

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

"ACATLAN"



ALGUNAS CONSIDERACIONES RESPECTO A LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA PUBLICA, LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y LA OPERACION DE LAS UNIDADES DE ORGANIZACION Y METODOS EN EL SECTOR PUBLICO.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A :
LUIS GERARDO HUNGER DE LA CANAL



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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

I N D I C E .

Págs.

INTRODUCCION .

I

CAPITULO I.

LA ADMINISTRACION COMO ACTIVIDAD

- 1.1. El Concepto de Administración..... 1
- 1.2. El Concepto de Administración Pública..... 3
- 1.3. Naturaleza de la Actividad Administrativa..... 4
- 1.4. Actividad Administrativa: Privada y Pública..... 6

CAPITULO II.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA

- 2.1. La Reforma Administrativa y su Naturaleza.....14
- 2.2. El Concepto de Reforma Administrativa y sus Ambitos...15
- 2.3. Antecedentes de Reorganización Administrativa y Mecanismos de la Reforma Administrativa en México.....21
- 2.4. Organización de la Administración Pública (1976-1984).....34

CAPITULO III.

ORGANIZACION Y METODOS

- 3.1. Antecedentes Generales.....39
- 3.2. El Concepto de Organización y Métodos.....40
- 3.3. Las Unidades de Organización y Métodos.....42

CAPITULO IV.

INVESTIGACION EN TORNO A LA OPERACION DE LAS UNIDADES DE ORGANIZACION Y METODOS

- 4.1. Proceso de la Investigación.....51
- 4.2. Resultados Obtenidos.....55

CAPITULO V.

**CONCLUSIONES Y ALTERNATIVAS DE OPERACION PARA LAS AREAS
DE ORGANIZACION Y METODOS..... 86**

BIBLIOGRAFIA GENERAL..... 98

INDICE DE GRAFICAS.....101

I N T R O D U C C I O N .

Durante el año de 1978 en la Escuela Nacional de Estudios Profesionales "Acatlán" se impartió un curso denominado "Curso de Verano - de Organización y Métodos", dirigido a los estudiantes de la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública; siendo éste el primer acercamiento que tuvimos con respecto al tema de Organización y Métodos.

A lo largo del curso se acrecentó la idea de profundizar en cuanto a los aspectos que cubre esta área de la administración.

Posteriormente, en el año de 1979 al ingresar al Sector Público, pudimos tener contacto con una Unidad de Organización y Métodos e identificar determinadas características respecto a la manera como se desarrolla esta actividad en la Administración Pública.

En el marco de estos dos antecedentes, que conjugaron tanto aspectos teóricos como prácticos, surgió la inquietud por desarrollar el presente trabajo, que en su aspecto central tiene como objetivo -- destacar la necesidad de ampliar la naturaleza de la actividad de Organización y Métodos en el Sector Público Central; orientándola hacia la racionalización no sólo de medios, recursos y procedimientos de -- trabajo de una dependencia, es decir, una racionalización técnica; si no que el propio sentido de racionalización se amplíe hasta su parti-

cipación en la racionalidad social, que compromete la definición y --
formulación de los objetivos y las políticas institucionales.

Asimismo, la tesis subraya la importancia de que en el desarro--
llo de esta actividad se adopten algunos criterios, que analizaremos
a lo largo del trabajo, mismos que no han sido aplicados constante y
sistemáticamente como pudimos constatarlo en la investigación que lle
vamos a cabo respecto a la operación de las Unidades de Organización
y Métodos dentro de la Administración Pública Centralizada.

Para responder a estas inquietudes, el trabajo fue dividido temá
ticamente de la siguiente manera:

En el Capítulo Primero, presentamos los conceptos de administra
ción, en un sentido genérico y el de Administración Pública; también
identificamos la naturaleza de la actividad administrativa y su dife
renciación en privada y pública, para finalmente involucrar el concep
to de Estado; con el objeto de desarrollar un marco teórico-concep--
tual que nos permita precisar las respuestas a la siguiente interro--
gante ¿qué es la Administración Pública como actividad y su ámbito de
acción? No obstante, cabe aclarar que no se analizan exhaustivamente
todos los conceptos y corrientes del pensamiento teórico que existen
actualmente; sino que se seleccionaron los que pueden resultar más ú
tiles para las necesidades del trabajo, de ahí que las consideracio--
nes que exponemos no las identificamos como únicas.

III

El Capítulo Segundo, está encaminado a hacer resaltar la naturaleza, el concepto y la importancia de la Reforma Administrativa; así como, a presentar una breve descripción de los esfuerzos tendientes a mejorar el funcionamiento del aparato administrativo público, tomando como punto de partida la denominada época postrevolucionaria hasta llegar a la organización que actualmente guarda nuestra Administración Pública. Estos aspectos nos permiten determinar y delimitar el ámbito donde se desarrolla la actividad de Organización y Métodos en el Sector Público. A lo largo de este Capítulo y del trabajo en general, mencionamos reiteradamente a la Reforma Administrativa y, para identificar su significado, la definimos desde su inicio; sin embargo, no dejamos de hacer hincapié en que a pesar de que la Reforma Administrativa no es un fenómeno reciente, aún no se ha podido llegar a precisar su concepto, ya que el término ha sido objeto de uso indiscriminado.

El tercer Capítulo lo iniciamos, exponiendo de manera general -- los antecedentes de Organización y Métodos; así como, los conceptos de organización y de método y su interrelación.

Posteriormente, con la finalidad de formarnos una idea de las -- Unidades de Organización y Métodos en el contexto de la Administración Pública Mexicana, identificamos su objetivo, funciones y adscripción; aclarando que la información proporcionada al respecto, la recopilamos de publicación oficial de lo que fue la Dirección General de

IV

Estudios Administrativos de la entonces Secretaría de la Presidencia.

El Capítulo Cuarto, comprende una investigación de campo que se realizó, apoyándonos en la técnica de entrevista dirigida; que aplicamos en las dependencias del Sector Público Central, a fin de recabar información referente a la adscripción, objetivos, funciones, personal profesional y técnicas de las Unidades de Organización y Métodos; con el propósito de tener un acercamiento a la realidad de la manera como operan estas Unidades. Cabe aclarar, que excluimos de nuestra investigación a las Unidades de Organización y Métodos de la Administración Pública Paraestatal; ya que su gran número y diversificación, así como sus características y problemas específicos, rebasan las limitantes de información propuestas originalmente para el presente estudio.

En el Capítulo Quinto y último, analizamos los resultados obtenidos en la investigación de campo, haciendo resaltar las deficiencias que fueron detectadas en la operación de las áreas que realizan la función de Organización y Métodos en el Sector Público Central, así como la heterogeneidad que se presenta; situaciones que nos permiten presentar una serie de conclusiones y recomendaciones que consideramos, podrían contribuir para que estas áreas cumplan con una mayor eficiencia sus funciones.

C A P I T U L O I.

LA ADMINISTRACION COMO ACTIVIDAD

1.1. EL CONCEPTO DE ADMINISTRACION.

En principio partiremos del significado etimológico del término administración, para identificar el concepto que expresa. El término administración tiene su origen en el vocablo latino ADMINISTRAS-ARE constituido por el prefijo AD que significa hacia, conforme y MINISTRARE servir; ya que la administración coordina los esfuerzos colectivos hacia la consecución de un objetivo común que individualmente no es factible alcanzar.

En la práctica el contenido del término ha sido muy diverso y --
"Dar una definición precisa que cubra todos los aspectos de una materia tan amplia y compleja como la administración no es asunto fácil, ya que puede no satisfacer todos los criterios y puede ofrecer el peligro de que por ese solo hecho se llegue a restar su importancia, o bien a destacar aquellos aspectos que probablemente quedaron sin in--

cluir dentro de la definición." (1)

No obstante, el mismo Jiménez Castro dice que la administración es "...una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr." (2)

Por su parte, Brook Adams la define como "...la capacidad de coordinar hábilmente muchas energías sociales con frecuencia conflictivas, en un solo organismo, para que ellas puedan operar como una sola unidad." (3)

Finalmente Fernández Arena dice que es "...la disciplina que persigue la satisfacción de objetivos organizacionales contando para ello con una estructura y a través del esfuerzo humano coordinado."(4)

De las definiciones anteriores, se identifican ciertas características de la administración que enumeramos a continuación:

(1) Jiménez Castro Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1974, p. 23

(2) Idem., p. 23

(3) Citado por Wilburg Jiménez Castro. Op. cit., p. 24

(4) Citado por Arias Galicia Fernando. Administración de Recursos Humanos. México, Ed. Trillas, 1977, p. 23

1. Se presenta necesariamente en un organismo social.
2. Surge en razón de la consecución de determinados objetivos que han sido previamente establecidos.
3. Pretende lograr la máxima eficiencia en la consecución de los propósitos.
4. La existencia de un conjunto de normas que regulen el comportamiento humano.
5. Una serie de recursos que permitan la consecución de los fines.

1.2. EL CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA.

"Los conceptos de administración pública aluden ordinariamente - a diversas tipificaciones ya sea como institucionalidad, como cuerpo social o como actividad..." (5) De acuerdo con las características de nuestro trabajo, trataremos a la Administración Pública como una actividad, ya que, el trabajo de las Unidades de Organización y Métodos se orienta esencialmente al mejoramiento de la actividad administrativa pública y colateralmente a mejorar la estructura administrativa y el comportamiento burocrático. Para concebirla como tal, emplearemos la definición del Profesor Miguel Escobar Valenzuela, quien al referirse a la Administración Pública nos dice que es "...la activi--

(5) Arce Bravo Enrique. Reflexiones Acerca de los Conceptos Desarrollo, Planificación y Administración Pública. México, Tesis UNAM 1977, p. 81

dad encaminada hacia la satisfacción directa o indirecta de necesidades públicas políticamente definidas." (6)

En relación a la definición, es necesario mencionar que la Administración Pública es tratada como una actividad "...en la medida en que ésta constituye la ordenación racional de diversos actos en secuencia, encaminados hacia la satisfacción de las citadas necesidades públicas políticamente definidas." (7) Dentro del desglose de esta afirmación, al hablar de la ordenación racional, no se hace referencia a la racionalidad como una simple elección de determinados medios para la consecución de ciertos fines; sino que a la Administración Pública le corresponde una racionalidad social que debe ser entendida como "...un tipo de actividad humana caracterizada por la equilibrada y sistemática aplicación de los medios a determinados objetivos, incluyendo la solución y definición de los mismos." (8)

1.3. NATURALEZA DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.

Para aspirar a tener un conocimiento cabal de la administración, no es suficiente referirnos a algunas definiciones respecto a ella; - sino que es necesario precisar su naturaleza.

(6) Idem., p. 81

(7) Ibid., p. 83

(8) Gross, Bertram en: Guevara Bautista Julieta. Apuntes de Clase. UNAM-FCPS. Citado por Arce Bravo Enrique. Op. cit., p. 73

La actividad administrativa se constituye por "...comportamientos humanos que definen puestos de trabajo o cargos, sólo es verificable en organizaciones administrativas, las cuales para ser tales reclaman, en su enumeración mínima, de los siguientes elementos: un grupo humano que ponga al servicio de los fines de la organización al menos una parte de su capacidad de comportamiento, un conjunto de normas que regulen y organicen dichos comportamientos, un conjunto de fines a los cuales los comportamientos sirvan y, por último, un conjunto de recursos materiales que hagan posible la realización de esos fines." (9)

Partiendo de estas características correspondientes a la actividad administrativa, no estamos de acuerdo, con la posición de algunos tratadistas en el sentido de que para identificarla, debemos remontarnos a los orígenes del género humano donde se daba una relación de cooperación simple rudimentaria, que ya empleaba las ventajas que brinda la unificación de los esfuerzos individuales en la consecución de un objetivo común; tal y como lo señalan Simon, Smithburg y Thompson al decirnos que "Cuando dos hombres cooperan en poner a rodar una piedra que ninguno de los dos hubiera podido mover por sí solo, han aparecido los rudimentos de la administración." (10)

(9) Malagón Vera Alfonso. Reflexiones en Torno a lo Administrativo Público. México, Tesis UNAM, 1980, p. 59

(10) Simon Herbert. et. al. Administración Publica. México, Ed. Letras, 1968, p. 1

Según el planteamiento de los autores citados, encontramos que la actividad administrativa tiene como antecedentes más remotos; un grupo humano que contribuye por lo menos con un mínimo de su esfuerzo hacia la consecución de un objetivo común y una serie de recursos que les permiten el logro del propósito. Desde nuestro punto de vista, se trata de una simple relación de cooperación rudimentaria "...en donde los comportamientos humanos se ordenan en el tiempo y en el espacio pero sin estructurarse orgánicamente ni organizando jerarquías estables." (11) Y no propiamente a lo que es la actividad administrativa, porque de acuerdo con las características que la identifican "...no hay actividad administrativa hasta el momento en que los hombres se conectaron entre sí, de modo específico y en determinado contexto, con el fin de organizar sus respectivos comportamientos y de esta manera satisfacer fines previamente establecidos." (12)

Esto nos permite precisar que en la medida en que han evolucionado los grupos humanos en las diferentes etapas históricas de la humanidad la actividad administrativa ha tenido características específicas y diversas.

1.4. ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA: PRIVADA Y PUBLICA.

En la formación social correspondiente a las sociedades del comu--

(11) Malagón Vera Alfonso. Op. cit., p. 60

(12) Ibid., p. 61

nismo primitivo en donde los medios de producción, particularmente la tierra, son de propiedad común y por lo tanto las formas de producción no antagónicas; administrativamente no existe diferencia entre lo privado y lo público, ya que la vida de cooperación simple ejercía una débil instrumentación sobre la naturaleza, que implicaba un limitado desarrollo de las fuerzas productivas.

Al incrementarse las relaciones entre los hombres y ampliarse la acción del hombre sobre la naturaleza, se amplía el desarrollo de las fuerzas productivas, los modos de producción adquieren el carácter de antagónicos y las relaciones de producción se modifican consecuentemente.

A partir de ese momento, los medios de producción son propiedad de unos hombres, mientras otros carecen de dichos medios; dividiéndose la sociedad en dos clases: por un lado los propietarios, tanto de los medios de producción como de los propios hombres que se sirven de ellos en su trabajo y, por el otro, los no propietarios de los medios, que únicamente poseen su fuerza de trabajo.

