



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**LA REORGANIZACION ADMINISTRATIVA COMO MEDIO PARA  
ALCANZAR EL EQUILIBRIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.**

# **Tesis Profesional**

**Que para obtener el Título de  
LIC. EN ADMINISTRACION PUBLICA**

**p r e s e n t a**

**JESUS ALFONSO URBINA BOJORQUEZ**

**México, D. F.**

**1984**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

**LA REORGANIZACION ADMINISTRATIVA COMO  
MEDIO PARA ALCANZAR EL EQUILIBRIO DE  
LA ADMINISTRACION PUBLICA.**

**INDICE**

**INTRODUCCION**

- CAPITULO I.- ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA.**
- A.- Su proceso reorganizativo histórico.
- CAPITULO II.- LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.**
- A.- Introducción.
  - B.- Características de la organización.
  - C.- Importancia de la organización.
  - D.- Ventajas de planear la organización.
- CAPITULO III.- DIAGNOSTICO DE LA ORGANIZACION.**
- A.- Introducción.
  - B.- Mecánica de la organización.
  - C.- Necesidad del diagnóstico.
  - D.- Análisis sistemático.
  - E.- Análisis integral.
  - F.- Ejecución del diagnóstico.
- CAPITULO IV.- EL CAMBIO EN LAS ORGANIZACIONES DE LOS PAISES EN VIAS DE DESARROLLO.**
- A.- La organización y el medio ambiente.
  - B.- Necesidad del cambio planificado en organizaciones de países en desarrollo.
  - C.- Los objetivos del cambio planificado.
  - D.- La organización como un sistema complejo.
  - E.- El papel del consultor organizacional.
- CAPITULO V.- LA ADMINISTRACION PUBLICA Y SU CONTEXTO.**
- A.- Consideraciones generales.
  - B.- Modelo de interrelaciones.
  - C.- El enfoque sistémico.
  - D.- La Administración Pública y las fuerzas condicionantes del medio.

**CAPITULO VI.- LA REORGANIZACION ADMINISTRATIVA.**

A.- Introducción.

B.- Diseño de organizaciones.

C.- Principales instrumentos de organización que  
coadyuvan a la reorganización administrativa.

D.- Las Unidades de Organización y Métodos.

**CAPITULO VII.- IMPERFECCIONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.**

A.- Introducción.

B.- Enfoque teórico de la Administración Funcional.

C.- Imperfecciones que desequilibran a la adminis-  
tración pública mexicana.

D.- Toma de decisiones y reforma administrativa.

**CONCLUSIONES.**

**BIBLIOGRAFIA.**

## INTRODUCCION.

Hoy en día, la administración pública de los países en vías de desarrollo atraviesan por una indudable desorganización administrativa, anquilosándose al grado de sumirse en un desenvolvimiento inercial, el cuál corrolariamente ha repercutido en su eficiencia y eficacia y por énde en su productividad.

En el caso concreto de México, en la medida en que se encauce el interés por adecuar y ajustar mecanismos, procedimientos, técnicas e instrumentos de análisis y racionalización administrativa para fijar las bases de un armónico y coordinado planeamiento y ejecución de sus funciones, se establecerán por consecuencia los cursos para operar con productividad.

Siendo actualmente, la administración pública de éstos países, - incluyendo México - un laberinto de imperfecciones que se han manifestado como un freno que les ha impedido lograr su equilibrio, es muy obvia la situación en la que se encuentran inmersos. Es lógico también, que hay que encontrar un camino por el cuál dirigir nuestros pasos, una luz de la cuál alumbrarnos para llegar a nuestro objetivo, el equilibrio de la administración pública.

Se hace menester renovar la administración pública mediante la erradicación de los males que padece, de una serie de imperfecciones que le han obstaculizado y le han impedido supererarse.

La reorganización administrativa es el camino, y el elemento humano la luz, el fero que guiará sus pasos. La congruencia para la que se manifiesta, hará de nuestra administración pública, una administración más funcional, racional y acorde a nuestra realidad.

Por lo anteriormente citado, es oportuno señalar, que la hipótesis central que se pretende defender en este estudio se circunscribe a lo siguiente:

"La reorganización administrativa constituye el medio idóneo, racional y realista para llevar a efecto la erradicación de las imperfecciones de la administración pública mexicana, y por énde el logro de su equilibrio y su ulterior desarrollo".

Para llegar al corazón del asunto, es necesario a continuación exponer el contenido del presente estudio temático.

En primera instancia, en el capítulo inicial se describen someramente los intentos que sobre reorganización administrativa se han realizado en nuestro país; ello con la idea de presentar cronológicamente, la metamorfosis que ha sufrido nuestro sistema administrativo público a raíz del inicio de nuestro México independiente.

En el capítulo II, abordaremos de una manera descriptiva los aspectos más importantes de la organización administrativa en donde haremos de hacer hincapié en el rol tan vital que juega la planeación administrativa.

En lo que respecta al capítulo III y IV, nos introduciremos al análisis de lo que constituye el diagnóstico organizacional a fin de tener una visión introspectiva de su situación prevaliente. Y por otra parte, a describir como el medio ambiente ejerce una influencia determinante en la organización, así como la importancia de llevar a cabo el cambio planificado, en donde el asesor o consultor organizacional invariablemente desempeña un papel preponderante.

En lo que concierne al capítulo V, analizaremos dos modelos: uno de interrelaciones y otro que intrínsecamente conlleve un enfoque sistémico, en el sentido de explicar a la administración pública en relación con el contexto que la circunda. En ambos implícitamente se hacen manifiesto, las relaciones mutuas existentes entre organización y el medio ambiente en que se encuentre inserto y como dichas relaciones, se encuentran identificadas a través del proceso decisorio que se encausa hacia la búsqueda de la eficiencia y la eficacia de la administración pública.

Una vez que se ha contemplado la relación indiscutible que se manifiesta entre organización y medio ambiente y/o viceversa, en el capítulo VI, se hace patente referirnos a la necesidad de realizar el diseño organizacional y de reorganización que sea manente. Así también, se hará hincapié en el rol tan importante que desempeñan los instrumentos de organización administrativa que conadyuvan a llevar a efecto la reorganización administrativa, y que constituyen los medios más eficaces que podemos manipular para alcanzar -- nuestro cometido.

Es pertinente señalar que hasta aquí, se refleja un desarrollo teórico de los pasos analíticos que es necesario describir sobre organización y reorganización administrativa. También es oportuno visualizar, que todo el bagaje cognocitivo citado con antelación nos servirá como marco de referencia para introducirnos al análisis de las más relevantes imperfecciones en que se encuentra sumergida la administración pública mexicana.

Por último, este trabajo teafático en su capítulo VII, describirá algunos aspectos teóricos sobre la administración funcional, los cuales pretenden tomarse como un punto de partida con anterioridad, como base para proceder a realizar nuestro análisis. Las imperfecciones que laceran la administración pública mexicana, serán sujetas a un proceso decisorio que denominaremos Cadena Promotora y Activadora de la Acción, por medio de la cuál será factible transferir de las posibilidades imaginables de acción a las más reales o productivas y de éstas, a la obtención de la alternativa más óptima; todo ello con una finalidad teleológica, alcanzar el equilibrio y consecuentemente el desarrollo de nuestro sistema administrativo público. También en éste capítulo, en forma epilogógica haremos alusión al inobjetable papel preponderante que como instrumento de cambio y proceso de actualización desempeña la Reforma Administrativa, mediante el logro de una toma de decisiones más efectiva y consciente para beneficio de las mayorías.

## CAPITULO I.

## ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA.

## A.- SU PROCESO REORGANIZATIVO HISTORICO.

Se ha dicho que la historia de la administración pública en México muestra cómo, desde sus inicios, se han llevado a cabo diversos intentos de crear mecanismos para el estudio y mejoramiento de la actividad administrativa con vistas a introducir modificaciones tanto en el ámbito de responsabilidad de cada dependencia como en el sector público en su conjunto.

Pero una revisión de las reorganizaciones administrativas realizadas e intentadas a lo largo de casi 150 años, revela que en general siempre resultaron aisladas.

Se puede decir que, desde 1821, se contó con las primeras ideas generales al respecto. Al emitirse el primer Reglamento de Gobierno, se estableció que cada ministro estaba obligado a proponer reformas y mejoras en su ministerio, además de coordinarse con los demás ministros para proponer reformas generales.

Así pues, durante el siglo pasado, y en función de la inestabilidad constante y de los frecuentes cambios de gobierno, los principales cambios administrativos de carácter general se hacían, bien por medio de una modificación Constitucional o emitiendo una nueva Ley Reglamentaria. Por su parte, las reorganizaciones internas de la Dependencia se realizaban generalmente por medio del Reglamento Interior, que en ocasiones era emitido por los propios titulares o a veces por el Presidente de la República y, en alguna ocasión por el Congreso.(1)

Al establecerse el orden político y social de la Revolución de 1910, a través de la Constitución de 1917, y con el propósito de adecuar a la administración pública a la realidad política de ese momento, se promulgó una Ley de Secretarías de Estado, en donde además de éstas, se crearon los Departamentos de Estado. Estos últimos tuvieron la intención de ser los encargados de dar los servicios de apoyo comunes a varias dependencias. (2)

Posiblemente sea la Constitución de 1917 la primera transformación sistemática y global del Ejecutivo Federal del presente siglo, ya que creó la figura jurídica de los Departamentos Administrativos encargándoles la provisión de diversos servicios comunes a todo el -



Sector Público, tales como las adquisiciones, los abastecimientos y el control administrativo y contable.

De 1928 a 1932 funcionó, dependiendo directamente del titular del Ejecutivo, un Departamento del Presupuesto de la Federación encargado de estudiar la organización administrativa, coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servicios públicos. Estas funciones fueron absorbidas en 1932 por la Oficina Técnica Fiscal y del Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A partir de esta época y buscando una mejor eficiencia en sus funciones, la administración pública mexicana, recurrió de una manera más frecuente, a una tercera modalidad de Instituciones Públicas al crear Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Posteriormente, por disposición de las Leyes de Secretarías de 1935 y 1939 y siguientes, se sentaron las bases para que los titulares de cada dependencia del Sector Público se encargaran de dirigir las modificaciones internas de sus respectivas Instituciones, delegando funciones en sus subalternos, de acuerdo con ciertos requisitos. En algunas dependencias funcionaron, durante cierto tiempo, - las llamadas "Comisiones de Eficiencia", encargadas de racionalizar el aprovechamiento de los recursos. (3)

Para 1943, en un intento más por lograr reformas en la administración pública, se crea la Comisión Intersecretarial (4), integrada por las Secretarías y Subsecretarías generales de todas las dependencias administrativas, así como un representante del Procurador General de la República con objeto de plantear y realizar reformas administrativas tendientes al mejoramiento de la organización pública.

La Ley de Secretarías de 23 de Diciembre de 1950, crea la Secretaría de la Presidencia, encargada de auxiliar al Ejecutivo en la Planeación, Coordinación y Evaluación del desarrollo económico y social. Así mismo, se le facultó para realizar los estudios de reforma administrativa del Sector Público, que venía desempeñando a la fecha, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa creada en 1946. Esta misma Ley dispone que el Presidente

de la República podría crear "Comisiones Intersecretariales" para tratar asuntos en donde intervinieran varias Secretarías.

En Julio de 1961, se constituye la Comisión Intersecretarial para la formulación de Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social, teniendo entre otros objetivos "la coordinación de actividades del Sector Público y las modificaciones que requiere la administración pública".

La Secretaría de la Presidencia, por acuerdo verbal del Secretario, el 9 de Abril de 1965, crea la Comisión de Administración Pública, señalándose como objetivos los siguientes:

1.- Determinar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deberían hacerse en su actual organización para:

- a).- Coordinar la acción y acelerar el proceso de desarrollo económico y social del país, con justicia social;
- b).- Introducir técnicas de organización administrativa al aparato gubernamental, que resulten convenientes para alcanzar el objetivo anterior; y
- c).- Lograr mejor preparación del personal gubernamental.

2.- Proponer reformas a la legislación y a las medidas administrativas que procedan. (5)

Para fines de 1967, la Comisión de Administración Pública presentó el "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana", a los titulares de las dependencias públicas como un diagnóstico o estudio preliminar de las principales características del aparato administrativo gubernamental.

En el documento se proponía enfáticamente, que por considerarse imposible resolver todos los problemas que implicaría una reforma administrativa a fondo, a partir de una sola unidad de control, sería conveniente que cada dependencia -- contara con una unidad de asesoría técnica permanente que, -- convencionalmente se llamaría de Organización y Métodos --- (UOM).

Así mismo, en él se señalaba la conveniencia de agrupar y clasificar a las entidades públicas por sectores de actividad nacional, y determinar el papel que les corresponde desempeñar en cada sector.

Sin embargo, la falta de un instrumento legal, que garantizara formalmente su acción como unidades asesores de cada titular, propició que se les relegara en ocasiones, al estudio de medidas menores y generalmente aisladas.

La ausencia de participación suficiente y de un apoyo decidido, así como la falta de un acceso directo a los más altos niveles de autoridades, obstaculizó también la acción de estas unidades. (6)

Con base a estos antecedentes y experiencias, para 1971, el Presidente de la República dispuso institucionalizar varias de las recomendaciones expuestas en los trabajos de la Comisión de Administración Pública, promulgo un acuerdo (7) "por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del Sector Público Federal", dando así creación a las COMISIONES INTERNAS DE ADMINISTRACION (CIDA) en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, así como en los Organismos Paraestatales.

Para la coordinación de las actividades de la CIDA se creó la Dirección de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia.

Las Comisiones Internas de Administración (CIDA) realizaron actividades tendientes a llevar a cabo los objetivos para lo cuál fueron creados, auxiliados por las Unidades de Organización y Métodos - (UOM) y las Unidades de Programación (UP). Y así para 1976, se tenía ya un acervo de investigaciones realizadas y fundamentalmente se contaba con personal técnico preparado para promover y realizar las reformas administrativas que la administración pública requería para modernizar y adecuar el aparato estatal a las necesidades actuales.

La Reforma Administrativa como uno de los instrumentos de cambio de que se ha valido la administración pública para llevar a efecto -- las transformaciones que han sido menester en los tres últimos decenios, ha sido substituido hoy en día, por una nueva modalidad, la --- cual pretende realizar cambios más profundos, ajustes más racionales y una concordancia más racional y congruente entre los fines y medios que persigue nuestro aparato gubernamental. Tal instrumento innovador se denomina, "la modernización administrativa", la cual en sí, lleva implícita, la generación de procesos de cambio en el ámbito de la administración pública, al través de los cuales los Organismos o Instituciones públicas incorporan nuevas formas de organización, funcionamiento, tecnol-

logías físicas y sociales, así como comportamientos que les permitan alcanzar los objetivos actuales con más eficiencia y productividad.

En este sentido, La modernización administrativa mexicana comprende nuevos y diferentes parámetros y objetivos en relación a los cambios de la concepción tradicional, ya que ésta pretende la innovación, la transformación eficiente y productiva de los recursos públicos para lograr el mayor beneficio social al menor costo posible, con el fin de satisfacer -- las crecientes demandas y necesidades sociales en una mayor cantidad y - mejor calidad.

## CAPITULO II.

LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA: SU PLANEACION.

## A.- INTRODUCCION.

La organización administrativa desde el punto de vista de la planeación, - que es en lo que se desea hacer énfasis - es el proceso de definir y agrupar las actividades de la Institución, de tal suerte - que se puedan asignar en la forma más lógica y ejecutar de la manera más eficaz. Tiene que ver con el establecimiento de relaciones entre las unidades administrativas para realizar los objetivos de la Institución.

Para llevar a cabo la planeación de la organización es menester - tomar en cuenta: las características de la organización, la importancia y las ventajas que conlleva.

## B.- CARACTERISTICAS DE LA ORGANIZACION.

1.- La organización es un proceso de planeación. Le corresponde establecer, perfeccionar y mantener una estructura o patrón de relaciones de trabajo del personal dentro de una Institución. Se lleva a cabo de modo continuo según lo van requiriendo los cambios de circunstancias, personas y medio ambiente. Así pues, la organización es di dinámica. Sin embargo, la estructura resultante es estática; esto es, refleja a la organización solamente en un momento dado del tiempo.

2.- La organización es la determinación de deberes al personal - para obtener así las ventajas de fijar responsabilidades y de la especialización mediante subdivisión del trabajo.

3.- La organización es un plan para integrar o ordinar de la - manera más eficaz las actividades de cada parte de la Institución, a fin de que se establezcan y mantengan las relaciones apropiadas entre las diferentes unidades de trabajo, y para que el esfuerzo total del personal del organismo ayude a alcanzar sus objetivos.

4.- La organización es un medio para lograr un fin. La buena - organización debe ser uno de los instrumentos para la realización de los objetivos, pero no se debe convertir en un objetivo en sí mismo.

(1).

De lo anterior , podemos inferir, que la organización constituye una etapa esencial de la Administración, ya que refleja su mecánica y dinámica, en cuanto que define su estructuración y orienta las -

bases de su funcionamiento.

### C.- IMPORTANCIA DE LA ORGANIZACION.

La organización ha existido siempre, desde que se integró el primer grupo de hombres para cazar, edificar albergues y combatir. Constru y las obras maravillosas de la antigüedad, tales como las pirámides de Egipto y los Jardines Colgantes de Babilonia, requirió la organiza ción de grandes fuerzas trabajadoras.

La creciente planeación sistemática de la organización adminis trativa se desarrolló durante la revolución industrial. Este planeamiento fue reunido en un grupo utilizable de conocimientos, por los tratadistas de la especialidad de Administración Científica.

La experiencia del pasado y el pensamiento de muchos especialis tas que ejercen sus actividades de manera práctica, han creado una serie de conocimientos sobre organización que puede permitir a quienes hacen uso de ellos, resolver sus propios problemas de organización con éxito cada vez mayor. Tales conocimientos son valiosísimos para poder realizar mejor los objetivos económicos y no económicos de cualquier empresa o Institución.

Es probable que se multiplique el número de agobiantes reglamentos y normas a las que tienen que sujetarse las personas que dic tan procedimientos y sistemas, que reciben informes en las oficinas principales que se hallan cada vez más lejos del "pulso de la situación". El aumento de tamaño introduce así mismo al especialista staff posiblemente con largas cadenas de mando detrás de él, y surge el dilema entre su posición de consejero para el personal de línea y la ne cesidad de hacer que sus ideas se acepten y se realicen. Por último para hacer que tenga buen éxito la participación creciente del  ejecu tivo o funcionario, según sea el caso, en todos los niveles mediante la delegación de la facultad de tomar decisiones trascendentales, se requiere una estructuración más sistemática de la organización.

La necesidad de planear la organización varía no sólo de acuerdo con la importancia de los factores, ya enumerados sino con la natura leza de los objetivos de la Institución. (2)

### D.- VENTAJAS DE PLANEAR LA ORGANIZACION.

Planear la organización tiene ventajas precisas. Es de valer la pena en cuanto a definir, discutir y evaluar los objetivos de la empresa o --

Institución. El planeamiento indica, en términos claros y de fácil comprensión, donde se hallan las responsabilidades. La carta y el manual de organización son como el mapa de una área geográfica: de un vistazo, o con un esfuerzo relativamente pequeño, un jefe departamental puede abarcar la estructura completa de la Institución y la relación que él guarda con ella. Por esta razón la carta el manual de organización pueden constituir excelentes medios de adiestramiento y capacitación.

A los jefes departamentales, como consecuencia del planeamiento de la organización se les puede permitir que abandonen cargos excesivos de responsabilidad y dispongan así de más tiempo para dedicarlo a la planeación de largo alcance, a revisar actividades más importantes de la Institución.

Es decir, los representantes de diferentes departamentos pueden hallarse en situación de trabajar más estrechamente unidos, en interés de los objetivos generales de la Institución.

Otro resultado de la planeación, es que los jefes departamentales pueden tener mayor oportunidad de aprovechar sus actividades, progresar, aprender y enseñar a otros. El planeamiento de la organización puede proporcionar la base para calcular los recursos y requerimientos humanos, y de esta manera permitir que la empresa mejore su sistema de sucesión y remplazo de funcionarios y ofrezca mejores oportunidades de ascenso a sus empleados más jóvenes.

Planear la organización puede ayudar a identificar a las personas con los objetivos de la empresa o Institución y contribuir a mejorar las relaciones humanas.

Finalmente el planeamiento de la organización puede ayudar a remediar algunas de las males comunes de muchas organizaciones: puede reducir o eliminar la duplicación del esfuerzo (dado como resultado un ahorro en potencial humano ejecutivo), puede prescindir del "papelero" (acortando las líneas de comunicación y asignando responsabilidad y autoridad definida); puede mejorar la coordinación entre diferentes funciones (tales como ingresos y egresos); puede eliminar funciones innecesarias (frenando la tendencia a dar importancia por tener numeroso personal bajo sus órdenes, o mejorar aún, mediante la excesiva revisión de cuentas); puede eliminar la fricción (reduciendo el número de niveles administrativos y mediante la asignación de

deberes más claros, más lógicos y más definidos); puede tender a reducir errores, situando la facultad de tomar decisiones más cerca de los problemas; puede mejorar la especialización y equilibrar de manera apropiada la expansión de diversas funciones de la administración; el planeamiento de la organización proporciona adaptación continua, - con el fin de hacer frente a los cambios de personas, recursos y circunstancias, ayuda a mantener en equilibrio las unidades de la organización, evitando el esfuerzo excesivo o deficiente entre los departamentos de la Institución.

Podemos resumir las ventajas del planeamiento de la organización como sigue: una institución no puede ocupar permanentemente niveles de efectividad más elevados que aquellos determinados claramente por la capacidad de sus funcionarios, es evidente por sí mismo; pero lo que no se comprende, en general, es que la influencia de una organización superior sobre las habilidades de jefes mediocres puede levantar a la Institución a alturas que de otro modo no serían accesibles. (3)



### CAPITULO III.

#### DIAGNOSTICO DE LA ORGANIZACION.

##### A.- INTRODUCCION.

Así como los médicos atienden y cuidan de la vida humana, también alguien deberá ocuparse de los problemas de la "vida" de la Institución, y ya se tiene entonces la equivalencia del consultor en sistemas organizativos, o reformador administrativo como "médico de Instituciones".

¿Y cuál es el proceso que cumple un médico para realizar su labor de atención, para comprobar que un ser humano se encuentra en buenas o malas condiciones físicas o psíquicas? Reúne antecedentes, indaga, estudia el "cuadro", utilizando la ayuda de terceros especialistas o mediante análisis o revisión. Se informa, recopila material y finalmente formula un diagnóstico al que podrá o no seguir como etapa siguiente la "terapéutica".

Si se considera a la Institución como un organismo vivo, con sus problemas de crecimiento, adaptación al medio y desarrollo, se comprenderá entonces por qué ese análisis que se ha citado, y denominado diagnóstico de la Institución.

A través del diagnóstico se pretende seleccionar la forma de recoger la información, una forma para procesarla y analizarla, un cierto para obtener conclusiones y adaptar las soluciones más adecuadas. (1)

##### B.- LA MECANICA DE LA ORGANIZACION.

En el desarrollo de este inciso abordaremos lo concerniente a la mecánica de la organización, es decir, los procesos o métodos de crear y cambiar la estructura de la organización de una Institución. El problema consiste esencialmente en el mejor aprovechamiento del personal y recursos más que se tienen en mano en el momento presente.

Existen aspectos de mejoramiento general que suelen afectar la estructura de la organización:

- Analizar, mejorar, poner en vigor las políticas de la Institución (su posible efecto sobre niveles de organización superiores).
- Establecer y mejorar los procedimientos de la Institución (su posible efecto sobre niveles de organización inferiores).
- Establecer controles (pueden afectar la estructura básica de la

organización).

-Modificar planes a largo plazo o previsiones (pueden afectar la estructura básica de la organización).

-Introducir la auditoría administrativa y de la organización (pue de revelar deficiencias en la organización).

-Crear un sistema uniforme para mejorar la planeación (puede nece sitar la planeación de la organización).

Los cambios y mejoras en la estructura de la organización en sí - pueden llevar aparejados, desde una revisión completa de toda la Insti tución, hasta la modificación de sólo un grupo de funciones, o de una sola función o posición. Es pertinente advertir que la mayor parte de los especialistas en organización creen que el planeamiento de una or ganización es un trabajo continuo; que la reorganización completa, su poniendo que se necesite, es sólo el primer paso, ya que se deben ha-- cer modificaciones y ajustes continuos a medida que la Institución cre ce y cambia.

Los verdaderos pasos en el proceso, sin embargo, sólo se pueden ex plicar bien describiéndolos al tiempo que se emprende una reorganiza-- ción completa, para que haya claridad al respecto en este estudio. (2)

### C.- NECESIDAD DEL DIAGNOSTICO.

Las Instituciones, sean éstas públicas o privadas se encuentran - en varias oportuñades a lo largo de su vida, con la necesidad de exa-- minar su situación. Muchas son las razones para que esto ocurra.

Muchas veces resulta, no solo necesario sino imprescindible anali zar en detalle los problemas que están dificultando el desarrollo de - la Institución y, por supuesto, sus causas.

Quizás sea necesario, basándose en lo que ha ocurrido en el pasa-- do inmediato y también en la realidad presente, intentar entrever el futuro para prepararse convenientemente. Posiblemente habrá que replan tear objetivos, políticas, y por supuesto, los métodos y sistemas em-- pleados. Podría ser que en algunos casos, se trate casi de comenzar de nuevo.

Independientemente de los casos y problemas de organización, es - necesario examinar la situación, detectar las verdaderas causas de los problemas, evaluar la importancia de cada uno y encontrar o seleccio--

ner las soluciones adecuadas.

En cada caso y según sea quien lo aplique, el método a utilizar será diferente. También variará la profundidad del análisis, dependiendo fundamentalmente del objeto del mismo. Pero en todos los casos se tratará de realizar un análisis sistemático e integral de los problemas, sus causas y las posibles soluciones.

Si se considera a la Institución como un organismo vivo con sus problemas de crecimiento, adaptación al medio y desarrollo, se comprenderá entonces porque ese análisis que se ha citado con anticipación puede llamarse -y así comúnmente se denomina- Diagnóstico de la organización. Dada la necesidad de examinar la realidad de la Institución, ese examen debe hacerse en forma metódica y abarcando la totalidad de la misma. (3)

#### D.- ANALISIS SISTEMATICO.

Es imprescindible recalcar la necesidad de analizar a la Institución utilizando un cierto enfoque. Existirá una forma de recoger la información, una forma para procesarla y analizarla, un cierto criterio para obtener conclusiones y adaptar las soluciones más adecuadas.

No se trata de conocer en forma intuitiva la realidad, ni de enfocarla parcialmente la misma, sino de adoptar un cierto sistema para hacerlo, por eso se habla del análisis sistemático (4) o aplicación del enfoque de sistemas, al que haremos referencia más adelante.

#### E.- ANALISIS INTEGRAL.

La aplicación concreta de este enfoque estriba en que se debe abarcar con el mismo, todos los aspectos de la actividad de la Institución.

No sólo por el hecho de que -obviamente- en todas las áreas pueden existir problemas importantes, sino también por qué muchas veces ocurre que el problema que se manifiesta en un sector es un reflejo de fallas localizadas en otro sector.

Si se piensa que la Institución es un sistema y no un rompecabeza de funciones y procedimientos aislados, se tiene el mejor argumento para asegurar que el análisis debe ser integral. La Institución en su totalidad debe ser sometida a examen y entonces podremos estar seguros -

de detectar las verdaderas causas de los problemas.

Las herramientas de análisis a utilizar serán comunes y específicas, pero siempre sencillas y poco costosas en su aplicación.

El aplicar un enfoque sistémico y abarcar con el mismo todos los sectores y actividades de la Institución, asegura en gran parte el resultado del diagnóstico. Una vez conocida la realidad y evaluados los problemas, será necesario actuar en consecuencia desarrollando e implementando las soluciones adoptadas. (5)

#### F.- EJECUCION DEL DIAGNOSTICO.

La realización de un diagnóstico puede provocar diferentes en los jefes y demás personal de la Institución. Ello depende de si el análisis integral es deseado, o por el contrario, soportado por el jefe o si le ha sido impuesto directamente, o por las circunstancias.

Una de las actitudes posibles es la de "confianza absoluta". Quizas un consultor lo ha convencido y evidentemente resulta necesario analizar a fondo los programas de la Institución. En ese caso deben abrirse todas las puertas, entregarle toda la información, especialmente la no cuantitativa.

Si el jefe de la Institución no participa en forma directa en la realización del diagnóstico, el mismo tendrá un valor relativo. Es fundamental entonces, la participación del jefe de la Institución en el análisis, colaborando con el asesor o consultor a cargo del mismo. Normalmente realizar un diagnóstico implica el trabajo en equipo del jefe sus principales colaboradores y el consultor con su equipo. (6)

## CAPITULO IV.

EL CAMBIO EN LAS ORGANIZACIONES DE LOS  
PAISES EN VIAS DE DESARROLLO.

## A.- LA ORGANIZACION Y EL MEDIO AMBIENTE.

Los estudios efectuados en tiempos pasados, han otorgado poca o nula importancia y atención al medio ambiente en que se encuentran ubicados. En los últimos años es cuando se han ampliado las investigaciones para incluir el impacto que produce el medio ambiente en las organizaciones.

La organización la podemos concebir como un sistema abierto. Las organizaciones son "sistemas abiertos" en el sentido de que al interactuar con otros sistemas, son frecuentemente influidos por estos últimos. Las Instituciones como sistemas tienen definidos sus límites o fronteras que les permitan identificarse como entidades específicas, pero independientemente de esas fronteras está el medio ambiente constituido por un conjunto de sistemas y subsistemas con los cuales interactúa la organización con mayor o menor grado de frecuencia e intensidad. No se trata de un simple intercambio de la organización con el medio, sino que dicho intercambio viene a representar un factor fundamental en la sobrevivencia del sistema (de la organización), de su funcionamiento, de su desarrollo y de sus posibles transferencias internas. Los sistemas abiertos son capaces de autotransformarse y reorganizarse. Esta característica es afín a todos los sistemas sociales y es así como se derivan los sistemas autorregulares, autodirectivos y autoorganizadores.

De lo anterior se puede concluir que es imposible analizar y comprender la naturaleza y funcionamiento de las organizaciones formales si no se enfocan las interacciones organización-medio ambiente como un factor clave y determinante. La concepción de la organización como sistema abierto, nos sirve como marco de referencia para analizar las transacciones y las influencias entre una organización determinada y las influencias que recibe de los sistemas externos a ellas. Si se acepta que una Institución es producto de las instituciones del medio ambiente, podemos aseverar lo siguiente "los cambios en el entorno producirán efectos importantes en la organización y ésta tenderá a autotransformarse y autoorganizarse en función de los efectos recibidos del medio". Y al relacionamos esta afirmación con las características

de los modelos buruocráticos, encontraremos una de las razones fundamentales de la obsolescencia de dichos modelos, ya que éstos son demasiado rígidos en su estructura interna y ello disminuye su capacidad de modificación ante las exigencias del medio ambiente. (1)

#### B.- NECESIDAD DEL CAMBIO PLANIFICADO EN ORGANIZACIONES DE PAISES EN DESARROLLO.

El desarrollo y crecimiento sociales, el aumento de la industrialización, la complejidad de las funciones sociales, han producido en nuestro ambiente las nuevas organizaciones de trabajo que en su mayor parte se han diseñado y se manejan con alto grado de improvisación y de intuición, y es difícil que respondan a las nuevas necesidades tecnológicas, psicológicas y sociales de nuestro país.

