empresa”. (Munch, 2007, p.37)

## Planeación

Se tratan a continuación los conceptos de estudiosos sobre este conocimiento.

George R. Terry

Planeación es la selección y relación de hechos, así como la formulación y uso de suposiciones respecto al futuro en la visualización y formulación de las actividades propuestas que se cree sean necesarias para alcanzar los resultados deseados.

### **Munch/García**

Planeación es la determinación de los objetivos y elección de los cursos de acción para lograrlos, con base en la investigación y elaboración de un esquema detallado que habrá de realizarse en el futuro.

Por otra parte, Chiavenato (2006), señala:

“Las empresas no improvisan. En ellas, casi todo se planea con anticipación. La planeación figura como la primera función administrativa por ser la base de las demás. La planeación es la función administrativa que determina por anticipado cuáles son los objetivos que deben alcanzarse y qué debe hacerse para conseguirlos. Se trata de un modelo teórico para la acción futura. Empieza por la determinación de los objetivos y detalla los planes necesarios para alcanzarlos de la mejor manera posible”. (p.143).

Estas definiciones nos muestran la relevancia de la planeación dentro del proceso administrativo, ya que sin ésta lo que se realice en la organización, dirección y control no tiene razón de ser, dado que funcionaría sin haber determinado los resultados previamente, haciendo que el manejo de la organización se lleve a cabo de manera incierta, poniendo en peligro su futuro.

---

## **2.7. Importancia de la planeación**

“La planeación es el patrón para que inicie correctamente sus funciones las empresas. Entre otros puntos la planeación es importante porque:

- Es la base para que el proceso administrativo tenga un sentido adecuado en la consecución del mismo
- Se aplican las investigaciones que se requieren para definir las bases correctas
- Prepara a la empresa con fortaleza para hacer frente a sus problemas
- Toma en cuenta todo el medio ambiente interno de la empresa para su definición
- Tiene un enfoque hacia el futuro de mejoramiento y progreso
- Estudia el medio ambiente externo para aprovechar las oportunidades
- Permite al ejecutivo evaluar alternativas para tomar la mejor decisión
- Programa correctamente el tiempo y los recursos en toda la estructura de la empresa
- Trabaja con efectividad para que el plan resulte exitoso
- Establece las bases para que se dé el control

- Establece las bases para que se realice la organización
- Es base para que se lleve a cabo la dirección correcta” (Luna, 2014, p.59)

Como se puede constatar, es evidente la importancia de la planeación para el funcionamiento de cualquier organización, y por supuesto es un elemento clave para el direccionamiento organizacional hacia el alcance de sus objetivos.

## 2.8. Tipos de planeación

De acuerdo con el nivel jerárquico en el que se realice, con el ámbito de la organización que abarque y con el periodo que comprenda, la planeación se clasifica en tres tipos al respecto, Munch (2007) expone:

- **Estratégica.** Define los lineamientos generales de la planeación de la empresa; esta labor la realizan los altos directivos para establecer los planes generales de la organización; generalmente es a mediano y a largo plazo, y abarca toda la organización.
- **Táctica o funcional.** Comprende planes más específicos que se elaboran en cada uno de los departamentos o áreas de la empresa, y que se subordinan a los planes estratégicos. Los planes tácticos son planes detallados de cada gerencia para lograr el plan estratégico.
- **Operativa.** Es a corto plazo, se diseña y se rige de acuerdo con la planeación táctica; se realiza en los niveles de sección u operación. Su tarea consiste en la formulación y asignación de resultados y actividades específicas

que deben ejecutar los últimos niveles jerárquicos de la empresa. (p.40).

Esta clasificación obedece principalmente a los niveles jerárquicos que se encuentran en cada organización y por supuesto al alcance de las metas y objetivos a lograr por cada una de estas instancias.

## Organización

La palabra organización proviene del griego organon que significa instrumento. La organización es un grupo de personas con una meta común, unidos por un conjunto de relaciones de responsabilidad y autoridad. Una de las responsabilidades de la administración es organizar los recursos de la empresa disponibles para realizar operaciones efectivas.

La organización es una función que busca conseguir un fin, que fue establecido en la fase de planeación. Su propósito es implementar una serie de actividades, tareas, asignar funciones, coordinarlas de manera que el conjunto de las mismas actúe como una sola, para lograr objetivos comunes. El proceso de organizar es básico para todos los tipos de empresas. Una vez formulados los objetivos y planes, la administración debe crear una manera ordenada de reunir recursos físicos y humanos efectivos para alcanzar las metas de la empresa. (Luna, 2014).

## Concepto

“La organización consiste en el diseño y determinación de las estructuras, procesos, funciones y responsabilidades así como el establecimiento de métodos, y la aplicación de técnicas

tendientes a la simplificación del trabajo”.(Munch, 2007, p.45).

La finalidad que reviste la fase de la organización dentro del proceso administrativo, consiste en simplificar el trabajo y coordinar y optimizar funciones; es decir, lograr que todas las actividades y recursos se coordinen y utilicen de modo que puedan alcanzarse las metas y objetivos, buscando facilitar el manejo de las actividades de la organización, tanto para quienes trabajan en la empresa logrando la atención y satisfacción de los clientes.

## 2.9. Importancia de la organización

Con relación a su importancia, Luna, 2014, establece que:

“• Define la estructura correcta de las empresas.

• Determina los niveles jerárquicos indicados para el funcionamiento eficiente de

sus integrantes.

• Elimina la duplicidad de funciones en la departamentalización.

• Es un medio para lograr lo planeado.

• Coordina la división del trabajo para que se dé un orden.

• Determina la estructura, para que las fases de dirección y control tengan bases

confiable”. (p.74)

La importancia de la organización reside en dar respuesta a la

---

interrogante de ¿cómo hacerlo?, en otras palabras, crear los instrumentos que permitan facilitar el trabajo para conseguir los objetivos establecidos en la planeación.

## Etapas

La organización se lleva a cabo en dos etapas:

- División del trabajo.
- Coordinación.

### 2.10. División del trabajo

La división del trabajo consiste en la separación y delimitación de las actividades y tareas con el propósito de ejecutar el trabajo con mayor eficiencia. Esta garantiza la especialización y mejora del trabajo y se lleva a cabo por medio de la jerarquización, departamentalización y descripción de funciones.

a) Jerarquización. Es la asignación de las funciones de una organización por orden jerárquico, grado o importancia. Se conforma a través de órganos agrupados de acuerdo con el grado de autoridad y responsabilidad que ostenten, indistintamente de la función que se realice. La jerarquización involucra definir la estructura de la empresa por medio del establecimiento de centros de autoridad y comunicación que se relacionen entre sí con claridad.

b) Departamentalización. Es la división y el agrupamiento de las funciones y actividades en unidades específicas. Para ello es necesario realizar las siguientes acciones:

- Listar todas las funciones y actividades de la empresa.

- Clasificar las que sean similares.
- Agruparlas según un orden jerárquico o de importancia.
- Asignar actividades en cada una de las áreas agrupadas o departamentos.
- Especificar las relaciones de autoridad, responsabilidad y obligación, entre las funciones.
- Establecer líneas de comunicación e interrelación entre los departamentos.
- El tamaño, la existencia y el tipo de organización de un departamento deberán relacionarse con el tamaño y las necesidades específicas de la empresa, y de las funciones involucradas.

c) Descripción de funciones. Después de haber establecido los niveles jerárquicos y haber creado los departamentos de la empresa (departamentalización), es preciso definir con toda claridad las labores y actividades que habrán de desarrollarse en cada una de las unidades concretas de trabajo o puestos de los distintos departamentos de la organización. Esto implica entre otras tareas, la descripción de las funciones que se realizan, fundamentalmente haciendo uso de las técnicas de análisis de puestos y de la carta de distribución del trabajo o cuadro de distribución de actividades. (Munch, 2007)

## **Coordinación**

La coordinación es la armonización y sincronización de los esfuerzos para realizar eficientemente una tarea. Esta fase involucra la realización de las actividades de manera conforme a los lapsos y tiempos previstos. Si durante la primera etapa

---

del proceso de organización se realiza la división del trabajo con todas las ventajas inherentes, es indispensable que ésta se complemente con la coordinación, que es el logro de la unidad de esfuerzos, es decir, que las funciones y los resultados se desarrollen e interrelacionen con facilidad, y que se sincronicen en función de los tiempos y las pautas previamente establecidas

## **2.11. Técnicas de organización**

Son indispensables durante el proceso de organización y deben aplicarse de acuerdo con las necesidades de cada grupo social. Principalmente se suelen utilizar los organigramas y los manuales. A continuación se describe brevemente estos instrumentos.

### **Organigramas**

Son representaciones gráficas de la estructura formal de una organización. Muestran las interrelaciones, las funciones, los niveles jerárquicos, las obligaciones y la autoridad existentes dentro de una organización.

### **Manuales**

Los manuales son documentos detallados que contienen información sistemática y ordenada acerca de la organización de la empresa.

### **Dirección**

Se considera que por medio del proceso de dirección se aplica realmente la Administración. A esta etapa del proceso administrativo, algunos autores distinguidos la equiparan con



conceptos como liderazgo, guiar, comando, ejecución o como parte de la implementación. Se puede aseverar que dirección es el corazón de la Administración, dado que realiza todos los movimientos para que lo demás funcione sinérgicamente.

### Concepto

A continuación se tratarán diferentes definiciones, aportaciones, hechas por estudiosos de la materia.

Munch García

Dirección es la ejecución de los planes de acuerdo con la estructura organizacional, mediante la guía de los esfuerzos del grupo social a través de la motivación, comunicación y la supervisión.

Leonard J. Kazmier

Dirección es la guía y supervisión de los esfuerzos de los subordinados, para alcanzar las metas de la organización.

Harold Koontz/Heinz Wehrich

Dirección es la función de los administradores que implica el proceso de influir sobre las personas para que contribuyan a las metas de la organización y del grupo; se relaciona principalmente con el aspecto interpersonal de administrar.

### 2.12. Importancia de la dirección

Como se ha establecido previamente, la dirección es considerada por diversos autores como el factor preponderante dentro del proceso administrativo, en ese orden de ideas, Luna

---

(2014) nos dice, la dirección es relevante porque:

“• Por medio de ésta se logra motivar a los recursos humanos de la empresa y al propio ejecutivo.

• Se logra el movimiento de forma sinérgica, aplicando el proceso de comunicación.

• Lo establecido en la planeación y organización, se pone en movimiento como un proceso continuo.

• Se fundamenta un buen clima en la empresa entre colaboradores y directivos.

• Se toman las decisiones para lograr lo que la empresa quiere en el futuro.

• Es una de las bases para que se aplique el control”.(p.106).

La dirección trae consigo el manejo de la organización, la utilización de los recursos y habilidades que ostenta el gerente de la empresa o de la organización para la consecución de sus metas. Para que la planeación y la organización puedan ser eficaces, necesitan ser dinamizadas y complementadas con la orientación que se dé a las personas mediante la adecuada comunicación y habilidad de liderazgo y de motivación.

### Etapas

Es difícil establecer la secuencia de las etapas de la dirección, ya que a menudo se presentan al mismo tiempo; sobre el tema, Munch (2007), establece las siguientes: *La toma de decisiones* es el proceso sistemático y racional a través del cual se selecciona, entre varias alternativas, el curso de acción óptimo. (p.51).(…)

En su acepción más sencilla, *motivar* significa mover, conducir, impulsar a la acción. Tradicionalmente se ha considerado que la función del gerente es motivar al personal para que éste sea más productivo. (...)La *comunicación* es el proceso a través del cual se trasmite y recibe información. (p.52) (...) El *estilo de dirección* o de *liderazgo* se refiere al conjunto de cualidades y técnicas que el gerente ejerce para dirigir a sus subordinados).(p.53).

### **Control**

El control es la última etapa del proceso administrativo, a través de él es posible determinar si lo que se hizo en la planeación, organización y dirección permitió lograr los objetivos trazados. El control es una etapa primordial en la administración, ya que puede presentarse que aunque una empresa cuente con planes efectivos, una estructura organizacional correcta y una dirección eficiente, si no existe un mecanismo que verifique e informe si los hechos van de acuerdo con los objetivos, no podrá verificarse cuál es la situación real de la empresa.

Como función administrativa forma parte del proceso administrativo, de la misma forma que la planeación, la organización y la dirección. El propósito del control consiste en lograr que los resultados se obtengan en función de lo que se planeó, organizó y dirigió, y se concuerden tanto como sea posible a los objetivos establecidos. La particularidad del control reside en comprobar si la actividad controlada consigue o no los objetivos o los resultados esperados. (Chiavenato, 2006, p.151).

---

### **2.13. Importancia del control**

“• El control es importante porque detecta los vacíos que se dan en la planeación,

organización, integración y dirección.

- Determina las medidas correctivas para corregir las desviaciones detectadas.

- Detecta las partes de la empresa en que se han generado los problemas.

- Cuenta con la capacidad para el análisis de las variaciones y determinar las soluciones más adecuadas.

- Se desarrolla en las cosas, la persona, grupos y las actitudes y aptitudes

- Proporciona información precisa y oportuna acerca de la situación de la dirección de los planes sirviendo como base para que en el futuro se mejore el proceso de planeación.

- Reduce costos y ahorra tiempo al evitar errores”.  
(Luna2014, p.117-118)

Se observa en las líneas previas, la gran significación que tiene el control en el ámbito organizacional, esta actividad permite mantener informada a la gerencia sobre si se está cumpliendo con los objetivos planteados, y en caso de no ser así, pueden ser detectadas las fallas o anomalías presentadas y emprender las acciones correctivas a tiempo

## Etapas

Las etapas del control son: establecimiento de estándares, medición, corrección y retroalimentación, en ese sentido Munch (2007) explica:

### *Establecimiento de estándares*

“Un estándar es la unidad de medida que sirve como modelo, guía o patrón, para efectuar el control. Los estándares deben abarcar las funciones básicas y áreas clave de resultados; también son conocidos como indicadores.

*La medición de resultados* consiste en la aplicación de unidades de medida para evaluar la ejecución y los resultados. (p.56).

(...) *La corrección* es la aplicación de medidas para eliminar las desviaciones

o no conformidades en relación con los estándares.

(...) *La retroinformación* consiste en la retroalimentación de los resultados obtenidos para efectuar mejoras en el proceso”. (p.57)

### **2.14. Tipo o enfoques del control**

Davis y Donnelly han designado tres tipos de control, el control preliminar, el concurrente o coincidente y el de retroalimentación.

- Control preliminar. Este control, llamado control previo, se dirige hacia el futuro; su propósito consiste en evitar problemas

antes de que surjan.

Tiene lugar antes de que principien las operaciones, e incluye la creación de políticas, procedimientos y reglas diseñadas para asegurar que las actividades planeadas serán ejecutadas con propiedad.

- El control concurrente o coincidente. Se efectúa durante la fase de la “acción” al momento de implementar los planes e incluye la dirección, vigilancia y sincronización de las actividades según ocurran.

- Control de retroalimentación. Se enfoca sobre el uso de la información de los resultados anteriores para corregir posibles desviaciones futuras del estándar aceptable. (Luna, 2014)

### **2.15. Teoría de la burocracia**

Max Weber (1864-1920) fue el iniciador del estudio sistemático sobre la burocracia. Sus observaciones del desarrollo de la burocracia y la formación de las condiciones que contribuyeron al mismo, como la economía monetaria, la aparición del sistema capitalista, la revolución industrial, y la ética protestante, son referencias del tema. Con su teoría de la dominación burocrática, trata de establecer las condiciones en las que la persona que detenta el poder justifica su legitimidad y las formas en que los sujetos sobre los que se ejerce el poder se someten a él. No es suficiente con la legitimación del poder, es preciso un cierto grado de organización administrativa que permita el ejercicio del poder.

