

TESIS QUE PRESENTA
OLEGARIO J. MAYEN ZUÑIGA - 00483 -
PARA OPTAR POR EL GRADO DE -1980-
DOCTOR EN ADMINISTRACION PUBLICA V.1



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

Página

INTRODUCCION

8

PRIMERA PARTE MARCO CONCEPTUAL

CAPITULO I. LA ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO EN EL CONTEX- TO DE LA POLITICA Y DE LA ADMINIS- TRACION PUBLICA.

14

Precedentes. La situación contemporánea. La Administración Pública Federal de México.

CAPITULO II. LA BUROCRACIA FEDERAL.

54

Algunas consideraciones acerca del concepto. La burocracia en el Estado Moderno. La burocracia federal de México.

CAPITULO III. EL PROCESO DE REFOR- MA ADMINISTRATIVA EN MEXICO.

110

Breves antecedentes. Concepción contemporánea y situación actual del proceso. Contraste de la teoría con la praxis. Realizaciones.- Etapas de la Reforma Administrativa en el trienio 1977-1979.

CAPITULO IV. EL ENFOQUE DE SISTEMAS, UN CRITERIO PARA EL ANALISIS DE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO FEDERAL.

192

Notas sobre el enfoque. Elementos que integran un sistema. La Sociedad, la Política, la Administración Pública y la Administración de Personal Público Federal, como sistemas.

SEGUNDA PARTE

UNA PROBLEMÁTICA: LA DISFUNCIONALIDAD DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE PERSONAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

CAPITULO I. INTEGRACION DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE PERSONAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

318

Ambito microadministrativo.- Integración formal de los elementos que lo integran. Fases de la integración.
Ambito mesoadministrativo.
Ambito macroadministrativo.- Fases de la integración.

INTRODUCCION

Al tratar el tema de la necesidad de reformar la Administración de Personal del Poder Ejecutivo Federal de México, hago referencia, más que a una hipótesis de trabajo, a una realidad insoslayable: la problemática de la disfuncionalidad del Sistema de Administración de Personal del Poder Ejecutivo Federal, en los ámbitos micro y macroadministrativo, de profunda importancia para quienes en la praxis han vivido la ardua tarea de dirigir personal o de coordinar el esfuerzo de pequeños y grandes grupos de personal burocrático, tanto del nivel operativo, como técnico y de mando medio, en las dependencias y organismos de la Administración Pública Federal.

Este trabajo que no es sino un eslabón más de los que específicamente deben ser realizados, se desarrolla en tres partes: la primera, integrada por información genérica de relevante importancia, está destinada a delimitar un marco conceptual para ubicar en principio, la Administración de Personal Público, en los contextos de la Administración Pública Federal, de la burocracia y del proceso de Reforma inducido racionalmente, así como para indicar el enfoque analítico utilizado a fin de tratar sistémicamente la Administración de Personal y considerarla simultáneamente, como elemento que forma parte de un sistema mayor: el de Administración Pública el cual, a su vez, es elemento integrante de otro sistema jerárquicamente mayor: el Político, que compone junto con otros sistemas de igual rango, el conven

cional Suprasistema Social, más inclusivo.

La segunda parte tiene como finalidad analizar la problemática de la disfuncionalidad del Sistema de Administración de Personal del Poder Ejecutivo Federal en los ámbitos micro y macro administrativo; asunto intrincado que, debido a su manifiesta agudización en los postreros cincuenta años, ha sido objeto de estudio por parte del Gobierno Federal, desde hace más de una década. Es por ello que en esta tesis no se ha partido de cero; por el contrario, se retoma un problema que ha sido investigado oficialmente; los estudios y diagnósticos administrativos realizados en los últimos catorce años, son el precedente para ahondar y contribuir a una primaria integración global del tema.