Ahora bien, como abordaremos más adelante, el desarrollo organizacional es una técnica que nos permite el cambio planificado de la organización, y si bien es cierto que como muchas otras técnicas, el Desarrollo Organizacional (D.O.), es de origen norteamericano, también es cierto, que al procurar la aplicación de ésta y obtener buenos resultados, se hace menester aprovechar esta corriente, siempre y cuando se cumplan dos requisitos fundamentales:

a).- Evaluar críticamente el Desarrollo Organizacional (D.O.) como técnicas aplicables, estudiar nuestras circunstancias particulares y hacer las modificaciones necesarias antes de aplicarlas a nuestro medio.

b).- Crear nuestros propios criterios de acuerdo a nuestras características de países en desarrollo, es decir, el Desarrollo Organizacional (D.O.) al aplicarse debe ser en forma crítica y racional y que sea congruente con nuestras circunstancias socioculturales, políticas y económicas que en cada país serán diferentes, con problemas específicos y, definitivamente, con soluciones propias y realistas. (2)

#### C.- LOS OBJETIVOS DEL CAMBIO PLANIFICADO.

Todo sistema social, por pequeño y elemental o grande y complejo que sea, presenta determinadas características que lo diferencian de otros sistemas y que tiene también características o particularidades comunes a otros sistemas sociales.

De acuerdo con nuestro tema de estudio, enfocamos nuestra atención en forma más amplia al proceso de cambio del sistema social, pues

to que consideramos que este proceso lleva implícito en sí mismo el proceso de crecimiento y de adaptación, además de que impacta al de equilibrio y éste al de cambio; así, al referirnos a este último, estaremos - en cierta forma refiriéndonos a los otros tres.

Además de los motivos que existen para explicar el cambio por su importancia y relación con nuestro estudio, consideramos al cambio social planificado en las organizaciones, como una respuesta a las necesidades de mejorar y hacer más eficientes a las organizaciones, creando a la vez un clima de madurez. Haciendo hincapié, el cambio planificado implica la programación de los cambios, la previsión de sus consecuencias, la sistematización en forma planificada de la sucesión de -- los diferentes cambios introducidos, con el objeto de que no se contrapongan entre sí y tengan una secuencia lógica, además implica sensibilización de las personas involucradas para que ellas promuevan o propícien los cambios necesarios; todo esto a través de un técnico asesor, o sea, de un agente de cambio.

En consecuencia, podemos enunciar algunos de los objetivos que intente lograr el cambio planificado por medio del Desarrollo Organiza-- cional en la conducta social:

-Si el Desarrollo Organizacional, busca la creación planificada - de una nueva forma de vida en las organizaciones modernas, son las personas las que pueden proporcionarlo, cambiando su estilo de vida y la forma de comportarse dentro de la organización para lograr mejores condiciones que las anteriores.

-El Desarrollo Organizacional, busca que la organización propicie la satisfacción de las necesidades humanas complejas, o sea que las personas tengan tanto necesidades básicas como complejas y que puedan obtener en la organización la satisfacción de necesidades secundarias que - impliquen su desarrollo, crecimiento y mejoramiento, así como que existan en el sistema los factores y variables acordes con tales necesida-- des.

-Si el Desarrollo Organizacional, tiene una gran confianza en la creatividad, capacidad, iniciativa y responsabilidad del hombre, es éste el que puede lograr su propio mejoramiento, a través del cambio en - su comportamiento y el cambio en la organización.

Por lo anterior, en toda organización existen aspectos del funcio-

namiento de la misma que cada vez van siendo más tradicionales, obsoletos e inservibles, como por ejemplo algunas máquinas y equipo de trabajo, o tal vez los manuales de procedimientos, las políticas, los reglamentos y normas de trabajo e incluso en ocasiones las condiciones físico-ambientales, etc., son inadecuadas y poco funcionales para el buen desempeño y eficacia de la organización; ante estas circunstancias la propia organización modifica y cambia aquellos aspectos o factores que en un momento dado obstaculizan y entorpecen su buen funcionamiento, procurando que estos cambios conduzcan a situaciones mejores y más eficientes.

Para ello no basta que se realicen cambios estructurales y tecnológicos de la organización; es necesario que se realicen cambios en el factor humano, con el objeto de contar con el apoyo de los individuos.

Por esta razón, el cambio planificado o los programas de Desarrollo Organizacional tienen por objeto lograr mediante la planificación y la programación, cambios y modificaciones en la conducta social; y se enfocan en el análisis de las pautas de interacción que tienen los individuos entre sí, para ayudarlos a que se relacionen con otras personas mediante pautas de comportamiento "mejores" a las que utilizaban anteriormente, en tal forma, que estas nuevas y mejores formas de interacción sean consistentes y estén de acuerdo con los otros factores o subsistemas del sistema total. (3)

#### D.- LA ORGANIZACION COMO UN SISTEMA COMPLEJO.

La organización debe ser considerada como subsistema del sistema total en que se encuentra, es decir, enfocandola dentro de su medio ambiente, en relación con él y con otros subsistemas. Podemos conceptualizar como un sistema que consiste en:

- Un subsistema de tarea o tecnología,
- Un subsistema estructural,
- Un subsistema humano, y todo el sistema completo en relación con subsistemas externos a él.

De la adecuada relación e interacción armónica de estos tres subsistemas, se desprende el funcionamiento de la organización y la determinación de sus objetivos en función de la programación por subunidades y la superordenación de los objetivos y metas.

Todo sistema social ante nuevas circunstancias externas a él o in-



ternas, necesita -para poder subsistir-, que en cierta forma adapte su estructura, debido a que el cambio en la estructura de sistemas propicia el mantenimiento de su integridad como tal, ya que sí, por otro lado mantiene por mucho tiempo y ante circunstancias variables la misma estructura, puede correr el riesgo de perder totalmente su integridad como sistema.

Así podemos resumir:

1.- Sensibilizar el subsistema social para que se identifique con la necesidad del cambio y proponga y promueva las modificaciones convenientes.

2.- Modificar simultáneamente la estructura de la organización para que los cambios sociales sean consistentes.

3.- Propiciar y mantener mecanismos de retroalimentación para lograr el control, la estabilización del cambio y la constante auto-renovación.

Lo mismo podemos afirmar respecto a programas de cambio en la estructura de la organización o respecto a la introducción de nueva tecnología, ya que estos cambios en un subsistema deberán estar apoyados y fundamentados en los cambios de los otros subsistemas, estableciendo se procesos semejantes al anterior.

En síntesis, podemos decir que la organización se considera como un sistema social complejo, también que es el cambio planificado, también que es la base para llevar a cabo el cambio planificado y sus objetivos de cambio, en el comportamiento de los individuos dentro de las organizaciones. (4)

#### E.- EL PAPEL DEL CONSULTOR ORGANIZACIONAL.

La presencia del consultor organizacional en instituciones públicas y privadas no es algo extraño en nuestra época. Las intervenciones externas se han convertido en algo aceptado y vivido como un hecho natural en el proceso de Desarrollo Organizacional.

La presencia de consultores obedece, por definición, a la necesidad de un cambio, y sólo por este se justifica no sólo su intervención, sino la profesión misma de la consultoría. El cambio puede desearse en la estructura, en los procesos o en las personas; puede intervenir - en lapsos fijos, indefinidamente o proporcionando tecnología concreta.

El cambio es el proceso de mejorar de acuerdo a los valores de la

organización misma. Creeremos que se da necesariamente; en forma natural, y al ritmo que el organismo requiere y puede. El cambio no puede ser violentado so pena de enfrentar una revolución.

Un proceso de cambio planificado dentro de una organización, requiere de la intervención de un técnico asesor que bien puede ser una persona que pertenece a la propia organización o un consultor externo. Sin embargo, nos inclinamos a manifestar que es conveniente que el en cargo del estudio y cambio de la organización, provenga de la misma, por el hecho de estar más compenetrado en la vida y funcionamiento real de la Institución.

El agente de cambio debe ser un profesional con estudios especializados en alguna ciencia del comportamiento y tener un cuerpo de conocimientos interdisciplinarios en aspectos administrativos generales y específicos, y poder enfocar tanto sus actividades en los problemas humanos de la organización como aquellos que corresponden a aspectos administrativos, estructurales y tecnológicos de la misma.

Es pertinente aclarar que el cambio puede planearse al total de la Institución, o bien un departamento, esto de acuerdo con sus necesidades y exigencias de mejoramiento y crecimiento.

El agente de cambio tiene una muy variada gama de actividades y funciones por llevar a cabo durante un cambio de Desarrollo Organizacional, como son:

-Funciones de investigador: recolectar, procesar y proporcionar información acerca de la conducta humana, individual y de grupos y sus relaciones con las tareas y la estructura organizacional, así como las relaciones personales entre sí.

-Funciones de asesor: proporcionar información técnica sobre la conducta humana, organización y administración, para ayudar en la solución de problemas relacionados con tareas, estructura y funcionamiento de personas, grupos y de toda la organización.

-Funciones de instructor: transmitir ideas, información y criterios con el objeto de instruir a las personas en el manejo de conceptos y técnicas de Desarrollo Organizacional.

-Funciones de coordinador: planificar y coordinar actividades de Desarrollo Organizacional, en común acuerdo con las personas y los grupos.

-Funciones de catalizador: propiciar condiciones que aceleren o disminuyan los procesos sociales de la organización.

Por lo descrito anteriormente, las funciones del agente de cambio se traducen en un conjunto de formas de conducta de comportamiento que se espera tenga la persona que desempeña ese papel, e incluye además - ciertas actitudes, valores y principios respecto a su actuación y a su estilo de percibir y reaccionar a los estímulos y a las situaciones.

(5)

## CAPITULO V.

LA ADMINISTRACION PUBLICA Y SU CONTEXTO.

## A.- CONSIDERACIONES GENERALES.

En este capítulo analizaremos las interrelaciones del medio con la organización. Tal análisis gira en torno a la hipótesis de que "la eficiencia y eficacia potencial de la administración pública crecen al aumentar el apoyo del medio que la circunda y viceversa".

La eficiencia y eficacia potencial de la administración pública, - aumenta y disminuye en buena parte al compás del éxito o fracaso de dicha administración pública en la efectiva realización de su tal potencial.

A lo largo de este capítulo se va a sostener la necesidad de fortalecer el proceso decisorio, desarrollando mecanismos que permitan: detectar las señales del medio, anticipar el ajuste de la organización para responder a esas señales y desarrollar la capacidad de la organización para guiar el desarrollo de ese medio.

En su vez el análisis se orienta a señalar y hacer hincapié en la existencia de una causalidad circular entre el nivel de efectividad del Sector Público y el nivel de coincidencia entre demandas del medio sobre dicho Sector, y los servicios que en definitiva este último ofrece. Al crecer la coincidencia, mayor es la posibilidad de una efectiva acción del Sector Público; y como consecuencia de este efectivo accionar, más efectivamente puede actuar en el futuro y viceversa. (1)

## B.- MODELO DE INTERRELACIONES.

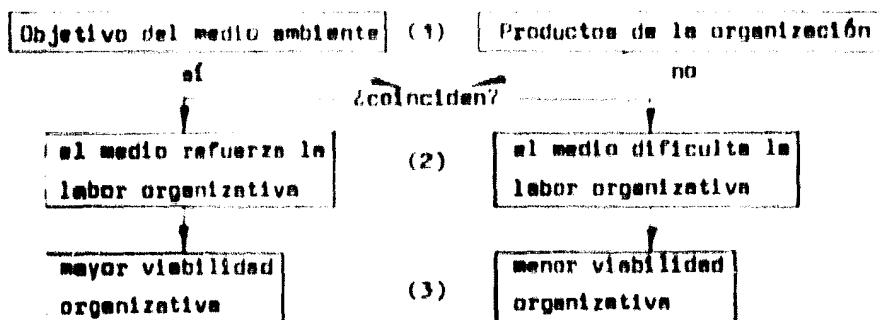
La solidez y coherencia del proceso decisorio importa más que las decisiones individualmente consideradas. Aunque parece una tautología obvia, conviene expresarla. La calidad sostenida de las decisiones individuales es función en muy buena parte de la calidad del proceso por el que a ellas se arriba. Sin asentarse en la solidez del proceso, algunas decisiones, por obra de la casualidad podrán ser de calidad excelente. Pero la probabilidad de que tal casualidad se repita con frecuencia apropiada se distribuye aleatoriamente, dejando que el logro de objetivos por parte de la administración pública quede sujeto cada vez más a los designios de un dios caprichoso. Es así que cuanto más interés se ponga en lograr una mayor coherencia y capacidad interpretativa dentro

del proceso decisorio, tanto más las decisiones tenderán a producir los efectos deseados, minimizando las consecuencias imprevistas indeseables. Cuanto más la organización a través del proceso dirija y oriente los acontecimientos, tanto mayor capacidad adquirirá para dirigirlos y orientarlos ulteriormente en grado aún mayor. Cuanto mayor racionalidad incorpore la organización, tanto menos la misma quedará abandonada a los designios de un dios caprichoso: la casualidad.(2)

Alrededor del proceso decisorio, premisa anteriormente descrita, - pueden sintetizarse otros tales como: atención de fines sustantivos, focalización de la red de interdependencia, compatibilización de fines, - orientación al desarrollo y orientación al cambio de comportamientos.

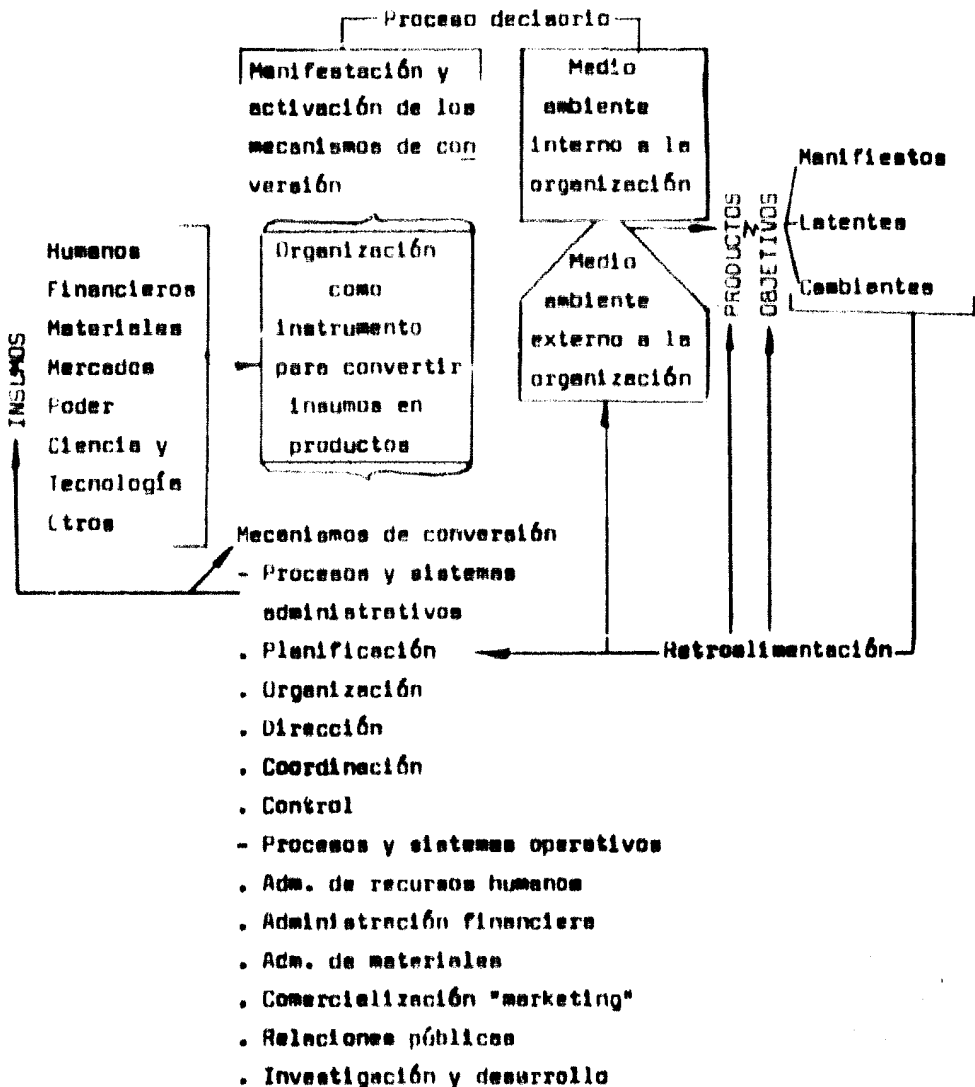
La orientación de la síntesis de la interacción que el conjunto de premisas tenga con el entorno a través del proceso decisorio, condiciona la naturaleza facilitante u obstaculizante del ambiente para la implementación de las decisiones. Cuanto más correspondan los productos - de las decisiones a objetivos deseados por grupos decisivos del medio, mayor será el apoyo de dicho medio para con la organización, y por lo tanto mayores serán las posibilidades de supervivencia y desarrollo sotenido de dicha organización. por el contrario, cuanto menos respondan los productos y servicios a objetivos deseados por el medio circundante, mayores serán las posibilidades de que éste último actúe como factor obstaculizante del proceso decisorio. por lo tanto, menores serán las posibilidades de que la organización encuentre apoyo en el medio, y las perspectivas de desarrollo tanto para el medio como para la organización tenderán a ser menores, llegando incluso a disminuir las probabilidades de supervivencia organizativa. La gráfica siguiente ilustra las interrelaciones sugeridas en este análisis:

GRAFICA I



Para dar mayor fuerza a estas proposiciones, a riesgo de repetir, conviene ahondar más en el complejo estímulo-respuesta que caracteriza el subsistema administración pública. Este complejo se ilustra con la gráfica II.

GRAFICA II  
ASPECTOS PRINCIPALES DE LA ORGANIZACION



La administración pública actúa como caja de conversión, transformando insumos en productos. Estos insumos provienen tanto de los demás subsistemas de la sociedad como incluso del mismo subsistema administración pública. Entre otros, estos insumos son recursos humanos, financieros, materiales, científicos, tecnológicos y de poder. Para elaborarlos, la administración pública tiene a su disposición mecanismos de conversión tales como los procesos y sistemas administrativos, por una parte, y los procesos y sistemas operativos por la otra. Estos mecanismos interactúan internamente, siendo gobernados por el proceso decisorio. Este proceso culmina en las decisiones, las que antes de plasmarse en realidades concretas; es decir, antes de recorrer el camino entre la intención y la realización, atraviesa el medio interno y externo a la organización. En este medio el proceso decisorio es sometido a una serie de influencias, a la vez que influye orientando y reordenando ese medio. Luego, los productos o servicios finalmente suministrados se confrontan con los objetivos o expectativas -- que con relación a la Administración tienen los sectores decisivos -- del medio a los que sirve la Administración. De esta confrontación surge la desviación o diferencia entre lo que la Administración suministra y lo que de ella se espera. De haber diferencia, el signo de ésta determina, en última instancia, el apoyo u obstáculo que la Administración habrá de encontrar en el medio para llevar adelante sus funciones. (3)

INSUMOS.- La complejidad del sistema Administración Pública demanda una multiplicidad de insumos. Para los fines del modelo que estamos desarrollando, se analizan los insumos primero desde un punto de vista general y luego se pasa a considerar el "poder" como insumo.

La naturaleza de los insumos es función tanto de la naturaleza de los que hay en disponibilidad real o potencial dentro del medio, como de la tecnología a desplegar dentro del ámbito de la administración, lo que a su vez es función en buena parte de las demandas que dicha administración percibe del referido medio. No obstante esta afirmación, la naturaleza de los insumos disponible condiciona la tecnología a emplear dentro de la Administración, como la naturaleza y calidad de los servicios que la misma habrá de rendir es definitiva. Pero lo imperioso de rendir ciertos servicios, a veces no percibidos por el todo de la sociedad, pero esenciales para producir los que ésta demanda, lleva a la administración a actuar sobre la naturaleza de los

insumos para generarlos y desarrollarlos. Es el caso, por ejemplo, de la educación. La Administración indirectamente la estimula y orienta hacia aquellas especialidades necesarias para el desarrollo de sus funciones. Igual afirmación es válida con relación a recursos científicos y tecnológicos.

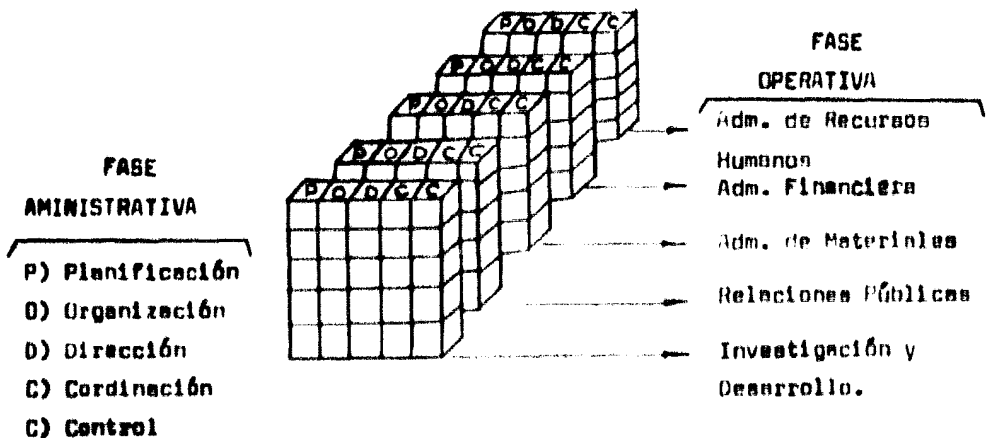
Con relación al insumo "poder", es tal vez el condicionante de mayor peso en la determinación del nivel de logros por parte de la Administración Pública. En efecto, la fijación de objetivos es en definitiva el resultado de una estrategia de negociación donde necesariamente tienen mayor peso aquellos grupos del medio, que detentando bases de poder, revisten un mayor grado de organización y articulación. La Administración no puede permitirse el lujo de desconocerlos, por más que los mismos no respondan a los objetivos que debieran perseguirse para el logro de un desarrollo más equilibrado y armónico del todo social. Pero en la medida de estos últimos objetivos estén en la conciencia de los administradores, estos podrán actuar sobre los grupos organizados y articulados para combinarlos de modo que se fortalezcan aquellos grupos de poder cuyos objetivos se aproximan más a los deseables para la sociedad en su conjunto. Luego, en sucesivas etapas, del trabajo con estos mismos grupos y de la influencia que la misma administración ejerce activamente para organizar y articular otros grupos más próximos a estos objetivos, será posible para la administración aproximarse cada vez más al logro de un desarrollo más balanceado y armónico del todo social. En este proceso de aproximaciones sucesivas, actuando dentro de la dinámica de poder, estriba la potencialidad de la administración para promover el desarrollo nacional. Al mismo tiempo, en esta dinámica se localiza también el riesgo potencial de caer en el statu quo o en el retroceso acelerado del proceso de desarrollo. El dejar de actuar sobre esas relaciones de poder promover desarrollos que alcancen una base cada vez mayor de la sociedad, como actuar a un ritmo de aceleración tal que desconozca el poder de grupos ya articulados, lleva a consecuencias perjudiciales para la sociedad. En el primer caso se acentúa el statu quo. En el segundo, se generan conflictos y tensiones que no se pueden manejar, haciendo que la defensa fortalecida de esos grupos impida o demore toda acción ulterior para retomar el camino con mayores vistas de realidad.

MECANISMOS DE CONVERSION.- En una simplificación, pueden clasificarse, como se ilustra en la gráfica II, en procesos y sistemas admi-



administrativos por una parte, y en procesos y sistemas operativos por la otra. Entre los primeros pueden distinguirse los procesos de planificación, organización, dirección, coordinación y control. Estos están tan interrelacionados recíprocamente que el distinguirlos es en buena parte ficción expositiva. Podrían distinguirse otros, e incluso dejar de distinguirse algunos. Por ejemplo, la coordinación puede estar inserta en el proceso de dirección. Pero a medida que la administración crece en dimensión y complejidad, las funciones tienden a diferenciarse cada vez más, quedando la faz normativa de éstas institucionalizada en organismos específicos, por más que tal función sea al mismo tiempo parte esencial del desarrollo de actividades por todas las demás unidades operativas de la administración. La red de interdependencias recíprocas puede visualizarse en la gráfica III.

**DINAMICA DE LOS PROCESOS Y SISTEMAS  
EN LAS FASES ADMINISTRATIVAS Y OPERATIVAS**



Como puede apreciarse en la ilustración, para desarrollar el proceso de planificación se deben poner en funcionamiento, los procesos - planificación, organización dirección, coordinación y control. Del mismo modo, el proceso de organización tiene incluso que activar el proceso mismo de organización; para que ese proceso de organización funcione, quienes lo conduzcan tienen necesariamente que organizarse -

para tal fin. En tal sentido, podría decirse que hace falta activar el proceso de organización para poder en efecto "organizar la organiza---ción".

En cuanto a los procesos y sistemas operativos puede señalarse o---tro tanto. Todos interactúan recíprocamente, valiéndose para sus fines de todos y cada uno de los procesos y sistemas administrativos. Los -- procesos y sistemas operativos los apoyos a las actividades sustanti---vas de la organización; corresponden, como puede derivarse de la ilu---stración gráfica, el manejo de los diferentes insumos de los que se limenta la administración para el logro de sus fines.

**PROCESO DECISORIO.**- Por proceso decisorio se entiende las series de acciones u operaciones que, siendo de ocurrencia sistemática dentro de la organización, se dirigen hacia el logro de un resultado particu---lar. En tal sentido, el proceso decisorio es un fenómeno caracterizado por una sucesión de cambios más o menos graduales del estado imperante de cosas hacia un nuevo estado, al que deliberadamente se quiere lle---gar.

Esta serie de acciones y operaciones tiene lugar como expresión o producto de diversos sistemas y procesos dentro de cada uno de estos - últimos y entre sistema y sistema. La base del proceso decisorio resi---de en el arreglo ofrecido por este conjunto de sistemas y procesos. Al proceso decisorio convergen los productos de todos los procesos y sis---temas. Con sus requerimientos activa a estos últimos, y a través del - mismo los expresa operativamente, sintetizándolos en acciones concre---tas. Estas acciones tienen como campo de aplicación tanto el medio que rodea a todos los anteriores sistemas internos a la organización, como el medio externo a la organización, el que también se superpone a este último. De las consecuencias controladas de estas acciones surge infor---mación que vuelve a todos los sistemas que las generan, produciendo -- tanto reacciones orientadas a modificar las acciones durante el curso del desarrollo de los sistemas, como el ulterior reordenamiento de los - diferente sistemas.

**PRODUCTOS.**- Son las consecuencias de las acciones desencadenadas por el proceso decisorio. Tanto la cantidad como la calidad de éstos, comparados con la calidad y cantidad que tenían por objetivo alcanzar las decisiones al momento de formularse, presentan una fuerte deavie---ción de cuyo análisis pueden determinarse causas que como informa---

ción vayan a retroalimentar el medio, para producir la corrección del sistema en su conjunto.

OBJETIVOS.- En este modelo el término objetivo corresponde al concepto de fines. En la gráfica, los señalados como objetivos a la par de productos son las demandas del medio con respecto a la organización. La organización puede o no tener como objetivos, los objetivos expresados por las demandas del medio. Si se corresponden, y son esos objetivos a su vez alcanzados, no hay diferencia entre objetivos y productos.

La diferencia entre el producto y los objetivos tal como son conceptualizados en la gráfica puede deberse a alguna de las siguientes razones:

- 1) Incapacidad de la organización para percibir la naturaleza de las demandas del medio para con ella.
- 2) Imposibilidad de articular la organización hacia el cumplimiento de los objetivos que en forma de demandas le impone el medio.
- 3) Falta de interés de los directivos por satisfacer las demandas en el interés de responder a los intereses de integrantes de la organización o de segmentos menores del medio circundante.
- 4) Rápida variación de las demandas del medio, antes de que la organización pueda ser ajustada a tal fin.

Cualquiera que sea la razón, el hecho es que la falta de coincidencia entre objetivos del medio y productos ofrecidos a este último por la organización, conspira contra la supervivencia de esta última. Y más visiblemente, esta falta de coincidencia es motor impulsor de una causa circular: a menor coincidencia, menor capacidad ulterior para desarrollar niveles crecientes de eficacia y eficiencia; y al no desarrollarse tal capacidad, menor tenderá a ser la coincidencia referida. Del mismo modo, al disminuir la falta de coincidencia, cada unidad de disminución es factor impulsor de dicho círculo vicioso. Al disminuir la falta de coincidencia, tiende a crecer la capacidad de la organización para disminuirla aún en mayor medida. Y así, en el futuro podrá esperarse un crecimiento de los niveles de eficacia y eficiencia organizacional.

Para neutralizar el crecimiento de la analizada falta de coincidencia entre productos y objetivos, es imprescindible una acción deliberada, sostenida y de profundización creciente por parte de los directivos

de la organización. Tal acción, desde este punto de vista, tiene que partir de un conocimiento lo más acabado posible de la naturaleza de la dinámica de los objetivos.

Los objetivos son por naturaleza cambiantes. Retomando el análisis que se hiciera del poder como insumo puede ilustrarse esta naturaleza cambiante.

En el lapso que media entre la fijación de sus objetivos organizacionales por parte de la organización, la dinámica del medio bien puede haber determinado cambios en la naturaleza de las demandas de éste sobre la organización. De este modo, aunque el momento en que la organización fijara sus objetivos, éstos coincidieran con las demandas del medio, al momento en que tales objetivos se transforman en productos, la falta de coincidencia entre estos últimos y las demandas del medio ya bien puede existir.

Esta nueva falta de coincidencia bien puede ser el resultado de la acción deliberada de una conducción agresiva de la organización. En el transcurso de este período, la administración pudo haber influido en los grupos de poder del medio circundante, determinando consciente o inconscientemente una alteración de los objetivos del medio para con ella.

Desde otra perspectiva, los objetivos de la organización y los objetivos del medio tienen que analizarse tomando en cuenta el carácter de manifiestos o latentes que revistieron. Manifiestos son aquellos que se expresan bien articuladamente. Latentes, son por el contrario aquellos que sólo siendo procurados no son expresados como expectativa por alcanzar. Esta es otra fuente para el análisis, conducente a refinar la acción de la administración. En algunos casos, al detectar los objetivos latentes bien puede llegarse al convencimiento de la necesidad de abandonar los manifiestos, reduciendo así los costos de operación, cuando los manifiestos sólo permanecen en el papel sin ser ya más apetecidos o relevantes.

El análisis de éstas y otras fuentes de desviaciones, lleva a detectar los efectos de las decisiones sobre el entorno. De estos efectos la administración, puede luego, por sucesivas aproximaciones, refinar su ulterior actuación. (4)

#### C.- EL ENFOQUE SISTEMICO.

El enfoque de sistemas se caracteriza por centrar su estudio en la

relación de cada sistema con los subsistemas que lo integran, así como de aquellas relaciones que se producen entre este primer sistema y el sistema de sistemas en el que se halla a su vez inserto. \*

Esta forma de análisis conceptúa a las reformas administrativas como un subsistema del sistema administrativo, que a su vez forma parte de un conjunto de transformaciones de índole social, económica, política y cultural más amplia. Ello obliga a tomar en cuenta las pautas históricas de comportamiento social, los requerimientos del contexto geográfico y el momento específico en que se actúa, así como a prever los estímulos y restricciones que le impone, en términos todavía más amplios, el sistema económico y político a escalas aún mayores que la nacional.

El análisis general de sistemas es tal vez el esfuerzo actual más ambicioso para colocar a las diversas disciplinas sociales bajo un marco teórico común, puesto que extiende su red a diversas ciencias, tanto físicas y biológicas como sociales, coadyuvando a la comprensión de sus objetos de estudio fundamentalmente en términos dinámicos, es decir, en sus aspectos cambiantes y no sólo estáticos.

El estudio de las partes que conforman todo comportamiento social -las que se han observado hasta ahora en sus manifestaciones elementales y estáticas, tales como instituciones, estructuras y procesos-, se empieza a orientar también el análisis de las tensiones e interacciones que entre ellas se generan, así como de la forma de regular y orientar dichas tensiones dentro de un proceso continuo de desarrollo y movimiento.