A consecuencia de lo anterior se genera el carácter conflictivo y antagónico de la sociedad; y al agudizarse el conflicto se pone en peligro la cohesión y estabilidad del sistema, obligando a que en el seno de la sociedad se constituya la instancia de lo político, situándose en su centro el órgano rector de la misma: el Estado. "En las sociedades estatales, es en el capitalismo, a diferencia de las sociedades que le

precedieron, donde lo administrativo público aparece diferenciado y despersonalizado, por cuanto las condiciones materiales de este modo de -- producción exigen que en el nivel jurídico-político, lugar en el que se localiza y define la instancia de lo público, se encuentre diferenciado con nitidez." (13)

El Estado va a ser el encargado de procesar los conflictos socia-- les para mantener el equilibrio del sistema. A partir de ese momento -- se precisa la diferenciación y división entre los ámbitos de lo privado y lo público; y las actividades que se desarrollan dentro de estos ámbi-- tos se identifican en actividades administrativas privadas asumidas por el individuo en su beneficio y desarrolladas por la sociedad civil y ac-- tividades administrativas públicas atribuidas al Estado y desarrolladas por la sociedad política en beneficio de la colectividad.

La actividad administrativa pública, como lo hemos visto "...sólo es posible una vez que se ha configurado el estado-principio de organi-- zación y administración social- y dentro de éste la estructura adminis-- trativa..." (14) teniendo características propias que la diferencian de la privada; mismas que enumeramos a continuación:

1. Proporciona servicios con un fin no lucrativo, sino de bienes-- tar social, porque el objeto es la satisfacción de las necesidades co-- lectivas.

2. No existe en ella una relación entre ingresos y egresos, ya --

(13) Ibid., p. 50

(14) Ibid., p. 61

que, no tiene un carácter comercial en el que se rija por las leyes del mercado.

3. Sus objetivos se miden en el grado en que satisface o no, las necesidades que demanda la sociedad, considerando que aplica recursos limitados a objetivos sociales.

4. Es política, porque se orienta a satisfacer necesidades públicas que surgen del conflicto social y es dentro de su estructura que -- las políticas se instrumentan para su ejecución.

5. Está más sujeta al cambio, en virtud de que satisface sustancialmente necesidades, que al ser reconocidas por el Estado competen a la Administración Pública, ya que esta última instrumenta los mecanismos para satisfacerlas.

6. Se encuentra inmersa dentro del Derecho Público y su ámbito de acción está sujeto a leyes y reglamentos.

De lo anterior se desprende que la actividad administrativa pública "...se encuentra encaminada hacia la satisfacción de necesidades que por regla general no tienen un beneficio individual directo, sino todo lo contrario, ya que dichas necesidades comprometen a la sociedad en su conjunto..." (15)

Por lo que respecta a la actividad administrativa privada, ésta --

(15) Escobar Valenzuela Miguel. Citado por Arce Bravo Enrique. Op. cit., p. 82

tiene como característica fundamental su carácter lucrativo, basándose en un fin individualista comercial, en el que al individuo le interesa obtener el máximo beneficio con la aplicación mínima de recursos.

A pesar de la existencia de esta diferencia sustancial, no debemos perder de vista que a ambas, corresponden las características de la actividad administrativa que fueron señaladas al inicio del apartado anterior.

También hemos señalado que la actividad administrativa pública, se define y diferencia una vez que se ha configurado el Estado; ante esta situación relevante que juega el Estado, es conveniente e importante referirnos al concepto de Estado, haciendo resaltar que en torno a él existen definiciones de carácter económico, sociológico, jurídico, administrativo, etcétera. A continuación presentamos una que nos refleja e ilustra su importancia; el Doctor Omar Guerrero señala que "El Estado es la organización política suprema que se levanta sobre la sociedad para someterla a su dominio; pero el Estado no sólo asume una función política de dominio, sino que también desempeña otras funciones: la económica, la ideológica y la administrativa." (16)

Al Estado desde su aparición, se le han conferido funciones que no siempre han sido las mismas, las que son desarrolladas por su estructura administrativa; o sea, la Administración Pública, que es la encarga--

(16) Guerrero Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. México, Ed. Fontamara, 1981. p.39

da de satisfacer las necesidades que demanda la sociedad; aún cuando -- no va a satisfacer todo tipo de necesidades sociales, sino las necesidades públicas políticamente definidas, es decir, aquellas necesidades -- que son respaldadas por un cierto grado de poder.

En la etapa del modo de producción capitalista el Estado tiene dos caracterizaciones fundamentales; como Estado Liberal y como Estado In--terventor. A este último nos referiremos de una manera muy general; se ñalando que a partir de la crisis del año de 1929, es cuando se hace -- más intensa y extensiva la intervención del Estado en la vida económica mediante la regulación de bienes y servicios, esto es consecuencia del desequilibrio que se suscitó en el ámbito económico y social a nivel mundial; poniéndose de manifiesto la insuficiencia de los mecanismos de no intervención del Estado en la vida económica. Esta caracterización dio lugar al desplome de la doctrina del "Laissez-Faire" en que se sustenta ba el Estado Liberal.

La crisis del sistema capitalista, obligó a éste a buscar medidas que amortiguaran la crisis económica; a partir de ese momento se modifican cualitativa y cuantitativamente las funciones del Estado, dando lugar al Estado Interventor que fue reforzado teóricamente por John M. -- Keynes, creador de la Teoría Keynesiana y la repercusión de ésta se ve reflejada en la intervención estatal dentro de la inversión pública y - diversas formas de política económica en donde su participación se justifica. "El Estado, que está en mejor situación que la empresa privada par. calcular las necesidades a largo plazo en términos de ventaja so--

cial general, debería asumir una mayor responsabilidad en organizar directamente la inversión." (17) De tal manera que la intervención estatal más directa, fue la respuesta para hacer frente a la difícil situación del momento, a tal grado que "La intervención del Estado en la vida económica es no solo imprescindible en el régimen capitalista, sino que es la única forma encontrada hasta ahora, dentro del sistema que le permite sobrevivir a pesar de sus contradicciones y desajustes..." (18)

Con el surgimiento del Estado Interventor, la Administración Pública se dedicó a la orientación, promoción y participación en los procesos económicos; a organizarse de una manera adecuada a efecto de cumplir con las nuevas atribuciones del Estado, que se fueron concentrando en: Relaciones Exteriores, Administración de la Justicia Nacional, Administración de la Hacienda Pública, Seguridad Nacional y, básicamente, la de Promotor del Bienestar Público y del Desarrollo Económico y Social.

Consecuentemente, el crecimiento del aparato administrativo público ha respondido a distintos momentos históricos; dentro de este marco, en México surgió una variada y compleja organización de la Administración Pública, como una respuesta al crecimiento, complejidad y dinamismo que ha adquirido el aparato gubernamental, así como al crecimiento -

(17) Dillard Dudley. La Teoría Económica de John Maynard Keynes. España. Ed. Aguilar, 1980, pp. 159-160

(18) Díaz Arias Julián. El Estado en la Economía. México, Ed. Loa, 1963, p. 13

económico y social que ha generado un acrecentamiento de las demandas sociales; desarrollándose variados intentos por introducir mejoras y modificaciones en el desarrollo de la actividad administrativa en el Sector Público.

C A P I T U L O II.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA

2.1. LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y SU NATURALEZA.

Como se mencionó en el Capítulo anterior, un imperativo de la Administración Pública, ha sido el de efectuar cambios y mejoras en sus estructuras y funcionamiento, con la finalidad de estar en posibilidad de adecuarse a los cambios y presiones del medio ambiente en que se encuentra inmersa; para lograrlo, busca incrementar la eficiencia del aparato administrativo y la prestación de bienes y servicios a la sociedad de una manera consciente e intencionada, a través de la Reforma Administrativa considerada como un medio para mejorar el funcionamiento del Sector Público; identificándola como un proceso de revisión, adecuación y actualización de las estructuras, funciones, normas, etcétera, del aparato administrativo público.

Respecto al surgimiento de la Reforma Administrativa se ha dicho - que "Las razones que tienden a generar en una sociedad la conciencia de

la necesidad de una reforma administrativa provienen, por lo general, de algunos de los siguientes cuatro presupuestos fundamentales:

1. Variación importante de los objetivos nacionales, los objetivos del Estado y los objetivos del Gobierno.

2. Desarrollo poco común de las técnicas, los equipos o los estilos administrativos que necesariamente conllevan una variación cualitativa y apreciable sobre los sistemas de trabajo de la administración, en lo general y en lo particular.

3. Cambios de personas en la dirección del Sector Público, lo cual implica una reinterpretación de los medios de acción y de las estrategias del Estado para el cumplimiento de sus objetivos.

4. Distorsión de la actividad estatal por obsolescencia o por la inclusión de variables cuya existencia o, por lo menos, cuya fuerza no se había revelado debido a un análisis incompleto de la situación." (19)

En la medida en que la Administración Pública identifique estas situaciones, la Reforma Administrativa se convierte en un instrumento valioso para adecuar los cambios y responder eficientemente a las demandas sociales.

2.2. EL CONCEPTO DE REFORMA ADMINISTRATIVA Y SUS AMBITOS.

Mucho se ha dicho en torno a la Reforma Administrativa, básicamente

(19) Carrillo Castro Alejandro. La Reforma Administrativa en México. México, INAP, 1975, p. 58

a partir de los años sesenta, no obstante, en realidad no se ha llegado a un consenso sobre su significado; esto es consecuencia de que ha adquirido variadas connotaciones, que en lugar de unificar criterios han hecho impreciso el concepto. Sin embargo, a pesar de esta situación se ha llegado a una idea genérica de lo que es la Reforma Administrativa; entendiéndola como innovación, cambio o mejoramiento de las funciones administrativas del Estado.

Con la finalidad de ampliar y precisar la idea anterior, Miguel --- Duhalt Krauss, señala que la Reforma Administrativa debe tender a..." -- hacer de la administración pública un instrumento que responda con eficacia a los fines del desarrollo económico y social, adecuando el funcionamiento de todas las entidades del sector público, buscando su cabal coordinación, elevando su eficiencia y mejorando sus sistemas de ejecución, así como modernizando sus técnicas, estructuras y procedimientos, mediante una más conveniente distribución de funciones y facultades, dentro -- del marco constitucional que las conforma." (20) Al no existir un consenso respecto al concepto de Reforma Administrativa, la diversificación que se presenta ha dado lugar a que existan varios tipos de reformas, *

(20) Citado por Callegos Figueroa Irma. Las Unidades de Organización y Métodos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, Tesis UNAM, 1974, p. 40

* Carrillo Castro clasifica las reformas administrativas de la siguiente manera: "Desde el punto de vista de los ámbitos de su acción y de su extensión, la reforma administrativa puede ser denominada mic o o macrorreforma", "Desde el punto de vista de los resultados que pretenden alcanzar, se pueden concebir reformas de tipo eficientista o de tipo eficazista", "Las reformas administrativas pueden llevarse a cabo con un mayor o menor grado de participación". En base a ésta, las clasifica en: "Reformas Autocráticas y

que las plantearemos en dos, atendiendo a la magnitud e importancia del cambio:

1. Hay quienes conciben la Reforma Administrativa en el sentido de pretender mejorar solamente los instrumentos administrativos disponibles, es decir, lograr únicamente una adecuación de los medios existentes a -- las necesidades administrativas del momento. Este tipo de reformas se -- reducen al simple mejoramiento administrativo, tendiendo a mantener la -- administración tradicional y el status quo y consecuentemente no repercu -- ten directamente en el medio ambiente en que actúa la Administración Pú -- blica, manteniéndose la misma estructura administrativa a través de una permanente adecuación.

2. Por otra parte, la Reforma Administrativa puede ser planteada -- como un cambio total en la Administración Pública, al hacer mención de -- que la estamos identificando como un cambio total, cabe aclarar, que no -- la tratamos en el sentido de una revolución administrativa que pretenda -- cambiar de una manera virtual la Administración Pública existente; sino -- en el sentido únicamente de reestructuración de la Administración Públi -- ca, en la que los cambios generados en ésta, repercuten en el medio am -- biente, dándose también una reforma de carácter social, que permita la e -- jecución de las políticas gubernamentales propiciando transformaciones -- en el ámbito social.

Reformas Democráticas o Participativas". Carrillo Castro Alejandro
La Reforma Administrativa en México, Op. cit., pp. 59-60

Esta segunda tipificación se centra en la idea de que los cambios - no se generan de manera natural para mejorar la administración, sino que la Administración Pública al estar sujeta a las presiones del exterior - debe crear mecanismos artificiales que le permitan mejorar su capacidad operativa y para que se establezcan estos mecanismos, se requiere de un amplio conocimiento de la Administración Pública, que permita estar en - posibilidades de provocarlos y estimularlos.

No perdamos de vista, que en los dos tipos de reforma a los que hemos hecho referencia, el aspecto fundamental es el cambio; sin embargo, se presentan variaciones en cuanto a sus características y alcances, por lo cual es conveniente resaltar la necesidad de que la Administración Pública debe ser cambiada de una manera conciente e intencional, para que el cambio llegue a cumplir con estas dos premisas "...tiene que ser administrado también y, por lo tanto, se requiere de la formulación de planes y programas de reforma, el establecimiento de mecanismos y normas para coordinar, controlar y evaluar los esfuerzos de la reforma." (21)

Consecuentemente, se requiere de una estructura de la Reforma Administrativa para que el Estado se encuentre en la posibilidad de resolver las contradicciones correspondientes al sistema económico, político y social del momento; resultando imprescindible la implantación de mecanismos

(21) Carrillo Castro Alejandro. La Reforma Administrativa, sus Antecedentes, Naturaleza y Significado. México, CIAP, 1971, p.4

administrativos que contribuyan a dar solución a los problemas y además permitan su adaptación al desarrollo del medio ambiente.

Cabe señalar, que con la finalidad de que la Reforma Administrativa sea un instrumento del aparato administrativo público, que corresponda a las necesidades económicas y sociales del país, debe ser producto del conocimiento de la realidad en que se encuentra inmersa la Administración Pública; de lo contrario podría transformarse en lo que acertadamente -- plantea el Profesor Duhalt Krauss al señalar que "Cuando es anunciada -- por la más alta autoridad política la decisión de llevar adelante una reforma a la administración pública, se abre una oportunidad a la simulación y a la demagogia,... La simulación puede adoptar estas formas:

- a) La de aquéllos que fingiendo tener los conocimientos necesarios, -- adoptar los instrumentos correctos o perseguir los objetivos señalados, al amparo de la bandera reformista, atendiendo en realidad intereses bastardos;
- b) La de aquéllos que ocultan o falsean los resultados de sus acciones reformadoras, para atribuirse logros no comprobados... La demagogia se manifiesta generalmente por medio de aquéllos a quienes llamamos vulgarmente demagogos, hombres que prometen lo que saben que no pueden cumplir. Los que a nombre de una reforma administrativa ofrecen demasiado, o demasiado pronto. La reforma administrativa no es un - elíxir que resuelva por sí misma todos los problemas del desarrollo, aunque sea una condición sine qua non para que estos problemas pue-

dan ser atacados con éxito. La reforma es, además, un proceso permanente y lento." (22)

En muchas ocasiones, las acciones de Reforma Administrativa han sido enmarcadas en la aplicación del sentido común y del pragmatismo; habrá que destacar en esta perspectiva, que uno de los grandes problemas de la Reforma Administrativa ha sido el de una insuficiencia conceptual y metodológica en el aspecto teórico; haciéndose necesario generar teorías que permitan explicar el todo social, ya que, la teoría es "...un conjunto de conceptos y categorías que nos permiten representar a la realidad para los fines del análisis científico." (23)

Debemos tener presente que en nuestro país, es incipiente el desarrollo de teorías sobre su realidad, que permitan "...tener una visión cada vez más aproximada de los procesos que están teniendo lugar en una sociedad y que constituyen la fundamentación para las políticas de acción pública y para la determinación de la factibilidad del tipo y grado de cambio social deseado." (24)

Ante esta situación nos cuestionamos ¿cómo se van a gestar los cambios de Reforma Administrativa de un modo racional, si no se cuenta con

(22) Duhalt Krauss Miguel. et. al. Administración Pública y Desarrollo. El Control de la Eficiencia como Complemento de la Reforma Administrativa. México, UNAM-FCPS, 1970, pp. 109-110

(23) Escobar Valenzuela Miguel. Citado por Arce Bravo Enrique. Op. cit. pp. 49-50

(24) Arce Bravo Enrique. Op. cit., p. 38

una instancia teórica que permita comprender e interpretar nuestra realidad, de la cual se conocen aspectos aislados y limitados? "...la solución a esta dificultad parece radicar en lo que Robert K. Merton llama "Teorías de alcance intermedio", haciendo referencia a aquellas teorías especiales aplicables a campos limitados de datos." (25) Fundamentándose se en estudios de carácter interdisciplinario que contribuyan a la creación de teorías explicativas de la realidad.