## 2.16. Principios de la burocracia según Weber

La teoría de la burocracia de Weber distingue 3 principios de legitimación que permiten distinguir los tipos de dominación:

1. Dominación carismática: justificada por las características del líder y aceptada por los súbditos en función de su fe y en la que, en caso de surgir una organización administrativa, lo que resulta inestable e indeterminada.
2. Dominación tradicional: legitima el poder del jefe en el pasado y el estatus heredado y suscita organizaciones administrativas de tipo patrimonial de tipo feudal en las cuales los “funcionarios” dependen del jefe y están fuertemente vinculados a él.
3. Dominación legal: se asienta en la ley como principio legitimador en función de su racionalidad y es independiente del líder o jefe que las haga cumplir.

La burocratización significa prevalencia creciente de un tipo racional y formal de organización. “Administración burocrática” significa ejercicio del control basado en el conocimiento (competencia técnica), rasgo que es lo que la hace específicamente racional.

## 2.17. Teoría de la burocracia: características

Según Weber, la burocracia debe presentar las siguientes características o rasgos principales:

---

## 2.18. Carácter legal de normas y reglamentos

La burocracia es una organización compuesta por una serie de normas y reglamentos, los cuales se establecen por escrito. Se basa en una legislación propia en la que se define y pauta cuál será el funcionamiento y cómo se llevará a cabo la administración y organización burocrática. Estas normas y reglamentos son muy detallados, precisos y racionales, pues deben ser coherentes con los objetivos iniciales.

### Jerarquía de la autoridad

Las normas legales se establecen por su racionalidad y el cuerpo legal está compuesto por un sistema consistente de reglas abstractas establecidas intencionalmente; la persona que desempeña la autoridad ocupa un cargo cuyas funciones, prerrogativas, derechos y obligaciones están delimitadas y por la razón de su cargo, detenta el poder; la persona que obedece a la autoridad lo hace sólo en cuanto miembro de ese grupo únicamente obedece a “la ley” a los preceptos legales, no a las voluntades individuales de los jefes.

### Máxima división del trabajo

La organización burocrática se caracteriza por estar compuesta por cargos oficiales delimitados por reglas que determinan la esfera de competencia de cada uno de ellos de acuerdo con los siguientes principios: delimitación de las obligaciones a cumplir por cada cargo en función de la división del trabajo; provisión de la autoridad necesaria para el desempeño y el cumplimiento de esas obligaciones; delimitación de las condiciones y los medios coercitivos para el ejercicio de esa autoridad. La organización

de los cargos sigue el principio jerárquico de modo que cada cargo está bajo el control y supervisión de un superior, y cada funcionario es responsable ante su superior de sus decisiones y acciones y de las de sus subordinados.

### **Determinación de reglas**

La conducta de los funcionarios está regida por un sistema coherente de reglas técnicas y normas de tipo general y consiste en la aplicación de esas reglas a cada caso y situación concreta.

### **Profesionalización y racionalidad**

Se requiere una especialización y una preparación cualificada y su selección se realizará de acuerdo con este tipo de criterios. Se considera el empleo como una carrera que se desarrolla de acuerdo con un sistema de promociones establecido en función de la antigüedad o la capacidad y conocimientos técnicos. Se trata de una adjudicación de los puestos y cargos por razones de competencia y no por preferencias personales o nepotismos.

### **Impersonalidad**

Los actos administrativos, las decisiones y las reglas se formularán y registrarán por escrito y el funcionario ideal cumple su tarea con un espíritu de formalidad impersonal.

Según Weber, desde un punto de vista técnico la experiencia demostraría en forma universal que la organización administrativa de tipo burocrático puro es capaz de proporcionar el más alto grado de eficacia. El aparato burocrático desarrollado es exactamente lo mismo que la máquina respecto de las formas no mecánicas de producción. La precisión, rapidez, univocidad,

---

la oficialidad, la continuidad, la discreción, la uniformidad, la rigurosa subordinación, el ahorro de fricciones y de costos objetivos y personales son mayores en una administración severamente burocrática y especialmente monocrática, servida por funcionarios especializados.

### **Burocracia ideal de Weber**

Weber trató de formular un tipo ideal de administración burocrática. No es un modelo empírico del funcionamiento burocrático, ni es resultado de un promedio de las características de todas las burocracias existentes. Se trata de un tipo puro obtenido por abstracción de los aspectos burocráticos más característicos de todas las organizaciones conocidas y cuya nota esencial es la racionalidad y eficiencia.

### **Críticas a la burocracia ideal de Weber**

Han surgido críticas al concepto de burocracia weberiano y a la utilidad del tipo ideal. Unas dirigidas a señalar las insuficiencias de un concepto que no tenía en cuenta los aspectos empíricos de las organizaciones concretas y olvidaba las dimensiones no racionales de la misma; otras ponen de manifiesto las propias contradicciones del tipo ideal establecido por Weber señalando que una organización concreta que reuniera todas las características en él establecidas no tendría que hallarse necesariamente situado en el máximo de eficiencia, porque los factores que determinan esta no pueden establecerse en abstracto.

## El funcionario público en la burocracia

A partir de Weber se generan las principales funciones del funcionario público, entre las cuales se puede hacer mención:

1. El funcionario moderno, ya esté en una oficina privada, ya en una dependencia pública, siempre es un “esforzado” o un “sacrificado”, y por lo general disfruta de una alta estima social en comparación con los gobernados. Su rango social está garantizado por las normas prescriptivas del orden jerárquico y, en el caso del funcionario público, por figuras particulares del código penal contra “insultos a funcionarios” y “desacató” a las autoridades del Estado y eclesiásticas. Por regla general, la real posición social del funcionario es predominante cuando prevalecen las siguientes condiciones: una fuerte demanda de expertos calificados por parte de la administración; una diferenciación social enérgica y estable, en la cual el funcionario procede sobre todo de estratos económica y socialmente privilegiados en virtud del reparto social del poder. Por lo general, la posesión de certificados de estudios está vinculada a la calificación para el rango; y estos certificados, naturalmente, hacen resaltar el “elemento de status” dentro del rango social del funcionario.

2. El tipo puro de funcionario burocrático es nombrado por una jerarquía superior. Un funcionario elegido por los gobernados no es una figura puramente burocrática. Claro está que la existencia formal de una elección no implica que ésta no disimule un nombramiento; en el Estado, sobre todo, nombramiento por parte de los jefes de partido. Esto

---

no depende de prescripciones legales, sino del mecanismo de funcionamiento de los partidos. Los partidos sólidamente organizados pueden transformar una elección formalmente libre en la simple aclamación de un candidato por el jefe del partido.

3. Lo normal es que la posición del funcionario sea vitalicia, al menos en las burocracias públicas; esto sucede cada vez con más frecuencia en todas las estructuras semejantes. Como norma de hecho, se presupone la ocupación vitalicia, incluso cuando tiene lugar la designación o el nombramiento periódico. A diferencia del trabajador de una empresa privada, en general, el funcionario disfruta de derechos de pertenencia. Cuando se fijan garantías legales contra un despido o traslado arbitrarios, las mismas sólo sirven para asegurar un relevo rigurosamente objetivo de los deberes específicos del cargo, libre de toda opinión personal.

4. El funcionario recibe la compensación pecuniaria de un sueldo regularmente establecido, y la seguridad de una pensión para la vejez. El sueldo no se calcula, como un salario, de acuerdo con el trabajo realizado, sino en términos de “status”, es decir, según el tipo de función (la “categoría”) y también, probablemente, según la duración del servicio. La seguridad relativamente superior de los ingresos del funcionario, así como las gratificaciones de estima social, hacen del cargo burocrático una posición buscada, especialmente. En países que ya no brindan oportunidades de beneficios coloniales; en estos países, la

situación colonial permite fijar sueldos relativamente bajos para los funcionarios.

5. El funcionario tiene la expectativa de realizar una carrera dentro del orden jerárquico del servicio público. De las posiciones inferiores, poco importantes y peor pagadas, pasa a las superiores. Claro está que el funcionario medio desea un ajuste mecánico de las condiciones de promoción; si no de los cargos, por lo menos de los niveles de sueldo. De sea que las promociones se fijen según criterios de “antigüedad”, o quizá según la evaluación estratificada de exámenes de pericia. Por doquiera, estos exámenes constituyen realmente un rasgo indeleble del funcionario y tienen un efecto vitalicio sobre su carrera. A esto se añade el deseo de restringir el derecho a ocupar cargos burocráticos y la creciente tendencia hacia una limitación del grupo de status y hacia una seguridad económica. Todo esto contribuye a considerar los cargos públicos como “prebendas” de los habilitados por certificados de estudios. El recaudo de considerar capacidades personales e intelectuales, independientemente del carácter frecuentemente subalterno del certificado de estudios, ha llevado a una condición en la cual los cargos políticos más elevados, sobre todo los de “ministro”, se llenan fundamentalmente sin tomaren consideración dichos certificados.

### 2.19. Teoría gerencial X

Esta teoría básicamente comenta que las personas y las organizaciones se necesitan mutuamente, por cuanto las

---

organizaciones necesitan de las personas para lograr sus objetivos organizacionales y a su vez, las personas requieren de las organizaciones para satisfacer sus objetivos personales. Es por esto que se debe establecer una metodología adecuada para evitar los conflictos entre las personas y las organizaciones y poder alcanzar la eficiencia y objetivos deseados.

El comportamiento organizacional es una herramienta que ayuda a comprender la conducta de los individuos en las organizaciones buscando la eficiencia en las actividades empresariales. El comportamiento organizacional es un campo que abarca el estudio de cómo afecta un individuo, los grupos y el ambiente en el comportamiento de las personas dentro de una organización. Los elementos claves en el comportamiento organizacional son las personas, la estructura, la tecnología y el ambiente, con una buena interacción y aprovechamiento de estos se puede lograr el éxito de una organización.

Está basada en el antiguo precepto del garrote y la zanahoria y la presunción de mediocridad de las masas, se asume que los individuos tienen tendencia natural al ocio y que, como el negrito del batey (la canción), el trabajo es una forma de castigo o como dicen por ahí «*trabajar es tan maluco que hasta le pagan a uno*», lo cual presenta dos necesidades urgentes para la organización: la supervisión y la motivación.

### Las premisas de la teoría X son:

1. Al ser humano medio no le gusta trabajar y evitará a toda costa hacerlo, lo cual da pie a la segunda;
2. En términos sencillos, los trabajadores son como los

caballos: si no se les espuelea no trabajan. La gente necesita que la fuercen, controlen, dirijan y amenacen con castigos para que se esfuercen por conseguir los objetivos de la empresa;

3. El individuo típico evitará cualquier responsabilidad, tiene poca ambición y quiere seguridad por encima de todo, por ello es necesario que lo dirijan.

### 2.20. Teoría Y

Los directivos de la Teoría Y consideran que sus subordinados encuentran en su empleo una fuente de satisfacción y que se esforzarán siempre por lograr los mejores resultados para la organización, siendo así, las empresas deben liberar las aptitudes de sus trabajadores en favor de dichos resultados. Los supuestos que fundamentan la Teoría Y son:

1. El desgaste físico y mental en el trabajo es tan normal como en el juego o el reposo, al individuo promedio no le disgusta el trabajo en sí;

2. No es necesaria la coacción, la fuerza o las amenazas para que los individuos se esfuercen por conseguir los objetivos de la empresa.

3. Los trabajadores se comprometen con los objetivos empresariales en la medida que se les recompense por sus logros, la mejor recompensa es la satisfacción del ego y puede ser originada por el esfuerzo hecho para conseguir los objetivos de la organización.

4. En condiciones normales el ser humano medio aprenderá

---

no solo a aceptar responsabilidades sino a buscarlas.

5. La mayoría de las personas poseen un alto grado de imaginación, creatividad e ingenio que permitirá dar solución a los problemas de la organización

### 2.21. Teoría Z

La teoría Z sugiere que los individuos no desligan su condición de seres humanos a la de empleados y que la humanización de las condiciones de trabajo aumenta la productividad de la empresa y a la vez la autoestima de los empleados. La «teoría Z» también llamada «método japonés», es una teoría administrativa desarrollada por William Ouchi y Richard Pascale (colaborador), quienes, al igual que McGregor al contrastar su teoría Y a una teoría X, la contrastaron con una «teoría A».

Básicamente Ouchi considera que hay tres tipos de empresa, la del tipo A que asimiló a las empresas americanas, las del tipo J que asimiló a las firmas japonesas y las de tipo Z que tiene una nueva cultura, la cultura Z. Esta nueva cultura Z está llena de características poco aplicadas en las empresas de occidente de la época y más bien recoge ciertas características comunes a las de las compañías japonesas.

La teoría Z es participativa y se basa en las relaciones humanas, pretende entender al trabajador como un ser integral que no puede separar su vida laboral de su vida personal, por ello invoca ciertas condiciones especiales como la confianza, el trabajo en equipo, el empleo de por vida, las relaciones personales estrechas y la toma de decisiones colectiva, todas



ellas aplicadas en orden de obtener un mayor rendimiento del recurso humano y así conseguir mayor productividad empresarial, se trata de crear una nueva filosofía empresarial humanista en la cual la compañía se encuentre comprometida con su gente.

Pero ¿por qué esta aura de comprensión tan filial entre empresa y empleados? Porque Ouchi considera firmemente que un empleo es más que eso, es la parte estructural de la vida de los empleados, es lo que les permite vivir donde viven, comer lo que comen, vestir lo que visten, define sus años de vejez..., entonces, si este empleo es desarrollado de forma total dentro de una organización (como ocurre en la teoría Z), la persona se integra a ella y crea un sentido de pertenencia que la lleva a dar todo lo que es posible por alcanzar los objetivos empresariales, con lo cual la productividad estaría prácticamente asegurada. Son tres los principios básicos de la teoría de Ouchi:

1. Confianza
2. Atención a las relaciones humanas (Sutileza)
3. Relaciones sociales estrechas (Intimidad)

## **2.22. Los cinco factores comunes de las empresas Z**

1. Formación de todos su empleados, desde arriba hacia abajo y viceversa.
2. Existe un plan de capacitación constante, integral.
3. Su política conduce a disminuir la rotación del personal.
4. Se ha adaptado a un proceso más lento para la evaluación y promoción del personal.

5. Los objetivos y las políticas que ha definido la empresa, en su aplicación de la Filosofía Z, han de ser totalmente congruentes.

## **Cómo desarrollar la cultura de la empresa Z**

En este sentido, Ouchi identificó los siguientes trece pasos que permiten transformar la organización en una empresa Z:

1. Comprender primeramente el Tipo Z de organización y el papel que han de jugar los participantes en la transformación.
2. Revaluar la filosofía establecida en la organización a punto de transformarse.
3. Definir la nueva filosofía a implementar y hacer partícipe a la directiva de la nueva dirección a tomar.
4. Comenzar la implementación creando las estructuras y los incentivos.
5. Desarrollar los lazos personales entre los participantes de la nueva organización.
6. Re-evaluar el progreso hasta este punto.
7. Participar al sindicato en el proceso.
8. Estabilizar el número y categorías de empleados.
9. Establecer el sistema (lento) de evaluación y promoción de los trabajadores.
10. Ampliar y generalizar las carreras de los trabajadores.
11. Implementación final hasta este punto.

12. Promover la participación y dedicación de los trabajadores a la organización.

13. Promover la dedicación totalmente envolvente entre los empleados. Esto incluye todos los aspectos de la vida social y familiar de estos.

### 2.23. Nueva gestión pública (NGP)

La Nueva Gerencia Pública es la teoría que transforma la contratación en el medio de comunicación del sector público. Crea un Estado contratista, en el que los recursos serán administrados por medio de una serie de contratos que cubrirán los objetivos y las tareas del gobierno en materia de adquisición de bienes y prestación de servicios (Pichardo, 2004, p. 240).