El enfoque de sistemas resulta, según lo antes dicho, uno de los métodos analíticos para atender a los procesos dinámicos de los sistemas administrativos. Permite el estudio de procesos comunes a todos los sistemas administrativos, para proponer medios de resolver con éxito los problemas que obstaculizan la capacidad de la administración pública para cumplir sus objetivos dentro de una realidad en constante transformación.

El análisis de sistemas aplicado a la Administración Pública, nos obliga a pensar en términos de las tensiones o demandas (insumos) que confronta todo sistema administrativo, así como de las posibles respuestas (productos) que el sistema pueda dar a esas tensiones o demandas. Permite por ejemplo, averiguar: ¿cómo responde el sistema a las -

tensiones del medio social? ¿Cuáles y cuántas son las fuentes de esa tensión? ¿que tensiones se generan dentro del propio sistema? ¿como responde y juzga el medio ambiente al funcionamiento global del sistema administrativo?.(5)

**EL SISTEMA ADMINISTRATIVO.**- Para estudiar a la Administración Pública como un sistema, conviene, en primera instancia, aislarla de su medio ambiente, si bien en términos relativos y sólo para fines analíticos. Para ello debemos señalar convencionalmente límites al sistema administrativo. Obviamente los límites o fronteras que delimitan a un sistema son sólo proposiciones metodológicas. La adopción convencional del concepto de límites o fronteras del sistema es, por tanto, un paso estratégico para determinar, con un criterio científico, cuáles son los elementos importantes que deben ser investigados en profundidad -como elementos internos o variables dependientes- y cuáles los que pueden ser aceptados -como externos y por ello relativamente dados -en forma de variables independientes-. Manejar estos elementos como internos o externos permitirá comprender mejor los problemas que se refieren directamente al sistema administrativo.

Es evidente también que muchos de los cambios suscitados en un sistema pueden provenir no sólo del medio ambiente, sino también de los propios factores internos de ese sistema; su forma de organización es a veces fuente de inercia o de variaciones importantes.

Para efectos de este estudio proponemos dejar fuera, como parte del medio ambiente, aquellos factores que habrán de considerarse como variables independientes o parámetros del sistema. Su exclusión a los fines de este análisis, con la idea de manejar las variables estrictamente de orden administrativo, no implica desconocer la necesidad de que los especialistas de las distintas ciencias sociales expliquen -en su momento y oportunidad- la naturaleza de estos parámetros, sus mutuas influencias y las variaciones que sufran como consecuencia del funcionamiento del sistema administrativo. Pero por ahora conviene no ocuparnos en exceso de ellos, centrando nuestra atención en lo que se ha llamado el sistema administrativo. Procederemos así al estudio de las variaciones que se producen dentro de las estructuras y procesos mismos del sistema. Este punto de vista permitirá, posteriormente, conocer cómo se puede regular o hacer frente a una tensión o demanda que se origine, tanto del medio ambiente como del propio sistema.

Existe ya consenso en torno a la idea de que la capacidad de un sistema para absorber y regular tensiones internas y externas está en función, básicamente, de la retroalimentación de información que sobre estas tensiones puedan tener los mecanismos o individuos a quienes se ha encargado tomar las decisiones dentro del sistema y, por ende, de la capacidad del sistema para adaptarse a los requerimientos y restricciones que le impone el medio ambiente.

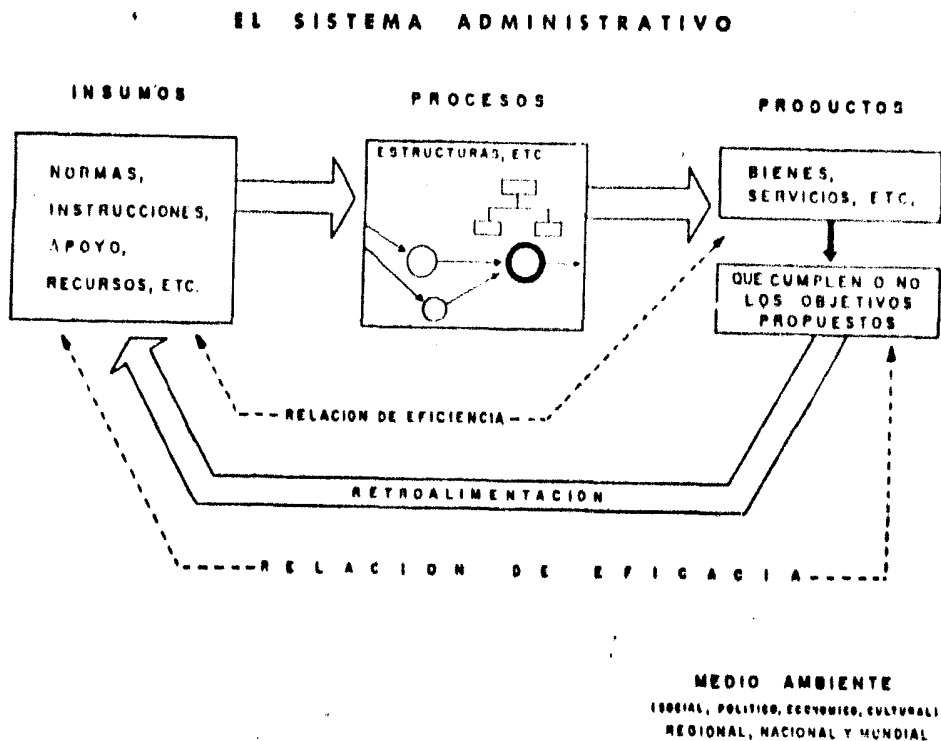
Se parte de la noción de que la administración constituye un sistema abierto y que por lo tanto, debe afrontar los problemas generados por su exposición a influencias procedentes del sistema mayor, o sea del sistema sociopolítico, económico y cultural. Que es preciso que consiga retroalimentarse en términos oportunos y suficientes sobre sus realizaciones pasadas, así como de sus efectos sobre el sistema global, a fin de que esté en condiciones de tomar medidas para autorregularse y conseguir los recursos y el apoyo que requiere para su existencia como sistema.

Dicha retroalimentación y adaptación al medio ambiente, pueden realizarse manteniendo las metas fijadas con anterioridad. Pero también, como resultado de cambios en el medio ambiente, puede ser necesaria la modificación de sus antiguas metas, e incluso su total transformación. Esto implica que, quizá, no basten los mecanismos tradicionales de adaptación y, por lo tanto, se haga necesario que el sistema cuente con la capacidad permanente e institucional de transformar con prontitud y oportunidad su propia estructura y sus procesos internos, ante los cambios de un medio ambiente en constante y acelerada transformación.

Resumiendo, los conceptos mínimos principales que es preciso manejar para analizar la administración dentro de un marco o enfoque sistémico son los de sistema, medio ambiente, demandas (insumos), respuestas -- (productos) y retroalimentación. Partiendo de esta estructura conceptual inicial, se puede intentar un mayor detalle en el análisis de los componentes del sistema administrativo, a fin de estar en condiciones de conocer los principales problemas que enfrenta y proponer soluciones adecuadas y viables.

COMPONENTES DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO.- De acuerdo con lo expuesto anteriormente, el principal componente del sistema administrativo puede ser entendido como un gran transformador o procesador de recursos (o insumos), a productos finales que van al medio ambiente. Una caja negra, dentro de la cual, por ahora sólo sabemos que se realizan ciertos proce-

ses de conversión de insumos a productos. (Gráfica 1).



GRAFICA 1

Este "caja negra", cuyas fronteras son convencionales, se relaciona con su medio ambiente social, político, económico y cultural -cuyo ámbito de acción puede abarcar niveles regionales, nacionales o mundiales-, por medio de una o múltiples entradas. Estas entradas dan acceso a ciertos recursos -insumos- del medio ambiente. A su vez la "caja negra" tiene una o múltiples salidas, por las que "se exportan" ciertos productos.



Los insumos del sistema serán todos aquellos elementos que ingresan a él y que pueden ser entendidos como recursos existentes en el medio ambiente (normas legales, directrices, políticas, instrucciones operativas, recursos humanos, materiales y financieros, información, etc.).

Los productos pueden ser de índole diversa (bienes, servicios, normas, opiniones, información, etc.) y producen ciertos efectos sobre el medio ambiente, los cuales son calificados como aceptables o perjudiciales, legítimos o ilegítimos, adecuados o inadecuados, en la medida en que se acercan o se desvían del cumplimiento de los objetivos encomendados al sistema por su medio ambiente.

La retroalimentación del sistema administrativo permite medir sus resultados, en términos por lo menos de tres variables distintas: su eficiencia, o sea la relación entre los insumos requeridos y los productos elaborados; su eficacia, referida al mayor o menor logro de los objetivos y, desde el punto de vista jurídico-institucional, en términos de la mayor o menor observación de las normas o instituciones establecidas, (6).

EL SISTEMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.- La Administración Pública puede ser estudiada con el mismo enfoque metodológico. En este caso, los elementos componentes del sistema presentan las siguientes características (Gráfica 2):

El medio ambiente.- El medio ambiente por una parte, estimula o inhibe a quienes están en posibilidad de introducir insumos al sistema administrativo y, por la otra, recibe los productos finales de los procesos internos de dicho sistema.

En el medio ambiente se encuentran: los usuarios o la clientela que debe beneficiarse con los productos del sistema; la estructura de producción, que establece los costos de los artículos y los servicios que habrán de consumirse en los programas ordenados al sistema; los grupos de interés y la población en general, así como otras unidades de gobierno que pueden proporcionar apoyo u oposición a las políticas y normas que se establezcan.

Las distintas características del medio ambiente que facilitan o entorpecen el establecimiento de ciertas normas y políticas para la resolución de los problemas sociales, son sus restricciones.

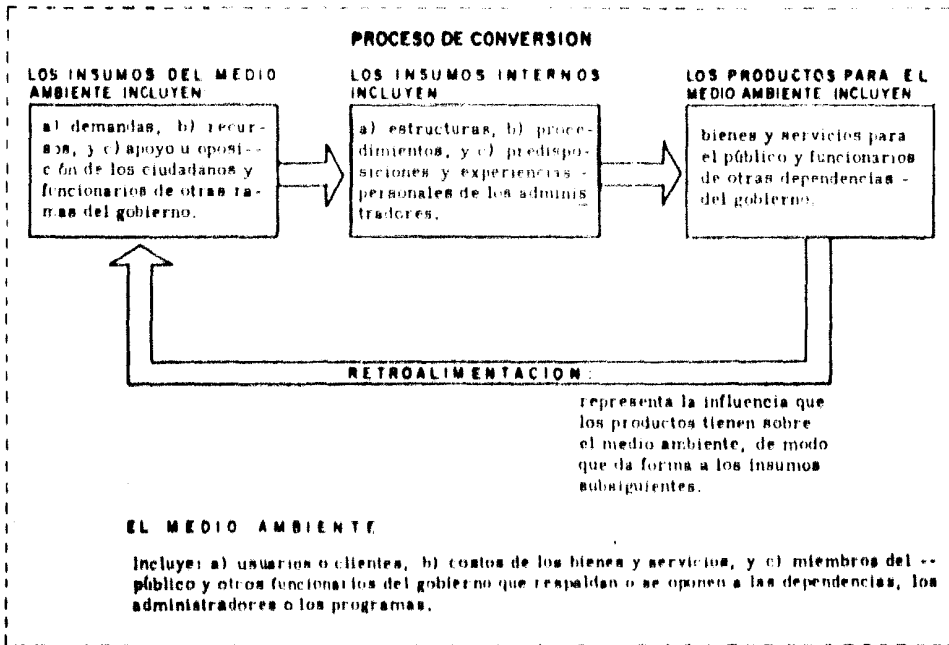
Los insumos.- Con ellos se transmiten los estímulos o las demandas del medio ambiente al proceso de conversión del sistema administrativo,

e incluyen: la fundamentación legal y la interpretación política de dichas demandas; los recursos humano, materiales y financieros que se autorizan para su atención; y la oposición, apatía o apoyo hacia las acciones de los administradores encargados de los distintos procesos.

Los grupos sociales demandan servicios públicos y bienes de consumo para su propio uso, tales como: servicios de educación, transportes, sanidad y demás; exigen que se controle el comportamiento de otras personas y que se les defienda de intervenciones que violan sus garantías jurídicas.

Gráfica 2

## EL SISTEMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA



GRAFICA 2

La demanda constituye un concepto análítico genérico, que no describe necesariamente la naturaleza de la interacción que se produce entre los ciudadanos y el administrador público. Una demanda puede tomar a veces la forma de una rutinaria solicitud de servicios (como la presentación de una solicitud de inscripción a un hospital o de ingreso a una universidad estatal); asimismo, puede llegar a presentarse como una inconformidad o una impugnación en sus posibles y variadas manifestaciones sociales (incluyendo una protesta multitudinaria, con su secuencia de pancartas y desórdenes urbanos).

Los recursos pueden ser humanos, materiales y financieros, tecnológicos, de información y de legitimidad. El apoyo, la oposición o la apatía de la población, los grupos de presión y los mismos administradores públicos, facilitan o entorpecen al sistema administrativo en el cumplimiento efectivo del papel que le ha sido encomendado.

Ahora bien, se ha dicho que la población y los grupos de presión no son los únicos generadores de demandas para el sistema de la administración pública. Hay otros órganos del poder público que presentan demandas a los administradores, en forma de leyes, instrucciones, solicitudes y críticas e incluso meras opiniones del titular del Ejecutivo, de los Legisladores o de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia. Los demás órganos gubernamentales aportan, asimismo, apoyo y recursos, oposición y rechazo, en la forma de asignación o no de fondos y de prestación o no de colaboración. Estos insumos gubernamentales no son necesariamente de tipo formal, ni aun explícito, y su estudio es un campo abierto a la sociología y la psicología burocrática.

Los procesos de conversión.- No sólo los insumos externos influyen en los actos de los administradores, sino también ciertas características internas de la caja negra, o sea de la unidad donde se dan los procesos de conversión. Por ello, a esas características se les ha designado de un modo diferente, para poder distinguirlos de los insumos procedentes del medio ambiente. Puesto que se originan dentro del proceso de conversión reciben, en el esquema descrito (Gráfica 2), el nombre de insumos internos y comprenden:

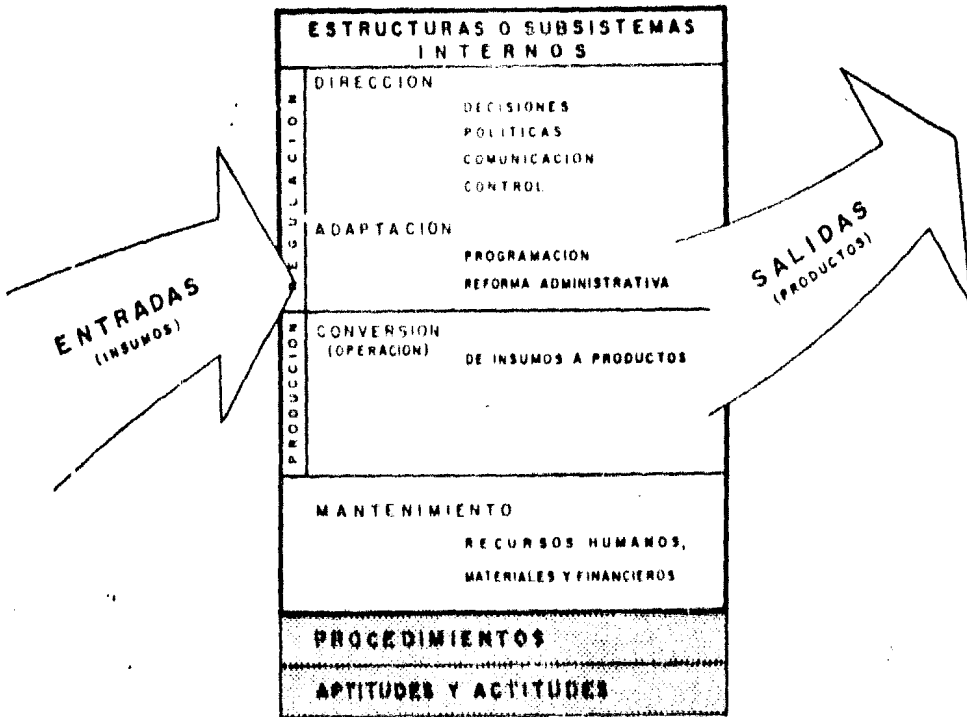
1. Las estructuras formales que existen dentro de las dependencias administrativas.
2. Los procedimientos empleados por los funcionarios para tomar sus decisiones, y

3. Las predisposiciones (actitudes), experiencias y conocimientos (aptitudes) de los propios administradores.

Los procesos de conversión no sólo transforman los insumos en productos sino que, en ocasiones, pueden también inhibir y reorientar las prioridades recibidas como insumos.

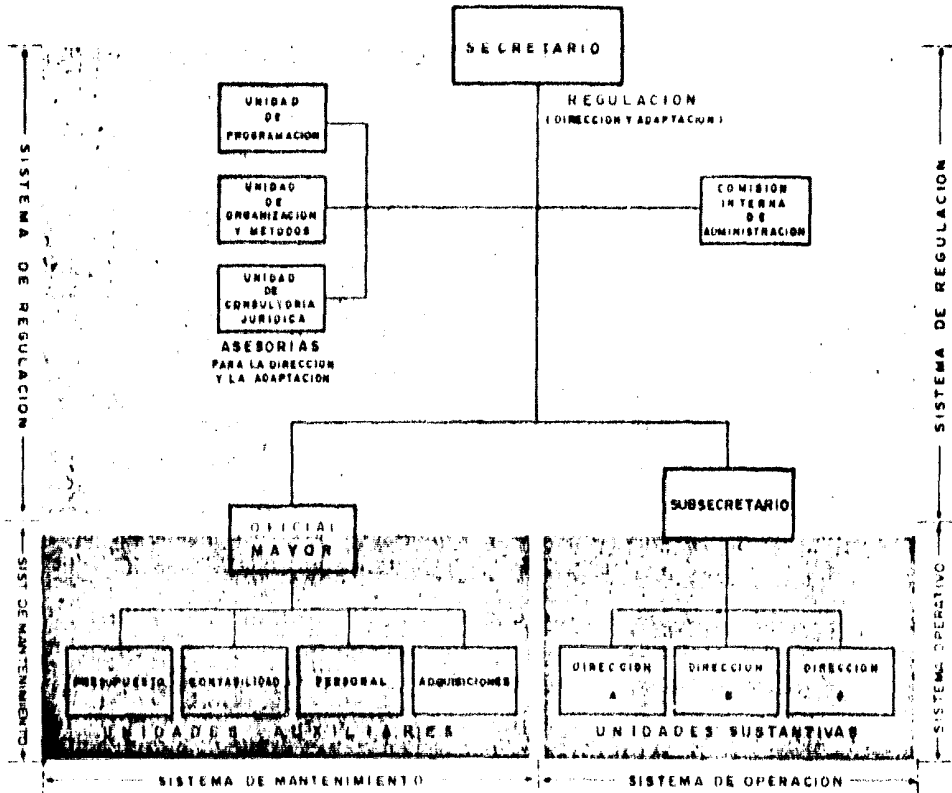
-Las estructuras.- Entre otras estructuras o subsistemas, destacan: (Gráfica 3).

**PROCESOS DE CONVERSION**



GRAFICA 3

MODELO DE INSTITUCION CON SUS SISTEMAS INTERNOS



GRAFICA 4

a) Las de Dirección, que se componen: de los estratos encargados de la toma de decisiones; de los mecanismos jerárquicos que traducen esas decisiones en políticas, programas, metas, proyectos e instrucciones concretas; y de las estructuras o subsistemas formales e informales de comunicación y de control, tanto interno como de relaciones con el medio ambiente.

b) Las de Conversión, que se encargan de las funciones sustantivas de la Administración, traduciendo continuamente sus insumos en productos finales para el medio ambiente (por ej. educación, asistencia médica, seguridad, etc.).

c) Las de Mantenimiento, que tienen encomendado el abastecimiento adecuado, suficiente y oportuno de las distintas clases de recursos necesarios para que funcionen efectivamente las estructuras de conversión -- (por ej. presupuesto, adquisiciones, recursos humanos, información y estadística, base legal, contabilidad, etc.).

d) Finalmente, las de adaptación, que, al institucionalizarse, imprimen un mayor grado de direccionalidad y flexibilidad a las demás estructuras; permitiéndoles hacer frente, en forma oportuna y sistemática, a las tensiones que se generen dentro y fuera del sistema (por ej. programación, reforma administrativa, etc.).

Como ejemplo de la operación de estas subestructuras o subsistemas a nivel de una institución en particular, se presenta un organograma estructural de una dependencia o institución tipo englobando topológicamente las áreas que corresponden a cada grupo de actividades. (Gráfica 4).

-Los procedimientos.- Los métodos y los procedimientos son también de una gran importancia, para propiciar o reducir la efectividad en el cumplimiento de las decisiones que se generan en los distintos órganos administrativos, cualesquiera que sean las estructuras a que pertenezcan. Los procedimientos no solamente deben procurar el adecuado cumplimiento de la intención original, sino que debe procurarse que ésta se logre tan económica y prontamente como sea posible.

Cuanto más crece la Administración Pública más especializada se torna. En muy pocas ocasiones una sola persona asume la completa responsabilidad de una decisión, un método y una acción, aun en el área más aislada de la Administración. Comúnmente, la ejecución de una actividad requiere la coordinación de varios departamentos de una dependencia, o tal vez,

de dependencias separadas. Los métodos de ejecución se tornan por consiguientes más complejos y requieren más tiempo. Y mientras más complejos y absorbentes se vuelven, son tanto más difíciles de resolver los problemas de control y efectividad.

-Actitudes y Aptitudes.- Los recursos humanos se encuentran en el centro mismo de la Administración Pública. Una administración creciente demanda más personal; mientras más compleja se vuelva, demandará más personal especializado. Este personal puede no siempre estar disponible, y entonces se vuelve necesario contar con programas extensivos de adiestramiento. Aun en el caso de que dicho personal pueda estar disponible, el servicio público debe competir en el área de los recursos humanos (frecuentemente en términos desfavorables) con los sectores comercial, industrial, profesional y educacional privado, y la brecha entre la disponibilidad y la demanda muy pocas veces es satisfecha adecuadamente. Además - de que los recursos existentes son limitados, éstos no siempre son usados en la forma más provechosa.

El mejoramiento de la organización (estructuras) y de los métodos y procedimientos resultará ineficaz si el personal correspondiente no reúne las condiciones debidas de competencia. Cualquier plan de reforma administrativa necesita inexcusablemente, para lograr resultados satisfactorios, ir acompañada de una nueva actitud y una acrecentada aptitud por parte de los funcionarios públicos. La administración de personal debe tener la más alta prioridad en cualquier programa de reforma administrativa. Un personal competente es la condición sine qua non de un servicio público eficaz. El conocimiento de las actitudes y aptitudes es pues, con el estudio de las estructuras y los procedimientos, una parte sustancial del análisis de los procesos administrativos.

Por otra parte los funcionarios y empleados públicos en sus decisiones suelen tomar en consideración las numerosas consecuencias que en ellas van implícitas, evaluando en cada caso la intensidad del apoyo político, las virtudes éticas y los costos financieros y políticos asociados a cada una de las demandas que reciben del medio ambiente, y cuya atención constituye su quehacer cotidiano. Por ello puede decirse que algunas de las características actitudinales negativas que se pueden encontrar en los procesos de conversión serían: conflictos entre las reglas formales de la organización y los valores personales de los administradores, disputas entre los administradores, que aumentan los costos de los

servicios de una dependencia; uso inmoderado, por parte de quienes toman decisiones, de procedimientos de rutina para simplificar las demandas -- más abundantes o complejas y tendencias a la rigidez frente a las demandas que presentan elementos innovadores.

Se pueden producir, asimismo, frecuentes conflictos de opinión entre los propios administradores, así como también entre ellos y los proveedores de insumos al sistema: los receptores de los servicios y los altos funcionarios (el medio ambiente). Un ejemplo lo constituiría el caso en que los altos funcionarios y el resto del personal de una dependencia estén en desacuerdo respecto a si los salarios son apropiados, o si las condiciones de trabajo y los servicios prestados a la clientela o usuarios son adecuados.

Por ello, "para tener recursos humanos que sepan hacer su trabajo, son necesarios buenos procedimientos de reclutamiento y selección, que proporcionen gente idónea y capacitada, completando la tarea con buenos programas de enseñanza para los empleados en servicio. Pero el problema central de la moderna administración de personal es lograr que el empleado quiera cumplir su tarea con la máxima eficiencia y coordinadamente -- con los demás. Para ello existen técnicas que tienden a "motivarlo" adecuadamente para desarrollar sus habilidades dentro de un trabajo en equipo y con mayor productividad".

"Esto sólo se logra cuando el empleado no ve su trabajo como un instrumento de servidumbre, sino cuando representa asimismo un medio de satisfacer tanto sus necesidades materiales, como sus más justas aspiraciones humanas".

Los productos. -- Los productos que el sistema administrativo proporciona a su medio ambiente incluyen diversos servicios y bienes tangibles, así como normas que regulan el comportamiento social en general, -- además de la información, declaraciones y otras actividades que significan mensajes especializados que se dirigen a quienes tienen disposición para comprenderlos. A la población en general, el sistema administrativo le brinda la satisfacción de algunas de sus necesidades materiales, informativas y simbólicas. El propio sistema provee también directamente -- de recursos tales como información y asesoramiento técnico a los funcionarios de otras unidades del gobierno. Cuando estos bienes y servicios -- no cumplen los objetivos propuestos, el sistema administrativo genera -- descontento en el medio ambiente (la población que en el mejor de los ca



Los recurre a sus representantes electos, o bien a sus grupos de presión). Esas fallas son entonces consideradas como "servicios negativos" e influyen en la generación de nuevas demandas o en el aumento de intensidad de las mismas.

La retroalimentación.- La retroalimentación representa la evaluación del funcionamiento del sistema al comparar los resultados obtenidos con: las demandas, los recursos y el apoyo u oposición (o sea los insumos) que recibió el sistema administrativo.

Los mecanismos de retroalimentación resultan una exigencia para la continuidad de las interacciones del sistema administrativo con sus múltiples fuentes de insumos y con los receptores de sus bienes y servicios. Cuando no se establecen mecanismos formales adecuados de retroalimentación, éstos surgen inevitablemente de una manera informal y poco controlable, generalmente violatorios de la legalidad jurídica.

Ahora bien, la población, los legisladores y el titular del ejecutivo no siempre se encuentran satisfechos de la actuación y resultados del sistema administrativo en su conjunto. Algunos de ellos, frecuentemente le exigirán más de lo que ha logrado.

Se puede solicitar, por ejemplo, el mejoramiento de los servicios existentes, la expansión de la magnitud de los mismos para satisfacer las demandas de una población más numerosa, o la ampliación del alcance de un programa para abarcar ciertas necesidades que no satisfacen las actividades actuales.

Las demandas no satisfechas vuelven al sistema administrativo en forma de nuevas instrucciones, nuevos programas y tope presupuestales para el siguiente año.

Los usuarios afectados y sus representantes formales e informales pueden siempre hacer algún esfuerzo para que los administradores reorienten su política o sus decisiones para responder a circunstancias coyunturales; mientras que los administradores tienden rutinas de largo plazo y procesos uniformes de trabajo. (7)

#### D.- LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LAS FUERZAS CONDICIONANTES DEL MEDIO.

Del análisis precedente se ve que además de la capacidad para actuar por parte de los administradores, es esencial que estos últimos -

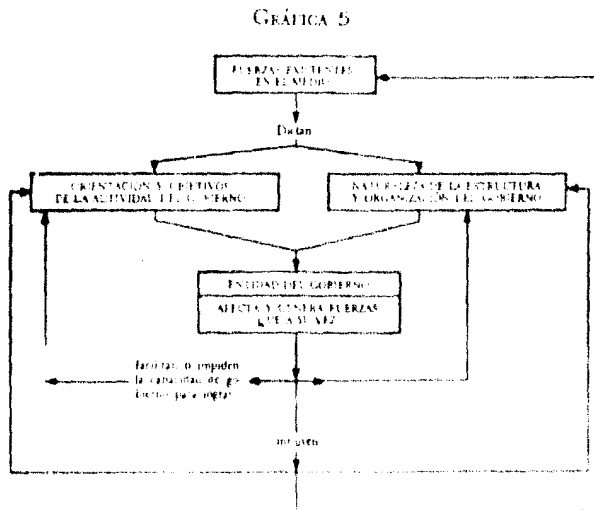
adquieran una comprensión cada vez más amplia del entorno que los rodea, de modo que las acciones cotidianas y aquellas orientadas a la reforma sistemática de la administración sean siempre conscientes de las posibles repercusiones sobre los demás subsistemas de la sociedad. Por esta razón, a un nivel algo más agregado, se insiste más sobre estos enfoques antes de cerrar el acópite.

Con relación a los insumos humanos necesarios al subsistema administración pública, puede señalarse que éstos debieran ser seleccionados en función de la tecnología a emplear por la administración en la producción de bienes y servicios que se propone suministrar a la comunidad. Es to es, seleccionar de entre los recursos humanos existentes aquellos cuya ciencia y objetivos individuales pueden conciliarse más con las necesidades de la organización. Al hacerlo así, consciente o inconscientemente, ingresan al subsistema administración, junto con los recursos humanos, - no solo tecnología que éstos poseen, sino también los valores culturales económicos y sociales y de otros órdenes, propios de los subsistemas o sectores de la sociedad a los que esos grupos se asocian. Por otra parte, la tecnología que aportan no es aseptica de valores; todo lo contrario, son éstos últimos los supuestos básicos en el trasfondo de su desarrollo. Y de tal modo, en la medida que dicha tecnología haya sido desarrollada en sistemas distintos a los del país al que corresponde el subsistema administración pública, el sistema nacional mismo se abre y entra a interactuar con otros sistemas, ya incluso a nivel internacional. Además, no sólo la tecnología, sino todas las demás manifestaciones entre subsistemas, apoyados por el subsistema comunicaciones, entran también en vinculación con el sistema internacional. Esta realidad da lugar a un proceso de cambios y reajustes continuos.

La administración pública no sólo está condicionada por esta realidad multifacética, sino que es participante activa del proceso. Cuanto menor sea la complejidad tecnológica del medio, menores son las probabilidades de pasar de un estadio a otro superior en la producción de bienes y prestación de servicios por parte del Estado. Pero la sociedad demanda pasar al estadio superior al no poder sustraerse del efecto emulación -- desencadenado por las relaciones cada vez más estrechas del subsistema comunicaciones al nivel internacional. Consecuentemente, la administración pública se ve en la necesidad de desarrollar las tecnologías necesarias para la producción de esos nuevos bienes y servicios demandados, viéndose

se obligada asumir cada vez más funciones complementarias y suplementarias relativas a subsistemas aún no desarrollados en la sociedad.

Esta situación de interdependencia o influencias recíprocas entre subsistemas, genera y reafirma diversas fuerzas existentes en el medio, las que se traducen en demandas a la Administración Pública, o en condiciones que limitan su actuación. Esto puede ilustrarse con la gráfica siguiente:



Estas fuerzas intervienen en la formulación de objetivos y en la orientación de cómo y a qué ritmo habrán de ser alcanzados. Determinan también la naturaleza de la estructura y organización de la Administración. (8).

Concluyendo, todos los cambios o reformas administrativas no pueden sustraerse de esta realidad tan extremadamente compleja. Tiene que ser así encarada como un proceso continuo de aproximaciones sucesivas. Tiene que orientarse esencialmente a detectar las fuerzas en generación y desarrollo, para adecuar sistemáticamente las respuestas de la administración pública a las demandas en que estas fuerzas al final se plasman, por supuesto, sin dejar de desconocer la importancia de la administración en la conformación misma de tales fuerzas.

