



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

" LA TEORIA DE SISTEMAS COMO ENFOQUE CIENTIFICO PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA "

TESIS :

Que para obtener el grado de Maestro en Administración.

ORGANIZACION.

C. P. JESUS REYES ESTRADA.

México, D. F.

Octubre, 1980.

XCP9/24

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## I N D I C E

	Página
I. INTRODUCCION.	7
A. Consideraciones generales	9
1. Importancia y trascendencia del problema	10
2. Su relación con otros temas.	12
B. Metodología utilizada	14
C. Aspectos fundamentales	14
1. Contenido	15
2. Puntos de vista particulares	16
D. Dificultades y limitaciones	17
II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y OBJETIVOS.	18
A. Introducción	18
B. ¿Qué es la Administración Pública?	20
C. Tendencias en el estudio de la Administración Pública	23
1. Doctrinas básicas	23
2. El pensamiento administrativo relacionado con la Admi - nistración Pública	28
a) ALEXIS DE TOCQUEVILLE	28
i La centralización y descentralización administra- tiva y gubernamental	29

	Página
ii La situación de los funcionarios públicos y la fijación de sus salarios	34
iii El manejo de las finanzas públicas	35
iv La corrupción administrativa	38
v La inestabilidad administrativa y la necesidad de estructurar una ciencia de la administración	39
b) WOODROW WILSON	41
c) MAX WEBER	45
d) LEONARD D. WHITE	48
e) CHESTER IRVING BARNARD	52
f) HERBERT A. SIMON	54
g) PETER F. DRUCKER	55
3. La Reforma Administrativa como un medio de cambio	57
D. ¿Qué es la Reforma Administrativa?	61
E. La Reforma Administrativa y la teoría de sistemas	64
1. La conceptualización de un sistema	67
a) Estructura organizacional	69
b) Flujos de información	69
c) Procedimientos	70
d) Ambiente de decisión	71
2. La Reforma Administrativa y el cambio organizacional	72
3. La Reforma Administrativa como proceso	75

4.	La Reforma Administrativa y el enfoque científico de - Sistemas	80
	a) Objetivos de este estudio.	82
	b) Limitaciones.	83
III.	MARCO TEORICO Y MARCO DE REFERENCIA.	84
A.	Marco teórico de la Administración Pública.	84
1.	La Administración Pública como ciencia.	84
2.	Concepto de Administración Pública	85
3.	Corrientes de la Administración Pública	89
4.	Relación entre la Administración Pública y las ciencias - sociales.	93
	a) Administración Pública y Derecho.	94
	b) Administración Pública y Ciencia Política	99
	c) Administración Pública y Sociología.	103
	d) Administración Pública y Economía	105
	e) Administración Pública y Administración Privada.	108
B.	Marco teórico de la Reforma Administrativa.	114
1.	Objetivos globales	115
2.	Estrategia de la Reforma y su aplicación	117
	a) Líneas estratégicas u objetivos agregados generales.	118
	b) Puntos estratégicos o teatros de operaciones prioritarias de reforma.	123

	Página
C. Marco teórico de Sistemas.	127
1. Definición de Sistemas.	128
2. Teoría general de Sistemas.	133
3. Clasificación de Sistemas.	137
4. Concepto de Administración y Sistemas.	140
a) Planeación	142
b) Organización	145
c) Control.	150
d) Comunicación	152
D. Marco de referencia de este estudio.	155
IV. OBJETIVOS DEL SISTEMA CONSIDERADO COMO UN TODO - LAS MEDIDAS DE ACTUACION DEL SISTEMA COMPLETO	156
A. La maquinaria gubernamental como sistema.	156
B. La naturaleza y dinámica de la Reforma Administrativa.	158
1. Ejecución y efectos de la Reforma Administrativa.	162
2. Objetivos de Reforma y tipos de Reforma.	163
3. Etapas de la Reforma Administrativa.	164
4. Instrumentación de los mecanismos de la Reforma Admi- nistrativa.	166
5. Programa para la instrumentación de los mecanismos de la Reforma Administrativa.	175
6. Las Estrategias en la Reforma Administrativa.	178

	Página
a) Objetivos integrales.	181
b) Límites.	183
c) Bases teóricas.	187
d) Adopción de los instrumentos de Reforma.	188
e) Implantación y Evaluación.	188
i) Objetivos inalcanzables.	189
ii) Estructura obstructiva.	190
iii) Ejecución inadecuada	190
C. El contexto de la Administración Pública.	192
V. EL MEDIO AMBIENTE DEL SISTEMA.	192
VI. RECURSOS DEL SISTEMA.	195
A. Administración de Recursos Humanos.	196
B. Administración de Recursos Financieros.	205
1. Concepto de Presupuesto por programas.	208
2. Etapas en la implantación de un sistema de presupuestos por programas.	209
3. Procedimiento para la implantación de un presupuesto por programas.	210
4. Diferencia entre el presupuesto tradicional y el presupuesto por programas.	211
5. Ventajas.	212

	Página
6. Limitaciones.	213
7. Programas de inversiones.	214
8. Política actual de inversiones.	219
C. Administración de Recursos Materiales.	220
D. La utilización de los Recursos Técnicos.	225
VII. COMPONENTES DEL SISTEMA, SUS ACTIVIDADES, METAS Y MEDIDAS DE ACTUACION.	233
A. El plan Global de Reforma Administrativa.	238
B. Propósitos y Objetivos.	239
C. Estrategias.	247
D. Mecanismos e instrumentos de Reforma Administrativa.	252
VIII. ADMINISTRACION DEL SISTEMA.	257
A. La identificación del sistema actual.	259
B. La determinación de los requerimientos del nuevo sistema.	260
C. El diseño del nuevo sistema.	261
D. Implantación y Evaluación del sistema.	261
IX. CONCLUSIONES.	262
X. NOTAS BIBLIOGRAFICAS.	265
XI. BIBLIOGRAFIA.	276

## I. INTRODUCCION.

El Gobierno o Administración Pública, se encuentra definido en los términos de la Constitución Política de cualquier estado o país. En nuestro caso, el 4 de octubre de 1824, se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se adoptó, como forma de gobierno, la de una república representativa popular y federal. Dividió el Supremo Poder de la Federación, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El poder Legislativo se dividió en dos cámaras; la de Diputados y la de Senadores (Congreso de la Unión). Todo ello fue ratificado en La Constitución vigente de 1917.

Este gobierno se establece a tres niveles: Federal, Estatal y Municipal.

A partir de 1821 en que se crea el Primer Reglamento de Gobierno hasta el 9 de abril de 1965, en que se crea en la Secretaría de la Presidencia, La Comisión de Administración Pública, encargándole el cumplimiento del artículo 16, fracción IV de la Ley de Secretarías, se llevaron a cabo intentos para proponer reformas y mejoras en los ministerios, para conocer la eficiencia de cada oficial y su ocupación apropiada. En la misma forma, a través de los departamentos de Aprovisionamientos Generales y Contraloría creados en 1917, se propuso estudiar la organización, procedimientos y gastos de las depen-

dencias para incrementar la economía y eficiencia de los servicios - elevando recomendaciones al Presidente de la República.

Asimismo, con la creación en 1928 del Departamento del Presupuesto de la Federación y en 1932 la de la Oficina Técnica Fiscal y del Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se llevaron a cabo estudios de la Organización Administrativa, con el fin de coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servicios públicos.

Posteriormente, en 1943 se creó la Comisión Intersecretarial, integrada por Subsecretarios, Secretarios Generales y Representación del Procurador General de la República, con el fin de formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la Organización Pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento de personal, hacer más expeditos los trámites con el mejor costo para el erario y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos.

En esta forma, se llega en 1947, a la creación de la Dirección de Organización Administrativa, encargándose esta de realizar estudios y sugerir al Jefe del Ejecutivo, medidas tendientes al mejoramiento de la Administración Pública. A través de la que se llega en 1958, a la creación de la Secretaría de la Presidencia, facultada para estudiar las modificaciones que a la Administración Pública deben hacerse, con base en su artículo 16, fracción IV.

Dándosele cumplimiento en 1965 a través de la Comisión de Administración Pública.

Es así como a través de los acuerdos presidenciales del 28 de enero y del 11 de marzo de 1971, que se crea la Dirección de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, encargada de la promoción y coordinación de las reformas administrativas del sector público federal, relacionándose con las comisiones internas de administración y las unidades de organización y métodos, lográndose en esta forma, un intento serio que implica un esfuerzo permanente y sistemático de Reforma Administrativa.

A. Consideraciones generales.

Con base en la experiencia de las etapas anteriores, muchas de las ideas actuales de Reforma Administrativa, se han ido madurando para dar una mayor racionalidad y dinamismo a la administración pública de acuerdo al crecimiento del aparato gubernamental, el cual ha respondido en forma positiva para impulsar el desarrollo económico, social, cultural y político del país.

La Reforma Administrativa como un instrumento de la Administración Pública, ha aprovechado los estudios y diagnósticos realizados en los últimos años con el fin de incrementar la eficiencia en las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento

sustancial de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el estado y para agilizar y descentralizar sus mecanismos operativos para acelerar y simplificar los trámites, así como para generar en el personal público una adecuada conciencia de servicio y una actitud innovadora, dinámica y responsable para fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de gobierno

1. Importancia y trascendencia del problema.

La Administración Pública, valiéndose de la reforma administrativa y por medio del Poder Ejecutivo, ha realizado actividades a través de las Secretarías y Departamentos de Estado, los gobiernos de los Estados y los Organismos Descentralizados, los cuales surgieron para realizar funciones relacionadas con el desarrollo del país cuando así se ha requerido, sin embargo, La Comisión de Administración Pública, ha encontrado en las investigaciones realizadas a partir de su creación en 1965, que no existían instrumentos propiamente adecuados para la planeación administrativa, encargados de estudiar y analizar la organización técnica de las actividades, para elevar la eficiencia y prever, en su caso, futuros cambios de estructura

y procedimientos.

La estructura y los procedimientos principales de trabajo de las diferentes secretarías y departamentos de Estado estaban determinados, de una manera amplia y en ocasiones confusa, en las normas legales, reglamentarias y administrativas que se habían ido estableciendo a lo largo del tiempo, sin que se hubiera hecho una depuración, selección, actualización y codificación de las mismas.

No se encontraron reglamentos interiores en todas las dependencias y cuando los hubo, se trató casi siempre de documentos ya obsoletos. Incluso los más recientes pretendían abarcarlo todo, desde el punto de vista organizativo hasta el manejo de personal, sin tomar en cuenta a los diferentes instrumentos que recomiendan las técnicas administrativas modernas que requiere un gran organismo público.

Se encontraron también, que las funciones tenían aspectos de duplicidad, falta de coordinación, determinación de campos de actividad, sistemas de comunicación y problemas de eficiencia.

Asimismo, los sistemas, procesos y operaciones en la Administración Pública Mexicana, se han ido estableciendo de manera empírica al paso del tiempo. En algunos -

casos se ha procurado simplificarlos, pero en muy pocos se ha hecho este intento de acuerdo a técnicas modernas de la administración. La forma en que se realizan las operaciones y los procesos y como se establecen los sistemas, o sea, el método de trabajo administrativo, puede ser, así, empírico o científico.

La única manera de establecer métodos científicos en la administración, es haciendo previamente un análisis técnico de las operaciones, los procedimientos y los sistemas, con el propósito de simplificarlos y perfeccionarlos para lograr la máxima eficiencia.

Estos análisis requieren, en algunos casos, un trabajo sumamente laborioso, sin embargo, son indispensables.

Por otra parte, dada la dinámica de la acción administrativa, es necesario hacer, de la revisión de estos métodos, una función permanente.

## 2. Su relación con otros temas.

La Reforma Administrativa entendida como un esfuerzo permanente y sistemático, encuentra una estrecha relación con diversas técnicas de administración moderna, las cuales pueden ser aplicadas para lograr que sea realizada en forma eficaz y eficientemente, y que su perma-

nencia se traduzca en una realidad a través del tiempo y no en una permanencia que se vea limitada sexenalmente a pesar de los esfuerzos para que su continuidad sea considerada en forma positiva, ya que puede darse el caso - de que exista ésta desde su punto de vista puramente teórico más no desde el punto de vista práctico y de aplicación y resultados, es decir, puede haber Reformas Administrativas en cada período de Gobierno, pero de acuerdo a las políticas y conveniencias que se consideren más impactantes en el momento, y no como una continua labor - de mejoramiento de los sistemas, procedimientos y métodos ya en funcionamiento.

El presente trabajo, se centra en la idea de que la Administración Pública, puede valerse de la teoría de sistemas como un método científico de aplicación práctica para llevar a cabo la Reforma Administrativa, con el fin de no - perder de vista el panorama general de la administración en sí y para que exista una verdadera y positiva continuidad de lo que se ha realizado ya con verdaderos esfuerzos y que puede fracasar por falta de previsión e institucionalización de mecanismos que permitan alcanzar continuamente las metas trazadas a través de el verdadero signi-

ficado del término Reforma Administrativa.

B. Metodología utilizada.

La metodología empleada en el desarrollo del presente trabajo, se basa en el manejo teórico de los diversos datos, elementos e investigaciones presentadas por diferentes autores, que por su experiencia en el campo de la Administración Pública, permiten llevar a cabo estudios más o menos profundos acerca de algunos temas en particular, y de acuerdo a sus planteamientos es posible efectuar nuevos enfoques en el estudio de la administración pública. El objeto de escribir sobre la Reforma Administrativa, no es el de criticar, rehacer o proponer nuevas fórmulas para mejorar las actuales, sino simplemente, es el de plantear un nuevo punto de vista, basado en la teoría de sistemas con un enfoque científico en lo posible, a fin de lograr cuando menos, la inquietud de aquellas personas interesadas en el tema, y que pudieran en un momento dado, mejorar substancialmente lo aquí expuesto.

C. Aspectos fundamentales.

La Administración Pública y la Reforma Administrativa, deben en lo posible, ser propias del país en que se estén aplicando, sin embargo, existen pocos casos en los que la Administración Pública sea original desde sus inicios, por esta razón, en Mé -

xico como en muchos otros países, se experimentan y se manejan diferentes técnicas, a veces con buenos resultados. Aún - hasta la fecha, no se ha ideado o escrito una teoría puramente mexicana desde el punto de vista de Administración Pública; por esta razón -aunque sería muy positivo y útil que existiera- se recurren a diversas fuentes con el fin de lograr adaptar casos y situaciones concretas para elaborar una teoría que aunque no haya sido iniciada enteramente aquí, sí puede ser de ayuda para resolver algunos de nuestros problemas.

1. Contenido.

Se puede dividir el presente trabajo en cuatro secciones - principales en las que se plantean los siguientes aspectos: La primera sección contiene el planteamiento del problema, los objetivos y limitaciones del mismo. Dentro de esta sección se plantean en forma breve, las tendencias y doctrinas básicas de la administración pública, así como los exponentes del pensamiento administrativo relacionados con ésta. Asimismo, se revisan diversos aspectos - de la Reforma Administrativa y su relación con la teoría de sistemas.

En la segunda sección, se incluye el marco teórico y de referencia del estudio, comprendiendo; el marco teórico

de la Administración Pública, de la Reforma Administrativa y la teoría general de sistemas.

La tercera sección se integra; con los objetivos del sistema, su medio ambiente, sus recursos, componentes y la administración del mismo. Esta sección, formada por los apartados mencionados, forma un modelo general de trabajo que es el desarrollo del planteamiento del problema y en el que se aprecia la aplicación de la teoría de sistemas.

La última sección, es la de las conclusiones, tomadas de los diferentes aspectos y puntos de vista desarrollados a lo largo del presente trabajo.

2. Puntos de vista particulares.

Para escribir sobre este tema en particular, se requiere de una gran experiencia y conocimientos para poder manejar con cierta facilidad los conceptos existentes de Administración y Reforma, en lo personal, no cuento con esa amplia experiencia que da la práctica de la Administración Pública, pero sé que si estoy capacitado para plantear nuevas situaciones, pues conozco las fuentes a las que es necesario recurrir. Sé de antemano que cualquier trabajo debe en algún momento ser probado para tener alcances puramente científicos y dejar de ser mera

mente una teoría, sin embargo no estoy en condiciones de comprobar lo que en teoría puedo plantear como posible, ya que existen diversas causas que limitan la práctica administrativa, sin embargo, los planteamientos y resultados en general, son los que podrán darle validez al presente trabajo.

D. Dificultades y limitaciones.

Al efectuar el presente trabajo, se encontraron algunas dificultades y limitaciones que en cierto sentido pueden influir en el mismo, sin embargo, se trató de ubicar el problema en el momento actual y con los elementos que fue posible obtener.

En cierta forma, para el desarrollo del mismo, no se encontró una teoría específica que pudiera servir de apoyo o referencia, ya que las existentes se refieren a temas muy definidos y aislados, ya sea desde el punto de vista de administración pública, o de sistemas, pero no en su conjunto. A pesar de esto, consideramos que el método seguido es objetivo y las teorías existentes nos permiten formular hipótesis comprobables y que pueden fundamentarse en los marcos teóricos y de referencia que respaldan éste trabajo.

## II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y OBJETIVOS.

### A. Introducción.

La Administración Pública implica en sí misma, una acción de administrar y al mismo tiempo una actividad de cooperación y de servicio. Esta se enfoca hacia el logro de los fines del gobierno y por lo tanto sirve a la sociedad en su conjunto.

Su forma de servir se lleva a cabo por medio de toda una maquinaria gubernamental, la cual funciona por medio de diversos recursos; humanos, materiales, financieros, tecnológicos, etc., a través de los que se hacen cumplir las leyes y disposiciones de carácter general y particular, para llevar a cabo el servicio al público.

Las necesidades derivadas del crecimiento demográfico así como las demandas de los diversos servicios que lleva a cabo la Administración Pública, hacen necesario que se efectúen; mejoras, substituciones, eliminaciones o nuevas creaciones de mecanismos u organismos para una mayor eficacia y eficiencia de la actividad administrativa.

Uno de los medios que emplea la Administración Pública para lograr lo anterior, es la Reforma Administrativa, la cual se considera un proceso permanente para lograr en un plano de eficacia y eficiencia, los objetivos del Estado, a través de la

participación activa de todas las instituciones que integran a la administración, por medio de un proceso debidamente programado y administrado.

La Administración Pública, consideramos, forma parte de un gran sistema, y a su vez se integra por muchos otros sistemas, en consecuencia, para llevar a cabo sus reformas administrativas, se ve en la necesidad de planificar, operar y diseñar sistemas cada día más complejos que solucionen los grandes problemas a los que se enfrenta. Por esta razón, la teoría de sistemas consideramos, interviene en forma determinante en auxilio de la Administración Pública.

Basados en estas consideraciones, creemos que la Administración Pública, puede valerse de la teoría de sistemas para llevar a cabo una Reforma Administrativa que incremente la eficacia y la eficiencia del aparato administrativo gubernamental, y de esta forma, obtener la consecución de los objetivos del Estado. Con este motivo, enfocaremos el presente trabajo, iniciándolo con la aclaración de los diferentes términos que comprende nuestro objetivo, es decir, administración pública, reforma administrativa, y teoría de sistemas, para continuar con el marco teórico que apoya a nuestra hipótesis y poder así encuadrar dentro de un modelo el enfoque de la teoría de sistemas, por medio del cual se puede llevar a cabo la Reforma Administrativa.

B. ¿Qué es la Administración Pública?

La Administración Pública, ¿es un arte o una ciencia?. Algunos investigadores han observado los adelantos en las ciencias naturales y físicas, y han insistido en que la Administración Pública debe llegar a ser una ciencia en el mismo sentido.

Otros se valen de conceptos intangibles para situarla como un arte.

Es común actualmente referirse al 'arte y ciencia' de la Administración Pública.

Esta costumbre refleja la opinión general de que la Administración Pública tiene importantes aspectos de ciencia y arte conjuntamente.

Sin embargo, es necesario aclarar que el término Administración Pública, se emplea para designar dos usos estrechamente relacionados: Uno, que la delimita como un área de investigación intelectual, una disciplina o estudio; y otro que la considera como un proceso o actividad, el de administrar asuntos públicos.

Así pues, el aspecto científico de la Administración Pública, se centra en el estudio sistemático de los procesos y su fenomenología, y el arte se referirá al aspecto práctico de la misma.

Dwight Waldo, define a la Administración Pública como "La organización y dirección de hombres y materiales para lograr

los fines de gobierno.... es el arte y la ciencia de la dirección aplicada a los asuntos del Estado"(1.)

Para efecto de comprender mejor el concepto "Administración Pública", es útil efectuar un análisis de cada uno de sus componentes, así como de los conceptos que integran su definición.

Por lo tanto, empezaremos por la palabra Administración. La palabra "administración"; viene del latín *administratio*, que significa acción de administrar. El término "administrar", está compuesto por "ad" y "ministrare", que significan conjuntamente "servir", llevando implícito en su sentido que es una actividad cooperativa que tiene el propósito de servir.

Por lo tanto, la definición de administración destaca justamente su origen etimológico, cuando expresa ambos aspectos de cooperación y de servicio para el logro de los objetivos.

En esta forma, reuniendo sus aspectos más importantes, diversos autores la han definido de la siguiente manera:

"ADMINISTRACION, 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.)

Encontramos en esta definición, algunos aspectos importantes; en primer lugar, que es una ciencia social que es aplicable a conjuntos humanos, por lo tanto en el caso de la Administración Pública, el principal objeto de estudio es el hombre mismo, en ciertos aspectos y grupos de relaciones; y por otro lado la mayor parte del estudio de la Administración Pública, se lleva a cabo por hombres respecto a sus actividades y procesos.

En segundo lugar, encontramos que permite establecer sistemas racionales, es decir, implica una acción racional, la cual es encaminada y proyectada en forma correcta para maximizar la consecución de un fin. En la misma forma, la Administración Pública a través de sus actividades, logra una acción racional encaminada a maximizar los fines públicos, y al mismo tiempo su estudio implica el mejoramiento de los medios por los que los fines pueden ser maximizados.

En la misma forma, encontramos que permite el esfuerzo cooperativo que la Administración Pública requiere para llevar a cabo los asuntos del Estado.

Desde el punto de vista administrativo, esfuerzo cooperativo y acción racional, son explicables a través de los conceptos de Organización y Dirección.

Por ORGANIZACION se entiende:

"Un sistema de esfuerzo cooperativo, previo y concientemente planificado y coordinado para que cada uno de los que participan en él, conozca de antemano las labores, responsabilidad y derechos que le corresponden en su condición de integrante de grupo" (3.)

DIRECCION por lo tanto es:

"La labor de conciliar intereses particulares y obtener los objetivos sociales a través de los esfuerzos de la autoridad y de los integrantes de la organización" (4.)

C. Tendencias en el estudio de la Administración Pública.

1. Doctrinas básicas.

La administración ha sido estudiada en cada edad y en cada etapa de la historia, pero con gran variedad en los medios, intensidad y conciencia.

La Administración Pública, fue basada en los años anteriores a 1940, en cuatro doctrinas centrales:

Una era la de que el proceso del gobierno, analíticamente considerado, consta solamente de dos partes a saber: Decisión y ejecución. Es necesario en primer lugar, decidir lo que ha de hacerse -función y definición de la polí

tica - y después llevar a cabo la decisión - misión y definición de la Administración.

La segunda doctrina firme de Administración Pública, era la de que la Administración puede convertirse en ciencia, o al menos prestarse al estudio, del mismo modo que los fenómenos de la ciencia física. Al mismo tiempo que los administradores se separaban, en su pensamiento, de la política, se asociaban con la ciencia.

Una tercera doctrina de Administración Pública, en su síntesis primitiva, fue que el estudio científico de la administración conduce al descubrimiento de principios de administración. Estos principios se concebían como más o menos análogos a los principios o leyes de una ciencia física; los datos deben ser abordados con el espíritu de una investigación objetiva y completa.

La cuarta doctrina, fue la de que la economía y la eficiencia son los fines centrales si no los únicos del estudio administrativo. No basta la obtención de hombres buenos para los cargos públicos: "Lo que importa es que el gobierno sea dirigido económica y eficazmente. Y estos objetivos solo pueden alcanzarse mediante el estudio científico y el descubrimiento y aplicación de los principios propios de la Administración. De aquí la filosofía de la

primitiva Administración Pública: Un análisis adecuado de las funciones gubernamentales, separa la Administración de la Política; la ciencia puede y debe ser aplicada a la esfera administrativa; la aplicación de métodos científicos de investigación conduce al descubrimiento de principios de organización y dirección; y estos principios determinan el modo por el que las funciones gubernamentales pueden ser administradas mas económica y eficientemente" (5.)

Además de su filosofía, la Administración Pública primitiva, adoptó un número de categorías mediante las cuales podían ser ordenados los datos de hecho de la Administración Pública, tales como: organización, dirección, administración de personal, planificación, presupuesto, etc. Actualmente, la Administración Pública ha experimentado un gran desarrollo y ha incorporado una serie de datos, conceptos y puntos de vista procedentes de diferentes fuentes, principalmente de las ciencias sociales.

La Administración Pública tradicional no se ha perdido aún, pues nuevos datos y conceptos se han sumado a los antiguos para poder ser valorados y criticados.

Respecto a la idea de que la práctica de la Administración Pública es un problema técnico centrado en la eficiencia - de su funcionamiento, hoy en día, los más destacados estudiosos y escritores afirman que el fenómeno político es inseparable de la gestión administrativa, aunque se admita que el número de fenómenos políticos y la incidencia en las decisiones de carácter político, decrecen en la medida que nos movemos hacia la base de cualquier organismo o hacia funciones de carácter técnico.

En esta forma, se han empleado también el desarrollo - del método de estudio y de enseñanza basado en casos -- prácticos, por considerar a la Administración Pública, - tradicional de doctrinaria y limitada y porque no explica - ba ni trataba en forma adecuada a la verdadera Adminis - tración Pública.

La formulación de estos casos se centra en torno a la - adopción de decisiones y podría afirmarse que este méto - do coincide o al menos guarda relación con la propuesta de Simón, de realizar el estudio de la Administración a - través del proceso de adopción de decisiones.

Asimismo el estudio de las relaciones humanas, ha impulsado una gran labor de investigación científica sobre los - aspectos que interesan a la Administración Pública.

Por su parte, la investigación sociológica de la administración, también ha adquirido gran importancia, particularmente respecto al problema de la burocracia.

En los últimos años, ha surgido un gran interés tanto académico como científico por la organización, considerando que existen categorías universales en el comportamiento propio de la organización -"Teoría de la Organización"- y que ésta puede estudiarse como tal, para obtener así un sistema teórico de validez y aplicación generales.

En la misma forma, la Administración Pública comparada, se ha ocupado de comparar las gestiones administrativas de diferentes gobiernos; su estructura jurídica, su organización formal, las funciones que realizan, etc., para establecer categorías de análisis válidos para estudiar diversos sistemas político-administrativos.

También, ultimamente, se han desarrollado diversos instrumentos técnicos que sirven para la planeación y control, tales como las computadoras que funcionan por medio de programas especiales y producen resultados de utilidad inmediata para la Administración Pública.

Por último, en los años sesentas, se inició la teoría de sistemas, éste enfoque ha venido a revolucionar la disciplina y constituye una forma de analizar de manera muy

racional los fenómenos político-administrativos y permite establecer nuevas categorías interdisciplinarias de análisis. Ya que establece teorías y enfoques científicos que permiten hablar en su conjunto de una teoría de la Administración Pública, es decir, que ésta es objeto de estudio sistemático, permanente y científico.

2. El pensamiento administrativo relacionado con la Administración Pública.

Haremos una breve exposición únicamente de carácter enunciativo de algunos exponentes del pensamiento administrativo que tienen relación con la Administración Pública.

a) ALEXIS DE TOCQUEVILLE.

Una de las obras más importantes de Alexis de Tocqueville, es "La Democracia en América", a la que se ha prestado poca atención a las aportaciones concretas que hace con respecto a la teoría de la Administración Pública.

Las cuestiones que básicamente expone el autor con referencias concretas a la gestión administrativa del gobierno, son las siguientes:

i La centralización y descentralización administrativa y gubernamental.

"La centralización es una palabra que se repite sin cesar en nuestros días y de la que nadie, en general, trata de precisar el sentido.

"Existen, sin embargo, dos clases de centralización muy distintas que importa conocer bien.

"Ciertos intereses son comunes a toda la nación, tales como la formulación de leyes generales y las relaciones del pueblo con los extranjeros.

"Otros intereses son especiales para ciertas partes de la nación, por ejemplo, los de las empresas comunales.

"Concentrar en el mismo lugar o en la misma mano el poder de dirigir a los primeros, es constituir lo que llamaré Centralización Gubernamental.

"Concentrar de la misma manera el poder de dirigir a los segundos, es fundar lo que llamaré Centralización Administrativa.

"Se comprende que la centralización gubernamen-

tal, adquiere una fuerza inmensa cuando se añade a la centralización administrativa. De esta manera acostumbra a los individuos a hacer abstracción completa y continua de su voluntad; a obedecer, no ya una vez y sobre un punto, sino en todo y todos los días. Entonces, no solamente los doma por la fuerza, sino que también los capta por sus costumbres; los aísla y se apodera de ellos, uno por uno entre la masa común.

"Estas dos clases de centralización se prestan auxilio mutuo y se atraen mutuamente; pero yo no podría creer que fuesen inseparables.

"Bajo Luis XIV, Francia vió la más grande centralización gubernamental que pudiese concebir, pues to que el mismo hombre hacía las leyes generales y tenía el poder de interpretarlas; representaba a Francia en el exterior y obraba en su nombre. El Estado soy yo, decía; y tenía razón.

"Sin embargo, bajo Luis XIV, había mucho menos centralización administrativa que en nuestros días.

"La descentralización administrativa, produce en

Norteamérica, varios efectos diversos.

"Hemos visto que los norteamericanos habfan aislado casi enteramente la administración del gobierno; esto me parece que sobrepasaron los límites de la sana razón; porque el orden, aún en las cosas secundarias, es aún un interés nacional.

"No teniendo el Estado funcionarios administrativos propios, colocados a puesto fijo en los diferentes puntos del territorio, y a los cuales pueda él imprimir un impulso común, resulta que intenta de vez en cuando establecer reglas generales de policía. Ahora bien, la necesidad de estas reglas se deja sentir vivamente. El europeo advierte a menudo su ausencia.

Esa apariencia de desorden que reina en la superficie lo persuade, a primera vista, de que hay una anarquía completa en la sociedad; solamente examinando el fondo de las cosas llega a desengañarse.

"Ciertas empresas interesan al Estado entero, y no pueden, sin embargo ejecutarse porque no hay

administración nacional que los dirija. Abandonadas a los ciudadanos, entregadas a gentes temporales y no elegidas, no llegan a resultado alguno o no producen nada durable.

"La centralización logra fácilmente, es verdad, - someter las acciones de los hombres a una cierta uniformidad que acaban por querer por sí misma, independientemente de las cosas a las que se aplica; como esos devotos que adoran la estatua olvidando la divinidad que representa. La centralización logra sin esfuerzo imprimir una marcha regular a los negocios corrientes, dirigir eficazmente los pormenores de la política social; reprimir los ligeros desordenes y los pequeños delitos; mantener la sociedad en un "statu quo" que no es propiamente ni decadencia ni progreso; mantener en el cuerpo social una especie de somnolencia administrativa que los administradores tienen costumbre de llamar buen orden y tranquilidad pública. Es excelente, en una palabra, para impedir, no para hacer. Cuando se trata de remover profundamente la sociedad o de imprimirle una marcha rá

pida, su fuerza la abandona. Por poco que sus me didas tengan necesidad del concurso de los individuos, se queda uno muy sorprendido entonces de la debilidad de esa inmensa máquina. Se encuentra de repente reducida a la impotencia.

"Lo que admiro en Norteamérica, no son los efec tos administrativos de la descentralización, son sus efectos políticos. En los Estados Unidos, la patria se siente en todas partes. Es venerada des de la aldea hasta la Unión entera. El habitante se liga a cada uno de los intereses de su país como a los suyos mismos"(6.)

Tocqueville afirma que la centralización administrativa trabaja en contra de la democracia, en tan to que la descentralización lo hace a favor de ella aunque en detrimento de la eficiencia.

Por lo tanto, la eficiencia existe en un gobierno, cuando la administración pública descentralizada, actúa como elemento coherente en el sistema polí tico, en cambio, la centralización administrativa, detiene el proceso de cambio y actúa como freno del sistema.

- ii La situación de los funcionarios públicos y la fijación de sus salarios.

"Una democracia puede rodear de pompa a sus magistrados y cubrirlos de seda y oro sin mirar directamente el principio de su existencia. Semejantes privilegios son pasajeros; descansan en el cargo, no en el hombre. Pero establecer funciones gratuitas, es crear una clase de funcionarios ricos e independientes, es formar el núcleo de una aristocracia. Si el pueblo conserva todavía el derecho de elegir, el ejercicio de ese derecho tiene, pues, límites necesarios.

"Considero como uno de los signos más visibles del imperio absoluto que ejerce la democracia en Norteamérica, la ausencia completa de funciones gratuitas. Los servicios prestados al público, cualesquiera que sean, se pagan allí por eso cada uno, y todos, no solamente tienen el derecho, sino la posibilidad de prestarlos.

"El pueblo fija el salario de los funcionarios públicos; piensa en sus propias necesidades, esta comparación lo ilustra."

A través de esto, se puede asegurar la estabilidad del servicio público en las actividades sociales ; trabajo, educación, industria, comercio, vivienda, comunicación, etc. , y además se asegura con tinuidad en los programas y sirve de refuerzo al sistema político pues brinda a quienes están en el poder, los elementos necesarios para llevar a cabo sus objetivos y su programa de gobierno.

iii El manejo de las finanzas públicas.

"El gobierno de la democracia es económico ?

"Lo que importa en este momento, es comparar entre sí a los pueblos libres y, entre estos últimos, señalar qué influencia ejerce la democracia sobre las finanzas del Estado.

"Será siempre fácil dividir idealmente cada pueblo en tres clases.

"Suponed que solamente la primera haga las leyes, es probable que se preocupe bastante poco por economizar el dinero público, por que un impuesto que viene a gravar una fortuna considerable no arrebatara sino lo superfluo y produce un efecto

poco sensible.

"Admitid, por el contrario, que sean las clases medias las que, solas, hagan la ley. Se puede contar con que no prodigarán los impuestos porque no hay nada tan desastroso como una gran contribución viniendo a gravar una fortuna pequeña.