La tercera parte trata, específicamente, la solución racional para la problemática, basada en el cambio inducido para resolverla; la Reforma Administrativa a la Administración de Personal, y concretamente en lo operativo, el Programa de Reforma para la Administración de Personal del Poder Ejecutivo Federal, explicándose sucintamente los esfuerzos gubernamentales, desde 1965 hasta lo más reciente (julio de 1979); la formulación del Programa para Mejorar la Administración del Personal al Servicio del Estado, con sus objetivos, actividades de cada uno de los subprogramas, las responsabilidades de los mecanismos y de las dependencias que intervienen, los productos esperados y el calendario-compromiso para su ejecución.

Al final, a manera de extrapolación, con base en puntos indicadores de una tendencia, posibles decisiones políticas y probables resultados a obtener, son emitidas algunas consideraciones en relación con la prospectiva a corto y mediano plazos de la Reforma a la Administración de Personal en la Administración Pública Centralizada.

Necesario es hacer notar que muchos de los conceptos expuestos en la segunda y tercera partes, son productos que han sido obtenidos paulatinamente por consenso, en el seno de equipos interdisciplinarios de trabajo que han colaborado en las tareas de Reforma Administrativa, en que el suscrito ha tenido la oportunidad de colaborar; específicamente me refiero a los Comités Técnicos Consultivos de Unidades de Administración de Recursos Humanos, de Normas Jurídicas, de Unidades de Organización y Métodos, de Unidades de Capacitación y de Pago de Remuneraciones, entre otros, los cuales son órganos de consulta integrados por representantes responsables de las áreas respectivas, de las distintas dependencias y organismos del Poder Ejecutivo Federal.

Me referiré, ahora, a las expresiones "Administración de Personal y Administración de Recursos Humanos" que hacen mención a un mismo asunto. Considero debiera ser utilizado el primer término por su connotación humanista, en lugar del segundo que corrientemente es utilizado en la práctica, a pesar de la manifiesta deshumaniza -

ción que le es inherente, por denotar que el trabajador es sólo un -
'recurso' más, equiparándolo con bienes o acervo material, sin deno-
tar su ambivalente naturaleza material-espiritual y su esencia básica
de principio y fin de todo.

En esta exposición, en que principalmente utilizo el térmi-
no 'personal', admito por convención que el empleo del concepto 're-
cursos humanos' en las múltiples referencias, lleva implícito que el -
ser humano es recurso vital, con primacía sobre todos los demás re-
cursos, y que las personas físicas que integran el conglomerado "tra-
bajadores al servicio del Estado o burocracia federal", a priori son -
el "recurso" más importante de todos los que convergen en la Admi-
nistración Pública, puesto que sin este "recurso primario básico", los
demás recursos (materiales, económicos, tecnológicos, etc.) carecen
de sentido.

PRIMERA PARTE
MARCO CONCEPTUAL

- CAPITULO I. LA ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO EN EL CONTEXTO DE LA POLITICA Y DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.**
- CAPITULO II. LA BUROCRACIA FEDERAL.**
- CAPITULO III. EL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO.**
- CAPITULO IV. EL ENFOQUE DE SISTEMAS, UN CRITERIO PARA EL ANALISIS DE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL AL SERVICIO DEL ESTADO.**

CAPITULO I

LA ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO EN EL CONTEXTO DE LA PÓLITICA Y DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

- 1.- Precedentes.**
- 2.- La situación contemporánea.**
- 3.- La Administración Pública Federal de México.**

CAPITULO I

LA ADMINISTRACION DE PERSONAL EN EL CONTEXTO DE LA POLITICA Y DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

1.- PRECEDENTES.

En la historia de la humanidad se encuentra presente un perenne denominador común: la necesidad de unir esfuerzos para efecto de supervivencia social, y derivado de ello, un inevitable producto que es el dominio (*) de un humano, en principio, sobre un conglomerado determinado; despues, en diversos grados y diferentes modalidades, el dominio por parte de una minoría sobre una pluralidad de hombres (1), como sucede hasta nuestros días.

Desde la prehistoria, un individuo, posiblemente el más - poderoso en lo físico, cumplió de hecho, un papel dual: ser dominador y servidor de la horda de él dependiente, dirigiéndola por propio poder (**) y tomando decisiones que en una u otra forma afectaron a todos los integrantes del conjunto social.

Al paso del tiempo, el grupo primario evolucionó, creciendo y transformándose: en vez de un solo jefe - guía informal, - .