## CAPITULO VI.

LA REORGANIZACION ADMINISTRATIVA.

## A.- INTRODUCCION.

Los cambios en las mejoras de la estructura de la organización en sí, pueden llevar aparejados, desde una revisión completa en toda la Institución, hasta la modificación de sólo un grupo de funciones o de una sola función o posición.

Es pertinente advertir que la mayor parte de los especialistas en organización creen que el planeamiento de una organización es un trabajo continuo; que la reorganización completa, suponiendo que se necesite, es solo el primer paso, ya que debe haber modificaciones y ajustes continuos a medida que la Institución crece y cambia.

Se puede emprender un cambio en la organización porque se considera que hay deficiencias, carencias, exceso e insuficiencias organizativas -imperfecciones de la administración, que en su momento analizaremos- en la Institución que suelen ser indicadores de una organización pobre. Una lista de tales anomalías pudiera incluir lo siguiente:

-Lentitud en formular decisiones y en llevarlas a cabo. (demasiados "conductos", demasiado "papeleo").

-Errores graves y frecuentes en la decisiones.

-Delegación de diversas decisiones en jefes que no conocen los asuntos que se les encomiendan.

-Comunicación inadecuada.

-Facultades demasiadas centralizadas para preservar la uniformidad de las políticas.

-Ausencias, elevada incidencia de enfermedades, tensión nerviosa, exceso de trabajo, aprovechamiento deficiente, descontento general.

-Choques interdepartamentales y personales.

-Falta de equilibrio y coordinación entre diversos departamentos.

-Control deficiente, falta de conocimiento de resultados, incumplimiento.

-Falta de objetivos definidos.

-Incapacidad administrativa.

-falta de orden administrativo, otros.

La finalidad del presente capítulo, es presentar y describir los instrumentos de de organización más importantes de que se pueden elegir todo analista para llevar a efecto todo proceso de reorganización administrativa y que son de incalculable valor y utilidad para el reorganizador administrativo. Entre tales instrumentos tenemos: el análisis de puestos, el manual de organización, el organograma o gráfica de organización y el manual de procedimientos.

Previamente haremos alusión al diseño organizacional, que quizá sea, el paso más importante en el proceso de organización de una Institución.

#### 8.- DISEÑO DE ORGANIZACIONES.

La estructura de la organización es un mecanismo proyectado para ayudar a lograr las metas de la Institución. Por pequeña que sea una organización, ésta debe comenzar por definir sus objetivos, ya que los recursos de cualquier organización son limitados y deben utilizarse eficazmente, si es que se quiere que la Institución sobreviva y prospere. Esto requiere una formulación de objetivos y una asignación de responsabilidades, es esencial, incluso si la organización se compone de un sólo hombre, porque él debe distribuir su tiempo tan eficazmente como sea posible.

El diseño de un nuevo sistema probablemente sea el paso más importante en el proceso de reorganización de una Institución. La construcción de la organización ideal debe comprender lo mejor que se haya escrito sobre la materia y adaptable a las necesidades de la Institución. El empleo del término "ideal", no está referido en el sentido de construir una organización cien por ciento eficiente, "perfecta", sino más bien está referida al contraste con la organización actual.

Lo fundamental para el diseño de la organización es el conocimiento actual de la Institución. Sin la comprensión general y específica de la situación presente y una buena comprensión de los requerimientos del sistema futuro, la posibilidad de que el sistema propuesto sea bueno se reduce en forma considerable.

El diseño de organización implica fundamentalmente establecer la - .

interrelación que presentan los principios de organización al desarrollo del nuevo sistema. La finalidad de estos "principios" ha sido guiar a los demás en la organización y en la forma de crear buenos sistemas de organización.

Lyndal F. Urwick estableció un conjunto de principios fundamentales en 1938, que aún son considerados como uno de los principales guías para el establecimiento de una correcta organización.

- 1.- La organización debe ser una expresión de objetivos.
- 2.- La especialidad individual, el desarrollo de funciones particulares, deben ser requeridos en lo posible.
- 3.- La coordinación de personas y actividades y la unidad en el es fuerzo, son propósitos básicos de toda organización.
- 4.- La autoridad suprema debe descender en el ejecutivo, en el jefe más alto con líneas claras de autoridad para cada una dentro del grupo.
- 5.- La definición de cada puesto, sus diferencias, su autoridad, responsabilidad y relaciones, deben ser establecidas por escrito y puestos en conocimiento de todos los miembros del grupo.
- 6.- La responsabilidad del superior por lo que respecta a la actuación de sus subordinados, es absoluta.
- 7.- La autoridad debe tener una responsabilidad correspondiente.
- 8.- Por lo que respecta a la capacidad de control, ninguna persona debe supervisar a más de cinco.
- 9.- Es esencial que las distintas unidades de organización se mantengan en proporción a su autoridad y responsabilidad.
- 10.- Toda organización exige una continuidad en su proceso y estudio y en nuevas técnicas o aplicaciones.

Estos preceptos en los que se funda toda organización, han sido materia de estudio constante; por lo que cabe hacer un señalamiento más amplio de los mismos, adicionándose otros principios o elementos que pueden ser tomados en consideración para el establecimiento de toda organización.

- 1.- "Toda organización deberá establecerse con un objetivo previamente definido y entendido, incluyendo, las divisiones que sean

básicas al mismo".

Para que una organización sea eficaz, requiere que su objetivo o meta principal sea clara y la consecución del mismo esté apoyado por un plan de organización que mantenga las políticas para llevar a cabo la acción.

2.- "La responsabilidad siempre deberá ir acompañada por la autoridad correspondiente".

La autoridad no se puede concebir separada de la responsabilidad, - es decir, separada de la sanción que se fundamenta en la frase siguiente: "la obligación de rendir cuentas por el cumplimiento de los deberes", o como lo expresa Mary Parker Follet: "donde quiera que se ejerza autoridad, surge una responsabilidad".

La autoridad es corolera de la responsabilidad y deberá asegurarse que ésta sea comprendida por la persona que la ejerce y por los demás miembros de la organización.

3.- "La delegación de la autoridad deberá ser descendente para su actuación".

De acuerdo con el sistema de organización que se establezca, la autoridad, debe darse de un nivel superior a un nivel inferior. La falta de una apropiada delineación de autoridad produce demora, mala comunicación, falta de control administrativo y, sobre todo, produce fugas de responsabilidad.

4.- "La división del trabajo adecuada evitará duplicidad de funciones".

Una lista de todas las funciones que se desarrollan en la institución, sirve de guía para asignarlos a áreas o divisiones específicas, estableciendo y determinando como entidades separadas el menor número de funciones disímiles en que pueda ser dividido el trabajo. La naturaleza y número de funciones fundamentales están en relación a la importancia que tenga cada una de ellas en la contribución directa al propósito de la institución.

5.- "Cada empleado debe ser responsable ante una sola persona".

Si no se respeta el principio básico de la "unidad de mando", es imposible establecer responsabilidades, ya que no puede establecerse quien debe dar a un subordinado tales o cuales informes. La mayoría de las ve-

ces los subordinados tienen mal entendidos, al confundir las líneas de responsabilidad con la corriente de trabajo, creer que deben soportar a más de un supervisor. Es necesario, diferenciar ante quien se es responsable y las cosas por las que se es responsable.

6.- "No deberán ser responsables ante una misma persona, más empleados de los que se pueda supervisar eficazmente".

Si un jefe tiene un campo de supervisión demasiado grande, descuida algunos problemas y pierde el control de las actividades a su cargo, ya que es imposible por razones de tiempo que entre en los detalles que presenta un campo de supervisión excesivo.

La ampliación o reducción del tramo de control, va en función de las habilidades y resultados obtenidos por un jefe, ya que actualmente se considera como práctico el que un supervisor dirige de cinco a ocho personas eficazmente, pero en otros casos es imposible que dirija a más de veinte personas. Los factores que influyen para esta determinación son:

- a) El tamaño de la Institución.
- b) El tipo de la organización.
- c) Los niveles jerárquicos que comprenda.
- d) La complejidad y tipo de supervisor.
- e) La calidad del grupo a supervisar.
- f) La habilidad y responsabilidad del supervisor.

7.- "Las críticas a los subalternos, siempre que sea posible, deberán ser en privado".

Nunca deberá criticarse a un subordinado en presencia de ejecutivos o empleados de igual o menor categoría. Deberá buscarse la manera más adecuada para llamarle la atención, procurando no causar frustraciones.

8.- "Debe estructurarse una organización lo más sencilla posible".

El tipo de organización que se adopte a las necesidades de la Institución, deberá ser sencilla, evitando las complejidades. Cada estructura deberá ser práctica desde el punto de vista de costos. Si la misma involucra costos elevados, la organización tendrá que ser modificada.

9.- "Ningún jefe puede invadir la esfera de acción que no le corresponde, ni ser crítico ni ayudante de otro a la vez".



En muchas ocasiones, la falta de una adecuada determinación de funciones provoca que jefes de una misma línea desarrollen labores de otros campos que no corresponden a su esfera de acción, también deberá evitarse que por la naturaleza de sus funciones algunos jefes sean ayudantes y críticos de otros del mismo nivel. Cada línea y en particular cada jefe deberá limitarse solamente a su esfera de acción que le compete. (1)

Especialización y División del Trabajo.- El método más importante de dividir el trabajo y el que todas las organizaciones utilizan, es el de división de funciones.

Una función se puede definir como una sola actividad, pero en las organizaciones modernas a menudo significa un grupo de actividades relacionadas que se colocan juntas bajo un solo jefe de departamento.

El agrupar actividades relacionadas facilita la supervisión, porque disminuye la cantidad de conocimientos que el jefe de un departamento debe dominar a fin de supervisar eficientemente.

Conforme crece una institución, otras funciones que hasta entonces habían sido manejadas por los jefes de los departamentos como parte de sus funciones regulares, se pueden separar y se pueden crear nuevos departamentos funcionales que se ocupen de ellas.

El grado en que deberán desdoblarse las actividades y crearse departamentos diferentes depende principalmente del factor económico. El establecimiento de un nuevo departamento funcional significa que deben nombrarse nuevos jefes y a menudo esto implica que deben señalársele un cierto número de subordinados. Por lo tanto, esto implica costos extras y debe estudiarse la prudencia de la medida comparando beneficios contra los costos.

"Cuanto más se divide el trabajo dedicando a cada empleado a una actividad más limitada y concreta, se obtiene mayor eficiencia y destreza".

Tal es el principio de especialización que se encuentra en los conceptos de departamentalización, o sea la división de una organización -- por medio de unidades especializadas que están destinadas a desempeñar -- funciones particulares o específicas. La corriente ideológica tiende hacia la especialización y, consecuentemente, a la división del trabajo -- dentro de la estructura orgánica. Por división del trabajo podemos entender que es el funcionamiento del mismo. En la práctica la división del trabajo se extiende mucho más allá de las fronteras de las tareas, los -

trabajos y la industria. El asociar ciertos productos con ciertas naciones, señalan la evidencia del principio de la división del trabajo a escala supranacional. Brasil no es un país que produzca automóviles, pero produce buen café; Suiza produce poco acero, pero hace buenos relojes. - Estos ejemplos hacen ver hasta que grado el concepto de la especialización impregna la estructura de la sociedad moderna.

Pero no es a escala internacional donde reciben mayor atención las ventajas y desventajas implícitas en la división del trabajo; tanto el máximo grado de la especialización como los problemas más críticos, aparecen al nivel de las organizaciones individuales, especialmente en las Instituciones.

En los tiempos modernos la influencia de la especialización es evidente. Supone la producción de mayores cantidades de artículos y servicios en menos tiempo y con menos esfuerzo, una mayor variedad de los mismos productos más exclusivos, menos esfuerzo, mejor calidad, empleo creciente de los subproductos y reducción de los desperdicios, empleo más eficiente del trabajo, del suelo y del capital y, en general, niveles de vida que mejoran incesantemente.

Con la especialización de una Institución, cada departamento, sección, proceso, operación y máquina, depende de todos los demás. Un cálculo defectuoso o interrupción en cualquier punto de la línea que va desde la política de la alta dirección de la Institución, hasta el empleo de los productos acabados, puede dar lugar fácilmente a que toda la Institución entre en confusión.

La especialización rinde enormes beneficios, pero exige un costo elevado para la obtención de estos resultados. Sobre la Administración recae la tarea de hallar hasta que punto puede aprovecharse la especialización, con objeto de obtener buenos resultados en lugar malos.

La Especialización: Base de la Departamentalización.- Se llama departamentalización al agrupamiento de funciones dentro de la estructura de una organización. Como los agrupamientos pueden deberse a una amplia variedad de circunstancias, las organizaciones usualmente seleccionan una entre varios enfoques para realizar la departamentalización. La solución final depende del tipo de actividad desarrollada, de sus objetivos finales y de las relaciones de cada departamento con las metas totales de la organización.

Los métodos que se pueden escoger para dividir el trabajo de una Institución son numerosos; incluyen tradicionalmente los criterios de función, zonas, productos, procesos, clientes, sistema, equipo y tiempo. Pero comunmente hay un tipo predominante de subdivisión de las actividades de importancia de la Institución, que lo que hace personalmente el más alto funcionario, lo cual se llama "subdivisión básica", "delegación básica" o departamentalización.

La subdivisión principal o primaria de las actividades de una institución puede basarse en los siguientes criterios de departamentalización:

a) Departamentalización Funcional. Es la agrupación de actividades comunes u homogéneas para formar una unidad de organización. Las funciones básicas de una organización de negocios son: producir artículos, vender dichos artículos y financiar la producción y la venta. El enfoque funcional, si se aplica a una firma de negocios, da como resultado el establecimiento de departamentos de producción, ventas y finanzas.

b) Departamentalización Territorial o Geográfica. Se divide el trabajo en departamentos, que presentan localidades o áreas geográficas. Se emplea cuando las actividades no son susceptibles de agruparse por función u otros conceptos debido a su dispersión. Los territorios de ventas formados por éstas o áreas metropolitanas, son ejemplos de departamentalización geográfica.

c) Departamentalización por Producto. Se organiza la departamentalización alrededor de determinados productos o líneas de productos. Se les encuentra en organizaciones descentralizadas, tales como las compañías que producen latas o automóviles, o una tienda de productos dividido en departamentos.

d) Departamentalización por Equipo o Procesos. Es el medio lógico cuando las máquinas o el equipo requiere de aptitud especial para su manejo o son de gran capacidad, lo cual elimina la división orgánica; o bien cuando los elementos técnicos exigen una localización concentrada. La razón más importante para adoptar este tipo de departamentalización la constituyen los costos y demás aspectos económicos.

e) Departamentalización por fuerza de trabajo. Los bloques de trabajo que tienen una unidad natural, pueden considerarse como tareas para el personal que posee, como grupo, las aptitudes necesarias para hacer el producto. La responsabilidad del trabajo descansa completamente en toda la

cuadrilla de tareas, pero por lo general sólo un hombre actúa como jefe de la cuadrilla.

Esta tipo de división por departamentos es designada en ocasiones como organización de proyecto. Representa un refinamiento de técnicas avanzadas de planeación y control, tales como: PERT y RAMPS que exigen nuevos conceptos de organización para llevar a efecto la marcha de planes en una cadena de actividades independientes.

f) Departamentalización por Clientes. Esta división está basada en la clientela, y se emplea en algunas ramas, como radio y televisión. En estos casos el principal interés está en la venta de programas a clientes individuales, tales como una compañía cigarrera, un fabricante de jabón, otros.

Funciones de Asesoramiento.- Las funciones de asesoría constituyen en todo tipo de Instituciones un factor coadyuvante, de auxilio para aquellos funcionarios o ejecutivos de alto nivel que por falta de tiempo o excesivas funciones no pueden cumplir con su cometido de administrar unilateralmente a dicha Institución.

Son características del crecimiento vertical de la organización, las relaciones de superior a subordinado, es decir, que aquél delega autoridad en éste, quien a su vez lo delega en otro, y así sucesivamente, hasta formar una línea que va desde la cima hasta el fondo de la estructura orgánica. La línea de autoridad así formada ha dado origen a la expresión "autoridad de línea", esta línea de autoridad consiste en una serie continua de escalones de autoridad o rangos que constituyen las jerarquías existentes en toda clase de organizaciones. Una persona con autoridad lineal tiene a su cargo el trabajo y es responsable de este en su unidad, y su contribución a los objetivos de la Institución es directa. Las decisiones se toman con mayor facilidad, puesto que cada funcionario tiene autoridad que le da completo dominio de su departamento o sección, y sólo cuando lo cree necesario consulta con su superior inmediato.

Las organizaciones de tipo lineal comúnmente las emplean las Instituciones pequeñas.

Autoridad Staff: Staff significa una función de apoyo; está destinada a ayudar al ejecutor. En la mayoría de las Instituciones el empleo del término "Staff" en las estructuras de organización puede deberse a la necesidad de ayuda en el manejo de los detalles, la de localizar datos nece

serios para tomar una decisión, y la de consejo técnico especializado sobre determinados problemas administrativos. En el ejército, por ejemplo, un alto jefe que tiene a sus órdenes un gran número de hombres, no tiene el tiempo, y tal vez ni los conocimientos especializados para obtener toda la información necesaria para llegar a tomar decisiones que son vitales para llevar a cabo una campaña; igualmente muchos funcionarios públicos y ejecutivos de compañías de negocios encuentran que las ramificaciones de los modernos sistemas de servicios y negocios son tan numerosas que requieren de la ayuda de personal de staff y de unidades de organización. La especialización es necesaria, y la ayuda al ejecutor en muchas diferentes áreas parece ser sumamente conveniente.

La mayoría de las relaciones de autoridad staff, se caracterizan -- por las relaciones de autoridad de jefe a jefe, al existen muchos niveles administrativos en la estructura de la organización. El detentador de la autoridad staff comunmente recibe el título de ejecutivo staff o funcionario staff.

Entre las funciones de asesoramiento tenemos las siguientes:

a) Organización Lineal y de Staff.- Una manera muy usual de dividir el trabajo, excepto en instituciones muy pequeñas, es repartido entre -- funcionarios de línea y funcionarios de staff. Los funcionarios de línea son aquellos que contribuyen directamente a obtener las utilidades o beneficios, ya sea fabricando el producto o dando servicios, o bien vendiéndolo. Los funcionarios de staff son aquellos que facilitan el trabajo de línea al prestarle servicios, suministrarle consejo e información y revisar su desempeño en varios sentidos.

Los funcionarios de staff ejercen su propia autoridad para ayudar a los de línea a que logren el cumplimiento del trabajo. El funcionario de línea y el de staff, dependen del tipo de autoridad que se posea; la autoridad de línea designa al funcionario de línea, y la autoridad staff -- al funcionario de staff. El uso de la autoridad de staff condiciona la -- autoridad lineal y la convierte en una organización de línea y de staff, tipo que predomina en la mayoría de las organizaciones.

b) Relaciones entre el personal de Línea y de Staff.- Las relaciones entre el personal de línea y de staff presentan uno de los problemas más difíciles para el organizador o consultor organizacional y para los mismos funcionarios de línea y de staff. Por supuesto, donde el jefe de línea es el jefe de staff, no hay problema, la relación es directa. Por --

ejemplo, si el presidente de una Institución tiene un cierto número de vicepresidentes staff que le reportan, puede rechazar o aceptar sus ideas - sobre políticas y procedimientos. Pero descendiendo en la línea, probablemente haya problemas.

Frecuentemente la línea cree que muchos programas que introduce el staff son imprácticos; que sólo se ven bien en teoría. por otra parte, la línea puede decir que los programas staff no son prácticos cuando en realidad son buenos y hasta positivos.

Fundamentalmente, sin embargo, la razón real de por qué algunos funcionarios de línea oponen resistencia a los programas staff, es que sienten que la existencia del staff disminuye su autoridad y por lo tanto los hace perder categoría.

Por otra parte, los funcionarios staff se quejan de la línea y a menudo sus quejas están justificadas. A veces sienten que la línea sabotea sus programas, no importa lo valioso que sean. También se resenten del hecho de que la línea no cuida de llamarlos para que los ayuden en los casos que están bien preparados para suministrarles ayuda, y si los llaman es sólo cuando una situación se ha vuelto verdaderamente crítica.

c) Autoridad Staff Asesora.- Este tipo de autoridad es especializada para los funcionarios o ejecutivos de línea. El verdadero fin de un funcionario staff en una organización de de línea y de staff, no siempre se entiende con claridad, consiste en aconsejar, no buscar el consejo de su superior sobre un problema.

La aprobación o desaprobación de una solución completa que se pregunte debe ser la meta de los funcionarios staff. Soluciones incompletas, tales como "dígame lo que quiere y lo pondré por escrito", pasarle la tarea por completo a otro miembro del staff muestran carencia de verdadera aptitud administrativa. Los miembros del staff están para ayudar, recomendar y aclarar dudas. Con demasiada frecuencia se aprueba integralmente el trabajo del staff, pero no se pone en práctica.

d) El porqué de los servicios de un Departamento Staff o de Asesoramiento. Ventajas:

1.- Los jefes de línea no tienen la preparación técnica específica que requiere la eficiencia del servicio que ellos deberían realizar; por ejemplo las técnicas de selección de personal, de organización, otras.

2.- Los jefes de líneas o funcionales, aún en el raro caso que tengan la preparación suficiente que demanda la especialización, generalmente no tienen mucho tiempo para llevarlos a cabo, de ahí que requieren de segundas manos, los especialistas.

3.- Por razones de uniformidad en su aplicación conviene encomendarle los servicios especializados a un técnico en la materia que directamente coordine y supervise el trabajo.

El jefe del cuerpo staff o de asesoramiento, debe mencionar a los demás que no obre por su autoridad propia, sino a nombre y representación de otro o de otros. (2)

Lo fundamental al organizar.- Una buena organización requiere planeación. Algunas veces se emplea el término "planeación de organización" para describir esta actividad.

Con demasiada frecuencia se permite que una estructura orgánica se amplíe o se reduzca sin ningún plan general. Se hacen cambios por mera comodidad o facilidad, sin preocuparse por el diseño y el equilibrio adecuado. Tal sería el caso de una oficina que, en el transcurso de los años, fuera aumentando escritorios, archiveros y empleados sin estudiar las necesidades de la oficina y su reorganización para que estuviera de acuerdo con el progreso general de la Institución. La falta de planeación de la labor organizadora puede traer como consecuencia lo siguiente:

- 1.- Las funciones pierden su debida proporción; a algunas se les da más y a otras menos importancia de la que merecen.
- 2.- Algunas funciones se descuidan por completo.
- 3.- Cada unidad de la estructura orgánica se preocupa de sus propios problemas, haciendo caso omiso de los demás.
- 4.- Personas con capacidad sobresaliente son confinadas a funciones insignificantes, y
- 5.- Se fomenta el crecimiento de algunas partes de la estructura.

La organización es una entidad dinámica y nunca debe considerarse solamente estática. El aumento y disminución de las ventas, los cambios en los productos que se fabrican, los servicios que se prestan, la rotación del personal, los aumentos de los costos, las mejoras institucionales, son unas cuantas de las circunstancias que crean la necesidad de re-

visar y sugerir posibles cambios organizacionales, es decir, llevar a cabo la reorganización administrativa. Puede darse el caso de que la estructura de organización creada hoy, mañana ya no sirva, debido a sucesos futuros. Lo que es satisfactorio para una situación, puede no serlo para otra que se presente. A veces los cambios en la estructura son inevitables; tienen que hacerse, porque demorarlos se traduce frecuentemente en mayores dificultades. Es por ello que la organización debe ser dinámica; debe tomar en cuenta los cambios de la institución.

Probablemente lo más fundamental sea que, por medio de una buena organización, cada miembro de la estructura sepa que actividades tiene que desempeñar; que sean bien definidas, para que pueda cumplirlas con eficiencia, y que se reduzca al mínimo las confusiones e incomprendiones respecto a lo que cada quien tenga que hacer.

Una buena organización incluye la suficiente delegación de autoridad en forma ordenada, a las personas indicadas. (3)

En síntesis podemos decir, que una organización eficaz, trae como resultado el mejor aprovechamiento del personal y elementos materiales y financieros disponibles. Enseguida veremos la importancia de contemplar algunos instrumentos de organización que son de vital importancia para llevar a cabo, cuando se considere necesario la reorganización administrativa en toda Institución

#### C.- PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE ORGANIZACION QUE COADYUVAN A LA REORGANIZACION ADMINISTRATIVA.

Los principales instrumentos de organización a que puede recurrir el reorganizador o cuerpo de reorganizadores de una Institución para llevar a efecto una reorganización administrativa serán descritos en el presente inciso. Si bien esta, puede ser resultado de la operación de mecanismos de reforma o modernización administrativa, difiere de éstos completamente en que no es permanente, sino que constituye, una transformación concreta de ciertas estructuras, procedimientos o sistemas de raíz, pero discontinua en el tiempo. Este tipo de reorganizaciones se hace necesario de tiempo en tiempo para corregir deficiencias o adaptar al sistema a las nuevas políticas de un Titular del Ejecutivo. (4)

##### 1.- EL ANALISIS DE PUESTOS.

La información que permite aplicar esta técnica es el material bási-



co empleado para dependencias gubernamentales, organizaciones privadas, etc., que varían desde los tipos más generales de actividades, como el manejo de personal y su asignación, hasta actividades específicas, como las que definen los límites de autoridad. La naturaleza de la información requerida sobre puestos varía en tipo y enfoque, según las necesidades del programa. Sin embargo, la información debe ser precisa sin tener el uso final que pretenda darse, sin omitir nada relativo al programa; además, debe presentarse en la forma más conveniente para su estudio y utilización. Las técnicas de obtención y presentación se conocen con el nombre de "Análisis de Puestos".

La técnica conocida con el nombre de "Análisis de Puestos", responde a una necesidad de las dependencias públicas y privadas: para organizar eficazmente los trabajos de éstas, es indispensable conocer con toda precisión "lo que cada trabajador hace" y "las aptitudes que requiere para hacerlo bien".

Con objeto de tener una idea de la naturaleza de este análisis, a continuación se presenta su concepto: "Es un método de estudio que va de lo complejo a lo sencillo, para lo cual se descompone cada puesto en sus partes integrantes básicas: operaciones, cualidades, responsabilidades y condiciones de trabajo".

Así, el conocimiento de los puestos a través de esta técnica, es de suma importancia, ya que se está en posibilidades de saber con certeza, qué es lo que el trabajador hace, cómo lo hace, en que condiciones lo hace, así como las cualidades que debe poseer para su ejecución; siendo ellos los motivos por los cuales ha sido objeto de una magnífica acogida por parte de las Instituciones, con el fin de organizarse y reorganizarse adecuadamente; ya que para realizar tal actividad es indispensable tener un conocimiento lo más apegado a la realidad de los puestos, concebidos estos como la unidad de organización más pequeña que se puede dar en una Institución.

No sólo desde el punto de vista organizacional es indispensable el conocimiento de los puestos, ya que los directivos y los supervisores están en imperante necesidad de conocer las obligaciones y características de cada puesto, para poder establecer las políticas adecuadas para los mismos; para los trabajadores este conocimiento del puesto implica un mejor desempeño del mismo, como consecuencia de que sabe las labores que han sido encomendadas a su cargo, y las cuales se presentan en todo su de

talle, facilitando por ende la realización de las mismas.

Haciendo hincapié, el análisis de puestos, es el método empleado para determinar la importancia y contenido de los puestos, el cual se realiza de manera sistemática, siguiendo un riguroso orden, desde la obtención de los datos de los mismos, pasando por su organización con el objeto de facilitar la transcripción de los datos en forma accesible.

Antes de iniciar el análisis, es necesario comprender totalmente el significado y las implicaciones del término puesto.

Según el U. S. Employment Service: Puesto puede definirse como "un grupo de posiciones que son idénticas con respecto a sus tareas o labores principales y significativas, y lo suficientemente parecidas para justificar que sean cubiertas con un simple análisis".

Por su importancia, anticipamos, la mecánica del análisis de puestos y así vemos que los puestos deben ser analizados como existen, y cada programa terminado de análisis de un puesto debe describir a ese puesto como se le haya encontrado en el presente y en la organización en particular - que se haya estudiado. En consecuencia, cada cédula de un puesto debe reportar verazmente el puesto en forma exacta y como exista en la época del análisis, no como debe existir, como ha existido en el pasado o como exista en instituciones similares. Aunque los puestos, en cierto grado, están cambiando constantemente, el analista no debe especular sobre los planes futuros ni acerca de cuánto cree ese analista que pueda cambiar en el futuro. (5)

Aplicación y Utilización del Análisis de Puestos.- Entre otras posibilidades podemos citar las siguientes:

-El análisis de puestos es una técnica de organización. El proceso de organización comprende la delegación de autoridad, así como la distribución de responsabilidad y de funciones. De todo esto se ocupa extensamente el análisis de puestos, a tal grado que podemos decir con propiedad que el análisis de puestos comprende en realidad un análisis de la organización.

-Para elaborar los manuales de organización, generales y departamentales, etc. .

-Para la jefatura y jefes departamentales representa la posibilidad de saber con todo detalle, en un momento dado, las obligaciones y caracte

ísticas de cada puesto.

-Como fundamento de un buen sistema de sueldos y salarios (valuación). Los análisis de puestos proporcionan los datos necesarios sobre ocupaciones para desarrollar un método objetivo de valuación del rendimiento en el puesto. El análisis permite relacionar aptitudes y capacidades demostradas por el trabajador, con los factores ocupacionales y demandas, con objeto de mostrar adecuadamente el comportamiento del empleado. La falta de esas medidas objetivas hace de la medición oficial una mera adivinanza en la determinación del grado de aptitud poseída por el trabajador.

-Para los trabajadores, el análisis de puestos sirve para que realicen mejor y con mayor facilidad sus labores, si conocen con detalle cada una de las operaciones que las forman y los requisitos necesarios para hacerlas bien.

-Reclutamiento y colocación: Los análisis de puestos se utilizan para determinar o identificar las exigencias del puesto y las cualidades específicas que se piden a los trabajadores para ocupar los diversos puestos.

-Mejor utilización de los trabajadores: El análisis de puestos es de importancia primordial para incrementar la eficiencia y eficacia de los trabajadores, facilitando la utilización del personal existente en forma más completa, mediante la exposición de procedimientos defectuosos de trabajo o la duplicidad de esfuerzos.

-Relaciones laborales y políticas para el personal interno. Las declaraciones precisas sobre funciones y responsabilidades que tengan todos los puestos de una institución, son resultados de los análisis de puestos. Estas declaraciones son, de hecho, bases sobre las que los trabajadores y la administración puede lograr un entendimiento común.

Las declaraciones ayudan a ajustar reclamaciones originadas de factores como el rendimiento y la responsabilidad, y definen los límites de autoridad esenciales para unas relaciones productivas de trabajo. Las mismas declaraciones definen y describen las etapas de promoción o ascenso y por estos se vuelven factores esenciales para el mantenimiento de una buena moral.

#### Procedimiento para el Análisis:

a) Antes de iniciar los análisis de puestos

### Procedimiento para el Análisis:

a) Antes de iniciar los análisis de puestos de un departamento determinado, es indispensable contar con la previa autorización de la jefatura mediante la revisión del programa que se pretende llevar a cabo, hasta -- que se tenga la seguridad de que lo ha validado y aprobado.

b) Existen dos métodos para la obtención de datos: la entrevista y el cuestionario.

c) Información de los trabajadores. Sin la colaboración, o lo que es peor con la oposición de los trabajadores, es muy difícil realizar y -- llevar a cabo un buen análisis de puestos y los beneficios que se obtu-- vieran serían muy limitados. Por ello debe instruirse y convencerse al -- personal sobre sus finalidades y utilidades.