"El gobierno de las clases medias me parece que debe ser, entre los gobiernos libres, no dire el más ilustrado, ni sobre todo el más generoso, sino el más económico.

"Yo supongo ahora que la última clase esté exclusivamente encargada de hacer la ley. Veo muchas posibilidades para que los cargos públicos aumenten en lugar de decrecer.

"A fin de poder apreciar la extensión de las cargas públicas en un pueblo, dos operaciones son necesarias: se necesita primeramente saber cual es la riqueza de este pueblo, y en seguida, que proporción de esta riqueza consagra los gastos del Estado. Quien investigara el monto de los impuestos, sin conocer la extensión de los recursos

que deben proveer a ellos, se entregaría a un trabajo improductivo; porque no es el gasto, sino la relación del gasto con los ingresos lo que es interesante conocer.

"El mismo impuesto que soporta fácilmente un contribuyente rico acabará de reducir a un pobre a la miseria.

"La riqueza de los pueblos se compone de varios elementos: Los capitales moviliarios forman el primero y los bienes muebles constituyen el segundo.

"Es difícil conocer la extensión de las tierras cultivables que posee una nación y su valor natural o adquirido.

Es más difícil todavía, estimar todos los bienes mobiliarios de que un pueblo dispone. Estos escapan, por su diversidad y por su número a casi todos los esfuerzos de análisis" (8.)

Señala Tocqueville, la relación económica que debe existir entre el gasto en que un estado incurre y los ingresos de que puede disponer, es decir, -

que debe existir una relación entre el ingreso y -  
el gasto público.

iv La corrupción administrativa.

"La aristocracia y la democracia se dirigen mu -  
tuamente el reproche de facilitar la corrupción.

Es necesario distinguir:

"En los gobiernos aristocráticos, los hombres que  
llegan a los negocios públicos son ricos que no de-  
sean sino el poder.

En las democracias, los hombres de Estado son -  
pobres y tienen que hacer fortuna.

"Se sigue de esto que, en los Estados aristocráti-  
cos, los gobernantes son poco accesibles a la co-  
rrupción y no tienen sino un gusto muy moderado  
por el dinero, en tanto que lo contrario sucede en  
los pueblos democráticos.

"Pero en las aristocracias, como los que quieren  
llegar a la cabeza de los negocios disponen de gran  
des riquezas, y como el número de quienes pueden  
hacerlos llegar allí está a menudo circunscrito -  
dentro de ciertos límites, el gobierno se encuentra

de cierto modo como en subasta . En las democracias, al contrario, los que se disputan el poder no son casi nunca ricos y el número de quienes intervienen para dárselo es muy grande. Tal vez en las democracias no hay menos hombres en venta; pero no se encuentran casi compradores; y por otra parte, sería necesario comprar demasiada gente a la vez para alcanzar la meta" (9.)

Tocqueville señala así en una forma directa, el fenómeno que más afecta a la Administración Pública de cualquier sistema.

v La inestabilidad administrativa y la necesidad de estructurar una ciencia de la Administración.

"La Administración Pública es allí (en los Estados Unidos), en cierto modo oral y tradicional. No se escribe casi, o lo que se escribe vuela al menor viento como las hojas de la sibila y desaparece sin retorno.

"La inestabilidad administrativa ha comenzado por penetrar en las costumbres. Casi podría decir que hoy día todos han acabado por hallarle gusto.

Nadie se inquieta de lo que se hizo antes de él. No se adopta método; no se compone colección; no se reúnen documentos aún cuando fuera fácil hacerlo. Cuando por casualidad se poseen no se les estima casi. Tengo entre mis papeles piezas originales que me han sido dadas en las Administraciones Públicas para responder a algunas de mis preguntas. En Norteamérica, la sociedad parece vivir al día, como un ejército en campaña. Sin embargo, el arte de administrar es seguramente una ciencia y todas las ciencias para hacer progresos, tienen necesidad de ligar entre sí los descubrimientos de las diferentes generaciones a medida que se suceden. Esto, por lo demás, no se refiere únicamente a la ciencia administrativa" (10.)

Tocqueville considera así, la necesidad del establecimiento de principios de orden general, que unan en forma congruente el aspecto interno, netamente administrativo y funcional de la Administración Pública y su aspecto externo, netamente político.

b) WOODROW WILSON.

Escribió en 1887 un ensayo titulado "Estudio de la Administración", publicado en la revista "Political Science Quarterly" (11.), en el que sostenía que la Administración como ciencia práctica debe ser estudiada en forma sistemática, dados los problemas que se han presentado en su desarrollo como tal. En esta forma, sostenía la siguiente tesis..... "Es una cosa tenida casi por axiomática entre nosotros, que el presente movimiento denominado de reforma del servicio civil, debe, una vez realizado su primer propósito, extender sus esfuerzos para mejorar, no sólo el personal, sino también la organización y los métodos de nuestros cargos de gobierno; porque es evidente que su organización y métodos necesitan mejorar casi tanto como su personal. El objeto del estudio de la Administración es descubrir, en primer lugar, lo que puede hacer el gobierno debida y acertadamente y, en segundo, como ha de hacer lo debido con la mayor eficacia posible y con el menor gasto posible tanto de dinero, como de energía. Antes de entrar en este estudio, no obstante es necesario:

"Tener en cuenta lo que otros han hecho en esta línea; es decir, la historia de este estudio.

"Determinar con precisión el objeto de estudio.

"Determinar con precisión cuáles son los mejores métodos para desenvolver dicho estudio y las concepciones políticas más clarificadoras, para despertar nuestro interés por la materia".

Definía así, el campo de la Administración Pública y planteaba en forma seria la dicotomía política-administración, al mencionar lo siguiente:

"El campo de la Administración es un campo de negocios. Ha sido apartado del apresuramiento y la pugna propios de la política, en la mayor parte de sus aspectos se halla al margen incluso del controvertible campo del estudio constitucional. Es una parte de la política únicamente como el sistema de Contabilidad Doméstica, forma parte de la vida de sociedad; únicamente como la maquinaria tiene parte en el producto manufacturado."

Aclaraba además:

"..... Lo más importante que cabe observar la verdad en que tanto y afortunadamente hemos insistido -

sobre nuestros reformadores del servicio civil; es decir, que la administración se halla fuera de la esfera propia de la política." Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aun cuando sea la política la que fije las tareas para la administración, ésta no debe sufrir que maneje sus oficinas."

Puntualizaba también al respecto lo siguiente:

"Una clara visión de la diferencia entre los dominios de la Ley Constitucional y los de la función administrativa, no debe dejar lugar a errores..... La administración pública es la ejecución detallada y sistemática del derecho público. Cada aplicación especial, particular, de la ley general, es un acto de la administración. La fijación de la recaudación de impuestos, por ejemplo, el ahorcar a un criminal, el transporte y la entrega de correo, el equipar y reclutar el ejército y armada, etc., son todos evidentes actos de administración; pero las leyes generales con arreglo a las cuales deben hacerse todas estas cosas, es también evidente que se hallan fuera y por encima de la administración."

En la misma forma, Woodrow Wilson, pone énfasis a la importancia de la eficiencia de la administración Pública, al mencionar en su estudio lo siguiente:

"El estudio de la administración, visto desde el punto de vista filosófico, está estrechamente relacionado con el estudio de la adecuada distribución de la autoridad constitucional. Para ser eficaz, hay que descubrir los más sencillos arreglos por los cuales pueda fijarse sin lugar a error la responsabilidad de los funcionarios; la mejor manera de repartir la autoridad sin entorpecerla, y la responsabilidad sin obscurecerla. Y ésto de la distribución de la autoridad, cuando llega a la esfera de las más altas, de las funciones de gobierno creadoras, es evidentemente una cuestión constitucional central.

Propugnaba también por una burocracia estable y competente, lo que se puede apreciar en otra parte de su estudio:

"El ideal para nosotros es un servicio civil ilustrado y competente y con facultades bastantes, para actuar

con sentido y energía, pero tan íntimamente conectada a la ideología popular, por medio de elecciones y constantes consultas al pueblo, que quede fuera de cuestión toda posible arbitrariedad o un espíritu de clase."

Sin embargo, a pesar de los puntos de vista anotados, cabe mencionar que la estabilidad administrativa se ha obtenido también en gran parte, al menos en nuestro país, por estabilidad política. "La administración es la parte más visible del gobierno; es el gobierno en acción."

c) MAX WEBER.

Weber define el carácter burocrático de la Administración Pública, por medio de las características de la burocracia, las cuales enunciaremos brevemente:

Para Weber, la burocracia es una forma o tipo de autoridad racional en la que participan un gran número de seres humanos, para llevar a cabo tareas específicas en una organización. Sus principales características son:

"Existe el principio de zonas de precisa y oficial juris  
dicción, que están generalmente reguladas por normas,  
es decir, por leyes o reglamentos administrativos....

"Los principios de jerarquía oficial y de niveles de gra  
do de autoridad, implican un sistema de firmemente or  
denada superioridad y subordinación, en que los cargos  
más bajos están supeditados a los más altos, los cua-  
les tienen facultad de revisión .....

"La administración de los modernos cargos oficiales  
se basa en documentos escritos ("los archivos"), que  
se conservan en su forma original.....

"La administración oficial, al menos toda administra-  
ción oficial especializada -y tal administración es tí-  
picamente moderna- presupone generalmente una pre  
paración concienzuda y especializada .....

"Cuando las funciones propias de un cargo han llegado  
a su pleno desarrollo, la actividad oficial exige plena  
capacidad de trabajo del funcionario, sin tener en -  
cuenta el hecho de que sus horas de oficina estén firme  
mente delimitadas.....

"El desempeño de un cargo está sujeto a reglas generales, que son más o menos estables, más o menos completas y que pueden aprenderse"

(12.)

En esta forma, Max Weber define los puntos principales de:

Subordinación a normas preestablecidas.

Jerarquización.

Impersonalidad.

Especialización.

Profesionalización.

De acuerdo a sus teorías, y a pesar de las críticas y los cambios que pudiera haber actualmente en relación con su teoría de la burocracia, es válida tanto en el sector público como en el privado, pues se puede establecer un modelo de organización, desde el punto de vista de qué tareas se deben desarrollar, quién las debe desarrollar; cómo se deben cumplir; cuándo se deben cumplir; en qué lugar y a qué costo; con qué autoridad se cuenta para cumplirlas y a quiénes se va a reportar; así como a quiénes se va a supervisar, etc.

d) LEONARD D. WHITE.

En 1926 escribió un libro titulado "Introducción al estudio de la Administración Pública" que revolucionó (13.) el concepto y las ideas que hasta ese momento se habían presentado.

En su primer capítulo, presenta su teoría y la filosofía práctica y afirma que el proceso de la administración a través de los siglos ha sido intrínsecamente el mismo y considera al hecho de administrar como -- "un arte".

Respecto a la "Naturaleza de la administración", nos dice:

"La administración es un proceso común a todo esfuerzo de grupo, público o privado, civil o militar, en grande o pequeña escala. . . . hay en el proceso dondequiera que se le observe, una analogía fundamental."

Es decir, que la administración en su concepto más amplio:

"Consiste en todas las operaciones que tienen por objeto la realización o la observación forzosa de la política del Estado."

White considera a la administración Pública como una acción racional que implica un esfuerzo cooperativo, - en el sentido de que:

"Un sistema de administración Pública es el compuesto de todas las Leyes, de reglamentos, prácticas, relaciones, códigos y costumbres que prevalecen en un momento y una jurisdicción para la realización o ejecución de la política del Estado."

Asimismo, considera que la administración:

"Es un arte que penetra a todos los niveles de organización y que mantiene unidas a muchas profesiones, oficios y especialidades..... en consecuencia, un administrador es la persona que dirige, coordina y controla las actividades de los otros y hay administradores en todas las actividades humanas, salvo las que puede realizar una sola persona."

Así, el arte de administrar dice, se basa en "saber hacer" y está condicionado por el medio económico, social, político y cultural;

"..... el estado del arte administrativo, varía con muchos factores relacionados con él: disciplina social, conocimientos científicos y prácticos, calidad de las -

comunicaciones, preferencias y prejuicios de la gente y la posesión de este elemento artificioso que se llama 'saber hacer'. Además, el arte administrativo está - condicionado por la estructura jurídica dentro de la - cual deben trabajar los funcionarios. La pericia admnistrativa es también, inevitablemente, una realiza - ción personal, pero la fase del desarrollo social es la que señala los límites individuales."

Acerca del "Objeto y alcance de la Administración Pú - blica", y respecto a sus fines de eficiencia y eficacia, menciona que:

"Es la utilización más eficaz de los recursos de que dis - ponen los funcionarios y los empleados. La buena ad - ministración procura eliminar el despilfarro, conser - var y usar eficazmente hombre y materiales, además de proteger el bienestar y los intereses de los emplea - dos."

De esta forma, los fines de la Administración Pública como sistema;

"Son los objetivos últimos del Estado mismo."

En cuanto a las 'relaciones entre política y administra - ción', dice:

"En una sociedad democrática, florecen grupos de intereses de muchas clases, basados en las aspiraciones económicas, sociales y políticas de los ciudadanos y ejercen presión sobre el gobierno para obtener la satisfacción de sus demandas. Estas son discutidas por otros grupos cuyos intereses serían dañosamente afectados. Las presiones así ejercidas, gravitan tanto sobre los órganos políticos primarios del gobierno, como sobre las agencias ejecutoras de la política.

En consecuencia, los servicios administrativos operan muchas veces no en vacío neutral, sino en un ambiente turbulento y borrascoso..... de ahí que la administración está inevitablemente enlazada con la política, y a través de la política, con los políticos".

Respecto al "Estudio de la Administración Pública", tanto desde el punto de vista de arte, como de sistema, indica lo siguiente:

"El primer estudio sistemático norteamericano se hizo a través del derecho y fue dedicado a la organización jurídica de las autoridades públicas, a sus formas jurídicas de acción y a los límites de sus poderes..... vinieron después escritos sistemáticos, interesados -

primordialmente por la naturaleza de las instituciones administrativas consideradas como agencias de gestión, actitud emparentada con el movimiento de la 'gerencia científica' y que reflejaba el criterio de la eficacia, más recientemente, se prestó atención a los materiales históricos y biográficos que revelan la evolución de los sistemas y las tendencias administrativas en las ideas sobre administración. La naturaleza de la administración también fue explorada por los sociólogos, como una entre las muchas estructuras sociales importantes..... muy recientemente, la escuela socio-sicológica de los behavioristas hizo aportaciones importantes al conocimiento de la conducta de los funcionarios y empleados públicos y sus causas. Todos estos puntos de vista son pertinentes, y de ellos se deriva sabiduría y comprensión."

e) CHESTER IRVING BARNARD.

Su obra principal es "The functions of the Executive", en la que maneja como ideas principales a lo largo de su trabajo teórico-administrativo, las siguientes:

"La organización formal, cualquiera que sea su tamaño o complejidad, tiene dos tipos de funciones:

"Las que se refieren al trabajo de la organización en sí, es decir, el trabajo operativo que ejecuta cada --

uno de los integrantes condicionalmente para que se cumplan los objetivos de la organización

"Las relacionadas con el trabajo que sirve para mantener a la organización funcionando, es decir, al trabajo directivo, aquel destinado a la coordinación. Estas funciones directivas son:

"El mantenimiento de la comunicación en la organización.

"El aseguramiento de la ejecución de los esfuerzos básicos por parte de los individuos que prestan sus servicios en la organización, y

"La formulación y definición de los propósitos de esta organización a todos los niveles" (14.).

Barnard considera que la característica principal de un dirigente es la "lealtad institucional", y la cree necesaria, pues sin ésta, la comunicación no puede funcionar adecuadamente. Además dice, se requieren habilidades personales tales como: capacidad de comprensión, iniciativa, flexibilidad, adaptabilidad, etc.

Respecto al aseguramiento de la ejecución, considera la función en dos: primero, atraer a personas que

estén dispuestas a cooperar con la organización y segundo, mantener los servicios que se requieren para que esas personas sigan cooperando con la organización.

Con relación a los objetivos de la organización, apunta que no deben ser ideales o cuya realización sea imposible, es decir, que deben estar lo más cerca posible de la acción Directiva.

f) HERBERT A. SIMON.

Simon dice respecto al comportamiento administrativo: "Que en la medida en que las organizaciones son sistemas orientados a la realización de unos fines, al comportamiento administrativo le interesa sobremanera encontrar pautas eficaces de actividad orientadas hacia los fines señalados, así como influir sobre los subordinados para que adopten dichas pautas.

Le llama "Proceso de Adopción de Decisiones", al conocimiento y la resolución de problemas que propone el descubrimiento y la selección de normas de acción y dice, que la toma de decisiones puede ser sinónimo de administrar. "El que toma decisiones es un hombre que se encuentra ineludiblemente en el trance de escoger". "Si trato a la toma de decisiones como

sinónimo de administrar, me referiré no solamente - al acto final que consiste en escoger un camino a seguir entre diversas alternativas, sino más bien, a todo el proceso de decisión. La toma de decisiones comprende tres fases principales:

- a).- Encontrar la ocasión para tomar una decisión.
- b).- "Investigar los posibles cursos de acción.
- c).- "Escoger entre esos cursos de acción"

A la primera fase le llama "actividad inteligente"; a la segunda le llama "inventar, desarrollar y analizar posibles cursos de acción, es decir, actividad de di-seño". La tercera fase es la "actividad de selección" (15.)

Herbert Simon introduce así dos categorías de análisis sumamente importante por su carácter universal: "el comportamiento administrativo" y la "toma de decisiones; y pone las bases para un desarrollo más lógico através del enfoque sistémico en la administración: procesos de entrada (inputs), procesos de planificación y decisiones (outputs).

g) PETER F. DRUCKER

Peter F. Drucker se refiere a la administración en la

forma:

"Administrar es un trabajo, y como cualquier trabajo, posee sus propias habilidades, sus propias herramientas y sus propias técnicas..... Pero el énfasis está - dado no en las habilidades, tampoco en las herramientas ni en las técnicas. Ni siquiera en el trabajo de administrar. El énfasis está dado en la tarea social - - que desarrolla la administración.

Más adelante dice:

"Mientras que la administración es una disciplina— es decir un cuerpo organizado de conocimientos, y como tales aplicables en cualquier lugar —la administración también es cultura, no es ciencia con valores libres.

La administración es una función social que está incluida en una cultura, en una sociedad, en tradiciones, - costumbres y credos y en un sistema político y gubernamental. La administración es —y debe ser— condicionada culturalmente, pero, a su vez, la administración y los administradores cohesionan a la cultura y a la sociedad"

(16.)

Señala también que la administración es práctica, que

su esencia no es "conocer", sino "hacer". Su prueba no es lógica sino los resultados. Es también función y autoridad.

Considera a la Administración Pública como el eje que hace funcionar a la sociedad, es decir, la eleva a una categoría social:

".....ninguna de nuestras instituciones existe por sí misma y como un fin por derecho propio. Cada una constituye un órgano de la sociedad y existe para beneficio social....." (17.)

La Administración Pública es la que muy principalmente cumple esta función.

3. La Reforma Administrativa como un medio de cambio.

La Administración Pública ha ido tomando día con día más realización y se ha ido encausando hacia sus verdaderos fines de colaboración y servicio social; através de prácticas, estudios, nuevas experiencias; y a veces, por que no decirlo, de fracasos. Sin embargo, el pensamiento administrativo ha seguido sus derroteros, y los administradores mismos en su camino han encontrado los medios necesarios para mejorar cada vez a la admi -

nistración. Es decir, están haciendo Reforma Administrativa.

La Administración Pública tiene así, por lo tanto, un elemento de progreso que le permitirá en su aplicación y en sus resultados, más eficacia y eficiencia.

Es por este motivo que, "La Reforma Administrativa forma parte de las transformaciones básicas que promueve el Presidente de la República, para impulsar el desarrollo económico, social, cultural y político del país. El Estado debe estar en aptitud de realizar con mayor eficiencia las atribuciones que tiene señaladas, particularmente aquellas que están relacionadas con la promoción del desarrollo y con la equitativa distribución del ingreso.

"La Reforma Administrativa, entendida como un esfuerzo permanente y sistemático, pretende imprimir mayor racionalidad y dinamismo al Sector Público en todas sus áreas y niveles, procurando generar esfuerzos similares tanto en el sector social como en el privado. La eficiencia y coordinación administrativas han de incrementarse tanto en el ámbito de los poderes federales, como a nivel

estatal y municipal" (18.)

La Reforma Administrativa por lo tanto tiene factores esen ciales que explican el fenómeno de cambio.

Consideramos útil mencionar los siguientes:

- a) Infraestructura de apoyo,
- b) "Actividad de sensibilización o capacitación sistemática.
- c) "Profesionalización y prestigio creciente de las 'élites administrativas'.
- d) "Influencia sobre las 'élites políticas' por parte de las administrativas" (19.)

Es importante conocer la infraestructura de la Administración Pública como un todo, para la orientación hacia una Reforma estructural y sistemáticamente planeada y permanente, para lograr el desarrollo económico, social, cultural y político del país.

Al conocer su infraestructura, se podrá sensibilizar y ca pacitar a los sectores que integran la organización administrativa del aparato gubernamental para generar en ellos, como servidores públicos, un sentido profesional y una conciencia de servicio, así como una actitud responsable, racional y cooperativa.

En esta forma, se podrán proponer reformas concientes a la legislación, y se podrán tomar las medidas administrativas necesarias, que le den un sentido de eficacia a la Administración Pública.

Existen también factores que influyen en el cambio, o - - que conducen a la organización hacia éste;

Pueden ser;

Influencia externa por parte de:

- La opinión pública
- Los medios de comunicación social
- Las elecciones de nuevos representantes de la administración
- Los grupos de interés o grupos de presión
- Los partidos políticos, etc.

Influencia interna originada por:

- Funcionarios públicos en forma individual
- Sectores administrativos determinados
- Mala administración e incompetencia
- El poder burocrático
- Aumento en las funciones gubernamentales
- Sistemas más eficientes
- Nuevos programas o proyectos, etc.

Influencia del medio ambiente nacional e internacional.

- Cambios en la política.
- Crisis sociales o económicas, etc.

D. ¿Qué es la Reforma Administrativa?

Con el objeto de definir el concepto "Reforma administrativa", recurriremos a las opiniones de varios autores, através de - las cuales se establece una definición concreta y de utilidad - para este trabajo.

"Una Reforma Administrativa debe ser concebida como un proceso permanente".  
(20.)

"Que tiende, en lo fundamental, el hacer de la administración un instrumento mejor para la consecución de las metas públi- - cas de una sociedad".  
(21.)

"Que se trata de un proceso de transformación administrativa 'artificial' deliberadamente 'incluido', en contra de las resistencias que encara".  
(22.)

"Y que se dirige a transformar los aspectos fundamentales del sistema administrativo".  
(23.)

La Reforma Administrativa calificada como reforma de fondo o mayor, se ha considerado apenas en los últimos años, en los que se ha tratado de llevar a cabo de una manera sistemática y programada.

En las Naciones Unidas, este calificativo ha sido considerado como aplicable a aquellos "esfuerzos especialmente destinados a inducir cambios fundamentales a los Sistemas de Administración Pública, por medio de reformas en el sistema o, por lo menos, por medio de medidas para el mejoramiento de uno o varios de sus elementos claves."

Se ha aceptado asimismo, la conveniente diferenciación de los términos "eficacia" y "eficiencia", dando al primero la connotación de evaluación del mayor o menor logro de los objetivos propuestos, que no siempre son de índole económica; y al segundo, la de medición de la productividad o relación costo-beneficio, es decir, una medición en términos fundamentalmente económicos.

Con base en las opiniones apuntadas, así como en las de otros estudiosos, predominantemente mexicanos y latinoamericanos, se ha integrado la siguiente definición de Reforma Administrativa:

"Se concibe a la Reforma Administrativa como un proceso permanente, que persigue incrementar la eficacia y la eficiencia del aparato administrativo, gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado. Tanto de los que coyunturallmente resultan prioritarios como de los que son consustanciales a su propia existencia; bien sea que competan a la administración pública en su conjunto, o bien algunas de sus áreas principales de acción o de sus instituciones específicas.

Se considera además que, "Es un proceso que debe ser necesariamente deliberado por parte de las altas autoridades gubernamentales, y si ha de tener éxito en su esfuerzo por vencer las resistencias que vaya encontrando en su camino, debe contar además con pleno apoyo político y con una adecuada estrategia de implantación, que provea las políticas para tratar con los obstáculos que le opongan los intereses formales e informales que habrán necesariamente de afectarse. Requiere, asimismo, de la plena participación del consenso mayoritario de los servidores públicos, sea cual fuere su nivel administrativo.

"Por otra parte, debido a que la Administración Pública no existe en el vacío, sino que forma parte del sistema social global, y refleja históricamente los valores de dicho sistema; no debe concebirse la reforma como un fin en sí misma, sino que debe considerársela como medio para alcanzar los fines que se pro

ponga una sociedad organizada jurídicamente. Por esta razón, una reforma administrativa generalmente se encuentra relacionada con otras reformas de carácter social, económico y político. Todo proceso de reforma exige, a su vez, ser programado y administrado; ésto implica contar con un modelo básico y unos objetivos bien definidos que le sirvan de marco de referencia, así como de mecanismos institucionales de operación y de apoyo, que le garanticen la capacidad técnica-administrativa y política necesaria para poder revisar, evaluar y proponer los sistemas, los procedimientos y las estructuras que vaya requiriendo la administración pública para el adecuado cumplimiento de los objetivos que tiene encomendados." (24.)

E. La Reforma Administrativa y la teoría de sistemas.

La Administración Pública para conseguir sus metas sociales, económicas, culturales y políticas, requiere de instrumentos eficaces y eficientes para introducir cambios o reformas en su organización y procedimientos, programando y administrando sus mecanismos institucionales de operación para poder revisar; evaluar y proponer sistemas, procedimientos y estructuras. Es decir, la Administración Pública requiere que sea investigado el todo, desde el punto de vista de la totalidad de los elementos que lo componen. En esta forma, la Administración Pública puede integrar sus medidas de actuación, sus recursos

y componentes dentro de un sistema total para realizaciones — objetivas, es decir, puede recurrirse a la teoría general de sistemas para tener una visión del conjunto de elementos que se interrelacionan e interactúan como un todo. La Administración Pública, por lo tanto, puede resolver problemas que presentan una gran variedad de alternativas, y que requieren de grandes inversiones en tiempo y costo y al mismo tiempo, la combinación de diferentes recursos. Sin embargo, hay que considerar los límites a los que se enfrenta la administración para poder llevar a cabo la correcta aplicación de la teoría de sistemas. Mencionaremos algunos de ellos únicamente en forma enunciativa.

La administración desde el punto de vista político, se encuentra con problemas en la ejecución de sus políticas, ya que éstas fallan como resultado de la aplicación del poder político y no tanto por falta de recursos o su administración. Asimismo, la influencia de altos funcionarios en las discusiones de las políticas, hacen que muchas de ellas no se lleven a cabo en forma oportuna.

Por otro lado, la aceptabilidad, de las políticas establecidas — por parte de los grupos de presión o interés, hacen que sea difícil su ejecución.

En la misma forma, la escasez relativa o absoluta de recursos, lleva a los fracasos de la ejecución política, no tanto por desa

cuerto, oposición o dificultades técnicas de la administración.

En la misma forma, en ocasiones a pesar de que las políticas son aceptables y se cuenta con amplia disponibilidad de recursos, su ejecución presenta problemas, ya que sus objetivos son múltiples, ambiguos o incompatibles.

Desde el punto de vista administrativo, cuando existe autoridad dividida o múltiple, se presentan diversos problemas que hacen a la administración ineficaz o contraproducente.

Otro tipo de problemas que originan cuando existe objetivos incompatibles, existe resistencia abierta o disimulada de algunos sectores o se provocan retrasos en los trámites administrativos.

Con referencia a los sistemas, la administración se ve limitada, en ocasiones, por existir sistemas de control complicado e ineficiente, costos excesivos, vaguedad o ambigüedad en las disposiciones o procesos de adaptación y cambio lentos.

En cuanto al control, la administración puede ser ineficiente desde el punto de vista de que los objetivos se logran hasta cierto grado, pero a un costo innecesariamente alto.

Puede ser inefectiva, debido a que los resultados no se logran en absoluto, y nada ocurre en respuesta a algunos estímulos administrativos, o bien porque se substituya una actividad por otra. También la administración puede producir resultados totalmente contrarios de los deseados.

De acuerdo a lo anterior, la Administración Pública puede encontrar sistemas efectivos y eficientes para llevar a cabo sus reformas, éstos deben ser; sencillos para que puedan ser asimilados fácilmente, deben estar correctamente definidos los límites entre el sistema y los subsistemas, así como los límites de operación del propio sistema. Deben ser flexibles, en la medida en que se pueda ajustar su operación para hacer frente a los cambios, diseñando nuevos sistemas, si es necesario, o modificando los existentes de acuerdo a ciertas condiciones ambientales o factores de entrada o alimentación del sistema.

También deben ser confiables para asegurar el funcionamiento de sus componentes hacia un resultado constante y predecible. Asimismo, deben ser económicos sin perder el punto de vista de su efectividad.

Además, deben ser aceptables, ya que no importa lo bien diseñados o pensados que estén, si no son aceptados por las personas que los van a operar, o no creen que les podrá beneficiar; los sistemas no funcionarán.

1. La conceptualización de un sistema.

Para establecer una base sólida en la representación conceptual de un sistema, deben ser claramente definidas varias etapas, por medio de las cuales se logra un análisis

de los elementos que intervienen en el mismo.

Como primer punto, debe formarse un grupo de trabajo - integrado básicamente por elementos de la misma organi zación, para que siga funcionando en forma continua en - su etapa de operación normal. En esta forma, se logra un marco de referencia dentro del cual se va a desarrollar - el sistema, con lo cual se establecen las bases para defi ni r las fronteras, alcances u objetivos del mismo. Es - tos deben ubicarse dentro del ambiente identificado para poder definirlos en términos realistas y concretos.

Cuando se ha obtenido una visión clara del ambiente ex- - terno y los alcance del sistema, se pueden definir los re cursos con que se cuenta o se podrá contar en el futuro y se establecen las restricciones básicas del sistema.

En esta forma, se podrán integrar estos elementos, iden tificando y analizando las interacciones que hay entre ellos para una mejor comprensión y funcionamiento futuro, y - para asegurar la consistencia del sistema, es decir, que los objetivos sean alcanzables dentro de las restricció- - nes del ambiente y que los recursos definidos realmente contribuyan al logro de los objetivos.

Una vez definidos y analizados los elementos anteriores,

se puede efectuar una representación conceptual de los mismos.

Consideramos útil para nuestro trabajo, la representación conceptual que hace el autor Miguel A. Cárdenas, de estos elementos para definir un modelo generalizado, que prácticamente se pudiera aplicar a cualquier realidad." (25.)

"Se proponen cuatro elementos en particular:

a) Estructura organizacional

"El concepto de estructura organizacional se refiere al 'esqueleto' o estructura orgánica del sistema; es decir, en el caso de una institución o una empresa, incluirá variables tales como: la definición y documentación de puestos (objetivos, funciones, actividades y políticas), personal, definición de líneas de autoridad formales e informales y, en general, todo lo que frecuentemente aparece en organigramas y otros 'modelos' ya conocidos de este concepto.

b) Flujos de información.

"Por otra parte, la dinámica implícita en un sistema se podría representar en términos de dos conceptos -

adicionales: flujos de información y procedimientos.

"Esa dinámica, a menudo llamada funcionamiento, debe estar sujeta a las restricciones impuestas por la estructura organizacional del sistema.

".....en el caso de una empresa (o institución, agregó yo), el concepto flujo de información se refiere no sólo al flujo de documentos ....., sino a todas aquellas variables que condicionan directamente la transferencia de información en su concepción más amplia (flujo de material, comunicación verbal, etc.) y que incluyen el canal de comunicación, frecuencia y volumen de datos, sistematización y automatización de la información, costo de transferencia, tipo de información, número de personas involucradas en el flujo y otros.

c) Procedimientos.

"Por otra parte, el procesamiento de esta información por medio de una serie de actividades enlazadas, es la base fundamental del concepto de procedimientos, el cual también se refiere a variables o parámetros tales como: tipo de procedimientos, costo, sistematiza

ción, etc. Es posible que un procedimiento pudiera procesar uno o más flujos de información; a eso se debe que estos dos conceptos están íntimamente relacionados.

d) Ambiente de decisión.

"El ambiente de decisión se refiere a todos aquellos factores humanos, físicos y económicos que condicionan la toma de decisiones. Cuando el sistema se refiere a una institución, ya sea pública o privada, el ejecutor de la decisión es el elemento humano y la interacción con el ambiente directamente relacionado a este proceso, está englobada por este concepto.

"Tal vez se pudiera hablar de un último concepto: La interacción entre los conceptos antes mencionados. De cualquier forma, esta interacción es un elemento clave en la definición de cualquier sistema y se refiere a todos aquellos factores que se pudieran considerar como "traslapes" entre los conceptos bases; por ejemplo: quien toma decisiones es tanto el emisor-receptor de los flujos de información como el elemento motor del concepto ambiente de decisión".

2. La Reforma Administrativa y el cambio organizacional.

Se han observado transformaciones y cambios contínuos - en las relaciones internas y externas de la Administración Pública, para las que emprende a través de la Reforma - Administrativa un relativo cambio a las estructuras, pro - cesos y relaciones, a pesar de las demandas y las oportu - nidades para hacerlo, es decir que persiste una cier - ta estabilidad organizacional. Por otro lado, en ocasio - nes se originan grandes cambios con gran movilidad y di - namismo en la organización.

Con el fin de efectuar reformas oportunas y de fondo, evi - tando así la demasiada estabilidad organizacional, cuan - do las demandas y las oportunidades así lo requieren y - es factible hacerlo; es necesario que la Administración - Pública antes de emprender una Reforma Administrativa de fondo, considere algunos de los aspectos siguientes:

- Deben existir cambios deseados que permitan una - adaptabilidad gradual hacia los diferentes elementos - de la organización, tales como; nuevos objetivos, nue - vas funciones y tareas; relaciones internas y externas adecuadas; nuevas normas, reglas de aplicación y - procesos en general.