En la Medida en que la Reforma Administrativa se sustente en teorías explicativas de la realidad económica, política, social, cultural etcétera, en que está inmersa la Administración Pública, se podrán definir la factibilidad y las estrategias para la consecución de los cambios a desarrollar.

2.3. ANTECEDENTES DE REORGANIZACION ADMINISTRATIVA Y MECANISMOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO.

Desarrollaremos este apartado apoyándonos en la cronología que nos presenta el Lic. Carrillo Castro, acerca de los "Antecedentes de las -- Reorganizaciones Administrativas en México" en su obra La Reforma Administrativa en México.

Nuestra cronología, parte de la época posrevolucionaria; porque -- fue a partir de entonces cuando se incrementó cuantitativa y cualitativa mente la complejidad del funcionamiento de la Administración Pública, co

(25) Ibid., p. 41

mo consecuencia de las nuevas facultades conferidas al Estado, * plasmadas en la Constitución Política de 1917; mismas que resumiremos en los siguientes aspectos: fijar el marco legal en que se deberían desarrollar las nuevas actividades de nuestro país; reafirmar las garantías individuales y la independencia económica; fomentar la prestación de servicios públicos, la educación, la seguridad social y la salubridad a nivel nacional; y organizar la Administración Pública.

Inmediatamente para el ejercicio de las nuevas atribuciones se manifestaron una serie de acciones tendientes a incrementar el número de estructuras administrativas. En el Sector Central de la Administración Pública, el Ejecutivo Federal, para el despacho de los negocios administrativos, ha contado con las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Paralelamente al Sector Central, surgió otro denominado descentralizado; constituido por una serie de organismos que han venido surgiendo.

- (*) El Dr. Chanes Nieto en su artículo "Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal" al referirse a la intervención del Estado, señala que "...al ser México un Estado Constitucional de Derecho, la Administración Pública encuentra en la Carta Magna el sentido que debe guiar su actividad, mismo que obliga por igual a los gobernados. De ahí que la acción promotora del Estado mexicano tenga su fuente en la Constitución y pueda manifestarse en la creación de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que por su número y la naturaleza básica de las actividades que realizan, influyen en forma decisiva en la economía nacional. Es pues, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que hace posible la intervención del Estado". Chanes Nieto José, et. al. La Administración Pública Federal II. México, UNAM-FCPS, 1976, p. 23

Concretamente en esa época, la historia de la Administración Pública de nuestro país, se circunscribe a la creación, división y modificación de estructuras; estas características fueron creando un ambiente de complejidad en el actuar administrativo del Sector Público. Pero cabe señalar el hecho de que se fueron planteando intentos para adoptar una estructura administrativa cada vez más consistente; con la finalidad de efectuar reformas a la organización administrativa surgen un sinúmero de intentos que describiremos a continuación.

Durante el período de 1917 a 1934, funcionó el Departamento de Contraloría, al que se le encomendó, entre otras funciones, la realización de estudios que contribuyeran a mejorar el funcionamiento de la Administración Pública.

En el período de 1928 a 1932, operó el Departamento de Presupuesto de la Federación, que dependía directamente del Ejecutivo Federal y se encargó de "estudiar la organización administrativa, coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servidores públicos." (26)

En el año de 1932, estas funciones se incorporaron a la Oficina Técnica Fiscal y de Presupuesto, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

(26) Carrillo Castro Alejandro. La Reforma Administrativa en México.
Op. cit., p. 100

Posteriormente fueron constituidas las llamadas Comisiones de Eficiencia, que funcionaron en algunas dependencias con la finalidad de racionalizar los recursos humanos, materiales y financieros.

En el año de 1943, se crea una Comisión Intersecretarial, a la que se le encomendó "formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la Administración Pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo para el Erario y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos." (27)

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946, le confiere a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, la calidad de órgano central de Organización y Métodos, otorgándole facultades para "...coordinar el mejoramiento administrativo de las dependencias, hacer estudios de macroorganización, sugerir al Jefe del Ejecutivo medidas tendientes al mejoramiento de la Administración Pública y asesorar en la materia a las entidades gubernamentales que lo solicitan. El órgano operativo encargado de estas tareas, fue la Dirección Técnica de Organización Administrativa." (28)

Posteriormente, con la finalidad de desconcentrar esta función, se promueve la creación de las Unidades de Organización y Métodos (UOM's).

(27) Ibid., p. 101

(28) Idem., p. 101

Allá por el año de 1950, el Banco de México instaló su propia unidad; - posteriormente, a lo largo del período de 1954 a 1964, se crearon algu-- nas unidades más en aquellas dependencias que contaban con mayores recur-- sos; éstas operaron de manera aislada y sin sistematización.

Los intentos de mejoramiento administrativo hasta aquí enumerados, se caracterizaron por desarrollar un trabajo bastante limitado; ya que - no contaron con la continuidad, el apoyo, los recursos y el personal ne-- cesarios, lo que arrojó acciones que se redujeron en la mayoría de los - casos a simples recomendaciones.

Al expedirse la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de -- 1958, se creó la Secretaría de la Presidencia, desapareciendo la de Bie-- nes Nacionales e Inspección Administrativa; a esta nueva dependencia se le encomendó el estudio y la coordinación de las reformas a la Adminis-- tración Pública.

En la Secretaría de la Presidencia el 9 de abril de 1965, se esta-- bleció la Comisión de Administración Pública (CAP); dándose así las ba-- ses institucionales e instrumentos operativos para el estudio sistemáti-- co de la Administración Pública; a ésta le fueron encomendados los si-- guientes asuntos:

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

- a) Coordinar la acción y acelerar el proceso de desarrollo eco

nómico y social del país, con justicia social.

- b) Introducir técnicas de organización administrativa al aparato gubernamental, que resulten convenientes para alcanzar el objetivo anterior.
 - c) Lograr mejor preparación del personal gubernamental.
2. Proponer reformas a la legislación y las medidas administrativas que procedan." (29)

Entre lo realizado por la CAP, cabe señalar el estudio efectuado a manera de diagnóstico, sobre la situación que operaba en aquel momento en la Administración Pública, producto de la información recopilada de 1965 a 1967, se publicó posteriormente un documento titulado Informes Sobre la Reforma a la Administración Pública Mexicana que constituyó un esfuerzo de investigación y visión de conjunto de la Administración Pública Mexicana, teniendo como aspectos más relevantes los estudios efectuados sobre:

- I. La Política de la Reforma Administrativa.
- II. El Análisis General de la Administración Pública que comprendió: La Organización y el Funcionamiento de los Secretarías y Departamentos, Los Sistemas de Coordinación General del Gobierno Mexicano, Los Elementos Materiales de la Administración, La

(29) Presidencia de la República. Informes Sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana. Coordinación General de Estudios Administrativos, 1977, p. 17

Administración de Personal, El Sistema de Planeación Nacional y La Programación de las Actividades del Sector Público, El Sistema de Elaboración del Presupuesto Federal; y

III. Análisis por Sectores de la Administración Pública.

En cuanto a la organización y funcionamiento de la Administración Pública, la Comisión resalta el problema que implica la planeación administrativa y recomendó:

- "1) Que se cree, en cada secretaría y departamento de Estado, una - unidad de organización y métodos que tenga, entre otras funciones, la de estudiar, analizar y planear la actividad administrativa de la dependencia. Sería aconsejable que estas unidades - estuvieran en comunicación con la Comisión de Administración Pública, para la discusión de problemas técnicos.
- 2) Que se solicite a cada secretaría y departamento de Estado, que procedan -mientras las unidades de organización y métodos o sus equivalentes, realizan sus estudios y hacen sus recomendaciones- a ordenar y codificar las normas que regulan actualmente - su actividad.
- 3) Que con posterioridad y sobre la base de los estudios de las -- unidades de organización y métodos o sus equivalentes, cada dependencia revise las normas que determinan su estructura orgánica y regulan su actividad, con el fin de proponer las reformas necesarias para racionalizar los sistemas administrativos y dar

les la mayor flexibilidad posible con vista a los cambios de estructura y procedimientos que al correr el tiempo sean necesarios.

- 4) Que dichas unidades tengan entre sus funciones las de formular y mantener al día los instrumentos administrativos apropiados para la técnica de las actividades de la dependencia." (30)

En enero de 1968, la CAP establece un Secretariado Técnico como órgano operativo encargado de: profundizar en los análisis administrativos, promover y coordinar los programas de reforma a nivel operativo y establecer y mantener un permanente y continuo contacto con los organismos públicos.

Con las medidas de esta Comisión, se notó un mayor interés por el estudio y mejoramiento de la Administración Pública, pero no se pudo consolidar una posición que definiera los instrumentos adecuados para la consecución de los objetivos de la reforma, ya que se carecía de instrumentos legales que dieran un carácter formal a la acción de programas y estrategias definidas de apoyo y de recursos suficientes.

A partir del año de 1971, la Reforma Administrativa recibió un mayor impulso, ya que contó con las bases y el antecedente del período anterior, 1966-1971; caracterizado fundamentalmente por el estudio, diagnóstico y planeación de la Administración Pública, permitiendo para el pe--

(30) Ibid., pp. 26-27

ríodo 1971-1976, la implantación e instrumentación de los mecanismos de la Reforma Administrativa.

Para dar cumplimiento a algunas de las recomendaciones de la CAP, en el año de 1971, el Titular del Ejecutivo promulga el Acuerdo en el que se fijan las bases legales de los mecanismos de la Reforma Administrativa; la disposición encomienda a cada uno de los titulares de las dependencias, la creación de las Comisiones Internas de Administración (CIDA's), las UOM's y las Unidades de Programación (UP's); en base a la idea de que el proceso de la Reforma Administrativa requiere de la vinculación de las reformas concretas con los objetivos de las dependencias y con los del Sector Público en su conjunto.

En relación a las UOM's, el Acuerdo en su tercer punto señala que -- "... se establezcan Unidades de Organización y Métodos con el propósito de asesorar técnicamente el planteamiento y la ejecución de las reformas que dependan directamente del Titular de cada Dependencia o del funcionario en el que éste delegue la autoridad en materia de coordinación y racionalización administrativas." (31)

Con la finalidad de que se pudieran coordinar las reformas de dos o más dependencias se empiezan a crear mecanismos de coordinación y participación; uno de ellos es el Comité Técnico Consultivo de Organización y Métodos (COTECUOM) que ha sido un mecanismo de coordinación técnica y de

(31) Acuerdo del Ejecutivo Federal del 27 de enero de 1971, publicado en el Diario Oficial del 28 de enero del mismo año.

intercambio de información y experiencias de las UOM's del Sector Público.

El 10. de febrero de 1971, en la Secretaría de la Presidencia inicia sus funciones la Dirección General de Estudios Administrativos como encargada de estudiar y promover las reformas a la administración, a partir de ese momento desapareció la CAP.

Los lineamientos del período que comprendió de 1971 a 1976, quedaron plasmados en las Bases para el Programa de Reforma Administrativa del -- Ejecutivo Federal 1971 a 1976, en el que se especifican los objetivos y las responsabilidades de las dependencias y entidades del Sector Público. Este programa general se proponía la ejecución de once programas específicos:

1. La instrumentación de los mecanismos de la Reforma Administrativa.
2. La organización y adecuación administrativa del sistema de programación.
3. La racionalización del gasto público.
4. La estructuración del sistema de información y estadística.
5. El desarrollo del sistema de organización y métodos.
6. La revisión de las bases legales de la Administración Pública Federal.
7. La reestructuración del sistema de administración de recursos humanos del Gobierno Federal.

8. La revisión del sistema de administración de recursos materiales del Gobierno Federal.
9. La racionalización del sistema de procesamiento de datos del Gobierno Federal.
10. La reorganización del sistema de contabilidad gubernamental.
11. La macroreforma a nivel sectorial y regional.

Nos explicamos que el primero de estos programas está encaminado hacia la instrumentación de los mecanismos para la Reforma Administrativa, los nueve programas siguientes se orientan hacia la utilización racional de los sistemas administrativos y el último, pretende la coordinación de las acciones sectoriales.

Hasta ese momento, se habían creado la infraestructura y los elementos técnicos para la reforma de la Administración Pública, pero la realidad nos demuestra que no funcionaron adecuadamente en su totalidad; principalmente por falta de apoyo y de los recursos requeridos, además de -- que en muchos casos, únicamente se cumplía formalmente el Acuerdo del 27 de enero de 1971.

Ante esta situación, se consideró que los mecanismos de la Reforma Administrativa deberían depender directamente del Titular de la Dependencia; de tal manera que el 14 de marzo de 1973, se emitió un Acuerdo por parte del Ejecutivo Federal, que señalaba que "El Titular de la Dependencia deberá atender directamente el desarrollo del programa de reforma ad

ministrativa, haciéndose asesorar por las Unidades de Organización y Métodos y Programación." (32) Pretendiéndose reforzar los mecanismos de la Reforma Administrativa y romper con los obstáculos y anomalías que se les habían presentado.

Refiriéndonos al período presidencial 1976-1982, en materia de Reforma Administrativa no se perdió la continuidad, ya que en gran medida se respetaron los mecanismos y lineamientos del período anterior. Se creó la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República el día 3 de enero de 1977, en sustitución de la Dirección - General de Estudios Administrativos; a esta Coordinación se le encomendó estudiar y promover los cambios que se requieran en la Administración Pública, así como coordinar y evaluar la ejecución de los mismos.