(*) Dominación.- la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido, entre personas dadas.
Weber, Max. Economía y Sociedad. Tomo I F.C.E. México 1977. pág. 43.

(1) Ibidem. pág. 170

(**) Poder.- la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad
Ibidem. pág. 43.

pero aceptado por el conglomerado social, por conveniencia o por necesidad, pero al fin "con una justificación" (2) habría, al frente del grupo tribal, "con dominio legitimado por la fuerza de la costumbre o tradición del eterno ayer, o por el don de la gracia (carisma), un gobernante (profeta, líder guerrero o gran demagogo)" (3) quien, al no serle posible ejercer por sí sólo el papel de gobernante único, con poder decisorio total -debido al aumento de la población y del área territorial, así como de los múltiples asuntos a resolver-, materialmente le fué imposible tener en sus manos "todos los hilos" para ejercer el poder, surgiendo así, por razón natural, el principio (aún cuando rudimentario) de la división del trabajo para el ejercicio del poder.

El gobernante, tuvo así la necesidad de dar participación en el poder a algunos de sus allegados, si bien él seguiría deteniendo el poder con mayor peso específico (poder político gubernamental) y sus colaboradores con autoridad y responsabilidad delegadas, formarían un cuerpo con reconocimiento social: los funcionarios (4) que actuarían en nombre del gobernante, integrando la élite con mando jerárquico y poder administrativo (con menor peso específico respec

(2) Weber, Max. La Política como Vocación. Sobretiro de la Revista de Ciencias Políticas y Sociales Nos. 16 y 17, año V, 1959. pág. 244 y 245. "Si los dominados han de obedecer la autoridad, ¿Cuándo y por qué han de obedecer los hombres? ¿En qué justificaciones internas y en qué medios externos descansa este dominio?"...

(3) Weber, Max. La Política como Vocación pág. 245.

(4) Weber, Max. La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo. Premio Editora. México. 1979. pág. 9 "Es evidente que el funcionario... es un producto muy antiguo en las más diversas culturas"...

to del gobernante) y tomarían decisiones en relación con las demandas y necesidades del pueblo; en otras palabras "administrarían públicamente" en el sentido de servir, cuidar y regir a la comunidad.

En toda forma, los funcionarios representantes del gobernante, ejercerían influencia y "harían política", y necesariamente aprenderían a participar y a mantenerse en ese papel, como lo hace notar Weber: (participando) en el poder o (teniendo) influencia sobre la distribución del poder... porque, el que hace política aspira a poder; poder ya sea como medio al servicio de fines ideales o egoistas, o poder por el poder mismo, para gozar del sentimiento de prestigio que confiere". (5)

La actividad gubernamental ejercida por una élite minoritaria dio lugar en un sentido político-administrativo, a una Administración Pública empírica apoyada en una burocracia (*) dado el autoritalismo y la centralización necesarios para controlar las demandas y resolver las necesidades de esa sociedad.

(5) Weber, Max. Economía y Sociedad. Tomo II. FCE. México. 1977. pág. 1056.

(*) Acerca del origen de la burocracia, tanto Deutscher, como Von Mises y Jacoby tienen un punto de convergencia al decir que es tan vieja como la civilización misma. Deutscher, textualmente expone: "su origen se halla enterrado en la frontera entre la tribu comunista primitiva y la sociedad civilizada. Es ahí donde encontramos el más remoto antecedente de las masivas, elaboradas y burocráticas máquinas de nuestra época. Ellas se manifiestan en el preciso instante en que la comunidad primitiva se divide en conductores y conducidos, organizadores y organizados, directores y dirigidos. Cuando el clan y la tribu empiezan a darse cuenta de que la división del trabajo aumenta el dominio del hombre sobre la naturaleza y su capacidad para hacer frente a sus necesidades, descubrimos...."