- Es necesario evitar al establecer nuevas estructuras , afectar las relaciones y procesos existentes, o bien - tratar de mejorarlos.
- Se deben advertir y conocer los defectos de la organi - zación y las necesidades y posibilidades del cambio or - ganizacional y su adaptabilidad.
- Es importante conocer através de un inventario de re - cursos, tanto cualitativos como de los cuantitativos, - el apoyo para llevar a cabo una reorganización. Así como un decidido apoyo político y burocrático.
- Se deben evitar reformas de estructuras demasiado di - versificadas para que sus componentes no sean afec - tados y no existan desacuerdos.
- Es útil para efectuar un cambio organizacional, con - tar con unidades de medida confiables para comparar las realizaciones de las reformas.
- Es importante, dar oportunidades a los impulsos inno - vadores.
- Hay que buscar el apoyo administrativo y político sos - tenido, para reformas que requieren de tiempo inde - terminado.

- Hay que adecuar y coordinar los cambios organizacionales de las estructuras y procesos para que los aspectos normativos de leyes y reglamentos no sean obstaculizados.

En la misma forma, hay que evitar cambios fundamentales que pueden ocasionar tensiones y problemas a la Administración Pública, buscando el desarrollo de estructuras y procesos adecuados para apoyar las nuevas tareas gubernamentales originadas con motivo de la reforma, evitando las tensiones que se originan con el desarrollo de nuevas estructuras y procedimientos, con el fin de mejorar el logro de los objetivos organizacionales; interesando a los miembros de la organización en estos objetivos y en las políticas de la misma; y, evitando los conflictos entre los responsables directos de las políticas y los niveles bajos de la organización.

Además, es importante también evitar vinculaciones de algunas dependencias del gobierno, o funcionarios, con grupos de presión; propugnar por objetivos, y puntos de vista políticos que sean compatibles. Pugnar por una equitativa y justa distribución de los recursos, en la medida que las reformas administrativas así lo requieran; y

buscar la estabilidad política como marco propicio para la Reforma Administrativa.

3. La Reforma Administrativa como proceso.

La Administración Pública a través del proceso de reforma, como uno de los instrumentos más eficaces para impulsar el desarrollo, debe asegurar que su organización y procedimientos correspondan a los objetivos. En esta forma podrá tomar decisiones sobre la base de los objetivos generales de la organización, así como de acuerdo con las metas de las diferentes dependencias que la integran.

Estas decisiones están relacionadas con diversas funciones, y son en gran parte, una serie de actividades continuas e interrelacionadas; requieren la revisión cuidadosa por parte de la Administración y exigen un análisis conducente a la formulación de normas, la planeación, la estrategia y las decisiones.

Es preciso considerarlas como un modo de pensamiento sobre las relaciones entre los diversos factores que tienen efectos sobre el éxito de la Administración.

En esta forma, la Administración Pública encontrará un -

método para abordar y resolver los problemas administrativos. En primer lugar, conviene evaluar la situación tomando una decisión respecto a las funciones que van a evaluarse y en qué orden. Los puntos de análisis que son críticos, deben identificarse desde el principio; en esta forma podrán ser modificados a medida que avanza el análisis. La finalidad de la selección de estos puntos críticos, es contribuir a obtener una visión general de la situación total y decidir el método que se utilizará, a fin de poder descubrir y resolver eficientemente los problemas.

La evaluación implica también un examen de la evidencia, determinando las relaciones de los hechos, emitiendo algunos juicios previos sobre situaciones posibles de causa y efecto, y tomando decisiones relativas a los datos o las informaciones adicionales que facilitarán el proceso de la toma de decisiones.

La evaluación es el primer paso que determina cuál de los puntos se tendrá primeramente en cuenta.

En segundo lugar hay que revisar los objetivos, saber cuáles son y si hay un acuerdo general sobre ellos, si

deben ser ajustados o modificados, y si la Administración sigue algún curso de acción para satisfacerlos. Deben ser decididos en términos útiles o factibles y estar relacionados con las decisiones de los ejecutivos.

Es importante que la administración esté conciente de los beneficios futuros y los presentes para poder ajustar sus objetivos en la mejor forma posible. En la misma forma debe determinar si estos objetivos son críticos y requieren acción inmediata.

En cuanto a las normas administrativas, debe determinarse si son adecuadas o apropiadas, o si existen bases formales para las mismas.

Las normas establecen las reglas básicas generales para satisfacer los objetivos, y es imperativo que se relacionen con ellos, es decir, si se cambian los objetivos, será preciso revisar las normas, ya que su relación recíproca es directa y crítica.

Con las normas se combinan la planeación y la estrategia utilizadas para aplicar las normas, es necesario saber; cómo se propone alcanzar sus objetivos la administración; cuál es la estrategia que debe emplear; y cuáles son los

planes que se deben efectuar para evitar desperdicio de recursos.

La estrategia depende de los recursos disponibles y controlados, y la planeación es la determinación de cómo aplicar mejor la estrategia.

El control y las comunicaciones en la administración son importantes; para saber cómo se registrarán las actividades y qué sistemas de comunicación y control van a emplearse, a fin de determinar si son adecuados o si existe o no el control apropiado.

Lo adecuado del sistema se determina con el hecho de si los controles ayudan a aplicar los planes y la estrategia y, asimismo, si son adecuados para el liderazgo de la organización existente.

En este sentido, habrá que saber si la dirección y organización para mantener el control y aplicar los planes y la estrategia son adecuados.

Tomando en cuenta, no sólo las relaciones entre el personal de línea y el auxiliar, sino también las disposiciones formales de la organización, los ámbitos de control, la centralización, la delegación de autoridad y responsabili

dades y otros aspectos de la organización y dirección.

Otro factor importante es el diagnóstico del elemento humano o las relaciones interpersonales, ya que el elemento humano es el que influye en las decisiones.

El ambiente externo influye en forma determinante en - las relaciones y funciones de la Administración Pública, por lo que habrá que incluirlo para que sea considerado como parte de los factores que debe tomar en cuenta.

El ambiente externo, puede incluir: requisitos legales, costumbres sociales; condiciones económicas, políticas, etc.

En este sentido, es conveniente saber; si son compati - bles los objetivos con el ambiente social, económico, po - lítico y cultural; si son realistas los planes y estrategias en relación al medio ambiente en que va a operar; si - los controles y comunicaciones se encuentran dentro de un ambiente legal y son apropiados de acuerdo al medio ambiente que puede influir en ellos; si conoce la dirección, sus responsabilidades sociales y se han considerado las relaciones entre los integrantes de la Administración y - los grupos de interés o influencia, así como los factores

externos que deben tomarse en cuenta para tomar alguna decisión.

En esta forma, la administración puede tomar las decisiones necesarias para entrar en acción; evaluando, los riesgos implicados en una acción comparada con otra; previniendo los obstáculos que se puedan oponer a los diversos planes de acción, evaluando los costos y recursos financieros y humanos en el momento de recomendar alguna reforma en particular.

4. La Reforma Administrativa y el enfoque científico de Sistemas.

La Reforma Administrativa es un medio que acerca a la Administración al público por medio de su ejecución, ya que en ésta intervienen diversos sistemas, através de los cuales, se analizan los problemas desde un punto de vista global y se presta atención especial a la interacción entre sus diferentes componentes o subsistemas. Se consideran y analizan las acciones que afectan, no solamente al gobierno mismo y al público en forma independiente, sino también a las relaciones que existen entre ellos.

El enfoque de sistemas, dentro de su metodología, con-

templa el uso de diversos conceptos; económicos, administrativos, sociales, técnicos, etc., por esta razón la Administración Pública al efectuar sus Reformas Administrativas e integrar sus elementos o subsistemas que componen los diversos sistemas, puede comprender, analizar y optimizar los recursos de los mismos, tales como: material, equipo, personal, información y recursos económicos, dentro de sus fronteras físicas, sociales y políticas.

El identificar por lo tanto los diferentes aspectos o componentes de los sistemas que conforman la Reforma Administrativa, le permitirá al Administrador, criticar y evaluar los problemas con más facilidad. En esta forma, podrá aplicar técnicas específicas organizadas en forma efectiva, para resolver los problemas a los que se enfrenta.

Es necesario que los sistemas satisfagan, no sólo una necesidad actual sino que deben ser previstos, para un largo periodo de tiempo, el cual generalmente es indeterminado. Debe, además, contarse con los mecanismos que permitan su rehabilitación o nueva creación, cuando éstos sean obsoletos.

La Administración Pública debe intervenir en forma activa durante las diversas etapas del ciclo de vida de los sistemas que integran la Reforma Administrativa, identificando las necesidades del sistema, formulando y analizando sus restricciones y objetivos durante el periodo de planeación en el que se deberá elaborar el sistema en sí, y se tendrá conocimiento de los diferentes requerimientos para su diseño e implementación.

Es la etapa en que la administración puede informarse de los recursos disponibles y las necesidades que se deben satisfacer.

En la misma forma, al instrumentar la Reforma Administrativa, la Administración Pública o los representantes que ésta asigne, deberán evaluar y traducir los requerimientos ya definidos, en el modelo cuantitativo o cualitativo más adecuado para construir e instalar los diversos sistemas que integran la Reforma.

Así, se podrá proceder a su uso, incluyendo las modificaciones o mejoras periódicas para satisfacer las necesidades que cambian con el tiempo.

a) Objetivos de este estudio.

Consideramos que al exponer dentro del presente estudio la problemática que implica la Reforma Administrativa, en función de la teoría de sistemas intentando darle un enfoque científico, nos hemos marcado dos objetivos fundamentales. El primero, es el de proponer nuevos puntos de vista en relación a éstos aspectos, con el objeto de interesar a quienes estudian e investigar en el campo de la Administración Pública, para que, motivados por lo aquí expuesto, puedan profundizar más en este tipo de investigaciones; mejorándolos, ampliándolos o transformándolos.

El segundo, es el de abrir una pequeña brecha a través de la teoría, para que si éste trabajo cae en manos de alguna persona con posibilidades, pueda llevar a la práctica, cuando menos, algo del mismo.

b) Limitaciones.

El trabajo, se limita en forma concreta al análisis de la Reforma Administrativa y al estudio de la teoría de sistemas, enmarcado en el desarrollo de un modelo Teórico de los aspectos básicos de sistemas.

### III. MARCO TEORICO Y MARCO DE REFERENCIA.

#### A. Marco teórico de la Administración Pública.

##### 1. La Administración Pública como ciencia.

"El proceso de Administración Pública, está integrado por el conjunto de acciones necesarias para llevar a cabo el propósito o voluntad de un gobierno.

Es, pues, la parte "activa", siempre en movimiento del gobierno, cuya función es la aplicación del derecho elaborado por los órganos Legislativos (u otros agentes investidos de autoridad), e interpretado por los tribunales, mediante los correspondientes procesos de organización y dirección." (1.)

Para efecto de este estudio, es necesario distinguir a la Administración Pública desde dos puntos de vista: El que se refiere a los procesos de ejecución de las decisiones del gobierno, considerando que deben adaptarse a las condiciones cambiantes, a las demandas y oportunidades que dependen de los sistemas sociales y políticos de acuerdo al nivel de desarrollo, y en la misma forma, deben adaptarse al grado de variedad y dimensión de las instituciones y organizaciones, para aplicar el derecho en forma fiel, honrada y eficaz; así como correcta, prudente

te y favorablemente al interés público.

El otro punto de vista es el que se refiere a la Administración Pública como la teoría científica que estudia los procesos y su fenomenología.

## 2. Concepto de Administración Pública.

Una vez establecidos los puntos anteriores, se puede decir que el proceso de Administración Pública se integra por un conjunto de acciones, para lograr los objetivos planteados por el gobierno, por los demandantes de servicios y la sociedad en general, para lograr su mejoramiento económico, político, social y cultural.

Así pues, la 'función' de la Administración es realizar, ejecutar o instrumentar los programas necesarios para el cumplimiento de estos objetivos.

Por lo tanto, dentro de el concepto de función de la administración pública encontramos, tanto los procesos de ejecución como la teoría científica, que estudia estos procesos y su fenomenología, a través de las siguientes tres situaciones:

- "La Administración Pública es básicamente, la rama ejecutiva del gobierno legalmente constituida.

- La "función" de la Administración Pública, es el conjunto de actividades o acciones -el proceso administrativo- mediante las cuales se concretan las decisiones del gobierno.
  
- La Administración Pública, es la teoría o el conjunto de conocimientos, métodos y procedimientos científicos que ayudan a estudiar, analizar y predecir los hechos o fenómenos que suceden en el gobierno de un país." (2).

De ahí que, "La función de la Administración Pública consiste en la planeación, la organización, la ejecución, la coordinación, la dirección y el control de las acciones -encaminadas a cumplir los propósitos del gobierno." (3.)

De este modo, "La Administración Pública es la disciplina científica que establece las relaciones de "causa-efecto" en el estudio de un gobierno, con el propósito fundamental de formular hipótesis, para probarlas con la realidad y así estar en condiciones de predecir su comportamiento en lo social, económico, político y cultural." (4.)

Siguiendo con el enfoque científico de la Administración -

Pública, encontramos, que como disciplina tiene relaciones estrechas con otras ciencias sociales, tales como: El Derecho, la Sociología, la Economía y las Ciencias Políticas. Asimismo, tiene una relación implícita con las técnicas del proceso administrativo; organizacionales y de sistemas, la cual se puede percibir en las definiciones citadas a continuación:

Dwight Waldo dice que la Administración Pública es -  
"La organización y dirección de hombres y materiales para lograr los fines de gobierno..... es el arte y la ciencia de la dirección aplicada a los asuntos del estado." (5.)

Dentro de estas definiciones, encontramos implícitos los principales elementos de la teoría de sistemas y una representación conceptual de los mismos, ya que Waldo al hablar de la "naturaleza de la dirección", refiriéndose a la organización, la considera como la anatomía y a la dirección, como la fisiología. Es decir, la organización es la estructura, mientras que la dirección es el funcionamiento. Una es "estática" y la otra es "dinámica".

El concepto de estructura organizacional, lo referimos

a la estructura orgánica del sistema, es decir, la definición de puestos, objetivos, funciones, políticas, línea de autoridad formal e informal, etc. En general, todo lo referente a organigramas, manuales y otros modelos que se relacionan con la estructura orgánica en general. Es decir, su parte estática.

Por lo tanto, la parte dinámica considerada por Waldo como el funcionamiento, es la dirección. Encontramos asimismo, relación con otro de los conceptos del sistema en lo que se refiere a los flujos de información y procedimientos.

Otro concepto sería el ambiente de decisión, que se refiere a todos aquellos factores humanos, físicos y económicos que coordinan la toma de decisiones.

Para ampliar la visión de estos conceptos y poder apreciar su relación con la teoría de sistemas, consideramos útil la definición de administración que ofrece Laurence A. Appley:

"Administrar consiste en guiar recursos humanos y físicos hacia unidades dinámicas de organización para lograr sus objetivos; a satisfacción de aquellos a quienes se sirve, y con un alto grado de moral y sentido de logro de parte de quienes prestan el servicio." (6.)

Se puede apreciar en esta definición, el sentido de servicio que mueve a la administración pública y al mismo tiempo, una relación con los sistemas. Ya que Appley observa que las organizaciones son dinámicas, que cambian constantemente; que no pueden permanecer estáticas. Por lo tanto, la organización debe ser lo suficientemente flexible y adaptable a las diferentes circunstancias en las distintas situaciones que éstas presentan.

### 3. Corrientes de la Administración Pública.

Pueden definirse tres corrientes principales de la Administración Pública en el periodo de 1920 a 1940, y específicamente hacia 1925:

La primera, fue el movimiento de reforma del gobierno de los Estados Unidos, no sólo en sus aspectos estáticos y estructurales, sino en su carácter dinámico, de conductor de una sociedad usando criterios de mayor eficiencia y mayor adaptabilidad.

La segunda estaba representada por la "Dirección científica" o, como se llamó después, por el "movimiento de la dirección". Esta corriente se centró en diversas técnicas de productividad y eficiencia, aplicadas en empresas privadas para resolver problemas administrati-

VOS.

La tercera corriente, fue la de la ciencia política, ya que se trataba de introducir el "método científico" para una mejor y más concreta explicación de los fenómenos científicos.

Al mismo tiempo, la Administración Pública en los años veintes, poseía dos principios.

"Básicamente se concebía que la Administración Pública debía realizar los principios republicano-democráticos de libertad e igualdad, mediante un gobierno que fuese a la vez fuerte y eficaz; responsable y sensible. Ello implicaba un programa de reforma política como complemento al "movimiento de la dirección" dentro de la gestión administrativa pública." (7.)

El cumplimiento de los objetivos "democracia" y "eficiencia" proponen en aquella época, un postulado muy importante: Que el gobierno es divisible para fines administrativos, en dos funciones o tipos de acción diferentes; la primera decidir, o sea, el papel que desempeñan la opinión pública, los partidos políticos, los órganos legislativos y judiciales, entendiendo ésto como "política", en

donde la ciencia y eficacia tienen una función limitada.

La segunda es, ejecutar la decisión.

Una vez adoptada la decisión y promulgada una Ley, aparece la Administración, cuyos criterios básicos eran la economía y la eficacia, pues se consideraba en aquella época que la "ciencia" era el método apropiado para perfeccionar los criterios administrativos.

Dentro del decenio de 1940 a 1950 podemos mencionar, por considerarlo de utilidad dentro del marco teórico de este estudio, el ensayo publicado en 1947 de Robert A. Dahl titulado "La Ciencia de la Administración Pública". Ahí se planteaban tres problemas fundamentales: (8.)

"El primero de ellos era la "frecuente imposibilidad de excluir consideraciones normativas de los problemas de la Administración Pública", según se habían pretendido con la dicotomía política-administración, y su concomitante apelación a procedimientos científicos para el logro de la eficiencia. Dahl alegaba que hemos de reconocer que el estudio de la Administración Pública debe partir de un previo esclarecimiento de los fines propuestos"

"El segundo problema se deriva del "hecho ineludible" -

de que una ciencia de la Administración Pública conlleva el estudio de determinados aspectos del comportamiento humano". Dahl censuraba con esto la tendencia preponderante a ocuparse de la organización en términos técnicos formales y considerar a los seres humanos como elementos más o menos "materiales". El estudio de la administración, sostenía Dahl, debe abarcar la totalidad psicológica del hombre y no suponer que éste es una máquina que responde sólo a objetivos egoístas y mezquinos.

"El tercer problema era referido a la concepción de los principales "principios" de la administración, a partir de que el estudio de la Administración Pública en los Estados Unidos había sido demasiado estrecho y localista. "Hemos dado, por supuesto, que enunciábamos principios universales cuando en realidad nuestros estudios se han limitado a unos cuantos ejemplos enmarcados casi siempre en otros tantos cuadros nacionales e históricos. Inevitablemente el estudio de la Administración Pública ha de ser una disciplina de bases mucho más amplias, que descansa no en un estrecho conocimiento de técnicas y procesos, sino que se extienda a los cambiantes factores históricos, sociológicos, económicos y políticos que lo condicionan".

En la misma forma, en el año 1947 se editó la obra :

"Administrative Behavior" de Heribert A. Simon, en la que rechaza la dicotomía política-administración e introduce, simultáneamente, la perspectiva del positivismo lógico al abordar las cuestiones relativas a la planificación y a la relación de medios y fines; al tiempo que propone incluir en la esfera de la Administración Pública un término y un sistema conceptual que finalmente se impusieron en las ciencias sociales: "El proceso de adopción de decisiones".

Podemos observar a través de las corrientes antes expuestas (de las cuales se derivan las doctrinas básicas de la Administración Pública), como la Administración Pública va cambiando en forma constante para el desarrollo de una metodología propia, integrada por un conjunto de teorías que tienden a conformar una ciencia.

Esta situación ha provocado el estudio sistemático y perseverante de los medios adecuados para perfeccionar las estructuras gubernamentales y aumentar su grado de eficacia.

4. Relación entre la Administración Pública y las ciencias sociales.

Actualmente se ha prestado una creciente atención a las posibles contribuciones de otras disciplinas, a los intereses especiales del estudio administrativo; sobre todo de las demás ciencias sociales. Sin embargo, a pesar de que son de gran utilidad para la administración en general y también en forma particular para la Administración Pública, estos estudios muchas de las veces tienen diferente perspectiva y utilizan distintos instrumentos conceptuales.

Haremos una breve exposición de la relación de la Administración Pública y estas ciencias sociales.

a) Administración Pública y Derecho.

La rama del Derecho que estudia los fenómenos relativos al estado, es la del Derecho Público; y éste se divide en Derecho Constitucional y Derecho Administrativo.

El Derecho Constitucional es el que tiene que ver con la legislación, con la creación o elaboración de las Leyes que van a regir a una sociedad en su conjunto.

El Derecho Administrativo es el que norma las acti-

vidades -el proceso administrativo- que se ejecu -  
tan para aplicar la legislación.

Así pues, existen dentro del Derecho Administrativo relaciones directas y de importancia con la Administración Pública, por ejemplo:

Gabino Fraga dice: "El Derecho Administrativo es - la rama del Derecho Público que regula las actividades del Estado". Por "actos materiales y jurídicos; operaciones y tareas que realiza (el Estado) en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga." (9.)

Las atribuciones, para Gabino Fraga, significan - - los medios para alcanzar determinado fines. Por - ejemplo:

- La protección del estado y seguridad del orden público.
- La creación de servicios públicos.
- La intervención del Estado en los aspectos económicos, culturales y de seguridad social.

De acuerdo con Gabino Fraga, el elemento más impor

tante que caracteriza a la función administrativa, es - que se realiza bajo un orden jurídico, ya que el poder es unitario y se divide en tres órganos que cumplen tres diferentes funciones. Así, la rama Legislativa elabora la Ley; la rama Judicial vigila su estricto - cumplimiento; y la rama Ejecutiva ejecuta la acción administrativa.

"La función administrativa será la actividad que el Es tado realiza por medio del poder ejecutivo." (10.)

En esta forma, la ejecución de las leyes constituyen una tarea administrativa.

Otro autor, Maurice Hauriou de origen Francés, define al Derecho Administrativo como "La rama del De - recho Público que regula:

- La organización de la empresa de la Administra - ción Pública y de las diversas personas adminis - trativas en las cuales ha encarnado;
- Los poderes y los derechos que poseen estas perso - nas administrativas para manejar los servicios - públicos;
- El ejercicio de estos poderes y de estos derechos por la prerrogativa especial, por el procedimiento

de acción de oficio y las consecuencias contencio-  
sas que se siguen." (11.)

El Derecho es una de las disciplinas científicas de --  
que se vale la teoría de la Administración Pública para  
explicar la fenomenología que se presenta en los pro-  
cesos administrativos del gobierno.

Es pues, el Derecho Administrativo, el que marca -  
las pautas de actuación administrativa del gobierno,  
conformado por un cuerpo de instituciones y personas  
dentro de un proceso administrativo, en un sistema -  
liberal-democrático, legitimado por el pueblo a tra -  
vés del ejercicio del "derecho de voto".

Considerando, por lo tanto, a la Administración Pú -  
blica como un cuerpo de instituciones y personas que -  
conforman un gobierno en las condiciones anotadas, y  
que el Derecho Administrativo es quien marca las pau -  
tas de su actuación, podemos ver que en México, el -  
presidente lo es por elección popular; lo mismo que -  
diputados y senadores; gobernadores y diputados loca -  
les de los Estados.

Entre las facultades del Ejecutivo, señaladas en la -

Constitución Política, aprobada en 1917, están las de -  
nombrar al gabinete y a los principales miembros del  
poder judicial.

De esta manera se constituye un gobierno legítimo,  
que para su actuación, se basa en leyes y normas que  
en teoría emanan del poder Legislativo.

Así surgió la "Ley de Secretarías y Departamentos -  
del estado"; las que crean organismos descentraliza -  
dos y las que establecen la participación estatal en di -  
ferentes ramas de los servicios y bienes de interés -  
Nacional.

También existen leyes, acuerdos, decretos o regla -  
mentos que regulan las relaciones entre los diferen -  
tes organismos del Gobierno Federal, y las que esta -  
blecen las relaciones entre los Estados y la Federa -  
ción.

Asimismo, existen: La Ley Electoral, las que nor -  
man la captación de recursos fiscales, la de institu -  
ciones de crédito; las normas de inversión Pública,  
de Gasto Público, de Reforma Administrativa; de con -  
trol de bienes muebles e inmuebles propiedad del Go -

bierno Federal; de adquisición de bienes y servicios; de control de operación del sector público, etc. Es decir, ordenamientos jurídicos que establecen el marco legal a la administración; el deber ser y el cómo se debe hacer o ejercer la acción administrativa.

No obstante, existen circunstancias económicas, políticas y administrativas fuera de control jurídico, aun cuando las relaciones entre el Derecho Público y la Administración Pública sean muy estrechas, ya que el Derecho se limita a su campo del "deber ser", y la actuación de la administración va más allá; hacia el "hacer". Sin embargo, en la práctica es imposible actuar sin el respaldo jurídico, ya sea constitucional o administrativo.

En suma, el Derecho establece el marco de referencia Jurídica de la Administración Pública.

#### b) Administración Pública y Ciencia Política.

La Administración Pública es, en cierto sentido, parte de la ciencia Política; pero dentro de la ciencia Política hay varios grupos de interés que se relacionan con la Administración Pública, tales como:

Los medios de comunicación social, ya que éstos se

pueden agregar a la información que poseen los ciudadanos sobre los asuntos públicos y pueden aumentar la influencia del ciudadano sobre las dependencias administrativas; proporcionando información sobre asuntos públicos ; estimulando los debates públicos al enfatizar unos temas más que otros; o bien originando cuestiones por medio de campañas en contra de problemas sociales, el fracaso de los problemas gubernamentales o los errores de ciertos funcionarios. Los editores de periódicos, radiodifusión y televisión, etc., piensan que como críticos sociales han sido, en parte, responsables de los principales cambios en las normas públicas.

La opinión pública, constituye otra institución que transmite las opiniones de los ciudadanos a las unidades administrativas; a pesar de esto, sin embargo, la mayor parte del tiempo los sondeos de opinión pública no indican lo que el público está pensando acerca de los problemas que los funcionarios deben afrontar. Los asuntos se presentan por lo general en forma no muy clara y simple, como para ser de ayuda positiva a la Administración Pública.

Otro grupo de interés son las elecciones, por ser el recurso principal que tienen los ciudadanos para ejercer su voluntad sobre los funcionarios públicos.

Asimismo, los grupos de presión expresan sus deseos a los administradores cuando las normas establecidas afectan a un gran número de personas o una gran cantidad de recursos. O bien cuando hay retrasos en la resolución de algún problema de importancia o se requiere la asesoría de estos grupos.

Los Partidos Políticos son otro medio de transmisión de información entre los ciudadanos y la Administración Pública.

La política, en su sentido más amplio, implica búsqueda y ejercicio del poder. Este se utiliza para servir a ciertos intereses representados por grupos sociales que persiguen objetivos muchas veces en conflicto, es aquí en donde el gobierno estructura y organiza su sistema político para encauzar las demandas dentro de los límites institucionales.

El análisis político está dedicado permanentemente al estudio, por un lado, de las instituciones políticas de

la sociedad; y por el otro, a los procesos políticos - que operan en ellas.

Existen varios métodos que ayudan a entender la realidad política de un sistema dado. Entre los más importantes están: (12.)

- El que estudia el comportamiento político (Political Behavior; Gabriel Almond, Heinz Eulau, entre otros)
- El análisis funcional (William Flanigan, Edwin Fogelman).
- El análisis estructural-funcional (Robert T. Holt).
- El análisis matemático (Oliver Benson)
- El enfoque sistémico (David Easton)
- El proceso de toma de decisiones (Herbert Simon, James A. Robinson).
- La teoría de juegos (T.C. Schelling, Martin Shubek)
- El modelo de comunicación y los sistemas de decisión. (Karl W. Deutsch, Robert C. North).
- La teoría del desarrollo político (Fred W. Riggs, Sydney Verba).

Todos estos métodos y sus procedimientos están enca-

minados a estudiar y analizar: al gobierno y sus instituciones, a los partidos políticos, a los grupos de presión y a los órganos de opinión pública.

Por lo tanto, al encontrarse en la rama ejecutiva del gobierno, la Administración Pública tiene la tarea de ejecutar las decisiones políticas que se generan en el ámbito del sistema social. Es por esto que la Ciencia Política guarda una estrecha relación con la teoría de la Administración Pública.

#### c) Administración Pública y Sociología.

El término "Sociología" fue creado en 1839 por Augusto Comte, para designar la ciencia de la sociedad. Por lo tanto, la Sociología se ocupa de los problemas más generales de causa y efecto en las sociedades humanas.

En esta forma, el gobierno por medio de la Administración Pública se enfrenta al problema de responder a las demandas públicas, es decir, gobierna para toda la sociedad que legitima su ejercicio de poder.

Ya que la sociedad se compone de acuerdo a su estructura, en grupos o clases sociales diferentes, que obedecen a distintos estímulos y persiguen diferentes ob-

jetivos, el Estado puede gobernar sólo a través de la ejecución eficaz y eficiente de las políticas, mediante la estructura administrativa organizada y adecuada para tal fin.

Por lo tanto, el gobierno necesita conocer a la sociedad que pretende gobernar. Debe entonces estar en condiciones de estudiar y definir las características de los grupos sociales que la componen:

- El clima y los recursos naturales.
- El espacio que habitan.
- Los marcos geográficos.
- Su dimensión, composición y presión demográfica.
- Su tecnología usada.
- Sus creencias e ideologías.
- Sus conflictos económicos, territoriales, religiosos, de raza, etc.
- Su economía.
- Y todas aquellas relacionadas con el empleo, el ingreso, el consumo, etc.

Sólo en esta forma, el gobierno podrá a través de su Administración Pública, tomar acciones concretas

dentro de los planes y programas establecidos.

Este conocimiento racional, ordenado y sistematizado se logra con la aplicación de los métodos, técnicas y procedimientos brindados por la Sociología.

d) Administración Pública y Economía.

En el gobierno, los economistas desempeñan un papel importante en casi todas las organizaciones, tanto nacionales como estatales.

Cada líder nacional tiene a su cargo un gran equipo de economistas que lo asesoran sobre el progreso económico y los problemas de la nación.

Los gobiernos estatales y locales utilizan también a los economistas para que se ocupen no sólo de cuestiones de economía política, sino también de otros campos estratégicos, tales como el desarrollo y la promoción industrial, los programas del bienestar social, la política impositiva y el desarrollo de la infraestructura social.

En las finanzas, los economistas son la base de equipos de los bancos centrales del país, para ayudar a

desarrollar políticas monetarias apropiadas y proyectos de desarrollo y funcionamiento de las capacidades administrativas.

En la agricultura, aconsejan a los gobiernos sobre política agraria y dirigen investigaciones para contar con métodos agrícolas más eficientes.

En la educación, preparan a estudiantes de diversos campos en los principios económicos que necesitan para actuar eficientemente.

En su concepto más amplio, la Economía es la "Ciencia que trata de la producción, la distribución y el consumo de las riquezas de la nación, tanto en bienes como servicios". (13.) En cualquier sociedad existe,

en un momento histórico determinado, la escasez de algún recurso o de varios. De manera que la política económica será eficiente y efectiva en la medida que a pesar de la escasez, se alcancen los propósitos de bienestar colectivo y desarrollo económico.

Por otro lado, se define a la Economía como "La rama de las ciencias sociales que estudia los procesos de producción y distribución y el carácter de los ingre

...sos reales." (14.)

Se podrían mencionar varias definiciones y conceptos de Economía, pero de una u otra forma, queda de manifiesto que la Administración Pública debe resolver los problemas económicos de la sociedad.

Algunos economistas han sugerido para el estudio de la Economía, la existencia de metas que se consideran de aceptación universal. Hacemos mención de las siguientes metas sugeridas por el sueco Gunnar Myrdal (15.), por considerar que plantean alguna similitud con los objetivos de la Administración Pública desde el punto de vista económico.

"Metas generales de modernización.

- Racionalidad: En general, las normas deben basarse en consideraciones racionales -lógicas- y no en creencias supersticiosas.
- Planeación: La búsqueda de un sistema racional para producir un progreso económico, debe situarse en el contexto de un sistema de planeación.
- Incremento de la Productividad: La planeación debe encauzarse al mejoramiento de la productivi

dad y el rendimiento per cápita.

- Elevación de los niveles de vida: El mejoramiento de los niveles de vida es uno de los objetivos primordiales del desarrollo, así como también un prerrequisito para el aumento de la productividad.
- Igualdad social y económica: Una de las principales metas es lograr el máximo de igualdad de posiciones sociales, oportunidades, propiedades e ingresos.
- Mejoramiento de las instituciones: Deben romperse las barreras institucionales de casta, color y religión.
- Mejoramiento de las actitudes: Los sistemas industriales modernos requieren poblaciones que, en general, sean eficientes, honradas, cooperadoras y abiertas al cambio social.
- Democracia Política: Como ideal, la democracia participante en la toma de decisiones políticas y económicas, es una meta conveniente."

e) Administración Pública y Administración Privada.

Entre la Administración Pública y la Privada, existen diferencias y similitudes; las primeras, explican la -

diferente naturaleza de ambas y; las segundas, explican su idénticos fines de eficiencia.

En cuanto a las diferencias, existen diversos autores entre los que podemos mencionar a: Dwigth Waldo, Ludwing Von Mises y Paul Appleby<sup>(16.)</sup>, quienes distinguen cuando menos cuatro diferencias fundamentales entre la Administración Pública y la Administración Privada;

- El ámbito de acción. En cuanto a la extensión la administración pública es tan extensa como el gobierno; tanto si se habla como de territorialidad, como si se habla de funcionalidad. Por el contrario, la administración privada está ligada a territorios delimitados y pequeños en relación a la administración pública, y su función está limitada a dominar el conocimiento de los procesos de los bienes o servicios que ofrece.

En cuanto a la complejidad, la extensión misma de la administración pública al manejar diversos asuntos, que atañen a toda la sociedad, hace que sea compleja y se dificulte alcanzar niveles de efi cacia y eficiencia, así como comprender su desa-

rrollo y en última instancia, la planeación del mismo. En la misma forma, la Administración Privada al tener delimitados sus territorios y al manejar asuntos de un sector definido de la sociedad hace que se facilite su operación, así como las condiciones para planear su desarrollo.

- Los fines que persigue. La Administración Pública persigue finalidades de interés público, lo cual supone resolver problemas tales como: alimentación, vivienda, educación, empleo, recreación, racionalización de la producción agropecuaria e industrial; racionalización del comercio interno y externo; lucha contra la contaminación, medidas de emergencia en desastres, etc. En otras palabras, el gobierno soluciona las demandas de la sociedad en su conjunto, a través de su aparato administrativo.