Es importante también mencionar que a inicios del período, se promulgó una ley que permite la integración de las actividades del Sector Público Centralizado con las del Paraestatal; nos referimos a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, promulgada el 29 de diciembre de 1976, que reformó de manera sustancial la antigua organización prevista por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958.

Por lo que respecta al Programa de Reforma Administrativa para el pe

(32) Acuerdo del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial del 5 de abril de 1973.

ríodo 1976-1982, se persigue la consecución de los siguientes objetivos globales:

- "1. Organizar el Gobierno para organizar al país, mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social, que contribuya a organizar institucionalmente la eficiencia, la eficacia, la honestidad y la congruencia de las acciones públicas.
2. Adaptar la programación como instrumento fundamental del Gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la Administración Pública Federal, precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.
3. Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal, que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores, permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones.
4. Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México.
5. Mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución..."(33)

El 24 de abril de 1979, fue emitido el Acuerdo a través del cual se establecen las Comisiones Internas de Administración y Programación, co-

(33) Carrillo Castro Alejandro. La Reforma Administrativa en México, Evolución de la Reforma Administrativa en México (1971-1979). México, Ed. Miguel Angel Porrúa, 1980, p. 136.

mo mecanismos de participación, intercambio de información y consulta.

Al iniciarse el presente período presidencial 1982-1986, por medio del Acuerdo del Ejecutivo publicado en el Diario Oficial del 19 de enero de 1983, se derogan las disposiciones que dieron lugar a la Coordinación General de Estudios Administrativos.

Finalmente, cabe señalar que mediante Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25 de enero de 1983, se creó la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal adscrita a la Secretaría de Programación y Presupuesto, como encargada de promover y evaluar las modificaciones que deban hacerse a las estructuras y funciones de la Administración Pública.

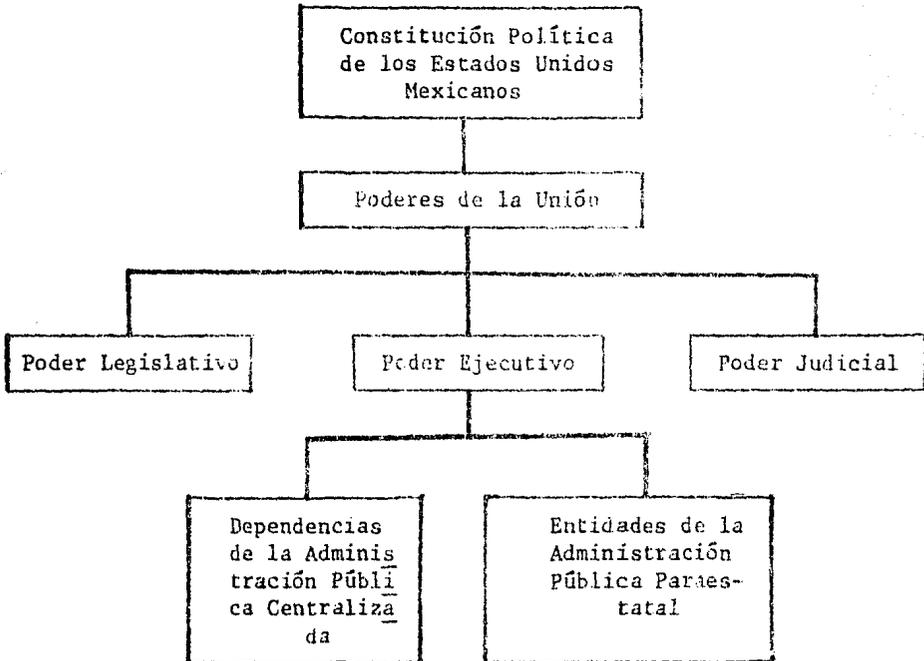
2.4. ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA (1976-1984).

Una vez que hemos expuesto de manera general los antecedentes de reorganización administrativa, e identificado los mecanismos de la Reforma Administrativa, nos referiremos a la organización de nuestra Administración Pública, misma que está delimitada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Con el fin de comprenderla, consideramos pertinente "...recordar que en todo Estado de Derecho la Administración Pública (particularmente por lo que toca al Gobierno Federal) sólo debe actuar dentro del estricto marco de facultades legales que expresamente

señala la Constitución y las disposiciones que de ella se derivan.."(34) atendiendo a lo anterior, podemos decir que en el caso de México, la Administración Pública tiene un carácter Constitucional; ya que la Constitución de 1917, es la norma suprema que regula y establece las distintas facultades de los poderes de la Unión: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Identificando cada uno de los anteriores elementos, llegamos a la siguiente representación esquemática:

GRAFICA 2.1. AMBITO DEL PODER EJECUTIVO.



(34) Carrillo Castro Alejandro. Metodología para el Estudio del Funcionamiento y Reformas a la Administración Pública. México, Tesis UNAM, 1981, p. 58

De éstos, el poder al que nos referiremos es el Ejecutivo; porque -- al frente de éste se encuentra el Presidente de la República, que es el - Jefe Supremo de la Administración Pública, quien para el ejercicio de sus atribuciones y el cumplimiento de sus funciones, se apoya en:

1. Las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, la Presidencia de la República y la Procuraduría General de la República; -- que constituyen conjuntamente la Administración Pública Centralizada.

Concretamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 26 establece que "Para el estudio, planeación y despacho - de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión, contará con las siguientes dependencias: Secretaría de Gobernación, Se-- cretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Se-- cretaría de Marina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Patrimonio y Fomento Indus-- trial, Secretaría de Comercio, Secretaría de Agricultura y Recursos Hi-- dráulicos, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Asen-- tamientos Humanos, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salubri-- dad y Asistencia, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría - de la Reforma Agraria, Secretaría de Turismo, Departamento de Pesca y De-- partamento del Distrito Federal." (35) *

(35) Presidencia de la República. Ley Orgánica de la Administración Pú-- blica Federal. 1976, p. 8

* En el año de 1982, esta estructuración sufrió una modificación, ya que mediante Acuerdo Ejecutivo, del 4 de enero, el Departam--

El Lic. Gabino Fraga, al referirse a la centralización administrativa señala que "...existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles, pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el Jefe Supremo de la Administración Pública." (36)

2. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos; constituyen las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

Refiriéndonos a esta caracterización de la Administración Pública,

mento de Pesca, adquiere el carácter de Secretaría de Estado, convirtiéndose en Secretaría de Pesca.

Al iniciarse el presente período presidencial, 1982-1988, el Poder Ejecutivo Federal, da a conocer las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que implican una reestructuración del aparato administrativo público; al respecto señalaremos que:

1. Se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
2. Las atribuciones relacionadas con la promoción de la planta industrial, se desprenden de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, siendo incorporadas a la Secretaría de Comercio, que se transforma en Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
3. De la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, se integra la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.
4. A la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, se le otorgan facultades relativas a la protección ecológica y del medio ambiente, convirtiéndose en Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

(36) Fraga Gabino. Derecho Administrativo. México, Ed. Porrúa, 1975, p. 165

la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 45 estipula que "Dentro de la administración pública paraestatal, serán considerados como organismos descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con responsabilidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten." (37) Este tipo de administración descentralizada la adopta el Poder Ejecutivo con la finalidad de desahogar y dar curso a las funciones relacionadas con el otorgamiento de servicios o bien, con la producción y distribución de bienes.

Por lo que respecta a la descentralización administrativa, el Lic. Fraga señala que se presenta "... cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Central." (38)

En el caso de las empresas públicas y de los organismos públicos, - el Estado se encuentra facultado para ejercer sobre ellos una vigilancia y control; para cumplir con tal fin, los agrupa en sectores de actividad económica y social efectuando el control y vigilancia a través de una coordinadora de sector, que puede ser una Secretaría de Estado o un Departamento Administrativo.

(37) Presidencia de la República. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Op. cit., p. 25

(38) Fraga Gabino. Op. cit., p. 165

C A P I T U L O III.

ORGANIZACION Y METODOS

3.1. ANTECEDENTES GENERALES.

Con el propósito de precisar el surgimiento de las áreas de Organización y Métodos (OyM), nos referiremos a sus antecedentes generales; -- siendo una actividad que a mediados de este siglo se expandió, tanto en la esfera privada como en la pública de la administración.

La denominación OyM, es un término que se ha caracterizado por adquirir universalidad, tanto por lo que respecta a su conocimiento como a su aplicación. Las primeras áreas de OyM se establecieron en los países con alto grado de industrialización, en donde fueron un instrumento valioso de apoyo a la reorganización administrativa a lo largo de la Segunda Guerra Mundial. Los primeros países en establecerlas fueron la Gran Bretaña y los Estados Unidos.

En la Gran Bretaña, la División del Tesoro Británico, es considerada como la primera oficina de gobierno que hace uso de la expresión OyM;

cuando el gobierno se vió en la necesidad de hacer más racionales y dinámicos los servicios públicos con el fin de hacer frente a problemas de diversa índole: económicos, administrativos, militares, etcétera; que enfrentaba.

Por lo que respecta a los Estados Unidos; Oym se desarrolló básicamente en la empresa; a nivel gubernamental, se tiene como antecedente -- más remoto la creación de la Oficina de Presupuesto que posteriormente -- fue adscrita a la Oficina Ejecutiva de la Casa Blanca, encomendándole -- las funciones de organización, coordinación y planeación administrativas.

3.2. EL CONCEPTO DE ORGANIZACION Y METODOS.

Para William H. Newman "... organizar es agrupar las actividades necesarias para llevar a cabo los planes dentro de las unidades administrativas y definir las relaciones que deben existir entre los jefes ejecutivos y los trabajadores en cada una de las unidades." (39) En esta definición, identificamos el concepto de organización como la división de actividades en la consecución de objetivos, tal y como también lo señalan Koontz y O'Donnell al decirnos que "...organizar es agrupar las actividades necesarias para alcanzar ciertos objetivos." (40)

Así, el término organización, es utilizado como el resultado de la

(39) Newman H. William. Administrative Action. New York, Ed. Prentice Hall, 1951, p. 11

(40) Koontz H. y O'Donnell C. Curso de Administración Moderna. México. Ed. Mc. Graw-Hill, 1973, p. 252

acción de organizar y podemos precisar que la organización comprende: la aplicación eficaz de los recursos hacia los objetivos comunes, asignar funciones a los puestos y fijar las responsabilidades y niveles de autoridad que les corresponden.

Por lo que respecta al término método Duhalt Krauss, señala que -- "Un método es la manera de efectuar una operación o una secuencia de operaciones." (41) El método consecuentemente, se refiere fundamentalmente al "cómo", es decir, a la forma de efectuar una operación.

Hemos partido de un análisis independiente de ambos términos, únicamente con la finalidad de identificarlos, ya que en la realidad ambos se encuentran estrechamente interrelacionados; esto se debe, a que el método tiende a corregir las deficiencias a través de una mejor coordinación de los elementos y consecuentemente, ante la constante búsqueda de ese "cómo" estamos organizando; lo señalamos anteriormente al decir que la organización persigue la coordinación de los elementos disponibles en la consecución de un objetivo común.

Por lo que respecta al concepto de OyM, tomaremos la definición -- que nos proporciona Arnold Miles, diciendo que es "El conjunto de técnicas que tienen la finalidad de integrar y estudiar las estructuras de las entidades administrativas, a fin de mejorar y facilitar el alcance

(41) Duhalt Krauss Miguel. Los Manuales de Procedimientos en las Oficinas Públicas. México, UNAM-FCPS, 1977, pp.78-79

de sus objetivos." (42)

Nos explicamos, que dentro de una institución cuando se ha dado un crecimiento significativo en sus funciones y estructuras y no se dispone de tiempo para analizar los sistemas y procedimientos; ya que se tiene que dar prioridad a los problemas operativos, se requiere de una área especializada; así la función de OyM tradicionalmente es de asesoría, encargándose de efectuar los estudios para generar los cambios administrativos a través de la aplicación de conocimientos especializados. Su carácter es consultivo, como consecuencia lleva implícita la ausencia de autoridad.

3.3. LAS UNIDADES DE ORGANIZACION Y METODOS.

Desarrollaremos este apartado fundamentándonos en la información, que proporciona la entonces Dirección General de Estudios Administrativos en su publicación Las Unidades de Organización y Métodos en el Sector Público que nos dará una idea respecto al objetivo, las funciones y la adscripción de las UOM's en el Sector Público.

3.3.1. Objetivo.

Entendemos como un objetivo, aquel fin o meta que se pretende alcanzar y consideramos que para la consecución de toda actividad humana es necesario fijarse objetivos, con la finalidad

(42) Arnold Miles. Central O&M Office. Brusseles, Ed. International Institute of Administrative Sciences, 1951, p. 20

lidad de encauzar los esfuerzos colectivos hacia la consecución de un propósito.

La Dirección General de Estudios Administrativos, señaló que las UOM's tienen como objetivo fundamental "...contribuir al mejoramiento administrativo de la dependencia, asesorando a sus funcionarios y empleados en aquellos aspectos de organización y procedimientos que permitan elevar, de una manera sistemática y permanente, la eficiencia de las entidades del sector público." (43) En la especificación de este objetivo, se muestra la relación que guardan las UOM's como unidades asesoras respecto a las áreas de línea en la consecución del mejoramiento administrativo.

3.3.2. Funciones.

Antes de proceder a la enumeración de las funciones que han sido asignadas a las UOM's, partiremos de la definición del término función y de su clasificación; para tal efecto tomaremos el concepto de Duhalt Krauss que nos dice que "Una función es un grupo de actividades afines y coordinadas necesarias para alcanzar los objetivos..." (44) : él mismo clasifica las funciones según su objetivo en:

1. Funciones de Línea o Sustantivas; son aquellas funciones

(43) Secretaría de la Presidencia. Las Unidades de Organización y Métodos en el Sector Público. Dirección General de Estudios Administrativos, 1973, p. 13

(44) Duhalt Krauss Miguel. Los Manuales de Procedimientos en las Oficinas Públicas. Op. cit., p. 79

específicas, directamente relacionadas con los fines de la dependencia.

2. Funciones de Asesoría; son un grupo de actividades encomendadas a aconsejar a las áreas que realizan una determinada función, en aquellas actividades que requieren de conocimientos especializados.
3. Funciones Adjetivas; son un grupo de actividades auxiliares o de servicios, de las que requieren los órganos básicos o asesores.

En base a la clasificación anterior, a sus características y de acuerdo con su objetivo, se identifica a las UOM's como una área que coadyuva a la ejecución de determinadas funciones a través de su función de asesoría.