Esta acción gubernamental empírica, al paso de milenios se enriquecería con las experiencias del dominio organizado mediante la administración continuay condicionaría la obediencia legítima en virtud de la 'legalidad' y de la competencia funcional basada en reglas racionalmente creadas " Este sería, -dice Weber-, el dominio ejercido por el gobernante (detentador del poder político), y por todos los funcionarios portadores del poder (administrativo en menor grado), que se parecen al dominador (gobernante) en este aspecto". (6)

(6) Weber, Max. La Política como Vocación. pág. 245.

.... entonces los primeros gérmenes de burocracia que se convierten asimismo en el más temprano preludio de una sociedad clasista". Deutscher, Isaac. Las raíces de la burocracia. Editorial Anagrama. Barcelona, 1969. págs. 9-10.

Acerca del origen y del objetivo de la gestión burocrática, Von Mises expresa: "la burocracia y los métodos burocráticos son muy viejos, pues tienen que estar presentes en el aparato administrativo de todo gobierno cuya soberanía se extiende sobre una amplia área.

"(En la antigüedad), el jefe de una pequeña tribu se encontraba, por lo general, en condiciones de concentrar en sus manos todo el poder Legislativo, Administrativo y Judicial. Su voluntad era ley. Era a la vez, legislador, ejecutor y juez. Pero cuando ese jefe ha tenido éxito al aumentar el tamaño (del área bajo su poder, y aumentado también el número de los súbditos, transformándose en poderoso jefe), por carecer de ubicuidad, tiene que delegar en subordinados (personas de su confianza), parte de su poder. Estos delegados suyos que actúan en su nombre, conviértense de hecho en (pequeños jefes) locales, sólo nominalmente sujetos al poderoso jefe supremo que les ha designado.

" El poderoso jefe supremo tiene el poder de deshacerse de ellos en cualquier momento, (caso de ser necesario debido a exceso de discrecionalidad o por pérdida de confianza) pero tendrá por fuerza, que nombrar a otros y eso no constituye un remedio.

"(El poderoso jefe supremo), al intentar delimitar los poderes de su delegado, formula directrices e instrucciones precisas, que indican lo que el subordinado debe hacer. La libre discrecionalidad del delegado, queda limitada formalmente por un código, decreto o estatuto. Ahora, el primer deber del delegado y subordinado del poderoso jefe supremo,....

El progreso estaba dado; de sólo la dirección, como elemento primario de la dominación, se pasó a otras etapas del proceso administrativo: La organización, el control y los rudimentos de la planeación.

De hecho la administración de personal, aún cuando en forma elemental, se hizo necesaria para poder efectuar con cierto éxito, las actividades gubernamentales inherentes a la guerra, la construcción de obras, el registro y cobro de los impuestos, y otras no menos importantes.

Como es fácil deducir, los principios del "proceso administrativo", en realidad han sido universales en su aplicación, sin importar el sistema gubernamental de que se trate. En la antigüedad, algunos pueblos tuvieron "administraciones públicas" avanzadas.

.... es cumplir lo establecido. El principal interés en adaptarse a las normas reglamentarias. Se transforma en burócrata cuando la primera virtud del delegado administrador, consiste en cumplir con lo establecido". Von Mises, Ludwig. Burocracia. Unión Editorial. S.A. Madrid - 1964. pág. 33 y 61-62 (síntesis).

Jacoby, por su parte, expone: "Es la historia de la formación del mundo administrado lo que permite acercarnos a su esencia.... La burocracia ha existido siempre allí donde ha habido tareas que solucionar, de manera centralizada, para grandes grupos de hombres y en un gran espacio.

"La historia de las grandes civilizaciones antiguas comenzó con la burocracia que (formó y moldeó) su existencia. Las antiguas civilizaciones de China, India, Egipto y Babilonia estuvieron fuertemente impregnadas de burocratismo". Jacoby, Henry. La burocratización del mundo. Editorial Siglo XXI. México 1972. pág. 11-12.