La Administración Privada por su parte, persigue fines lucrativos al producir un bien o servicio; en términos óptimos, con el menor esfuerzo posible y al mínimo costo; en el menor tiempo posible y a la mayor calidad posible.

Así pues, la Administración Pública maneja bienes y servicios que efectivamente benefician a la sociedad, y no "cosas" para un mercado determinado a quien puede beneficiarse o no, por medio de la Administración Privada.

- La Responsabilidad Administrativa y la Política.  
Si en alguna forma la Administración Pública falla en sus procesos administrativos, en la misma medida irán disminuyendo las posibilidades de lograr sus objetivos.

En cambio si la Administración Privada fallara en sus procesos administrativos, lo más que pueden perder los dueños del negocio es un mercado cautivo, y lo más que puede perder ese sector de la sociedad, es un bien o servicio, muchas veces superfluo.

- La Supeditación del Interés Privado al Público.  
Todo lo anterior, nos lleva a concluir que en primera y última instancia, el interés privado no sólo está supeditado al público sino que también debe estar supeditado y sancionado por el gobierno.

Por lo que respecta a las similitudes de la Administración Pública y la Privada, se pueden mencionar autores como Elton Mayo, Herman Finer, Herbert Simon y Peter Drucker, entre otros. (17.)

Según la teoría de estos autores, la Administración surge en el momento que se requiere el esfuerzo cooperativo y racional para alcanzar un objetivo, y por tal razón es común tanto al interés público, como privado.

En otros términos, sostiene que la administración es una disciplina, y que su aplicación obedece al trabajo científico que se vé realizado en el proceso administrativo (planeación, organización, ejecución y control).

Por lo tanto, se puede aceptar que las similitudes en el proceso administrativo son muchas, ya que los problemas que afronta una administración-pública o privada- presentan dificultades; financieras, de adquisiciones de materia prima o información; de producción de bienes o servicios, de personal; de comercialización o distribución de bienes o servicios, de relaciones públicas, etc.

En los procesos administrativos del sector público y privado, se han desarrollado técnicas, métodos, procedimientos, sistemas, etc., que coadyuvan a afrontar estas dificultades con mayores posibilidades de éxito, tales como: El presupuesto por programa, ruta crítica; organización y métodos, sistemas de adquisiciones, ventas; análisis y evaluación de puestos, estudios de tiempos y movimientos, rendimiento, producción, etc.; Administración por objetivos, administración por programas, etc.

En vista de lo anteriormente anotado, es obvio y evidente que las diferencias existen cuando se trata de estructuras sociales, por lo tanto la "Administración Pública", como categoría científica siempre será más amplia y con mucho mayor relevancia que la privada.

En lo tocante a las similitudes, es claro que en lo referente a las fases del proceso administrativo son semejantes, al igual que las técnicas que la Administración Pública y la Administración Privada han desarrollado.

B. Marco teórico de la Reforma Administrativa.

Podemos partir de la definición del concepto "Reforma Administrativa" que hace, Arne F. Leemans (18.), al considerarla como, "un cambio dirigido de los aspectos básicos de un sistema administrativo."

Esta definición reconoce la existencia de un continuum entre los mejoramientos administrativos y las reformas, ubicándose el límite exacto entre ambos, dependiendo de la percepción propia de cuáles son los "aspectos principales" de un sistema administrativo.

Las diversas características de un sistema administrativo son más eficaces y eficientes para realizar diversas funciones y obtener diversos objetivos. Por lo tanto, la especificación de los objetivos integrales de una reforma administrativa son un requisito fundamental de éxito.

En vista de que la especificación de objetivos es fundamental en toda Reforma Administrativa, creemos oportuno hacer referencia a los objetivos globales de la Reforma Administrativa delineados para el período 1976-1982, por el Gobierno de México, pues consideramos que tienen aplicación útil como marco teórico de este estudio.

"Con base en el programa de Gobierno esbozado el 1° de Diciembre de 1976 por el Presidente Lic. José López Portillo, la reestructuración iniciada en el presente régimen puede caracterizarse como una reforma administrativa para el desarrollo económico y social que tiene como eje la programación, que procura respaldarse en un personal idóneo, eficiente y honesto, y que se propone fortalecer la organización republicana respetando y robusteciendo las funciones legislativa y judicial, así como los derechos regionales que entraña el régimen federal.

1. Objetivos Globales.

En consecuencia con lo anterior, los objetivos globales del programa de Reforma Administrativa delineados para el periodo 1976-1982 son:

- Organizar al gobierno para organizar al país, mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social, que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la eficacia, la honestidad y la congruencia en las acciones públicas.
- Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, para garantizar la congruen-

cia entre los objetivos y las acciones de la Administración Pública Federal, precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.

- 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.
- Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México, a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la Administración Pública Federal -respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles del Gobierno- propicie, por una parte, el robustecimiento de las funciones encomendadas a los Poderes Legislativo y Judicial, y por la otra, una mejor coordinación y una mayor participación de los tres niveles de Gobierno en los procesos de desarrollo económico y social del país, y
- Mejorar la administración de Justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido

do en la Constitución, para garantizar a los ciuda  
nos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus -  
derechos y responsabilidades y consolidar su con  
fianza en las instituciones y en sus gobernantes.

- En la misma forma, al especificar los objetivos ,  
la Reforma Administrativa tiene que adoptar y apli  
car una estrategia que le permita aproximarse a  
éstos. Para efecto de apreciar más claramente -  
lo anterior, haremos referencia ahora, al punto -  
de vista que sobre el particular tiene el autor Al  
berto Salinas (19.).

## 2. Estrategia de la Reforma y su aplicación.

### Aspectos Generales.

"La unidad de Reforma tiene que asumir el liderazgo de  
la faz estratégica de la reforma, afinando cada vez más  
la apreciación global de la administración pública; y a -  
través de la planificación general, aproximarse cada - -  
vez más a una estructuración de los objetivos por alcan -  
zar en materia de reforma a lo largo del tiempo, y de -  
los recursos de todo orden a generar, desarrollar y man  
tener para tal fin.

"Al mismo tiempo, a través de sus ramificaciones sectoriales, la Unidad de Reforma tiene que asignar a estas últimas, a la vez que recoger de las mismas, las partes de la estrategia que corresponde a los organismos con que dichas ramificaciones sectoriales se vinculan.

"En este desagregar de la estrategia, corresponde distinguir las esferas de la planificación de esta última, control de dirección y control operativo. Estas tres esferas tienen que superponerse a lo largo de:

a) Líneas estratégicas u objetivos agregados generales.

- "Articular actividades de todo orden para orientar a los diferentes niveles de la administración hacia los fines de esta última, desenfatiando la adherencia ritualista a procesos o actividades de poca o ninguna relevancia sobre dichos fines;

- "Hacer hincapié por todos los medios al alcance de la Unidad de Reforma en la importancia de subrayar el proceso decisorio y desenfatiar la adopción de articulada e impulsiva de decisiones, disuadiendo estas últimas y fortaleciendo la capacidad operativa individual y organizacional para incorporar una racional

lidad creciente al proceso;

- "Estimular la realización continuada y sistemática de investigaciones para analizar implicaciones del proceso decisorio y de las decisiones que se adopten para con los diversos planes más o menos vinculados a la administración pública, promoviendo y apoyando la creación de organismos y arreglos institucionales conducentes a la coordinación sectorial dentro de dicha administración pública, y de estos diversos sectores con aquellos de fuera de esta última;

- "Intervenir al máximo nivel de la administración pública para asegurar una compatibilización cada vez mayor entre fines, objetivos y metas de las diferentes unidades ejecutoras de la maquinaria administrativa, promoviendo la institucionalización de este análisis sistemático con relación a las diferentes propuestas y resoluciones elevadas desde esas unidades al nivel superior;

- "Promover una creciente adecuación entre sistemas sustantivos y de apoyo, orientando actividades de sensibilización finalista hacia estos últimos;

- "Intervenir al nivel superior e indirectamente so

bre todos los demás para promover una mayor coordinación entre sistemas sustantivos de la gestión administrativo-gubernamental;

- "Estimular que desde las diferentes unidades administrativas de ejecución haya un permanente autocuestionamiento acerca de cómo pueden expandir e intensificar sus actividades para servir y beneficiar a un segmento cada vez más amplio de la sociedad, orientando sus actividades deliberadamente a promover el desarrollo;

- "Estimular las diversas unidades ejecutoras para que desplieguen una labor educativa con relación a las clientelas del ambiente con las que se asocian, modificando comportamientos retardatorios del proceso de desarrollo económico-social;

- " Impulsar las mismas unidades ejecutoras para que hagan otro tanto con sus recursos humanos;

- "Procurar una interacción cada vez mayor entre la administración pública y el medio, dando participación a los sectores apropiados de este último en la planificación, ejecución y control de actividades de la administración que a dichos sectores alcanzan;

- "Articular la capacidad de captación de informes relativos al ambiente del conjunto de la administración, de modo que puedan detectarse las fuerzas en gestación y desarrollo dentro del medio interno y externo a la administración pública, analizando dicha información en términos de prever con suficiente anticipación las repercusiones que dichas tendencias habrán de tener sobre la administración pública;
  
- "Establecer una comunicación fluida y fecunda entre los niveles político-legislativo, político-administrativo y administrativo-ejecutor, de modo que la Unidad de Reforma actúe como factor de vinculación interinstitucional, influyendo en un creciente realismo al momento de la formulación de leyes, decretos y otras disposiciones gubernamentales, para que los cometidos en estos últimos establecidos correspondan a lo que la administración puede ejecutar, o para que en los mismos simultáneamente se dote a la administración de los medios para desarrollarse y así poder complementar dichos cometidos;
  
- "Investigar sistemática y sostenidamente el desarrollo de los diversos sistemas sustantivos y de apoyo,

determinando modificaciones en sus pasos relativos -  
recíprocos, de modo que pueda contarse con un cono-  
cimiento actualizado de la naturaleza de las "prioridade  
des objetivas", para que éstas permitan responder -  
adecuadamente a las "prioridades políticas", al mis-  
mo tiempo para que este conocimiento pueda ser trans-  
mitido al nivel político-legislativo y político-adminis-  
trativo con el ánimo que se señalara en el punto ante-  
rior;

- "Pulsar sistemáticamente la estructura de poder -  
interna a la administración pública en relación con ca-  
da medida de importancia por implementar, de forma  
que pueda preverse la naturaleza e intensidad de las -  
resistencias probables a tales cambios, para así po-  
der aplicar las medidas en la dosificación y ritmo que  
haga prever sus posibilidades de enraizamiento, con-  
solidación y crecimiento autónomo, y

- "Establecer en los diferentes planos de la adminis-  
tración pública un clima psicosocial e institucional pro-  
clive a la autocrítica y revisión continua, a través del -  
cual se contribuya a disuadir la tendencia a basar las  
decisiones en el empirismo, clichés y verdades convenen '

cionales, para que de este modo el impulso de la reforma se sustente en las bases mismas del quehacer administrativo.

b) Puntos estratégicos o teatros de operaciones prioritarios de reforma.

Con relación a los puntos estratégicos, corresponde adoptar decisiones bien fundadas acerca de:

- "Escoger unidades ejecutoras con altas probabilidades de ejercer un efecto demostración sobre las demás, para en ellas concentrar los esfuerzos a los que se hiciera referencia en las líneas estratégicas, procurando que la selección en este sentido responda al análisis que se hiciera de "prioridades objetivas" y "prioridades políticas";

- "Fortalecer los canales de comunicación, de modo que estas experiencias no queden aisladas, proveyéndose de tal modo salvaguardas para maximizar el posible efecto demostración al que se hiciera referencia;

- "Emplear tales puntos estratégicos como el fortalecimiento que se haga de los canales de comunicación para consolidar y hacer ganar prestigio a la Unidad de Reforma como institución líder del movimiento, de

modo que ésta pueda entrar con fuerza cada vez ma  
yor en la profundización y aceleración del cambio.

- "Promover la educación continua en sectores cada vez más amplios y significativos del elemento humano;
- "Estimular y recompensar la profesionalización creciente del sector público;
- "Hacer ganar prestigio al funcionario ante el sec  
tor político-legislativo y político-administrativo;
- "Promover las alteraciones infraestructurales -  
conducentes a apoyar la inclinación hacia la educa-  
ción continua por parte de los funcionarios, así como apoyar la profesionalización y prestigio creciente de estos últimos;
- "Ampliar, profundizar y difundir la base del liderazgo para con la reforma, de modo que las funciones que tal esfuerzo demanda se desparramen por todo el ámbito de la administración pública, sin que queden restringidas sólo al nivel central de la Unidad de Reforma;
- "Distinguir, desarrollar, mantener, coordinar y

orientar con fuerza cada vez mayor los factores asociados al fenómeno del cambio; es decir:

"Las personas o grupos ajenos a la administración.

"Las alteraciones radicales del medio.

"Nuevas estructuras capaces de ofrecer beneficios contingentes.

"Presiones externas, corolario de cambios en el medio externo a la Administración Pública.

"El impulso a nivel personal y de grupo producto de la automotivación.

- "Pulsar y aprovechar el medio sociopolítico en la búsqueda de oportunidades para acelerar y profundizar la reforma.

- "Para apreciar y orientar los esfuerzos en el sentido que se señaló más arriba, la Unidad de Reforma tiene que desarrollar indicadores apropiados para tal fin. Tales indicadores pueden tomar la forma de:

- "Nuevo hincapié en programas y proyectos de corte tradicional;

- "Aparición y desarrollo sostenido de nuevos programas y proyectos;

- "Revisión visible de actitudes y comportamien --

tos por parte de segmentos significativos de la administración para con sus clientelas;

- "Ampliación de las clientelas atendidas, e intensificación de los servicios que a las mismas se -  
prestan;

- "Cambios visibles en los estilos de dirección -  
con efectos sobre mejores comunicaciones y una -  
mayor dirección participativa;

- "Un mejor énfasis en el empleo eficiente de re--  
cursos, y

- "Un menor énfasis en la adherencia a la rutina y  
formalismos legalistas.

"En fin, para producir estos efectos a través de la adecuada combinación de líneas y puntos estratégicos, la  
Unidad de Reforma tiene que actuar operativamente:

- "Combinando líneas de acción de diverso origen.

- "Fortaleciendo crecientemente y por sucesivas -  
aproximaciones la planificación global de la reforma,  
vinculando coordinadamente a esta última - -  
con la planificación socioeconómica.

- "Aprovechando y superando resistencias al cam-

bio; y como también ya se resaltara.

- "Creando el clima psicosocial apropiado para el desenvolvimiento sostenido y en aceleración creciente de todo este movimiento".

C. Marco teórico de Sistemas.

"El concepto de sistemas consiste esencialmente en una forma de pensar respecto al trabajo de la administración. Proporciona una estructura para visualizar factores ambientales, tanto externos como internos integrados en un todo. Permite el reconocimiento tanto de la colocación, como de la función propia de los subsistemas" (20.)

¿Existe algo esencial acerca del concepto de sistemas como manera de pensar?

Evidentemente que sí. Los sistemas se integran de un conjunto de elementos que trabajan agrupadamente para el objetivo general del todo. El enfoque de sistemas es simplemente una manera de pensar acerca de estos sistemas totales y sus componentes.

No debemos enfrentarnos al mundo ciegamente, pensando que está hecho de problemas, tales como la pobreza, la salud, la educación, etc. Debiéramos preguntarnos desde el principio

cómo pensar acerca de un gran sistema y nuestra forma de pensar nos dirá cómo describiremos el sistema.

Existen diversas formas de describir sistemas que no se le ocurrirían a la mayoría de las personas que tienen la tendencia a enfocar el mundo en la manera en que les es más familiar.

El enfoque de sistemas, por lo tanto, modificará algunos procesos mentales típicos y sugerirá algunas modificaciones radicales del razonamiento; ya que en realidad actualmente ha sido bastante radical pensar en el objetivo general y luego empezar a describir el sistema en términos de ese objetivo.

Así pues, la forma de describir algo, por lo general, es primeramente pensado para qué sirve, acerca de su función y no enumerando el conjunto de partes que integran su estructura.

#### 1. Definición de Sistemas.

Una definición general de un sistema, es la de que "constituye un proceso que se mueve. Así, cualquier cosa en movimiento, en proceso o en estado de cambio, puede ser definido como un sistema."

(21.)

Una definición general más completa, describiría a un sistema como "Una reunión de objetos con un conjunto

determinado de relaciones entre los objetos y sus atributos.

"Los objetos son los parámetros de los sistemas; los parámetros de los sistemas son el insumo, el proceso, el resultado, el control de la realimentación y la restricción. Cada parámetro del sistema puede tomar varios valores para describir un estado del sistema.

"Los atributos son las propiedades de los parámetros del objeto. Una propiedad es la manifestación externa de la forma en que un objeto es conocido, observado, o introducido en un proceso. Los atributos caracterizan los parámetros de los sistemas, haciendo posible la asignación de un valor y de una descripción dimensional.

Los atributos de los objetos, pueden ser alterados como resultado de la operación del sistema.

"Las relaciones son los nexos que encadenan los objetos y atributos en el proceso del sistema. Las relaciones son enunciadas entre todos los elementos del sistema, entre sistemas y subsistemas y entre dos o más subsistemas.

Las relaciones pueden caracterizarse como de primer orden cuando, son funcionalmente necesarias entre sí...

..... las relaciones pueden ser caracterizadas como de segundo orden si son complementarias, ayudan sustancialmente a la ejecución del sistema -

cuando se presentan, pero no son esenciales funcionalmente..... las relaciones se pueden caracterizar como de tercer orden cuando son redundantes o contradictorias. La redundancia describe un estado en el cual el sistema contiene objetos superfluos. Una condición contradictoria existe cuando el sistema engloba dos objetos, de los cuales, si uno es verdadero, el otro, por definición es falso." (22.)

Otro autor considera que, un sistema es "Un todo organizado o complejo; un conjunto o combinación de cosas o partes que forman un todo unitario o complejo." (23.)

En los años pasados, se han empleado diferentes enfoques hacia el mejoramiento de la administración, tales como: Teoría de la organización, teoría de la decisión, teoría de la planeación, etc.; cada una ha ayudado a aguzar las habilidades administrativas. Sin embargo, todavía hay necesidad de una teoría operativa de la administración, una teoría que proporcione un marco de referencia conceptual para su mejor operación.

La administración puede resolver muchos de sus problemas y mejorar su eficiencia de operación, adoptando el

concepto de sistemas, ya que la teoría de sistemas es análoga al principio de las partes integrantes dentro de un todo.

Una forma útil de visualizar el sistema, es describiendo el flujo del proceso, analizando cada segmento e investigando las relaciones y contribuciones de las partes con el todo. En esta forma, se pueden descubrir y estudiar aquellos segmentos que no cumplen adecuadamente con sus contribuciones al sistema total.

La teoría "vitalista" de la deducción o razonamiento filosófico propone al respecto los siguientes puntos:

- "El todo es primario y las partes son secundarias.
- "La integración es la condición de la interrelación de las muchas partes dentro de una.
- "Las partes así constituidas forman un todo indisoluble en el cual ninguna parte puede ser afectada, sin afectar todas las otras partes.
- "El papel que juegan las partes depende del propósito para el cual existe el todo.
- "La naturaleza de la parte y su función se derivan de su posición dentro del todo y su conducta es regulada

por la relación de todo a la parte.

- "El todo es cualquier sistema o complejo o configuración de energía y se conduce como una pieza única, no importando que tan compleja sea.

- "La totalidad debe empezar como una premisa y las partes, así como sus relaciones deberán evolucionar a partir del todo" (24.).

En esta forma podemos señalar una nueva definición de sistema, considerándolo como "un conjunto de componentes destinados a lograr un objetivo particular de acuerdo con un plan". "Existen tres puntos significativos en esta definición:

"Primero, deberá haber un propósito u objetivo, para el cual ha sido diseñado el sistema.

"Segundo, deberá haber un diseño o un arreglo establecido de los componentes.

"Finalmente, las entradas de información, la energía y los materiales deben estar distribuidos con un plan." (25.)

La creación de este marco teórico implica primero la identificación de los principales problemas de "Sistemas Administrativos", existentes dentro de la organización;

es decir, el conjunto de métodos, procedimientos y capacidad de tomar decisiones en general por medio del cual la organización puede utilizar eficazmente sus recursos - humanos, económicos, materiales, etc., para cumplir - con sus objetivos y metas.

2. Teoría general de Sistemas.

La teoría general de sistemas se ocupa del desarrollo de un marco teórico-sistemático para la descripción de las relaciones generales del mundo empírico.

Esta teoría es necesaria, ya que aún existen problemas de comunicación entre varias disciplinas.

Para hacer más objetiva es la teoría, expondremos la - estructuración de una Jerarquía de niveles de complejidad para las unidades básicas de conducta en los diferentes - campos empíricos :

- "El primer nivel es el de una estructura estática.

Podría llamársele el nivel de las estructuras. Cons - tituye la geografía y la anatomía del universo.....

..... La descripción precisa de esas estructuras, es el principio de conocimientos teóricos organizados en

casi cualquier campo ya que sin la precisión en esta - descripción de relaciones estáticas, no es posible ninguna teoría dinámica o funcional.

- "El siguiente nivel de análisis sistemático, es el de un sistema dinámico simple con movimientos necesarios y predeterminados..... la mayor parte de la estructura teórica de la física, la química e incluso de la economía, cae dentro de esta categoría.

- "El siguiente nivel es el del mecanismo de control o sistema cibernético, el cual puede denominarse el nivel de termostato. Este difiere del sistema de equilibrio estable simple, principalmente por el hecho de que la transmisión e interpretación de información es una parte esencial del sistema..... mundo empírico completo del biólogo y del científico social.

- "El cuarto nivel es el de "sistema abierto" o estructura autoregulada.... se le puede denominar el nivel de la célula.

- "El quinto nivel puede denominarse nivel genético - asociativo. Está caracterizado por la planta y domina el mundo empírico del botánico.

- "... Aparece el desarrollo de receptores especializados (ojos, oídos, etc.), que conducen al enorme incremento en el poder de captar mayor información; también aparece un gran desarrollo de sistemas nerviosos... en última instancia al cerebro, organizador de entrada de información...
- "El siguiente nivel es el "humano". Esto es, del ser humano individual considerándolo como un sistema...
- "El octavo nivel... es el de la organizaciones sociales... en este nivel debemos preocuparnos del contenido y significado de los mensajes de la naturaleza y dimensiones de los sistemas de valores, las transcripciones de imágenes dentro de la historia, la simbolización sutil del arte, la música y la poesía; además de la gama compleja de las relaciones humanas.
- "El noveno nivel lo forman... los absolutos, los esenciales, los inescapables y los inconocibles; y ellos también exhiben una estructura sistemática y de relación...." (26.).

Claramente la teoría general de sistemas proporciona a

los científicos un marco de referencia amplio y útil dentro del cual puedan llevar a cabo una actividad especializada. Con la teoría general de sistemas se puede llegar hacia una teoría más específica que pueda servir de guía para los científicos administrativos y, en última instancia, proporcionar un marco de referencia para integrar el proceso de toma de decisiones por parte de los administradores que practican su profesión.

En esta forma podemos presentar ahora cinco consideraciones básicas, que sustentan el enfoque científico de sistemas y que el autor C. West Churchman, plantea:

"..... que el científico debe considerar cuando razone acerca del significado de un sistema:

- "Los objetivos del sistema considerado como un todo y más específicamente las medidas de actuación del sistema completo.
- "El medio ambiente del sistema: las restricciones fijas.
- " Los recursos del sistema.
- "Los componentes del sistema, sus actividades, metas y medidas de actuación.

- "La administración del Sistema" (27.).

### 3. Clasificación de Sistemas.

Existe una clasificación general y arbitraria de los sistemas, la cual enunciaremos junto con otras, únicamente en forma descriptiva; ésta es la siguiente:

- Sistemas deterministas

Simple

Complejos

Excesivamente complejos.

- Sistemas probabilistas

Simple

Complejos

Excesivamente complejos.

Otra clasificación es la siguiente:

- Sistemas físicos

Tratan con herramienta, equipo, maquinaria y en general con objetos o artefactos reales.

- Sistemas abstractos

Los símbolos representan atributos de objetos que - - puede saberse que no existan, excepto en la mente del investigador.

- Sistemas naturales

Son aquéllos que se desarrollan de un proceso natural:

El clima y el ambiente.

- Sistemas elaborados:

En los cuales el hombre ha dado contribución al proceso en marcha, ya sea a través de objetos, atributos o relaciones.

Los sistemas naturales y los elaborados, pueden ser también físicos o abstractos.

- Sistemas abiertos

Son típicos de aquéllos encontrados en la categoría natural. Un sistema abierto cambia sus materiales o energía con el medio, de una manera regular y comprensible.

- Sistemas cerrados.

Los cuales operan con relativamente poco intercambio; tanto de energía cuanto de materiales, con el medio.

- Los sistemas de hombres y máquinas

Tanto el hombre como la máquina pueden ser centrales para la operación.

- El sistema total

Consiste en todos los objetos, atributos y relaciones -

necesarios para lograr un objetivo, dado un número -  
de restricciones.

Parámetros de los sistemas.

Los parámetros de los sistemas son el insumo, el proce-  
so, el producto, el control de la realimentación y una --  
restricción.

La función del insumo es la fuerza de impulso o de arran-  
que que proporciona al sistema su material de operación.

Proceso es la interacción de los insumos para obtener -  
un resultado.

Producto es el resultado obtenido de los insumos ya proce-  
sados, para proporcionar un insumo adecuado a siste- -  
mas o subsistemas de orden superior.

Realimentación es la función del subsistema que compara  
el producto con un criterio.

Control es el estado de prueba de un sistema.

Restricciones. La función restrictiva de un sistema es  
tá compuesta de dos partes:

El objetivo:

Los requerimientos del sistema

El apremio:

Es la repercusión directa sobre la capacidad de lograr -

el objetivo para todos los niveles de política y funciones.

4. Concepto de Administración y Sistemas.

El concepto de sistemas consiste en una forma de pensar respecto al trabajo de la administración. Proporciona una estructura para visualizar factores ambientales tanto externos como internos, integrados en un todo. Permite el reconocimiento tanto de la colocación, como de la función propia de los subsistemas.

"La teoría general de la administración... enfoca la atención hacia los procesos administrativos fundamentales que son esenciales, si es que una organización quiere llevar a cabo sus metas y objetivos principales. Esos procesos administrativos básicos se requieren para cualquier tipo de organización, sea de negocios, gubernamental, educativa, social y otras actividades en donde los recursos humanos y físicos se combinan para llegar a ciertos objetivos.....

A pesar de que el proceso administrativo ha sido descrito en numerosas formas, cuatro funciones básicas han recibido una aceptación general —Planeación, organización, control y comunicación. Estas pueden ser definidas en términos de conceptos de sistemas como sigue:

"Planeación. La función administrativa de la planeación es la que selecciona los objetivos de la organización, así como la política, programas, procedimientos y métodos para lograrlo. La función de planeación proporciona esencialmente una estructura para la toma de decisiones integradas y es vital para cualquier hombre-máquina.

"Organización. La función organización ayuda a coordinar personal y recursos dentro de un sistema, en tal forma que las actividades que ellos realizan los conduzcan a logros dentro de las metas del sistema. Esta función administrativa implica la determinación de las actividades requeridas para lograr los objetivos de la empresa, la subdivisión de estas actividades y la asignación de autoridad y responsabilidad para sus actuaciones. Así, las funciones de organización proporcionan la interconexión entre los diversos subsistemas del sistema organizador total.

"Control. La función administrativa de control es esencial para lograr que los distintos subsistemas organizadores lleven a cabo sus tareas de acuerdo con los planes. El control es esencialmente la medida y la corrección de las actividades de los subsistemas para asegurar el logro de un plan total.

" Comunicación. La función de comunicación consiste , básicamente, en transferir información entre los centros de decisión dentro de los diversos subsistemas en toda la organización. La función de comunicación incluye -- también el intercambio de información con las fuerzas ambientales" (28.).

Analizaremos ahora cada una de estas funciones básicas - para ubicarlas dentro del marco de sistemas, para efecto del presente trabajo.

a) Planeación.

Es el proceso mediante el cual el sistema adapta sus - recursos a un medio ambiente, así como a las fuerzas internas en continuo cambio; ya que sin la planeación el sistema no podría cambiar y no podría adaptarse a las diferentes fuerzas ambientales.

La mejor manera de ilustrar el concepto de planeación es a través de uno de los principales métodos de inves - tigación científica, que es el método analógico de -- Ackoff (29.). "Este involucra el establecimiento de - una analogía con el objeto que vamos a investigar;

una analogía como representación conveniente y paralela a una situación existente en el mundo real, que refleje sólo las principales características de la situación. Dicha analogía constituye la forma de sistema conceptual que reproduce los procesos del sistema en el mundo real. Y esto es lo que la planificación se propone hacer, de aquí que sea un sistema conceptual general. Al crear un sistema conceptual, independiente del sistema del mundo real, pero en correspondencia con él, podemos aspirar a entender los fenómenos de proceso y cambio, anticiparnos a ello y, finalmente, evaluarlos para intentar resolverlos."

De este modo, puede definirse un método aplicado a la planificación, de la siguiente manera:

- "Describir el sistema en el presente: esto debe hacerse mediante una modelación del sistema que muestre su estructura y comportamiento. Representa el 'porque' de la planificación.
- "Formular los objetivos. De una descripción de la "bondad de ajuste" del presente comportamiento del sistema, se pueden definir los criterios - - -

con los cuales se pretende optimar. Representa el - para 'quién' o para 'qué' de la planificación.

- "Programar. Se refiere al conjunto de necesidades de una comunidad, ciudad o región, expresada en orden y jerarquía de acuerdo a criterios definidos de antemano. Representa el 'qué' de la planificación.

- "Ejecutar. Se refiere a los instrumentos y mecanismos de los cuales se hace factible poner el plan en operación. Representa el 'con qué', 'cuándo' y 'dónde' de la planificación.

- "Evaluar. Es la revisión constructiva del plan - en función de criterios previamente establecidos" (30.).

En la planeación, la formulación de objetivos va estrechamente ligada a políticas generales establecidas de antemano por el gobierno. Estas políticas pueden referirse a los objetivos de desarrollo, por ejemplo: La descentralización de áreas metropolitanas, la regionalización o desarrollo de regiones, los polos de desarrollo, los sistemas de ciudades, etc.

En cuanto a los programas, otro ejemplo; sería: ana

lizar en detalle las necesidades o demandas de la población, y las condiciones sociales y económicas, para que sean tomadas en cuenta ordenadamente y por orden de importancia para la formulación programática del problema.

Así, se procede a seleccionar entre un conjunto de estados del sistema, la mejor alternativa.

Por lo que respecta a la ejecución, se refiere a la puesta en operación del modelo óptimo o plan dentro de un contexto real, definido como el problema al inicio del proceso de planificación.

La evaluación por su parte, son los criterios para analizar si la solución satisface a los requisitos del problema.

#### b) Organización.

La teoría de sistemas implica un complejo interconectado de componentes o partes funcionalmente relacionadas.

Se considera cualquier organización, desde un punto de vista de sistemas, como un sistema social dentro

de un sistema de sociedad.

La definición que hace Parsons de la organización expresa este punto de vista:

"Parece apropiado definir una organización como un sistema social que está organizado para el logro de un tipo particular de metas; el logro de dicha meta es, al mismo tiempo, el desempeño de un tipo de función en razón de ser de un sistema más inclusivo, la sociedad" (31.).

"La teoría moderna de la organización y la teoría general de sistemas están íntimamente relacionadas, siendo la teoría de la organización un elemento especial de la teoría general de sistemas. La teoría de sistemas y la teoría de la organización se relacionan con la investigación y trabajo de la organización como un todo integrado... en tanto que la teoría de la organización está enfocada principalmente sobre las organizaciones sociales humanas. Sin embargo, muchos conceptos generales de sistemas formados de la investigación y estudio de otros tipos de sistemas, son intencionados estudios humanos de organización....." (32.).

"La mayoría de los sistemas organizados, implican - los siguientes componentes: Planificadores, administradores que llevan a cabo los planes, recursos humanos y materiales, controladores, extraños que son - afectados por la actividad de la organización, el medio social en el cual estos componenetes operan. La organización tiene también cierto número de componentes o subsistemas que toman la siguiente forma:

- Administración, que dirige a
- Hombres, que controlan y operan las
- Máquinas, que transforman los
- Materiales en productos o servicios hechos disponibles para los
- Consumidores, cuyas compras son también -- buscadas por los
- Competidores
- Gobierno y Público" (33.).

En las organizaciones, de cualquier tipo, privadas o de gobierno, los elementos o partes del sistema comprenden al individuo y a los grupos de trabajo formales e informales y al mismo tiempo, existen numerosos subsistemas que se establecen con objeto de llevar

a cabo funciones organizacionales específicas.

Es fundamental en el enfoque de sistemas considerar las interrelaciones entre los diferentes elementos o partes del sistema, para un marco de referencia completo.

Bakke ha establecido un criterio útil para observar las interrelaciones entre las diferentes partes de una organización social como sigue:

- "Las partes deben ser reconocibles como variables esenciales para el logro de las características de los resultados finales de una organización o sus partes (tales como flexibilidad, estabilidad, etc.)
- "Las partes deben estar relacionadas al todo por referencia a una característica común (o características) que tengan una relación funcional lógica y necesaria para el desempeño de las funciones de la organización.
- "Las partes deben estar definidas de manera que indique sus relaciones funcionales necesarias y lógicas de una hacia la otra y hacia el todo, y no únicamente para sugerir su utilidad como un conjunto de catego

rias para clasificar las variables.

- "Las partes mayores deben ser capaces de semi-sumar todas las partes elementales necesarias para la explicación de una conducta organizacional.
- "Las partes deben tener una relación necesaria a la conducta de todos los participantes en la organización.
- "El tipo y modelo de interacción entre las partes, deben de indicar una continuidad sin interrupciones de relaciones recíprocas desde los participantes individuales por conducto de sistemas de actividad, hacia el medio ambiente" (34.).

Bakke habla de los procesos de "fusión" que intentan reconciliar o fusionar estas diferentes partes y ponerlas en armonía una con la otra. Este proceso de fusión, en efecto, mantiene los objetivos de la organización a pesar de los intereses divergentes de individuos, grupos, otras organizaciones y la organización misma.