La Dirección General de Estudios Administrativos, señaló que "Las UOM estudian y analizan 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 tengan establecidos, mediante el aprovechamiento racional de los recursos humanos, materiales y financieros de que disponga." (45)

(45) Secretaría de la Presidencia. Las Unidades de Organización y Métodos en el Sector Público. Op. cit., p. 17

Para el cumplimiento de lo anterior:

"I. Estudian y analizan permanentemente la estructura y el funcionamiento general de la dependencia, con base a lo cual:

1. Proponen y, en su caso, adaptan los sistemas administrativos y las modificaciones que permitan elevar su eficiencia.

Para ello:

- a) Recaban los datos necesarios que permitan conocer objetivos y políticas de organización de la entidad.
- b) Analizan la estructura y funciones de cada una de las unidades administrativas que la integran.
- c) Estudian -cuando sean requeridas para ello- los aspectos administrativos de los planes y programas de trabajo de la dependencia para sugerir las medidas que procedan.

2. Diagnostican sobre los métodos de operación y los sistemas de información.

Con ese fin:

- a) Recaban los datos que les permitan evaluar constantemente la eficiencia de los sistemas utilizados, sin perjuicio de las tareas encomendadas a las unidades que realizan funciones de auditoría.
- b) Analizan el flujo de datos y los sistemas, para determinar si cada nivel de la organización recibe la información significativa para tomar las decisiones que les corresponden. En caso necesario, proponen nuevos siste--

mas o modificaciones a los ya existentes.

- c) Realizan el análisis, diseño y control de formas impresas, procurando su adecuación al funcionamiento de los sistemas establecidos.
 - d) Analizan la utilización del espacio, las máquinas y el equipo de oficina, con el fin de garantizar su mejor aprovechamiento, considerando las disponibilidades de la dependencia.
 - e) Recaban estadísticas sobre volúmenes y cargas de trabajo del personal para los estudios de productividad.
3. Diseñan los sistemas más eficientes y comparan las distintas opciones para seleccionar la más indicada, incluyendo el estudio de los métodos manuales, mecanizados o electrónicos -en coordinación con las Unidades de Sistematización de Datos- y llevan a cabo, de la manera más eficiente, las funciones administrativas. Con ese fin:
- a) Diseñan los procedimientos correspondientes a los sistemas nuevos o modificados.
 - b) Cuando sea procedente, diseñan y prueban modelos para simulación de sistemas en proyecto a fin de seleccionar la alternativa más adecuada.
4. Formulan los manuales administrativos que incluyan todos los elementos necesarios para cada sistema aprobado, observan su aplicación y los mantienen actualizados.

II. En coordinación con los órganos jurídicos correspondientes, ade cúan la organización y las funciones de la dependencia a las -- disposiciones jurídicas internas.

Para ello:

1. Colaboran en la clasificación y registro de las normas que regulan las actividades de la institución, particularmente de los reglamentos, instructivos y circulares internos.
2. Formulan proyectos de reglamentos, instructivos, circulares e instrumentos administrativos similares, necesarios para - la operación de los sistemas administrativos.

III. Asesoran a los órganos de la dependencia que lo soliciten en la interpretación y aplicación de técnicas administrativas.

Con tal objeto:

1. Elaboran conjuntamente con esos órganos el programa de im-- plantación y los instrumentos de control de los nuevos sis-- temas o de las modificaciones a los ya establecidos.
2. En colaboración con la Unidad de Administración de Recursos Humanos capacitan y adiestran, en caso necesario, a los en cargados de la implantación y operación de los sistemas ad-- ministrativos aprobados.

IV. Las UOM efectúan, además, otras actividades:

1. Promueven seminarios y cursos sobre organización y métodos a distintos niveles jerárquicos, particularmente sobre las técnicas y los instrumentos administrativos aplicables en

cada dependencia.

2. Investigan las innovaciones en materia de organización y métodos y las adoptan a las necesidades de la dependencia.
 3. Propician la capacitación y adiestramiento del personal de las UOM con el objeto de que se esté permanentemente informado acerca de las nuevas técnicas e instrumentos especializados.
 4. Mantienen relaciones constantes con el Comité Técnico Consultivo de Organización y Métodos, para intercambiar ideas, experiencias y coordinar la acción de las mismas, dentro del proceso general de reforma administrativa del Sector Público.
 5. Realizan en fin, todas aquellas actividades que se les encomiendan dentro de las funciones que tienen atribuidas.
- V. Las UOM actúan en su carácter asesor, promotor y activador de las labores de mejoramiento administrativo y divulgan la naturaleza de su función al resto de su entidad, a efecto de que sean reconocidas como tales." (46)

3.3.3. Nivel de Adscripción.

En el Capítulo Segundo, mencionamos que fue hasta el año de 1971, cuando por Acuerdo del Ejecutivo Federal se establecen las UOM's como mecanismos de la Reforma Administrativa. También señalamos que a partir de su creación, ha sido necesario realizar algunos ajustes en su funcionamiento. En el A-

(46) Ibid., pp. 17-19

cuerto de 1971, no se precisó el nivel de adscripción de las unidades. Con la finalidad de hacerlo, el Ejecutivo emite un Acuerdo el 14 de marzo de 1973, en el que se señala que estas unidades deberán depender directamente del Titular de la Dependencia, quien es el responsable directo del desarrollo del programa de Reforma Administrativa de la misma.

C A P I T U L O I V .

INVESTIGACION EN TORNO A LA OPERACION DE LAS
UNIDADES DE ORGANIZACION Y METODOS

Hasta aquí, nos hemos referido al objetivo, funciones y nivel de --
adscripción de las UOM's, partiendo de lo señalado por la entonces Direc-
ción General de Estudios Administrativos; pero esta información no nos -
permite identificar objetivamente la manera como operan en el contexto -
de la Administración Pública Mexicana. Con la finalidad de llegar a un
conocimiento cercano a la realidad de su operación, efectuamos una inves-
tigación de campo en las UOM's de la Administración Pública Centralizada.
Excluimos de nuestra investigación a las UOM's de la Administración Pú-
blica Paraestatal por su gran número y diversificación, así como por sus
características y problemas específicos que harían compleja la obtención
de la información.

La investigación completa en todo el Sector Público, nos llevaría -
mucho tiempo y la interpretación de los datos tendría un nivel complejo.
No obstante, no perdemos de vista la limitante de ésta, en el sentido --
que fue aplicada en una parte del Sector Público y a través de los resul

tados obtenidos efectuamos el análisis y la presentación de recomendaciones; asimismo, cabe aclarar que la investigación está orientada a ciertos aspectos de la operación de las UOM's y no a su totalidad. Pero consideramos que este estudio puede contribuir a despertar el interés para en el futuro, realizar una investigación más amplia y compleja en materia de OyM.

4.1. PROCESO DE LA INVESTIGACION.

4.1.1. Investigación Documental.

Para el desarrollo de la investigación, en una primera instancia, fue necesario efectuar una búsqueda documental, que comprendió consultas en bibliotecas de universidades e instituciones gubernamentales; recurrir a libros de metodología de la investigación, de administración en general y de Administración Pública; con el propósito de obtener información relacionada con el tema. Los lugares visitados fueron: Biblioteca de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales; - Biblioteca de la Facultad de Contaduría y Administración; Biblioteca del Colegio de México; Biblioteca -- del Banco de México, S. A. y Centro de Documentación de la Coordinación General de Estudios Administrati--vos.

Posteriormente se obtuvo el "Directorio de Responsables de las Unidades de Organización y Métodos de la Administración Pública Centralizada", que nos permitió localizar a los futuros informantes.

4.1.2. Selección de la Técnica para Recopilar Información.

Una de las formas de obtención de información confiable y precisa es la conversación que se transforma en interrogatorio sutil o entrevista orientada por el objetivo que se persigue; en este caso, tener conocimiento de la manera como operan las UOM's en la Administración Pública Centralizada.

Para efectos de nuestra investigación de campo, se --procedió a comparar algunas de las técnicas de investigación, seleccionándose la técnica denominada "en--trevista dirigida o guía de entrevista" como instru--mento para recopilar la información; ya que esta técnica, por su flexibilidad, brinda la oportunidad al --entrevistador de realizar un sondeo más profundo cuando el caso así lo requiere, lo que conduce a una in--terpretación más adecuada de las respuestas dadas para cada pregunta.

4.1.3. Selección de entrevistados para la Investigación de Campo.

A fin de asegurarnos de que la información obtenida --fuera confiable, se prefirió que fueran los jefes o --subjefes de las unidades o los jefes de área los que respondieran a las preguntas previamente formuladas --

en la guía de entrevista.

Para entrevistarlos se les visitó personalmente y en algunos casos en repetidas ocasiones, hasta lograr la entrevista con ellos. Los entrevistados fueron catalogados como informantes clave, ya que el funcionamiento de las unidades en cierta medida, se encuentra bajo su responsabilidad directa.

4.1.4. Contenido de la Guía de Entrevista.

La entrevista estuvo orientada a obtener información respecto a los siguientes aspectos:

- Nivel de Adscripción.
- Objetivos.
- Funciones.
- Personal Profesional.
- Técnicas Administrativas.

Con respecto a la formulación general de las preguntas contenidas en la guía de entrevista, se cuidó -- que las palabras fueran claras y las frases cortas, - procurando evitar así las ambigüedades o confusiones.

Las preguntas que formulamos para obtener la información necesaria fueron las siguientes:

- 1) Nombre de la dependencia.

- 2) ¿Cuál es la ubicación de la UOM dentro de la estructura de la dependencia?
- 3) ¿Cuáles son los objetivos de la unidad?
- 4) ¿Cuáles son las funciones que tiene encomendadas la unidad?
- 5) ¿Qué tipo de personal profesional presta sus servicios en esta unidad?
- 6) ¿Qué técnicas administrativas se están empleando en la unidad?
- 7) De las técnicas que mencionó en la pregunta anterior; ordénelas progresivamente de acuerdo con la frecuencia de su empleo.

Las preguntas anteriores tienen como objetivo:

- 1 y 2) Identificar el nombre de la dependencia; conocer el nivel de adscripción de la unidad, así como su denominación.
- 3) Busca identificar los objetivos de la unidad.
- 4) Saber cuáles son sus funciones en términos generales.
- 5) Conocer el enfoque profesional del personal que presta sus servicios en la unidad.
- 6 y 7) Tener conocimiento de las técnicas administrativas y la frecuencia con que se em

plean en estas unidades.

4.2. RESULTADOS OBTENIDOS.

Una forma simple de representar los descubrimientos de la investigación, es la distribución de frecuencias, recogida la información a través de las entrevistas aplicadas en las dieciocho dependencias; procedimos al procesamiento de ésta, recurriendo a su tabulación por índices de frecuencias y los resultados obtenidos fueron los siguientes:

Nivel de Adscripción.

La realidad nos demuestra que su nivel de adscripción presenta variaciones; en algunos casos se cumple con lo estipulado en el Acuerdo del Ejecutivo del 14 de marzo de 1973 y son ubicadas dependiendo directamente del Titular de la Dependencia; pero también son adscritas a la Oficialía Mayor, a alguna Subsecretaría o a una Dirección General.

En cuanto a su denominación, la investigación nos permitió identificar que se les denomina: Direcciones Generales, Subdirecciones o Unidades.

Objetivos.

Por lo que respecta a los objetivos de las UOM's de las dependencias de la Administración Pública, extrayendo los elementos más relevantes que nos fueron señalados en cada una de las dependencias, a manera de resumen, identificamos el si--

guiente objetivo general:

Colaboran en lograr el mejoramiento administrativo de la dependencia, asesorando a su personal en aquellos aspectos de organización, procedimientos y conocimientos especializados; a fin de elevar de manera sistemática y permanente, su eficiencia.

Así también, detectamos la fijación de objetivos más específicos que los identificamos como primarios y son todos aquéllos que están encaminados hacia la solución de problemas prioritarios, tales como los estudios de reestructuración, de definición de funciones, de diseño y control de formatos, etcétera, que han sido encomendados a estas unidades para que presenten alternativas de solución inmediata.

Funciones.

Por lo que respecta a las funciones de las UOM's, seguimos el mismo procedimiento para detectar aquéllas que consideramos como fundamentales y más frecuentes, identificándolas como genérica y específicas, a saber:

Función Genérica:

Estudiar y analizar la organización y los métodos de trabajo de la dependencia a la que están adscritas, con el objeto fundamental de proponer, diseñar, implantar y actualizar los sistemas administrativos que contribuyen a elevar la eficiencia

administrativa y así alcanzar las metas que se hayan fijado, mediante un adecuado aprovechamiento de los recursos humanos, materiales, financieros y técnicos que se tengan disponibles.

Funciones Específicas:

- Estudiar permanentemente la estructura orgánica y el funcionamiento de la dependencia.
- Diseñar sistemas eficientes y diagnosticar las deficiencias que se presenten en su operación.
- Elaborar manuales de organización y procedimientos, controlar y evaluar su aplicación y mantenerlos operantes.
- Elaborar en coordinación con las áreas involucradas reglamentos, instructivos, etcétera, necesarios para operar los sistemas administrativos.
- Asesorar a las áreas que lo requieran en lo referente a la interpretación y aplicación de técnicas administrativas.
- Estudiar y analizar los diseños de formatos, así como, controlar y evaluar su operación a fin de mantenerlos vigentes.
- Ejecutar aquellas actividades que les sean encomendadas dentro de las funciones que les han sido atribuidas.

Personal Profesional.

Otro aspecto de nuestra investigación que haremos notar, es el referente al personal profesional que presta sus servicios

en las UOM's. Pudimos identificar que cuentan con profesio--
nistas (pasantes y titulados) de las siguientes áreas:

- Administración.
- Administración Pública.
- Relaciones Industriales.
- Derecho.
- Economía.
- Contaduría Pública.
- Ingeniería.
- Actuaría.
- Sociología.
- Psicología.

Técnicas.

Finalmente, a través de nuestra investigación, detectamos --
aquellas técnicas que están siendo empleadas con una mayor --
frecuencia en las UOM's. Las técnicas indentificadas las cla
sificamos en dos grandes grupos: técnicas administrativas y
técnicas generales de la investigación.

Técnicas Administrativas:

A. Diagramas.

A.1. Organogramas.

A.2. Fluxogramas.

B. Formas.

- C. Manuales Administrativos.
- D. Distribución del Espacio.
- E. Gráficas de Gantt.
- F. Método del Camino Crítico.
- G. Auditoría Administrativa.

El simple hecho de enunciar estas técnicas, no nos dice nada de ellas, consecuentemente procederemos a describirlas; ya -- que son un aspecto importante en la operación de las UOM's -- que nos está reflejando la adopción y el desarrollo de las -- técnicas administrativas.

A. Diagramas.

El término diagrama, ha estado sujeto a múltiples denominaciones que en esencia se refieren al mismo concepto, - tales como cuadros, gráficas, esquemas, etcétera. Debemos precisar que este fenómeno en gran medida, es producto -- del uso de los diagramas en los diversos campos de conocimiento y de la incorporación de vocablos de otras lenguas; básicamente, del inglés.