Para esto pueden servir de ayuda los folletos, carteles, circulares, volantes conferencias, procurando mediante ello, que el trabajador se --- aliente como lo que es en la realidad: un elemento importante en el análisis.

Los supervisores y los dirigentes sindicales necesitarán una prepara-- ción más amplia, puesto que serán los auxiliares del analista en su labor.

d) Con los datos obtenidos, se prepara un borrador de las descripcio-- nes y especificaciones de los puestos, para comentarla con el jefe departamental, a fin de ajustarlos lo más posible a la realidad.

e) Ejecutar posibles rectificaciones o revisión del proceso analíti-- co.

f) Elaboración definitiva de la descripción y especificación del --- puesto.

### Descripción y Especificación del Puesto.

En renglones anteriores se indica que la finalidad del análisis se -- circunscribe a la forma sistemática en que hay que recoger la información requerida para la formulación de las descripciones y especificaciones de los puestos. La preparación de las descripciones y especificaciones es -- con el fin de dar a conocer en forma adecuada y precisa los datos que se dan en los puestos; con el objeto de que éstos aparezcan accesibles a --- quienes tengan necesidad de hacer uso de ellos.

La exposición de los datos por escrito, es un aspecto muy complejo --

de la técnica de Análisis de Puestos, ya que esta debe incluir aquella - información que realmente manifieste las actividades, requisitos y con - diciones que en el puesto se dan; es decir, aquella que caracterice y -- defina a éste.

Como norma general debe evitarse la información intrascendente o imprecisa, ya que esta dificulta la comprensión o da lugar a confusión.

Tanto la descripción como la especificación deben reunir ciertos requisitos mínimos que Lanham, expone de la manera siguiente:

- 1.- Debe ser clara.
- 2.- Debe ser concisa.
- 3.- Debe ser completa.
- 4.- Debe ser consistente.

Tomando en cuenta estos requisitos es posible llegar a obtener des - cripciones y especificaciones correctas, que sirvan no únicamente de ba - se equitativa en las aplicaciones de que son objeto, sino para proporció - nar información suficiente a la dirección y empleados, con el objeto de fomentar buenas relaciones humanas.

Descripción del Puesto.- Es el principal producto que se obtiene - del análisis. Generalmente el registro escrito del puesto se le denomina "Descripción del Puesto", lo que da lugar a confusiones, ya que no exis - te literalmente hablando una distinción entre lo que es la descripción - propiamente dicha y lo que viene a constituir el Análisis de Puestos, -- considerado como una presentación completa del mismo.

Al efecto Lanham expresa: "el registro escrito del puesto, comunmen - te se le denomina descripción del puesto". El término "Descripción del - Puesto" ha sido definido como "la descripción escrita de las operaciones, responsabilidades y funciones de un puesto individual".

A nuestra manera de ver, no debería existir una substitución de términos, ya que con esto se restringe el concepto de lo que comprende un - Análisis de Puestos, además la misma definición del término Descripción de Puesto expresa el contenido de la descripción, sin hacer mención de la especificación y de los datos que identifican al puesto y que en última - instancia se hacen incluir al hablar de la descripción como un todo.

La descripción debe considerarse como una sección que junto con la especificación y los datos del puesto, forman en conjunto un reporte por

escrito del puesto.

La descripción considerada como tal, se subdivide en Descripción Genérica y Descripción Específica; la primera sirve de complemento a la segunda, ya que una buena descripción genérica, sirve para obtener una buena descripción específica.

Agustín Reyes Ponce, en su obra "Análisis de Puestos", expresa: "La forma escrita en que se consignan las operaciones materiales que debe realizar el trabajador, recibe el nombre de "Descripción del Puesto", siendo obvio por consiguiente, que los datos que identifican al puesto no quedan incluidos en la descripción, sin embargo, la descripción genérica se hace acompañar de los datos que identifican al puesto, de ahí quizá provenga - la confusión de los términos al hablar sobre la descripción propiamente dicha -genérica y específica- y al hablar de la descripción como sinónimo de "registro escrito del puesto".

Aunque de hecho los datos que identifican al puesto o "encabezado" - no pertenecen a la descripción, normalmente se incluyen en ésta, y así se expresa que en la descripción se distinguen tres apartados:

- El encabezado.
- La descripción genérica.
- La descripción específica.

El encabezado.- En la primera sección en que puede desglosarse un análisis de puesto, en el se consignan los datos que identifican al puesto, y por ende, sirve para diferenciarse de los demás puestos.

La descripción genérica.- También suele llamarse Sumario o Resumen - del puesto, nos proporciona una información clara, precisa y amplia de las tareas que en el puesto se dan.

Por medio de la descripción genérica se puede tener un conocimiento - del puesto en forma generalizada, ya que ésta presenta tan sólo el aspecto general de las actividades que en el puesto se dan, sin entrar en detalles, permitiendo de esta manera obtener rápidamente un juicio sobre el puesto, antes de pasar a leer la descripción específica.

El resumen de un puesto, por consiguiente, debe estar redactado de - tal manera que concrete lo más posible la información, la cual generalmente responde a preguntas como las siguientes: ¿qué se hace en el puesto?, ¿cómo se hace?, ¿por qué se hace?. Facilitando grandemente la presentación adecuada de ésta.

La descripción específica.- Detalla la información presentada en el resumen, de tal manera que el puesto se describe contestando con amplitud las preguntas que en la descripción genérica someramente se enuncian.

En virtud de la exposición detallada de las funciones y responsabilidades que aquí se presentan, se requiere hacer mención de los instrumentos, herramientas, maquinaria y equipo utilizado para una mayor comprensión de estas funciones.

El describir un puesto en todos sus detalles es una labor difícil, y sobre todo aquellas que están integrados por diversas tareas o por procesos largos. Una manera de organizar las descripciones de puestos que reúnen estas características, y en general la de todo puesto, es clasificar las actividades de acuerdo con su frecuencia en:

- Actividades continuas o rutinarias.
- Actividades periódicas o frecuentes.
- Actividades eventuales.

La presentación de esta clasificación a su vez requiere de una norma, con el objeto de hacer más accesible la lectura y comprensión de las fases en que se desglosan las actividades. Dos son las alternativas que existen para la presentación: Usar la forma de párrafos o bien enumerarlas en forma de lista. Normalmente a ambas se les da el mismo uso, pero la presentación en forma de lista parece ser la más adecuada por la ordenación que las actividades siguen.

La especificación del puesto.- En el apartado anterior se hace referencia a la descripción del puesto, la cual en forma amplia nos da a conocer las operaciones que en el puesto se realizan, sin hacer mención de otros detalles inherentes al puesto.

Sin embargo, es sabido que para efectuar tales operaciones, se necesita la concurrencia de ciertos requisitos que hagan posible la realización de las mismas. En técnicos de personal a estos requisitos se les da el nombre de "factores" y todos caen dentro de la categoría de habilidad, esfuerzo, responsabilidad y condiciones de trabajo.

La presencia de factores o requisitos que el puesto exige, son los que caracterizan a éste, volviéndolo fácil o complicado, de un ambiente confortable o peligroso. En el señalamiento de las categorías enunciadas podrá percibirse que éstas se dan en función del puesto y no de quien lo ocupa, ya que no debe perderse de vista que lo que se analiza es el pue-

to y no al empleado. Para ello se hace menester considerar lo siguiente:

**-Habilidad.-** Al referirse a la habilidad, se hace en el entendido que es la mínima que el puesto exige para su correcto desempeño, ésta se divide en habilidad mental y habilidad manual, ambas pueden desarrollarse al máximo por ser habilidades fáciles de desarrollarse.

En la habilidad mental se consideran normalmente cuatro factores:

a) Educación.- Este factor muestra la educación formal que requiere el puesto, la cual se adquiere por medio de la educación escolar, por cursos especiales o adiestramiento; comunmente se expresa en términos de meses o años.

b) Experiencia.- Al igual que la educación, se expresa en meses o en años, nos manifiesta la cantidad y tipo de experiencia que el puesto requiere para llegar a ocuparlo o desempeñarlo con eficacia.

c) Conocimiento del trabajo.- El conocimiento del trabajo se puede adquirir por la experiencia en el mismo puesto o en otros similares; así mismo a través del estudio, y conocimiento que sería catalogado como teórico.

d) Inteligencia.- es aquella que se requiere en el puesto para un desempeño óptimo, generalmente engloba a las tres anteriores, manifestándose por la capacidad con qué el ocupante del puesto hace uso de sus facultades cognitivas innatas y adquiridas.

La habilidad manual por otra parte, es muy difícil de determinarse, por lo cual el establecimiento de ésta debe hacerse con demasiado cuidado. Por lo general aquí se incluyen factores, tales como: cuidado, destreza, precisión y coordinación.

**-Esfuerzo.-** El desempeño de los puestos varían en cuanto al tipo de esfuerzo requerido, así como la intensidad del mismo, el esfuerzo por tanto puede ser físico y mental. El esfuerzo físico, como su nombre lo indica es aquel requerido por el puesto para el desempeño del mismo, incluyendo factores como: correr, caminar, sentarse, empujar, estar de pie, --- otros. El esfuerzo mental, por su parte valora la intensidad del esfuerzo psíquico indispensable para realizar las funciones del puesto.

**-Responsabilidad.-** La responsabilidad se deriva de las actividades propias del puesto, de ahí que existen tres tipos de responsabilidad:

a) Responsabilidad por personas.- Esta responsabilidad es propia de



aquellos puestos de supervisión que siempre tienen bajo sus órdenes a empleados. Para su cuantificación se atiende al número de trabajadores que se supervisa.

b) Responsabilidad por funciones.- Esta responsabilidad se deriva de las funciones encomendadas al ocupante del puesto y que son propias del mismo.

c) Responsabilidad por valores.- La responsabilidad por valores se origina en el buen uso y cuidado que se debe tener por herramientas, equipo, documentos, dinero e información confidencial. El monto de la responsabilidad se define en términos del valor monetario a que pueden ascender los daños ocasionados por descuido o negligencia de parte del trabajador. Con el objeto de atenuar la responsabilidad a que queda expuesta un trabajador, se recurre a afianzar al empleado en relación con el puesto que desempeña.

-Condiciones de trabajo: condiciones del puesto y riesgos del puesto.

En esta sección se muestran las condiciones ambientales y físicas en las cuales debe realizarse el trabajo y puedan afectar el bienestar mental o físico del empleado. Las condiciones y riesgos del puesto están supeditados a la naturaleza misma del trabajo, lo que implica que puestos con iguales características se verán afectados por factores similares y viceversa, puestos con características diferentes estarán enmarcados bajo diferentes factores.

a) Condiciones del puesto.- Se expresa que las condiciones están supeditadas a la naturaleza del trabajo, así existen puestos que por más atenciones o cuidados que se pongan sobre ellos no dejan de ser desagradables, precisamente por el trabajo que en él se desarrolla. Para la determinación de esta categoría se recurre a analizar factores como: exterior, interior, calor, frío, seco, húmedo, sucio, limpio, ruidoso, obscuro, otros.

b) Riesgos del puesto.- El establecimiento de los riesgos trae aparejado un conocimiento de los posibles daños a que se expone el ocupante del puesto.

La determinación de éstos se hace formando una lista de los riesgos que pueden presentarse en los puestos analizados. Existen puestos en que los riesgos son mínimos, en cambio hay otros que están en un constante peligro y por más precauciones que se tomen al respecto no dejan de catalogarse como puestos de extremado peligro; ésto es como consecuencia misma -

del trabajo que ahí se realiza.

El orden en que se ha desarrollado la exposición de los factores no implica que estos se presenten en la misma forma en la especificación; - ya que el orden puede ser distinto. Por lo común se presentan tomando en cuenta el grado de intensidad con que aparecen; así, un puesto que manifieste mucho peligro, puede indicarse primeramente la categoría que comprende las condiciones y riesgos del puesto (condiciones de trabajo), si es que ésta prevalece sobre las demás. Lo más de las veces se persigue uniformar las especificaciones, haciendo por tanto, caso omiso del grado en que se presentan, y así puede iniciarse la especificación con cualquier categoría.

La Formación del Analista.- La formación que debe tener el analista de puestos que contribuye al proceso organizativo y reorganizativo de la institución, se encuentra sustentada básicamente en la experiencia factor insustituible para la realización de esta labor. El analista, por más conocimientos teóricos que tenga sobre el proceso de análisis y sobre la elaboración de la descripción y especificación de puestos, encontrará serias dificultades al iniciarse por primera vez en su trabajo, requerirá una supervisión y asesoría muy estrecha durante el mismo y el ciclo completo de análisis, descripción y especificación del puesto.

Con lo anterior toca plantear la duda de si conviene que sean profesionistas graduados quienes lleven a cabo el análisis de puestos, frente a la posibilidad de analistas de formación sub-universitaria. Si aceptamos la primera de estas posibilidades como más conveniente., llegamos a la conclusión de que las carreras más relacionadas con la labor del analista son las de Licenciado en Administración de Empresas, Licenciado en Relaciones Industriales, Licenciado en Administración Pública e Ingenieros Industriales.

Las Cédulas del Analista de Puestos.- Por lo descrito anteriormente y entrando al terreno práctico, a continuación presentamos al final de este capítulo las cédulas correspondientes al estudio que acabamos de describir. Siendo necesario apuntar que dichas cédulas se trazaron con la intención de que se usen genéricamente, esto es, que se utilice una sola cédula para los distintos puestos y departamentos; es decir, se pretende uniformar presentación y tipo de recopilación de datos. (ver anexo)

Este tipo de manuales contienen información detallada referente al directorio, antecedentes, la legislación, las atribuciones, las estructuras, las funciones de las unidades administrativas que integran al organismo y la descripción de los puestos -cuando el manual se refiere a una unidad administrativa en particular-, los niveles jerárquicos, los grados de autoridad y responsabilidad, los canales de comunicación y -- coordinación, así como los organogramas que describen en forma gráfica la estructura de la organización.

En este apartado se describe el contenido de un manual general de organización, ya que este caso incluye las variantes que puedan presentarse para manuales más específicos. Comprende los siguientes aspectos:

1.- Identificación.-- El manual de organización deberá indicar, en primer término, los datos siguientes:

- a) Nombre oficial del organismo o unidad a que se refiere;
- b) Título y extensión del manual (general o específico);
- c) Niveles jerárquicos que comprende;
- d) Lugar y fecha de elaboración;
- e) Número de revisión en su caso;
- f) Unidades responsables de su elaboración; y
- g) Cantidad de ejemplares impresos.

2.- Índice o Contenido.-- Comprende una relación de los capítulos -- que constituyen la estructura del documento.

3.- Prólogo y/o Introducción.-- Contiene una explicación para el lector acerca de lo que es el documento, de la ocasión en que se elabora o se efectúa la última revisión y de los propósitos básicos que se pretenden cumplir a través de él. Además, incluye información sobre el ámbito de su aplicación, a quien va dirigido, como se usará, y como y cuando se harán las revisiones y actualizaciones. Conviene que contenga un mensaje y la autorización de la más alta autoridad del área comprendida en el manual.

4.- Directorio.-- Consiste en una relación de los funcionarios principales comprendidos en el área descrita en el manual, así como los respectivos cargos que ocupan. Cuando se trata de un manual general de una entidad del Sector Parastatal, pueden incluirse los miembros que integran el Consejo de Administración o su equivalente.

5.- Antecedentes Históricos.-- Comprende una descripción de la géne-

sia de la entidad o del área descrita en el manual, en la que se indica la ley o decreto por la que se creó la misma, e incluye una mención de la información sobresaliente acerca de su desarrollo histórico. Puede -- contener además, los datos de las disposiciones jurídicas que hayan modificado cualquiera de los aspectos de la organización.

6.- Legislación o Base Legal.- Es una relación de los títulos de -- los principales ordenamientos jurídicos de los cuales se derivan las atribuciones de la entidad o de las unidades administrativas comprendidas en ella, según se trate de un manual general o específico, así como de los demás que le son aplicables en función de sus actividades.

7.- Atribuciones.- Comprende una transcripción textual y completa -- de las facultades conferidas a la entidad o a sus unidades administrativas, de acuerdo con las disposiciones jurídicas que dan base legal a sus actividades.

8.- Estructura Orgánica.- Se refiere a una descripción ordenada de los principales cargos y/o unidades administrativas de la dependencia, -- en función de sus relaciones de jerarquía. Es conveniente codificarla en tal forma que sea posible visualizar gráficamente los niveles de jerarquía y las relaciones de dependencia.

La descripción de la estructura orgánica debe corresponder a su representación gráfica en el organograma, tanto en lo referente al título de las unidades administrativas, como a su nivel jerárquico (de adscripción) y al orden de su presentación.

9.- Funciones.- Corresponde a la descripción de las actividades inherentes a cada uno de los cargos y/o unidades administrativas contenidas en la estructura orgánica, que le permiten cumplir con sus atribuciones legales. Por lo cual es recomendable:

- a) Que los títulos de los órganos sean los mismos que se señalan en el apartado de la estructura orgánica;
- b) Que la descripción de funciones siga el orden establecido en la estructura orgánica; y
- c) Que la descripción de las funciones se inicie con un verbo en tiempo infinitivo.

10.- Organograma.- Corresponde a la descripción gráfica de la estructura orgánica y debe reflejar, en forma esquemática, la posición de las unidades administrativas que la componen y sus respectivas relaciones, --

niveles jerárquicos, canales formales de comunicación, líneas de autoridad y responsabilidad, supervisión y asesorías. ↘

11.- Descripción de Puestos.- Este apartado se refiere al caso de un manual de organización para una unidad administrativa en particular, cuando los componentes de la estructura orgánica de ésta correspondan a puestos específicos. (ejemplo los manuales departamentales). (6)

### 3.- Carta de Organización.

La carta de organización es la representación gráfica de los puestos dentro de un orden de niveles jerárquicos, de autoridad, responsabilidad y comunicación que integran una unidad de trabajo y la posición de ésta en la estructura general de la institución.

Cabe hacer notar que la carta de organización vendrá a ser la fotografía de la institución en un momento dado, lo que quiere decir que dicha carta de organización nunca será de carácter estático, sino por el contrario tiene el carácter de dinámica, lo cual lógicamente se deberá al desarrollo de la institución. Louis A. Allen, en su libro "La función Directiva como Profesión", dice: "Tal vez la deficiencia más grave de estas gráficas reside en los cambios constantes que se operan en el personal y en las instituciones y que hacen que en su mayor parte las gráficas resulten anticuadas y obsoletas, antes de que se publiquen".

Esta afirmación que hace Louis A. Allen es completamente cierta, -- puesto que en muchas empresas que poseen su carta de organización, se ha llegado al grado que al terminar de laborar, la carta de organización ya es inoperante.

La única forma en que se podrá tener la carta de organización u organograma completamente fiel y real en cualquier momento, sería la de tener a una persona que entre sus diversas funciones que realizara dentro de la institución, una de ellas fuera la de tener actualizada dicha carta de organización.

Con base en la información obtenida a través del análisis de puestos o en su caso, proporcionada por el jefe de la unidad administrativa de que se trate, se representará gráficamente por medio de un casillero, cada uno de los puestos de la unidad de trabajo, anotando el nombre de los mismos y uniéndolos por líneas que marquen la dependencia y comunicación entre los diferentes puestos y estableciendo, según la altura en la que se coloquen, la jerarquía de los mismos.

La elaboración de la Carta de Organización, es otro producto del análisis de puestos, y asimismo de igual manera que los diagramas de flujo y manuales de procedimientos son también derivados del mismo análisis.

#### 4.- El Manual de Procedimientos.

Los manuales de procedimientos son aquellos instrumentos de información en los que se consignan en forma metódica, las operaciones que deben seguirse para la realización de las funciones de una entidad o de varias de ellas.

Los procedimientos administrativos son un conjunto de operaciones - ordenadas en secuencia cronológica, precisas en forma sistemática de hacer un determinado trabajo de rutina.

El manual de procedimientos contiene la descripción de operaciones que deben seguirse en la realización de las funciones de una entidad, o de dos o más de ellas, cuando se trata de procedimientos macroadministrativos. Incluye además los puestos o unidades administrativas que intervienen, precisando su responsabilidad y participación.

Suele contener información y ejemplos de los formularios, autorizaciones o documentos necesarios, máquinas o equipo de oficina a utilizar y cualquier otro dato que pueda auxiliar en el correcto desarrollo de las actividades. Comprende los siguientes apartados:

##### A.- Identificación.- Comprende los siguientes datos:

- a) Nombre oficial de la entidad;
- b) Nombre completo del o los procedimientos a que se refiere el manual;
- c) Nombre de la unidad coordinadora cuya función básica corresponde a los procedimientos señalados. v.gr., para el manual de procedimientos de adquisiciones: la Dirección o Departamento de Adquisiciones;
- d) Número de identificación del o de los procedimientos, en su caso;
- e) Lugar y fecha de elaboración;
- f) Número de revisión, en su caso;
- g) Responsable de su elaboración; y
- h) Cantidad de ejemplares impresos.

B.- Índice o Contenido.- Es una relación de los capítulos que constituyen la estructura del documento.

C.- Prólogo y/o Introducción.- Su objeto es explicar al lector del manual lo que es el documento y los propósitos básicos que se pretenden cumplir a través de él. Además, incluye información acerca de los destinatarios del manual, cómo se usará, y cómo y cuándo se harán las revisiones y actualizaciones. Conviene que contenga un mensaje y la autorización de la máxima autoridad de la áreas comprendidas en el manual.

D.- Objetivo de los Procedimientos.- Debe contener una explicación de los propósitos que se pretende cumplir con los procedimientos.

E.- Áreas de Aplicación.- Este apartado contiene una relación de las unidades administrativas que intervienen en los procedimientos y la delimitación precisa de sus respectivas responsabilidades. Es conveniente que la presentación de dichas unidades se lleve a cabo en el orden en que intervienen dentro del procedimiento.

F.- Políticas o Normas de Operación.- A fin de facilitar el cumplimiento de las responsabilidades de los distintos elementos que participan en el desarrollo de los procedimientos, es necesario determinar en forma explícita las políticas, criterios o lineamientos generales que les permitan realizar sus actividades sin tener que consultar constantemente a los niveles jerárquicos superiores.

G.- Descripción de las Operaciones.- En este apartado se deben presentar por escrito, en forma narrativa y secuencial, cada una de las operaciones que hay que realizar dentro de un procedimiento, explicando en que consisten, cuándo, cómo, con qué, dónde y en cuánto tiempo se hacen, señalando los órganos responsables de su ejecución.

Cuando la descripción del procedimiento sea general, y por lo mismo comprenda varias áreas, debe indicarse para cada operación, la unidad administrativa encargada de su ejecución. Si se trata de una descripción detallada dentro de una unidad administrativa, debe indicarse el puesto responsable de la ejecución de cada operación. Es conveniente codificar las distintas operaciones, de manera que se facilite su comprensión e identificación aún en los casos de varias alternativas en una misma operación.

H.- Formularios o Impresos.- Las formas impresos que se utilizan dentro de un procedimiento deben también formar parte del manual, ya --

sea intercalándolos en el procedimiento en que se originan o incluyéndolas como apéndices del mismo. En la descripción de las operaciones que impliquen el uso de los formularios, deben hacerse referencias precisas de éstos, utilizando para ellos números indicadores.

I.- Diagrama de Flujo.- Los diagramas de flujo reflejan en forma gráfica la secuencia en que se realizan las operaciones de un determinado procedimiento y/o recorrido de las formas o los materiales. Muestran las unidades administrativas (procedimiento general), o los puestos que intervienen (procedimiento detallado), para cada operación descrita y pueden indicar, además, el equipo que se utilice en cada caso. Se utilizan principalmente en el análisis de los procedimientos, sin embargo, -- presentados en forma sencilla en el manual, proporcionan una descripción sintética de conjunto que facilita la comprensión de los mismos.

Para facilitar su comprensión, se recomienda el uso de símbolos simplificados, tales como los utilizados en los diagramas de bloques, o -- bien diagramas con siluetas representativas de personas, formas, materiales, equipo e instalaciones, cuya disposición represente los recorridos, operaciones y ubicación física de los implementos de trabajo. (ver anexo 1 y 2 respectivamente) (7).

#### D.- LAS UNIDADES DE ORGANIZACIÓN Y MÉTODOS.

Sin duda que para llevar a efecto todo proceso organizativo y reorganizativo en una institución, se hace menester contar con personal calificado y especializado en el manejo de todos los instrumentos de análisis administrativo, así también, se debe contar con un espacio físico en donde llevar a cabo sus funciones. A las personas se les denomina Analistas y Unidad de Organización y Métodos al lugar donde desarrollan su trabajo.

El Acuerdo Presidencial de 28 de Enero de 1971, estableció las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas, determinó que en todas las entidades del Sector Público Federal se establecieran Comisiones Internas de Administración (CIDA) -- hoy en día llamadas Comisiones Internas de Administración y Programación (CIDA-P)--, presididas por -- los titulares o por aquellos funcionarios en los que se delegue autoridad suficiente, para el planeamiento y ejecución de las reformas internas de su dependencia y que se crearan Unidades de Organización y Métodos (UOM) encargadas de analizar y proponer medidas de racionalización administrativa, que operen como órganos asesores de los funcionarios que tuvieran a --



su cargo introducir las reformas que se han denominado microadministrativas por corresponder al ámbito y responsabilidad internos de cada entidad.

Las Unidades de Organización y Métodos deberían ser, además, el enlace y apoyo de las reformas de carácter macroadministrativo -que atañen a dos o más entidades-. De esta manera, las Unidades de Organización y Métodos son una de las bases fundamentales para promover el constante perfeccionamiento de la administración pública.

El objetivo de las Unidades de Organización y métodos (UOM) es contribuir al mejoramiento administrativo de la dependencia, asesorando a sus funcionarios y empleados en aquellos aspectos de organización y procedimientos que permiten elevar, de una manera sistemática y permanente, la eficiencia de las entidades del Sector Público.

Las Unidades de Organización y Métodos llevan a cabo como función general el estudio y análisis de la organización y los métodos de trabajo de la dependencia con el fin de proponer y, en su caso, diseñar, implantar o actualizar los sistemas que le permitan elevar su eficiencia -para alcanzar los objetivos que tenga establecido, mediante el aprovechamiento racional de los recursos humanos, materiales y financieros de que se disponga. Para ello será menester cumplir con los siguientes rubros:

I.- Estudiar y analizar permanentemente la estructura y funcionamiento de la dependencia. Y en base a ello:

- 1.- Proponer y, en su caso, adaptar los sistemas administrativos y las modificaciones que permitan elevar su eficiencia.
- 2.- Diagnosticar sobre los métodos de operación y los sistemas de información.
- 3.- Diseñar los sistemas más eficientes y comparar las distintas opciones para seleccionar la más adecuada, incluyendo el estudio de los métodos manuales, mecanizados o electrónicos -en coordinación con las Unidades de Sistematización de Datos- y llevar a cabo, de la manera más eficiente, las funciones administrativas.
- 4.- Formular los manuales administrativos que incluyan todos los elementos necesarios para cada sistema aprobado, observar su aplicación y mantenerlos actualizados.

II.- En coordinación con los órganos jurídicos correspondientes ade-

cular la organización y las funciones de la dependencia a las disposiciones jurídicas internas. Y en base a ello:

- 1.- Colaborar en la clasificación y registro de las normas que regulan las actividades de la Institución, particularmente de los reglamentos, instructivos y circulares internas.
- 2.- Formular proyectos de reglamentos, instructivos, circulares e instrumentos administrativos similares, necesarios para la operación de los sistemas administrativos.

III.- Asesorar a los órganos de la dependencia que lo soliciten en la interpretación y aplicación de técnicas administrativas. Y en base a ello:

- 1.- Elaborar conjuntamente con esos órganos el programa de implantación y los instrumentos de control de los nuevos sistemas o de las modificaciones a los ya establecidos.
- 2.- En colaboración con la Unidad de Recursos Humanos, capacitar y adiestrar, en caso necesario, a los encargados de la implantación y operación de los sistemas administrativos aprobados.

La diversidad de situaciones administrativas que presentan los organismos gubernamentales, los obliga a una búsqueda constante de nuevas técnicas que les auxilien en la tarea de elevar su eficiencia.

Los medios de análisis administrativo que se requieren para estudiar la estructura y el funcionamiento de una dependencia, estarán condicionados al grado de desarrollo tanto en las Unidades de Organización y Métodos como de la entidad a la cual sirven. Las técnicas más elaboradas no serían aplicables, de manera general, en una dependencia que no tuviera las condiciones adecuadas.

Las técnicas e instrumentos de trabajo de las Unidades de Organización y Métodos, que utilizan para todo proceso organizativo y reorganizativo son entre otras: los organogramas, los diagramas de flujo, los cuadros de distribución del trabajo, el análisis de puestos, el análisis y diseño de formas, la investigación documental, las entrevistas y cuestionarios. También se podrán emplear las técnicas aplicables a la medición del trabajo, la distribución del espacio y la utilización del mobiliario y el equipo de oficina.

Hoy en día se recurre al estudio interdisciplinario para resolver --

los problemas administrativos. Asimismo se ha introducido a la administración del Sector Público, con resultados altamente satisfactorios, el enfoque de sistemas y el equipo electrónico para el procesamiento de datos, pues el desarrollo de un sistema de información auxilia a todos los niveles de la organización para tomar decisiones cada vez más correctas y oportunas. (8)

Por todo lo anteriormente descrito en el inciso precedente, y conociendo concretamente el objetivo que persigue una Unidad de Organización y métodos, así como las funciones que debe realizar y los medios que debe utilizar para llevar a efecto dichas funciones; sólo nos resta hablar sobre el análisis de organización y métodos, sobre el elemento dinámico organizador y reorganizador de sistemas, buscador de soluciones alternativas y óptimas para lograr el mejoramiento administrativo de la administración pública.

Las Unidades de Organización y Métodos requieren del concurso de técnicos y profesionales de distintas especialidades. Estas personas, como ya lo hemos citado, reciben el nombre genérico de Analistas y se encargan de recopilar y analizar información, con el fin de presentar soluciones alternativas a los problemas cuyo estudio se les encomienda, así como de asesorar en la implantación de las reformas que se propongan.

Es conveniente que los Analistas de Organización y Métodos tengan conocimientos de administración general, teoría de la organización y teoría de sistemas; que conozcan de metodología de la investigación y el manejo de las diferentes técnicas e instrumentos útiles para el análisis administrativo. En particular, debe conocer lo referente a análisis de la organización, análisis y simplificación de operaciones, distribución del espacio físico, diseño y control de formas y elaboración de manuales administrativos.

Asimismo deben estar informados acerca del uso de las máquinas y equipo de oficina, de la sistematización electrónica de datos, de la investigación de operaciones, la ingeniería de sistemas, elementos de estadística general y aplicada, las técnicas de administración de personal y se recomienda tenga nociones de contabilidad. (9)

Estos son los conocimientos básicos, específicos y complementarios que debe tener un Analista de Organización y Métodos, con el fin de poder laborar con eficiencia y eficacia requerida.