Asimismo, enfatiza la importancia de pensar en las organizaciones humanas en su contexto social con la

siguiente definición:

"Una organización social es un sistema continuo de actividades humanas diferenciadas y coordinadas que utilizan, transforman y unen mutuamente un conjunto específico de recursos humanos, materiales, capitales imaginativos y naturales dentro de un todo único capaz de resolver problemas y cuya función es satisfacer necesidades humanas particulares en interacción con otros sistemas de actividades y recursos humanos en el ambiente particular" (35.).

La conducta organizacional en contraste con la conducta individual, está altamente estructurada, es más predecible y estable. Únicamente enfocando la conducta individual hacia el logro de las metas totales, es como la organización es capaz de lograr sus objetivos.

c) Control.

El sistema debe incluir el elemento de control para comprobar que la actuación del mismo, se lleve a cabo dentro de los límites descritos por el plan.

Control es: "aquella función del sistema que proporciona en conformidad al plan, o en otras palabras, el

sostenimiento de las variaciones de los objetivos del sistema dentro de límites permitidos" (36.).

"Existen cuatro elementos básicos en todo control de sistema. Ellos ocurren siempre en la misma secuencia y tienen la misma relación entre sí. Ellos son:

- Una característica o condición controlada.
- Un artefacto o método sensor para medir las características o condición.
- Un grupo, unidad o equipo de control que compara los datos medidos con el rendimiento planeado y dirigen un mecanismo correctivo en respuesta a la necesidad.
- Un grupo o mecanismo activador que es capaz de producir un cambio en el sistema operante" (37.).

Se pueden distinguir dos tipos de sistemas de control: Los de secuencia abierta y de secuencia cerrada. Su diferencia depende de que la unidad de control sea, o no, una parte integral del sistema que regula.

Una característica esencial de un sistema de secuencia cerrada es la retroalimentación, esto es, la producción del sistema es medida continuamente y la en-

trada es modificada para reducir cualquier desviación o error.

En ocasiones, el sistema automático no es capaz de una corrección completa.

d) Comunicación.

La comunicación es esencial en las organizaciones, para que éstas, funcionen como sistemas abiertos, incluyendo algún grado de control en la retroalimentación, y juega un papel integral en las funciones administrativas de planeación, organización y control.

Existen tres tipos de comunicación que involucran a los seres humanos, intrapersonal, interpersonal y comunicación a las masas.

Asimismo, existen tres niveles de problemas de comunicación:

"Nivel A. ¿Qué tan precisamente pueden ser transmitidos los símbolos de comunicación? (el problema técnico).

"Nivel B. ¿Qué tan precisamente los símbolos transmitidos transportan el significado deseado? (el problema semántico).

"Nivel C. ¿Qué tan efectivamente, el significado percibido afecta a la conducta en la forma deseada? (El problema de la efectividad)."  
(38.)

Asimismo, existen relaciones entre la toma de decisiones y los sistemas de comunicación, Pfiffner y Sherwood las describen como sigue:

"La relación entre los sistemas de comunicación y la toma de decisiones es extremadamente importante. Si la toma de decisiones y el proceso de comunicación no son idénticos, son tan interdependientes que resultan inseparables en la práctica. Como resultado, todos los estudios de comunicación inevitablemente involucran la toma de decisiones" (39.).

En esta forma, los sistemas de información y decisión deberán considerarse en conjunto con las funciones administrativas de: Planeación, organización y control. Ya que si la organización lleva a efecto la planeación y el control, por medio de la comunicación, la cual es representada por un sistema de información y decisión entonces, el éxito en la planeación y el control de cualquier operación descansa en este tipo de sistemas.

A través de los siguientes "atributos de la información" marcaremos las diferencias en los tipos de información requeridos para la planeación, por un lado; y para el control por el otro.

"Atributos de la información:

"Alcance— Una buena información no está encerrada dentro de compartimentos por funciones. En verdad, busca que trasciendan las divisiones que existen en una compañía y proporciona las bases en las cuales pueden hacerse planes integrados. En contraste, el control de información corta muy de cerca de las líneas de la organización en tal forma que puede ser usado para medir la actuación y ayudar a mantener específicamente relaciones más confiables con administradores.

"Duración de tiempo — La información sobre planeación cubre periodos grandes — meses y años en lugar de días y semanas— y trata con tendencias. Por lo tanto, aunque debe ser regularmente preparada, no se desarrolla tan frecuentemente como la información de control.

"Grado de detalle — El detalle excesivo, es la

arena movediza de la planeación inteligente. Al contrario del control, en donde la precisión y el cuidado minucioso tienen lugar, la planeación (y particularmente la planeación a largo plazo), se enfoca sobre los lineamientos principales de la situación futura.

"Orientación — La información de planeación deberá proporcionar predicciones del futuro. La información de control muestra los resultados pasados y sus razones" (40.)

D. Marco de referencia de este estudio.

Fundamentalmente, el desarrollo de este estudio se basa en las consideraciones básicas de sistemas, es decir, sus objetivos y medidas de actuación el medio ambiente en que se desenvuelve y sus restricciones fijas, así como los recursos con los que cuenta y sus componentes, actividades, metas y medidas de actuación y, la administración del propio sistema.

#### IV. OBJETIVOS DEL SISTEMA CONSIDERADO COMO UN TODO — LAS MEDIDAS DE ACTUACION DEL SISTEMA COMPLETO.

No es una cosa fácil determinar los verdaderos objetivos de un sistema, porque en algunos casos difícilmente se les podrá considerar satisfactorios desde otros puntos de vista, por lo tanto desarrollaremos esta sección con un enfoque más preciso, considerándola como la medida de actuación del sistema, encontrando las consecuencias - relevantes, de las propias actividades del sistema.

##### A. La maquinaria gubernamental como sistema.

Se considera a la organización gubernamental como un sistema, es decir, un modelo de entradas-salidas en el que las entradas son la energía que alimentan al propio sistema y se transforma internamente, con la resultante de salidas de energía, obteniendo un producto.

El sistema administrativo que funciona dentro del sistema político, se representa por las organizaciones burocráticas, instituciones y dependencias, así como sus procesos internos y externos.

La sociedad vista como un todo, comprende diversos sistemas que incluyen al sistema político, al administrativo y sus subsistemas, constituyendo así, parte del medio ambiente unos con otros.

En esta forma, las organizaciones, instituciones y sus procesos influyen en el medio ambiente y en las operaciones internas y externas de cualquier sistema social.

La maquinaria gubernamental puede ser estudiada como un sistema que forma parte de otros sistemas. Este a su vez, se compone de varios subsistemas los cuales en conjunto integran un gran sistema complejo. Así, sus entradas y las de sus subsistemas incluyen demandas, apoyo u oposición por parte de otros sistemas, éstas a través de diferentes funciones en el proceso de conversión, se convierten en salidas tomando la forma de Leyes, decisiones ejecutivas, reglamentos, programas de gobierno, etc.

La maquinaria gubernamental puede actuar como un sistema abierto en la medida que sus cambios espontáneos o inducidos por el medio ambiente sean relevantes en la modificación de sus estructuras y procesos.

Y actuará como un sistema cerrado, al volverse poco receptiva de las ideas del exterior o interior y no puede o no desea responder a las condiciones sociales, así como a demandas y oportunidades que se presentan, por considerar que no van de acuerdo a sus valores e intereses.

B. La naturaleza y dinámica de la Reforma administrativa.

La reforma administrativa se orienta a hacer de la Administración Pública un organismo social de renovación constante, y mientras existan factores de cambio en el medio externo e interno, será necesario reformar la Administración Pública de tal forma que exista una respuesta a las demandas planteadas.

Por esta razón, es esencial a la naturaleza de cualquier reforma administrativa, la institucionalización de un proceso; es decir que:

- "Las acciones conducentes al cambio tienen que insertarse dentro de un proceso de revisión sistemática, continuada y autosostenida.
- "Tal revisión sistemática tiene que alcanzar a todos los elementos endógenos y exógenos pertinentes al devenir de la propia organización y de la sociedad en su conjunto.
- "Las acciones conducentes al cambio tienen que orientarse no al cambio por el cambio mismo, sino a mantener las respuestas de la organización ajustadas a los cambios en las demandas del medio, esforzándose incluso por anticiparlas.
- "Tal capacidad de ajuste, por otra parte, tiene a su

vez que ser instrumental para influir y guiar las manifestaciones del medio circundante hacia un desarrollo armonizado cada vez más amplio." (1.)

En consecuencia, para conceptualizar la naturaleza de la reforma administrativa, para disminuir su fracaso o poco éxito, se deben incorporar los elementos siguientes:

- "Naturaleza cambiante del medio
- "Relación respuestas-demandas como fuente de ineficacia e ineficiencia del sector público.
- "Tendencia natural a la desadecuación en la correspondencia respuesta-demanda.
- "Distinto ritmo de cambio en respuestas demandas.
- "Tendencia hacia la incorporación de las respuestas al marco de los valores defendibles en el plano psicológico.
- "Deterioro natural de las respuestas al marco de los valores defendibles en el plano psicológico.
- "Papel de la autocrítica y revisión permanente.
- "Difusión de elementos innovadores.
- "Generación sostenida de cambios
- "Influencia normativa al medio, y

- "Institucionalización de procesos contínuos y sostenidos de cambio" (2.)

Para inducir cambios deliberadamente es prerequisite -- esencial, por una parte, comprender la dinámica relativa a las relaciones causales de lo que se quiere cambiar, y por la otra, contar con un esquema lo suficientemente claro y coherente de la situación a la que después del -- cambio se quiere llegar. Cambiar o reformar es transformar una situación existente en otra más deseada.

Interesa por lo tanto a la administración pública responder al dónde, para qué, cómo, con quiénes y para quiénes se administra.

En esta forma, la administración pública, es un organismo social organizado y conducido de tal manera que:

- "Atiende preferentemente a fines sustantivos.
- "Atiende todo lo relacionado con su proceso decisorio, de modo tal que los fines sean alcanzados -- cada vez con mayor intensidad.
- "Tiene en cuenta la red de interdependencia entre el subsistema administración pública y los demás subsistemas de la sociedad, así como la dependen

cia recíproca entre subsistemas sustantivos y de apoyo dentro de la misma administración pública, sopesando en forma realista la intensidad de las relaciones entre los mismos para evitar que las decisiones lleven a implicaciones que resulten en consecuencia imprevistas e indeseables.

- "Compatibiliza fines, objetivos, metas y políticas de los diferentes subsistemas sustantivos y de apoyo, de modo que se maximice la coherencia interna del sistema, evitando seguir cursos de acción que se anulen recíprocamente.
- "Orienta su acción a promover un desarrollo creciente y sostenido del sistema social en su conjunto, compatibilizando tal orientación con un esfuerzo también creciente y sostenido de desarrollo del subsistema administración pública, y
- "Basa su estrategia en una orientación al cambio de comportamientos en el ámbito del propio subsistema administración pública, y en el ámbito de los demás subsistemas componentes de la sociedad con los cuales se vincula"

(3.)

1. Ejecución y efectos de la Reforma Administrativa.

El grado en que la reforma administrativa lleva a cabo el cambio de los componentes del sistema administrativo, - está condicionado por dos dimensiones en las que se puede apreciar la influencia de los efectos de su aplicación. Estas dimensiones son: los alcances del cambio, los cuales en función de la universalidad a la que la reforma se oriente, pueden ser de grado alto, medio o bajo, ya sea que alcance a todos, o la mayoría de los componentes, a pocos o a uno sólo; la otra dimensión es la de la intensidad del cambio, que irá de acuerdo a las innovaciones o cambios que se lleven a cabo con motivo de la reforma que se efectúe. En la misma forma pueden ser, de grado alto, medio y bajo.

En esta forma, podemos encontrar que existen relaciones en el cambio originadas por la ejecución de la reforma.

Se puede construir un diagrama de doble entrada en la que se coloca; en los renglones, la intensidad del cambio, ordenada de acuerdo a su grado de innovación, en forma creciente, es decir, baja, media y alta y en las columnas, los alcances del cambio ordenados en la misma forma.

Así, se pueden encontrar las siguientes combinaciones -

considerando el alcance del cambio al efectuar la reforma, en función de la intensidad del cambio que hay que llevar a cabo con su aplicación; bajo-baja, bajo-media, o medio-baja; medio-media; medio-alta o alto media; o alto-alta.

No se mencionan las combinaciones de alcance del cambio bajo, con un grado de intensidad en el cambio alto, por ser casos muy especiales, es decir que afectando un componente individual, influye de manera intensa en el sistema administrativo en su conjunto; ni las de alcance del cambio alto con un grado de intensidad en el cambio bajo por que es casi ilógica esta situación.

Se puede decir también que la reforma está orientada al equilibrio cuando busca el cambio sincronizado de una multiplicidad de componentes, y se puede orientar al impacto cuando se enfoca a uno solo o algunos componentes que afecta al sistema en general. Aunque, no toda reforma de grandes alcances en el cambio es, o debe ser, orientada al equilibrio; ni la que esta limitada en su intensidad, es o debe ser, orientada al impacto.

2. Objetivos de reforma y tipos de reforma.

Los objetivos pueden ser divididos en externos e internos,

Dror distingue también dos categorías:

Los objetivos dirigidos a la intraadministración, orientados básicamente al mejoramiento de la administración, y los objetivos vinculados con el papel social de los sistemas administrativos y con las políticas y programas que se modifican.

Se pueden identificar tres categorías principales de objetivos según el autor Hahn-Been Lee: Mejoramiento del orden; mejoramiento del desempeño, y; mejoramiento de los métodos. Estos a su vez, implican un diferente tipo de reforma. La reforma procesal que parte del objetivo del mejoramiento del orden, al enfatizar la racionalidad legal y procesal; la reforma técnica que contempla la racionalidad y mejoramiento de los métodos y técnicas administrativas, y; la reforma programática que sigue la racionalidad del desarrollo y está orientada hacia el bienestar del público.

3. Etapas de la Reforma Administrativa.

Una vez que la reforma administrativa por medio de los organismos encargados se ha incorporado activamente al proceso, debe llevar a cabo una participación activa en la toma de decisiones desde el más alto nivel, a través de varias etapas:

(4.)

### Primera etapa. Programación de la Reforma

- Análisis y diagnóstico de la situación administrativa.
- Selección, por parte de las autoridades, de objetivos de la reforma administrativa e indicación de prioridades a alcanzar, en el marco de la situación.
- Determinación de los medios (instrumentos normativos y organismos responsables de orientar, coordinar, ejecutar y evaluar las reformas) y medidas (políticas, programas y proyectos) para alcanzar los objetivos escogidos.

### Segunda etapa. Instrumentación de la infraestructura.

- Implementación de los mecanismos legales y administrativos para la reforma administrativa.
- Integración de las nuevas entidades que se encargarán de promover, estudiar y proponer -en cada institución, sistema o sector- los programas y proyectos de reforma, así como sus normas de evaluación y control.
- Funcionamiento efectivo de esos mecanismos e instituciones; lo cual lleva finalmente a la

### Tercera etapa. Ejecución de reformas concretas.

- Toma de decisiones sobre las propuestas de reforma.

Esto es, lo que para algunos constituye el momento -  
fundamental de las reformas, ya que aún habiéndose -  
cubierto todas las etapas anteriores, la falta de esta -  
decisión hace que la realidad siga igual y no se puedan  
realizar las innovaciones.

Cuarta etapa. Control.

- Medición de los resultados obtenidos.
- Evaluación de los resultados obtenidos, comparándoo--  
los con las metas programadas, con el fin de determi-  
nar si hay o no desviaciones, circunstancias imprevis-  
tas o nuevas posibilidades, así como sus posibles cau-  
sas.
- Sugerencias de medidas correctivas a los órganos de-  
cisorios que puedan modificar las decisiones iniciales  
y redefinir los objetivos propuestos, así como reajus-  
tar o indicar su reformulación a la administración.

4. Instrumentación de los mecanismos de la Reforma Admi-  
nistrativa.

"La historia de la Administración Pública muestra cómo,  
desde sus inicios, se han llevado a cabo diversos inten-  
tos de crear mecanismos para el estudio y mejoramien-

to de la actividad administrativa con vistas a introducir reformas, tanto en el ámbito y responsabilidad de cada dependencia, como en el sector público en su conjunto.

"Una revisión somera de las medidas de reforma realizadas e intentadas a lo largo de casi 150 años, revela que - casi siempre resultaron aisladas. No se mantuvo una - relación de continuidad entre ellas y, generalmente, no - alcanzaron a ser instrumentadas de una manera comple-- ta.

"El principal problema que afrontaron fue la falta de apo - yo y la carencia de órganos o mecanismos técnicos apro - piados para estudiar e implantar las medidas propuestas, así como para propiciar una eficaz participación de todos los niveles de la administración en el proceso de formu - lación y realizaci3n de las mismas.

"Hasta 1930, los titulares de las instituciones solían en-- cargar la función de mejoramiento administrativo a los - jefes de las respectivas unidades internas, lo cual impe - día la acumulación de experiencia y la necesaria continui - dad que permitiera sistematizar los esfuerzos llevados a cabo.

"Uno de los primeros intentos por realizar estudios sobre la eficiencia de los servicios públicos, a partir de un órgano externo a las propias entidades, se registró el 10 de Octubre de 1932, al encomendarse estas facultades a la Oficina Técnica Fiscal y de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"En 1943 se estableció una Comisión Intersecretarial de carácter permanente para los mismos efectos. Cuatro años más tarde se creó, en la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, la Dirección de Organización Administrativa.

"Esta dirección estuvo encargada de efectuar estudios y de recomendar planes al Jefe del Ejecutivo para mejorar la Administración Pública. Si bien esta unidad realizó análisis valiosos sobre los principales problemas de la estructura y funcionamiento del Gobierno Federal, no contó con el apoyo adecuado para cumplir cabalmente los objetivos que tenía señalados.

"La primera unidad de análisis administrativo con características estructurales propias para revisar el ámbito interno de una dependencia, se creó al inicio de los años 50 en el Banco de México. Pocos cambios se experimentaron durante la década de 1954 a 1964.

En este lapso se crearon algunas Unidades de Organización y Métodos, respondiendo a las necesidades particulares de cada dependencia —sobre todo de aquellas que contaban con mayores recursos técnicos y financieros—, pero su influencia no rebasó el ámbito de sus respectivas instituciones, ni tomó en cuenta al conjunto del sector gubernamental.

"En 1958, la facultad de estudiar las reformas administrativas que requiere el sector público pasó a la Secretaría de la Presidencia, la que, en 1965, estableció la Comisión de Administración Pública. Por considerarse im posible resolver todos los problemas que implicaba una reforma administrativa a fondo, a partir de una unidad central de estudios y decisiones encomendada a un pequeño grupo de trabajo, se recomendó que, en cada entidad gubernamental, se estableciera una unidad a la que convencionalmente se llamaría de "Organización y Métodos" (UOM).

Estas unidades estarían encargadas a analizar y proponer medidas de racionalización administrativa, así como de asesorar a los funcionarios responsables de las mejoras internas de cada dependencia. De esta manera se precisaron, de nueva cuenta, las bases institucionales pa

ra iniciar el estudio y reforma de la Administración Pública Federal.

"La creación de estas unidades de análisis administrativo interno se impulsó de 1965 a 1970. Sin embargo, la falta de un instrumento legal que garantizara formalmente su acción como unidades asesoras de cada titular, ocasionó que se les relegara, en ocasiones, al estudio de medidas menores y generalmente aisladas.

"La ausencia de participación y de un apoyo decidido, así como la falta de un acceso directo a los más altos niveles de autoridad, obstaculizó también la acción de estas unidades. Muchas de las medidas de reforma que éstas propusieron, se orientaban a la búsqueda tradicional —actualmente superada— de la "eficiencia por la eficiencia misma". Esto se debió, en muy buena medida, a que no siempre estuvieron vinculadas al proceso de programación del organismo al que se hallaban incorporadas, ni mucho menos, al del sector público en su conjunto.

"Al definir la nueva estrategia para la reforma, el Presidente de la República dictó los acuerdos presidenciales publicados en los diarios oficiales de 28 de enero y el 11 marzo de 1971, con el fin de asegurar la unidad, coheren

cia y orientación programática de los esfuerzos que se lleven a cabo en el futuro.

"Estos acuerdos se basan en la idea de que los cambios administrativos exigen la participación activa y el compromiso de todos los sectores y niveles de la organización gubernamental, así como de la población en general, a fin de que se comparta abiertamente la responsabilidad de su materialización. Esta estrategia supone también vincular los esfuerzos de reforma administrativa con las metas y programas que deben perseguir las dependencias del sector público, en la actual etapa del desarrollo.

"Se acordó así el establecimiento de una Comisión inter - na de Administración (CIDA) en cada entidad del sector público federal, integrada por los responsables de las diversas funciones de la dependencia y presidida directamente por su titular. Las comisiones internas contarán con el apoyo técnico de las Unidades de Organización y Métodos (UOM) y de las Unidades de Programación (UP), a cuya creación se refieren también los acuerdos.

"Estas Comisiones Internas de Administración han sido concebidas para plantear y realizar, en el ámbito interno

de cada entidad, las reformas necesarias para el mejor cumplimiento de sus objetivos y programas, así como incrementar su propia eficiencia y contribuir a la del sector público en su conjunto.

"De esta forma se busca contar con la participación directa y la corresponsabilidad de todos los funcionarios encargados de las atribuciones sustantivas y de apoyo en cada entidad del Gobierno. La experiencia ha demostrado la imposibilidad de lograr un verdadero cambio administrativo, cuando no se cuenta con la activa y decidida colaboración de los propios funcionarios.

"Las Unidades de Programación también formarán parte de la Comisión Interna de Administración, a fin de que los trabajos de reforma administrativa se orienten a la adecuación de los sistemas, estructuras y métodos en función de las metas y programas específicos de cada dependencia. Las Unidades de Programación están encargadas, a su vez, de asesorar a cada titular en el señalamiento de sus objetivos, y en la formulación de sus programas de actividades e inversiones, para lo cual recabarán la información que permita determinar los recursos necesarios para cada caso.

"Las Unidades de Organización y Métodos, con la nueva estrategia, deben quedar ubicadas bajo el mando directo del titular de cada dependencia, o del funcionario en quien éste delegue autoridad suficiente en materia de coordinación y racionalización administrativa. Tienen encargada, asimismo, la misión de auxiliar técnicamente a las Comisiones Internas de Administración en los estudios y proyectos que éstos determinen.

Tanto las Unidades de Programación como las de Organización y Métodos de cada dependencia, se coordinarán técnicamente con la Secretaría de la Presidencia a través de las direcciones generales de Inversiones Públicas, Coordinadora de la Programación Económica y Social, y de Estudios Administrativos. Ésta última habrá de relacionarse con las Comisiones Internas de Administración y mantendrá un estrecho contacto con las Unidades de Organización y Métodos, con objeto de que los trabajos de cada una se ajusten a los programas globales de reforma.

A la Secretaría de la Presidencia corresponde, por último, promover y coordinar el plan global de reforma administrativa. Ha sido facultada para compatibilizar los propósitos y armonizar los esfuerzos de reforma de cada de-

pendencia , así como para establecer los sistemas y normas comunes que se refieran a dos o más instituciones.

"Para que exista una coordinación efectiva en la formulación aplicación y evaluación de las medidas de reforma, se requieren mecanismos adecuados de participación a los distintos niveles administrativos.

"Los comités y comisiones que se promuevan al efecto, procurarán el intercambio de experiencias, ideas e información, que permita armonizar y compatibilizar los proyectos de las instituciones, buscando que las actividades de cada dependencia se encuadren dentro del proceso general de reforma.

"De todo lo anterior se desprende de la necesidad de contar con un programa que permita orientar los esfuerzos de instrumentación de los mecanismos de reforma. Las recomendaciones que habrán de formularse se basarán , por lo tanto, en una amplia comunicación entre el personal de la Secretaría y los funcionarios que participen en cada comité o comisión consultivos. Tal sería el caso de los Comités Técnico-Consultivos de Organización y Métodos de Recursos Humanos; de Capacitación, de Información Estadística, de Adquisiciones, de Consulto--

ría Jurídica y de Procesamiento Electrónico de Datos, entre otros. También se organizarían grupos de trabajo - eventuales o semipermanentes para estudiar sectores, sistemas o proyectos que sean acordados por el Ejecutivo.

5. Programa para la instrumentación de los mecanismos de la Reforma Administrativa.

Objetivo general.

"Establecer o adecuar, en su caso, los órganos y mecanismos que permitan promover e implantar las reformas administrativas que requieran las entidades del Ejecutivo, así como establecer los sistemas de comunicación y coordinación necesarios para compatibilizar el proceso en su conjunto.

Objetivos Particulares.

A corto plazo:

- "Establecer las Comisiones Internas de Administración (CIDA) de cada una de las dependencias e instituciones públicas, encargadas de implantar internamente las mejoras a sus estructuras y sistemas de labores.
- "Establecer o adecuar Unidades de Programación -

(UP), para auxiliar a los titulares de cada dependencia en la determinación de sus objetivos, metas y programas, para lo cual habrán de recabar e interpretar la información económica y social necesaria, orientando el programa de reforma administrativa al cumplimiento de las metas que han sido programadas.

- "Establecer o adecuar Unidades de Organización y métodos (UOM) que asesoren técnicamente a los titulares, a las CIDA y a las Unidades Operativas de cada dependencia, en la revisión, el diseño y la ejecución de las mejoras que procedan en sus estructuras y sistemas de trabajo.
  
- "Establecer el Comité Técnico Consultivo de Organización y Métodos, como mecanismo de participación entre los responsables de las distintas unidades de análisis administrativo de cada dependencia: para facilitar el intercambio de información entre sus miembros; para que se pueda imprimir una mayor integridad y unidad de acción al proceso de cambio, y; para lograr la compatibilización y evaluación de las reformas propuestas,

captando sugerencias en torno de áreas comunes.

- "Establecer o adecuar las unidades de apoyo administrativo que sean necesarias (Sistematización de datos, Recursos Humanos, Capacitación, Contabilidad, entre otras) para auxiliar al mejoramiento y modernización de los sistemas de trabajo de las dependencias, creando los Comités Técnico Consultivos que se hagan necesarios.

A mediano plazo:

- "Proporcionar apoyo técnico e información que permita el desarrollo de las Unidades de Organización y Métodos, y la solución de sus problemas más comunes.
- "Promover y coordinar la ejecución de un programa mínimo, de reformas internas, que sirva a las distintas dependencias como punto de partida o marco de orientación.
- "Elaborar y publicar las guías técnicas y los manuales administrativos que, con base en los trabajos de los Comités Técnico Consultivos especializados, otorguen unidad a los instrumentos --

que habrán de ser utilizados por las Unidades de Organización y Métodos, de Programación, de Información y Estadística, de Sistematización de Datos, de Correspondencia y Archivo, de Administración de Recursos Humanos, de Presupuesto, de Contabilidad, de Documentación y los demás órganos de apoyo.

"Esto permitiría estandarizar prácticas de trabajo y, hasta donde sea posible y conveniente, sentar criterios y convenciones homogéneos para facilitar el intercambio de información y de experiencias". (5.)

#### 6. Las Estrategias en la Reforma Administrativa.

La combinación adecuada de estrategias aplicables a la reforma administrativa es principalmente una función de las circunstancias específicas de cada situación de reforma, las necesidades locales específicas, los recursos disponibles, y el medio ambiente social, político y cultural. Esto hace que se dificulte la existencia de estrategias óptimas de validez universal.

Algunas de las dificultades para la determinación explícita de las estrategias en la reforma administrativa son las siguientes:

- "La determinación de la estrategia de reforma administrativa requiere de personal de alta calidad. Al menos que se decida con base en buenas estrategias, sería conveniente "seguir la corriente", a efecto de impedir al menos errores importantes.

Esto no es necesariamente cierto de la reformas administrativas vistas en su integridad —en algunas situaciones cualquier cambio es mejor que la situación existente—; a su vez, la determinación de estrategias requiere de más sofisticación que muchos otros aspectos de la reforma administrativa.

- "La determinación explícita de estrategias de reforma administrativa incluye una selección clara de una gama de alternativas que son apoyadas por diferentes valores, intereses, organizad ones y personalidades. Por lo tanto, la determinación de estrategias a menudo incluye costos políticos elevados que se reflejan en la conservación de coaliciones, reclutamiento de personal de apoyo, posibilidades de instrumentación, participación, etc.

- "El establecimiento de estrategias de Reforma Administrativa puede fácilmente conducir a cierta - rigidez excesiva, a menos que las estrategias - por sí mismas, sean elásticas y vinculadas a con- tingencias claramente definidas, así como suje- - tas a revisiones periódicas. Es conveniente in- sistir que ésto no implica solamente disponer de personal altamente calificado, sino también de una estructuración política bastante avanzada, a la - vez que de una secuencia en materia de reforma - administrativa.

- "En síntesis, la determinación de estrategias ade- cuadas de reforma administrativa presupone de alguna manera un sistema altamente calificado de - estructuración de políticas —el cual está por lo general ausente precisamente cuando la reforma - administrativa es más urgente— , así, las estra- tegias de reforma administrativa no deben contem- plarse como una infraestructura que provea de un marco rígido para ser instrumentado de manera se- mejante en todos los casos" (6.)

a) Objetivos integrales.

Las diversas características de un sistema administrativo serán más eficaces y eficientes para realizar a su vez diversas funciones y obtener diversos objetivos, si se tiene en cuenta su especificación. Esto será un requisito fundamental de éxito; en esta forma podrá ser más factible el establecimiento de alguna estrategia en particular.

Un conjunto de objetivos posibles de reforma administrativa, son los siguientes:

- "La 'eficiencia administrativa' tradicional, en el sentido de ahorrar recursos a través de la simplificación de formas, cambios procesales, reducción de la duplicación y acercamientos semejantes en organización y métodos.
- "La reducción de debilidades advertidas, tales como la corrupción, el favoritismo, las canonjías políticas y otras más.
- "El cambio de un componente principal específico del sistema administrativo a fin de ajustarse a una imagen ideal. Esto a su vez incluye una gran

variedad de objetivos principales, tales como: introducción del concepto de mérito en el servicio civil; introducción de sistemas de planificación —programación— presupuestación; tendencia hacia el proceso automático e integrado de datos y bancos de información; aumento del empleo del conocimiento científico y muchos más.

Estos objetivos están orientados hacia la administración en sí, al menos en sus efectos directos y sus procesos iniciales. Pero resultan más importantes muchas veces los objetivos de la reforma administrativa enfocada hacia el aspecto social del sistema administrativo y su interrelación con otros componentes del sistema de estructuración de políticas y aun de la sociedad en su conjunto.

Los grupos de objetivos de este tipo incluye, por ejemplo:

- "El ajuste del sistema administrativo a objetos sociales avanzados, como modernización acelerada o la guerra.
- "El cambio de la división de trabajo entre el sis—

tema administrativo (particularmente en niveles superiores) y el sistema político.

Por ejemplo, bien sea en el sentido de reducir el poder de los funcionarios públicos sujetándolo a procesos políticos o incrementando la autonomía profesional del sistema administrativo y robusteciendo su influencia en la elaboración de políticas.

- "El cambio de las relaciones entre el sistema administrativo y la población o segmentos específicos de la misma. Por ejemplo, através de la readjudicación de centro de decisión ('centralización' vs. 'descentralización'), 'democratización' en el sentido de participación y 'democratización' en el sentido de hacer a la composición del personal como un reflejo de los diversos segmentos de la población" (7.)

b) Límites.

La administración pública, opina Dror, es un sistema complejo; él a su vez es un subsistema de un número de sistemas más amplios - tales como el sistema político y el sistema social en su conjunto. A su vez, varios subsistemas del sistema administrativo son com-

ponentes de una variedad de otros sistemas.

Así, las asociaciones profesionales y los empleados - administrativos forman parte de organizaciones laborales y del sistema de recursos humanos y se presenta una multiplicidad de unidades localizadas entre los sis temas administrativos y otros.

Por ejemplo las empresas paraestatales se ubican entre la administración pública y la empresa privada; diversos asesores privados trabajan bajo contrato del gobierno, los productores privados son fuente principal de abastecimientos de la administración pública. Son entidades que no se clasifican con facilidad en el interior o exterior del sistema administrativo. El ciudadano es también un objeto de la administración en algunos casos, formando parte de la misma y en otros, recibiendo sus beneficios.

Esto limita a la estrategia y práctica de la reforma administrativa y restringe el dominio de instituciones que debe ser considerado como los objetos adecuados de reforma administrativa.

Por ejemplo;

- "Los políticos y las instituciones políticas. La interfase entre políticos y las instituciones políticas por una parte y el sistema administrativo por la otra, es tan cercana que muchos aspectos del sistema administrativo no pueden ser modificados sin cambiar a su vez las instituciones políticas. Así, el sistema de canonjías y corrupción no puede ser tratado através de cambios limitados a la administración. Más aun, en relación con diversos aspectos del sistema administrativo, la interacción entre éste y las instituciones políticas es tan intenso que el cambio que se restringe a los sistemas administrativos es inútil y, a menudo, contraproducente.
  
- "Las instituciones académicas. Un factor principal que modela la calidad del servidor público, lo constituyen los requisitos necesarios de los candidatos para su reclutamiento. Estos a su vez, se ven influidos de manera importante por los egresados de las instituciones académicas (y, la demanda concurrencial). Aquí se presenta una interfase principal entre el sistema administrativo

y las instituciones académicas, que demuestra la importancia de considerar algunas veces a estas últimas dentro del límite de las reformas administrativas.

- "Instituciones legales. Resulta bastante importante el papel de las instituciones legales en su relación con el sistema administrativo. Las funciones de las instituciones legales están reconocidas generalmente para: Controlar la discrecionalidad administrativa, especialmente cuando se incluyen derechos individuales; instrumentar reglas de conducta, tales como sanciones penales ... funciones sociales importantes entre la corte y la administración... De ahí, por tanto, la importancia de las instituciones legales como uno de los límites que debe reconocerse a la reforma administrativa, resultando necesario al mismo tiempo rechazar la tendencia de algunos países para contemplar todo proceso de reforma administrativa principalmente desde una perspectiva legal estricta, que resulta demasiado estrecha y de corto alcance para ser útil.