Lane (citado por Caamaño, 2001, p. 7) expone que la corriente de la Nueva Gestión Pública o modernización del sector público, está encaminada a insertar en la organización pública instrumentos similares al mercado como son la licitación, concurso público, las subastas y la contratación externa para las adquisiciones de bienes y servicios por parte de los gobiernos.

Las definiciones expuestas permiten contrastar que este enfoque gerencial público, es el asumido actualmente por la gran mayoría de los países, por cuanto permite funcionar como una empresa privada sin serlo en su totalidad, se logra generar la contratación de servicios, mediante la articulación de procesos de licitación de compras. La NGP posee las siguientes características

1. Dirección orientada a la competencia mediante la

separación de competencias entre los financiadores y los prestadores de servicios

2. Enfoque en la efectividad, eficiencia y calidad del cumplimiento de tareas

3. Separación de la dirección estratégica (¿QUÉ?) de la dirección operativa (¿CÓMO?)

4. Un trato fundamentalmente igual de prestadores de servicios particulares como públicos dentro del marco de la prestación de servicios y presupuestos globales

5. Impulso enfocado de la innovación (como parte de la prestación de servicios) gracias a un manejo operativo delegado (no sólo descentralizado).



**Figura 1.** Nueva gestión pública (NGP). Tomado de <http://relial.org/uploads/biblioteca/44dbec76837e79a6c07bb8219d021843.pdf>

## 2.24. Los instrumentos de la nueva gestión pública

1. Gestión contractual: Hasta ahora la conducción de la administración pública se ha caracterizado por decisiones basadas en el poder jerárquico y por instrucciones individuales. Con la gestión contractual esto se modifica de tal manera, que aquí ya no se dirigirá mediante instrucciones individuales o intervenciones directas, sino a través de objetivos acordados sobre la prestación de servicios y costos. Bajo gestión contractual se entiende la dirección de la administración con base en objetivos acordados, que abarca desde la definición de éstos hasta el control de su cumplimiento. La gestión contractual se basa en contratos, es decir, en acuerdos entre las partes contractuales. Ahora bien, ¿quiénes son estas partes contractuales? Por un lado tenemos a la dirección política y por el otro a los prestadores de servicios, es decir, el lado operativo.

2. Transferencia de la responsabilidad sobre los recursos: El principal objetivo de la gestión de contratos es el de enfocar el interés y la atención de las áreas especializadas sobre el rendimiento de su servicio y/o producto. Técnicamente, esto podrá lograrse de la siguiente manera: los servicios que deberán ser prestados a través de las áreas especializadas (productos) son definidos claramente. Para poder generarlos, el área especializada recibirá un presupuesto relacionado con los productos, del cual deberá realizar los pagos de los servicios requeridos para la elaboración del producto. Aquellos servicios que deberán ser adquiridos a través de otros planos organizativos de la administración, siempre serán remunerables. Para poder captar eficientemente la responsabilidad de los recursos, en

---

principio se les deberá transferir a las áreas especializadas las tareas de gestión, dirección y controlling:

1. Organización y disposición del personal
2. Abastecimiento de información y automatización
3. Planeación de presupuestos y recursos
4. Administración de bienes
5. Estimado previo y posterior de los servicios
6. Cálculo de costos y servicios
7. Análisis empresarial de desviaciones
8. Informes

3. Orientación hacia el rendimiento (output): Una dirección efectiva de la administración sólo es posible desde el output del servicio. Actualmente, éste no es el caso. Por lo general, la dirección de la administración pública se realiza principalmente a través de los insumos (input), es decir, a través de la adjudicación central de recursos. Los presupuestos indican en miles de puntos cuánto dinero podrá ser erogado y de qué manera deberá gastarse este dinero, sin embargo, en ningún lugar dice de manera precisa qué prestaciones de servicios (productos) deberá generar la administración con este dinero y qué resultado podrá esperar realmente el político electo con este presupuesto.

4. Controlling: Como un concepto integral puede definirse como una gestión rentable y efectiva de la administración en el sentido del cumplimiento con las metas preestablecidas. Para tal efecto, el controlling ha de poner a disposición la información necesaria en el momento indicado dentro de los planos de

toma de decisiones y el grado de saturación correspondiente. Controlling abarca la totalidad de las funciones que deberán optimizar el suministro de informaciones para las instancias directivas. Al mismo tiempo abarca funciones parciales, como reconocer las necesidades de información, la adquisición de información, la puesta a disposición y aplicación de métodos de análisis y evaluación y la gestión de información preparativa para el control de planeación y resultados. Por consiguiente, controlling representa más que sólo controlar. Es proporcionar la información para poder dirigir un proceso. Dependiendo de la perspectiva del tiempo, del grado de saturación de la información y de la importancia para la comunidad, se diferencia entre controlling estratégico y operativo.

5. Cálculo de costos y prestaciones de servicios Controlling, para ser un real instrumento de apoyo, depende de un cálculo de costos-beneficio (en este caso prestación de servicios). De esta forma se logrará establecer una verdadera relación entre los costos y las prestaciones de servicio, lo cual permitirá a la administración evaluar la rentabilidad de vías alternas para prestar determinado servicio. Los actuales sistemas de cálculo dentro de las administraciones públicas, si es que son llevados con seriedad y no utilizados más bien para encubrir gastos no justificables o malversaciones de fondos, no son transparentes en lo que se refiere a la relación entre costos y prestación de servicios. En la mayoría de los casos sólo existe una contabilidad sobre los ingresos y los egresos de dinero. Mediante un cálculo de costo-servicios se crea una referencia en tiempo (período), y, con ello también se crea una referencia de eficiencia y por

consiguiente, de éxito.

6. Realización de informes: Una parte primordial dentro del concepto de controlling es la realización de informes. La libertad surgida por la descentralización y delegación deberá ser relacionada con la obligación de realizar informes. Aquellos que hayan recibido esta libertad deberán presentar informes a sus delegantes (la administración), detallando el destino de los recursos que les fueron confiados y si realmente han cumplido con los objetivos y con los estándares de calidad establecidos. Quienes redactan la información tienen la obligación de proporcionar los datos relevantes a la administración para que ésta pueda utilizarlos para los fines requeridos. Aquí depende en gran medida de los números de financiamiento y sus sistemas. La mayoría de estas informaciones son almacenadas dentro del cálculo de costos-beneficios. Por tal motivo es importante un apoyo del sistema a través de la contabilidad. Esto significa, que junto con la presentación de informes se implemente el cálculo de costos-beneficio dentro de la administración.

7. Elaboración del presupuesto: El método hasta ahora empleado para planear un presupuesto considera las cifras del año anterior y las nuevas solicitudes de fondos realizadas por las dependencias o unidades productivas. Esto ocasiona que las innovaciones no sean tenidas en cuenta en la administración de los fondos y que debido a que no existen objetivos establecidos, al haber menos presupuesto, se reduzcan los suministros. La elaboración del presupuesto dentro del marco de la Nueva Gestión Pública parte de un proceso de contraflujo. De esta

manera, la política establece valores límite a través de los cuales la administración directiva establece el presupuesto general.

8. Orientación hacia los ciudadanos/clientes: Un enunciado fundamental de la Nueva Gestión Pública expresa: “Todo aquello que no sirve al ciudadano representa un derroche. “Con ello se expresa que la administración no es un fin en sí y que su única tarea es la de proporcionar los servicios a los que el ciudadano tiene derecho. En algunos países se ha desarrollado una denominada CitizenCharta que compendia los derechos que los ciudadanos pueden exigir al gobierno a cambio del pago de sus impuestos. Entonces el ciudadano ya no es visto como un súbdito, sino que es un cliente que a cambio de sus contribuciones exige el suministro de un cierto número de servicios que tengan cierta calidad. Aquí el gobierno es visto como una moderna empresa prestadora de servicios, que a veces incluso puede competir con ofertantes particulares. Por otra parte, en ciertas áreas podrá aparecer como ofertante monopolista, pero con el compromiso de optimizar continuamente el suministro y la calidad dentro de un marco deben chmarking junto con otras entidades públicas.

9. Personal: El personal es el factor clave para un proceso de modernización exitoso. La modernización de la administración pública sólo será exitosa si el potencial de los recursos humanos es aprovechado totalmente, o, en caso de que existan deficiencias, tendrá que ser mejorado. En el proceso es necesario involucrar a los empleados, pues de lo contrario sólo se logrará sembrar inseguridad y con frecuencia provocar bloqueos en

---

el comportamiento, lo cual obstaculizaría la reforma. Aquí deberán marcarse oportuna y claramente los objetivos, para que los empleados tengan una idea clara sobre la importancia de la modernización y también para mostrarles los beneficios que obtendrán de la misma.

10. Técnica de información: Los principios de dirección antes mencionados y la reforma de conducción en su totalidad exigen un óptimo sistema de información. La compilación de informaciones y la rápida comunicación, la saturación de la cantidad de datos para la conducción y posibilidad desde acceso en las bases de datos para satisfacer las necesidades de los clientes requieren de una red de aparatos de procesamiento de datos, para poder garantizar un trabajo ágil y ante todo confiable. Sin una técnica de información y de comunicación con estructuras entrelazadas de cliente/servidor, no se podrá dirigir a las unidades descentralizadas, ni será posible un manejo satisfactorio de los datos del cliente. Sólo a través de esta tecnología se podrán garantizar variantes tipo one-stop-shop<sup>5</sup> dentro del contacto con los clientes, ya que de ésta depende de que los empleados tengan los mismos conocimientos que la administración. A través de los manuales digitales de organización se hace posible realizar cualquier tipo de prestación de servicios, dentro del área de administración en cualquier momento, independientemente del tiempo y el lugar

11. Gestión de calidad: Cada producto, incluyendo las prestaciones que lo acompañan, posee muchas características diferenciadoras. Inicialmente se definía calidad como un

conjunto de características de un bien material o un servicio, que indicaba su utilidad (“inicio de calidad orientado hacia el producto”). Pronto saltó a la vista que existían productos que poseían todas las características planeadas y, aun así, no eran atractivos para el comprador. Al establecer las necesidades dentro del mercado, resulta evidente que todo depende de cómo califica el cliente la calidad del producto. Para la valoración (subjetiva) de los productos por el cliente.

### **2.25. La Nueva Gestión Pública como marco de la GpR**

Al hablar acerca de la modernización del sector público, se hace cada más importante la necesidad de identificar, valorar y dar a conocer, con creciente firmeza y transparencia, el valor público creado por la acción del Estado. En la misma forma la sociedad demanda insistentemente la necesidad de promover un crecimiento constante de la productividad en el ámbito público. El resultado público sobreviene de esta manera como un instrumento clave de valoración de la acción pública, y la gestión para resultados y del resultado emerge como instrumento y objetivo de la mejora y modernización de la gestión pública.

En los últimos tiempos, la Gestión Pública -como disciplina- se ha planteado enfrentar estos nuevos retos mediante el refuerzo de la lógica gerencial, es decir, de la racionalidad económica que busca conseguir eficacia y eficiencia. Esta lógica comparte, más o menos explícitamente, tres objetivos principales:

- “Asegurar la constante optimización del uso de los recursos públicos en la producción y distribución de bienes públicos como respuesta a las exigencias de más servicios, menos

---

impuestos, más eficacia, más eficiencia, más equidad y más calidad.

- Asegurar que el proceso de producción de bienes y servicios públicos, incluidas las fases de asignación y distribución, así como las medidas para mejorar la productividad, sean transparentes, equitativas y controlables.
- Promover y desarrollar mecanismos internos para mejorar el desempeño de los dirigentes y trabajadores públicos, y con ello promover la efectividad de los organismos públicos, en miras a posibilitar los dos objetivos anteriores”. (BID y CLAD 2007 ,p.7)

### **2.26. Gestión para resultados**

El concepto se origina como consecuencia de una serie de debates sobre desarrollo que tuvieron lugar en el seno de diferentes agencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de organismos multilaterales como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). El BM, en su informe de 1997, puntualiza que el Estado debe ser eficiente y eficaz, o estar orientado hacia resultados. Esto es posible por medio del rediseño de sus instituciones; una mayor y mejor participación ciudadana en cada uno de los niveles de desarrollo de las políticas públicas; una mayor transparencia en la actuación de la administración; una mayor responsabilidad y medición de resultados por parte de la administración; y procesos de

rendición de cuentas de la administración sobre sus actividades, o accountability (Banco Mundial, 1997).

### **2.27. Dimensiones de la GpR**

Acompañando su evolución conceptual, desde las perspectivas de su definición y de su práctica, se puede observar que la GpR tiene las siguientes dimensiones.

- “Es un marco conceptual de gestión organizativa, pública o privada, en el que el factor resultado, aplicado a todo el proceso de gestión, se convierte en la referencia clave.
- Es un marco de adquisición de responsabilidad de la gestión a través de la vinculación de los directivos al resultado obtenido.
- Es un marco de referencia capaz de integrar los distintos componentes del proceso de gestión ya que se propone interconectarlos para optimizar su funcionamiento.
- Finalmente, y especialmente en el ámbito del sector público, la GpR se presenta como una propuesta de cultura organizativa, directiva y de gestión, a través de la cual se pone énfasis en los resultados y no en los procesos y procedimientos”. (BID y CLAD, 2007, p.12)

Todas estas dimensiones ubican a la GpR como una herramienta cultural, conceptual y operativa que se enfoca en priorizar el resultado en todas las acciones, y faculta para conseguir la optimización del desempeño gubernamental. De

---

esta manera se inserta como un ejercicio de dirección de los organismos públicos que busca conocer y actuar sobre todos aquellos aspectos que afecten o modulen los resultados de la organización.

De acuerdo con el BID y el CLAD (2007), la gestión por resultados es un «marco de referencia cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público a fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones. Moore (1995) sostiene que el valor público se crea cuando se realizan actividades capaces de aportar respuestas efectivas y útiles a necesidades o demandas.

Con base en lo anterior, se puede decir que el resultado de la gestión de una institución pública se asocia con el cambio social producido, y no solo con las actividades o productos que aportan a ese cambio. Es importante destacar que el núcleo del concepto de GpR es la noción de valor público, la cual se refiere a los cambios sociales que el Estado realiza ante las necesidades o demandas sociales establecidas en un proceso de legitimación democrática y con sentido para la ciudadanía (Kaufmann, Sanginés& García, 2015).

### **2.28. Objeto de trabajo y objetivo de la GpR**

En razón de la multiplicidad de aspectos para los que se plantea el uso de la GpR y las diversas prácticas existentes, el nombre dada a esta herramienta parecería ser suficiente para

resolver el interrogante sobre cuál es su objeto de trabajo. De esta forma es pertinente pensar que si el objetivo de la GpR es el resultado, su objeto de atención debería ser también el resultado. No obstante, cabe no confundir el propósito de esta herramienta (mejorar el resultado) con el objeto de su acción, es decir, el fenómeno sobre el que interviene.

Para aclarar esta cuestión, cabe reflexionar previamente sobre lo que significa un “resultado”, Al respecto el BID y CLAD (2007) puntualizan:

“En el ámbito de la administración pública. Desde un punto de vista semántico, el resultado es el efecto y consecuencia de cualquier acción. Así, el resultado de un ajuste presupuestario será el grado de aproximación que se alcance entre ingresos y gastos. En un plan de reducción de personal, será la disminución que se consiga en el número de empleados. En la gestión, tanto pública como privada, toda acción realizada en cualquier nivel y sobre cualquier situación o factor, produce un resultado. La GpR toma en cuenta esta premisa en la medida en que busca que las acciones públicas logren un buen o el mejor resultado.