China y Egipto tuvieron gobiernos que manejaron sistemas administrativos complejos y necesitaron de una burocracia a manera de "una bien lubricada máquina construida para un propósito especial, bien definido y bien entendido (dominar y servir), en donde, como en el caso de Egipto, no se toleró ninguna facultad discrecional a los agentes del Estado; y en el caso de China, se tuvo cuidado en seleccionar funcionarios honrados, desinteresados y capaces. (7)

Acerca de China y de los principios administrativos que manejaron, el Lic. Galván Escobedo reproduce en su obra un párrafo de la Constitución Chow en la que se menciona como sistema, la organización, las funciones, las relaciones, los procedimientos, las formalidades, el control, las sanciones y los registros, todo lo cual no deja lugar a duda de que "practicaron por muchos siglos antes del advenimiento de la ciencia de la administración, un sistema de administración; un servicio civil bien desarrollado con entendimiento claro de muchos de los problemas modernos de Administración Pública (8).

La aplicación del proceso de referencia, cada vez más pulido por aproximaciones sucesivas, tuvo resultados altamente positivos. Al diversificarse las operaciones gubernamentales, como son las de contabilidad, las de seguridad, las financieras, comerciales y técnicas, un principio más se adicionó al proceso administra

- (7) Galván, Escobedo José. Tratado de Administración General. Editorial Universitaria. Panamá. 1976. pág. 519 y 520.
 (8) Ibidem. pág. 521 y 522.

tivo: la coordinación, principio sin el cual todas las operaciones gubernamentales habrían sido un caos.

En estas condiciones, es posible manifestar que, desde el pasado remoto, en la operación administrativa gubernamental, muchos pueblos antiguos como el chino y el egipcio, pusieron en práctica todos los principios del actualmente denominado "proceso administrativo": había dirección jerarquizada, planeación, control, organización y coordinación. La administración de personal no tuvo autonomía, sino que formó parte de la dirección y organización del poder político.

En términos generales, podría concluirse que en el pasado remoto, la Administración como proceso dependiente del fenómeno político, fue realizada por una minoría social (funcionarios), sobre bases empíricas, producto de la observación y de las experiencias por tanteos, acumuladas en la tarea diaria de resolver múltiples problemas de índole gubernamental.

Podría también deducirse que el sentido público de la administración gubernamental arcaica, implicó al igual que hoy, una doble función: ser maquinaria de dominación y de servicio, teniendo la seguridad de que, en cuanto a tareas se refiere, éstas

han sido tradicionales para los administradores, por que la problemática administrativa gubernamental es análoga -no igual- entre la de esa época y la actual. Además, podría uno percatarse de que, los principios administrativos son universales en su ejercicio, sin importar el sistema gubernamental, variando simplemente su aplicación en función del grado de complejidad social, y obviamente, del lugar y la época.

Miles de años fueron necesarios para imprimir cambios significativos al fenómeno administrativo que como se ha mencionado, fue dependiente del fenómeno político. La Administración Pública, en las dos magnas culturas del mundo, la griega y la romana, obtuvo identidad dentro del orden político, lo cual es posible constatar el estudiar el Imperio Romano en su época de esplendor.

Fue en el Imperio Romano en donde la Administración Pública obtuvo identidad dentro del orden político y desarrolló el sentido magno, conceptual e institucional como hasta ahora se le conoce.

La dominación del Imperio Romano más allá de la -cuenca del Mediterráneo, favoreció el auge de las instituciones político-administrativas en Europa Occidental, que siglos más tarde adoptaría la institución conocida hoy como Estado Moderno. (3)

(*) Hace notar Weber que "lo mismo el lenguaje jurídico que el cotidiano se refieren... con el término Estado, tanto al concepto jurídico como a aquellas realidades de la acción social frente a....

El Dr. Omar Guerrero, al respecto dice: "la organización administrativa del Imperio Romano, que se fundaba en la centralización político-administrativa y en el carácter profesional del servicio público, fué considerada por los monarcas europeos como patrones indicativos para la construcción de la maquinaria administrativa del Estado Moderno.

"Hoy, como en la época del Imperio Romano, guardando las proporciones de espacio y tiempo, los conceptos centrales de la Administración Pública siguen conservando su significado original. Nociones como las de "oficio", "ministerio", "comisión", "comité" y "administración", han preservado la esencia no sólo de su sentido etimológico, sino en el uso funcional que se le daba en la Roma imperial." (9)

(9) Guerrero, Omar. Teoría Administrativa de la Ciencia Política. Cuaderno No. 2 FCPS, U.N.A.M. México. 1976. pag. 15.