"El público. Más difusos pero más importantes son los problemas de incluir algunos aspectos del público dentro de los límites de la reforma administrativa. La presencia de nuevos procedimientos que incluyen contacto con el público (tales como, la computación de los impuestos o de la seguridad social), la lucha contra la corrupción, la inclusión más intensa del público en una toma de decisiones participativa, el cambio de las bases de reclutamiento en el servicio civil -representan algunas ilustraciones entre los cambios administrativos, cuyo éxito depende sobre todo de cambios en el público-. Las consideraciones ideológicas y políticas, por lo general, son causa de sospecha de intentos para influir al público; por lo tanto, un tratamiento muy cuidadoso es esencial para definir los límites de la reforma administrativa con aspectos relativos de la conducta pública, de las opiniones y de las actitudes" (8.)

c). Bases teóricas.

En este punto, es necesario considerar la importancia de basar a la reforma administrativa en las teorías só

lidas, de acuerdo al conocimiento y la experiencia disponibles.

d) Adopción de los instrumentos de Reforma.

La selección y adopción de los instrumentos de reforma y su ubicación, permite que las estrategias de reforma se traduzcan en planes y acciones de la reforma misma, es un requisito esencial, ya que existe la tendencia a; ignorar muchos instrumentos de reforma disponibles; a limitarse en la identificación o invención de instrumentos de reforma ignorados o desconocidos, pudiendo ser algunos después de probados, muy eficaces y eficientes; a no probar y evaluar los instrumentos conocidos y disponibles en otras dimensiones de estrategia.

e) Implantación y Evaluación.

Antes de llevar a cabo la implantación de alguna estrategia de reforma, o bien de algún programa de reforma, es necesario llevar a cabo una evaluación, para poder detectar las faltas que se pueden presentar, haciendo fracasar cualquier intento de reforma administrativa.

"Las faltas principales se pueden presentar en virtud

de que una administración intenta realizar cosas que no puede hacer (objetivos inalcanzables), o los esquemas administrativos no permiten a los administradores realizar aquello que tienen que hacer (estructura obstructiva), o algún componente no está cumpliendo con el trabajo que se le ha asignado (ejecución inadecuada).

i Objetivos inalcanzables.

- "Se desconocen los objetivos, están indefinidos o abstractos.

- "Los objetivos son ideales, perfecciones, más allá de la capacidad humana normal.

- "Un exceso de inhibición es responsable de tratar de hacer demasiado a la vez.

- "La preocupación intensa reduce la capacidad y amplía la brecha entre el prospecto y la ejecución.

- "La optimización de los subsistemas perjudica la optimización del sistema.

- "Cargas anormales se confían a administradores sin el apoyo social adecuado.

- "La cultura administrativa o la infraestructura son incapaces de apoyar a los administradores en

el cumplimiento de las expectativas públicas.

- "Los objetivos administrativos están en conflicto con otros objetivos sociales.

ii Estructura obstructiva.

- "El número de componentes es inadecuado, hay de masiados o muy pocos.

- "El arreglo de componentes es inadecuado para la tarea, siendo demasiado jerárquico, demasiado colegiado o desarticulado.

- "Las relaciones entre los componentes son innecesariamente complicadas.

- "Se presentan rupturas en la comunicación.

- "Modelos extranjeros son copiados, sin la adecuada apreciación de la infraestructura de apoyo.

- "No se separan componentes incompatibles y no cooperativos y no existe una maquinaria que los reconcilie.

iii Ejecución inadecuada.

- "Los ciudadanos no saben qué se espera de ellos y en consecuencia no ejecutan sus tareas de acuerdo con las expectativas.

- "Los ciudadanos carecen de la calificación necesaria y de las condiciones para realizar sus tareas.

- "Los ciudadanos forman en su mayoría grupos desleales e inadecuados que sabotean el esfuerzo cooperativo.

- "Los ciudadanos carecen de incentivos para una ejecución eficaz de sus tareas.

- "Se desperdicia el talento.

- "La orientación de los servicios se distorciona en beneficio propio.

- "La gerencia científica y las ciencias gerenciales se emplean de manera inadecuada.

- "No están previstas las técnicas de autoevaluación, corrección de error y aprendizaje adecuado de la experiencia.

"Un diagnóstico correcto incluye la superación de todas estas faltas en el sistema, a la vez que jerarquiza la importancia para la acción antes de decidir sobre un programa de reforma" (9.).

C. El contexto de la Administración Pública.

Para que la administración pública tenga una actuación adecuada, deben existir diversas demandas del medio circundante.

La coincidencia de estas demandas y los servicios ofrecidos, hacen más eficaz y eficiente el proceso de toma de decisiones, ya que el medio facilita u obstaculiza la actuación de la administración en función de los objetivos demandados por él, y los productos ofrecidos por la administración para lograrlos.

La administración pública con base en diversos insumos, como son: recursos humanos, financieros, materiales, científicos, tecnológicos, etc., lleva a cabo diferentes procesos administrativos tales como la planificación, organización, dirección, coordinación, comunicación y control, a través de los cuales se logran diferentes procesos operativos para manejar y administrar adecuadamente los diversos insumos que servirán de apoyo a las actividades sustantivas, logrando de esta forma optimizar la acción de la administración pública.

V. EL MEDIO AMBIENTE DEL SISTEMA.

El medio ambiente del sistema es lo que está fuera del sistema, es decir, está fuera de su control e influye en la actuación del mismo.

En muchas ocasiones es difícil determinar lo que forma parte o no

del medio ambiente del sistema, este problema necesita revisarse sistemática y cuidadosamente para evitar el fracaso de la administración pública.

Se pueden distinguir diversas formas en que el medio ambiente influye en la administración. Tenemos por ejemplo, que las relaciones sociales y los grupos de poder muestran poca disposición al cambio y los valores dominantes son en buena medida inmutables, asimismo el desarrollo profesional y técnico no es ni suficiente ni adecuado.

Esta situación implicará que la administración se vea limitada y que sus cambios internos, en relación con el poco impulso del exterior, sean mínimos o simplemente no se presenten.

Por el contrario, si se tiene un medio ambiente en el que se haya desarrollado un alto sentido profesional y técnico, básicamente esto -- promoverá el cambio, el cual estará sujeto a innovaciones ejercidas por la presión de este ambiente, pero probablemente se mantenga una relación estática por parte de las instituciones sociales y grupos con los que se relaciona la administración, provocando esto únicamente un grado de cambio de naturaleza profesional y técnica.

En la misma forma, puede existir un medio ambiente en el que la -- participación de grupos o ciudadanos, tenga efectos considerables en los procedimientos externos de la administración e influyan en una --

forma directa o indirecta en sus procedimientos internos.

También puede darse el caso, de que el cambio rápido de una situación ambiental a otra, tanto en el ámbito político integral, como en el social y posiblemente en el económico, origine un alto grado de confusión en la administración pública.

Desde la segunda guerra mundial, el número de factores ambientales externos ha ido en aumento casi en una progresión geométrica. Estas influencias han tomado la forma de cambios institucionales en los gobiernos federal, estatal y local, nuevas prácticas industriales y diversos grupos sociales poderosos. En particular, se da importancia a la presencia de factores económicos, legales, políticos, científicos, tecnológicos e internacionales en el ambiente en que debe competir la administración y llevar a cabo su actuación, por lo tanto, sirven de limitaciones a las decisiones administrativas.

Dentro del ambiente total, existen presiones crecientes no sólo de parte de instituciones externas, sino también por grupos de intereses particulares, tales como los sindicatos laborales, abastecedores, etc., sin embargo esto ha sido útil pues la administración se ha observado a sí misma, a través de estas presiones, como parte de una perspectiva total y en cierta forma, la predicción y previsión de esas tendencias, así como su adaptación a ellas, forma parte de su proceso de toma de decisiones.

## VI. RECURSOS DEL SISTEMA.

Los recursos del sistema, se encuentran dentro del sistema, son los medios que utiliza para llevar a cabo sus funciones, y al contrario - del medio ambiente, son las cosas que el sistema puede cambiar y - utilizar para su propio provecho.

El sistema puede decidir así, quiénes deben trabajar, en qué lugar y bajo qué condiciones, asimismo, puede decidir cuánto y cómo debe - gastarse en las diversas actividades o cuánto tiempo deberá emplear en ellas.

La administración pública podrá a través de un sistema de información saber sobre el uso que se le da a los recursos y la oportunidad para optimizar los mismos.

Asimismo, apreciará los avances tecnológicos para ayudar a incrementar sus recursos, por ejemplo las capacidades de las computadoras.

En la misma forma, el sistema por medio de investigaciones y desarrollo, podrá crear mejores recursos o mejorar los ya existentes, por ejemplo: cierto tipo de equipo, materiales, o funciones específicas.

Por medio del entrenamiento y capacitación, podrá mejorar la actuación

del personal administrativo y mediante diferentes actividades políticas, podrá incrementar su presupuesto y potencial de inversión, así como su actuación.

A. Administración de Recursos Humanos.

La administración de recursos humanos debe enfocarse hacia los problemas que se presentan antes del reclutamiento y selección de personal y durante el proceso mismo de la contratación.

En la misma forma, se debe preocupar por los problemas que implican la capacitación y desarrollo y los relativos a su bienestar y aquellos que resulten de su relación de trabajo, con el fin de optimizar la productividad del mismo y así poder reconocer y satisfacer los motivos por los que las personas se ven impulsadas a trabajar.

"Administrar el personal, es dirigir personas. Esta función se lleva a cabo primordialmente por medio de la supervisión directa y estableciendo políticas oficiales" (1.).

En esta definición, el elemento dirección se considera importante, ya que la administración pública dirige a su personal y establece las políticas de su actuación.

En la misma forma, realiza una serie de funciones para que --

exista; la seguridad, el profesionalismo, el espíritu de colaboración y la valoración en el desempeño del trabajo de los servidores públicos. Así, tenemos que:

"Hay ciertas funciones básicas que pertenecen naturalmente a la división de personal, tales como la colaboración adiestramiento, traslados, ascensos, administración de sueldos y salarios, valoración del trabajo, conceptualización del mérito, medidas de seguridad y recreo....."

(2.)

Así, la administración pública, busca la satisfacción de sus trabajadores y al mismo tiempo se preocupa por alcanzar sus objetivos, a través de su trabajo, es decir;

"la administración de personal es un código sobre las formas de organizar y tratar a los individuos en el trabajo, de manera que cada uno de ellos pueda llegar a la mayor realización posible de sus habilidades intrínsecas, alcanzando así una eficiencia máxima para ellos mismos y para su grupo, dando así a la empresa de la que forman parte, una ventaja competitiva y, por ende, sus resultados óptimos"

(3.)

Al mismo tiempo, la administración pública, debe llevar a cabo todo un proceso administrativo con el fin de: Planear los recursos humanos necesarios, organizar estos recursos, ejecutar las medidas tendientes a su reclutamiento, selección --

capacitación y desarrollo y ejercer el control sobre los mismos es decir,

"La administración de personal debe proporcionar la adquisición, el desarrollo y mantenimiento de la fuerza de trabajo, así como la ejecución de las funciones que son parte en este -- proceso administrativo." (4.)

La administración pública necesita saber cuántos trabajadores prestan sus servicios en sus instituciones, el lugar en donde lo desempeñan, sus conocimientos y habilidades, etc.

Es decir, necesita prever sus necesidades futuras para poder establecer programas de: reclutamiento y selección; ascensos y traslados; capacitación y desarrollo, y; administración de sueldos y salarios.

"Los hechos nos demuestran que en la mayoría de las instituciones públicas se preocupan por resolver sus necesidades inmediatas y solamente en muy pocas, coordinan esas necesidades con las del personal. En lo referente a planeación de recursos, la inmensa mayoría de los organismos no la utilizan o no la aplican en virtud de que su finalidad no está muy clara aún: Su propósito fundamental es detectar y calificar las necesidades actuales y futuras de recursos humanos" (5.)

En cuanto a reclutamiento y selección, la administración pública debe consolidar su organización, de tal forma que pueda en lo posible, apesar de los problemas políticos y técnicos, llevar a cabo una correcta utilización de los recursos humanos. Debe, por lo tanto, saber: qué tipo de personal requiere, a qué nivel profesional y técnico; cuántas personas necesita; si las puede seleccionar y reclutar dentro o fuera de sus instituciones o en ambas partes, y; los métodos para seleccionar el personal más adecuado en cada caso de acuerdo a las necesidades concretas de la administración, ya que:

"El abastecimiento de personas calificadas determina el éxito en la gestión (administrativa), de la misma manera y con más o menos la misma precisión, que el abastecimiento de dinero o materiales" (6.)

Por otro lado, el establecimiento de políticas de ascensos y traslados, es importante en la administración, para proveer a los niveles superior y medio, de personas más preparadas y para que sirva de estímulo a sus actuaciones, y al mismo tiempo se puedan cumplir con las necesidades originadas por movimientos de expansión o crecimiento, que plantea la especialización o las reformas;

Este tipo de situaciones implica que se debe contar con una polí

ca de traslados que evite desperdiciar las capacidades de personal bien preparado, y supone también, la aplicación de un programa sólido de capacitación de manera que se garantice el buen desempeño de las labores al hacerlas intercambiables en un momento dado por un grupo determinado de trabajadores que podrían clasificarse como 'equipos de trabajo' atendiendo a la naturaleza de su labor y a la responsabilidad que confrontan.

La capacitación y desarrollo, es un instrumento que la administración pública emplea para mejorar el rendimiento actual y futuro de su fuerza de trabajo, y debe seguir los lineamientos siguientes:

"La capacitación:

- Debe orientarse a dotar a los servidores públicos de los conocimientos y habilidades para el desempeño eficiente de su trabajo, pero finalmente procurará afirmar en consecuencia los valores nacionales y crear y fortalecer sus vínculos verdaderos con los intereses de la sociedad a la cual pertenecen y están obligados a servir.
- Es una función que obligatoriamente deberán realizar las dependencias de la administración pública, como requisito indispensable para la constante superación de los conocimientos, habilidades y aptitudes de los trabajadores

y, por ende, para la más eficaz prestación de los servicios públicos.

- Debe ser una función permanente y sistemática en la que se apoye la modernización de la administración pública, así como el fortalecimiento del espíritu de servicio de los trabajadores y de su voluntad de contribuir a transformar las estructuras de las instituciones en la medida que lo exija el proceso de desarrollo económico y social del país.
- Deberá estar orientada en los sentidos:

Formativo

- Para generar en los servidores del Estado actitudes críticas y creativas que contribuyan al mejoramiento permanente de la administración pública.
- Para transmitir o actualizar los conocimientos, o bien, para la creación o adaptación de habilidades específicas, en los diversos campos científicos y técnicos que concurren en la administración pública, tanto para garantizar un mejor desempeño de las tareas actuales como para responder a las demandas cambiantes del servicio.

- Informativo

- Para que las normas jurídicas y administrativas que regulan el funcionamiento de la administración pública sean adecuadamente comprendidas e interpretadas y satisfactoriamente observadas.
- Para que la estrategia del desarrollo y sus programas específicos sean difundidos ampliamente y se fortalezca el sentido de participación y de trabajo en equipo.
- Los programas de capacitación deberán ser útiles para:
  - Subsanan deficiencias que, en el cumplimiento de funciones genéricas o específicas de la institución, se reconozcan como atribuibles a conocimientos insuficientes, habilidades limitadas o actitudes inadecuadas en los servidores públicos.
  - Desarrollar las aptitudes potenciales del personal, de manera que en el futuro tanto la administración pública como los individuos que la integran puedan, asumir mayores y más complejas responsabilidades.
- Debe ser un proceso que esté presente en todo el tiempo de ocupación del empleado, desde su ingreso hasta su retiro de la función pública.

- Los programas de capacitación que se realicen en el sector público deben ser considerados como inversiones recuperables en incrementos paulatinos de la eficiencia del personal al servicio del Estado y, por lo tanto, en la mayor eficacia de los organismos públicos y en el mejoramiento de la imagen que ante la ciudadanía proyecta el sector público.
- Debe ser una actividad continua de los empleados públicos y buscará propiciar un efecto multiplicador de la misma, a fin de lograr su extensión al mayor número de ellos. Para este efecto, todo aquel que posea la capacidad necesaria en algún campo de la actividad pública, especialidad o disciplina, estará obligado a transmitir sus conocimientos y experiencias a otros trabajadores.
- Para los fines señalados en el punto anterior, en cada dependencia u organismo se integrarán las técnicas básicas de la enseñanza para adultos.
- Para convertir la capacitación en un proceso institucional, cada entidad del sector público debe contar con una unidad que realice básicamente las funciones siguientes:
  - Identificación de necesidades de capacitación, por sec

tores administrativos y técnicos, niveles jerárquicos y posiciones individuales.

- Ordenamiento y jerarquización de dichas necesidades.
- Diseño, organización, ejecución y coordinación de programas de capacitación para atender las necesidades identificadas, en función de los recursos disponibles.
- Evaluación periódica de las actividades realizadas.
- Debe operar en estrecha colaboración con todas las unidades administrativas establecidas en la dependencia u organismo, y corresponsabilizarse en el estudio, diseño, coordinación y evaluación de los programas de capacitación que se desarrollen" (7.).

En cuanto a sueldos y salarios, es necesario diseñar, aplicar y mantener un sistema de remuneraciones que satisfaga tanto los intereses del personal contratado, como los de la administración en general; es decir, que sea equitativo y vaya de acuerdo a los trabajos desempeñados; que sea adecuado y de acuerdo a los salarios promedios que se pagan en el mercado, y; que eleven la capacidad adquisitiva del trabajador.

B. Administración de recursos financieros.

La administración financiera, consiste fundamentalmente, en la previsión de las necesidades actuales y futuras de recursos financieros.

Por lo tanto, un concepto de administración financiera dentro del contexto del sector público mexicano, sería la siguiente:

"La administración financiera consiste en obtener oportunamente y en las mejores condiciones de costo, recursos monetarios para cada unidad orgánica de la institución que se trate, con el propósito de que se ejecuten las tareas, se eleve la eficiencia en las operaciones y se satisfagan los intereses de quienes reciben el servicio público" (8.).

Dentro de esta función, se ubica fundamentalmente el presupuesto por programa, que obedece a una estructura programática por unidades organizacionales; para facilitar su integración, su revisión, su aprobación y las acciones correctivas.

El presupuesto por programas presenta una orientación clara y objetiva de la política económica y fiscal de una entidad, a través del establecimiento de programas y la clasificación de gastos de funcionamiento e inversión. Contiene una distribución por sectores o funciones y señala los programas a realizar, tomando como base las metas establecidas.

Para el cumplimiento de los programas, el logro de los objetivos señalados y las labores que deben efectuarse, se distribuyen los montos entre las distintas secciones; formándose así diversas categorías dentro de los mismos programas, como son: los subprogramas, actividades, proyecto, etc.

Las actividades de un organismo, se establecen con la ayuda del presupuesto por programas, y su ejecución se lleva a cabo en plazos no mayores de dos años, es decir, son programas específicos y de acción inmediata, que es una de las finalidades de este tipo de presupuestos.

La administración pública ha visto la conveniencia de utilizar el presupuesto por programa por considerarlo una eficaz herramienta de planificación y desarrollo.

Veremos en forma breve algunas consideraciones respecto a las ventajas de la presentación uniforme del presupuesto por programa, su concepto, estructura, implantación, la diferencia con el presupuesto tradicional y sus ventajas y limitaciones.

"Ventajas en la presentación uniforme de programas dentro de un sistema presupuestario;

- "Podría hacerse una comparación entre los programas de los sectores de la actividad pública con base en concep

tos uniformes de presentación.

- "Mejor apreciación de los beneficios del programa y sus costos, lo que permitiría determinar los grados de preferencia de un programa respecto a los demás.
- "Sería factible estudiar el grado de compatibilidad y consistencia interna de cada programa, ya que mostrarían las metas, los medios para alcanzarlas y el costo total del programa. El establecimiento del coeficiente de rendimiento de los recursos, permitiría medir el grado de eficiencia con que se les está empleando y así determinar la consistencia entre las metas y los medios.
- "Sería viable establecer una coordinación entre los programas de acción a corto plazo y los proyectos de desarrollo a largo y mediano plazo, mediante una adecuada estructuración de los programas presupuestarios.
- "Facilitaría identificar y medir los costos finales de las actividades específicas, tanto en términos generales, como unitarios.
- "Mejor control de los resultados y contabilización de gastos, estableciendo una comparación entre gastos pro-

yectados y gastos efectivos; entre metas propuestas y las alcanzadas, para evaluar la eficiencia de operación del organismo.

1. Concepto de presupuesto por programas.

"Según la división fiscal de la Naciones Unidas, el presupuesto por programas es un sistema en que se presta particular atención a las cosas que un gobierno realiza, más bien que a las cosas que adquiere.

Tales como: Servicios personales, provisiones, equipos, medios de transporte, etc., no son naturalmente, sino medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones, que pueden ser carreteras, escuelas, casos tramitados, etc.

"El presupuesto por programa es un conjunto de técnicas y procedimientos que sistemáticamente ordenados en forma de programas y proyectos, muestran las tareas a efectuar, señalando objetivos específicos y sus costos de ejecución, además de racionalizar el gasto público, mejorando la selección de actividades gubernamentales.

"En la programación presupuestaria, el presupuesto por programas es el instrumento que cumple el propósito de combinar los recursos disponibles en el futuro inmediato, con las metas a corto plazo, creadas para la

ejecución de los objetivos de largo y mediano plazos.

2. Etapas en la implantación de un sistema de presupuesto por programas.

- "Fijación de las cuotas del ingreso nacional que absorverá el sector público y establecimiento de cuotas para distribuir los recursos en las diversas dependencias, distinguiendo entre las partidas que se destinarán a inversiones y los fondos de consumo.
- "Elaboración de programas de trabajo, procurando definir la responsabilidad de los funcionarios respectivos.
- "Examen de la estructura administrativa, con el objeto de responsabilizar a cada departamento de un programa completo, o parte de él.
- "Definición de metas a alcanzar dentro de cada programa o actividad.
- "Organización de un sistema de informes internos; de suerte que puedan comprarse los resultados que se obtengan, con el programa establecido.
- "Elaboración de registros contables, en que puedan adaptarse los diferentes conceptos a la estructura mis

ma de los programas, clasificando los gastos en unidades representativas del trabajo realizado.

3. Procedimiento para la implantación de un presupuesto por programas.
  - "Obtener el apoyo de las autoridades políticas para la aplicación del sistema de presupuesto por programas.
  - "Formar un grupo de trabajo al nivel de la oficina central de presupuesto que tenga a su cargo el diseño del sistema de presupuesto por programas, que se aplicará de acuerdo con las condiciones de cada país, y proceda a hacer sugerencias acerca de la lista preliminar de programas que ejecutará cada Ministerio. Debería ser éste un grupo inicial para organizar una unidad de programación presupuestaria en la oficina central de presupuesto.
  - "Organizar seminarios para adiestrar funcionarios de los ministerios y sus dependencias, así como de los organismos descentralizados y elaborar, en cooperación con ellos, las modalidades de aplicación del sistema en sus respectivas dependencias.
  - "Preparar manuales, instructivos y formularios para

que los distintos servicios públicos confeccionen sus programas y peticiones de gastos.

- "Difundir las técnicas presupuestarias en los distintos niveles de la administración y de la opinión pública.
- "Crear incentivos para los funcionarios públicos a fin de estimularlos en la promoción del nuevo sistema.
- "Proporcionar asistencia técnica a las unidades ejecutoras de programas para la preparación de los programas y peticiones de gastos, colaborando con ellas en la contestación de los formularios y en el cumplimiento de los instructivos.
- "Por último, coordinar los distintos programas entre sí y preparar el proyecto de presupuesto, conforme a las técnicas de presupuesto por programas.

4. Diferencia entre el presupuesto tradicional y el presupuesto por programa.

"El presupuesto por programas, es un nuevo concepto de aplicación de la técnica presupuestal, y aunque los resultados que se obtienen con su implantación son más ob-

jetivos en los organismos gubernamentales, empresas -- descentralizadas, entidades estatales, etc., su uso no - está limitado a ellas, ya que puede adaptarse a cualquier tipo de negocios con resultados satisfactorios.

"Se considera como una innovación, por la forma en que presenta los conceptos tradicionales, característicos -- del presupuesto público, ya que los gobiernos primero - estiman sus gastos, y después estudian la forma de allegarse recursos para satisfacerlos, pero esa estimación, que en el presupuesto normal está representada exclusi- vamente por cifras, soportadas por estimaciones que se basan en estudios estadísticos y proyecciones de hechos - pasados o probables sucesos futuros, en el presupuesto por programas se convierten en planos perfectamente es- tructurados, que analíticamente expuestos, muestran -- programas fundamentados en aquellas actividades que el gobierno debe realizar para poder subsanar las necesida- des de los gobernados.

5. Ventajas.

- "Existe una mejor planeación del trabajo, puesto que - se hacen estimaciones sobre la actividad de cada pro- grama, los funcionarios deben decidir la cantidad de -

servicios que deberán prestar en el ejercicio, indicando el costo de cada uno de ellos.

- "Se acumula información indispensable para hacer revisiones constantes, en donde se puede apreciar si los planes se están cumpliendo.
- "A través de los índices de aprovechamiento, que se desprenden sus actividades, se evalúa la eficiencia en operación de cada una de las dependencias encargadas de la ejecución de los proyectos.
- "También por medio de los índices de rendimiento, se facilitan las decisiones tendiente a disminuir los costos.
- "Es más fácil detectar las funciones que se duplican, en cuanto a que todos los programas se encuentran debidamente controlados.
- "Y por último, por su estructura, es más comprensible para el público en general, y hasta para la misma persona que lo elabora.

6. Limitaciones.

- "Debido a que la medición de resultados está basada -

en aquellas actividades gubernamentales que pueden -- catalogarse como cosas hechas, puede prestarse a con fusiones por parte del programador del presupuesto, bien porque las metas que elija no sean representati-- vas, o porque las cosas realizadas no sean aplicables a algún programa.

- "Ocasiona que se pueda pensar que todas las activida-- des estatales son medibles, aun cuando muchas de ellas sean realmente inmateriales, haciendo que pueda dár sele demasiado interés a algo que no lo tiene, o por - el contrario, despreocuparse de las actividades de vi- tal importancia". (9.)

#### 7. Programas de inversiones.

En la misma forma, las entidades del sector público de-- ben elaborar su programa de inversiones para fijar los - criterios que deben regir dichos programas y algunas - modalidades que deben observarse en su elaboración:

- "Acelerar el desarrollo económico y social del país;
- Lograr, junto con la inversión privada, un incremen-- to de la producción que supere el aumento de la pobla- ción nacional;

- Obtener una mejoría en los niveles de vida de todos los mexicanos;
- Crear nuevas fuentes de ocupación para absorber el creciente número de trabajadores y ampliar el mercado interno;
- Corregir la desigual distribución del ingreso nacional entre la población, para extender las oportunidades de progreso y bienestar a grandes sectores nacionales;
- Conseguir el desenvolvimiento económico de las diversas regiones, estimulando preferentemente las zonas menos desarrolladas y aquellas con abundancia de recursos naturales y muy necesitadas de inversiones, como medio de alentar una mejor distribución de la población con fines productivos;
- Fomentar las actividades y ramas económicas que más requiera el país para su desarrollo equilibrado;
- Alcanzar el progreso económico y social de México con estabilidad monetaria;
- Fortalecer la balanza de pagos estimulando las exportaciones;

taciones de bienes y servicios y, cuando ello fuese posible, sustituyendo importaciones por artículos de procedencia nacional.

"Por otra parte, los criterios que normarían la configuración de los programas son:

- Que las inversiones tengan una elevada productividad económica y social;
- Que independientemente de los rendimientos económicos de las inversiones, se tome en cuenta también el número de habitantes que se beneficiarán con las obras
- Que se comprenda no sólo la construcción de obras nuevas sino en forma significativa la conservación y mantenimiento de las obras existentes, para que éstas preste constantemente un servicio eficaz;
- Que se dé preferencia a la terminación de obras en proceso de construcción;
- Que se proyecten inversiones complementarias entre sí, a fin de aprovechar al máximo los beneficios de las obras realizadas;
- Que dicho programa no se disperse innecesariamente

te en muchos proyectos, ni se prolongue más de lo re querido su terminación; por el contrario, que tienda a concentrarse en un menor número de obras para - que éstas comiencen a servir a plazo más corto;

- Que no sólo se comprenda la construcción de obras - principales, sino también de obras secundarias o acce sorias que sean fundamentales para poner aquélla en servicio;
- Que en el propio programa de inversiones se incluyan todos los gastos previsibles, a fin de que las dependen cias, organismos y empresas, según el caso, no soliciten ulteriormente ampliaciones presupuestales, ni demanden financiamientos, ni realicen gastos que, -- siendo por su naturaleza previsibles, no fueron tomados en cuenta en su oportunidad.

"Gradualmente fueron introduciéndose otras modalidades para hacer más eficiente las programaciones de las inver siones y, sobre todo, para hacer más productivas las -- propias inversiones, através de principios normativos - para:

- Anualizar el ejercicio de las inversiones públicas. A

partir de ese entonces, las autorizaciones sólo tendrían vigencia en el año en que fueron expedidas, y por lo mismo sólo podrían comprender el monto de los recursos susceptibles de erogarse físicamente durante su vigencia.

- El análisis de los proyectos se realiza en paralelo con su posible financiamiento, asegurándose con ello que cada inversión aprobada esté debidamente respaldada con los recursos necesarios y más convenientes para su ejecución, dentro del manejo de la política financiera del país.
- Abre el diálogo permanente entre los responsables de cada campo particular de actividad del sector público con el organismo coordinador, camino indispensable para una superación continua en los sistemas de evaluación y análisis de los propios proyectos.
- El análisis global de las inversiones facilita la coordinación entre las distintas tareas, la coherencia entre los programas de los distintos sectores y la secuencia más adecuada para propiciar el desarrollo regional.

"Este mecanismo permitió la superación de muchos problemas en el ámbito de la programación y en el ejercicio de las inversiones, al grado que mereció el reconocimiento de instituciones internacionales de prestigio como el Banco Mundial.

8. Política actual de inversiones.

"La administración, se ha preocupado por establecer un sistema de programación participativa. Esta consiste en que las tareas que debe realizar cada entidad del sector público, deben definirse dentro de cada una de las entidades atendiendo a los objetivos nacionales de política económica, que fueron establecidos desde el principio. Estos objetivos son:

- Acelerar el ritmo de crecimiento de la producción.
- Elevar el nivel de ocupación.
- Mejorar la distribución del ingreso, y
- Fortalecer la independencia económica.

"Estos objetivos, comunes a toda la política del sector público en materia económica, tienen la mayor relevancia en la formulación de los programas de trabajo de las entidades del sector público, sobre todo por lo que se refiere

re a inversiones." (10.)

C. Administración de Recursos Materiales.

"Los recursos materiales o físicos resultan fundamentales para el éxito o fracaso de una gestión administrativa. Lo básico en su administración es lograr el equilibrio en su utilización.

Tan peligroso para la organización es su escasez como su abundancia. Cualquiera de las dos situaciones resulta antieconómica.

'La administración de los recursos materiales consiste en obtener oportunamente, en el lugar preciso, en las mejores condiciones de costo, y en la cantidad y calidad requeridas, los bienes y servicios para cada unidad orgánica de la institución de que se trate, con el propósito de que se ejecuten las tareas, de elevar la eficiencia en las operaciones y satisfacer los intereses de quienes reciben el servicio público'

"Este sería un intento de conceptualizar a la administración de recursos materiales dentro del ámbito del sector público. Como toda práctica administrativa, la administración de los recursos materiales requiere de la realización de cuando menos las siguientes funciones:

- Planeación de bienes y servicios. La base de esta función consiste en prever las necesidades actuales y futuras

de bienes o servicios para la organización.

Esta función resulta de primordial importancia puesto -- que de su buen resultado depende el eficiente funcionamiento de la institución en su conjunto. No es suficiente, en tonces, contar con recursos humanos y aún con los financieros, si no se obtienen oportunamente los bienes o servicios.

La planeación de bienes y servicios necesarios nos va a -- revelar la cantidad y calidad de los mismos, para qué lugares, en qué plazos, con qué costos, características -- técnicas, especificaciones y la jerarquía que les corresponde en un programa determinado. Desde luego que toda función descansa en un plan global, institucional para lapsos perfectamente definidos.

- Investigación y análisis. El principal objetivo de esta función es el conocimiento de las cualidades y cantidades de los bienes y servicios existentes en el mercado, su lo calización, etc. Por otra parte, se investigan las carac terfsticas y antecedentes de los proveedores. Se eva lúan las alternativas y se seleccionan las más convenientes y adecuadas de acuerdo a las necesidades específicas de cada Unidad Organizacional; a las condiciones del mer

cado, a la calidad, precio y oportunidad.

- **Formalización.** Esta función reviste gran importancia en el proceso administrativo de los bienes y servicios materiales. Es la cristalización misma de la decisión, constituye el compromiso legal que se establece entre institución y proveedores de bienes o servicios, no importa cuál sea su naturaleza.

En la práctica, esta función tiene la forma de adjudicación de pedidos o formulación de contratos por prestación de servicios, por obra y tiempo determinados, mercantiles, etc. Esto supone una revisión constante del presupuesto aprobado por Unidad Organizacional, ya que se presume que únicamente se compra o contrata lo aprobado presupuestalmente.

- **Supervisión.** Su objetivo es procurar que los bienes y servicios se entreguen o se presten en el tiempo y lugar convenidos, con las características específicas, con las cualidades requeridas y en las cantidades solicitadas. Esta función se relaciona específicamente con la oportunidad en la entrega de bienes y prestación de servicios y, a pesar de que presentan poca dificultad en la práctica, sí obliga a una supervisión constante.

- Almacenamiento y Control de inventarios. Esta función consiste en planear, organizar y controlar la recepción, almacenamiento, despacho y registro de los bienes adquiridos por una institución.

La recepción supone conocer el origen de los bienes que entran en el (o los) almacén (es), verificar la calidad y cantidad de los bienes. En esta parte del proceso deben estar resueltos los problemas de espacio y mano de obra en el almacén, su accesibilidad, protección de los bienes, personas y transportes, codificación para su localización y control, etc.

El almacenamiento consiste en desarrollar procedimientos --y aplicarlos-- para proteger, conservar y manejar --más eficientemente los bienes en un almacén determinado.

El despacho de bienes hacia las diferentes unidades de --organización de una institución, descansa en una solicitud o requisición de los mismos; vigila, por otra parte, la oportuna entrega en las fechas y lugares indicados a través de la transportación propia o arrendada, según el --caso.