Desde el punto de vista estratégico de la administración de empresas, resultado es la creación de mayor valor para el accionista. Esta acepción puede trasladarse a la administración pública, auxiliados por Moore (1995), señalando que el resultado que busca un gobierno es la maximización de la creación de valor público. Para que esta afirmación adquiera su pleno sentido, tal y como lo propone Moore, es imprescindible

---

aclarar qué se entiende por valor público. Según este autor, el valor público se crea cuando se realizan actividades capaces de aportar respuestas efectivas y útiles a necesidades o demandas que:

- Sean políticamente deseables como consecuencia de un proceso de legitimación democrática;
- Su propiedad sea colectiva, caracterizando así su naturaleza pública;
- Requieran la generación de cambios sociales (resultados) que modifiquen ciertos aspectos del conjunto de la sociedad o de algunos grupos específicos reconocidos como destinatarios legítimos de bienes públicos”. (p.13-14)

De acuerdo a estos planteamientos, el fin último de la GpR en el sector público es crear capacidad en sus organizaciones para que logren, mediante la gestión del proceso de creación de valor público, los resultados consignados en los objetivos del programa de gobierno, este se traduce en alcanzar un cambio o movilidad social.

### **2.29. Estructura de la GpR**

Al definirse como marco de referencia para mejorar el funcionamiento del proceso de creación de valor público, la GpR tiene las características típicas de todo proceso de creación de valor que se articule a través de una dinámica cíclica y circular. Probablemente, el modelo Planificar, Hacer, Evaluar y Reconducir (PDCA, por sus siglas en inglés), formulado



inicialmente por Walter Shewhart (1939), es el que mejor plasma este enfoque al identificar los componentes del ciclo de gestión.

El ciclo de gestión



Figura 2 Modelo PDCA. Tomado del BID y CLAD (2007)

Esta forma simple de representación facilita la construcción de modelos de gestión más complejos, particularmente en el caso del proceso de creación de valor en el sector público. Con base en él se propone, a continuación, una versión que se ajusta a las características específicas del sector público y se orienta a suministrar un punto de referencia y un eje articulador de los distintos elementos de GpR para el sector público.



Figura 3. El ciclo de creación de valor público y la GpR. Tomado del BID y CLAD (2007)

Este grafico ilustra lo que se ha definido como el “objeto de trabajo de la GpR”, que consiste en la creación de valor público. Allí se recogen los componentes que forman parte de este proceso y sus relaciones dinámicas. El esquema pretende establecer una estructura de referentes-clave para la organización de la GpR sin que se pretenda realizar una profundización exhaustiva.

### 2.30. Componentes del proceso de creación de valor

Los componentes que forman el esqueleto básico del proceso de creación de valor público y que son objeto de atención de la GpR, son los siguientes.

“a) Situación social inicial

El principal aspecto que diferencia la gestión del sector público del privado es que su objetivo estratégico está orientado

a producir cambios sociales. Así, el proceso de creación de valor busca generar los productos a fin de provocar dichos cambios.

b) Objetivos estratégicos (plan de gobierno)

Los objetivos estratégicos dependen de la decisión de cada gobierno y se definen, fundamentalmente, como aspiraciones de cambio social. En general, ésta es ya una práctica habitual en el diseño de los planes de gobierno, entre otras causas, porque es allí donde su acción se legitima ante la ciudadanía.

c) Unidades de acción estratégica (instituciones)

Las unidades de acción estratégica son las instituciones encargadas de la creación de valor, es decir, el gobierno, sus ministerios o departamentos, las empresas públicas y afines tanto en el ámbito nacional como en el subnacional. Este componente es un punto de enlace entre la acción del gobierno y el diseño organizativo.

d) Cartera de estrategias (programas de gobierno)

Este componente relaciona el plan del gobierno con las unidades de acción estratégica y con el presupuesto. El mecanismo para construir la cartera de acciones estratégicas es la estructura de programas que se convierte, posteriormente, en el presupuesto por programas.

e) Cartera de productos (bienes y servicios)

La cartera productiva o de bienes y servicios constituye el punto de contacto entre la institución pública y los ciudadanos. El valor público producido por el Estado en todos sus niveles

---

cobra un carácter concreto y palpable en los bienes y servicios. Estos son los instrumentos capaces de producir el cambio social deseado.

f) Objetivos productivos (volumen de bienes y servicios)

Una vez definida la cartera productiva, que generalmente es válida para todo el período gubernamental, es necesario definir los volúmenes de producción para cada año fiscal. El volumen deseable (o posible) de producción es una decisión que debe revisarse en cada asignación presupuestaria, debido a que la GpR requiere establecer objetivos de producción como condición para la asignación presupuestaria y como elemento clave para la evaluación posterior del grado de ajuste entre el objetivo fijado, los recursos asignados y utilizados, y los bienes y servicios producidos.

g) Presupuesto y sistema contable

Tal como lo demuestra la experiencia de América Latina, el diseño presupuestario junto con la elaboración del plan de gobierno, son las piezas clave del sistema público de creación de valor. En el presupuesto se definen los recursos con que las unidades de acción contarán para la producción de bienes y servicios, y, por tanto, representa la concreción del plan de gobierno y la sanción definitiva de sus programas.

h) Producción de bienes y servicios

El siguiente eslabón de la creación de valor radica en el proceso de producción propiamente dicho. En la medida en que gran parte de la producción del Estado desemboca en servicios

que generalmente conllevan un bajo control sistémico y fuertes interacciones entre los proveedores y el público usuario, su gestión y la de sus variables clave (relación tiempo, costo, satisfacción) requieren de un esfuerzo importante.

#### i) Resultados estratégicos de la acción de gobierno e impacto

Si el proceso de creación de valor se cumple siguiendo lo descrito en los componentes anteriores, los productos diseñados deberían impactar en la situación social y provocar los cambios esperados, alcanzándose así los objetivos del plan de gobierno”. (BID y CLAD, 2007)

### **La vinculación entre planificación y presupuesto como herramienta de la gestión pública por resultados**

La vinculación entre la planificación y el presupuesto es un instrumento de gestión que crea mejoras tangibles en la administración pública. Si se consideran las experiencias internacionales relevadas, es posible destacar un elemento común a todos los países que la implementaron: su rol central como herramienta para la conducción estratégica del sector público.

La articulación entre el presupuesto y la planificación es el producto de un proceso complejo de interacción política y técnica, que equilibra las tareas coyunturales con las acciones destinadas al largo plazo. (Bonari, Gasparín, Diéguez y Sánchez, 2015)

Diversos autores sostienen que uno de los principales instrumentos de gestión que trae consigo mejoras tangibles en

---

la administración pública es la vinculación entre planificación y el presupuesto. Esta vinculación y la proximidad y articulación entre ambos promueve la conducción estratégica de las organizaciones estatales, al alinear las prioridades gubernamentales y la asignación de fondos con los resultados alcanzados por las políticas de gobierno.

Bajo esa perspectiva, el presupuesto público es un plan de acción de gran relevancia, debido a que este es un componente primordial de la política económica. El presupuesto se constituye para un período determinado, generalmente de un año, y en el se determinan las prioridades y los objetivos del gobierno por medio de los montos destinados a sus ingresos y sus gastos. El presupuesto exhibe la forma en la cual el gobierno extrae recursos a la sociedad, y cómo los redistribuye.

La planificación y el presupuesto gubernamental, partiendo de una racionalidad, obedecen a las siguientes causas que tienen un carácter político, económico y social; esencial para el crecimiento y desarrollo de cualquier país:

- “1. El presupuesto está compuesto por recursos que se extraen a la sociedad y representa cargas fiscales en grupos sociales. Se relaciona con el poder del estado de meter la mano en los bolsillos y decidir sobre su asignación.
2. En esa decisión sobre la distribución, el presupuesto revela las prioridades del gobierno y permite evaluarlo a través del análisis de impactos, así como de la revisión-auditoría.
3. El presupuesto tiene un peso macroeconómico muy evidente en el crecimiento, el empleo, la inflación, y la

estabilidad. Las políticas de ingreso y de asignación del gasto público son elementos clave de la política económica: tienen impactos definitivos en el crecimiento de la economía y en el desarrollo social; son además impactos de largo alcance.

(...)De acuerdo con la CEPAL, el diseño institucional en el campo fiscal debe responder a tres objetivos. El primero se refiere a la necesidad ineludible de que los niveles de ingresos y gastos sean conducentes al equilibrio macroeconómico y el crecimiento; el segundo, al que se refiere prioritariamente este trabajo, supone la capacidad de garantizar que el uso de los recursos públicos se corresponda con los planes y prioridades de gobierno que surgen del proceso democrático; y el tercero demanda el uso eficiente de esos recursos”. (Flores y Flores, s/f, p.2)

La vinculación entre planificación y presupuesto consiste en alinear los objetivos, acciones, recursos y decisiones que se toman. Así, el insumo hace posible la coordinación gubernamental, tanto estructural como operativa.

“El proceso de vinculación generará realmente una coordinación cuando derive en: a) la fijación de prioridades compartidas; b) la asignación acordada de responsabilidad al momento de diseñar las intervenciones y c) una implementación con acciones complementarias de múltiples actores, que se aproxime de modo importante a los objetivos planteados por los diversos responsables de las políticas y programas”. (Bonari, Gasparín, Diéguez y Sánchez, 2015, p.3)

---

### 2.31. Las principales dimensiones del presupuesto

El presupuesto público es una práctica y una herramienta para la gestión estratégica de los fondos públicos, ya que traza la búsqueda, distribución y asignación de estos fondos. En otras palabras, en este instrumento se registran los ingresos que se esperan obtener y se distribuyen las erogaciones entre las unidades de gobierno responsables de ejecutar las acciones del sector público.

De acuerdo con el horizonte temporal, el presupuesto puede ser anual o plurianual. En el primer caso corresponde a la gestión cotidiana del sector público y registra las transacciones financieras dentro del lapso de un año, el segundo suele comprender un período de entre tres y cinco años<sup>3</sup> y expresa las previsiones de ingresos y egresos que se esperan concretar en los próximos años. (Bonari, Gasparín, Diéguez y Sánchez, 2015)

#### ¿Qué es el Presupuesto Plurianual?

El Presupuesto Plurianual (Multianual) es un instrumento de la alta gerencia pública, que expresa la distribución entre las instituciones públicas y hasta un cierto nivel de detalle, de los recursos financieros del Estado que se prevén recaudar en un período mayor al año, por lo general de tres a cinco años, con sujeción al plan estratégico del gobierno y al marco fiscal de mediano plazo.

De acuerdo con esta definición, las estimaciones plurianuales de los ingresos, gastos y financiamiento distribuidos institucionalmente son parte de los componentes principales

del mismo, como también lo son las proyecciones de mediano plazo del producto interno bruto y el marco fiscal del gobierno. También el Presupuesto Plurianual, concebido en forma integral, contiene previsiones de las variables físicas, que derivan de las prioridades y resultados estratégicos que se desprenden del plan de gobierno para período plurianual, acotado por las disponibilidades financieras. (Martirene, 2007).



### **CAPÍTULO III**

#### **CLIMA ORGANIZACIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Se describe el clima organizacional en la administración pública, lo cual permite diversificar la mirada hacia la gestión pública desde un accionar gerencial, siendo que se promueve un acercamiento entre el lector y la gerencia pública desde un contexto teórico.

##### **3.1. Clima organizacional**

El clima organizacional es uno de los factores determinantes de los procesos organizativos, de gestión, cambio e innovación se hace necesario señalar lo que es éste para una institución. De acuerdo a lo anterior, es pertinente referir que existen multiplicidad de definiciones; sin embargo, para Brunet (2007, p.12) el clima organizacional “constituye una configuración de las características de una organización, así como las características personales de un individuo pueden constituir su personalidad”. Considerando esta definición, se puede inferir que el clima condiciona el comportamiento de las personas y en cierto modo, influye en la personalidad de una organización.

Asimismo, Brunet (2007, p.13) refiere que esta forma de personalidad que es peculiar a una empresa o institución educativa puede ser sana o malsana, como la que caracteriza al ser humano “si ésta es malsana, trastornará las relaciones de los empleados entre sí y con la organización”. De allí, que en esta investigación se considerará el tipo de relación que se da en las instituciones universitarias de acuerdo a los tipos de

clima, es decir si la relación entre los docentes es satisfactoria o desfavorable que pudiese influir en la aparición del síndrome de Burnout.

Considerando lo anterior, Guillén y Guil (2000, p.284) refieren que “si bien una estructura demasiado rígida puede conducir a una baja autonomía, que a su vez puede determinar un alto nivel de Burnout”, una organización con un estilo de supervisión tendiente al centralismo pudiese favorecer a la aparición de este síndrome. Tomando en cuenta lo que señala Brunet, Guillén y Guil el clima organizacional es un sistema abierto donde se pone atención a los aspectos internos de la organización como: las relaciones interpersonales, el tipo de clima presente en la organización, así como la personalidad del trabajador frente al rol que ejerce.

Sin embargo, para Robbins (2004, p. 87) el clima organizacional “es un ambiente compuesto de las instituciones y fuerzas externas que pueden influir en su desempeño”, es decir que el ambiente pudiera afectar la estructura de las organizaciones. Como puede observarse Robbins considera como elemento importante el ambiente de trabajo a diferencia de Brunet, que refiere la relevancia que tiene el individuo en el establecimiento de un favorable clima, lo que refleja según los postulados de estos autores, que tanto los factores extrínsecos e intrínsecos influyen sobre el desempeño de los miembros dentro de la organización dando forma al ambiente y a la personalidad del trabajador.

De acuerdo a estos factores, el comportamiento de un miembro de la organización estriba de las percepciones que

tenga el trabajador de cada uno de estos factores. Sin embargo, estas percepciones pudieran depender en buena medida de las actividades, interacciones y otra serie de experiencias que cada miembro tenga con la organización. De ahí, que el clima organizacional refleja la interacción entre características personales y organizacionales, es por ello que éste debe atender tanto a los factores internos y externos que conforman un clima de trabajo determinado.

Katzenbach y Smith (2005, p. 260) afirman que “un equipo es mucho más que un grupo”, lo definen como “un número reducido de personas con habilidades complementarias y comprometidas con un propósito común, objetivos de rendimiento y enfoque, respecto a los cuales se consideran mutuamente responsables”. Por lo tanto, cada departamento debería poseer un clima organizacional que sea acorde a las exigencias de las asignaturas, desde esta perspectiva debe organizar al profesorado en un equipo de trabajo que comparta metas y objetivos comunes que cumplir.

Como se puede evidenciar el clima organizacional no sólo está ligado a un buen ambiente estructural, sino que debe involucrar las relaciones interpersonales de los miembros que laboran en la misma. Para profundizar en esta postura, se hace necesario estudiar ciertos elementos que permiten comprender el papel que tienen las empresas públicas para generar un clima organizacional óptimo. A continuación se presentan unos elementos de interés para el conocimiento del clima organizacional:

### 3.2. Tipos de clima organizacional

Para el estudio del clima organizacional Lickert (1965) citado por Brunet (2007, p.28) presenta una de las teorías organizacionales más completas por su organización y explicación. Esta teoría de clima o de los sistemas de organización como la llama su autor, permite visualizar en términos de causa y efecto la naturaleza de los climas que se estudian y favorece el análisis de las variables que conforman a éstos.

Likert (1967) citado por Brunet (2007, p.28 y 29) sostiene que en la percepción del clima de una organización influyen variables tales como la estructura de la organización y su administración; las reglas y normas; la toma de decisiones, entre otros elementos. Estas son variables causales las cuales determinan el sentido de como una organización evoluciona así como los resultados que obtiene.

Este tipo de variables se distinguen por dos rasgos esenciales: pueden ser modificadas o transformadas por los miembros de una organización y son variables independientes (causa y efecto), es decir si éstas se modifican, hace que se modifiquen las otras variables; si éstas permanecen sin cambios, generalmente no sufren influencia de otras variables. De acuerdo a esto, en las instituciones universitarias es necesario identificar las variables causales que se encuentran en éstas, para el conocimiento de los elementos que interfieren en el buen funcionamiento del clima como: la estructura de la organización, las reglas que rigen la institución.