No entraremos a tratar cuestiones semánticas y emplearemos el término que se ha generalizado en nuestra Administración Pública que es simplemente: diagrama.

Definición.

Definiremos al diagrama como una representación esquemática y simplificada de datos y/o hechos; ya sean de carácter administrativo, económico, físico, social, etcétera, a través de la cual son analizados.

Los diagramas, desde el punto de vista de su aplicación dentro de la administración se clasifican en: organogramas y fluxogramas.

A.1. Organogramas.

Al referirnos a los organogramas, debemos mencionar que existen varios conceptos para identificar la misma representación gráfica: organograma, carta de organización, diagrama de organización, pirámide de organización, etcétera. Sin embargo, la Coordinación General de Estudios Administrativos, sugirió que se utilice el término organograma, mismo que adoptaremos.

Definición.

Definiremos al organograma como la representación gráfica por medio de figuras de la estructura de la organización, o solamente una parte de ella, que expresa la relación entre las unidades administrativas que la componen a través de líneas.

Como se puede observar, en la definición, únicamente están comprendidos los aspectos formales de la organización (estructuración, jerarquización, etcétera).

Ventajas de su Utilización.

Ante la creciente complejidad y dinámica organizacional, los organogramas se han vuelto cada vez más útiles y su empleo representa las siguientes ventajas, ya que permiten:

- Que a simple vista se pueda conocer de una manera general, la estructura de la organización, en su conjunto, o simplemente una parte de ella.
- Al individuo, ubicarse fácilmente dentro de la estructura orgánica.
- Evitar en gran medida la duplicidad de funciones.
- Que se tenga conocimiento acerca de las relaciones de autoridad.

Paralelamente a estas ventajas, hay quienes sostienen que los organogramas presentan ciertas limitaciones, ya que:

- Expresan solamente las relaciones formales de autoridad.
- Crean en el individuo una conciencia de superioridad o de inferioridad.

Estas limitaciones que se plantean, son producto de que en ocasiones no se tiene bien claro el concepto y el papel que desempeñan los organogramas, por tanto, cuando se requiere obtener una información más profunda, acerca de la estructura y el funcionamiento organizacional, se hace necesario consultar fuentes complementarias.

Clasificación.

Una vez que hemos hablado de lo que es un organograma y que nos representa, desarrollaremos una clasificación de los mismos; por lo que respecta a su clasificación existen diversos criterios, desde nuestro punto de vista, una de las más comprensibles y completas, es la expuesta por la Coordinación General de Estudios Administrativos que los clasifica en tres grandes grupos.

Atendiendo a su contenido:

- Estructurales.
- Funcionales.
- De Integración de Puestos, Plazas y Unidades.

Atendiendo a su ámbito de aplicación:

- Generales.

- Específicos.

Atendiendo a su presentación:

- Verticales.
- Horizontales.
- Mixtos.
- De Bloque.

Cuando se procede a la elaboración de los organogramas, no es necesario seguir de una manera rígida ciertos lineamientos; dado que los organogramas representan la realidad en determinado momento; pero sí es conveniente establecer ciertos convencionalismos para su representación gráfica y con esto, evitar confusiones en cuanto a su interpretación.

Convencionalismos para la Elaboración de los Organogramas.

Se han llegado a establecer ciertos convencionalismos en cuanto a la representación gráfica de la estructura organizacional:

- Para la elaboración de los organogramas, se utilizan ciertas figuras geométricas que representan a los órganos, el tipo de figura que se recomienda emplear es el rectángulo, por--

que facilita la lectura de los títulos.

- La dimensión de los rectángulos, no se reducirá a medida que se descienda en el nivel jerárquico, ya que los diferentes niveles vienen dados por la posición de los rectángulos en el gráfico.
- Hay que recordar que los órganos que se representan en el organograma, no son independientes, sino al contrario son elementos del todo organizacional; para representar las relaciones entre los diferentes órganos, se utilizan líneas a las que se les denomina de conexión.

Las relaciones que se expresan por medio de las líneas de conexión pueden ser:

- Relación de Autoridad Lineal.
- Relación de Autoridad Funcional.
- Relación de Asesoría.
- Relación de Coordinación.
- Relación con los Organos Desconcentrados.

A.2. Fluxogramas.

Definición.

Los fluxogramas "Son representaciones simbólicas o pictóricas de un procedimiento administrativo, del -

cual describen la secuencia e interrelación de sus -
operaciones, así como las distintas áreas de trabajo
que intervienen en su desarrollo." (47)

Ventajas de su Utilización.

El empleo de los fluxogramas, representa las siguien-
tes ventajas:

- Por medio de un fluxograma, podemos tener conoci-
miento del flujo de un determinado procedimiento y
de las áreas a las que afecta.
- Nos representan las actividades de un procedimien-
to de una manera sintética.
- Evita el consultar fuentes de carácter más amplio
y complicado y detectar la duplicidad de funciones.
- A través de la secuencia del flujo, podemos detec-
tar errores en cuanto a la ejecución de una opera-
ción, su alteración o la alteración de la secuen-
cia.

Clasificación.

Se puede dar una similitud entre los fluxogramas, de
no estar bien definida la simbología; los fluxogra--

(47) Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pú-
blica. Diccionario de Política y Administración Pública. (A-F)
México, 1976, p. 395.

mas más empleados en la Administración Pública son:

- Diagramas de Flujo del Proceso o Fluxogramas de Método.
- Diagramas de Distribución de Formas.
- Diagramas Esquemáticos.
- Diagramas de Movimientos o Fluxogramas Arquitectónicos.
- Diagramas de Distribución del Espacio.

Simbología Empleada en la Elaboración de los Fluxogramas.

Para la elaboración de los fluxogramas, se requiere hacer uso de determinada simbología; se ha tratado - ca desarrollar una simbología universal convencional, a través del esfuerzo de algunas instituciones, entre las que destacan la American Society of Mechanical Engineers (ASME) y la American National Standard Institute (ANSI); pero hasta la fecha lo que se ha - logrado, es una cierta generalización.

La ASME, en la presentación de su simbología hace uso de perfiles de determinadas figuras geométricas. También en la elaboración de los fluxogramas, se puede hacer uso de caricaturas para representar un procedimiento determinado; así como utilizar la simbolo

gía introducida por las técnicas de computación electrónica, tal es el caso de la simbología implantada por la ANSI.

B. Formas.

Definición.

Definiremos a la forma como aquel vehículo de comunicación administrativa, que se encuentra impreso en papel (generalmente) mediante alguno de los medios de reproducción gráfica.

Con base a la definición anterior, podemos identificar una forma atendiendo a las siguientes características:

- Por contener información fija impresa.
- Por tener espacios en blanco, donde será anotada la información necesaria.
- En ocasiones, contiene instrucciones respecto a la manera como debe ser llenada.

Una vez que la forma ha sido llenada, deja de funcionar como tal y se convierte en un documento que contiene información fija y variable.

Ventajas de su Utilización.

Las formas juegan un papel importante en la ejecución de -- las tareas administrativas y su utilidad radica en que:

- Permiten que se logre una normalización de la información y consecuentemente, que ésta no se encuentre tan expuesta a desviaciones.
- Simplifican la ejecución del trabajo y lo coordinan disminuyendo la carga del mismo, al utilizar únicamente los datos necesarios.
- Permiten comprender con mayor facilidad, las operaciones de los procedimientos.
- Facilitan la ejecución de la función de control administrativo, con la información registrada.
- Contribuyen a través de su utilización, a evitar derroches de recursos y de tiempo.

C. Manuales Administrativos.

Definición.

"Un manual es un documento que contiene, en forma ordenada y sistemática, información y/o instrucciones sobre la historia, organización, política y/o procedimientos de una -- empresa..." (48)

Lo esencial en un manual, es su propósito de presentarnos en forma ordenada y sistemática la información; consecuentemente se requiere que los manuales estén en constante actua

(48) Duhalt Krauss Miguel. Los Manuales de Procedimientos en las Oficinas Públicas. Op. cit., p. 20

lización, para que así, la información que guardan sea lo más objetiva posible.

Clasificación.

Partiendo de la definición que se dio anteriormente, podemos detectar que la información que guardan puede ser de diversa índole, lo cual ha dado lugar a que existan diversos tipos de manuales y sean clasificados en base a:

Su ámbito de aplicación:

- Manuales Macroadministrativos.
- Manuales Microadministrativos.

Su contenido:

- Manuales de Historia de la Institución.
- Manuales de Organización.
- Manuales de Políticas.
- Manuales de Procedimientos.
- Manuales de Contenido Múltiple.

Ventajas de su Utilización.

Los manuales día a día se consultan para que el personal y el público se mantengan informados; consecuentemente su utilización representa las siguientes ventajas.

- Facilitan el reclutamiento y la selección del personal.
- Facilitan la integración del nuevo personal.

- Orientan al personal y al público.
- En base a una constante revisión y evaluación, contribuyen a facilitar el control.
- Permiten que exista uniformidad en cuanto a los procedimientos de trabajo.
- Contribuyen a evitar el despilfarro de recursos y de tiempo.
- Son de utilidad para efectuar auditorías administrativas.

D. Distribución del Espacio.

La distribución del espacio, es una técnica administrativa, que en gran medida se apoya en la experiencia y el sentido común del individuo; esto no quiere decir, que no existan ciertos principios en que se fundamente.

Definición.

Definiremos la distribución del espacio como aquella mejor manera de distribuir y coordinar los recursos materiales, para así, lograr el máximo aprovechamiento de la superficie disponible en relación al personal, mobiliario y equipo adecuado al medio físico y a las necesidades de trabajo.

Consecuentemente el objetivo primordial de la distribución del espacio, es el de lograr la mejor funcionalidad en base a la relación mobiliario-superficie, para que así el trabajo

se pueda llevar a cabo de acuerdo con los objetivos propues-
tos.

Ventajas de su Utilización.

Cuando se procede a la aplicación de la distribución del es-
pacio, se pueden obtener las siguientes ventajas:

- Facilidad en el flujo del trabajo.
- Facilita la supervisión.
- Permite una utilización eficaz del espacio.
- Tiene ventajas de carácter ético, que crean una buena imá-
gen y propician la motivación del personal, así como -
del público.
- Permiten que pueda existir coordinación entre las perso-
nas, el mobiliario y el equipo.
- Permite que el trabajo se pueda desarrollar en un tiempo
menor.
- Trata de que el trabajo se lleve a cabo bajo las mejores
condiciones (comodidad, iluminación, seguridad, etcétera).

Elementos de la Distribución del Espacio.

Para que la distribución del espacio, responda realmente a
las necesidades, es recomendable considerar ciertos elemen-
tos tales como:

- Proximidad.
- Comodidad.

- Flexibilidad.
- Estética.

E. Gráficas de Gantt.

Definición.

Son un instrumento que nos representa a modo de retrato y de manera simplificada, las actividades desarrolladas o por desarrollarse durante un período determinado; tomando como base un plan previo que es el punto de partida, para poder llevar a cabo la relación entre lo previsto y lo que realmente se ha realizado.

Las Gráficas de Gantt, representan en el plano, la forma como se interrelacionan las actividades realizadas durante un período determinado, en base a esto podemos decir que nos representan una relación causística-cronológica.

Estas gráficas son de gran utilidad e importancia en las etapas de planeación y control de actividades, en esta última; permiten detectar desviaciones, desperdicios, retrasos, etcétera, siempre tomando como punto de referencia la relación entre lo previsto y lo realizado.

Factores Fundamentales de las Gráficas de Gantt.

Son dos los factores fundamentales a considerar:

- La actividad que se examina; se identifica en una colum-

na a la izquierda del plano, que constituye el eje verti
cal de la gráfica.

- El tiempo; es marcado en un eje horizontal que va a lo largo del plano en la parte superior; la escala del tiem
po a utilizar dependerá del proyecto en que se esté tra-
bajando.

Ventajas de su Utilización.

El uso de las Gráficas de Gantt, proporciona las siguientes ventajas:

- Permiten que se analicen determinadas actividades en su conjunto, no solo como elementos aislados, sino en cuanto a su sucesión cronológica.
- Permiten que se establezca una constante relación para -
comparar, lo que se tenía planeado hacer con lo que se -
ha hecho.
- Son una representación sistemática y fácil de leer, por-
que no hay líneas que se crucen y todas las anotaciones
respecto al tiempo, van en el plano de izquierda a dere-
cha (nunca en retroceso).
- Son económicas, porque permiten que se evite la elabora-
ción y manejo de información voluminosa.
- Evitan la desviación de la información, ya que al utili-
zarlas disminuyen en gran medida la información verbal.

F. Método del Camino Crítico.

El método del camino crítico, es una de las herramientas, - que están ayudando a que ciertos problemas administrativos, se planteen y resuelvan de una manera científica.

El actual método del camino crítico, es producto de dos técnicas:

- El Método PERT (Técnica de Evaluación y Revisión de Programas) que se basa en el estudio de tiempos.
- El Método del CPM (Método del Camino Crítico) que se basa en el estudio de costos.

Definición.

"El método del camino crítico es un proceso administrativo de planeación, programación, ejecución y control de todas y cada una de las actividades componentes de un proyecto - que debe desarrollarse dentro de un tiempo crítico y al -- costo óptimo." (49)

Como se puede observar, en la definición anterior se encuentran incluidos los dos elementos básicos del método del camino crítico; tanto del PERT como del CPM; lo cual nos permite lograr una optimización mediante la combinación de am-

(49) Montaño Agustín. Iniciación al Método del Camino Crítico. México Ed. Trillas, 1977, p. 14

bos y como consecuencia, hacer más eficiente el sistema de -
redes.

Fases del Método del Camino Crítico.

Este método, está constituido por las siguientes fases:

- La de planeación; que es la fase anterior a la de la programación del trabajo y es el punto de partida para llevar a cabo la aplicación del método del camino crítico.

En esta fase se realiza una definición del proyecto, que permite tener un conocimiento suficientemente claro de lo que se va a hacer y de los recursos con que se cuenta para lograr el objetivo; posteriormente se realiza un enlistado de las actividades que en su conjunto van a constituir el proyecto. Una vez que esta etapa ha sido cubierta, se pasa a la elaboración de un diagrama de red, en el cual se muestra la secuencia e interdependencia de las actividades. La secuencia de las actividades, se puede llevar a cabo en base a dos procedimientos:

1. El de antecedentes; hay que tener conocimiento de cuales actividades deberán estar terminadas para ejecutar cada una de las que aparecen en el listado.
 2. El de secuencias; hay que tener conocimiento de cuales actividades deben hacerse al terminar cada una de las que aparecen en el listado.
- La de programación; en base a las actividades que configuran -

el plan, se procede a realizar una programación de las mismas. La programación de las actividades, dependiendo de la duración del programa, de los objetivos, etcétera, se puede realizar con siderando tres tipos de tiempos: tiempo medio (M), tiempo óptimo (O), tiempo pésimo (P) y tiempo estándar (que es una relación de los tres tiempos anteriores).