... las cuales la norma jurídica eleva su pretensión de validez. Para la sociología, la realidad Estado no se compone necesariamente de sus elementos jurídicos; o más precisamente, no deriva de ellos. Cuando se habla de Estado, ... se refiere únicamente al desarrollo, en una forma determinada, de la acción social de unos cuantos individuos, bien sea real o construida como posible. La acción social se orienta por las acciones de individuos conocidos o por una pluralidad de individuos indeterminados. Por asociación debe entenderse una relación social con una regulación limitadora hacia afuera cuando el mantenimiento de su orden está garantizado por la conducta de determinados hombres, destinada en especial a ese propósito: un dirigente y, eventualmente, un cuadro administrativo que, llegado el caso, tienen también de modo normal el poder representativo. Sólo se puede definir el carácter de una asociación por el medio, que sin...

La herencia administrativa romana es un invaluable legado de organización política y administrativa; por ello, conviene evocar el sentido y el contenido etimológico de la palabra "Administración Pública".

El diccionario de la Lengua Española enuncia lo siguiente:

ADMINISTRACION (del latín *administratio*, -onis) sustantivo femenino, acción de administrar. **Administración Pública.** **Administración Activa.** Acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado.

... serle exclusivo es ciertamente específico y para su esencia indispensable: la coacción física.

Una asociación de dominación debe llamarse asociación política (Institución Estado) cuando y en la medida en que su existencia y la validez de sus ordenaciones, dentro de un ámbito geográfico determinado, están garantizados de un modo continuo por la amenaza y aplicación de la fuerza física (coacción) por parte de su cuadro administrativo.

Por **ESTADO** debe entenderse un instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente.

Un orden debe llamarse Derecho, cuando está garantizado externamente por la probabilidad de la coacción física ejercida por un cuadro de individuos instituidos con la misión de obligar a la observancia de ese orden o de castigar su transgresión.

Caracteriza hoy formalmente al Estado, el ser un orden jurídico y administrativo -cuyos preceptos pueden variarse- por el que se orienta la actividad "acción de la asociación" del cuadro administrativo (a su vez regulada por preceptos estatuidos) y el cual pretende validez no sólo frente a los miembros de la asociación que pertenecen a ella, sino también respecto de toda acción ejecutada en el territorio a que se extiende la dominación. Es además característico: el que hoy sólo exista coacción legítima en tanto que el orden estatal la permita o prescriba." Weber, Max. *Economía y Sociedad*. Tomo I. pag. 18, 39, 43-45. (síntesis).

ADMINISTRAR (del lat. administrare; de ad, a y ministrare, servir) verbo transitivo, gobernar, regir, cuidar. Servir o ejercer algún ministerio o empleo. (10).

En cuanto al término "Público(a)" el Dr. Gabino Fraga, al tratar lo relacionado con el régimen de Derecho Público de la actividad del Estado, hace notar que "es conocido desde la época de los romanos, en que Ulpiano expresó: "Publicum jus est quod ad statum rei romanae spectat"... (11)

En relación con el término ADMINISTRACION, el Dr. Omar Guerrero, en su investigación expresa:

"La administración pública del Imperio Romano constituye en la antigüedad el mayor nivel de desarrollo administrativo alcanzado por la humanidad. Es en el Imperio Romano donde la Administración Pública desarrolla su significado institucional y conceptual como ahora se le conoce.

"Desconocemos desde cuándo la palabra administración fué formulada en el latín; sabemos, empero, que probablemente

(10) Diccionario de la lengua española. Real Academia Española. Espasa-Calpe. Décimo octava edición. Madrid.1956. p. 27.