Asimismo, otro grupo de variables son las intermediarias

---

las cuales comprenden el estado interno y la salud de la organización, donde se consideran las actitudes, los objetivos, la eficacia de las decisiones, entre otros elementos que configuran el comportamiento del personal, de allí que este tipo de variables están referidas al proceso organizacional de una empresa. Considerando esto, en las instituciones universitarias se deben conocer los elementos que conforman al puesto de trabajo, qué tipo de decisiones se están realizando y qué objetivos persigue el equipo para estudiar el proceso gerencial que se está dando.

Como último tipo, Likert indica que las variables finales son dependientes de las dos anteriores y se refieren a los resultados obtenidos por la organización. En ellas, se incluyen la productividad, las ganancias y las pérdidas logradas por la organización. Este tipo de variables constituyen la eficacia organizacional debido a que permiten evidenciar los logros alcanzados.

De lo anterior, se puede agregar que estos tres (3) tipos de variables influyen en el conocimiento del clima por parte de los miembros de una organización, donde es relevante que toda organización haga una revisión de este tipo de variables debido a que Brunet (2007, p.37) señala que todas estas variables “influyen sobre la percepción del clima”, de ahí que toda institución debe establecer qué tipo de clima posee para realizar los correctivos necesarios que permitan el mejoramiento continuo del puesto de trabajo.

Acotando lo aportado anteriormente por Katzenbach y Smith, se puede decir que sí la organización universitaria no está formada por equipos, sino por grupos esto pudiera ser



una causal de distorsión en el ámbito laboral de los docentes, debido a que no podrán contar con un apoyo para cumplir del mejor modo con sus actividades, para salir adelante cuando se encuentren en situación adversa, de ahí que se debe prever esta situación y evitar así la dilución de esfuerzos de sus miembros que sólo terminan por desmejorar el clima organizacional.

Tomando en cuenta lo anterior, se hace necesario el estudio de los tipos de clima organizacional, por cuanto esto ayuda a estudiar y luego entender bajo qué perspectiva se encuentra una determinada organización, en este caso la universidad, específicamente en los departamentos de prácticas profesionales docentes. Ahora bien, entre los tipos de climas organizacionales de acuerdo a Lickert (1967) citado por Brunet (2007, p.30), se encuentran el autoritario (cerrado) que no permite la toma de decisiones consensuadas, donde la organización es rígida, de tipo burocrática. Dentro de este tipo de clima se encuentra el autoritario explotador y el paternalista.

El otro tipo de clima, es el participativo (abierto) que hace referencia a la interacción entre todos los miembros, es decir se da una sinergia, en éste se ubica el consultivo y el participativo. De ahí que se describen estos tipos de clima organizacional, que podrán ser utilizados para identificar cómo éstos influyen en el puesto de trabajo:

### **Autoritario Explotador**

De acuerdo a lo que señala Lickert citado por Brunet (2007, p.30), este tipo de clima se caracteriza por la desconfianza, debido a que “la organización no tiene confianza hacia sus

---

empleados”. Las decisiones son adoptadas en la cumbre de la organización y desde allí se difunden siguiendo una línea altamente burocratizada de conducción regular, donde los empleados tienen miedo, no son plenamente reconocidos y sienten que su trabajo no es recompensado. Los procesos de control se encuentran también centralizados y formalizados, la comunicación solo se da entre los superiores y se distribuye según una función puramente descendiente.

Para Robbins (2004, p. 273) este tipo de clima organizacional es gerenciado por un liderazgo autocrático el cual es definido desde dos visiones:

Autocrático I (AI): usted mismo soluciona el problema o toma una decisión usando cualesquiera hechos que tenga a la mano Autocrático II (AII): usted obtiene la información necesaria de los subordinados y entonces decide la solución del problema. Podría o no decirles acerca de la naturaleza de la situación que enfrenta. Usted busca de ellos únicamente los hechos relevantes no su opinión o consejo

Este tipo de clima organizacional que demanda el control por parte de una jerarquía o persona sobre el resto del grupo tiene una función piramidal, es decir en la cima se toman las decisiones las cuales deben ser cumplidas cabalmente por quienes se encuentran en líneas inferiores; sin embargo, esto representa una gran responsabilidad para quien la ejerce, debido que tiene que asumir posturas de modo individual que pueden representar el desgaste físico, emocional, de este tipo de líder.

Esto genera, que un individuo o grupo mínimo de personas trabajen mucho más que el resto de sus compañeros que integran la organización, esto trae consigo que el clima organizacional sea dirigido por un grupo y no por un equipo, puesto que los miembros inferiores sentirán que sólo tienen que cumplir con su trabajo, sin involucrarse con sentido de pertenencia a la organización, es decir se convierten en unos asalariados y no en un socio de la organización.

### **Paternalista**

En este tipo de clima las decisiones son también adoptadas en los escalones superiores de la organización; sin embargo, la dirección tiene confianza en su personal, también en este sistema se centraliza el control, pero en él hay una mayor delegación que en el tipo anterior. El tipo de relaciones característico es paternalista, con autoridades que tienen todo el poder, pero concede ciertas facilidades a sus subordinados, fundamentadas dentro de límites de relativa flexibilidad.

Asimismo, en este tipo de clima según Lickert citado por Brunet (2007, p.31), se puede evidenciar que se dan las recompensas y algunas veces los castigos, por ejemplo en una organización donde existe un jefe de departamento, él puede elogiar el trabajo realizado por un docente, pero cuando éste se equivoca recibe algún tipo de amonestación, dándose una relación basada en el refuerzo negativo o positivo.

### **Consultivo**

En éste existe mayor delegación de las opiniones, puesto que la política y las decisiones aunque se toman generalmente en

---

la cima permiten la opinión de los subalternos. Lickert, citado por Brunet (2007, p.31) refiere que se mantiene un esquema jerárquico, pero las decisiones específicas son adoptadas por escalones medios e inferiores. También el control es delegado a escalones inferiores.

Según este planteamiento, si en las instituciones universitarias se llegase a evidenciar o manifestar este tipo de clima, pudiera darse la confianza, con un ambiente bastante dinámico y con niveles altos de responsabilidad; sin embargo, se mantendría la comunicación descendente. Tomando en cuenta este tipo de clima se puede inferir que la comunicación con los jefes es más abierta donde los directivos consideran las necesidades sociales de los docentes, es por esto que es necesaria la identificación del tipo de clima que corresponde a las universidades objeto de estudio, para realizar los correctivos necesarios según el tipo de clima que adoptan.

### **Participativo**

De acuerdo a lo planteado por Lickert citado por Brunet (2007, p.31), se caracteriza porque el proceso de toma de decisiones no se encuentra centralizado, sino distribuido en diferentes lugares de la organización, donde la dirección tiene plena confianza en sus empleados. Las comunicaciones son tanto verticales como horizontales, generándose una partida grupal. El clima de este tipo de organización logra altos niveles de compromiso con los trabajadores, la organización y sus objetivos. La comunicación no se hace solamente de manera ascendente o descendente, sino también de forma lateral.

En resumen, todos los empleados y todo el personal de dirección se sienten a gusto con los fines y gustos de la organización, donde se forma un equipo de trabajo empático para el mejoramiento basado en la confianza entre los superiores y los subalternos, donde el personal se siente motivado para la toma de decisiones que está diseminada en toda la organización, muy bien integrados a cada uno de los niveles.

Para Robbins (2004, p. 275) este tipo de liderazgo fomenta “la participación del equipo en la toma de decisiones”. Sin embargo, para que se pueda desarrollar este tipo de clima organizacional de un modo efectivo, se hace necesario que los miembros que conforman la organización, posean una cuota de madurez que se traduce en responsabilidad, proactividad, empatía, comunicación efectiva, entre otros elementos, para que no exista distorsión entre lo que quiere una persona para el colectivo; este tipo de clima no plantea que cada quien pueda hacer lo que mejor le parezca, sino que debe cumplir principios y normas pero sin la rigidez de otros modelos.

En este sentido, cada uno de los tipos de clima presentan características particulares que favorecen o afectan la organización. En el caso de la investigación objeto de estudio, se puede señalar que se hace necesario identificar cuál o cuáles tipo(s) de clima se encuentra(n), esto permitirá a la investigadora el conocimiento del clima que prevalece en las organizaciones universitarias, tomando en consideración los postulados de Lickert.

En función de esta teoría el clima autoritario y paternalista corresponderían a un clima cerrado, tendiente al centralismo;

---

mientras que el consultivo y el participativo pertenecerían a un clima abierto, donde se evidencia un clima consensuado y participativo; este constructo se considerará en esta investigación, debido a que esta teoría facilita el estudio del clima organizacional.

### **3.3. Factores del clima organizacional**

Con respecto al clima organizacional, las conductas y las actitudes de los empleados pudieran estar influenciadas por algo más que la disposición y la habilidad personal, debido a que dicha influencia pudiera ser generada por el comportamiento que es dado por la organización en un contexto social específico. De acuerdo a esto, las organizaciones influyen en las actitudes y conductas de los individuos.

De lo anterior, Brunet (2007, p.41) señala que “la forma en que los empleados ven la realidad y la interpretación que de ella hacen, reviste una importancia particular”. Esto refleja que ciertos factores presentes en la organización le sirven al trabajador para hacer su propio análisis de lo que le rodea, lo que hace suponer que se da una interacción entre los empleados y los factores que le rodean. Según esta inferencia si un trabajador adopta una actitud reacia en su trabajo debido al clima que percibe, pudiera desarrollar una actitud negativa cuando evidencie problemas en el contexto de su trabajo.

Ahora bien, de acuerdo a Goncalves (1997) citado por Semprún (2006, p.30) sobre los factores del clima organizacional éstos dan lugar a un determinado clima, en función de las percepciones de los miembros. Este clima resultante induce

determinados comportamientos en las personas y que inciden en la organización. Asimismo, pudiera inferirse que dichos factores determinan variables implicadas en la composición de un clima organizacional, es decir en la forma como dichos factores interactúen producirán resultados que se evidenciarán en las instituciones.

Por otra parte, para Marchant (2005, p.19) los factores del clima con mayor potencial de influencia son el reconocimiento, la remuneración, el estilo de supervisión, motivación, entre otros factores. Tomando en cuenta a este autor, se puede inferir la importancia que tiene el reconocimiento por el trabajo que se realiza, donde se estimulan los logros y avances del personal; la remuneración como estímulo monetario por el trabajo que se realiza; donde se considera la supervisión como el acto que permitirá evaluar debilidades y fortalezas acompañado de la motivación tanto del jefe como del profesorado.

### **Ambiente Laboral**

La organización está sujeta a influencias y condiciones provenientes del ambiente, donde este ambiente puede incidir en el desempeño del trabajo, puesto que el clima laboral está acompañado del entorno de trabajo. A este respecto, Iglesias (2008, p.254) plantea que el ambiente es el conjunto del espacio físico y las relaciones que se establecen en él”, es decir que dentro de cualquier puesto de trabajo donde se realizan las actividades se encuentran dos elementos a considerar como lo son lo físico y lo personal; considerando que el ambiente debería proporcionar comodidad al trabajador.

---

Por su parte, Ramírez (2006, p.195) manifiesta que el ambiente de trabajo es el factor esencial en el rendimiento humano. Éste tiende a determinarse a medida que transcurre el tiempo, unas veces como consecuencia de la fatiga y otras como resultado del aburrimiento o la falta de motivación. De acuerdo a esto, el ambiente de trabajo pudiera ser un elemento clave en el rendimiento laboral de los docentes, aspecto que requiere consideración al momento de realizar un estudio sobre clima organizacional.

Asimismo, el ambiente de trabajo según Cavassa (2005, p. 156) al igual que Ramírez es un factor esencial para el rendimiento laboral; por lo que es necesario que el hombre no trabaje más allá de los límites de su resistencia y en condiciones ambientales adecuadas. Este mismo autor, señala la importancia que tiene dentro del entorno laboral, las relaciones entre los trabajadores donde esta cohesión si no se da con colaboración, puede generar situaciones de disparidad, indiferencia y malas intenciones, lo que constituye una serie de situaciones negativas en el grupo.

Por otra parte, Brunet (2004, p.12) señala que el ambiente laboral “es un componente multidimensional de elementos al igual que el clima atmosférico”. Asimismo, el ambiente dentro de una organización también puede descomponerse en términos de estructuras organizacionales, tamaño de la organización, modos de comunicación, relaciones interpersonales de la dimensión, entre otros elementos.

Sin embargo, esta definición pudiera ser un tanto amplia porque resultaría difícil de analizar todas las variables que

menciona y que generalmente estudia la relación proporcional entre el tamaño de la empresa y el rendimiento de sus empleados, pudiendo estar determinada por medio del análisis de la tasa de rotación, el ausentismo laboral y el número de accidentes ocasionados.

De acuerdo a esto, el ambiente laboral pudiera permitir la satisfacción de las necesidades individuales de los miembros. Según Gotera (2005, p. 25) el ambiente “tiende a mostrarse favorable y positivo si no existen problemas; si el clima organizacional frustra la satisfacción de las necesidades de los miembros; el ambiente organizacional tiende a mostrarse desfavorable y negativo” es decir, que el ambiente pudiera influir en el clima de trabajo, de ahí que resulta de interés su estudio en el puesto de trabajo.

Por su parte, Brunet (2004, p. 41) afirma que el ambiente organizacional “es un fenómeno circular en el que los resultados producidos vienen a confirmar las percepciones de los empleados”. Es decir, que si las características psicológicas de los trabajadores, como las actitudes, percepciones, la personalidad, entre otros rasgos sirven para interpretar la realidad que los rodea, éstas también pudieran verse afectadas por los resultados obtenidos por la organización. Según esto, una actitud negativa del trabajador pudiera influir en el clima, al igual que un ambiente desfavorable.

Por lo tanto, el ambiente donde una persona realiza su trabajo diario, el trato que un jefe pueda tener con sus empleados y la relación entre las personas son elementos que van conformando el clima organizacional y éste pudiera ser un vínculo o un

---

obstáculo para el buen desempeño de la organización.

Es de resaltar, que la importancia que tiene el ambiente laboral para los profesores es de suma importancia, puesto que éste pudiera formar parte del clima y afectar su buen funcionamiento. Por lo tanto, los jefes deben propiciar un buen ambiente laboral en las universidades, donde los departamentos puedan contar con una infraestructura, mobiliario y equipo de trabajo acorde a las exigencias actuales de la sociedad.

Por otro lado, esto debe ir acompañado de un liderazgo que promueva valores que permitan la interacción efectiva entre los docentes de un determinado departamento, convirtiéndose así en un equipo que busca lograr objetivos comunes para el beneficio particular y colectivo.