El registro es quizá la actividad más importante de esta

función, ya que de él dependen las existencias de bienes para realizar los procesos de producción, comercialización y administración. De esta función se deriva todo el control de inventarios por lo que tiene que obedecer - también a condiciones de mercado y siempre debe estar al día.

Se ha demostrado que uno de los problemas más graves de nuestra administración pública es la corrupción. Esto es singularmente evidente en la función de compras. Su descuido ha dado lugar a que se amasen cuantiosas - fortunas de individuos anónimos o de figuras políticas.

Es un deber de los administradores públicos sistematizar la función de adquisiciones de tal suerte que se logre evitar al máximo el vicio de la corrupción y todas sus - nefastas consecuencias.

Finalmente, como en el caso de los Recursos Humanos y de los Recursos Financieros, todas las funciones de la Administración de Recursos Materiales inciden sobre las demás.

Tampoco es posible separarlas, lo que dicho de otra forma equivale a afirmar que para lograr una administración de Recursos Materiales eficiente y eficaz, debe ser

integral en su concepción y organización.

Es menester, por lo tanto, integrar bajo un sistema y un órgano administrativo las funciones de:

- Planeación de bienes y servicios.
- Investigación y Análisis.
- Formalización.
- Supervisión.
- Almacenamiento y Control de Inventarios" (11.)

D. La utilización de los Recursos Técnicos.

"La palabra "técnica", proviene del griego "tekhné", que quiere decir arte. En nuestros tiempos, es sinónimo de especialidad. El pequeño Larousse ilustrado dice que la tecnología es "la ciencia de las artes y oficios en general; conjunto de los términos técnicos de un arte o ciencia; cada ciencia tiene su tecnología. Medios y procedimientos para la fabricación de productos industriales" (12.)

"Además se dice que la tecnología consiste en implementar, una vez descubiertos, nuevos desarrollo, generalmente para alcanzar mayor eficiencia o productividad.

Los nuevos desarrollos administrativos en nuestro medio polif-

tico administrativo, aparecen en las medidas legislativas concretas para aumentar la eficiencia de las organizaciones, por una parte, y por la otra, la creación de unidades técnicas que ayuden a tales procesos. Así, el 27 de enero de 1971 se publicaron en el Diario Oficial de La Federación los Acuerdos Presidenciales que crean las Unidades de Organización y Métodos y las Unidades de Programación en todas las dependencias del Gobierno Federal, y el 13 de marzo de 1973, se encuentra el Acuerdo, en el mismo diario, que crea a las Unidades de orientación e Información al público en las mismas dependencias.

" Las Unidades de Organización y Métodos tienen como objetivo '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"

(13.)

Las funciones de las Unidades de Organización y Métodos consisten en "estudiar y analizar la organización y los métodos de trabajo con el fin de proponer y, en su caso, diseñar, implantar o actualizar los sistemas que le permitan elevar su eficiencia para alcanzar los objetivos que tenga establecidos, mediante el aprovechamiento racional de los recursos humanos materia-

les y financieros de que se dispongan" (14.)

Los instrumentos de trabajo de estas unidades son los organigramas, diagramas de flujo, cuadros de distribución de trabajo, análisis y descripción de puestos, análisis y diseño de formas, investigación documental, entrevistas, cuestionarios, medición del trabajo, distribución de espacio, utilización del mobiliario y equipo de oficinas, etc. Existe desde luego, una metodología para utilizar todos estos instrumentos:

- Planificación del estudio:

Consiste en conocer la naturaleza del problema para fijar los objetivos del estudio y una manera de captar esto será a través de las Comisiones Internas de Administración, también creadas por Acuerdo Presidencial del 27 de Enero de 1971; por los propios trabajadores de la dependencia, por el sindicato, por la opinión pública o por las relaciones con otras dependencias de los sectores público y privado.

Una vez definido el problema, se inicia una investigación preliminar para determinar la situación administrativa. Posteriormente, cuando se autoriza el estudio, se elabora un plan de trabajo que debe contener:

- Los antecedentes y justificaciones del estudio.

- El propósito y objetivo del mismo y los resultados que se esperan obtener.
  - Las acciones necesarias para lograr el objetivo, precisando las áreas de investigación que cubrirán (sistemas, procesos, funciones, órganos, pues tos etc.), su localización física, y los hechos, datos o informes que son necesarios para las conclusiones.
  - Los recursos humanos, materiales y financieros requeridos en cada acción o fase del estudio.
  - Las fechas de inicio y terminación de cada fase o acción (calendario).
  - El costo global y de cada parte del estudio.
  - La metodología para conducir la investigación.
  - La autorización y la identidad de quienes son los responsables del estudio globalmente y en cada fase.
- Recopilación de datos:

Una vez determinado el plan y debidamente autorizado, se deben recabar los datos oportuna y verazmente mediante la investigación documental, la observación directa,

la entrevista o el cuestionario.

- Análisis de los Datos:

Conforme a las categorías seleccionadas, se separan los elementos de la información que sean útiles para implementar opciones de solución al problema que se estudia, con el propósito de introducir medidas concretas de mejoramiento administrativo. Un método de análisis debe contestar las siguientes preguntas: QUE, PARA QUE, DONDE, CUANDO, QUIEN, COMO, CUANTO, etc.

- Formulación de Recomendaciones:

Como resultado del análisis se proponen las mejores soluciones con una introducción, un informe y las conclusiones.

- Implantación:

Presumiblemente se adopta la solución más adecuada y se procede a su implantación mediante la motivación el convencimiento o la sanción administrativa.

- Evaluación:

Consiste en una actividad permanente que permita comparar los resultados obtenidos con los objetivos propuestos en el plan.

Las unidades de programación tienen como objetivo "servir de

asesores a los titulares de las dependencias en el señalamiento de objetivos, la formulación de planes y previsiones y la determinación de los recursos necesarios para cumplir las tareas que corresponden a cada entidad para alcanzar los objetivos - de política económica y social de la nación" (15.)

Las funciones de las unidades de programación consisten en:

- "Determinar los objetivos que su dependencia tiene, dentro del marco de desarrollo nacional, establecido en el poder ejecutivo.
- "Colaborar en la formación del marco de desarrollo económico y social de la nación, de donde deben derivarse lineamientos generales de política económica y social.
- "Realizar los estudios necesarios para determinar el panorama tanto de necesidades y demandas de los bienes y servicios que su dependencia provee, como de los recursos humanos, materiales y financieros que la satisfacción de tales necesidades requiere.
- "Determinar criterios de evaluación que serán utilizados posteriormente en el análisis de programas alternativos.

- "Efectuar sistemáticamente estudios encaminados a formular alternativas de solución.
- "Evaluar, para cada alternativa de solución propuesta, su contribución a la consecución de los objetivos de desarrollo económico, redistribución del ingreso e independencia externa; así como el costo económico y social de los recursos necesarios para su realización.
- "Formular, en base a las alternativas de solución, programadas específicos de inversión con sus efectos en los niveles de gasto corriente.
- "Observar, si el programa de inversión y gasto corriente se ejercen en la forma proyectada y proponer la solución adecuada a los problemas que pudieran surgir.
- "Analizar en forma sistemática los programas ya realizados para estimar el grado en que se han logrado los resultados previstos".

( 16.)

Las unidades de orientación e información al público tienen como objetivo vincular a la institución con el público al cual sirve, mediante la orientación e información acerca de trámites, funciones, jerarquías, funcionarios, etc.

Sus funciones consisten en:

- "Proporcionar al público la información que solicite, así como la orientación respectiva, cuando el caso lo requiera;
- Establecer los medios de orientación e información adecuados para facilitar al público los trámites y gestiones que efectúe;
- Mantener actualizada la información que se proporcione al público;
- Captar, analizar y evaluar la opinión del público respecto a las actividades a que se refiere este acuerdo, con el fin de mejorarlas". (17.)

Además, se ha insistido a últimas fechas en la conveniencia de utilizar equipos de computación electrónica para el proceso de información en base a las siguientes razones:

- "Grandes volúmenes de información a procesar.
- La necesidad de mejorar la calidad de los resultados que se obtienen utilizando los métodos tradicionales.
- La necesidad de contar con información suficiente y oportuna para la adecuada toma de decisiones.
- La reducción de costos en el manejo de la información" (18.)

## VII. COMPONENTES DEL SISTEMA, SUS ACTIVIDADES, METAS Y MEDIDAS DE ACTUACION.

Los componentes del sistema, son concretamente, el desglose racional de las tareas que el sistema debe realizar, es decir, debe considerar misiones, tareas o actividades, ya que efectuando un análisis en éste sentido, se puede valorar la actividad y la verdadera contribución de los componentes al objetivo del sistema total.

La meta de los sistemas, es descubrir aquellos componentes cuyas medidas de actuación están verdaderamente relacionadas con la medi da de actuación del sistema en general, ya que estas medidas de actuación, deberán aumentar y mejorar la actuación del propio sistema.

Un sistema comprende una serie de características esenciales, Du-- halt Krauss considera las siguientes:

- "Un conjunto o combinaciones de cosas o partes;
- Integradas e interdependientes;
- Cuyas relaciones entre sí y con sus atributos las hacen - formar un todo unitario y organizado;
- Que cumple determinado propósito o realiza determinada función;
- Y que puede mantener cierto grado de estabilidad, aunque la materia y la energía que lo compongan están sujetas a cambios constantes". (1.)

Todo sistema administrativo, entendido como un órgano gubernamental, político, de beneficencia, o una empresa, es "el conjunto integrado de recursos materiales y humanos que a través de un juego de procedimientos que operan en un medio ambiente dado, tratan de alcanzar un objetivo con la mayor eficiencia.

"Los recursos materiales están formados por:

- El insumo, que a través del proceso (o juego de procedimientos) se convierte en producto, y
- El equipo empleado.

Consecuentemente, un sistema administrativo tiene los siguientes componentes:

- Objetivo, o sea la finalidad que se pretende alcanzar con la acción administrativa
- Insumo, que son los elementos materiales, humanos o información, que alimentan al sistema para que mediante su proceso, se obtenga un producto,
- Producto, son los artículos físicos, servicios o información, como resultado de procesar el insumo.
- Proceso, es la secuencia ordenada de los pasos o etapas que comprende la transformación del insumo en producto (incluyendo retroalimentación y control).
- Equipo, son los recursos físicos que sirven como agentes

en cada paso del proceso para transformar el insumo en producto.

- Personal, son los hombres que operan el equipo o ejecutan las operaciones siguiendo los pasos del proceso, para transformar los insumos en productos, y alcanzar el objetivo.
- Medio ambiente, son los factores físicos, psicológicos y sociales dentro de los cuales las demás características del sistema tienen lugar.

"El elemento 'medio ambiente' merece un análisis más atento. Comprende el medio ambiente interno y el medio ambiente externo, que aunque no forma parte del sistema, influye y se ve influido por él.

Ambos incluyen:

- El medio físico, que incluye local, espacio, ventilación, iluminación, temperatura, etc.
- El medio jurídico, o sea el marco legal que lo rige.
- El medio administrativo, o sean las estructuras y las normas o prácticas administrativas que lo conforman.
- El medio psico-social, que está constituido por las relaciones sociales de los elementos humanos". (2.)

El diseño o rediseño completos de un sistema administrativo comprenden de la determinación o la revisión de:

- Los objetivos
- Las estructuras
- Las funciones
- Las políticas
- Los procedimientos
- Los programas
- Los presupuestos, etc.

La introducción de sistemas en la administración ofrece oportunidades para:

- Mejorar la administración
- Coordinar e implementar operaciones adecuadas para la administración.
- Guiar a la administración en la dirección adecuada para satisfacer los objetivos.

Su análisis y diseño, permite crear estudios que conviertan; de un sistema manual a otro sistema mecánico; de un sistema manual a un sistema electromecánico; de un sistema manual a un sistema electrónico (computadoras electrónicas); de un sistema electromecánico a un sistema computador; de un sistema computador a otro sistema computador.

La administración Pública, debe detectar la necesidad de proyectar - sus Reformas Administrativas a través del enfoque de sistemas; proyectando, diseñando e implantando sus sistemas y subsistemas,

orientados para que a través de su operación resuelvan situaciones específicas de los trabajos que se deben efectuar.

Los encargados y responsables de llevar a cabo las reformas administrativas, son quienes pueden detectar estas necesidades, ya sea para mejorar los sistemas ya en funcionamiento o bien para desarrollar nuevos sistemas, por medio de la observación de los trabajos que se llevan a cabo con poca eficiencia, provocan problemas o no logran las metas y objetivos establecidos.

Con este motivo, se deben establecer objetivos claros y factibles que dirijan la acción administrativa. Estos objetivos pueden ser; individuales y colectivos; generales y particulares; básicos, secundarios y colaterales; a corto, mediano y largo plazo, etc. En esta forma, se logra conocer los verdaderos objetivos y se ayuda a no confundirlos con otros que no puedan serlo. Se logra también una clara situación y definición de los mismos, así como su clasificación y especificación. En este sentido no debe tomarse como objetivo lo que puede ser sólo un síntoma del mismo; no se deben confundir los objetivos con los medios para lograrlos; se deben diferenciar de otros objetivos en el momento de llevar a cabo las acciones necesarias para lograrlos.

Asimismo, deben ser fijados por escrito, contando con las diversas opiniones de personas involucradas en éstos considerando: el qué, cómo, quién, donde, cuándo, por qué y para qué son establecidos. En

la misma forma, deben ser perfectamente conocidos y aceptados concientemente por todos los que han de ayudar a realizarlos.

También la administración debe fijar las políticas que servirán de -dirección y orientación a los medios que se emplearán para la conse-cusión de los objetivos. Y deberá establecer los planes y programas para el desarrollo de las actividades

A. El plan Global de Reforma Administrativa. (3.)

De acuerdo con estos lineamientos, la programación actual de la reforma se inició con la investigación y el análisis de la estrutura y el funcionamiento —tanto en el enfoque macro co-mo en el microadministrativo— del aparato burocrático es-tatal. Se investigó cuántas dependencias lo integran, así co-mo cuáles de ellas operan dentro de cada sector de actividad (agropecuario, salud, comunicaciones, industrial, etc.) y --cuáles tienen asignadas funciones normativas y de coordinación o de control, en los sistemas administrativos de apoyo comu--nes y varias dependencias (programación presupuesto, esta--dística, personal, adquisiciones, control, entre otros).

Esto permitió, a su vez, la formulación de un diagnóstico gene-ral —basado en el Informe de la CAP de 1967— con miras a -

caracterizar el desarrollo y complejidad actuales de la administración pública, en el que se señalaron los campos en los que se ha avanzado considerablemente, así como aquéllos en los que aún se requieren cambios fundamentales. En cuanto a estos últimos se procuró señalar los problemas principales, intentando, siempre que fue posible, su jerarquización y cuantificación.

Cumplida la elaboración del diagnóstico, se hizo necesario contar con un programa global de reforma, que fijase los objetivos generales, los enfoques y las políticas a seguir en el corto, mediano y largo plazos, al mismo tiempo que permitiera una clara designación de los responsables de cada área o proyecto.

Así, el programa quedó finalmente integrado con los componentes y directrices que a continuación se enuncian:

#### B. Propósitos y Objetivos.

La Reforma Administrativa, como un esfuerzo permanente y sistemático, pretende conseguir una respuesta orgánico-adaptativa del sector público en todas sus áreas y niveles a las tareas que tiene encomendado. Por ello, sus propósitos son, entre otros:

- Incrementar la eficacia y la eficiencia de las entidades -

gubernamentales mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el Estado para cumplir debidamente sus atribuciones;

- Responsabilizar, con la mayor precisión posible, a las instituciones y a los funcionarios que tienen a su cargo la coordinación y ejecución de las acciones públicas.
- Simplificar, agilizar y desconcentrar los mecanismos operativos de esas entidades, acelerando y simplificando los trámites;
- Procurar que el personal público cuente con las habilidades necesarias para cumplir adecuadamente sus labores, mediante programas de capacitación y motivación, buscando generar una clara conciencia de servicio, así como una actitud innovadora dinámica y responsable, y;
- Fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de Gobierno, para terminar con la insularidad y falta de coordinación.

El proceso de reforma administrativa no es un fenómeno de naturaleza mecánica; se basa fundamentalmente en valores humanos y exige ciertos comportamientos (decisiones, apoyo,

asignación de recursos, actitudes participativas e innovadoras y buena voluntad de la opinión pública, entre otros). Debe por lo mismo señalar con claridad los beneficios directos que pueden esperar los seres humanos que participen en este esfuerzo así como las responsabilidades que a cada quien, a cada nivel, habrán de corresponder.

Así más que el intento de una mera eficiencia o racionalización en abstracto del aparato gubernamental, los objetivos del Programa de Reforma Administrativa se orientan a atender demandas específicas planteadas, tanto por los gobernados, como por los propios servidores públicos. Se persigue así desarrollar una administración pública que permita:

- Al Presidente de la República, llevar a cabo con la mayor eficacia posible los objetivos y programas por medio de los cuales desempeña sus atribuciones constitucionales, principalmente los relacionados con la actual estrategia del desarrollo económico y social.
- A los responsables de las instituciones públicas, contar con estructuras y sistemas que les permitan el mejor cumplimiento de los objetivos y programas que tienen encomendados, aprovechando al máximo los recursos humanos, materiales y financieros con que cuen

tan, fortaleciendo la coordinación, la participación y el trabajo en equipo.

- A los trabajadores al servicio del Estado, desempeñar sus actividades al amparo de un sistema de personal - moderno y equitativo que, tomando en cuenta sus conocimientos, aptitudes y antigüedad, se preocupe por generar en los servidores públicos la actitud y la preparación que relcama al actual desarrollo del país.
- A los ciudadanos y a la sociedad en general, su cons- tante mejoramiento económico, social, político y cul- tural, así como una atención eficiente en los asuntos - que tengan que tramitar y en los servicios que tengan derecho a demandar ante las dependencias públicas.

Los programas que integran el plan global .

El plan global pretende garantizar que, al llevarse a cabo la revisión microadministrativa de cada institución, no se desconoz- ca la necesidad de analizar y reformar los sistemas y secto-- res macroadministrativos, siempre que sea posible, con cri-- terios uniformes y coherentes y aprovechando las experiencias que se hayan dado en la realidad nacional.

Para ello, las "Bases para el Programa de Reforma Administrara

tiva del Gobierno Federal, 1971- 1976", plantearon la conveniencia de agrupar las acciones en once grandes programas de tipo macroadministrativo; el primero de ellos se refiere a la instrumentación de la infraestructura del sistema mismo de reforma administrativa. Los siguientes nueve -que fueron enunciados siguiendo la secuencia de los procesos del ciclo administrativo (planeación, organización, integración de recursos, dirección, control)- se relacionan con la racionalización de los sistemas de apoyo (auxiliares y asesores) para la administración (programación, presupuesto, personal, estadística, organización y métodos, contabilidad, etc.). El programa número once está dedicado a buscar la sistematización y coordinación de las acciones con criterios sectoriales o regionales, de acuerdo con los lineamientos y las prioridades que señale el programa de desarrollo que se está integrando actualmente.

A continuación se enuncian los once programas, con su correspondiente objetivo central:

1. Instrumentación de los mecanismos de reforma administrativa. Pretende establecer o adecuar los órganos y mecanismos que permitan promover e implantar las reformas administrativas que requieran las entidades del Gobierno Federal, así como establecer los

sistemas de comunicación y coordinación necesarios para compatibilizar el proceso en su conjunto.

2. Reorganización y adecuación administrativa del sistema de programación. Persigue establecer las bases institucionales necesarias para diseñar, compatibilizar, financiar, llevar a la práctica, controlar y evaluar los programas de actividades de las entidades del sector público federal.
3. Racionalización del gasto público. Busca establecer mecanismos permanentes de carácter operativo para la programación, coordinación, financiamiento, control y evaluación del gasto público, tanto en sus aspectos de inversión como en los de gasto corriente.
4. Estructuración del sistema de información y estadística. Tiende a lograr la integración de un sistema nacional de información y estadística que asegure el acopio y proceso de estadística, con el grado de confiabilidad y oportunidad que requiere la programación del desarrollo económico y social del país.
5. Desarrollo del sistema de organización y métodos. Pretende la adecuación y simplificación de la estructura

ra y funcionamiento administrativo de las entidades - públicas, para elevar su eficiencia y productividad, buscando al mismo tiempo mejorar la atención que en ellas se viene otorgando.

6. Revisión de las bases legales de la actividad federal.

Intenta compilar y analizar las normas jurídicas que rigen la actividad administrativa del poder ejecutivo - y proponer a su titular las medidas que permitan contar con un sistema jurídico-administrativo coherente que responda a los requerimientos de la nueva estrategia del desarrollo económico del país.

7. Restructuración del sistema de administración de re-

recursos humanos del sector público. Busca resolver de manera integral la problemática de la administra--ción y el desarrollo de los recursos humanos del sector público, mediante sistemas de planeación de recursos humanos, empleo, capacitación y desarrollo del - personal, administración de sueldos y salarios, prestaciones y servicios, relaciones laborales e informa- -ción para la toma de decisiones.

8. Revisión de la administración de recursos materiales.

Intenta contribuir a la optimización del gasto público

através de la racionalización de políticas, normas, sistemas y procedimientos referentes a la adquisición, control de existencias y aprovechamiento de materiales, equipos y herramientas, así como de los bienes inmuebles del sector público federal.

9. Racionalización del sistema de procesamiento electrónico de datos. Tiende a optimizar, racionalizar y compatibilizar la adquisición, instalación y utilización de los recursos con que cuenta el sector público en materia de procesamiento electrónico de datos e informática, para ayudar a dinamizar y modernizar la actividad de la administración pública, logrando al mismo tiempo una mayor productividad del gasto público en este renglón.
10. Reorganización del sistema de contabilidad gubernamental. Pretende lograr que el Estado cuente con un eficiente sistema de controles financieros y administrativos que permitan evaluar la eficacia de las actividades realizadas en el sector público federal en función de los objetivos y resultados previstos en los planes y programas de cada una de las entidades que lo forman.

11. Macrorreforma sectorial y regional. Busca dotar a la administración pública de mecanismos que permitan dirigir y concentrar sus recursos y estructuras en el cumplimiento de objetivos gubernamentales sectoriales y regionales, según las prioridades que vayan determinando los programas de desarrollo, sentando así las bases para un adecuado crecimiento sectorial del país y para un desarrollo regional equilibrado.

### C. Estrategias.

En la implantación de las medidas contempladas por el plan global, se recomendó tomar en cuenta algunas consideraciones derivadas de las experiencias recogidas en los intentos y esfuerzos anteriores. Las principales se enuncian a continuación:

- El Plan Global es sólo un marco de referencia para dar coherencia a los proyectos específicos. La estructuración convencional de los once programas no se hizo sólo con la idea de establecer una secuencia necesaria o rígida de prioridades, actitud que suelen adoptar algunos estudiosos de la administración. Por el contrario, se partió de la conciencia de que, en la realidad, la acción reformadora se lleva a cabo por medio de proyectos específicos que únicamente se refieren a partes de las á-

reas de estudio que no siempre pueden realizarse simultáneamente, ni en un sólo intento.

Así el programa global habrá de concebirse, básicamente, como un marco de referencia que sirve para: coordinar y aprovechar mejor la participación y los esfuerzos de todos aquellos que intervienen en las tareas de reformar a la administración pública; otorgar coherencia a las acciones individuales; evitar duplicaciones y contradicciones; señalar responsabilidades precisas para los distintos campos de reforma, y especificar objetivos, metas y políticas globales para orientar los proyectos específicos. Ahora bien, esto no significa aceptar que la conveniencia de atacar aspectos diversos lleve a hacerlo en forma incoherente. Al contrario, se busca que, aunque las acciones específicas estén separadas en el tiempo y en el espacio, las reformas individuales sean complementarias entre sí y contribuyan a la eficiencia global del conjunto.

- No esperar a tener todo el paquete de reformas acabado para echarlo a andar. No se debe esperar hasta que se tenga un paquete completo de reformas de gran impacto para ir realizando los proyectos específicos del programa. Esta ha sido la costumbre en países en don-

de la reforma administrativa es sólo una bandera política coyuntural, con la idea de darle una solemne inauguración, pero que lamentablemente no suele llegar muy lejos. Por el contrario, al identificarse los problemas concretos, debe dárseles soluciones inmediatas y desarrollar, en paralelo, los diagnósticos y las formulaciones de programas de aquellas otras reformas que requieren un mayor tiempo de maduración o conviene esperar a coyunturas políticas más propicias.

- Dar a cada reforma el ritmo y la prioridad que requiera. La secuencia diagnóstico-programación-ejecución no puede tener el mismo ritmo para todos los casos. Existen áreas que han sido analizadas y conocidas suficientemente y que pueden empezarse a revisar de inmediato, en tanto que otras todavía requieren una fase de investigación aún más dilatada. La existencia o no de suficientes recursos —sobre todo humanos— constituye un factor limitante fundamental para señalar prioridades.

- Procurar que los proyectos sean viables políticamente. Debe tenerse presente que la instrumentación de los proyectos y de las acciones concretas de reforma ha de obedecer siempre a decisiones políticas concretas que habrán de tomar en cuenta la viabilidad y la oportunidad -

políticas para llevarlos a cabo.

- Buscar reacciones en cadena. Se debe procurar al principio, y siempre que sea posible, instrumentar proyectos que puedan tener un efecto multiplicador, y que los constituya en polos de acción y fuentes generadoras de nuevas y más ambiciosas acciones.
  
- Evitar reformas meramente formales. Las tradicionales reformas a leyes y reglamentos —cuando éstas no se traducen en realidades concretas— generan desconfianza e incredulidad en el proceso de reforma. Por esta razón, conviene comenzar por echar a andar aquellas reformas que no requieran necesariamente un cambio de disposiciones legales, si bien esto no impide que, conforme los proyectos se vayan desarrollando, se puedan indicar las modificaciones que requieran las normas jurídicas que fundamentan la actividad pública (de ser necesario incluso modificaciones constitucionales). Antes que otra cosa lo que se busca es que las reformas sean en realidad efectivas y que no sólo queden en meras intenciones formalmente establecidas.
  
- Evaluar periódicamente los avances. Es de fundamental importancia la evaluación continua del avance de las

reformas. Esto habrá de llevarse a cabo mediante comparaciones periódicas de las situaciones alcanzadas, con frontándolas con el marco de referencia y con el progr- ma originales.

La ausencia de una evaluación permanente ha propiciado que, en ocasiones, proyectos bien concebidos e inaugurados con mucho aliento se desviarán o perdieran fuerza en el camino. Al no retroalimentarse el proceso, la porfía y la constancia se pueden desgastar y toda nue va idea acaba por considerarse irrealizable. No basta - tampoco reunir información de lo realizado y tener con- ciencia de las desviaciones ocurridas, sino que debe ser posible la adopción de las medidas correctivas pertinen- tes.

- Tener la suficiente flexibilidad. El marco de referencia no debe ser tan rígido que no pueda adaptarse a los - cambios que se vayan presentando en la realidad - y que muchas veces son el resultado de los éxitos o tropiezos que vayan encontrando los programas mismos de re- forma. — Tampoco quiere esto decir que el marco original deba ser desechado o modificado hasta convertirlo - en algo totalmente inútil, sino sólo que no debe ser observa vado tan rígidamente que se convierta en dogma inoperante.

te y, por ello, en un obstáculo mayor para las reformas posibles.

- Procurar la institucionalización de los mecanismos de reforma. La actitud adaptativa requiere, como proceso técnico-político permanente que es y que debe retroalimentarse de una manera constante, de mecanismos e instrumentos que permitan su institucionalización dentro de la maquinaria burocrática de una sociedad que no quiere cerrarse al cambio. Sólo así, el proceso de reforma puede concebirse como una tarea sistemática y permanente, cuyos resultados pueden considerarse siempre como punto de partida para nuevas mejoras.

Tomando en cuenta esta ideas se concibió un mecanismo participativo como el que a continuación se describe:

D. Mecanismos e instrumentos de Reforma Administrativa.

Como la revisión del aparato administrativo debe llevarse a cabo en dos ámbitos complementarios:

- Al nivel de cada institución, organismo o entidad pública (micro) y
- Al nivel del Ejecutivo Federal en su conjunto (macro), se encargó a los titulares de cada dependencia la programación y ejecución de sus reformas internas, considerando que nadie

mejor que ellos estaría capacitado para conocer los problemas y las posibles soluciones de sus instituciones. Se descentralizó, por decir así, el logro de las reformas de cada entidad pública; pero se estableció a la vez que la reforma macroadministrativa —o sea la que involucra a dos o más dependencias— habría de ser estudiada y sometida a consideración del Ejecutivo por medio de la Secretaría de la Presidencia, desde luego en coordinación con las entidades competentes en cada caso.

Para el estudio y realización de las reformas microadministrativas (de cada dependencia), se ordenó establecer en cada una de ellas una Comisión Interna de Administración (CIDA)\* con la participación de todos los responsables de las áreas de trabajo.

La CIDA reúne, tanto la autoridad necesaria para la toma de decisiones (a fin de que los trabajos no queden como meros estudios y recomendaciones), como la asesoría técnica especializada (de la Unidad de Organización y Métodos y de la Unidad de Programación), y la participación y las opiniones de los responsables al nivel operativo, cuya experiencia en el trabajo cotidiano de años al servicio del Gobierno les permite conocer las res

(\*) Por acuerdo presidencial del 5 de abril de 1973 se esclarece que la CIDA debe ser presidida por el titular de cada dependencia.

tricciones que habrán de tomarse en cuenta para decidir los proyectos específicos ya que, en última instancia, ellos serán los principales encargados de realizar directamente muchas de dichas reformas.

Por lo que se refiere a las reformas macroadministrativas la decisión indiscutible, en cuanto a su realización y oportunidad, radica en el propio Presidente. Pero la Secretaría de la Presidencia es la responsable de su estudio y propuesta para lo cual ha buscado contar también con la participación de quienes en cada entidad, llevan a cabo las tareas correspondientes. Así, con el concurso de los responsables operativos de todas las dependencias en cada área de estudio se han establecido diversos grupos de trabajo para cada programa que se conocen como Comités Técnicos Consultivos o Grupos Sectoriales, según el caso. Los diversos grupos de trabajo se abocan al estudio y proposición de soluciones en cada programa, bien sea con criterios sectoriales regionales o específicos, de acuerdo con las instrucciones superiores que se vayan recibiendo.

Para la programación de dichas acciones, se distinguieron, también convencionalmente, tres áreas básicas de análisis y reestructuración.

- La primera, la de los sistemas sustantivos o institucionales de operación, o sea la que se refiere a las funciones encomendadas, por una parte, a las distintas secretarías de Estado y departamentos administrativos, tanto en su calidad de dependencias centrales de gobierno, como bajo la modalidad de coordinadores de sector, y por la otra, a los objetivos que tienen a su cargo las entidades de la administración pública paraestatal tanto en lo particular como formando parte de un sector de actividad económica y social del país.
  
- La segunda, la de los sistemas adjetivos o de apoyo común a toda la administración, que incluye las funciones de programación, presupuesto, información, estadística, contabilidad y evaluación de resultados comunes a todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
  
- Y tercera, la de los sistemas de administración de los recursos humanos, que comprende el análisis y revisión de los problemas de capacitación, contratación calificación, promoción y seguridad social y desarrollo de los trabajadores al servicio del Estado.

En estas áreas o ámbitos generales de reforma, cabría distinguir, a su vez, tres niveles de análisis y responsabilidad: los

problemas que se refieren al nivel global o macroadministrativo de estos sistemas, son responsabilidad directa del C. Presidente de la República, quien, a través de iniciativas de ley, reglamentos, acuerdos y lineamientos generales, establece los marcos y directrices que permiten que las acciones o medidas específicas de reforma se lleven a cabo en los distintos ámbitos o niveles de la Administración Pública Federal.

Por su parte, los aspectos relacionados con la traducción de dichas directrices normativas a nivel de cada uno de los sectores de la Administración Pública Federal, serán responsabilidad --tanto de las dependencias de orientación y apoyo global --Secretarías de Programación y Presupuesto, y de Hacienda y Crédito Público-- , como de los respectivos coordinadores del sector, constituyendo así el ámbito sectorial o mesoadministrativo del proceso de reforma.

Finalmente, los aspectos internos o microadministrativos de cada dependencia o entidad, consideradas como un universo completo de análisis en sí mismas, serán responsabilidad fundamental de sus respectivos titulares.

## VIII ADMINISTRACION DEL SISTEMA.

No es correcto pensar siempre que la mejor estrategia es solucionar cualquier problema en cuanto éste se presenta. Generalmente es mejor evitar una enfermedad y no esperar a tener que curarla. Precisamente a través del enfoque de sistemas, se tiende a evitar problemas, ya que permite mayores y más permanentes conocimientos de la estructura y funcionamiento del sistema en operación. Ya que el enfoque de sistemas en cualquier institución no requiere de un estudio especial a través del cual se lleve a cabo un cambio específico, sino una revisión constante y la adaptación continua de la institución para evitar o minimizar los problemas administrativos, técnicos, humanos, etc. Para este fin, se requiere un grupo permanente de trabajo, de preferencia perteneciente a la organización, en esta forma, los resultados mejoran visiblemente en el aspecto de recursos y pueden aún a largo plazo irse obteniendo en forma más efectiva los objetivos que se persiguen.

Sin embargo, es necesario que sea empleada una metodología para lograr mejores resultados, siempre y cuando dentro del grupo de acción exista coherencia y colaboración, para así poder ampliar los diferentes criterios y puntos de vista de su actuación.

En la misma forma, es útil el empleo de diferentes técnicas cuantita

tivas para evaluar la actuación del sistema, siguiendo una secuencia lógica para conceptualizar el sistema que se desea analizar, por medio de el estudio de casos concretos, representándolos en forma cuantitativa a través de modelos matemáticos, analógicos, físicos, etc., y llevando a cabo métodos de solución de tipo general como la descomposición o agregación o métodos específicos tales como algoritmos, simulación o los métodos clásicos de análisis matemáticos.

Una vez establecidos los métodos que van a ser empleados se pueden aplicar a los diferentes problemas que presentan los sistemas o subsistemas.

Para este fin, es necesario desarrollar un marco de planeación para la implementación de estos modelos dentro del ambiente en que se desempeña la administración pública para identificar los problemas principales de los sistemas administrativos existentes dentro de la organización, es decir, el conjunto de métodos, procedimientos y toma de decisiones a través de los cuales la organización puede emplear eficazmente sus recursos humanos, económicos, materiales, etc., para cumplir con sus metas y objetivos.