Posteriormente, los tiempos de cada etapa del programa son tra zados en el diagrama de tiempos, identificando generalmente -- por medio de una línea doble, el camino crítico, que es el camino más largo en tiempo a través de la red, desde el inicio - del proyecto hasta su terminación.

Pero , no sólomente hay que considerar los tiempos; sino que - es necesario relacionarlos con los costos; correspondiendo un costo normal (N) para aquellas actividades que se realicen en un tiempo estándar y un costo límite para las actividades que se realicen en un tiempo óptimo.

- La de control; consiste en estudiar de manera minuciosa, la re lación entre lo previsto y lo efectivamente realizado. Para - esto se requiere obtener información respecto a:

- "1. Adiciones: nuevas actividades.
2. Suspensiones: actividades eliminadas.
3. Cambios: en duraciones, descripciones, etcétera.
4. Fechas de iniciación: información real.

5. Fechas de conclusión: información real." (50)

Ventajas de su Utilización.

El empleo de esta técnica, nos representa las siguientes ventajas:

- Por medio de ella, se incrementa en gran medida la utilización del proceso de planeación, porque sin un previo plan no se puede efectuar el análisis tiempo-evento.
- Permite detectar desviaciones, retrasos, etcétera.
- El control que se realiza, es hacia adelante ya que un retraso en una actividad, afecta las actividades subsecuentes y posiblemente a todo el proyecto, si no se hacen los ajustes en el momento oportuno.
- Permite que se pueda seleccionar de una manera bastante objetiva, entre los diversos cursos de acción.
- Permite fragmentar un proyecto en tantas partes como sea necesario.

G. Auditoría Administrativa.

Para que la administración, ya sea pública o privada, pueda funcionar de una manera eficiente, se hace necesario llevar a cabo un control interno que asegure la política administrativa y los objetivos previstos; este control interno del que se

(50) Lazaro Víctor. Sistemas y Procedimientos. Un Manual para los Negocios y la Industria. México, Ed. Diana, 1973, p. 620.

requiere, en la actualidad cuenta con una herramienta denominada auditoría administrativa.

Definición.

Definiremos a la auditoría administrativa, como "...el examen inteligente y constructivo de la estructura y forma de organización de una entidad o de sus componentes, tales como: divisiones o departamentos, planes y políticas, controles financieros, métodos de operación y el empleo que hacen de los recursos humanos y físicos." (51)

La auditoría administrativa, está dada por una relación entre lo que se ha planeado hacer y la realización de los objetivos, entre estos dos queda incerto el control interno que va a permitir la adecuación de los medios para el logro de ciertos objetivos.

Cuando se habla de control interno, hay que tener en cuenta -- que en ningún momento se confunda con el control contable, el cual tiene como objetivo central, la previsión de fraudes. La necesidad de esta diferenciación entre el control interno y el control contable, es producto del crecimiento y de la dinámica de la organización, lo que ha traído consigo un incremento de responsabilidad.

(51) Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública
Op. cit., p. 138

Elaboración de un Programa de Auditoría Administrativa.

La auditoría administrativa, puede abarcar toda la institución o solamente una parte de ella. Para su realización, se requiere de un programa el cual debe basarse en un previo conocimiento de los objetivos y las políticas. El programa de auditoría de una manera genérica, está integrado por los siguientes puntos:

- Organización: dirección, coordinación, división del trabajo, asignación de responsabilidades.
- Procedimientos.
- Personal.
- Supervisión.

Una vez que han sido cubiertos los pasos de la auditoría, es necesario que los auditores elaboren un informe en el que se enumerarán de manera ordenada, los defectos, las diferencias, los errores, etcétera, en cuanto al funcionamiento.

Ventajas de su Utilización.

- Permite que se pueda llevar a cabo un control de operaciones, para que se realicen con una mayor eficiencia; ya que mide y evalúa.
- Permite que se pueda tener conocimiento del alcance y la efectividad de los sistemas y procedimientos que se están utilizando, para así saber si satisfacen las necesidades del

momento y sus alcances.

- Es un auxiliar de la administración, porque establece proposiciones; ya que su análisis trata de ser lo más objetivo - posible, lleva a cabo constantes evaluaciones y en base a - ellas, proporciona las recomendaciones pertinentes.

Técnicas Generales de la Investigación:

- H. Observación.
- I. Entrevista.
- J. Cuestionario.

Además de las técnicas administrativas, las UOM's se auxilian para el desempeño de sus funciones en otras técnicas, que son propias de la investigación social; las que identificamos en nuestra investigación como las más empleadas fueron:

- H. Observación.

La observación puede asumir muchas formas y es considerada como la más antigua y frecuentemente empleada de las técnicas para la investigación.

De manera general, identificamos a la observación como fijar la atención en algo; consecuentemente es considerada como una técnica simple y cotidiana, pero para diferenciarla del simple hecho de mirar se debe "...observar con un fin - determinado, que requiere de un esquema de trabajo para cap

tar las manifestaciones y aspectos más trascendentales y --
significativos..."(52)

Cuando se procede a la observación, a través de su desarro-
llo, se plantean los siguientes cuestionamientos fundamenta-
les: ¿Qué es lo que debemos observar? ¿Cómo debemos regis-
trar lo observado? ¿A través de qué procedimientos nos ase-
guramos de la exactitud de lo observado? ¿Que relación debe
existir entre el observador y el observado?

Esta técnica se ha utilizado con mucho éxito en las áreas -
de la antropología y sociología básicamente; pero también -
es de gran utilidad en la administración, ya que permite un
contacto interpersonal y la identificación de los hechos y
relaciones que se presentan en la situación que se investi-
ga.

De acuerdo a la relación que se da entre observador-observa-
do, la observación se clasifica fundamentalmente en:

1. Observación Participante; esta observación requiere de
la intervención del observador en las actividades que -
se desarrollan en la situación que se investiga. La --
participación adquiere dos caracterizaciones fundamenta

(52) Rojas Soriano Raúl. Guía para Realizar Investigaciones Sociales.
México, UNAM-FCPS, 1979, p. 95

les: participación pasiva, cuando el observador, solamente observa los hechos y las relaciones que se presentan en la situación que observa y participación activa, que es -- cuando el observador se integra al grupo objeto de la observación como uno de sus componentes.

2. Observación no Participante u Ordinaria; en esta caracterización de la observación, el observador se encuentra fuera del grupo que está observando.

I. Entrevista.

Se entiende la entrevista como una relación de personas cara a cara, con la finalidad de obtener información en relación a -- una determinada situación, tema, etcétera.

La entrevista, tiene la ventaja de que puede ser aplicada en -- todos los niveles jerárquicos. En una entrevista, puesto que el entrevistador y la persona entrevistada están las dos pre-- presentes al tiempo que las preguntas son formuladas y contestadas, existe la oportunidad de una mayor flexibilidad de conseguir información; además, el entrevistador tiene la oportuni-- dad de observar al sujeto y al mismo tiempo, al conjunto de -- las situaciones en que se halla contestando.

Las entrevistas se clasifican en:

1. Entrevista Dirigida; es aquélla en que previamente a la en

trevista, se elabora una guía de entrevista en la que ya -
están formuladas las preguntas.

2. Entrevista no Dirigida; en este tipo de entrevista, las pre
guntas no son redactadas previamente, sino que se van formu
lando de acuerdo con el desarrollo de la misma.
3. Entrevista de Opinión; tiene como finalidad obtener la opi-
nión del entrevistado con respecto a la situación que se --
plantea.
4. Entrevista Documental; está encaminada a captar información
que nos pueda proporcionar el entrevistado que cuenta con -
conocimientos sobre un tema específico.

J. Cuestionario.

El cuestionario consiste en una forma impresa que contiene una
serie de preguntas que deberán ser respondidas por el interroga
do. La información obtenida en un cuestionario, se limita a --
respuestas escritas a preguntas previamente formuladas.

En muchas ocasiones, el cuestionario se caracteriza por el ano-
nimato de la respuesta, de una manera privada sin la presencia -
del entrevistador, esta situación contribuye a aumentar la obje-
tividad de la respuesta.

En la estructura del cuestionario, debe existir una relación en
tre las preguntas y la situación sobre la cual se está investi-

gando; así también, es muy importante que se formule de acuerdo con las características de la persona a quien se le va a aplicar; y que las preguntas guarden una estructura y secuencia lógica.

Los cuestionarios, de acuerdo a las preguntas que los configuran, se clasifican por su estructura en:

1. Cuestionarios de Preguntas Abiertas; cuando las preguntas son formuladas de tal manera que, el interrogado pueda responder libremente.
2. Cuestionarios de Preguntas Cerradas; en esta caracterización, las preguntas limitan a responder entre un sí o no.
3. Cuestionarios de Preguntas de Abanico; cuando se obliga al interrogado a seleccionar entre varias alternativas de solución.
4. Cuestionarios de Preguntas Personales; cuando la pregunta es dirigida directamente al interrogado.
5. Cuestionarios de Preguntas Indirectas; cuando la pregunta está dirigida a conocer la opinión del interrogado, respecto a una situación específica.
6. Cuestionarios de Preguntas Mixtas; son aquéllos en los que se presenta una combinación de los diferentes tipos de preguntas que hemos identificado.

Con esta descripción general de las técnicas administrativas y las de investigación, que en mayor o menor medida son utilizadas en las UOM's de la Administración Pública Centralizada, damos por concluido este Capítulo.

C A P I T U L O V.

CONCLUSIONES Y ALTERNATIVAS DE OPERACION PARA LAS
AREAS DE ORGANIZACION Y METODOS.

Con el propósito de situar con mayor claridad, las conclusiones y recomendaciones a las que hemos llegado, es conveniente recordar que en la introducción señalamos que el trabajo tiene como objetivo central, destacar la necesidad de ampliar la naturaleza de la actividad de Organización y Métodos en el Sector Público Central; orientándola hacia la racionalización - no sólo de medios, recursos y procedimientos de trabajo de una dependencia, es decir, hacia una racionalización técnica; sino que el propio sentido de racionalización se amplíe hasta su participación en la racionalidad social que compromete la definición y formulación de los objetivos y las políticas institucionales.

Subrayando la importancia, de que en el desarrollo de esta actividad - se adopten algunos criterios que analizamos; mismos que no han sido aplicados constante y sistemáticamente, como se constató mediante la investigación realizada respecto a la operación de las Unidades de Organización y Mé

todos dentro de la Administración Pública Centralizada.

Para tal efecto, serán retomados algunos aspectos que en alguna parte del trabajo, hemos dejado asentados.

La actividad administrativa, tanto en su carácter privado como en el público; es una actividad netamente humana que se da por y para el hombre, misma que se constituye por los comportamientos humanos y siendo posible solamente en las organizaciones administrativas. Características que nos permiten diferenciarla de una relación de cooperación simple rudimentaria, en la que los comportamientos humanos no se ordenan ni en el tiempo ni espacio.

A lo largo de la evolución histórica de la humanidad, podemos diferenciar dos ámbitos fundamentales de la actividad administrativa: el privado y el público. El primero se caracteriza por su carácter eminentemente individualista en el que se aplica el principio de economía de los medios; - en tanto que el segundo, se encamina hacia la satisfacción de las necesidades de la colectividad.

La presencia de la actividad administrativa pública, no puede ser desconocida en las sociedades que precedieron a la capitalista, sin embargo, es en el Estado Capitalista, donde en el nivel jurídico-político se puede diferenciar claramente lo administrativo público y su estructura correspondiente: la Administración Pública, que es la acción del Estado en el seno de la sociedad.

La Administración Pública tipificada, como una actividad, está constituida por un ordenamiento racional de diversos actos en secuencia, encaminados hacia la satisfacción de necesidades colectivas, que en determinado momento son demandadas por la sociedad, porque ellas están determinadas - históricamente y circunscritas coyunturalmente.

Al referirnos al carácter racional de la actividad administrativa pública, no le corresponde la racionalización de carácter técnico, misma que está encaminada al estudio de los medios-fines, que se ha desarrollado a nivel de la administración privada en la evolución del modo de producción de la sociedad capitalista; sino que aludimos a una racionalidad social, que compromete la definición, formulación y solución de los objetivos públicos.

A inicios del siglo XX, se manifiesta una marcada contradicción entre la superestructura política del Estado y la estructura económica del sistema capitalista, esta situación nos permite diferenciar dos caracterizaciones fundamentales del Estado: el Estado Liberal y el Estado Interventor.

Al finalizar la segunda década del siglo, las marcadas crisis del sistema generaron grandes conflictos sociales y una inseguridad en el mismo; haciéndose necesaria e imprescindible para su supervivencia, la intervención más decidida del Estado en la vida económica. Al intensificarse y hacerse más extensiva su penetración en la sociedad, se amplían las fun--

ciones de éste, acarreado un acrecentamiento tanto cuantitativo como cualitativo en el aparato administrativo público.

En el caso concreto de México, la actividad administrativa pública vino adquiriendo un elevado nivel de complejidad porque, en muchas ocasiones su crecimiento ha sido por agregación y en contraparte, la progresiva intervención del Estado en la vida económica, demanda al mismo tiempo el mejoramiento del aparato administrativo público y el establecimiento de sistemas administrativos que le permitan encauzarlo adecuadamente. Es menester hacer mención que en la actualidad se requiere un mayor dinamismo y adaptabilidad de la Administración Pública ya que, en los últimos años se han presentado transformaciones importantes en los ámbitos económico, político y social; que se han manifestado en una mayor complejidad de la actividad administrativa en el Sector Público; así lo muestra su intervención en aspectos tales como: la educación, la salud, los transportes, los asentamientos humanos, la contaminación, etcétera.

Consecuentemente la Administración Pública, se enfrenta a una constante búsqueda que le permita lograr el mejor funcionamiento de sus estructuras y procedimientos a efecto de alcanzar una eficiente administración de los recursos nacionales y responder a lo que la comunidad espera de ella.

Mencionamos que en el proceso de generación de los cambios, en el aparato administrativo público, se puede recurrir a la Reforma Administrativa sobre la cual hasta la fecha, no se ha llegado a un consenso de su signifi

cado, sin embargo, existe una idea genérica respecto a ella, identificándola como innovación, cambio o mejoramiento de la administración.

La Reforma Administrativa, no debe limitarse a efectuar cambios y mejoras de carácter administrativo, sino que además de abarcar éstos, debe comprender los aspectos sociales, económicos, políticos, culturales, etcétera, en que está inmersa la Administración Pública. A efecto de -- que la Reforma Administrativa pueda cumplir estas características, debe ser producto del conocimiento de la realidad, de lo contrario, sus acciones peligran de ser enmarcadas en la aplicación del sentido común y del pragmatismo.