### **3.4. Democracia y administración pública**

La democracia como proceso político ha permitido a la administración publicar, modernizarse en razón de brindar oportunidad a las personas de participar activamente en la consecución de un proceso favorable para la articulación de políticas públicas donde exista mayor participación de la sociedad, a juicio de UvalleBerrones (2003), la democracia:

1. Para la sociedad contemporánea, la democracia tiene que sustentarse en un conjunto de reglas que sean cumplidas por los actores que han intervenido en su elaboración e institucionalidad. Las reglas que se aprueban y reconocen de manera pública con apego a los valores políticos que se formalizan en los consensos amplios, plurales y libres, dan pauta para inferir que la institucionalidad democrática es

un producto final que elaboran los sistemas políticos, y que tiene vigencia a partir de un orden público que es construido de manera deliberada y argumentada por los principales actores de la vida colectiva. Como producto obtenido con la participación organizada de los grupos de la sociedad, la institucionalidad democrática revela cómo las capacidades del buen gobierno son fundamentales para que la sociedad, el Estado y los ciudadanos tengan los espacios confiables que permiten el comportamiento diferenciado de los grupos hasta conseguir que los conflictos no sean sólo regulados, sino traducidos a fórmulas de cooperación y entendimiento. La cooperación es posible cuando a pesar de las diferencias y las posiciones encontradas de los actores políticos y sociales, es viable definir una agenda de compromisos que son favorables al desarrollo balanceado de la sociedad. El entendimiento es real cuando la negociación y los costos de las transacciones políticas evitan caer en la posición suma cero del poder, para diseñar acuerdos que generan beneficios compartidos, sin renunciar a los valores sustantivos que se invocan. Por ello, la institucionalidad democrática alude a las capacidades reales y efectivas que se producen para que la sociedad tenga los puntos clave de la gobernación colectiva que se han de convertir en situaciones de certidumbre que son necesarias para favorecer las expectativas de los hombres de empresa y de los contendientes de la vida política. La institucionalidad democrática es más un asunto de gobierno, no del Estado en sí mismo. Es asunto de gobierno porque se refiere a cómo las autoridades son capaces de coordinar y llegar a compromisos que las fuerzas productivas de la

---

sociedad asumen de manera continua, en tanto que el Estado es la estructura mayor y principal de la sociedad, y en ese sentido, se asume como la organización política que refrenda el principio de supremacía, autonomía y autodeterminación que lo significan como un poder de instituciones aceptadas y legítimas.

2. En este caso, la institucionalidad democrática es inversión de poder construida desde las esferas del gobierno y tiene como referente efectivo la vigencia de un orden político y jurídico que favorece las tareas de arbitraje, contención y solución de conflictos con base en la vigencia del pluralismo democrático. De igual manera, la inversión de poder significa que las tareas relacionadas con el orden, la justicia y la solución pacífica de las controversias se cumplen con eficacia para garantizar que la sociedad se desarrolle en condiciones de mayor productividad y calidad de vida. No menos importante son las tareas relacionadas con la inversión productiva, el desarrollo científico y tecnológico, el desarrollo social, la equidad grupal, la multiplicación de la tasa de ganancia y el aumento constante de la calidad de vida.

3. La efectividad de las políticas públicas en la promoción de la institucionalidad democrática es una faceta que debe cumplirse hasta configurar un ambiente de confianza para alentar el desarrollo de las actividades productivas con el concurso de las instituciones responsables de la gobernación y administración de la sociedad. En consecuencia,

la producción y reproducción de la institucionalidad democrática es un proceso que exige continuidad y eficacia para que la sociedad y el gobierno avancen en el cumplimiento de las agendas formales que se han definido a través de la interacción de los actores. La construcción de la institucionalidad es una tarea que implica la coordinación de los actores políticos y la voluntad explícita de conseguir acuerdos que faciliten la definición y aplicación de las políticas públicas en los ámbitos diferenciados del quehacer social y económico. Más aún, la institucionalidad democrática tiene como base de reconocimiento que las posturas dialógicas son importantes para llevar a cabo el abordaje y solución de los problemas públicos.

4. Los espacios que se construyen para darle pertinencia y efectividad funcional son el resultado de procesos que convergen en la obtención de compromisos que denotan las principales áreas de influencia de la sociedad activa, así como las estrategias que se adoptan para tomar decisiones y movilizar recursos con impacto público. Sin la consolidación de la institucionalidad democrática no es posible que el Estado y la sociedad tengan condiciones óptimas de vida, ni tampoco que las prácticas del buen gobierno se acrediten de manera sistemática y eficiente con la utilización efectiva de las políticas públicas. La tarea de gobernar es fundamental para armonizar la convivencia de los opuestos, y para conseguir que las políticas públicas sean el resultado de la aceptación y el reconocimiento que deben tener para acreditarse como herramientas del buen gobierno.

5. En este caso, los procesos democráticos no son súbitos, espectaculares o volátiles, sino que responden a la lógica de la pertinencia, misma que permite a las instituciones identificarse con los valores de la convivencia democrática y con los proyectos de vida que tienden al logro de metas que son objeto de definición pública. Lo público de la institucionalidad democrática deviene de los actores que concurren en la definición de las premisas comunes, mismas que se entienden por la diversidad de negociaciones que se realizan para que los acuerdos políticos tengan forma de agendas institucionales, lo cual significa que el ejercicio del poder se efectúa de manera amplia y plural para conseguir que el capital político de los gobiernos se convierta en un activo primordial de la vida asociada.

6. La ruta de la institucionalidad democrática responde a la conjugación de factores que reflejan el modo en que se compite en términos políticos en la sociedad y al sistema de capacidades que se produce para articular las tareas de dirección e implementación de las políticas públicas. La intervención de la autoridad en el espectro de las relaciones de poder es determinante para asegurar la estabilidad de la sociedad y el rendimiento efectivo de las instituciones.

7. La implementación de las políticas, la movilización de los recursos escasos, la coordinación de los factores productivos, la administración de las relaciones interiores y exteriores, la regulación de los conflictos, la integración de la agenda de prioridades estratégicas, la conducción de la política fiscal, monetaria y crediticia, así como el cumplimiento amplio

y complejo del gobierno, dan cuenta de una variedad de procesos que se relacionan con objetivos y metas que tienen alcance multifacético, para lo cual es necesario garantizar procesos abiertos y democráticos en ejercicio del poder, y de ese modo favorecer la vigencia de la institucionalidad democrática.

8. En ese ámbito, un centro de decisiones y acciones continuas como la administración pública se sitúa en los imperativos de la institucionalidad democrática, porque tiene a su cargo responsabilidades importantes que se vinculan con el diseño y aplicación de las políticas del desarrollo que son el nexo más visible entre la sociedad, las fuerzas productivas y las organizaciones civiles. La administración pública no es ajena y ni permanece distante de la lógica de la institucionalidad, y con sus acciones es productora de las capacidades de gestión que se implementan en el espacio variado e interrelacionado de la vida ciudadana.

9. La transformación institucional de la administración pública contemporánea es una nueva etapa que define su compromiso abierto con los imperativos del quehacer político y social. La recuperación de la confianza ciudadana en lo que ofrece y cumple, es un derrotero que debe asumirse para no incurrir en situaciones que otrora han provocado la desconfianza en lo que es y representa.

10. Por ello, el marco referencial que coadyuva para que sea reconocida en términos significativos es la institucionalidad democrática. La concepción administrativista y formalista procedimientos y normas aplicados en sí mismos no sólo

---

es reduccionista, sino que la desvaloriza como la institución responsable de crear y fortalecer un ambiente óptimo para que la realización de las personas y los grupos sea efectiva.

11. Los tiempos en que la administración pública era homologa al concepto “aparato administrativo”, son propios de la gobernabilidad autoritaria, en la cual prevalecían de manera acrecentada las reglas no escritas reglas informales sobre el imperativo de las reglas escritas gobierno de las instituciones que son el testimonio más acabado de lo que significa el ejercicio responsable del poder. Al ser valorada y entendida de acuerdo al mundo de las instituciones, la institucionalidad democrática es el camino que ha de transitar para que recobre la responsabilidad política y pública que son inherentes a su naturaleza moderna.

Desde las premisas planteadas, se logra comprender el rol de la modernización de la democracia en pro de la administración pública, permitiendo incorporar factores administrativos que hacen posible la adecuación para promover el fortalecimiento público desde la participación democrática.

### **3.5. Administración pública y el accountability**

En función a esta temática, Torres de Castillo (2009), plantea los siguientes parámetros:

a) El nuevo patrón de gobernabilidad requiere redefinir el rol del Estado, las funciones que ejerce toda Institución en un modelo de gestión y profesionalización de la burocracia estratégica. Los mecanismos multidimensionales “accountability”, permiten elecciones periódicas de poder



político con una operatización de mecanismos fiscalizadores durante el mandato, medidas de control y sanciones para los que no cumplen con la normativa prevista.

b) El proceso tiene como actores: movimientos coyunturales de sectores sociales que son los afectados por acciones estatales discrecionales, las asociaciones ciudadanas vinculadas en el desarrollo de las facetas productivas y en tercer lugar, la representación del periodismo independiente encargado de velar por las buenas acciones y denunciar las irregularidades. La figura de Competencia Administrativa garantizaría la transparencia en la gestión y, el mejoramiento en la calidad de las políticas del gobierno para rendir cuentas a la sociedad. Cumplido el proceso lograríamos transparencia, eficiencia y eficacia pública.

c) Al entrar a estudiar el proceso de accountability en nuestro medio, partimos con un método deductivo regional, nacional, institucional o de alianzas multisectoriales que corroboran con lo enunciado por diferentes autores con nuestra realidad.

d) De esta manera podemos decir que a partir de un contexto latinoamericano en la década de los 80, surgió una Reforma de Estado con el consenso de Washington que promovía con una corriente neoliberal, la participación de esta instancia (Estado) en su mínimo nivel. Este nuevo patrón de gobernabilidad para la cual se requiere redefinir el rol del Estado, redefinir las funciones que debe ejercer, su actuación, su modelo de gestión y profesionalización

de la burocracia estratégica; se desarrollan mecanismos multidimensionales como el denominado “accountability” que fortalece la participación ciudadana de manera paralela al poder que ejercen las autoridades y a la vez que consolida los países con mayor desarrollo político.

e) “En un primer momento histórico, se utilizaron controles parlamentarios y procedimentales como forma de evitar la tiranía y la corrupción de los gobernantes. Más recientemente, con la crisis del Estado y la necesidad de mejorar su desempeño, se crearon también mecanismos para fiscalizar la elaboración y los resultados de las políticas públicas, mediante instrumentos provenientes de la nueva gerencia pública. Y, finalmente, ha aumentado el número de formas de participación social en términos de control y de cogestión de los servicios públicos.

f) Todos estos mecanismos de responsabilización son fundamentales para que la gerencia pública latinoamericana cumpla con el desafío de mejorar su desempeño, y al mismo tiempo, de relegitimar la acción gubernamental frente a la sociedad” Consejo Científico del CLAD.

g) Esta realidad se identifica con algunas de las clasificaciones del proceso de accountability: el horizontal que consiste en el control ejercido entre las diferentes instituciones del Estado, el vertical electoral que comprende el aparato de rendición de cuenta electoral y el vertical social que consiste en los procesos de rendición de cuenta que tienen como origen las

demandas de la ciudadanía.

h) Sin embargo, en el sector público con organizaciones constituidas nos encontramos con estructuras orgánicas que están desarrolladas bajo patrones rígidos que denotan una verticalidad en la toma de decisiones, es decir, que siempre los subalternos deben estar supeditados al dictamen del superior, acatando orden, sin considerar el derecho a la voz y voto como miembro de ésta o como ente social. Mucho menos pensar que, la ciudadanía pueda participar en la toma de decisiones gestoras de las alternativas de solución a problemas sociales. Si consideramos esta nueva visión gubernativa; nos damos cuenta que estamos gestionando con paradigmas distorsionados, con modelos particulares o con discrepancia con otros países.

i) El proceso de accountability conlleva a la rendición de cuentas desde el momento en que se constituyen las elecciones periódicas de poder político, o se piensa en mecanismos de fiscalización durante el mandato, o medidas de control y sanciones para los que no cumplen con la normativa prevista. Estos procesos impiden el abuso del poder y la corrupción mediante los “checks and balances” o los Informes Periódicos de Gestión.

j) Accountability tiene 6 condiciones que se establecen entre actores, con la responsabilidad de que cada uno se acople a la normativa existente en las instituciones u organizaciones:

1. Compromiso personal.

2. Los resultados de cada proceso, tomando en cuenta el objetivo, la meta, los indicadores de medición de resultados y la co- responsabilidad que exista en cada nivel estructural en la institución u organización. Si nos damos cuenta la realización de las actividades, no es suficiente.

3. La libertad para ejercer su propio juicio y tomar decisiones.

4. El logro de resultados como responsabilidad no de un individuo, sino de un grupo que conforman los niveles estructurales de cada organización o institución.

5. La responsabilidad por los resultados vista equitativamente y equánimamente en la organización, no importa su nivel de autoridad.

6. Las consecuencias, positivas o negativas, que incluyen el proceso de “accountability”.

Lo planteado anteriormente, posibilita que la administración pública conceda oportunidad a sus empleados de asumir roles competitivos dentro de la misma, aunado a la posibilidad de estar enmarcado dentro de una opción en donde pueden trabajar en la consecución de acciones pertinentes a crecer organizacionalmente, adoptando el enfoque y la condición de una empresa privada sin llegar a serlo.

### **3.6. Acerca de la nueva gestión pública**

Más profundamente, el movimiento por la eficiencia, protagonizado por la denominada Nueva Gestión Pública

(NGP), intentó convertirse en una reforma del proceso burocrático de la administración pública, sustentado por la jerarquía, la reglamentación y la estandarización de sus procesos y productos, que eran los elementos multifactoriales a los que se endilgaba el insuficiente desempeño de funcionarios y coordinadores, así como los altos costos y la poca satisfacción de los ciudadanos administrados. La opción organizacional de la NGP “fue la del *empoderamiento* en lugar de la jerarquía (descentralización de las decisiones hacia los mandos medios y los operadores calificados de la entidad administrativa y/o hacia las organizaciones económicas, civiles y sociales de los ciudadanos)” (Aguilar, opcit: 9-10), quien al respecto establece que:

El *emprendimiento* más que la reglamentación (involucramiento personal de los funcionarios en los procesos administrativos, flexibilidad operativa e innovación de procesos y productos, compromiso con la producción de resultados de valor para los ciudadanos); implica la *diversificación* en vez de la estandarización, que incluyó varias medidas, entre ellas la de eliminar o transformar las grandes organizaciones genéricas del sector público que ofrecen el mismo tipo de productos para todos y volverlas organizaciones específicas y especializadas, orientadas a grupos definidos de ciudadanos (poblaciones objetivo), con bienes y servicios particulares más apropiados a sus expectativas y que les ofrecen además la posibilidad de elegir entre diversas organizaciones y productos (en salud, educación, vivienda, transporte, pensiones, etcétera).

---

Esta perspectiva conllevó en sí misma a considerar que esta propuesta pro eficiencia de la NGP ha sido objeto de diversos análisis y críticas, interesantes algunas, superfluas y cuestionables otras. Una de ellas consiste en que el énfasis que la NGP puso en la dupla costo-eficiencia de la administración pública no se incorporó los principios axiomáticos institucionales y políticos de la AP, los cuales se conforman en aspectos decisivos y funciones de gestión para fomentar y garantizar la eficacia directiva del gobierno.

Por otra parte, se incluye además otra crítica que ha hecho énfasis en la segmentación intragubernamental, que suscitó la insistencia de la NGP en crear instancias, coordinaciones y programas con la condición de descentralización, dirigidos a la atención de colectivo de personas-objetivo, “pero sin ubicar sus actividades en el marco del conjunto de las múltiples decisiones y acciones que conlleva el proceso de gobernar”. Se ha generado además resistencia, debido al enfoque intra-gubernamental reformista, enfocado absolutamente en el reordenamiento de las finanzas públicas del gobierno, específicamente en lo relacionado al relación dual costo-eficiencia de sus operaciones, en lo referido al impacto social, a los bienes y servicios públicos producidos para los ciudadanos, quienes son considerados como consumidores en lugar de ser considerados como socios en el diseño, la gestión y la implementación de las políticas y los servicios públicos. (Aguilar, íbidem: 10).

### **3.7. Reclutamiento**

Se llama reclutamiento al proceso de identificar e interesar a candidatos capacitados para llenar las vacantes. El proceso

de reclutamiento se inicia con la búsqueda y termina cuando se reciben las solicitudes de empleo. Se obtiene así un conjunto de solicitantes, del cual saldrán posteriormente los nuevos empleados. El proceso de selección se considera independientemente del reclutamiento. Las descripciones de puestos constituyen instrumentos esenciales, proporcionan la información básica sobre las funciones y responsabilidades que incluye cada vacante.