ANALISIS DE PUESTOS

JURISDICCION No. \_\_\_\_\_

LOCALIDAD: \_\_\_\_\_

ESTABLECIMIENTO: \_\_\_\_\_

I.- ENCABEZADO

NOMBRE:

PUESTO:

CLAVE DEL PUESTO:

CATEGORIA:

DEPARTAMENTO:

SECCION:

SUELDO \$

S/SUELDO \$

COMP. \$

\$ TOTAL \$

ESCOLARIDAD (ULTIMO GRADO)

TIPO DE CONTRATO: FEDERAL ( ) COORDINADO ( ) SUBSIDIO ( )

JEFE INMEDIATO:

PUESTO:

PUESTO INMEDIATO SUPERIOR:

PUESTO INMEDIATO INFERIOR:

PUESTOS BAJO SU MANDO:

NOMBRE:

PUESTO:

CATEGORIA:

**DESCRIPCION GENERICA** (Pregúntese en qué consiste el trabajo, qué funciones lleva, qué fin tiene, etc.)

**DEFINICION DEL PUESTO:**

**DESCRIPCION ESPECIFICA:**

Funciones diarias y constantes (Recordar; qué, cómo, por qué, dónde, cuándo, con qué)

**HORAS DIARIAS**

**APROXIMADAS:**

ACTIVIDADES PERIODICAS (REPETIDAS A INTERVALOS REGULARES, AUNQUE NO  
DIARIAS)

HORAS DIARIAS

APROXIMADAS:

ESPECIFICACION

ESCOLARIDAD:

CONOCIMIENTOS ACADEMICOS ADQUIRIDOS:

EXPERIENCIA REQUERIDA:

RESPONSABILIDAD (INFORMACION, EQUIPO, No. DE PERSONAS A SUPERVISAR)

ESFUERZO (COMPLEJIDAD DE LAS LABORES, CONCENTRACION Y VOLIMEN DE TRABAJO)

MEDIO AMBIENTE

COMODIDAD EN EL TRABAJO (TEMPERATURA, ILUMINACION, LIMPIEZA)

RIESGOS (SE REFIEREN A ACCIDENTES DE TRABAJO Y A ENFERMEDADES PROFESIONALES)

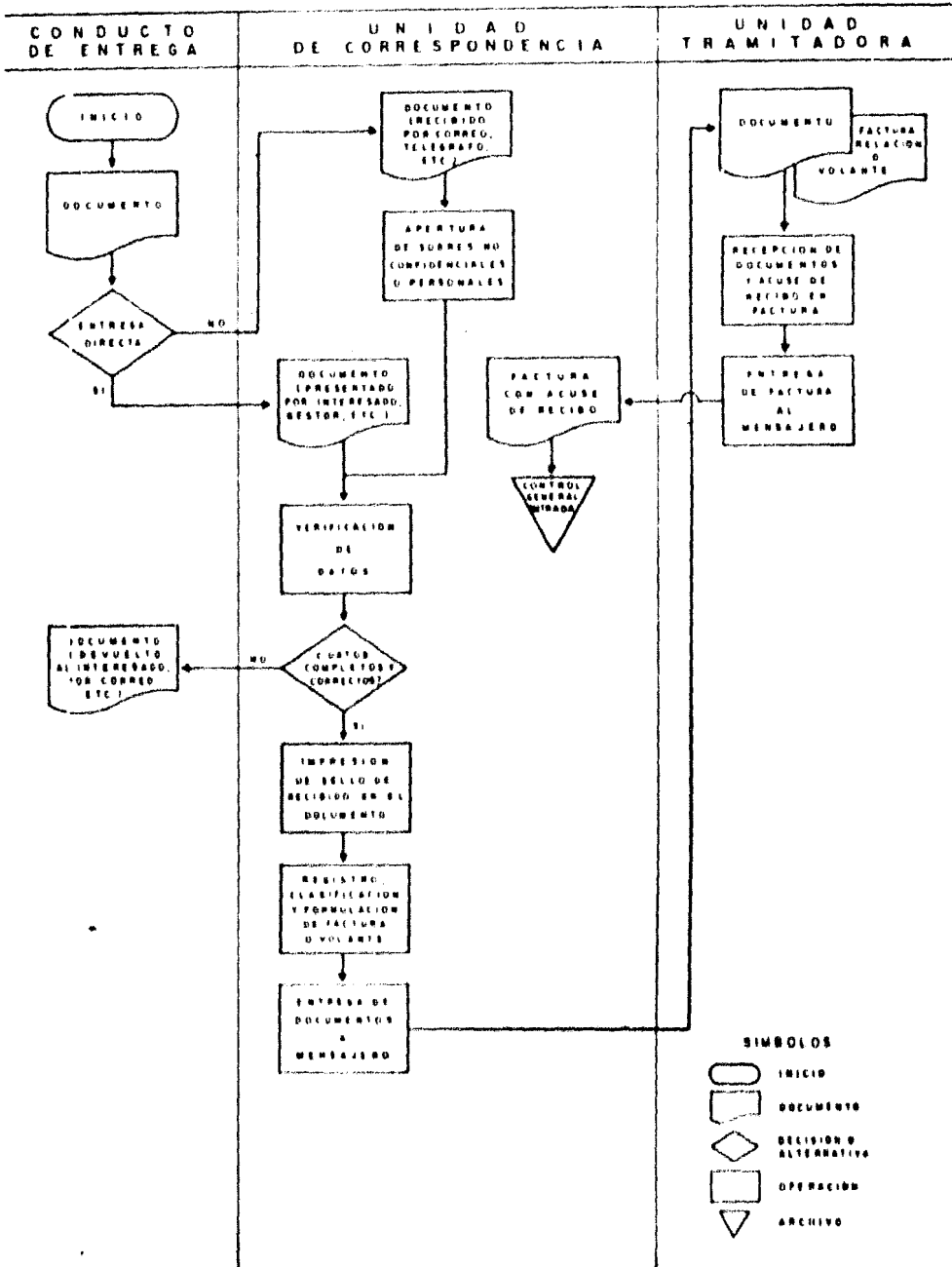
Analizó:

Fecha:

Revisó:

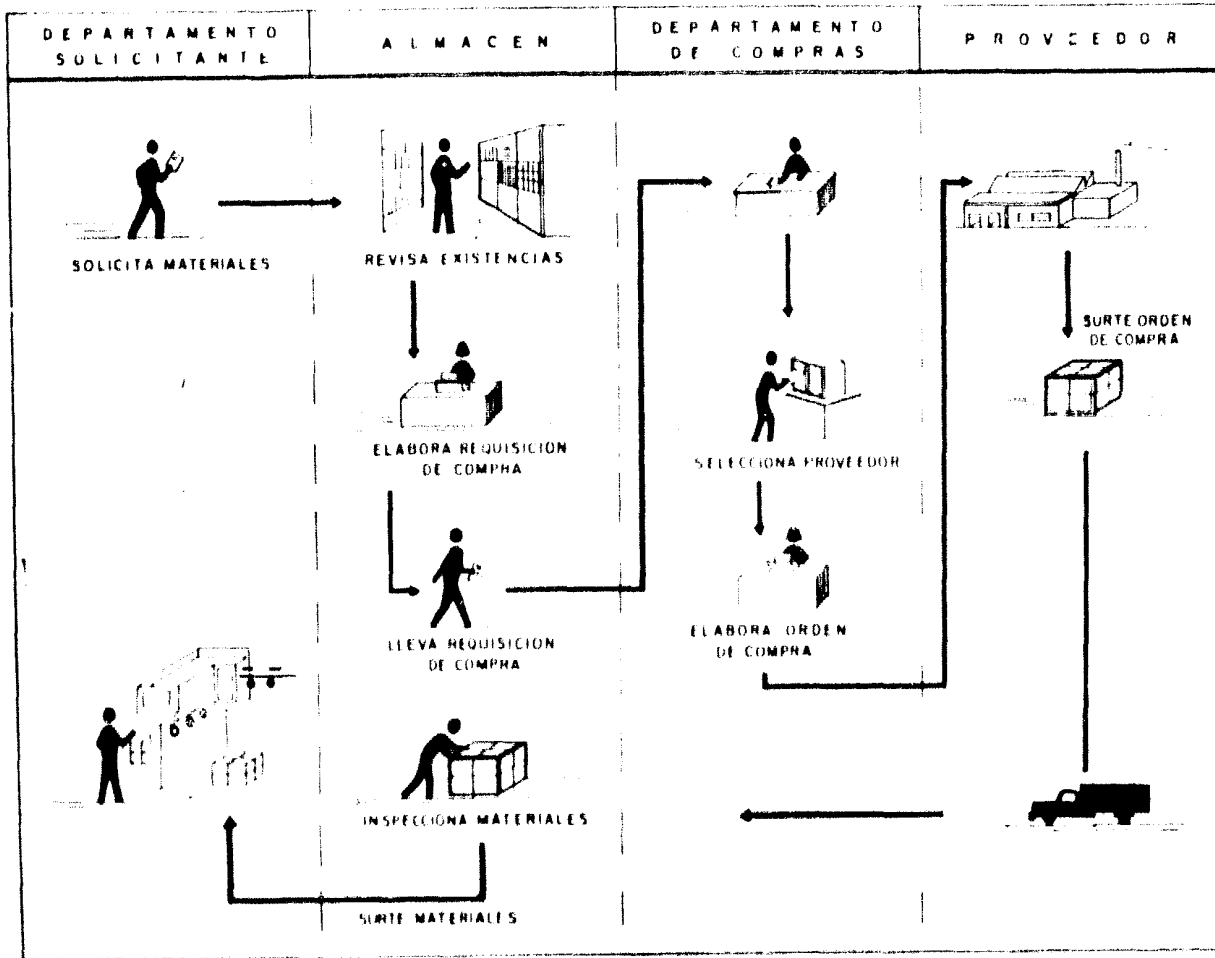
Fecha:

**PROCEDIMIENTO PARA LA CORRESPONDENCIA DE ENTRADA  
EN UNA ENTIDAD DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL**





# DIAGRAMA DEL PROCEDIMIENTO DE ADQUISICION DE MATERIALES



## CAPITULO VII.

IMPERFECCIONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

## A.- INTRODUCCION.

En este último capítulo, nos abocaremos a describir y a analizar algunas de los grandes males o imperfecciones que a la fecha adolece la administración pública tanto en el campo teórico como en el práctico.

En la actualidad la teoría administrativa padece de básicas imperfecciones, entre las más importantes tenemos: agobiante erudición, demasiado empirismo, profusión de concepciones y nomenclaturas, neblina en principios y raíces y una desconcertante perspectiva.

La erudición es necesaria cuando se trata de una toma de inventario de conocimientos administrativos, para saber lo que hay y de donde partir para continuar. Pero llevada al extremo, confunde más que aclara.

Agrégase a la erudición exagerado empirismo. En administración se viene ostentando vasta y rica experiencia, sólo en parte, y de modo comperimentado y diásporo, tratado por la razón. Es necesario vincular ésta al empirismo.

La profusión de concepciones y nomenclaturas se presta al equívoco y engendra perplejidad e indecisión, hasta el punto de que, ofuscado por la multiplicidad y heterogeneidad de inconexas orientaciones, tiene uno que empezar por ponerse de acuerdo consigo mismo.

La neblina en principios y raíces, por lo común de misteriosa emergencia, acentúa la penumbra en que se debate la teoría de la administración; la lógica brilla por su ausencia en una experiencia inmensa poco fertilizada por la razón, quedando suplantada por un memorismo inútil recitador de dogmas administrativos.

Desconcertante perspectiva. La exuberancia de ideas en la civilización, considerada como última fase de una cultura, emparejase con la penuria del cerebro virgen. La plétora de pensamiento entera y congestiona las mentes. La civilización es una selva y la administración otra, aunque semicivilizada.

Así, el ámbito total administrativo exhibe, junto a la frondosidad, el páramo; junto a magníficas autopistas, como la cibernética y la investigación de operaciones, el humilde sendero. Numerosas y mal entrelazadas rutas, de direcciones arbitrarias, surcan la selva administrativa, mixtu-

re de naturaleza y civilización.

Sobre la presunta zona primordial, llueve un bombardeo de disparates -  
definiciones. Hay que trocar este centro brumoso en un centro nítido: mu-  
ltiplicar los escasos caminos radiales y transversales; proveer al admini-  
strador de un sistema bien trazados de principios y criterios para que, --  
con este repertorio, recorra todas las rutas, y vitalice y racionalice --  
funciones y técnicas.

Se hace necesario un renacimiento. Erudición, empirismo, concepcio-  
nes nomenclaturas, raíces, principios, entran en la perspectiva selvática  
que, mostrando una ciencia todavía embrionaria y descriptiva, no reclama  
un texto, unas variantes ni una terminología más.

Se necesita una reforma radical: volver a los orígenes, hacerse cues-  
tión de lo que la administración sea, redescubrirla.

La teoría administrativa tiene que renovarse con la razón, revivir,  
volver a nacer con ella. Se trata, pues, de un renacimiento; de un serio  
propósito de racionalizar la magnífica y valiosa experiencia administ<sup>r</sup>  
va, de crear una lógica administrativa que sustituya las manidas recetas  
por principios y criterios bien fundados y de limpio y acendrado origen.

Ahora bien, el titánico empeño nos debe inducir a evocar una de las  
mentes más lúcidas y profundas que la humanidad ha conocido. En sus medi-  
taciones del Quijote, Ortega y Gasset proclama: "La negación aislada es -  
una impiedad. Quien niega contrae la obligación de edificar una nueva ---  
afirmación. Se entienda, de intentarlo."

Así también, quien alrea la imperfección actual de la teoría de la -  
administración, impónese el deber de superarla. La administración funcio-  
nal, propendiendo a la racionalización de la vasta experi<sup>e</sup>ncia administ<sup>r</sup>  
tiva, no es más que un tenaz y recio empeño de superación. (1)

## B.- ENFOQUE TEORICO DE LA ADMINISTRACION FUNCIONAL.

Hoy en día la administración pública mexicana atraviesa por una se-  
rie de imperfecciones -atenciones, insuficiencias, excesos y deficiencias-  
que adolece y que le ha impedido alcanzar el equilibrio de la misma.

La administración pública es un conjunto complejo de estructuras, --  
con funciones "definidas" y con objetivos claramente predeterminados, pe-  
ro desgraciadamente con un mínimo de gentes bien intencionadas y convenci-  
das de que administrar es "servir", servir es "voluntad", voluntad de que

rer y poder hacer las cosas bien en beneficio de una sociedad.

La reorganización administrativa se hace necesaria, si no totalmente, si en grandes proporciones. Se requiere establecer una administración más funcional, más lógica y congruente. Se hace menester buscar y realizar una administración pública más identificada con el medio ambiente que la circunda.

Antes de circunscribirnos al señalamiento y análisis de algunas imperfecciones tipo que adolece nuestra administración pública mexicana, creemos conveniente hacer un desglosamiento substancial de lo que es la administración funcional, punto de vista bajo el cual se hará el análisis arriba señalado.

En su obra "La administración Funcional", Manuel M. Estrada nos dice que el objeto o materia de la administración, podría quizá resultar de la integración de los conceptos de función en algebra y en fisiología; de una relación de necesidad o dependencia, como de causa a efecto, propias de las ciencias deductivas, y de una relación de medio a fin, respectivamente, ambas relaciones debidamente aceptadas.

La doble adaptación podría consistir en considerar como relativa o condicionada la necesidad de dependencia y, por tanto, el concepto de causa, y en admitir que, en administración, función es actividad "voluntaria" que tiende hacia un fin.

Para ligar la causa con el fin, cabe preguntarse, cuál debe ser la causa relativa o condicionada del fin a que tiende la actividad voluntaria, o sea, el por qué del para qué, la causalidad de la finalidad. Si todo fuera perfecto, los fines serían innecesarios, lo que induce a pensar en la imperfección como causa. Toda imperfección (carencia, insuficiencia, exceso, deficiencia) "necesita" ser corregida; y la satisfacción de esa necesidad constituye el fin. La necesidad es relativa, pues no exige ser satisfecha toda o inmediatamente por cierta institución; y su satisfacción está condicionada a que existan medios adecuados para corregir la imperfección, y que se puedan disponer de ellos oportunamente. Pero éstas disponibilidades y su oportunidad también son relativas, ya que pueden cambiarse los límites del medio ambiente y el plazo. Hay pues, cierta elasticidad en los conceptos que rompe con la rigidez de lo absoluto e inmutable.

Si se supone cierta imperfección, y por ende una necesidad, por qué

o causa relativa (causa eficiente) del fin o para qué, éste a su vez necesitará o será causa relativa (causa final) de un qué o actividad voluntaria; y el qué, de un cómo, de un quién y un con qué; y éstos últimos tres, de un cuánto, o medios financieros; y todo ello, de un dónde, o medio ambiente, y de un cuándo, o tiempo. Más, para determinar, utilizar y combinar los factores o aspectos enumerados, hará falta un entre como expresión de su interrelación. Esta es una cadena de necesidades relativas.

Inversamente, si se disponen de los medios enumerados en clases, cantidades y calidades adecuadas y suficientes para satisfacer las necesidades expuestas, podría elegirse, entre las diversas acciones realmente posibles (resultante de comparar necesidades con disponibilidades) de la actividad voluntaria, de la facultad de actuar, la que parezca mejor, la -- que se muestre como más eficaz o productiva, la que ofrezca mayor relación posible o viable de fin a medios.

Las reflexiones precedentes desembocan al sintetizarlas, en el siguiente concepto de función, del que habré de derivar todos los demás sin derivarlo de ninguno de éstos: "función es toda actividad voluntaria que -- tiende hacia un fin, determinándose el conjunto de acciones imaginables -- en cierto campo y el sistema de las realmente posibles y eligiendo y consumando la acción real más eficaz". Cualquier función entraña, pues, el -- proceso de toda decisión.

Una vez analizado el concepto de función, se hace necesario, introducirnos a explicar en que consiste la administración funcional y para que nos sirva.

Del concepto de función y de su análisis que le precedió, infiérase que, si es el objeto de la administración, ésta resulta ser: ciencia de -- las funciones, del hacer, del fin y los medios, de la eficacia en la acción, del tránsito de de la actividad a la acción, de las necesidades, -- disponibilidades, posibilidades, relaciones y decisiones, de la combinación de medios para lograr cierto fin. De donde coordinando estas nociones:

"Administración es la ciencia cuyo objeto es el estudio de las funciones, para conseguir sus fines, combinando, con la mayor eficacia, los medios de todas clases necesarios o asignados".

Esta definición es aplicable a campos muy diversos: en el orden bélico, la eficacia o relación de fin a medios es destructividad y en el exis

te también, en la idea de maniobra, la de combinación, en sus diversas variedades, de los medios de acción: fuego y movimiento; en el Sector público, lo mismo que en los ámbitos agrícolas, industrial y comercial, la eficacia es productividad.

Concretamente, por lo tanto, podemos decir que administración pública, "es la ciencia cuyo objeto es el estudio de las funciones del Estado, para conseguir sus fines armonizando los del individuo con los de la sociedad nación y combinando para ello, con la mayor eficacia, los medios de todas las clases necesarios o disponibles".

Ahora bien, es importante hacer hincapié en lo que se entiende por eficacia en términos de la mayor generalidad; así vemos, que consiste en alcanzar al máximo la esencia de la ciencia o arte cuyas funciones se estudian. Tanto en administración pública como en administración privada, la esencia de la función de producción de bienes y/o servicios, perteneciente a la ciencia económica, según la ley del mínimo esfuerzo y máximo aprovechamiento, reside en la relación de fin a medios, en este caso productividad, que según se vió anteriormente, es una especie o forma de la eficacia.

Por otra parte, el concepto de función entraña el proceso de toda decisión, la cual es lo característico de la vida, pues en ésta a cada momento tenemos que decidir.

Hay pues, que conjugar la decisión, como esencia de la vida, con la esencia de la función producción de la ciencia económica. Se trata por consiguiente, de decidir lo más productivo.

Al derivar todo -principios y métodos- del concepto de función aplicado a la productividad, la administración se eleva al más alto rango como ciencia, pues una ciencia es tanto más ciencia cuanto más, con lo menos, explique lo más, del mismo modo que una acción es tanto más eficaz o productiva cuanto más, con lo menos, logre lo más.

En lo recién expuesto, consiste la raíz científica de la administración funcional, la que posee además la raíz filosófica.

Una vez que hemos descrito en que consiste la administración funcional, nos introduciremos a ver cuál es la utilidad que nos brinda para la búsqueda de un equilibrio estructural y funcional de la administración pública.

La administración funcional nos sirve para procurar lo siguiente:

1.- Para corregir o superar las imperfecciones de la teoría de la administración y por ende de la práctica administrativa.

2.- Para cimentar sólidamente la administración pública y privada, con un sistema de principios y criterios establecido como nexo o factor común, y firme base funcional científica y filosófica.

3.- Para crear y difundir una lógica genuinamente administrativa; para enseñar o discurrir con soltura y seguridad en cuestiones administrativas; para descubrir y corregir imperfecciones en el propio trabajo; y para captar, plantear y orientar o resolver cualquier problema de ejecutivo o funcionario.

4.- Si la administración funcional constituye sólido cimiento de la administración pública y privada, y le brinda una lógica genuinamente administrativa, claro es sin duda, fomento y promueva la formación y desarrollo del funcionario o ejecutivo. (2)

No es mi intención hacer un análisis exhaustivo y detallado sobre la administración funcional, que es sumamente extenso en cuanto a su desarrollo. Más bien, pretendemos circunscribirnos concretamente a escoger, describir e interpretar todos aquellos conceptos, principios y criterios que sean de utilidad para poder explicar las imperfecciones que adolece la administración pública mexicana; partiendo de la idea de que la administración funcional nos sirve para corregir o superar dichas imperfecciones, - que como vamos a ver adelante, han obstaculizado el equilibrio y desarrollo de la administración pública.

#### CONCEPTOS.

Analizaremos aquellos que consideramos como los más importantes herramientas teóricas que nos puedan servir para nuestro cometido:

1.- Actividad y Acción.- La actividad se define como la facultad o potencia de obrar, actuar, de realizar actos. La acción en cambio, es actuación, realización de cierto acto, ejercicio de la potencia que la actividad entraña.

Si la actividad es facultad de obrar, de actuar en determinado campo de acciones, habrá primero que explorarlo para descubrir acciones concebibles o imaginables, a primera vista, aparentemente posibles, descartar luego las que, estudiadas más de cerca, se revelen como imposibles o irrealizables, para quedarse solo con las realmente posibles y elegir entre -

ésta la mejor y consumarla.

Esta consumación es ya acción, acción real, realizable y realizada; y remate de la actividad.

La acción general posible o imposible, es el género; la acción posible, realmente posible, es la especie; y la mejor acción realmente posible, es la acción realizable elegida. Por acción mejor entendemos la más eficaz (o productiva); y por eficacia (o productividad), la relación de fin a medios en toda acción. No hay acción sin fin, porque sin fin carecería de sentido un hacer por hacer. Y no hay fin sin acción, porque alguna acción requerirá el fin, ya que, si no necesitara ninguna, el fin estaría ya realizado, sería ya realidad y, por definición, dejaría de ser fin.

Actividad, pues, incluyendo en ella el ejercicio de la facultad de obrar, es el tránsito del género a la especie y de ésta al individuo; del campo de acciones de la misma naturaleza, posibles o imposibles, al de las realmente posibles y de éstas a la más eficaz, a la elección y consumación de la que ofrezca y arroje mayor relación de fin a medios, la que con menores o más sencillos medios consiga mayor y/o mejor resultado, la que más, con lo menos, logre lo más.

2.- Función.- Como coronación de lo expuesto, se deduce la definición siguiente:

Función es toda actividad voluntaria que tiende hacia un fin. Y actividad, es la capacidad o potencia de transitar con la mayor eficacia, del conjunto de acciones imaginables, en determinado campo, al sistema de las realmente posibles y, de éstas, a la elección y consumación de la acción real más eficaz para alcanzar cierto fin.

No obstante, función y actividad unáense como sinónimos, aunque sin olvidar la diferencia que los distingue.

3.- Estructura de la Acción.- Examinando atentamente cualquier acción, descúbrense su esencia o naturaleza; qué es, en qué consiste, o sea, qué se hace; y además, para qué se hace, su fin.

El fin a para qué requiere un por qué, una causa. No se concibe un fin que no responda a una necesidad o conveniencia. Ni una necesidad o conveniencia que no radique en una imperfección, sea ésta carencia, insuficiencia, exceso o deficiencia. El fin por consiguiente, equivale a la corrección de una imperfección, a la satisfacción de una necesidad o con-



veniencia, a la eliminación de una causa. El para qué, al lograrse, elimina el por qué.

Si suponemos, por ejemplo, que cierto producto no existe en el mercado, o no basta para abastecerlo, o se halla en exceso, o es de calidad deficiente, tal imperfección (por qué o causa) implica la necesidad de corregirla y la satisfacción de esa necesidad será el para qué o fin de la función o actividad consistente en fabricar ese producto en la cantidad y de la calidad que el mercado requiera. Otro tanto ocurriría si el adestramiento o capacitación en una institución no existiese o fuera insuficiente, excesivo o deficiente.

Completándose el análisis de la acción resulta:

Para determinar un fin o para qué, la satisfacción de una necesidad o conveniencia, hace falta conocer la imperfección que la causa, el por qué.

Para lograr el fin o para qué, se precisa una acción o qué hacer --- (producir o vender tal producto, prestar algún servicio).

Para realizar la acción, hay que saber, saber hacer y hacer el cómo, o sea, conocer y aplicar un procedimiento o manera de hacerlo, el medio técnico o ideal.

Para aplicar el procedimiento hay que contar con quién o quiénes y con qué hacerlo, esto es, con medios humanos y materiales.

Para contar con medios técnicos humanos y materiales, hay que disponer de medios financieros, el cuánto.

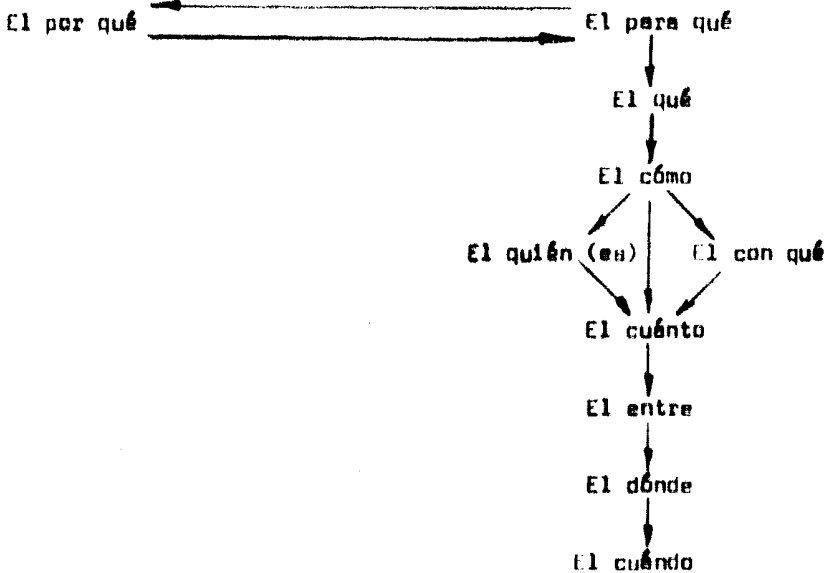
Para determinar, manejar o utilizar, combinar y relacionar todos los medios enumerados, con vistas a la consecución del fin, se precisan otros medios denominados administrativos, el entre o interrelación, pues esta es la esencia del hacer, del desarrollo de la acción con ciertos medios para lograr el fin.

Y para todo lo anterior, se necesita espacio o medio ambiente, interno y externo, el dónde, y tiempo, el cuándo.

Tal es la estructura de la acción, basada en la dependencia lógica de unos aspectos respecto de otros, representativa de la Cadena Promotora o Activadora de la Acción, cuya estructura se grafica a continuación:

(La causa) conocer la  
imperfección

(El fin) satisfacción de  
una necesidad



**4.- Estructura de la Actividad o Función.-** La función o actividad - según su definición, consiste en el tránsito de las acciones imaginables en determinado campo a las realmente posibles y, de éstas, a la elegida como la más eficaz o productiva, la cual ha de ser después consumada o ejecutada. Es decir, la que más, con lo menos, logre lo más; la que con menores y/o más sencillos medios consiga el mayor y/o mejor resultado.

Una vez explicamos este tránsito de la función o actividad, de la manera siguiente:

**Possibilidad imaginable de acción.-** es la definida sólo por las necesidades lógicas en medios derivadas del fin, sin tener todavía en cuenta las disponibilidades reales del medio ambiente interno y externo. La posibilidad imaginable se identifica, pues, con las correspondientes necesidades lógicas.

**Possibilidad real de acción.-** es toda posibilidad imaginable, cuyos - necesidades lógicas en medios son a lo sumo iguales a las disponibilidades reales del medio interno y externo.

Las posibilidades de acción, tanto las imaginables como las realmente

te posibles, pueden ser totales o completas, cuando tienen determinaciones concretas o precisiones cuantitativas y/o cualitativas en todos los aspectos; y parciales o incompletas, cuando abarcan sólo uno o varios aspectos, pero no todos. Mientras no se advierta otra cosa, al hablar de posibilidades de acción se sobreentenderá que son reales y totales o completas.

La clasificación por aspectos de las posibilidades de todo tipo se sujetarán a lo siguiente:

- a) Posibilidades causales, en el por qué.
- b) Posibilidades teleológicas o finales, en el para qué.
- c) Posibilidades esenciales, en el qué.
- d) Posibilidades técnicas o de procedimiento, en el cómo.
- e) Posibilidades humanas, en el quién.
- f) Posibilidades materiales, en el con qué.
- g) Posibilidades financieras, en el cuánto.
- h) Posibilidades ambientales o ecológicas, en el dónde.
- i) Posibilidades temporales, en el cuándo.
- j) Posibilidades de interrelación o administrativas, en el entre.

Al proceso enunciado en la definición de función hasta decidir la acción real más eficaz, se le denomina cadena decisoria. Esto resulta -- ser por consiguiente, una serie de funciones, cada una caracterizada por un verbo, o cadena funcional, un largo y prolijo proceso de acciones o posibilidades imaginables, cada una con su cadena promotora o activadora, relativa a necesidades lógicas, acentuado en las acciones o posibilidades realizables, en cada una de las cuales se consideran necesidades lógicas y disponibilidades reales, y rematado en la elección y realización de la acción o posibilidad realizable más eficaz o productiva.

La misma figura de la estructura de la acción sirve para representar la estructura de la función o actividad; y recibe el nombre de pirámide funcional.

5.- Clasificación de funciones.- La primera y más importante clasificación de funciones que se sugiere en el concepto y estructura de la función es por factores correlativos, en la actividad, los que se llamó aspectos en la estructura de la acción:

- a) Funciones causales o del factor causal (por qué): Investigar, de componer, coordinar e integrar imperfecciones.

- b) **Funciones teleológicas o finales o del factor teleológico (para qué):** servir a la comunidad, obtener utilidades.
- c) **Funciones esenciales o del factor esencial (qué):** producir bienes y servicios, vender, etc..
- d) **Funciones técnicas o del factor técnico (cómo):** simplificar, perfeccionar, implantar, desarrollar procedimientos, otros.
- e) **Funciones humanas o del factor humano (quién):** seleccionar, contratar, registrar, adiestrar, calificar, remunerar, motivar personal, otros.
- f) **Funciones materiales o del factor material (con qué):** comprar, --arrendar, fabricar, transportar, recibir, inspeccionar, instalar, diseñar, almacenar, conservar, importar material (equipo, terreno edificio, materias primas, suministros, formas impresas, otros).
- g) **Funciones financieras o del factor financiero (cuánto):** obtener, distribuir, prever, ingresar, egresar, invertir, utilizar, contabilizar, pagar, otorgar créditos, cobrar, otros.
- h) **Funciones ambientales o del factor ambiente (dónde):** explorar, investigar, utilizar, aprovechar, adaptar, (o adaptarse), acondicionar el medio ambiente, distribuir el espacio, investigar el mercado, tanto en lo relativo a su amplitud y tendencia como al producto y a la previsión de las ventas.
- i) **Funciones temporales o del factor tiempo (cuándo):** tomar, economizar, distribuir, ajustar tiempo, fixar fechas, plazos, orden de prelación o urgencias, periodicidad, frecuencia, duración, velocidad, desechar o ocios; incidir, encolunar, simultanear acciones, otros.
- j) **Funciones administrativas o del factor administrativo (entre):** son las concernientes a la interrelación; determinar, manejar o --utilizar, combinar, coordinar, relacionar causas, fines, funcio--nes, acciones y medios, resultados de todas clases; como las funciones abarcan todo lo enumerado, el factor administrativo, en --efectiva, define, utiliza, maneja y combina funciones o activida--den, y por consiguiente, todos los demás factores; el factor administrativo, esta es, la administración propiamente dicha, agrupa y condensa todas sus funciones en estas cuatro: planeación, organización, dirección y control. Estas funciones administrativas --

serán enseguida definidas y forman cadenas.