Es necesario también, establecer un conjunto de métodos y reglas lógicas para la sistematización de los procedimientos que requieren las diferentes actividades de la administración.

Es decir, debe existir un ciclo que permita apreciar el desarrollo de los sistemas involucrados en la administración pública, así, se tendrá un período de planeación en el que se determinan las metas y objetivos de la organización administrativa por medio de estrategias de planeación y programación. Un período en el que se deberá diseñar e implementar la estructura de la organización y sus recursos. Un período de operación de la organización, así como el manejo de recursos, a través de la organización, la dirección y coordinación de sus actividades, así como la definición y control de su efectividad para cumplir con los objetivos señalados.

En esta forma, se llevará a cabo;

A. La identificación del sistema actual

La identificación del sistema actual se llevará a cabo por medio de:

- La capacitación, e integración de un grupo interdisciplinario de trabajo.
- Un análisis preliminar del problema o problemas existentes en la administración.
- La recopilación de información a través de entrevistas programadas.
- La organización y documentación total de la informa--

ción obtenida.

- La elaboración de modelos para cada uno de los conceptos del sistema.
- El análisis y síntesis del sistema a través de los modelos.
- La jerarquización y evaluación de resultados; Síntesis del sistema actual.

B. La determinación de los requerimientos del nuevo sistema.

Estos se llevarán a cabo;

- Por medio de la integración y capacitación de grupos - con el fin de actualizar la información requerida.
- El análisis detallado de problemas importantes a través de entrevistas y convivencia con el sistema.
- Información y documentación de capacitación y experiencias.
- Elaboración de submodelos.
- Análisis de submodelo y proposiciones de cambio, con junto con los administradores.
- Selección y jerarquización de cambios propuestos, esto es, los nuevos submodelos.
- Síntesis de las características principales de los nue-

vos subsistemas (presupuestos, recursos humanos, etc.).

C. El diseño del nuevo sistema;

- Incluye el diseño detallado de los nuevos subsistemas y sus interconexiones.
- La evaluación y selección del alternativas de diseño.
- La integración y acoplamiento de los subsistemas.
- Los diseños preliminares de los subsistemas a través de modelos de especialidad técnica, económica; etc., y los sistemas de capacitación.
- El análisis detallado de necesidades futuras de los subsistemas y ambiente, fronteras, recursos, etc.
- La capacitación e integración de grupos y descomposición del sistema por medio de la actualización de la información.

D. Implantación y Evaluación del Sistema;

- Por medio de la evaluación y modificación del sistema total.
- La operación preliminar de los subsistemas y ajustes.
- Implantación física de los subsistemas y su acoplamiento.

- Integración y capacitación del personal para la implementación de los nuevos subsistemas.
- Adaptación de diseños a los subsistemas actuales; Es estrategias de cambio.
- Capacitación e integración de grupos: actualización de información.

## IX. CONCLUSIONES

A través de los diferentes puntos de vista, de las diversas opiniones y fundamentos teóricos presentados en el desarrollo de este trabajo, podemos llegar a las conclusiones siguientes:

1. Que la Administración Pública, valiéndose de la teoría de sistemas, puede llevar a cabo una adecuada solución a sus problemas, mediante la ejecución de Reforma Administrativa de carácter permanente, en la que sus objetivos y medidas de actuación sean consideradas como un todo, y sea posible determinar claramente el medio ambiente en el que se va a desarrollar, así como las restricciones que puedan impedir o limitar su aplicación o sus resultados, y en la misma forma, pueda evaluar y determinar los recursos con los que será llevada a cabo, así como las actividades, metas y medidas de su actuación y la forma, en que dicha reforma deberá ser administrada.
2. Que la Reforma Administrativa, como un mecanismo para lo -

grar la eficacia y eficiencia del aparato administrativo gubernamental, en la consecución de todos los objetivos del Estado, está integrada por un gran número de sistemas y subsistemas que pueden ser, desde muy simples, hasta muy complejos y que el emplear el enfoque de sistemas, quizás no nos lleve a una solución óptima, sobre todo en aquellos de los casos en que los sistemas sean verdaderamente complejos. Sin embargo, la meta no es siempre obtener una óptima solución, sino encontrar un adecuado balance entre la mejor solución y el costo de obtenerla y que al mismo tiempo, satisfaga las restricciones económicas, sociales, culturales y políticas del problema.

3. Que al efectuar la implementación de los diferentes sistemas que requiere la administración pública para llevar a cabo la Reforma Administrativa, es necesario tener el respaldo y aceptación de los ejecutivos, usuarios de los mismos, y es necesaria su inclusión activa en la formulación de los diferentes problemas y en la evaluación de su solución o soluciones.
4. Que el enfoque de sistemas empleado para la Reforma Administrativa, no debe concretarse a ser una técnica estrictamente sistemática o matemática, o una estrictamente cualitativa, sino que debe incluir todos los aspectos que permitan la toma de de

cisiones en general, incluyendo entre éstos, factores tangibles, intangibles, conocidos, desconocidos y las interrelaciones entre éstos, de tal forma que dicho enfoque proporcione un panorama global de los problemas dentro del contexto de su ambiente.

5. Basándose en las diversas restricciones con que la Reforma Administrativa se encuentre al formular sus problemas y la identificación de las posibles soluciones que éstas le permitan considerar, deberá, para poder analizarlas más fácilmente, identificar los modelos más adecuados que le permitan determinar las necesidades para realizar los diferentes sistemas que debe desarrollar y aplicar, así como sus recursos y objetivos. Para efecto de poder definir, a través de sus diversos componentes, sus actividades, metas y medidas de actuación. Con el fin de poderlos administrar en forma eficiente y efectiva.

X. NOTAS BIBLIOGRAFICAS

Notas: SECCION II

1. Waldo, Dwight, , "Estudio de la Administración Pública", Ed, Aguilar, Madrid 1964, P. 6.
2. Jiménez Castro Wilburg., "Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa", Ed, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, 1963, México, D. F. , P. 20.
3. Ibid. Nota No. 2.
4. Ibid. Nota No. 2.
5. Gulick, Luther H. , "Science, Values and Public Administration", Papers on the Science and Public Administration, New York, 1937., Ed, Gulick y L. Urwick.
6. De Tocqueville, Alexis., "La Democracia en América". , (1835 en Francés y 1836 en Español), Ed, Fondo de Cultura Económica. , México, D. F. , 1973., PP. 97-105 y "El Antiguo Régimen y la Revolución", Capítulo II Libro Segundo. , PP. 63-75.
7. Ibid. Nota No. 6. PP. 219-222 y 227 (Segunda Parte, Cap. V).
8. Ibid. Nota No. 6. PP. 229-233.
9. Ibid. Nota No. 6. P. 223.
10. Ibid. Nota No. 6. P. 232.
11. Waldo, Dwight, , "Administración Pública". , La

- Función Administrativa, Los Sistemas de Organización y otros Aspectos., Ed. Trillas, S.A., Segunda Reimpresión., 1976., México, D.F., PP. 84-95. The Political Science Quarterly., Vol. 2 (junio 1887), PP. 197-222.
12. Ibid. Nota No. 11. PP. 58-60
13. White D., Leonard., "Introducción al Estudio de la Administración Pública, Centro Regional de Ayuda Técnica., A, I, O., México, D.F., (1926)., 1964. Cap. I.
14. Barnard I. Chester., "The functions of the executive", Cambridge, Mass., Harvard University Press., 1938.
15. Simon, Herbert., "The Executive as Decision Maker", "Organizational Design: man-machine systems for decision making" in the New Science of Management Decision., Harper And Row , 1960. Cap. I., PP 1-8 y Cap V., PP. 35-50
16. Drucker F., Peter., "La Gerencia. Tareas, Responsabilidades y Prácticas"., Ed. El Ateneo, S.A., México, D.F., 1975., Cap., I a IV.
17. Ibid. Nota No. 16 P. 30
18. Tomado de la "Introducción" de Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, 1971-1976"., (Documento de Trabajo), Secretaría de la Presidencia., Dirección General de Estudios Administrativos., México, D.F., 1971.

19. Salinas Alberto., "La Reforma Administrativa"., Ed. Fondo de Cultura Económica., Primera Edición, México, D.F., 1975., P. 97.
20. Cohen, Allan R., "The Human Dimensions of Administrative Reform"., D & CH., Vol. II, Num. 2., 1970-1971, PP. 74-75.
21. Lee, Hahn-Been., "Bureaucratic Models And Administrative Reform"., D & CH., Vol. II., Num. 2., 1970-1971, P. 52.
22. Caiden, Gerald., "Administrative Reform"., The Penguin Press., 1969., P. 65.
23. Dror, Yehezkel., "Strategies for Administrative Reform"., D & CH Vol. II., - Num. 2., 1970-1971, PP. 20-21.
24. Carrillo Castro, Alejandro., "La Reforma Administrativa en México"., Evolución de la Reforma Administrativa en México, (1971-1979)., Ed., Miguel Angel Porrua, S.A., Primera Edición, México, D.F., 1980., PP. 91-104.
25. Cárdenas, Miguel A., "El enfoque de Sistemas; Estrategias para su Implementación"., Ed. Limusa, S.A., México, D.F., 1978., PP. 20-23.

Notas: SECCION III

1. Castelazo, José, R., "Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública"., Edición 1977., Cuadernos de Política y Administración., Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, D.F., P. 19.

2. Ibid Nota No. 1. PP. 23-24.
3. Ibid Nota No. 1. P. 24.
4. Ibid Nota No. 1. P. 24.
5. Waldo, Dwight., "Estudio de la Administración - Pública"., Ed. Aguilar., Madrid., 1964., P. 6.
6. Lawrence A., Appley., "Curso sobre principios de Administración"., A.M.A., New York., 1969., P. 3.
7. Peter, Winch., "The Idea of Social Sciences"., Penguin Books, London, 1971, - Chap. 1.
8. White, Leonard, D., "Introduction to the study of Public Administration"., Mac Millan., New York., 1926.
9. Fraga Gabino., "Derecho Administrativo"., Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., - 1971., PP. 9-12.
10. Ibid Nota No. 9. PP. 23-24.
11. Maurice, Hauriou., "Derecho Administrativo"., Ediciones París, Barcelona., 1963 (1942)., P. 10.
12. Charlesworth, James, C., "Contemporary Political Analysis", Ed. Collier Mac Millan., London, 1970.
13. Penguin, .. Dictionary of Economics, Ed. - Penguin Books., London, 1974., P. 11.
14. Clement, Norris, C. y Pool, John C., "Economía, Enfoque; América - Latina., Ed. Libros Mc Graw - Hill de México, S.A. de C. V. México, D.F., 1975., P. 13.

15. Myrdal, Gunnar, Asian Drama, New Yor., Pantheon Books, 1969., PP. 130-150.
16. Waldo, Dwight., "Administración Pública"., Ed. Trillas., México, D.F., 1968 P. 68.  
Von Mises, Lucdwig, "Bureaucracy", New Haven, 1944., PP. 40-56.  
Appley, H., Paul, "Big Democracy"., New York., 1945., PP. 1-10.
17. Mayo, Elton., "The human Problems of an Industrial Civilization"., Harvard University Press, Boston, Mass., 1946., PP. 118-121.  
Simon, Herbert., "The New Science of Management Decision"., Harper, New York., 1960., PP. 17-23.  
Drucker, Peter., "Management"., Holt, New York., 1974., Capters; 8,9,11.  
Finer, Herman., "The Theory and Practice of Modern Government.", Ed. Holt., New York., 1949., Ch. V.
18. Leemans, Arne, F., "Cómo Reformar la Administración Pública"., Ed. Fondo de Cultura Económica., México, D.F., 1977., P. 140.  
Traducción de; "The management of change in Government"., 1976., Martinus Nijhaff., La Haya.
19. Salinas, Alberto., "La Reforma Administrativa, Ed. Fondo de Cultura Económica, Primera Edición., México, D.F., 1975., PP. 128-132.
20. Johnson, Richard, A., "Teoría, Integración y Administración de Sistemas"., Ed. Limusa Wiley, S.A., Primera Reimpresión., México, D.F., 1970., P. 13.  
Kast, Fremont, E.,  
Rosenzweg, James.,E.,

21. Optner, Stanford, L., "Análisis de Sistemas para Empresas y solución de problemas Industriales"., Ed. Diana, S.A., México, D.F., 1968., P. 43.
22. Ibid Nota 21. P. 43.
23. Ibid Nota 20. P. 14.
24. Thomas, Hopkins., "Integration: Its meaning and - application"., Appleton - Century - Crofts., Inc., New York, 1937 PP. 36-49
25. Ibid Nota 20. PP. 111-112.
26. Boulding, Kenneth., "General Systems Theory: The skeleton of Science"., Management Science., Abril, 1956., PP. 197-208.
27. Chuchman, C., West., "El enfoque de sistemas"., Cuarta impresión., México, D.F., 1976., PP. 47-48.
28. Harold F. Smiddy., Lionel, Naum., "Evolution of a Science of Manag ing in America"., Managment - Science., Oct 1954., PP. 1-31.
29. Ackoff, Russel, L., "Scientific Lethod: Optimizing applied research decisions"., New York., John Wiley., 1962., PP. 108-140.  
  
Revista Vivienda, Infonavit., Vol 4 No. 6 México Nov/Dic., 1979., PP. 495-496.
30. Chadwick, G., F., "Una visión sistemática de pla-- neamiento"., Barcelona., Gusta vo Gili, S.A., México, D.F., 1973, P. 262.

31. Tlacott, Parsons., "Suggestions for a sociological approach to the theory of organizations"., Administrative Science Quarterly., Sept., 1956., P. 238.
32. William, G. Scott., "Organizational theory and overview and an appraisal"., Journal of the academy of Management., April., 1961., PP. 7-26.
33. Churchman, C, West.; Ackoff. Rusel, L.;; Ansoff E. Leonard., "Introduction to operation research John Wiley & Sons, Inc., New York., 1957., PP. 109-110.
34. E., Wight, Bakke., "Concept of the social organization"., Haire, John Wiley and Sons, Inc., New York., 1959., PP. 35-36.
35. E., Wight, Bakke., Mason, Haire., "Modern Organization Theory"., John Wiley and Sons, Inc., New York., 1959., P. 50
36. Ibid Nota No. 20. P. 74
37. Ibid Nota No. 20. P. 74.
38. Shannon, Claude; Warren, Weaver., "The Mathematical Theory of Communication", University of Illinois Press, Urbana., Ill., 1949., P. 96.
39. John M., Pfittner; Frank, P., Sherwood., "Administrative Organization"., Prentice-Hall, Inc., Englewood Clitts, N.J., 1960., P. 308.
40. Ronald, Daniel., "Management Information crisis"., Harvard Business Review, Sept.-Oct., 1961., PP. 117-118.

Notas: SECCION IV.

1. Salinas, Alberto., "La Reforma Administrativa"., Fondo de Cultura Económica., Primera Edición., México, D. F., 1975., P. 19.
2. Ibid. Nota No. 1. P. 24.
3. Ibid. Nota No. 1. P. 26.
4. Carrillo, Castro, Alejandro., en Leemans, Arne, F., "Cómo Reformar la Administración Pública"., Fondo de Cultura Económica., Primera Edición., 1977., México, D. F., P. 207.
5. Tomado del Capítulo "Objetivos" de "Bases para el programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, 1971-1976., (Documento de Trabajo), Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos., 1971.
6. Dror, Yehezkel., Ibid Nota No. 4. Leemans., Arne, F., PP. 141.-142
7. Ibid Nota No. 6. PP. 142 -143.
8. Ibid Nota No. 6. PP. 145-146.
9. Caiden, Gerald, E., Ibid. Nota No. 4. Leemans Arne, F., PP. 165-166.

Notas: SECCION VI.

1. Strauss y Sayles., "Personal"., Ed. Herrero, Hnos., México, 1969., P. 4.
2. Scott, Clothier y Spriegel., "Dirección de Personal"., Mc.

- Graw Hill., New York., 1961.,  
P. 17.
3. Pigors y Myers., "La Administración de Personal",  
Cía. Editorial Continental, S.A.,  
México, D. F., 1969., P. 19.
  4. Chruden y Sherman, "Administración de Personal",  
Cía. Editorial Continental, S.A.,  
México, D. F., 1970., P. 22.
  5. Ibid Nota No. 1. PP. 599-612.
  6. Peter, F., Drucker., "Integration of People and Plan-  
ning", Harvard Business Review.,  
Vol., 33., No. 6., P. 36.
  7. Vázquez Torres, Nicolás., "La capacitación de los Recur-  
sos Humanos", Boletín de Estu-  
dios Administrativos, No. 5.,  
Secretaría de la Presidencia,  
Dirección General de Estudios -  
Administrativos., México, D.F.,  
1977., PP. 75-76.
  8. Anguiano, Equihua, Roberto.,  
"Las Finanzas del Sector Públi-  
co en México", U.N.A.M.,  
1968., Cap. IX., PP. 128-143.
  9. Del Río, González, Cris-  
tóbal., "Técnica Presupuestal", Ed. -  
ECASA., 1975., 6a. Edición.,  
México, D. F., PP. 3-53.
  10. Boletín de Estudios Admini-  
strativos No. 5., Secretaría de la Pre-  
sidencia. Dirección General de  
Estudios Administrativos., Mé-  
xico, D. F., 1977. PP. 34-42.  
(Publicado en D.O. 30-VI-59)
  11. Manual de Organización y Funcio-  
namiento de la Unidades de Adqui-  
siciones., Secretaría de la Pre-  
sidencia., México, D. F., 1971;

- Manual de organización y funcionamiento de almacenes., Secretaría de la Presidencia., México, D.F., 1970.
12. Pequeño Larousse Ilustrado, Ed. Larousse, Buenos aires., 1975.
13. Metodología de Investigación en Organización y Métodos. Secretaría de la Presidencia, México, D.F., 1973.
14. Las Unidades de Organización y Métodos en el Sector Público., Secretaría de la Presidencia., México, D.F., 1973.
15. Primera reunión de las Unidades de Programación del Sector Público., Secretaría de la presidencia., México, D.F., 1972.
16. Ibid. Nota No. 15. P. 24.
17. Las Unidades de Información y Orientación al Público., Secretaría de la Presidencia., México, D.F., 1973.
18. Los estudios de viabilidad en Informática en las entidades del Sector Público Federal, Secretaría de la Presidencia., México, D.F., 1973.

Notas: SECCION VII.

1. Duhalt, Krauss., "La Administración de Personal en el Sector Público; un enfoque sistémico"., Ed. Instituto Nacional de Administración Pública., México, D.F., 1974., P.35.

2. Ibid. Nota No. 1. PP. 46-47.
3. Carrillo, Castro, Alejandro. ,  
"La Reforma administrativa en Mé-  
xico"; Evolución de la Reforma -  
Administrativa en México. , 1971-  
1979. , tomado de "Bases para -  
el programa administrativo del -  
poder Ejecutivo Federal. , 1971-1976,  
Ed. Miguel Angel Porrúa, S.A. ,  
México, D. F. , Primera Edición  
1980. , PP. 48-56.

X. BIBLIOGRAFIA.

Libros

ACKOFF RUSSEL, L.  
Scientific Method; Optimizing  
applied research decisions.  
Edition 1962  
Ed. John Wiley & Sons, Inc.  
New York, N. Y.

ANGUIANO EQUIHUA, ROBERTO  
Las Finanzas del Sector Público  
en México.  
Edición 1968  
U. N. A. M.  
México, D. F.

ANSOFF, H. IGOR.  
Corporate Strategy. An analytic  
approach to business policy for  
growth and expansion.  
Edition 1968  
Mc Graw-Hill  
New York, U. S. A.

APPLEY H., PAUL  
Big Democracy  
Edition 1944  
New York, N. Y.

ARIAS GALICIA, FERNANDO  
Introducción a la técnica de in-  
vestigación en Ciencias de la Ad-  
ministración y del comportamien-  
to.  
Primera reimpresión, Feb. 1975  
Editorial Trillas, S. A.  
México, D. F.

BARNARD, I. CHESTER  
The functions of the Executive  
Edition 1938  
Harvard University Press  
Cambridge, Mass

BEER, STAFFORD  
Cibernética y Administración  
Quinta Impresión: Jul, 1974  
Editorial Continental, S. A.  
México, D. F.

BOULDING KENNETH  
General Systems Theory: The  
Skeleton of Science. Edition 1956  
Management, Science

BURCH, Jr. JOHN, G.;  
STRATER, Jr. FELIX, R.  
Information Systems;  
Theory and Practice.  
Edition 1974  
Hamilton Publishing, Co.  
By John Wiley & Sons, Inc.  
Santa Bárbara, California.

CAIDEN, GERALD  
Administrative Reform  
Edition 1969  
The Penguin Press  
New York, N. Y.

CARDENAS MIGUEL A.  
El enfoque de sistemas - estra-  
teguas para su implementación  
Primera edición 1978  
Editorial Limusa, S. A.  
México, D. F.

CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO  
La Reforma administrativa en Méxi  
co.

Evolución de la Reforma Administr  
ativa en México ( 1971-1979)  
Primera edición, Marzo 1980  
Ed. Miguel A. Porrúa, S. A.  
México, D. F.

CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO  
Y COLABORADORES

Las empresas públicas en México. Su importacia en el sector Indu  
strial y comercial. Bases jur  
rídicas de su acción.  
Primera Edición 1976  
Ed. Instituto Nacional de Administr  
ación Pública.  
México, D. F.

CASTELAZO JOSE R.

Apuntes sobre teoría de la Administr  
ación Pública  
Edición 1977  
Cuadernos de Política y Administr  
ación  
Colegio de Licenciados en Ciencias  
Políticas y Administración Pública,  
A. C.  
México, D. F.

CHARLESWORT, JAMES C.

Contemporary Political Analysis  
Edition 1970  
Collier Mac Millan  
London.

CHADWICK G. F.

Una visión sistemática del planeam  
iento.  
Edición 1973  
Gustavo Gili, S. A.  
Barcelona, España.

CHRUDEN Y SHERMAN

Administración de personal  
Edición 1970  
Cia. Editorial Continental, S. A.  
México, D. F.

CHURCHMAN C. WEST

El enfoque de sistemas  
Cuarta impresión  
Julio 1976  
Editorial Diana, S. A.  
México, D. F.

CLEMENT, NORRIS C. y  
POOL, JOHN C.

Economía, Enfoque:  
América Latina  
Edición 1975  
Libros Mc Graw Hill de México,  
S. A. DE C. V.  
México, D. F.

COHEN, ALLAN. R.

The Human Dimensions of Admi  
nistrative Reform  
Vol II  
Edition 1970-1971  
D & CH.

C. WEST CHURCHMAN;

RUSELL, L. ACKOFF;  
E. LEONARD ANSOFF.  
Introduction to operations  
Research.  
Edition 1957  
John Wiley & Sons, Inc.  
New York, N. Y.

DEL RIO GONZALEZ, CRISTOBAL

Técnica Presupuestal  
Sexta Edición 1975  
Ed. ECASA  
México, D. F.

DE TOCQUEVILLE, ALEXIS  
La democracia en América;  
1835 en Francés y 1936 en Es-  
pañol.  
Edición 1973  
Ed. Fondo de Cultura Econó-  
mica, S. A.  
México, D. F.

DROR, YEHEZKEL  
Strategies for administrative  
reform  
Vol. II  
Edition 1970-1971  
D & CH.

DRUCKER PETER, F.  
Management  
Edition 1974  
Ed. Holt New  
New York, N. Y.

DRUCKER PETER, F.  
La Gerencia  
Tareas, responsabilidades y  
prácticas.  
Edición 1975  
Editorial el Ateneo, S. A.  
México, D. F.

DUHALT KRAUSS MIGUEL  
Los manuales de procedimiento  
en las oficinas públicas  
Segunda Edición 1977  
Facultad de Ciencias Políticas  
Dirección Gral. de Publicaciones,  
U.N.A.M. México, D. F.

DUHALT KRAUSS MIGUEL  
La Admón. de Personal en el sector  
público - un enfoque sistemático  
Primera reimpresión. 1977  
Instituto Nacional de Admón. Pública  
México, D. F.

E. WIGHT BAKKE.  
Concept of the Social Organi-  
zation.  
In Haire, 1959  
Ed. John Wiley and Sons, Inc.  
New York, N. Y.

E. WIGHT BAKKE.  
Modern Organization Theory  
In Mason Haire 1959  
Ed. John Wiley and Sons, Inc.  
New York, N. Y.

FINER HERMAN  
The theory and practice of  
modern government  
Ed. 1949  
Ed. Holt, New York  
New York, N. Y.

FRAGA GABINO  
Derecho Administrativo  
Duodécima Edición  
Enero 1968  
Editorial Porrúa, S. A.  
México, D. F.

GARZA MERCADO ARIO  
Manual de Técnicas de Inves-  
tigación.  
Quinta reimpresión, 1976  
Ed. El Colegio de México  
México, D. F.

GOMEZ CEJA GUILLERMO, Lic.  
Planeación y organización  
de Empresas.  
Segunda Reimpresión 1976  
Editorial Edicol, S. A.  
México, D.F.

GULICK, LUTHER, H.;  
URWICK, LYNDALL.  
Science Values and Public  
Administration; Papers on the  
Science and Public Administration  
Edition 1937  
Ed. Gulick & L. Urwick  
New Yor, N. Y.

HARODL F. SMIDDY;  
LIONEL NAUM  
Evolution of a Science of manag-  
ing in America  
Ed. Oct. 1954  
Management Science.

HICKS HERBERT G.  
Administración de Organizacio-  
nes desde un punto de vista de -  
sistemas y recursos humanos.  
Primera edición en Español,  
Junio 1977  
Editorial Continental, S.A.  
México, D. F.

HOOD CHRISTOPHER C.  
Los alcances de la Administra-  
ción Pública; problemas de im-  
plantación y control de sistemas  
Primera edición; 1979  
Editorial Limusa, S. A.  
México, D. F.

JIMENEZ CASTRO WILBURG  
Introducción al estudio de la teo-  
rfa administrativa.  
Primera edición, 1963.  
Ed. Fondo de Cultura Económica  
México, D. F.

JOHNSON RICHARD A.  
Kast Fremont E.  
Rosenzweig Jame E.  
Teoría, Integración y adminis-  
tración de sistemas  
Primera reimpresión: 1970  
Editorial Limusa Wiley, S.A.  
México, D. F.

LAWRENCE A. APPLEY.  
Curso sobre principios de ad-  
ministración, A. M. A.  
Ed. 1969  
New, Yor, N. Y.

LAZZARO VICTOR  
Sistemas y Procedimientos  
Un manual para los negocios y la  
industria  
Quinta edición, Septiembre 1969  
Editorial Diana, S.A.  
México, D. F.

LEE, HAHN-BEEN  
Bureaucratic Models And Admi-  
nistrative Reform,  
Vol II.  
Edition 1970-1971  
D & CH.

LEEMANS ARNE F.  
Cómo Reformar la Administra-  
ción Pública  
Primera Edición en Español, 1977  
Fondo de Cultura Económica  
México, D. F.

LOPEZ CANO JOSE LUIS  
Método e Hipótesis científicos  
Segunda reimpresión Oct., 1979  
Editorial Trillas, S. A.  
México, D F

MARGULIES NEWTON;  
RAIA, ANTHONY, P.  
Desarrollo organizacional; valores  
proceso y tecnología  
Tercera impresión, Jun., 1977  
Editorial Diana, S.A.  
México, D. F.

MAURICE HAURIUO  
Derecho Administrativo  
Edición 1963 (1942)  
Ediciones París, Barcelona

MAYO ELTON  
The Human Problems of an industrial civilization  
Ed. 1946  
Harvard University Press  
Boston, Mass.

MYRDAL, GUNNAR.  
Asian Drama  
Edition 1969  
Pantheon Books  
New York, N. Y.

OPTNER STANFORD L.  
Análisis de sistemas para empresas y solución de problemas industriales.  
Editorial Diana, S. A., 1968  
México, D. F.

PARTIN, J. JENNINGS  
Perspectivas del desarrollo organizacional.  
Edición 1977  
Fondo educativo Interamericano, S. A.  
México, D. F.

PENGUIN, DICTIONARY OF ECONOMICS  
Penguin Books,  
London,  
Ed. 1974

PETER WINCH  
The idea of social sciences.  
Ed. 1971  
Penguin books  
London

PTIFFNER JOHN, M;  
SHERWOOD FRANK, P.  
Administrative Organization  
Ed. 1960  
Prentice - Hall, Inc.  
Englewood Cliffs, N. J.

PIGORS Y MYERS  
La administración de personal  
Edición 1969  
Cía. Editorial Continental, S.A.  
México, D.F.

RIVERA MARQUEZ MELESIO  
La comprobación científica  
Segunda reimpresión; enero, 1980  
Editorial Trillas, S.A.  
México, D. F.

RONALD DANIEL

Management Information  
crisis.

Ed. Sept-Oct 1961

Harvard Business Review.

SALINAS ALBERTO

La reforma administrativa

Primera edición, 1975.

Fondo de Cultura económica

México, D. F.

SCOTT, CLOTHIER y SPRIEGEL.

Dirección de Personal

Edición 1961

Mc Graw Hill

New York, N. Y.

SHARKANSKY IRA

Administración Pública

Segunda edición, 1974

Editores asociados, S.A.

México, D. F.

SHANNON, CLAUDE;

WARREN WAEVER

The mathematical Theory of  
communication.

Ed. 1949

University of Illinois Press

Urbana III Illinois

SIMON, HERBERT

The Executive as decision Maker;  
organizational Design; Man-machine  
systems for decision making  
Edition 1960.

New Science of Management

Harper and Row.

SIMON, HERBERT

The New Science of Management  
decision

Ed. 1960

Harper

New, York, N. Y.

STRAUSS Y SAYLES

Personal

Edición 1969

Ed. Herrero Hnos.

México, D. F.

THOMAS HOPKINS

Integration: Its meaning and appli-  
cation.

Ed 1937

Appleton-Century-Crofts Inc.

New York, N. Y.

TLACOTT PARSONS

Suggestions for a sociological  
Approach to the theory of orga-  
nizations

Ed. Sept. 1956

Administrative Science Quarterly

VON MISES LUDWING

Bureaucracy

Ed. 1944

New Haven

WALDO DWIGHT

Administración Pública

La función administrativa, los sis-  
temas de organización y otros aspec-  
tos.

2a. reimpresión, Nov., 1976

Editorial Trillas, S. A.

México, D. F.

WALDO, DWIGHT  
Estudio de la Administración  
Pública.  
Edición 1964  
Editorial Aguilar  
Madrid, España.

WHITE, D. LEONARD.  
Introducción al Estudio de la  
Administración Pública.  
Edición 1964  
Centro Regional de Ayuda Téc  
nica, A. I. O  
México, D. F.

WHITE LEONARD D.  
Introduction to the study of pu  
blic administration  
Ed. 1926  
Mac Millan  
New York, N. Y.

WILLIAM G. SCOTT.  
Organizational theory an over-  
view and an appraisal.  
Ed. April 1961  
Journal of the Academy of mana  
gement.

Revistas boletines y manuales .

DRUCKER, PETER F.  
Integration of people and planning  
Harvard business review.

Pequeño Larousse Ilustrado  
Edición 1975  
Editorial Larousse  
Buenos Aires.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Informe sobre la Reforma de la  
Administración Pública Mexica  
na, No. 1.  
Comisión de Administración Pú  
blica 1967  
Coordinación General de Estu--  
dios Administrativos  
México, D. F.

Boletín No. 4  
Organogramas, guía para su ela  
boración.  
Coordinación General de Estudios  
Administrativos.  
México, D. F. 1977.

Boletines de Estudios Administra  
tivos No. 10, 11, 12 y 13.  
Coordinación General de Estudios  
Administrativos.  
México, D. F. 1978.

Manual de organización y funcio  
namiento de las unidades de adqui  
siciones. Secretaría de la Presi  
dencia.  
Edición 1971  
México, D. F.

Prontuario de disposiciones Jurf  
dicas de las dependencias del Po  
der Ejecutivo Federal 1977.  
Coordinación General de Estudios  
Administrativos  
México, D. F., 1977.

Reglamentos Interiores de las de  
pendencias de la Administración  
Pública centralizada 1978.  
Coordinación General de Estudios  
Administrativos  
México, D. F., 1978

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Sistema de orientación, información y quejas.

Guía Técnica

Coordinación General de estudios Administrativos.

Tercera Edición, Octubre 14 de 1977  
México, D. F.

Subsistema de quejas y sugerencias.

Guía técnica.

Coordinación General de Estudios - Administrativos.

Edición Junio 21, 1978.

Talleres Gráficos de la Nación, S.C. de P. E. y R. S.

México, D. F.

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA

Boletines de estudios administrativos No. 1, 2, 3, 4 y 5.

Dirección General de Estudios Administrativos.

México, D. F., 1977.

Estudios de viabilidad en informática en las Entidades del Sector Público Federal.

Edición 1973

México, D. F.

Las Unidades de correspondencia y archivo en el Sector Público Federal.

Guía para su organización y funcionamiento.

Dirección General de Estudios Administrativos.

México, D. F., 1976.

Las Unidades de información y orientación al público.

Edición 1973

México, D. F.

Las Unidades de organización y métodos en el sector público

Edición 1973

México, D. F.

Manual de organización del gobierno federal, 1976

Tercera Edición 1976

México, D. F.

Manual de organización y funcionamiento de almacenes

Edición 1970

México, D. F.

Metodología de investigación en organización y métodos.

Edición 1973

México, D. F.

Primera reunión de las Unidades de programación del Sector Público

Edición 1972

México, D. F.

Prontuario de Disposiciones Jurídicas de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal 1976.

Dirección General de Estudios Administrativos.

Quinta Edición, 1976

México, D. F.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

Memoria 1977 - 1978

Ediciones INAP

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Presidencia de la República

Diciembre 1976

México, D. F.

REYES GOVANTES JESUS, Lic.  
Normas para la elaboración de un trabajo  
de investigación.  
ISSSTE  
Subdirección de Acción Cultural  
Centro Nacional de Capacitación Admva.

BASANT S. JUAN, GRAIZBORD E. CARLOS  
Revista Vivienda  
Enfoque de Sistemas para la planificación  
de los asentamientos humanos  
Nov. - Dic. 1979  
INFONAVIT - México, D. F.