Los reclutadores llevan a cabo varios pasos. El reclutador identifica las vacantes mediante la planeación de recursos humanos o a petición de la dirección. El plan de recursos humanos puede mostrarse especialmente útil, porque ilustra las vacantes actuales y las que se contemplan a futuro. El reclutador se referirá tanto a las necesidades del puesto como a las características de la persona que lo desempeñe. Siempre que lo juzgue necesario, el reclutador debe solicitar información adicional poniéndose en contacto con el gerente que solicitó el nuevo empleado. En cuanto al entorno de reclutamiento: Se debe considerar el entorno en que habrán de moverse. Los límites del ese entorno se originan en la organización, el reclutador y el medio externo, de los cuales los elementos más importantes son:

- Disponibilidad interna y externa de recursos humanos.
- Políticas de la compañía.
- Planes de recursos humanos.
- Prácticas de reclutamiento.
- Requerimientos del puesto.

---

Una vez que se dispone de un grupo idóneo de solicitantes obtenido mediante el reclutamiento, se da inicio al proceso de selección, que implica una serie de pasos que consumen cierto tiempo. El proceso de selección consiste en una serie de pasos específicos que se emplean para decidir qué solicitantes deben ser contratados.

El proceso se inicia en el que una persona solicita un empleo y termina cuando se produce la decisión de contratar a uno de los solicitantes. En muchos departamentos de personal se integran las funciones de reclutamiento y selección en una sola función que puede recibir el nombre de contratación.

La función de contratar se asocia íntimamente con el departamento de personal y constituye con frecuencia la razón esencial de la existencia del mismo. Cuando la selección no se efectúa adecuadamente, el departamento de personal no logra los objetivos, ni cumple los desafíos. Una selección desafortunada puede impedir el ingreso a la organización de una persona con gran potencial o franquear el ingreso a alguien con influencia negativa.

Es de destacar, que la empresa debe mantener capacitado al personal que se encarga de realizar el reclutamiento, a fin de que puedan realizar un proceso que les permita captar a los mejores talentos en función de que puedan formar parte de la empresa y así, esta se pueda ver capitalizada en el personal que labora para la misma.

Alles (2009: 92) define al reclutamiento como “un proceso selectivo; donde la organización por medio de una necesidad

establece incorporar a la empresa a los mejores candidatos presentes en un proceso de sección”. Esta situación permitirá establecer parámetros de ingreso a la organización en función de proyectar cumplir con las exigencias de calidad y productividad establecidas en las metas de la organización.

Mediante el reclutamiento la empresa busca no solo llenar las vacantes que puedan existir, sino optimizar la calidad del talento humano en concordancia con determinados cargos, es decir que pueden realizar un reclutamiento tanto interno como externo a fin de conocer los mejores candidatos para asumir un determinado puesto, así crece la competencia entre el talento humano, situación que puede conllevar que los mismos se sientan motivados a prepararse para estar listos en asumir nuevos cargos en la empresa, más aún, si estos le permiten cumplir con sus expectativas personales y económicas.

### **Selección y contratación**

En este sentido, Gómez (2008: 34) señala que la selección del personal se da “una vez que se dispone de un grupo idóneo de solicitantes obtenido mediante el reclutamiento, se da inicio al proceso de selección, que implica una serie de pasos que consumen cierto tiempo”. El proceso de selección consiste en una serie de pasos específicos que se emplean para decidir qué solicitantes deben ser contratados.

El proceso se inicia en el que una persona solicita un empleo y termina cuando se produce la decisión de contratar a uno de los solicitantes. En muchos departamentos de personal se integran las funciones de reclutamiento y selección en una

---

sola función que puede recibir el nombre de contratación. La función de contratar se asocia íntimamente con el departamento de personal y constituye con frecuencia la razón esencial de la existencia del mismo.

Cuando la selección no se efectúa adecuadamente, el departamento de personal no logra los objetivos, ni cumple los desafíos. Una selección desafortunada puede impedir el ingreso a la organización de una persona con gran potencial o franquear el ingreso a alguien con influencia negativa. Partiendo de lo expuesto, Gómez (2008: 43) señala que el proceso de selección consta de pasos específicos que se siguen para decidir cuál solicitante cubrirá el puesto vacante. La función del administrador de recursos humanos consiste en ayudar a la organización a identificar el candidato que mejor se adecue a las necesidades generales de la organización. En este sentido, se puede señalar en función de Gómez (2008: 44) que existe:

### **Selección interna**

En la mayor parte de los casos, los gerentes tienden a esperar que se produzca una vacante para proceder a llenar una solicitud de personal nuevo. Es probable que la política interna de la compañía determine que el puesto se debe ofrecer al personal interno por un mínimo de dos semanas antes de ofrecerlo al mercado externo. La evaluación de los candidatos internos puede requerir días de labor. Y es probable que transcurran varias semanas adicionales antes de que ese segundo puesto pueda ser desempeñado por alguien más.

## **Razón de selección**

Contar con un grupo grande y bien calificado de candidatos para llenar las vacantes disponibles constituye la situación ideal del proceso de selección. Cuando un puesto es difícil de llenar, se habla de baja razón de selección. Cuando es sencillo llenarlo, se define como un puesto de alta razón de selección.

La razón de selección es la relación que existe entre el número de candidatos finalmente contratados y el número total de solicitantes. Cuando en una organización se presentan con frecuencia razones de selección bajas, se puede inferir que el nivel de adecuación al puesto de los solicitantes y de las personas contratadas será bajo.

## **Aspecto ético**

Los favores especiales concedidos a los “recomendados”, las gratificaciones y los obsequios, el intercambio de servicios y toda otra práctica similar resultan no sólo éticamente condenables, sino también de alto riesgo. Una contratación obtenida mediante un soborno introduce a la organización a una persona que no solamente no será idónea y que se mostrará refractaria a todas las políticas de personal, sino que también se referirá al administrador con el desprecio que merece un funcionario corrupto. En función de sintetizar los pasos adecuados para realizar una óptima selección, Bohlander (2009: 34) señala los siguientes:

---

## **Pasos adecuados para realizar una óptima selección**

### ***1. Recepción preliminar de solicitudes:***

El proceso de selección se realiza en dos sentidos: la organización elige a sus empleados y los empleados potenciales eligen entre varias empresas. La selección se inicia con una cita entre el candidato y la oficina de personal, o con la petición de una solicitud de empleo. Los siguientes pasos de selección consisten en gran medida en la verificación de datos contenidos en la solicitud, así como los recabados durante la entrevista.

### ***2. Pruebas de idoneidad:***

Las pruebas de idoneidad son instrumentos para evaluar la compatibilidad entre los aspirantes y los requerimientos del puesto. Los puestos de nivel gerencial son con frecuencia demasiado complejos y es difícil medir la idoneidad de los aspirantes.

### ***3. Entrevista de selección:***

Consiste en una plática formal y en profundidad, conducida para evaluar la idoneidad para el puesto que tenga el solicitante. El entrevistador se fija como objetivo responder a dos preguntas generales: ¿puede el candidato desempeñar el puesto? ¿Cómo se compara respecto a otras personas que han solicitado el puesto?

Constituye la técnica más ampliamente utilizada. Una de las razones de su popularidad radica en su flexibilidad. Se puede adaptar a la selección de empleados no calificados, así como a la de empleados calificados, profesionales, directivos. Permite también la comunicación en dos sentidos.

También muestra aspectos negativos, especialmente en cuanto a confiabilidad y validez. Para que los resultados de la entrevista sean confiables, es necesario que sus conclusiones no varíen de entrevistador a entrevistador. La validez es cuestionable porque son pocos los departamentos de personal que llevan a cabo estudios de validación sobre los resultados de sus entrevistas.

#### ***4. Verificación de datos y referencias:***

Las referencias laborales difieren de las personales en que describen la trayectoria del solicitante en el campo del trabajo. Muchos especialistas ponen también en tela de juicio este recurso, ya que los antiguos superiores y profesores del candidato pueden no ser totalmente objetivos, en especial cuando describen aspectos negativos.

El profesional de los recursos humanos debe desarrollar una técnica depurada que depende en gran medida de dos hechos capitales: el grado de confiabilidad de los informes que reciba en el medio en que se encuentra, y el hecho de que la práctica de solicitar referencias laborales se encuentra muy extendida.

#### ***5. Examen médico***

Es conveniente que el proceso de selección incluya un examen médico del solicitante, por las siguientes razones: para detectar enfermedades contagiosas, en prevención de accidentes y para el caso de personas que se ausentarán con frecuencia. El empleador suele contratar los servicios de una clínica especializada en exámenes de salud a diferentes grupos de adultos.

---

#### ***6. Entrevista con el supervisor***

El supervisor inmediato o el gerente del departamento interesado es quien tiene en último término la responsabilidad de decidir respecto a la contratación de los nuevos empleados. Con frecuencia, el supervisor es la persona más idónea para evaluar algunos aspectos (especialmente habilidades y conocimientos técnicos). Asimismo, puede responder con mayor precisión a ciertas preguntas.

En los casos en que el supervisor o gerente del departamento interesado toman la decisión de contratar, el papel del departamento de personal consiste en proporcionar el personal más idóneo y seleccionado que se encuentre en el mercado, eliminando a cuantos no resulten adecuados y enviando a la persona que debe tomar la decisión final dos o tres candidatos que hayan obtenido alta puntuación.

Hay casos en los que la decisión de contratar corresponde al departamento de personal, por ejemplo, cuando se decide conseguir empleados no calificados que tomarán un curso de capacitación dentro de la empresa.

Por lo común, el supervisor está en una posición muy adecuada para evaluar la competencia técnica del solicitante, así como su idoneidad general. Cuando el supervisor recomienda la contratación de una persona a quien ha entrevistado, contrae consigo mismo la obligación psicológica de ayudar al recién llegado.

### **7. Descripción realista del puesto**

Cuando el solicitante tiene expectativas equivocadas sobre su futura posición, el resultado es negativo. Siempre es de gran utilidad llevar a cabo una sesión de familiarización con el equipo o los instrumentos que se van a utilizar.

### **8. Decisión de contratar**

La decisión de contratar al solicitante señala el final del proceso de selección. Puede corresponder esta responsabilidad al futuro supervisor del candidato o al departamento de personal. Con el fin de mantener la buena imagen de la organización, conviene comunicarse con los solicitantes que no fueron seleccionados. El grupo de las personas rechazadas incluye ya una inversión en tiempo y evaluaciones, y de él puede surgir un candidato idóneo para otro puesto.

El reclutamiento y selección del personal juegan un papel importante en la gestión del talento humano de la empresa, por cuanto ambos se pueden señalar como el proceso que permite la entrada al personal a la empresa, así como detectar si dentro de la misma, existe el personal idóneo para ocupar un determinado cargo.

De ese modo, las personas que realicen este proceso, deben estar debidamente calificadas con el fin de que puedan contratar al mejor personal en beneficio de la empresa, así mismo la selección puede ser utilizada como un medio para incentivar al talento humano a mejorar y prepararse cada día en función de obtener asensos que impulsen su crecimiento como persona y trabajador.

---

### **3.8. Capacitación del personal**

La capacitación del personal de una empresa permite que la misma se encuentre en condiciones de asumir retos que impulsen los niveles de productividad y calidad, con lo cual, la organización puede transitar hacia la excelencia. De ese modo, Hill M (2009: 329) señala que:

La capacitación es una actividad sistemática, planificada y permanente cuyo propósito general es preparar, desarrollar e integrar a los recursos humanos al proceso productivo, mediante la entrega de conocimientos, desarrollo de habilidades y actitudes necesarias para el mejor desempeño de todos los individuos en sus actuales y futuros cargos y adaptarlos a las exigencias cambiantes del entorno.

En este sentido, la gerencia debe tener entre sus planes de crecimiento, programas de capacitación hacia el talento humano con el fin de que este pueda adquirir competencias que le permitan incentivar la productividad de la empresa. Por lo tanto, capacitación se puede entender como el perfeccionamiento técnico de las personas para que se desempeñen eficientemente en las funciones asignadas, y así solucionar anticipadamente problemas potenciales dentro de la organización o empresa. A través de la capacitación es posible adecuar el perfil del talento humano, conocimientos, habilidades y actitudes requerido en un puesto de trabajo. En este sentido, García (2009: 210), expresa que.

Los planes de capacitación ayudan a las personas a desempeñar su trabajo actual y los beneficios de ésta pueden



extenderse a toda su vida laboral o profesional, además pueden ayudarlos a desarrollar habilidades para responsabilidades futuras, dichos planes cuenta con objetivos muy claros, entre los cuales se pueden mencionar: Conducir a la empresa a una mayor rentabilidad y a los empleados a tener una actitud más positiva, mejorando el conocimiento del puesto a todos los niveles. Ayudando al personal a identificarse con los objetivos de la empresa, fomentando la autenticidad, la apertura y la confianza.

Por lo tanto, la capacitación del talento humano representa una vía para alcanzar el éxito individual y colectivo en la empresa, en este sentido, ninguna organización debe dejar de lado la capacitación de su talento humano, debe incorporar en su presupuesto lo necesario para atender a sus empleados por medio un crecimiento que sea producto de la capacitación. Partiendo de lo expuesto, García (2009: 230):

Los beneficios de la capacitación no son sólo para el trabajador, sino también para la empresa; ya que para ambos constituye la mejor inversión para enfrentar los retos del futuro. Destacando beneficios como: un trabajo preparado para el manejo de conflictos, la toma de decisiones y la solución de problemas mediante herramientas técnicamente probadas; aumentando así la confianza del individuo.

En fin, la capacitación es de suma importancia para inculcar en el talento humano, las competencias necesarias para que puedan tener un óptimo desempeño laboral en la medida que alcanzan un crecimiento personal mediante la obtención de

---

metas personales y organizacionales. Es de destacar, que se puede dar una capacitación conocida como general y otra como específica, en relación a esto se plantea lo siguiente:

- Capacitación general: es sobre lo que debe saber el empleado de la empresa y que hacer para que la misma funcione cada día mejor.
- Capacitación específica: que debe saber el empleado sobre su cargo y área de trabajo para desempeñarse mejor

Cómo puede observarse, de acuerdo a lo planteado por García (2009: 234): existen dos clasificaciones de capacitación en la empresa, ambas persiguen el mismo objetivo que es la de mejorar el conocimiento y habilidades del talento humano, solo que una lo hace en modo general y la otra en particular; de ese modo, la gerencia puede programar planes de capacitación de modo grupal, donde participen todo el talento humano, y capacitación donde participe un grupo específico de talento humano a fin de optimizar una determinada área de la empresa.

Desde otra perspectiva, Frigo (2011: 1) define a la capacitación como: “Capacitación, o desarrollo de personal, es toda actividad realizada en una organización, respondiendo a sus necesidades, que busca mejorar la actitud, conocimiento, habilidades o conductas de su personal”. Por lo tanto, la capacitación se convierte en un fenómeno que procura mejorar a la organización en razón que lo hace su talento humano, de allí se pueden generar acciones que sean favorables a la productividad y calidad de la empresa. En este sentido, Frigo (2011: 1) señala que concretamente, la capacitación:

- Busca perfeccionar al colaborador en su puesto de trabajo,
- En función de las necesidades de la empresa,
- En un proceso estructurado con metas bien definidas.