Las funciones causales, teleológicas y esenciales son funciones generales, pues aluden a la causa, fin y esencia de las actividades, a lo más general, sin particularizar en cuanto a medios.

Las funciones técnicas, humanas, materiales, financieras, ambientales y temporales son funciones especiales, pues especifican o particularizan.

Las funciones administrativas son consideradas aparte, y las constituyen: planeación, organización, dirección y control.

Toda función comprende todos los factores (o en sus acciones y posibilidades, todos los aspectos), pero prepondera uno de ellos o una relación entre factores o aspectos: así, otorgar crédito al cliente alude a la relación entre crédito (cuánto), cliente (quién) y venta (qué); la función de comprar material relaciona preponderantemente el material (con qué) con el proveedor (dónde y quién) y con el importe y precio de la compra (cuánto).

6.- Cadena administrativa.— Siendo la administración la ciencia del hacer, todo debe tender directa o indirectamente, como se ha visto al analizar el concepto de función, a la acción como tal, a la ejecución.

Por lo tanto:

a) Para que la acción se ejecute con la mayor eficacia o productividad, es necesario elegirla como la más eficaz o productiva dentro de la función o actividad a que pertenezca, definirla, determinando en qué consiste, precisar por qué, para qué, cómo, con quién o quiénes, con qué, -- con cuánto, dónde y cuándo se hace y descomponerla en funciones o actividades que la integren; en suma planearla.

b) Pero, en la imposibilidad de que una sola persona desarrolle todas estas funciones, si no son pocas, sencillas y de corta duración, habrá que agruparlas en órganos, combinar y relacionar éstos y fijarles medios; es decir, organizar la acción.

c) Además, habrá que activar esos órganos, con el ejercicio del mando, y coordinar la actuación; esto es, dirigir la acción.

d) Con todo lo anterior, la acción se podrá ya ejecutar, pero habrá que comprobar que no se desvíe de lo planeado, organizado y dirigido y corregir las posibles desviaciones en el sentido más conveniente (más efi-

caz o productivo); o sea, controlar la acción.

De lo dicho resulta la cadena administrativa, con sus cuatro funciones: planeación-organización-dirección-control, las cuales pueden desarrollarse totalmente en ese orden cronológico o en sucesivas o escalonadas series, incluyendo, en cada una de éstas, la parte de cada función que permita iniciar o continuar una parte de la siguiente.

7.- funciones administrativas.— El análisis de la cadena administrativa conduce a definir las funciones que la integran.

- a) Planeación.— Es la función administrativa que consiste en elegir, entre las diversas posibilidades reales de acción completa, dentro del campo de cualquier función, la más eficaz o productiva; y en descomponer ésta en funciones o actividades subordinadas.
- b) Organización.— Es la función administrativa que consiste en la elección, dentro de la posibilidad real y completa de acción elegida en la planeación, de la combinación más productiva de funciones, al agruparlas, al relacionar y asignar estos grupos (órganos) y al determinarles medios de todas clases.
- c) Dirección.— Es la función administrativa que consiste en guiar un órgano o sistema de órganos -constituido y dotado de los medios necesarios-, en el desarrollo de las funciones planeadas que comprenda, ejerciendo el mando y coordinándolo, hacia el cumplimiento, de la manera y con los resultados más productivos, del fin asignado.
- d) Control.— Es la función administrativa que consiste en averiguar y corregir las desviaciones entre la ejecución de una acción y las decisiones adoptadas en la planeación, organización y dirección de la misma.

La ejecución no es realmente una función administrativa sino esencial o característica de una negociación o de cualquiera de sus partes u órganos; y aunque se desarrolla con sujeción a las funciones administrativas, corresponde al "qué", no al "entre". (3)

#### Principios y Criterios Administrativos.

Por principio administrativo se entiende se entiende toda verdad que se comprenda, directa o indirectamente, del concepto de función o de la -

estructura de la misma (pirámide funcional). Criterio, en cambio, es toda verdad, o norma para conocerla, derivada indirecta o mediatamente de ese concepto o estructura; o directa o indirectamente de uno o más principios. Todo principio o criterio expone una verdad, pero puede transformarse en norma o regla, al pasar del orden del conocimiento al de la acción, de -- "lo que es" más productivo, de "lo que debe ser" o "lo que se debe hacer", de la esencia implicada en su imprescindible verbo sustantivo en modo indicativo, a la acción que entraña la norma en su verbo activo en modo imperativo.

Existe una necesidad de los principios y de su sistema y jerarquía. Toda ciencia se compone de objeto, principios y métodos. Tan indispensables como el objeto (en la ciencia administrativa, el concepto de función) son los principios o verdades. La verdad es el primordial carácter de la ciencia. Y claro es que los principios no pueden provenir más que del objeto; al igual que los métodos deben apoyarse, además, en principios y -- criterios. Pero, si no se perfila de antemano el objeto de una ciencia -- (en nuestro caso de la administración), y no se fundan en él los princi-- pios, éstos salen sobrando o se les extrae de una experiencia sobre difu-- sa materia de estudio; y sobreviene el caos pseudocientífico.

Cualquier erudito administrativo puede comprobar que cada texto y su autor proclama principios distintos o con distinta enumeración. Por lo común, sin especificar de dónde salen ni cuales son su jerarquía y relaciones, sin constituir sistema.

A continuación señalaremos algunos principios, criterios o normas administrativas básicas que se consideran de suma importancia para el análisis que se pretende hacer sobre algunas imperfecciones que adolece nuestra administración pública mexicana.

1.- Supremacía del fin.— El fin lícito, realizado con medios lícitos, es lo supremo en toda función o sistema de funciones, tanto en su elección como en su cumplimiento; y no puede superarlo ni el conjunto de sus medios los que lógicamente determina y condiciona y de los cuales depende para su logro.

La norma de este principio determina, que toda función, o sistema de funciones, debe tender, sobre todo, a la elección o cumplimiento de un fin lícito con los medios lícitos que éste lógicamente determine y condicione y de los cuales ha de depender para su logro.

En un sistema de funciones o de órganos, el concepto del fin es relativo, pues el de cada función u órgano componente del sistema debe superdiarse, y entenderse como contribución, al fin de la función u órgano inmediatamente superior. Y la función como en biología, crea el órgano, que le debe quedar subordinado, como el medio al fin. En una función, según la cadena promotora, representada estructuralmente por la pirámide funcional, también es relativo el concepto del fin.

2.- Productividad o eficacia.- Si se examina la estructura de la acción o de la función (en esencia tienen ambas una y la misma representación gráfica o figura), se advertirá que sugiere de inmediato la comparación del fin con los medios, pero más a fondo o con mayor precisión que cuando se trataba de dilucidar, si el fin era o no superior a los medios y se desembocó en el principio de la supremacía del fin.

Entonces sólo se pretendía, con la comparación, una relación de calidad, rango o preeminencia. Ahora la relación de fin a medios, definida como eficacia y, en el ámbito de la institución, como productividad, se complica al incorporarle los ingredientes de sencillez, economía, resultado y cantidad, o al menos, tendencia a la cuantificación.

La definición de productividad más generalizada y extendida alude a la relación entre el qué (fin relativo o resultado de la función) y el cómo, quién, con qué, cuánto, dónde, cuándo y entre (medios técnicos, humanos, materiales, económicos, ambientales, temporales y administrativos).

Tal definición es la siguiente: Productividad, en administración, es la relación entre la producción de bienes y/o servicios (fin pretendido o realizado) y los medios o recursos de todas clases (asignados o utilizados). La productividad será tanto mayor, cuanto más con lo menos, se logre lo más. O aclarando esta condensada idea: cuanto menores sean los medios para cierta producción o mayor sea la producción con medios constantes, mayor será la productividad. Y es indudable que la productividad, -- por ser relación de fin a medios y figurar el fin en el numerador o término preponderante o superior, en todo sentido, de la misma, refleja, respeta y debe respetar la supremacía del fin.

Para este concepto de productividad es susceptible de ampliación a -- otras relaciones entre aspectos distintos, si uno de ellos se considera como fin relativo; y los que dependan de él lógicamente, como sus medios.

Entre todas estas múltiples y variadas relaciones de productividad, --



destacan, como índices más importantes de la misma, las relaciones de la producción a cada uno de los factores o aspectos que contribuyen a realizarla. Así, la producción por hombre, o por hora/hombre, o por día/hombre es el índice de productividad humana, ya que equivale a la relación entre la producción y el número de hombres, o de horas/hombre, o de días/hombre a ella destinados.

Cuanto mayor y/o mejor sea el fin pretendido o logrado, y menos o menores o más sencillos los medios asignados o empleados para lograrlo, --- siempre que se reconozca, respete y practique la supremacía del fin, mayor será la eficacia o productividad de la acción o posibilidad real que se considere dentro de cierta función o sistema de funciones; y en último término, la acción o posibilidad más efectiva o productiva es la que arroje menor costo unitario del producto.

3.- Eficiencia.-- La productividad requiere espíritu de producción para acrecentar y/o mejorar el numerador de la relación que la define, y espíritu de economía en los medios, para disminuir y/o mejorar el denominador. La relación entre el resultado o fin logrado y el fin pretendido se llama eficiencia.

La productividad expresa, como ya se vió, relación entre aspectos -- distintos considerados como fin y medios. La eficiencia es relación, dentro de un mismo aspecto, entre elementos considerados como fines, uno logrado y otro pretendido, entre la realidad conseguida y la capacidad o potencialidad, entre lo que se ha hecho y lo que se esperaba hacer.

Un criterio de eficiencia estaría dado, por el aumento de la eficiencia en los diversos aspectos relativos al fin y los medios, reflejando un aumento de producción o una contribución a ese aumento en el bien o servicio de que se trate.

4.- Economía de medios.-- El espíritu de economía en los medios tiende a disminuir éstos y por consiguiente, el denominador de la relación -- productividad, con lo que ésta tiende a aumentar. La economía es, pues, otra forma o modo de productividad.

En base a lo inmediatamente anterior, podemos decir, que la economía en medios cuando menos tiende a disminuir el denominador de la relación -- que define la productividad y, por ende, a aumentar ésta, si no varían -- otras condiciones o circunstancias; ello se basa en la determinación y -- comparación de medios necesarios y disponibles antes y después de cierto

perfeccionamiento, y si es efectiva, se refleja en disminución del costo unitario del producto.

5.- Combinación, determinación y utilización de medios.- Primero se concibe la combinación o procedimiento (cómo) en función de la actividad (qué) que llevará al fin (para qué). Después con base a la combinación (cómo), se determinará los medios (quién, con qué, cuánto, dónde, cuándo, y entre). Finalmente, se prevé la aplicación aislada de éstos al margen de aquella, o sea, su utilización.

Respecto al primer aspecto, es decir, la combinación o economía de relaciones, se puede fijar el siguiente criterio: para la misma producción, las mismas clases, cantidades y calidades de medios y el mismo esfuerzo en la utilización aislada de los de cada clase, es más económica y, por ende, más productiva la combinación más sencilla, o sea, la que requiera menor número y duración de simplificadas y mejoradas relaciones o conexiones necesarias entre los medios e implique mayor facilidad para establecerlas y mantenerlas, pudiendo extenderse este criterio a la combinación de fines, funciones, órganos o políticas.

En lo que concierne al segundo aspecto, es decir, la determinación o sencillez o economía de medios, se puede fijar el siguiente criterio: en toda función o sistema funcional económicamente estructurado, los fines y funciones componentes y sus órganos, políticas y medios de todas clases deben ser los necesarios y suficientes para lograr la finalidad de tal función o sistema, incluyendo en lo necesario cierta prudencial reserva para afrontar eventualidades.

Ahora bien, el tercer aspecto que corresponde a la utilización o economía de esfuerzos, dicha utilización aislada, al margen de la combinación, de cada clase de medios implica economía de esfuerzos, la que contribuye a la economía en medios; y a la mejor productividad, pues, con menor esfuerzo y sin derroche de energías, se logrará la misma producción. En base a esto, se define el siguiente criterio: para la misma producción las mismas clases, cantidades y calidades de medios y la misma combinación de éstos, es más económica y, por ende, más productiva la utilización que opere con esfuerzos normales, bien simplificados, mejorados y do nificados, que más evite el desperdicio de energías y medios y que más se aboque a la mayor armonía o equilibrio entre esfuerzos y entre desperdicio de diversos medios, contribuyendo la economía de esfuerzos en medios a lo que se obtenga en la realización de fines, desarrollo de funciones,

funcionamiento de órganos y aplicación de políticas.

6.- Supremacía y equilibrio.- La supremacía del fin implica un desnivel entre el fin y los medios determinados como necesarios y suficientes. Este desnivel es, en cierto modo, la razón de ser de la administración: elevar los medios por su determinación precisa, utilización y combinación, hasta la altura del fin; resolver ese desnivel nivelando los medios, ya -- utilizados y combinados, con el fin.

La consecución del fin con los medios, revalorados con su utilización y combinación, desemboca en una situación de equilibrio entre fin y medios. Equilibrio hay también entre la necesidad lógica del fin y su satisfacción con éste, entre el por qué o causa y el para qué.

En síntesis, en lo que concierne a esta serie de principios y criterios descritos, podemos decir, que las ideas de desnivel y equilibrio afloran en ellos. En general, todo desnivel se transmuta en nivelación o equilibrio o se le imprime esta tendencia.

En rigor sólo hay dos principios: la supremacía del fin (desnivel), - fruto de una primera comparación entre fin y medios; y la eficacia o productividad, relación fundamental entre uno y otros, supeditada a aquella - supremacía y pródiga en equilibrios que se plasman en criterios, nacidos - de matriz tan fecunda.

Equilibrios y desniveles con vierten el sistema de principios y criterios administrativos en un sistema de igualdades y desigualdades, las que representan la tendencia a la conversión de desigualdades en igualdades, - de la aspiración administrativa al equilibrio, al sistema estático a cuyo servicio el dinamismo sólo procura alcanzarlo y mantenerlo o restablecerlo. (4)

Hasta aquí se han señalado aquellos conceptos, principios y criterios que se han seleccionado y considerados como básicos para el análisis de algunas imperfecciones - carencias, insuficiencias, excesos, deficiencias - -- que mantienen en desequilibrio a la administración pública mexicana.

### C.- IMPERFECCIONES QUE DESEQUILIBRAN A LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA.

Una vez realizada una descripción de algunos aspectos sobre administración funcional, entre los que concretamente, hemos hecho alusión a la cadena promotora y activadora de la acción y función, así como el señalamiento de las posibilidades de acción imaginables, reales y más efectivas o productivas. Seguidamente nuestro cometido se circunscribirá a llevar a cabo una adaptación de todos esos conocimientos a la realidad que prevalece en la administración pública mexicana, de la cual señalaremos aquellas imperfecciones que consideramos son las más determinantes y que han dado pauta al desequilibrio de nuestro sistema administrativo público.

Antes de señalar y analizar cuales son esas substantiales imperfecciones, es importante hacer hincapié en lo que consiste el término imperfección, por éste debemos entender, todo mal, vicio o anomalía estructural y funcional que desequilibra a las organizaciones públicas que componen nuestro sistema administrativo público. Estas imperfecciones se traducen en: Carencias, insuficiencias, excesos y deficiencias.

Así tenemos, que como visión muy particular, señalaremos las siguientes:

- 1.- Organización Administrativa: Deficiencia
- 2.- Desorbitado crecimiento institucional: Exceso
- 3.- Productividad administrativa: Insuficiencia-deficiencia
- 4.- Burocracia y Burocratización: Exceso-deficiencia.
- 5.- Atomización estructural y funcional: Deficiencia
- 6.- Tecnología Administrativa: Deficiencia.
- 7.- Capacitación Administrativa: Insuficiencia.
- 8.- Servicios Públicos: Deficiencia.
- 9.- Sistematización Administrativa: Insuficiencia.

10.- Administración de Recursos Humanos: Deficiencia.

11.- Corrupción en todos sus órdenes y niveles: Exceso.

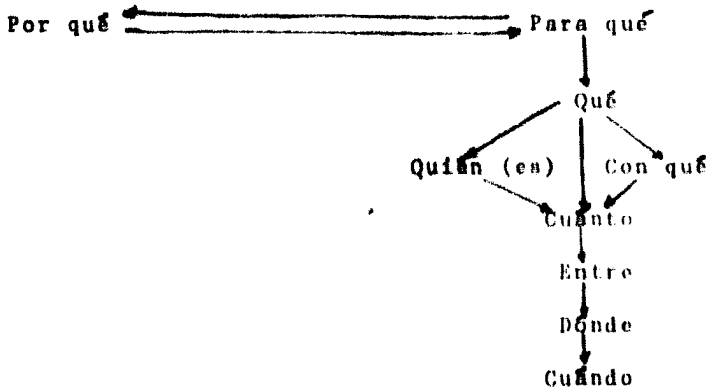
Todas estas imperfecciones -que no son las únicas, - pero si las mas importantes- son consideradas como factores que han impedido alcanzar el equilibrio de la administración pública mexicana, no han permitido hacer de dicha administración, una administración más funcional, son su causa, su por qué.

Ahora bien, se hace importante reflexionar sobre su correspondiente contrapartida, y esta es única, su otra cara de la moneda, lo que permitiría determinar la necesidad o conveniencia de corregir tales imperfecciones, su fin, , su para que, es decir, el equilibrio de la administración pública.

Antes de seguir adelante con este análisis, graficaremos enseguida la Cadena Promotora y Activadora de la -- Acción y Función bajo la cuál someteremos imperfecciones en cuestión:

(La Causa) el conocimiento de la imperfección

La satisfacción (El fin) de una necesidad o conveniencia.



Son diez factores los que constituyen la cadena -- promotora y activadora de la acción y la función, es de nominada también "Cadena de la vida", porque en cada -- una de ellos se tiene que decidir, y decidir lo que sea más conveniente, la opción que sea más eficaz o productiva.

Para efectos de este estudio vamos a soslayar las - posibilidades u opciones imaginables y nos concretamos a ir señalando las más reales, por considerarse como - posibilidades congruentes a las necesidades lógicas y - a sus disponibilidades reales.

Hasta aquí, hemos señalado once imperfecciones que constituyen la causa, el por qué de este desequilibrio que padece la administración pública mexicana. Nuestro fin teleológico, el para qué o satisfacción de una necesidad o conveniencia, en este caso, única, buscar equilibrar la administración pública, para lo que se hace - menester llevar a efecto una reorganización administrativa en todos sus órdenes y niveles.

Para ser más explícitos en nuestro análisis, antes de seguir adelante con el tercer factor, el qué, vamos a tratar de determinar cuales fueron las causas de la - situación que padecemos, es decir, la causa de la causa.

Así tenemos que:

La causa de la deficiente organización administrativa que tiene la administración pública mexicana que - vamos a tomar como imperfección central, de la cual se derivan todas las demás y de las que no es necesario abundar sobre sus causas, ya que implícitamente se encuentran circunscritas en las que a continuación hacemos referencia.

-Una deficiente planificación administrativa;

-Una carencia política de captación de recursos humanos competentes;

- Una negativa programación del servicio público;
- Un desconocimiento de lo que debe ser la producti  
vidad administrativa;
- La carencia de una tecnología propia;
- La carencia de programas de capacitación adminis-  
trativa para los diferentes niveles de servidores  
públicos;
- Un centralismo político;
- Una inadecuada utilización de los instrumentos y -  
técnicas administrativas, y
- En general al proceso de corrupción sistemática --  
que fue haciéndose cada vez más crítica.

Ahora sí, introduciéndonos a desarrollar el tercer fac-  
tor, tenemos que lo constituye el qué hacer, es decir, -  
la esencia de lo que tenemos que hacer para ir en pos de  
nuestro fin teleológico, el para qué, el equilibrio de -  
la administración pública. De donde:

-La deficiente organización administrativa, conside-  
rada como una imperfección central que engloba a todas -  
las siguientes, requiere de su contrapartida, es decir,  
de llevar a efectos una reorganización administrativa, -  
mediante la corrección racional de todas las imperfeccio-  
nes que derivan de aquella.

-Del desorbitado crecimiento institucional, conside-  
rado como una imperfección-exceso, se requiere, se supri  
me su proliferación.

La productividad administrativa, considerada como -  
una imperfección-inauficiencia deficiencia, se requiere,  
se realicen los estudios necesarios, y que éstos sean --  
reales y concretos para elevar la eficiencia y eficacia  
del personal público, de los demás recursos intervinien-  
tes y de los servicios que prestan aquellos.

-La burocracia y burocratización, considerada como una imperfección-exceso-deficiencia, se le conciente del rol tan importante que desempeña en el logro de los objetivos gubernamentales, mediante políticas incentivadoras establecidas dentro de los marcos jurisdiccionales de la dependencia.

-La atomización estructural y funcional, considerada como una imperfección-deficiencia, requiere ser subsanada, mediante una reordenación de los objetivos generales y específicos que persiga la dependencia.

-La tecnología administrativa, considerada como una imperfección-deficiencia, se requiere hacer un estudio y análisis de que instrumentos o técnicas, sistemas y procedimientos son los más congruentes de aplicar al medio de trabajo de la dependencia correspondiente, para efectos de productividad.

-La capacitación administrativa, considerada como una imperfección-insuficiencia, requiere de la elaboración, implementación y racionalización de programas más congruentes y sistemáticos con la realidad, que interesen y motiven al sujeto y que no sean objetos de compromisos programáticos políticos.

-Los servicios públicos, considerada como una imperfección-deficiencia, se hace necesario que su prestación sea reordenada, evitando mediatizaciones, a fin de que el usuario del mismo tenga las facilidades requeridas para realizar sus trámites en un mínimo de tiempo.

-La sistematización administrativa, considerada como una imperfección-insuficiencia, se realice de una manera integral, adecuando rígidamente los fines que per-



sigan a los medios necesarios que se utilicen, todo ello dentro de un marco de costo-beneficio.

-La administración de recursos humanos, considerada como una imperfección-deficiencia, se aboque a seguir -- fielmente los lineamientos, principios y técnicas que la rigen, para que la integración del elemento humano a la empresa, así como su permanencia y productividad, sea la más idónea, todo ello sujetándose a un principio de orden administrativo.

-La corrupción en todos sus órdenes y niveles, considerada como una imperfección-exceso, se erradique, mediante el establecimiento estricto de una política moralizadora y mecanismos de control jurídico-institucionales, que permitan hacer del servicio público prestado, -- una convicción y no una fuente de enriquecimiento.

En consecuencia, por lo que compete a este tercer -- factor, el qué, o análisis de la esencia de este proceso decisivo, se hace imperioso llevar a cabo una reorganización administrativa en todos sus órdenes y niveles, -- previo un análisis de la situación prevaleciente, que -- permita detectar todas las anomalías organizacionales -- que existan y que concretamente se circunscriben a los -- que con antelación hemos citado. Todo esto, nos camina a tratar de diseñar una nueva organización, a fin de que ello permitiese a corto, mediano y largo plazo, la corrección de tales imperfecciones y por ende alcanzar el objetivo teleológico de equilibrar la administración pública mexicana; lo que consecuentemente coadyuvaría paulatinamente a erradicar quizá a mediano plazo, problemas tan -- lacerantes como la deuda externa, inflación, procesos de valuatorios del peso mexicano, desempleo, entre otros.

Hasta aquí hemos atendido el análisis de los tres primeros factores que constituyen las funciones generales de la cadena promotora y activadora de la acción y la función. Enseguida nos abocaremos a analizar a aquellos factores que se ubican como medios para lograr la corrección de las presentes imperfecciones.

Siguiendo con el análisis, tenemos que el factor -- cómo o procedimiento técnico ideal o manera de hacer una cosa, constituye el primer medio bajo el cual sometemos a juicio a la imperfección central deficiente organización administrativa y las consecuentes diez restantes que se derivan de ella.

-Respecto a la imperfección deficiente organización administrativa, que implícitamente conmina a llevar a -- efecto una reorganización administrativa y que de hecho es lo que se pretende realizar, el procedimiento a seguir sería:

a).- Realizar un diagnóstico de la situación prevalente;

b).- Definir diseños de organización más racionales administrativamente hablando;

c).- Comenzar por llevar a cabo una reorganización microadministrativa, para enseguida ir en búsqueda de -- una reorganización microadministrativa y,

d).- Establecer y mantener una administración funcional en todos los órdenes y niveles de la administración pública;

-En lo que concierne a la imperfección desorbitado crecimiento institucional, el procedimiento a seguir -- para evitar su proliferación puede circunscribirse a lo siguiente:

a).- Establecer un patrón de necesidades, que el -- Estado debe satisfacer a una sociedad demandante de servicios públicos y medios de consumo;

b).- Seleccionar priritariamente las necesidades a satisfacer;

c).- Circunscribirlas por rama de actividad, procurando su sectorización y,

d).- Que toda nueva necesidad demandada por satisfacer, se integre a la dependencia o sector correspondiente con la que tenga afinidad, evitando por consiguiente instituir una nueva empresa.

-Respecto a la imperfección insuficiente y deficiente productividad administrativa, el procedimiento a seguir para realizar los estudios necesarios para elevarla, se supeditoría a:

a).- Elaborar y establecer programas de capacitación que interesen y estimulen realmente al servidor público y que sean de verdadera utilidad para las funciones que desempeña;

b).- Establecer un sistema real de incentivos o motivaciones, con la idea de preocupar e identificar más - al empleado con su fuente de trabajo y,

c).- Llevar a cabo una reordenación funcional, a -- fin de ubicar adecuadamente al empleado en el lugar que pueda rendir optimamente, conforme a la capacidad que os tente.

-En lo que se refiere a la imperfección excesiva y deficiente burocracia y burocratización, el procedimiento para hacerla más funcional, podría radicar en lo siguiente:

a).- Realizar en primera instancia, un análisis y -- evaluación de puestos;

b).- Determinar y definir, las funciones reales que correspondan a cada puesto e identificar al tipo de persona que debe desempeñarlas;

c).- Fijar categóricamente, cual es el sueldo real que corresponde la relación empleado-puesto y,

d).- Establecer cuales son las opciones que tiene el empleado para escalar rangos de mayor jerarquía dentro de la empresa.

-Respecto a la imperfección deficiente atomización estructural y funcional, para lo cual se hace menester llevar a cabo una reordenación de objetivos, el procedimiento a seguir podría ser:

a).- Realizar un ajuste estructural y funcional dentro de la dependencia;

b).- Establecer algún mecanismo que permita la desatomización estructural y funcional y,

c).- Determinar la reubicación de personal en aquellas unidades administrativas que hayan sufrido el efecto desatomizador, es decir, dónde dicho personal sea realmente utilizado.

-En lo que compete a la imperfección deficiente uso de la tecnología administrativa y que se hace necesario retroalimentar, el procedimiento a seguir podría circuncribirse a:

a).- Inventariar la tecnología con que se dispone;

b).- Determinar que tecnología puede ser aplicable o aplicada a un estudio o actividades específicas;

c).- Definir que tipo de personal tiene la capacidad y práctica para aplicarla y desarrollarla;

d).- Analizar cuales son los efectos de productividad de dicha tecnología y,

e).- Buscar nuevas formas de tecnología que nos ayude a incrementar la productividad administrativa.

-Respecto a la insuficiente capacitación administrativa que es considerada como poco satisfactoria a los intereses del empleado, el procedimiento a seguir para lograr el cambio de aptitudes y actitudes sería:

- a).- Elaborar programas de capacitación y adiestramiento para niveles y categorías específicas de trabajo;
- b).- Que en cada dependencia se lleven a cabo pláticas preparatorias, con el fin de enterar al empleado de los beneficios que traen consigo el proceso de capacitación y adiestramiento;
- c).- Que la asistencia a los cursos sean voluntaria;
- d).- Que se compute cuantitativamente y cualitativamente el aprovechamiento de los cursos y,
- e).- De dar resultados efectivos lo anterior, establecer una currícula de estudios que permita a los empleados realizar una carrera de servicio civil.

-Con alusión a los servicios públicos, considerados como una imperfección-deficiencia, y que se requiere de su simplificación, el procedimiento a seguir sería:

- a).- Llevar a efecto una concentración estructural y funcional tal, que permita a los usuarios del servicio público realizar sus trámites de una manera expedita.
- b).- Establecer módulos de información como un mecanismo que auxilie al usuario a la realización de sus trámites y,
- c).- Proporcionar al usuario del servicio, la información escrita y gráfica que le facilite sus encomiendas.

-La sistematización administrativa considerada como insuficiente, constituye una imperfección que se hace necesario corregir, mediante la adecuación de fines y medios dentro de un marco de costo-beneficio, para lo cual, el procedimiento a seguir podría estribar en:

a).- El establecimiento de una programación racional de las necesidades lógicas que hay que satisfacer y de los recursos o medios que como insumos intervienen para el logro del fin que se persigue o se persiga;

b).- Evitar la duplicidad de esfuerzos y recursos - de toda índole, mediante la adecuación de fines a medios;

c).- Adaptar o adecuar todo instrumento administrativo a esfuerzos y recursos con el fin de simplificar todo proceso productivo, en aras de la obtención de calidad y cantidad del bien o servicio demandado, y por último,

d).- Tomar muy en cuenta el proceso retroalimentador de insumos, con el fin de obtener en cada ciclo productivo, una mayor eficiencia y eficacia en la prestación de servicios y generación de bienes.

-En lo que atañe a la imperfección administración - de recursos humanos deficientes, que se hace imperioso - apegar a los principios, y técnicas que la rigen, el - procedimiento a contemplar para elevar la eficiencia de tal administración, estaría dado por:

a).- El embudizamiento de todo trámite de integración de personal a la empresa, a través de la Unidad de Recursos Humanos de la dependencia;

b).- Llevar a la realidad la aplicación de un proceso de selección y contratación por medio de la instancia citada;

c).- Otorgarle autoridad suficiente al titular de - la Unidad, a fin de poder decidir conjuntamente con el - jefe de la unidad que solicite el personal, lo concerniente a su selección y contratación, y por último

d).- En el caso de promociones y ascensos, las partes intervinientes deberán acordar las condiciones en que debe realizarse la movilidad administrativa.

Por último en lo que concierne la imperfeción excesiva corrupción en todos los órdenes y niveles, el procedimiento para erradicarla se podría fincar en:

a).- Que al inicio de cada período gubernamental, - todo funcionario de primer nivel, elabore un plan de trabajo en donde sean contemplados los programas prioritarios a realizar;

b).- Que los programas a realizar se ajusten estrictamente a cubrir las necesidades altamente justificados;

c).- Que dichos planes y programas de trabajo se -- elaboren y realicen en forma coordinada por aquellas dependencias que conformen el sector correspondiente;

d).- Que se racionalicen rigidamente los presupuestos asignados;

e).- Que el manejo y control financiero que lleve - aparejado la realización de tales programas, sean supervizados por un órgano contralor y el Congreso de la Unión;

f).- Que aquellas transacciones económicas que se - lleven a cabo entre una empresa pública mexicana con un organismo público o privada del extranjero o con una em presa privada nacional, sean regulados por el órgano con tralor citado y aprobado y autorizado por el Congreso de la Unión.

g).- Que los empréstitos que solicite el Ejecutivo de la Nación, así como la paridad que debe tener el peso mexicano en el mercado, sean una toma de decisiones del Congreso de la Unión previo análisis que justifique tal solicitud y tal medida correspondiente, y por último

h).- Que ningún funcionario público de primer y se gundo rango, ocupe un cargo público de igual nivel en el siguiente período gubernamental, a menos que su probidad y honestidad hayan sido manifiestas y sujetas a toda prue ba.