Destacaremos en esta perspectiva, que uno de los grandes problemas de la Reforma Administrativa en México, ha sido la insuficiencia conceptual y metodológica, para generar teorías que permitan explicar el medio social; a efecto de lograr, un acercamiento a los procesos económicos, sociales y políticos que tienen lugar en la sociedad y que sirven de base para la definición de las políticas de acción del Sector Público y -- así, definir la factibilidad y las estrategias para la consecución de -- los cambios a desarrollarse.

Señalamos en el Capítulo Segundo, que las áreas de OyM aparecieron en las dependencias y entidades que contaban con mayores rerecursos; posteriormente fueror institucionalizadas como mecanismos de la Reforma Administrativa, de una manera desigual y sujeta a diversos obstáculos.

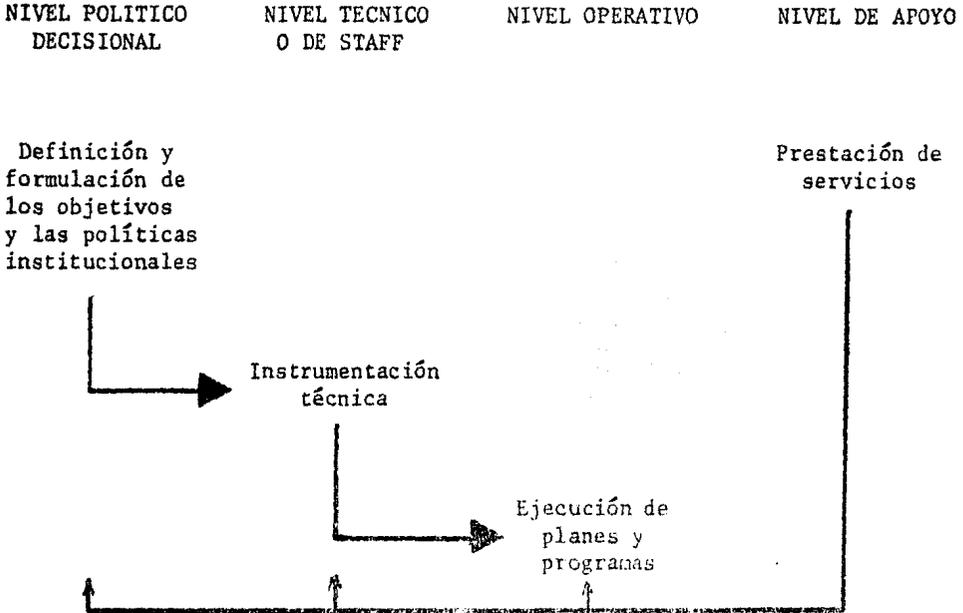
En la mayoría de los casos, las áreas de OyM se han circunscrito a la

racionalización de medios, recursos y procedimientos de trabajo, es hacia una racionalización técnica, buscando la eficiencia por la eficiencia misma. Es conveniente destacar que, al referirnos a la Administración Pública; es insuficiente y no le corresponde, únicamente el adecuado manejo de los medios que puedan ser idóneos para la consecución de los objetivos; -- sino que, éstos deben ser alcanzados mediante el adecuado aprovechamiento de los recursos, sin perder de vista la consecución del propio objetivo. Consecuentemente, la función de OyM, debe superar la etapa de racionalización por la racionalidad de la actividad administrativa pública, a través de su participación en la definición y formación de los objetivos y las -- políticas del aparato administrativo público, para posteriormente proceder a su implementación técnica.

Con el propósito de explicar el planteamiento anterior, señalaremos -- que a nivel macroadministrativo de una dependencia, identificamos cuatro -- niveles que para fines analíticos, los representamos esquemáticamente.

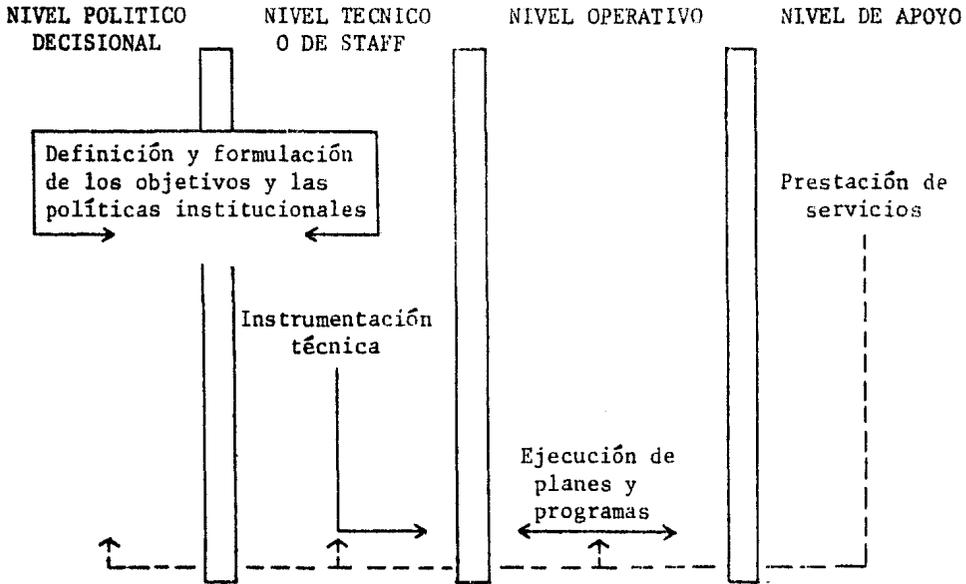
El primero de ellos, es el nivel político-decisional, en el que se definen los objetivos y las políticas a desarrollar por la dependencia; el -- segundo, es el técnico o de staff, encargado de interpretar y transformar a criterios técnicos las decisiones que han sido tomadas en el primer nivel; el tercer nivel, operativo o sustantivo, es el encargado de la ejecución de los planes y programas para la consecución de los objetivos; y por último, el nivel de apoyo que tiene a su cargo la prestación de los servicios para el funcionamiento de los niveles anteriores.

GRAFICA 5.1. NIVELES DE PARTICIPACION-ACTUAL-



Dentro de esta estructura, en el nivel técnico o de staff, es donde se ubica la función de OyM que no debe restringirse a la aplicación de - criterios técnicos y a la atención de problemas específicos que se susci- tan en diversas áreas de la dependencia, en cuanto a: asesorías, estu- dios de organización, estudios de sistemas y procedimientos, investiga- ciones respecto al aprovechamiento de los recursos humanos y materiales, aplicación de normas y reglamentos, etcétera, sino que las áreas de OyM - deben participar con una mayor intensidad dentro del primer nivel, lo -- que permitirá llegar a la siguiente representación esquemática.

GRAFICA 5.2. NIVELES DE PARTICIPACION-PROPUESTO-



Siendo las áreas de Oym, mecanismos de la Reforma Administrativa y responsables en cierta medida, de su desarrollo dentro de cada dependencia, nos planteamos: ¿resulta o no, una contradicción, que no se haya ampliado su participación en la definición y formulación de los objetivos y las políticas institucionales? De acuerdo con los planteamientos desarrollados, propugnamos porque esta participación se logre; la que contribuirá colateralmente a que el técnico enmarque su actividad en la realidad y las aspiraciones de la sociedad y a que, el político utilice la técnica, a efecto de conocer los alcances y las limitantes en el funcionamiento del aparato administrativo público; ya que al mismo tiempo, el cumplimiento de los objetivos en el marco de las políticas definidas, guarda

una estrecha vinculación con las estructuras administrativas del Sector Público, que para ponerse en práctica, deben contar con las estructuras y sistemas adecuados que aseguren su operación práctica.

Otra situación contradictoria respecto a las áreas de OyM en la Administración Pública Centralizada; es que en la ubicación jerárquica y denominación de éstas, no hay un consenso. Los resultados de la investigación, nos indican que se encuentran adscritas a diversos niveles: al Titular de la Dependencia, al Oficial Mayor, a alguna Subsecretaría o bien, a una Dirección General. Esta heterogeneidad ocasiona que en su denominación no hay un criterio uniforme para identificarlas con un término genérico, denominándolas: Direcciones Generales, Subdirecciones o Unidades.

Consideramos que el nivel de adscripción, es un factor que repercute en el desarrollo de sus funciones, ya que inciden en él elementos tales como: el apoyo institucional, el ámbito de acción, el acceso a la información y la asignación de recursos; entre los más significativos.

Al respecto, proponemos que las áreas que desarrollan la función de OyM en la Administración Pública Centralizada, dependen indistintamente en forma directa del Titular de la Dependencia bajo la denominación de Direcciones Generales de Organización y Métodos.

Por otra parte, un elemento importante en el funcionamiento de toda organización, es el factor humano, el caso de una área de OyM no es la -- excepción.

En nuestra investigación nos propusimos identificar el tipo de personal profesional que presta sus servicios en éstas y encontramos que su perfil profesional es muy variado, tal como lo presentamos en el Capítu-- lo anterior.

Analizando el enfoque profesional del personal y de acuerdo con las propuestas que estamos planteando a efecto de ampliar y hacer más racio-- nal la operación de las áreas de OyM como mecanismos de la Reforma Admi-- nistrativa, sustentada en el conocimiento de la realidad en que se encuen-- tra inmersa la Administración Pública; proponemos que la formación profe-- sional que más se adecúa a los cambios planteados, es la del administra-- dor público, porque el egresado de esta licenciatura de las ciencias so-- ciales, con su enfoque interdisciplinario está capacitado para desempeñar cargos de analista, de asesor o de funcionario del Sector Público tanto -- Central como Paraestatal en la consecución de las metas administrativas y los objetivos de carácter social, económico y político. En caso de tra-- tarse de algún otro profesionista, deberá tener conocimientos en las si-- guientes disciplinas que consideramos básicas para lograr una mejor pers-- pectiva de los problemas administrativos del Sector Público:

- Administración para el Desarrollo
- Administración Pública Comparada

- Teoría de la Administración Pública
- Ciencia Política
- Proceso Administrativo Público
- Reforma Administrativa
- Organización y Métodos
- Administración de Recursos Humanos, Materiales y Financieros en el Sector Público
- Derecho Administrativo
- Economía
- Contabilidad Gubernamental
- Metodología de la Investigación
- Investigación de Operaciones
- Psicología Social
- Informática

Finalmente de la investigación realizada, se desprende que la actividad de OyM debe incorporar, además de las técnicas detectadas y descritas en el Capítulo anterior, otras técnicas; básicamente las que contiene la Investigación de Operaciones, que reforzarán la metodología de investigación y auxiliarán en el análisis administrativo. Es importante mencionar que la técnica más adecuada será aquella que se ajuste en mejor medida al problema en cuestión, porque ésta es únicamente un instrumento y por sí misma no va a dar solución a los problemas de la administración.

De no tener bien presente el papel que desempeña la técnica en el --

campo de la administración, fundamentalmente en el de la Administración Pública, se peligra de caer en la tecnocracia.

B I B L I O G R A F I A G E N E R A L .

- Arce Bravo Enrique. Reflexiones Acerca de los Conceptos Desarrollo, Planificación y Administración Pública. México, Tesis UNAM, 1977.
- Arias Galicia Fernando. Administración de Recursos Humanos. México, Ed. Trillas, 1977.
- Arnold Miles. Central O&M Office. Brusseles, International Institute of Administrative Sciences, 1951.
- Carrillo Castro Alejandro. La Reforma Administrativa en México. México, Instituto Nacional de Administración - Pública, 1975.
- Carrillo Castro Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Evolución de la Reforma Administrativa en México (1971-1979). México, Ed. Miguel Angel Porrúa, 1980.
- Carrillo Castro Alejandro. La Reforma Administrativa sus Antecedentes, Naturaleza y Significado. México. CIAP, 1971.
- Carrillo Castro Alejandro. Metodología para el Estudio del Funcionamiento y Reforma de la Administración Pública. México. Tesis UNAM, 1981.
- Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. Diccionario de Política y Administración Pública. (A-F) México. 1976.
- Chanes Nieto José. et. al. Boletín de Estudios Administrativos No. 5. Coordinación General de Estudios Administrativos, 1977.
- Chanes Nieto José. et. al. La Administración Pública Federal II. México, UNAM-FCPS, 1976.
- Díaz Arias Julián. El Estado en la Economía. México. Ed. Loa, 1963.
- Dudley Dillard. La Teoría Económica de John Maynard Keynes. España, Ed. Aguilar, 1980.
- Diario Oficial de la Federación del 28 de enero de 1971.

- Diario Oficial de la Federación del 5 de abril de 1973.
- Duhalt Krauss Miguel. Administración Pública y Desarrollo. México, UNAM-FCPS, 1970.
- Duhalt Krauss Miguel. Los Manuales de Procedimientos en las Oficinas Públicas. México, UNAM-FCPS, 1977.
- Escobar Valenzuela Miguel. Apuntes de Ciencia Política II. México, ENEP Acatlán, 1977.
- Fraga Gabino. Derecho Administrativo. México, Ed. Porrúa, 1975.
- Gallegos Figueroa Irma. Las Unidades de Organización y Métodos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, Tesis UNAM, 1974.
- Goode J. William y Hatt K. Paul. Metodología de Investigación Social. México, Ed. Trillas, 1976.
- Guerrero Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. México, Ed. Fontamara, 1981.
- Jiménez Castro Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1971.
- Jiménez Castro Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1974.
- Koontz H. y O'Donnell C. Curso de Administración Moderna. México, Ed. Mc.Graw-Hill, 1973.
- Lazzaro Víctor. Sistemas y Procedimientos: Un Manual para los Negocios y la Industria. México, Ed. Diana, 1973.
- Malagón Vera Alfonso. Reflexiones en Torno a lo Administrativo Público. México, Tesis UNAM, 1980.
- Montaña Agustín. Iniciación al Método del Camino Crítico. México, Ed. Trillas, 1977.
- Newman William. Administrative Action. New York, Ed. Prentice Hall, 1951.

- **Presidencia de la República.** Comisión de Administración Pública. Informes Sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana. Coordinación General de Estudios Administrativos, 1977.
- **Presidencia de la República.** Análisis Diseño y Control de Formas. Guía para su Elaboración. Coordinación General de Estudios Administrativos, 1978.
- **Presidencia de la República.** Organogramas. Guía para su Elaboración. Coordinación General de Estudios Administrativos, 1977.
- **Presidencia de la República.** Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 1976.
- **Presidencia de la República.** Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 1983.
- **Secretaría de la Presidencia.** Las Unidades de Organización y Métodos en el Sector Público. Dirección General de Estudios Administrativos, 1972.
- **Secretaría de la Presidencia.** Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976.
- **Selltiz Claire.** Métodos de Investigación en las Relaciones Sociales. Madrid, Ed. Rialp, 1965.
- **Simon Herbert, et. al.** Administración Pública. México, Ed. Letras, 1968.

INDICE DE GRAFICAS

	Págs.
Gráfica 2.1. Ambito del Poder Ejecutivo.....	35
Gráfica 5.1. Niveles de Participación-Actual-	92
Gráfica 5.2. Niveles de Participación-Propuesto-	93