Prosiguiendo con lo expuesto por Frigo, la necesidad de capacitación surge cuando hay diferencia entre lo que una persona debería saber para desempeñar una tarea, y lo que sabe realmente. Estas diferencias suelen ser descubiertas al hacer evaluaciones de desempeño, o descripciones de perfil de puesto. Dados los cambios continuos en la actividad de las organizaciones, prácticamente ya no existen puestos de trabajo estáticos. Cada persona debe estar preparada para ocupar las funciones que requiera la empresa. En este sentido, la empresa debe estar atenta a los cambios que surgen en el mercado para incorporarlos a la organización mediante un proceso de capacitación y entrenamiento continuo de su personal con el fin de que pueda brindarle respuestas favorables a las exigencias planteadas por los clientes. Esta situación permite que la empresa u organización tenga en la capacitación una de las mejores inversiones que puede realizar, debido que por medio de este proceso puede mantener actualizado al personal en consonancia con los estándares exigidos en el mercado, situación que conlleva a mantener y aumentar la cartera de clientes de la empresa y con ello elevar su productividad.

### **3.9. Reconocimiento**

Uno de los modos de estimular al personal de una empresa u organización es mediante los reconocimientos que le permitan sentirse estimulado a realizar del mejor modo posible su labor. En

---

este sentido, Robbins (2009: 279) señala que el reconocimiento “consiste en la atención personal, mostrar interés, aprobación y aprecio por un trabajo bien hecho”, en función de lo expuesto, no solo debe verse el reconocimiento, solo desde el punto de vista económico, sino, que debe tenerse en cuenta una palabra, un gesto, que impulse al empleado a seguir adelante, con confianza, en la labor que realiza, de ese modo, no solo crecerá individualmente, sino, la empresa también lo hará.

El reconocimiento se convierte en una estrategia interesante para ser aplicada en la empresa u organización con el fin de fomentar confianza, seguridad, empatía, entre otros, entre el talento humano y la empresa, de ese modo crece la identidad entre ambos, situación que permitirá elevar el nivel de desempeño a realizar en la organización. Montoya, Portilla y Castaño (2008) señalan que la historia y la naturaleza del ser humano durante el tiempo han de demostrar que existe una integración entre los elementos que tienen que ver con el sistema de remuneración financiera y los sistemas de reconocimiento y recompensa, como mecanismos diferenciadores para atraer, retener y motivar el talento humano de una organización. Por lo tanto, el reconocimiento puede convertirse en un sistema que integre lo afectivo, financiero, formación, premios, ascensos, entre otros, del talento humano, con lo cual éste se encontrará motivado para desempeñar efectivamente su labor en pro de que la empresa crezca, aumente su productividad y calidad.

Sallenave (2010: 56) expone que “el reconocimiento es una herramienta estratégica, la cual trae consigo fuertes cambios positivos dentro de una organización”. Como herramienta debe

ser entendida y abordada por la gerencia de la empresa en pro de incentivar favorablemente al talento humano que conforma a la organización, de ese modo puede crearse una sinergia donde el principio ganar – ganar este en juego constantemente y en favor de todos los actores que forman parte de la organización.

En relación a lo planteado, Davis y Newstrom (2009: 319), señalan que el reconocimiento es un “acto de aceptación de los demás”. Por lo tanto, en la organización no solo debe verse el reconocimiento desde un punto de vista administrativo, sino que debe involucrarse como un aspecto de la capacitación del talento, específicamente podría ser abordado desde el fomento del desarrollo personal con la finalidad de que pueda existir la aceptación de las personas que hacen vida en torno a la organización, con lo cual podrían superar inconvenientes y roces entre el talento humano, lo cual contribuye a un verdadero estado de empatía entre los miembros de la organización.

### **3.10. Rendimiento laboral**

Puede señalarse que este aspecto tiene relación con el nivel de ejecución esperado en el talento humano en función de los roles que cumplen en la organización, en tal sentido, podrán ser más o menos productivos dependiendo de las normas, valores y ambiente laboral que rijan la organización. Para que el talento humano pueda desempeñar efectivamente sus funciones, deben darse una serie de factores que promuevan en el talento humano el estímulo necesario y oportuno para asumir efectivamente su rol en la empresa. Ante esta situación, la gerencia planea una serie de resultados que espera de la organización y por ende del talento humano que la conforma, para lo cual debe brindar

---

las condiciones necesarias para que tales resultados puedan ser favorables en función de lo planeado.

Por lo tanto, el rendimiento hace referencia al resultado obtenido por el talento humano que realiza una determinada labor, en este sentido, Davis y Newstrom (2009: 195) afirman que “los empleados satisfechos suelen brindar servicios al cliente más allá de su deber, tienen un expediente laboral impecable y buscan activamente la excelencia en todas las áreas de su trabajo”. En este sentido, se puede percibir que el rendimiento laboral se encuentra ligado al modo como son empleados el reconocimiento en la organización, de ese modo podrá crecer la motivación en el talento humano en procura de lograr optimizar su rendimiento laboral en la organización.

La gerencia debe invertir en adecuar instrumentos que le permitan realizar una evaluación del rendimiento laboral del talento humano, esto con el fin de poder detectar fallas y poder tomar los correctivos necesarios. La importancia de evaluar periódicamente al talento humano y más aún, de establecer estándares de calidad en los servicios que realiza, promueve que exista cierta tensión en el talento humano a realizar sus actividades del mejor modo posible, con lo cual la evaluación puede convertirse en una especie de instrumento para luego brindar reconocimiento al talento humano, cabe destacar que el reconocimiento puede ser favorable, pero también puede darse un reconocimiento negativo o en forma de castigo al talento humano, de ese modo podría existir en la organización normas que orienten el rol a cumplir por cada uno de sus miembros en pro de la productividad.

## **BIBLIOGRAFÍA**

.Martirene, R. (2007) Manual de presupuesto plurianual. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)

Aguilar Villanueva, Luis F. (2005). De la Gobernabilidad a la Gobernanza: La eficacia directiva de los gobiernos contemporáneos. Manuscrito no publicado. s.d.

Aguilar, L (2016) Las Transformaciones posburocráticas, posgubernamentales y transterritoriales del Estado y del gobierno. Revista Sociológica, año 31, núm 89, septiembre-diciembre de 2016, pp. 9-43.

Alles, M. (2009). Desarrollo del Talento Humano Basado en competencias. Ciudad Buenos Aires AR., Granica.

Banco Interamericano de Desarrollo(BID) y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2007). Modelo abierto de Gestión Para Resultados en el sector público.

Banco Mundial (1997). Informe sobre el desarrollo mundial 1997: el Estado en un mundo en transformación. Washington D.C.: Autor. Recuperado de [bancomundial.org/curated/es/973681468778813985/pdf/341310spanish.pdf](http://bancomundial.org/curated/es/973681468778813985/pdf/341310spanish.pdf)

Barzelay, M. (1998). Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública. FCE

Bermatica “e-Government: tecnología y calidad” disponible

en <http://www.ibermatica.com/ibermatica/publicaciones/e-Government.pdf>.2007.

Bohlander G., Snell S., y Sherman A. (2009) *Administración de Recursos Humanos*. Thomson Learning Inc. Quebecor World Bogotá SA, Colombia

Bonari, D., Gasparín, J., Diéguez, G y Sánchez, J. (2015). La vinculación entre planificación y presupuesto como herramienta de la gestión pública por resultados. En *Documentos de políticas públicas*. Área de Estado y Gobierno. Programa de Gestión Pública.

Brunet, L (2007). *El Clima de Trabajo en las Organizaciones*. Definición, Diagnóstico y Consecuencias. México: Trillas.

Calindo, M. (2000). *Teoría de la administración pública*. Recuperado de <https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/bitstream/handle/ues21/12816/TEORIA%20DE%20LA%20ADMINISTRACION%20PUBLICA.pdf?sequence=1>

Carrión, J. (2009). *Estrategia: de la visión a la acción*. 2da edición. ESIC Editorial. Madrid.

Cavassa, C. (2005) *Seguridad Industrial un Enfoque Integral*. México: Limusa.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD 2009). *Carta iberoamericana de participación ciudadana*. Documento en línea. Disponible en: <http://old.clad.org/>

[documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana/view](http://documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana/view).

Chiavenato, I (2006). *Introducción a la Teoría General de la Administración*. McGRAW-HILL/ÍTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V. México

Chiavenato, I. (2009). *Gestión del talento humano*. 3ra Edición. Mc Graw Hill/ Interamericana Editores S. A. De C. V. México.

Davis, K y Newstrom, J. (2009). *Comportamiento Humano en el Trabajo*. México. MC Graw Hill. Undécima edición.

Davis, K., y Newstrom, J. (2003). *Comportamiento humano en el trabajo*. México: Editorial Mc Graw Hill.

Friego, E. (2011). *¿Qué es la capacitación?* Documento en línea. Disponible en: <http://www.forodeseguridad.com/artic/rrhh/7011.htm>.

Ganga C. y M. Águila S. “Percepción de los proveedores del sistema electrónico “Chilecompra” en la Xa región-Chile. “ *Enl@ce: Revista Venezolana de Información, Tecnología y Conocimiento*. Gale. Universidad del Valle. 2008

García (2009). *El proceso de capacitación, sus etapas e implementación para mejorar el desempeño del recurso humano en las organizaciones*. Documento en línea. Disponible en: <http://www.eumed.net/ce/2011b/jmgl.html>.

Germán, I. (2003). La Gobernanza multinivel como alternativa a la gestión del desarrollo del medio rural. Recuperado de <http://www.consultores-urbanismo.com/archivos/documentos/577ef1154f3240ad5b9b413aa7346a1e.pdf>

Gómez, H. (2008). Gerencia Estratégica. Novena Edición, Editorial: 3R Editores, Bogotá

Guzmán, A. (s/f), citado por Jaramillo Ordóñez, H. (2005). La administración pública. Recuperado de <https://www.derechoecuador.com/la-administracion-publica>

Hart, R. (1993). La participación de los niños. De la participación simbólica a la participación auténtica. Bogotá: UNICEF - Gente Nueva

Hellriegel, D y Slocum, J (2004) Comportamiento Organizacional. México: Cengage Learning Editores.

Hernández, P. (2008). Diseño, desarrollo y documentación del proceso de Gestión de Talento Humano en el Ingenio Azucarero del Norte. Escuela Politécnica Del Ejército, Departamento de Ciencias Económicas, Administrativas y de Comercio. Ecuador. Recuperado de: <http://www3.espe.edu.ec:8700/bitstream/21000/1812/1/T-ESPE-017044.pdf>

Hill, M. (2009). Formación, Capacitación, Desarrollo de RR.HH y su Importancia en las Organizaciones. México McGraw-Hill

Ivette Flores, I y Flores, R. (s/f).Jiménez. El proceso de planificación y el presupuesto gubernamental.

Katzenbach, J., & Smith, D. (2005). El trabajo en equipo: Ventajas y dificultades. Trillas, México.

Kaufmann, J. Sanginés, M y García, M.(2015).Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe.Banco Interamericano de Desarrollo

Kreitner, R. y KInicki., A. (2005). Comportamiento Organizacional. México: The McGraw - Hill.

Landy, F y Conte, J (2005) Psicología Industrial. Introducción a la Psicología Industrial y Organizacional. México: McGraw Hill.

Luna, A. (2014) Proceso administrativo.Grupo Editorial Patria. México

Méndez, R. (2008).Administración Pública,

Nuevo Estado Cooperativo y

Contrato Organizacional. Recuperado de <https://rogermendez.es.tl/%2A-Administraci%F3n-P%FAblica.htm>

Moore, M. (1995) Gestión estratégica y creación de valor en el sector público. Paidós. Barcelona

Münch, L (2007). Administración. Escuelas, proceso administrativo, áreas funcionales y desarrollo emprendedor. 1ra ed. PEARSON EDUCACIÓN, México

Navarro, E. (2009). Quieres Salvar Tu Empresa. Editorial Planeta (gestión 2000).

Oldcivilizations's, (2010). El gran reino de Prusia. Recuperado de <https://oldcivilizations.wordpress.com/2010/08/05/el-gran-reino-de-prusia-%E2%80%93-un-ejemplo-de-imperio-olvidado/>

Organización de Estados Americanos (OEA.2018). Gobierno electrónico. Documento en línea. Disponible en: [http://www.oas.org/es/sap/dgpe/guia\\_egov.asp](http://www.oas.org/es/sap/dgpe/guia_egov.asp).

Organización Faba Talento Humano (2013). Talento humano. Documento en línea. Disponible en: <http://talentohumanofaba2013.blogspot.com/2013/03/definicion-de-talento-humano.html>.

Ouchi, William. Theory Z: How American Business Can Meet the Japanese Challenge. 1981, Perseus.

OUCHI, William. Theory Z: How American Business Can Meet the Japanese Challenge. 1981, Perseus.

Pérez, E. (2011). La administración pública en el estado moderno: Enfoques teóricos para el análisis de la administración pública [en línea]. Trabajo final de grado. Universidad Nacional

de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.667/te.667.pdf>

Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2018 – 2021. Recuperado de [https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2018/09/PNGE\\_2018\\_2021sv2.pdf](https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2018/09/PNGE_2018_2021sv2.pdf)

Ramió, C. (2018). Modelos de Administración pública e ideología política. Recuperado de <https://www.administracionpublica.com/modelos-de-administracion-publica-e-ideologia-politica/>

Ramírez, V., & Franco, F. (2019). Evaluación del Compromiso Organizacional de Servidores Públicos en México. Revista Arbitrada Interdisciplinaria Koinonía, 4(8), 166-189. doi:<http://dx.doi.org/10.35381/r.k.v4i8.263>

Reyes, A. (2015). Administración contemporánea. Recuperado de <https://www.quieroapuntes.com/la-revolucion-francesa-y-la-administracion-contemporanea.html>

Riascos, C. y Col. (2002). El Gobierno Electrónico como estrategia de participación ciudadana en la Administración pública a nivel de Suramérica. Casos Colombia y Uruguay. Artículo en línea. Disponible en: <https://gyepro.univalle.edu.co/documentos/linc1.pdf>.

Robbins, S. (2004). Comportamiento Organizacional. México: Pearson.

Robbins, S. (2009). Comportamiento Organizacional: Teoría y Práctica. México. Prentice-Hall Hispanoamericana, S.A.

Robbins, S. y De Censo, D. (2008). Supervisión. México: Pearson Educación de México, S.A.

Sallenave (2010). La Gerencia Integral. No le tema a la Competencia, Témale a la Incompetencia. Editorial Norma.

Sánchez Galán, J. (2018). Cameralismo. Recuperado de <https://economipedia.com/definiciones/cameralismo.html>

Sandoval, S. (2008). Gobierno Electrónico: Elementos de Facilidad de Uso y Valor Público de los Portales de Internet Local en México. Tesis de maestría en gobierno y asuntos públicos. Facultad latinoamericana de ciencias sociales sede México. Documento en línea. Disponible en: [http://conocimientoabierto.flacso.edu.mx/medios/tesis/sandoval\\_sa.pdf](http://conocimientoabierto.flacso.edu.mx/medios/tesis/sandoval_sa.pdf).

Schröder, P. (2018). Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno. Recuperado de <http://relial.org/uploads/biblioteca/44dbee76837e79a6c07bb8219d021843.pdf>

Schröder, P. (2018). Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno. Recuperado de <http://relial.org/uploads/biblioteca/44dbee76837e79a6c07bb8219d021843.pdf>

Torres, E. (2009). Accountability en la gestión pública. Recuperado de <https://www.gestiopolis.com/accountability-en-la-gestion-publica/>

Uvalle, R. (2003). La democratización de la administración pública. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047104.pdf>

Weber, M. (1990). ¿Qué es la burocracia? Recuperado de [https://ucema.edu.ar/u/ame/Weber\\_burocracia.pdf](https://ucema.edu.ar/u/ame/Weber_burocracia.pdf)

Weber, M. (1990). ¿QUÉ ES LABUROCRACIA? Recuperado de [https://ucema.edu.ar/u/ame/Weber\\_burocracia.pdf](https://ucema.edu.ar/u/ame/Weber_burocracia.pdf)