Ahora bien, una vez concluido el análisis del cuarto factor, el cómo o procedimiento técnico para lograr el -

qué o esencia de lo que se quiere hacer; seguidamente -- nos introduciremos a analizar el quinto y sexto factor, que se encuentran identificados por el quién o quiénes y el con qué hacerlo, que respectivamente corresponden a los recursos humanos y recursos materiales necesarios -- para aplicar el procedimiento.

Antes de abocarnos al análisis de éstos dos factores, es importante hacer alusión a un acuerdo presidencial fechado en 28 de enero de 1971, que establece las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas, determina que en todas las entidades -- del sector público federal se establezcan Comisiones Internas de Administración (CIDA) --Hoy conocidas como --- CIDAP--, presididas por los titulares o por aquellos funcionarios en lo que se delegue autoridad suficiente, para el planeamiento y ejecución de las reformas internas de su dependencia y que se creen Unidades de Organización y Métodos (UOM) encargadas de analizar y proponer medidas de racionalización administrativa, que operen como órganos asesores de los funcionarios que tengan a su cargo introducir las reformas que se han denominado microadministrativas, por corresponder al ámbito y responsabilidad internas de cada unidad. (5)

Pues bien, en base a tal acuerdo, podemos sacar adelante el análisis del quinto factor de la cadena promotora y activadora de la acción y la función, que corresponde al quién o quiénes, en donde se encuentran implícitas proposiciones, decisiones y ejecuciones. Así tenemos -- que, para llevar a cabo, un cambio administrativo, una reforma administrativa o una reorganización administrativa; se hace menester, proponerlo (a) luego tomar las decisiones y posteriormente ejecutarlas. Todo ello, competirá al funcionario público o funcionarios públicos que correspondan, sean éstos investidos de autoridad final o de una función asesora según sea el caso.



En conclusión, tenemos respecto a este factor que - como medio se identifica con los recursos humanos, y éstos con una investidura de acción: llámese, Presidente - de la República, Director o coordinador de la CIDAP, Jefe de un Departamento o Director o Coordinador de una - UOM.

Todos ellos son agentes de cambio, medios humanos, que cuando son aptos y tienen predisposiciones positivas, son capaces de llevar a efecto las series de transformaciones citada en renglones precedentes.

Ahora bien, en lo que concierne al sexto factor de de análisis, el con qué, es decir, los medios materiales que son necesarios para aplicar los procedimientos, nos circunscribiremos a señalar aquellos recursos objetivos y prácticos de que debe hacer mano quién o quiénes están en disponibilidad de realizar y desarrollar - los cómo o procedimientos, entre ellos podemos citar:

- Equipo de computación electrónica;
- Adecuado mobiliario;
- Privacidad de espacios físicos;
- Medios de transporte según sea el caso y,
- Otros que sean susceptibles de adoptar y adaptar.

Por otra parte, para contar y aplicar medios técnicos (procedimientos), humanos y materiales, hay que disponer de medios financieros, del factor cuánto. El factor financiero es determinante, ya que grandes estudios y proyectos se han quedado archivados por falta de presupuesto.

Para efectos de este estudio, nos circunscribiremos a la imperfección central, deficiente organización administrativa, que engloba a las diez restantes. De ahí que se hace necesario, no solo conjuntar esfuerzos, conocimientos y experiencias y actitudes, sino financiamiento para realizar la reorganización en una forma integral.

Hay que sectorizar dependencias con funciones y objetivos programáticos afines, con la idea de conjuntar -- presupuestos y racionalizar sus erogaciones. Una vez -- conseguido esto se procederá a corregir la serie de im-- perfecciones que adolecen y que hemos citado y analizado con antelación, con el fin de sistematizar también sus - acciones.

Por otra parte a nivel microadministrativo se hace imperioso llevar a la práctica una desatomización estruc-- tural y funcional con el fin de racionalizar recursos fi nancieros evitando fugas de capital, así como duplicidad de esfuerzos y pérdidas de tiempo.

Para determinar, manejar o utilizar, combinar y re- lacionar todos los medios enumerados, hasta aquí, con -- vistas a la consecución del fin, se precisan otros medios, denominados administrativos -planeación, organización di- rección y control- el entre o interrelación, pues ésta es la esencia del hacer, del desarrollo de la acción con ciertos medios para lograr un fin.

El factor entre, se encargará en primer término de planear la opción que haya sido considerado la más efi-- caz o productiva, que en este caso se limita a efectuar la reorganización administrativa en todos sus órdenes y niveles.

La reorganización administrativa es el objetivo ge- neral de la administración pública, su fin teleológico, alcanzar su equilibrio.

En segunda instancia, para efectuar esa planeación, se requiere de un grupo de órganos con sus respectivas - funciones a realizar, combinar y relacionar dichos órga- nos y fijarles medios; es decir, es necesario seleccio-- nar que órganos se encargaran de encauzar la reorganiza- ción administrativa, cuales serán sus funciones a cumplir,

las relaciones que deberán tener entre sí y que medios le serán asignados. Todo ello, constituye la organización.

A continuación, habrá que activar éstos órganos, con el ejercicio del mando y coordinar la actuación, en ello radica la dirección de la acción.

Por último, en base a todo lo anterior, la acción -la reorganización administrativa- se podrá ya ejecutar, pero habrá que comprobar que no se desvía de lo planeado, organizado y dirigido y corregir las posibles desviaciones en el sentido más conveniente (más eficaz o productiva). Todo ello implica controlar la acción.

A este proceso administrativo o factor entre, es necesario acometer la acción u opción más eficaz o productiva - que ha sido seleccionada como la reorganización administrativa en todos sus órdenes y niveles, a fin de justificar - si ésta, se puede alcanzar con los medios disponibles.

En síntesis, podemos decir, que la reorganización administrativa en todos los órdenes y niveles que se desea alcanzar, tiene como antecedente o causa, la realidad, -- una deficiente organización administrativa; y como fin teleológico, el equilibrio de la administración pública.

El dónde, espacio o medio ambiente interno y externo, y el cuándo, que se identifica con el tiempo, constituyen los dos últimos factores de la cadena promotora y activadora de la acción y la función.

En lo que respecta al dónde o factor ambiental, se circunscribe a aprovechar, lícitamente y al máximo los recursos, condiciones y circunstancias del medio ambiente interno y externo de la empresa, en beneficio de los objetivos de la misma y de los de las funciones.

La administración pública tiene como uno de sus objetivos, proporcionar servicios públicos y que estas sean eficientes y eficaces a una sociedad que, por el hecho de pagar impuestos, tiene el derecho de demandarlos. La Administración pública, es el medio interno y el medio externo la sociedad. El medio externo sugiere fines, y los recibidos en productos.

Por otra parte, el medio externo, la sociedad al no ver satisfechas sus demandas, produce tensiones que hacen críticas las relaciones entre ésta y el medio interno -- constituido por la administración pública.

En consecuencia, todo ello produce a su vez desequilibrios manifiestos, los cuales son imperiosos estabilizar, equilibrar mediante un reencuzamiento de la administración pública.

El cuándo, decíamos factor que se identifica con el tiempo, se circunscribe a señalar los períodos de iniciación y terminación a los que se deben sujetar cada uno de los procesos correccionarios de las imperfecciones analizados, es decir, aprovechar el tiempo al máximo, sin excesos en esfuerzo humano, gasto o desgaste de medios materiales ni costo unitario, en beneficio de los objetivos de la empresa y de sus funciones.

En resumen, hemos visto que la administración pública se encuentra inmersa en un pozo de imperfecciones, que aunque en este estudio, no se han señalado todas, sí creemos sean las más substanciales. Planteábamos que se hace necesario realizar una reorganización administrativa en todos los órdenes y niveles. Señalábamos que la administración pública se encuentra desequilibrada debido al padecimiento de ciertos males y vicios y que éstos considerados como imperfecciones traducidas como carencias, insuficiencias, excesos y deficiencias deben ser corregidos,

sometiéndolas a juicio por medio de la cadena promotora y activadora de la acción y la función. La deficiente organización administrativa fue considerada como la imperfección central, que englobaba a las diez restantes. Por -- consecuencia ello implicaba que la administración pública requería reorganizarse, era el objetivo general, para que una vez logrado éste, alcanzaremos el equilibrio de nuestro sistema administrativo público.

La tarea no es fácil, el camino se antoja sinuoso y poco alentador, pero es necesario hacer los intentos posibles, para evitar al menos ahogarnos en medio del fango.

La Reforma Administrativa ha realizado grandes cosas, más no han sido suficientes; que puede hacer más, es indudable. La decisión la tienen, La decisión la tienen, -- quienes están en posibilidades de ejercitarla.

## C.- TOMA DE DECISIONES Y REFORMA ADMINISTRATIVA.

Iniciar cambios a fondo en la administración pública de un país en vías de desarrollo es tarea que reclama un gran esfuerzo y atinencia política. Las transformaciones del aparato administrativo del Estado -  
 tienden a remover las viejas estructuras y afectan sensiblemente los in  
tereses creados. Hacer frente a las repercusiones de una reorganiza -  
 ción administrativa es poner a prueba la capacidad y solidez política y  
 social de un país.

Esta advertencia obligada en el empeño por superar el status admi -  
 nistrativo, inmerso en el anacronismo y la ineficiencia, frena no po -  
 cos intentos de instaurar los cambios que las circunstancias reclaman.  
 Sin embargo, diferir o simular la decisión por las consecuencias que de  
 ella dimanen, es provocar la desesperación del pueblo y abrir la ruta -  
 a las tensiones que paulatinamente pueden degenerar en violencia. La -  
 lección histórica es contundente. Cada vez que la ciudadanía se enfren -  
 ta a una administración ineficaz, injusta o autocrática, tarde o tempr  
 no se derrumban las viejas estructuras por la acción violenta y fraticí -  
 da.

La ineficiencia administrativa es un producto del subdesarrollo, -  
 pero no fatalmente un atraso insuperable. Justo es reconocer que los -  
 recursos disponibles de un país con dramáticas carencias, más que encau  
 zarse a establecer un eficiente aparato administrativo, han de aplicarse,  
 prioritariamente, a necesidades más apremiantes. Sin embargo, re -  
 sulta lógico señalar que mientras persista una administración obsoleta,  
 la satisfacción de las necesidades más apremiantes del pueblo se verán  
 afectadas por el uso irracional y demagógico de los recursos políticos.  
 Asimismo, en virtud de que la promoción del desarrollo corre en buena -  
 parte a cargo del Estado, la inoperancia de los instrumentos administ<sup>ra</sup>  
 tivos será, un factor limitante del progreso económico.

Aún más debatible resulta el intento de modificar la administra -  
 ción pública, cuando se trata de precisar a quien beneficia en una últi -  
 ma instancia en el cambio administrativo. Por que justo es reconocer -  
 que la mayor parte de los gobiernos de los países en proceso de desarro -  
 llo representan intereses de clase, consecuentemente, el compromiso del  
 Estado con los grupos oligárquicos, provoca cierto escepticismo en los  
 sectores progresistas del país. Se intuye, no sin razón, que un inten -  
 to por mejorar las instituciones oficiales, lleva implícito también, su  
 mentar la eficiencia del aparato represivo. Esto suscita la reflexión -

en torno a la disyuntiva del mundo contemporáneo; es decir, la opción ante la doble vía para lograr el cambio social; o la transformación de las estructuras para alcanzar la justicia distributiva, o bien la revolución de los desvalidos para acabar con el orden o desorden establecido.

Con cierto grado de simplificación se ha afirmado que los pueblos tienen los gobiernos que se merecen. Sin coincidir con tal aseveración, sí resulta lógico admitir que el desarrollo administrativo de una nación está encuadrado dentro de las peculiaridades de su proceso socioeconómico y conforme a las características culturales de su pueblo. Por lo tanto, la profundidad y amplitud de un propósito de decisión dentro de los organismos públicos ha de ubicarse dentro del contexto sociológico y en función de las circunstancias históricas que lo determinan. No situarse ante esta perspectiva, es conducir al fracaso cualquier intento de transformar las instituciones de orden público.

Ahora bien, partiendo de esta premisa fundamental, existen además algunas condiciones o prerequisites, cuya observancia en el propósito de reorganización administrativa es ineludible para el éxito de cada institución. Su enunciado general corresponde al orden siguiente:

"El mejoramiento de la administración pública constituye una responsabilidad nacional. Resulta lógico que las deformaciones del cuadro institucional del gobierno deban resolverse con los propios elementos del país, no sólo en razón a la confiabilidad con que deben manejarse los asuntos del Estado, sino también por motivos de orden económico. La importación de expertos en administración y sistemas, resulta una carga onerosa para un país en vías de desarrollo. Además, se ha podido observar que las personas atraídas para este tipo de trabajo desconocen generalmente el ambiente social y cultural del país, con frecuencia, se inmiscuyen en las cuestiones políticas domésticas. Pero, aún suponiendo la incorporación excepcional de técnicos extranjeros en los propósitos de renovación administrativa, se advierte (de acuerdo con la vieja máxima popular), el que los trapos sucios deben lavarse en casa". (6)

La reforma administrativa ha de ser apoyada, permanentemente, por la más alta autoridad del Estado. La revisión a fondo del aparato administrativo, como ha sido expuesto, tiene ciertas implicaciones de orden político que es difícil poder afrontar a nivel de una secretaría o

ministerio de Estado. El éxito de la reforma estriba en que, el propio jefe de gobierno, como responsable principal de la administración pública, no solo la adopte como proclama política, sino coordine los esfuerzos de reorganización y controle los resultados a nivel presidencial. La transformación de la estructura administrativa tiene, además de las repercusiones de orden presupuestal, las inherentes a las influencias personales y políticas que, de no atenderse por la autoridad superior del Estado, corre el peligro de encallar en lucubraciones académicas.

Los cambios en la administración pública deben contemplarse como un proceso integral. Es fácil incurrir en el error de iniciar una reforma en una sola dependencia de Estado o bien respecto a un renglón específico de la administración gubernamental. Obviamente, el alcance de una tarea así emprendida es limitada y a veces intrascendente. Un cambio fundamental debe proyectarse al conjunto de la administración pública, a todas y cada una de sus dependencias centrales y paraestatales y aún ampliarse a las administraciones locales, según corresponde a la estructura política del Estado. Abarcar lo mismo la cuestión presupuestal -- que lo inherente a la política de personal; así como los archivos y los trámites administrativos, es un esfuerzo de gran complejidad que cubre gran diversidad de factores y situaciones.

Reformar la administración pública no consiste solo en introducir nuevas técnicas o mecanismos, es ante todo un cambio de actitud de funcionarios y empleados al servicio del estado. Es lógico que de nada serviría tener un aparato administrativo eficaz y diligente, si la acción gubernamental no fuera también responsable y honesta. Es contrario al interés de una sociedad afinar los métodos para propiciar un pillaje organizado. Se ha expresado reiteradamente que, la inmoraldad administrativa, es un cancer de la sociedad, conatural al fenómeno de la burocracia. Hay, sin embargo, evidencias de que, cuando la política superior de un gobierno se define clara y concretamente, de acuerdo con un firme propósito de austeridad pública, se frenan las prácticas viciosas e incluso se educa a los cobecchadores por sistema, a respetar el cumplimiento de la función pública.

La tarea de superar las fallas de la administración pública reclama la coordinación de esfuerzos del pueblo y del gobierno. Como todo programa de acción colectiva, mientras no sea identificado como responsabilidad inherente a la ciudadanía, pasara indiferente o inadvertido.



No basta la proclama oficial o la formalización legalista para iniciar una revisión a fondo de la administración pública. Es menester encauzar ordenada y constructivamente la colaboración de los diversos sectores de la sociedad, inculcar en las gentes del pueblo el concepto de responsabilidad social frente a los intereses colectivos y hacerlos co-participes de los aciertos o fallas en la tarea común de conducir los asuntos del Estado.

Desde hace algún tiempo, se habla en América Latina de la necesidad de llevar a efecto la reforma administrativa, que desde nuestro punto de vista, consiste en adecuar los objetivos de la administración, sus recursos y estructuras a las demandas del desarrollo económico y social y de introducir tecnologías que permitan que esa educación se haga con eficiencia, con racionalidad. Lo anterior implica que la reforma administrativa no puede considerarse sino como un instrumento de cambio.

El propósito de la reforma administrativa, es el de abocarse al esfuerzo de clarificar la filosofía subyacente que debiera gobernar o cohesionar las diferentes acciones conducentes al cambio. Con tal propósito, además de discutir su esencia, la naturaleza de la reforma, se debe explorar también el contexto, donde esta última se desenvuelve, para al final retomar la discusión inicial expandiendo el concepto acerca de la naturaleza real de tal movimiento. Para ello se sostiene las siguientes proposiciones:

1.- Las acciones conducentes al cambio tienen que insertarse dentro de un proceso de revisión sistemática, continuada y autosostenida.

2.- Tal revisión sistemática tiene que alcanzar a todos los elementos endógenos y exógenos pertinentes al devenir de la propia organización y de la sociedad e su conjunto.

3.- Las acciones conducentes al cambio tienen que orientarse no al cambio por el cambio mismo, sino a mantener las reapuestas de la organización ajustadas a los cambios en las demandas del medio, esforzándose incluso por anticiparlas.

4.- Tal capacidad de ajuste, por otra parte, tiene a su vez que instrumentarse para influir y guiar las manifestaciones del medio circundante hacia un desarrollo armonizado cada vez más amplio.

En otras palabras el organismo impulsor del proceso de reforma administrativa tendrá tanto mayor éxito cuanto más se aboque y se esfuer-

ce por anticipar el devenir de los acontecimientos y de sus repercusiones sobre la organización, tornándose incluso en agente activo sobre dicho devenir. (7)

Para inducir cambios deliberadamente en prerrequisitos es esencial por una parte, comprender la dinámica relativa a las relaciones causales de lo que se quiere cambiar, y por la otra, contar con un esquema lo suficientemente claro y coherente de la situación a la que después del cambio se quiere llegar. Cambiar o reformar es transformar una situación existente en otra más deseada. Para esto, al referirse a la administración pública, hace falta en primer lugar conceptualizarla en términos que pongan en relieve las características que debiera revestir para el desempeño óptimo de sus funciones. En segundo lugar, corresponde apreciar la situación vigente en términos de las variables esenciales que la componen, como la relación causal entre las mismas. En tercer lugar, es necesario comparar la situación que se pretende alcanzar, a efecto de identificar sus diferencias. Finalmente, hace falta desarrollar instrumentos o acciones capaces de actuar modificando o alterando relaciones existentes en la dirección de alcanzar o aproximarse a lo que debiera ser. Para llevar o acercar la organización a que revista las características asociadas con el desempeño óptimo. (8)

El medio político puede determinar el éxito o el rotundo fracaso de la reforma administrativa. La decisión en este plano tiene particular relevancia para la iniciación de cualquier movimiento de este tipo. Pero hay que distinguir entre la decisión como compromiso en la que se afectan todos los recursos necesarios, de la decisión como declaración para ser empleada en campañas electorales. La primera tiene probabilidad de generar un movimiento interno a la administración, que haga de la reforma una actividad propia y autosostenida. La segunda tiene menores posibilidades de generar y autosostener una genuina corriente de cambio dentro de la administración. Además, hace a la reforma correr el peligro de ser asociada con tal o cual movimiento político, al punto que en ulteriores cambios de los detentores del poder la reforma sea atacada. En cualquiera de los casos, la apatía con relación a la reforma tiene pocas posibilidades de generar otra reacción que no sea también de apatía dentro de los cuadros estables de la administración.

Por lo que hace al medio político interno a los organismos de reforma, hace falta señalar que el liderazgo de estos es fundamental. -

Tiene que tener una difusión lo suficientemente amplia como para tener efectos normativos, capaces de ser instrumentalizados, haciendo así autosostenida la reforma.

Pero si bien la reforma administrativa ha sido un instrumento normativo y de cambio dentro de la administración pública e implícitamente ha sido autosostenida, hoy en día, ha surgido dentro de la administración pública mexicana, un nuevo instrumento racionalizador de las estructuras y funcionamiento de nuestro aparato público; éste ha sido denominado, "la modernización administrativa", que intrínsecamente pretende lo mismo, pero con ligeras variantes condicionadas a la situación que prevalece en el país.

La modernización administrativa, como ya lo señalábamos con antelación, comprende nuevos y diferentes parámetros y objetivos en relación a los cambios de concepción tradicional, ya que ésta pretende la innovación, la transformación eficiente y productiva de los recursos públicos para lograr el mayor beneficio social al menor costo posible, con el fin de satisfacer las crecientes demandas y necesidades sociales en una mayor cantidad y mejor calidad.

De esta manera, la administración pública tiene como imperativo la redefinición de sus propios objetivos, es decir, los fines del desarrollo, las metas deseadas y las bases en que se sustenta. En función de ello se reorganiza la administración pública transformando, capacitando, suprimiendo o creando instituciones.

La modernización administrativa forma parte del proceso total de cambio experimentado por el desarrollo del país, simultáneamente en crisis y por lo tanto, no puede ser considerada aislada de los factores políticos, económicos y culturales que este proceso conlleva. Sin embargo, esta característica de la modernización, en cuanto componente del cambio social del país, no se da espontáneamente, sino que se logra mediante la aceptación y apoyo que la modernización obtiene para las innovaciones que introduce en el sistema administrativo. Es la concientización, que al introducir los valores de la innovación, los legitima, y así las nuevas estructuras, sistemas y tecnologías se incorporan y pasan a ser parte de sus formas de trabajo y de sus comportamientos.

La modernización administrativa, así entendida, mediante este proceso de aprendizaje social para el cambio, pretende institucionalizarse y -

transformarse en "Desarrollo Administrativo".

El proceso de modernización administrativa pública federal tiene como antecedente inmediato las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de Diciembre de 1982, que vino a hacer importantes adecuaciones, sin las cuales el aparato administrativo -- del Estado Mexicano no hubiera podido organizarse y responder a las crecientes demandas nacionales que afrontará a lo largo de los próximos seis años del presente sexenio.

Al iniciarse la presente administración, se promovieron una serie de innovaciones en la administración pública federal como respuesta al -- compromiso asumido durante la campaña presidencial y más tarde en su toma de posesión por impulsar un proceso modernizador y racionalizador de la -- Administración Pública Federal.

En este contexto se habría de enviar por parte del Ejecutivo al Congreso de la Unión, la iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, apoyándola en los siguientes --- principios filosófico-políticos:

"La administración pública debe adecuarse para hacer frente a los retos que plantea la evolución dinámica de un Estado Moderno".

"El proceso de reestructuración de la Administración Pública Federal que se propone, pretende que ésta actúe con eficacia y agilidad, aprovechar lo mucho que se ha logrado por parte de la reforma administrativa, rectificar lo que no ha funcionado, y hacer las innovaciones indispensables".

"La administración es el medio orgánico que tiene el Estado para cumplir los fines políticamente deseables".

Por otra parte, se está plenamente convencido, de que con la modernización administrativa será posible, hacer frente, con capacidad y decisión, a la problemática del país y atender los requerimientos del mismo oportunamente expresados.

Por otra parte, se expresa, "si bien es cierto que la voluntad política expresada por mandato legal no significa que la administración se vuelva más eficaz, también lo es que en un Estado de Derecho tal decisión es el inicio de un proceso de transformación política, económica y social de cuya responsabilidad la Nación entera participa". (10)

### CONCLUSIONES.

Los esfuerzos realizados por el Sector Público en cuanto a organizar y reorganizar sus estructuras se deja ver desde el principio de la vida independiente de México. Así vemos que en el transcurso del tiempo y mediante diferentes modalidades, cada vez se afinan cursos alternativos de acción para depurar el quehacer institucional de la administración pública. Sin embargo, hace realmente coordinar y ordenar tareas y recursos, es decir, se hace necesario reorganizar el armazón del mecanismo del Sector Público, así como su funcionamiento, de tal manera, que incremente la eficiencia y eficacia de su desenvolvimiento.

El aparato gubernamental ha crecido paulatinamente al grado de convertirse en un monstruo de mil cabezas, y por lo tanto, se ha formado una macrocomplejidad estructural y funcional que ha obstaculizado en cierta forma el logro de sus fines teleológicos, aún cuando se ha llevado a efecto su sectorización con el objetivo de optimizar recursos y servicios. Es indudable e indiscutible que se han observado logros positivos genéricamente, pero es digno reconocer que todavía adolece de muchas imperfecciones que han frenado su equilibrio y desarrollo.

Una de las medidas que ha tomado el gobierno federal para mejorar su organización, es la Reforma Administrativa, la otra, la Modernización Administrativa, las cuales según tenemos conocimiento, no persiguen el cambio por el cambio mismo, sino que guardan como objetivo hacer realidad la racionalidad administrativa del servicio público, de buscar una identificación cada vez más estrecha con el medio ambiente en donde se desenvuelve la administración pública. De ahí que el cambio planificado de las organizaciones requiere del estudio de dicho medio ambiente.

Se hace necesario, y ello es obvio hacer de la administración pública mexicana, una administración más funcional, más congruente y realista con los objetivos que persigue. La reforma administrativa, ya hizo su papel; la modernización administrativa, está en turno.

Es pues necesario e imperioso sentarnos a la mesa y señalar cuáles son las imperfecciones que adolece nuestra administración pública mexicana, buscar soluciones alternativas reales, en la medida de las circunstancias señalar su priorización con fines de establecer y aprovechar racionalmente los mecanismos de acción a seguir.

En suma, podemos decir que, la reforma administrativa, cumplió un pa-

pel preponderante en el proceso de organización y reorganización administrativa, como indudable factor de cambio; la modernización administrativa ahora, como instrumento de cambio y de transformación y proceso de actualización, le compete hacer los ajustes complementarios, es decir continuar la labor anterior, profundizar sobre lo que habremos de hacer en lo futuro, sin olvidar la situación crítica por la cual atravesamos; y sobre todo, sin abstraernos de la realidad, en sus manos está, el poder alcanzar el equilibrio de nuestra administración pública y posteriormente su desarrollo, si no a corto plazo, si a mediano plazo.

Es necesario e indispensable empezar de nuevo, aprovechando las experiencias del pasado. Es menester, elaborar una diagnosis de nuestro sistema administrativo, reordenar sus objetivos, visualizar analítica y exhaustivamente su estructuración y funcionamiento, fiscalizar sus recursos en todos sus aspectos, que las decisiones políticas sean realmente complementarias a las decisiones técnicas; ni totalmente políticas, ni totalmente técnicas, aunque naturalmente, dentro de cierto margen de discrecionalidad de participación política. El elemento humano operativo y ejecutivo es a ciencia cierta, el factor dinámico, base del desenvolvimiento y progreso de toda Institución, de su eficiencia y eficacia; el elemento humano, es el que toma las decisiones a cualquier nivel y el indudablemente capaz e idóneo de llevar a efecto los cambios que necesita la administración pública mexicana.

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

### CAPITULO I

- (1) Carrillo Castro, Alejandro  
"La Reforma Administrativa en México"  
Ediciones INAP, 3a. edición  
México 1970, pags. 99 - 100
- (2) Diario Oficial de 31 de Diciembre de 1917.  
(7 Secretarías, 2 gobiernos de los territorios y 5 Departamentos).
- (3) Carrillo Castro, Alejandro ob. cit. pags. 100 - 101.
- (4) Acuerdo Interno del Ejecutivo de 7 de Agosto de 1943.
- (5) Colección Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana. Secretaría de la Presidencia, 1a. edición.
- (6) Carrillo Castro, Alejandro  
"La Reforma Administrativa en México"  
Ediciones INAP, México, 1975.
- (7) Acuerdos Presidenciales de 28 de Enero y 11 de Marzo de 1971.

### CAPITULO II:

- (1) Dale, Ernest.  
"Como Planear y Establecer la Organización de una Empresa".  
Editorial Reverté Mexicana, S. A., México, 1970, pags. 2 - 3.
- (2) Dale, Ernest. ob. cit. pags. 3 - 5.
- (3) Ibidem. pags. 5 - 7.

### CAPITULO III:

- (1) Podenta y Luchessa.  
"Diagnóstico/Evaluación Sistemática de los Problemas de la Empresa".  
Ediciones Macchi, S.A. 1973.
- (2) Dale, Ernest. ob. cit. pags. 145 - 146.
- (3) Podenta y Luchessa ob. cit. pags. 1 - 4.
- (4) Ibidem. pag. 7.
- (5) Ibidem. pags. 7 - 8.
- (6) Ibidem. pag. 10.

#### CAPITULO IV:

- (1) Varios Autores de Desarrollo Organizacional (D.O.).  
"Desarrollo Social y Organización: Problemas y Perspectivas de Mejoramiento Deliberado"  
Editorial I.E.E., S.A., pags. 25 - 26.
- (2) Varios Autores de D.O., ob. cit. pags. 32 - 35.
- (3) Ibidem. pags. 43, 47 - 49.
- (4) Ibidem. pags. 54, 56 - 58.
- (5) Ibidem. pags. 58, 60 - 62.

#### CAPITULO V:

- (1) Salinas, Alberto.  
"La Reforma Administrativa"  
Ed. F.C.E., 1a. edición, México, 1975, pag. 33.
- (2) Salinas, Alberto. ob. cit. pags. 27 - 28.
- (3) Ibidem. pags. 33 - 35.
- (4) Ibidem. pags. 36 - 41.
- (5) Carrillo Castro, Alejandro. ob. cit. pags. 28 - 30.
- (6) Ibidem. pags. 30 - 34.
- (7) Ibidem. pags. 34 - 43.
- (8) Salinas, Alberto. ob. cit. pags. 42 - 43.

#### CAPITULO VI:

- (1) Gómez Ceja, Guillermo.  
"Planación y Organización de Empresas"  
Ed. Edicol, México, pags. 147 - 150.
- (2) Gómez Ceja, Guillermo. ob. cit. pags. 151 - 158.
- (3) Ibidem. pags. 168 - 169.
- (4) Carrillo Castro, Alejandro.  
"La Reforma Administrativa en México"  
Ediciones INAP, 3a. edición, México 1978, pag. 58.
- (5) Centro Regional de Ayuda Técnica.  
"Manual de Adiestramiento y Consulta para el Análisis de Puentes"  
Ed. Trillas, México, 1972. pags. 15 - 16, 21 - 23.



- (6) Secretaría de la Presidencia.  
"Manuales Administrativos" Guía para su elaboración, D.G.E.A.  
México, 1974 pags. 17, 19 - 21.
- (7) Secretaría de la Presidencia.  
Ob. cit. pags. 23 - 24.
- (8) Secretaría de la Presidencia.  
"Las Unidades de Organización y Métodos en el Sector Público"  
D.G.E.A. México, 1973, pags. 7, 13, 17, 18, y 21.
- (9) Secretaría de la Presidencia.  
Ob. cit. pag. 23.

#### CAPITULO VII:

- (1) Estrada M., Manuel.  
"Administración Funcional"  
Fac. de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.  
México, 1974, pags. 11 - 12.
- (2) Estrada M., Manuel.  
Ob. cit. pags. 14 - 20.
- (3) Ibidem. pags. 25 - 26, 28 - 30, 32, 34 - 37.
- (4) Ibidem. pags. 43, 45 - 47, 49 - 54, 63 - 64.
- (5) Secretaría de la Presidencia.  
Las UOM en el Sector Público.
- (6) Mosher, Frederick.  
"Algunas notas, acerca de la Reorganización de los organismos  
públicos". Ensayo publicado en el libro Administración Pública.  
Editado por Herrero Hnos. Saca.  
México, 1967.
- (7) Salinas, Alberto. ob. cit. pags. 11, 19.
- (8) Ibidem. pags. 24 - 25.
- (9) Ibidem. pag. 91.
- (10) Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal:  
S.P.P.  
"Objetivos de la Modernización Administrativa del Gobierno  
Federal". México, 1983.