(11) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. novena Edición. México 1962. p. 80.

la noción era utilizada desde la época republicana para contrastar el poder de los magistrados frente al de los ministros. La obra de Frontino ha permitido constatar que la voz "administrationes" ya era empleada en los primeros años del Imperio, con un sentido institucional idéntico al que actualmente se utiliza. Para los romanos la "administratio", voz compuesta de ad (a, hacia) y ministrare (servir, cuidar) era la función de prestar un servicio a los miembros de la comunidad. El elemento sustancial de la palabra lo constituye la voz ministrare, derivada del sustantivo minister y que se refiere a la persona que -- aporta el servicio.

"Durante el imperio se agudizó la distinción entre - magistrados y ministros; los primeros, dotados de autoridad política, tomaron la denominación de maestros (magistri) y tenían a su cargo la función política de tomar las decisiones; los ministros (ministri) tenían por misión poner en acción aquellas decisiones.

"Es una relación jerárquica y funcional en la cual, la partícula magis (lo mayor) supone una posición de superioridad con referencia a minis (lo menor). Así, el conjunto de ministros responsables de las tareas subalternas tenían a su cargo una de las funciones del Estado, la administratio (función de prestar servicios a los miembros de la comunidad), en tanto que los maestros (magistri) desempeñaban la función política. Tal distinción, sin embargo, no concuer

da con un plano estructural sino funcional; la política y la administración tiene una relación consecuente.

"La función administrativa, en este sentido, no se reduce al papel individual de cada ministro, sino involucra un comportamiento de grupo, una función colectiva. Tal es el papel de la particularidad, que al complementar la palabra administración le imprime el sentido colectivo a la función del ministerio. Al mismo tiempo, al significar a, hacia, implica un impulso adicional proyectado a la satisfacción de necesidades comunes, cuya solución está condicionada a ese esfuerzo redoblado". (12).

La Administración sufrió cambios profundos, al surgir el Estado Moderno y producirse innovaciones en lo económico-social de Europa Occidental, entre los siglos XIII y XVI, y poco tiempo después, las revoluciones industrial y científica.

Weber, al referirse al origen del Estado racional que se dió en Europa Occidental dice: "De la coalición necesaria del Estado con el capital, surgió la clase burguesa. Es el Estado racional fundado en la burocracia profesional y en el derecho racional, el que proporcionó al capitalismo la oportunidad de subsistir". (13)

(12) Guerrero, Omar. Op. Cit. p. 16

(13) Weber, Max. Economía y Sociedad. Tomo II. pag. 1047.

"El derecho racional del moderno Estado Occidental, según el cual en materia gubernamental decide el funcionario con formación profesional, proviene en su aspecto formal, del derecho romano.

"Con la decadencia del Imperio Romano de Occidente, el derecho fue a parar en manos de los notarios italianos, quienes conservaron las antiguas fórmulas contractuales, adaptándolas a las necesidades de los nuevos tiempos; al lado de ellas se constituyó en las universidades, una teoría sistemática del derecho que influyó decisivamente en cuanto creó el pensamiento jurídico-formal.

"El Estado Moderno dispuso de un derecho formalmente estructurado; los funcionarios juristas formados con base en ese derecho, se revelaron, en cuanto técnicos de la Administración, superiores a los funcionarios humanistas". (14)

A las nuevas necesidades generadas por la aparición del Estado Moderno y de las revoluciones industrial y científica, obviamente debieron corresponder nuevos métodos para resolver los problemas cada vez más complejos.

(14) Weber, Max. Economía y Sociedad. pág. 1048-1050 (Síntesis).

La antigua administración empírica, no desapareció; solo se transformó detentando por primera vez una base formal de deber ser, teniendo inicio en esa época, la Escuela administrativa-jurídica que durante algunos siglos monopolizó los estudios y la praxis de la Administración Pública.

Como es fácil comprender, al producirse las revoluciones científica e industrial, la corriente jurídica tradicional dejó de tener influencia decisiva, puesto que no contemplaba en su esfera de estudio legal, la nueva problemática científica, técnica y de eficacia y eficiencia en los órdenes económico, político, social y psicológico.

De la concepción administrativa abstracta -en que el objetivo era salvaguardar las exigencias formales de la actividad administrativa- se pasó a la concepción concreta del ser y de la investigación de la causalidad de la problemática administrativa y sus correspondientes efectos, lo cual dió como resultado la influencia y mayor desarrollo de corrientes de pensamiento que hicieron escuela al llenar las lagunas existentes en la realidad del ser del fenómeno administrativo.

El factor eficiencia en los órdenes económico, político, social y psicológico se convirtió en la finalidad del proceso administrativo que aún no era considerado ciencia.

La corriente administrativa jurídico-tradicional dejó de tener influencia decisiva en la Administración, debido a que la nueva problemática técnica y científica solo tomaba en cuenta la concepción concreta del ser objetivo. Es en esa época en que, del empirismo se pasó al análisis sistemático de todo el acontecer administrativo.

La corriente de un nuevo pensamiento administrativo con base en la causalidad y en los efectos, tuvo lugar a pasos acelerados, hasta hoy día.

2.- LA SITUACION CONTEMPORANEA

Se ha visto que desde la antigüedad, la Administración tuvo un sentido político y cumplió la función ambivalente de dominar y de proporcionar servicios. En la época de esplendor del Imperio Romano, la Administración tuvo identidad real dentro del orden político para ser objeto de estudio ordenado y de análisis sistemático, desenvolviéndose como un tema de la ciencia política.

Los cambios sociales que se produjeron al surgir el Estado Moderno y tener lugar las revoluciones industrial y científica, conllevaron un cambio en la mentalidad del "nuevo humano" que buscaba su desarrollo individual. Un nuevo concepto de "explotación del hombre por el hombre" apareció en el escenario del mundo contemporáneo. La Administración dejó de ser privativa del poder gubernamental para convertirse en medio idóneo para una técnica y racional explotación - por parte de una minoría que detentaba, paralelamente, el poder político y el poder económico.

La dominación del hombre político se hizo más amplia al aparecer la dominación del hombre económico. El Estado Moderno, con un gobierno integrado por "hombres económicos" al frente de la dirección del mismo, imprimieron sobre el pensamiento político del - cual eran depositarios, su pensamiento económico que les beneficiaba como élite superior.

La Administración Pública, como medio para ejercer el control y la dominación, se desarrolló a partir de la Revolución Industrial, como una esfera específica dentro del orden político; por ello, hasta fines del siglo XIX el pensamiento político asimilaba al pensamiento administrativo. Al respecto, el Dr. Omar Guerrero dice: "Creemos razonable afirmar que el estudio especializado de la Administración Pública, con antelación a la obra de Woodrow Wilson (1887) es casi inexistente. Más bien su estudio estaba prácticamente olvidado o se efectuaba circunstancialmente. Algunos filósofos políticos o cronistas de la época, intentaron caracterizar de alguna manera la organización y el funcionamiento de la Administración Pública. Esos esfuerzos, si bien aislados y dispersos, constituyen, no obstante, el antecedente relativamente especializado de la Administración Pública contemporánea". (15) Y continúa diciendo: "No obstante, esos pensadores (Bodin, 1530-1596, Hobbes 1588-1679, Stuart Mill 1799-1873 y Tocqueville, 1805-1859) estaban en la época teórica de identificación de objeto (de la Administración Pública), no de su definición; percibieron el fenómeno, pero no la trataron como un campo de estudio específico". (16)

De la identificación del objeto de la Administración Pública al desarrollo de su estudio teórico como campo específico, sólo

(15) Guerrero, Omar. Op. Cit. p.22

(16) Ibidem. p. 28.

estarían de por medio muy pocas centurias. En otras palabras, de la situación de no contarse socialmente, con los elementos básicos para que la Administración Pública tuviera un carácter específico, en poco tiempo, de la descripción del fenómeno se pasó a la formación del - campo teórico para el estudio y análisis estructurado y ordenado.

En el campo de los negocios, la Administración tuvo un adelanto amplificado, especialmente en el sector industrial en don de tuvo lugar el desplazamiento del empirismo por una concepción - científica de toda la fenomenología industrial, incluyendo la Administración como el medio idóneo para explotar con eficiencia no solo a las máquinas, sino la actividad humana en su sentido lato.

"Con Wilson, dice el Dr. Omar Guerrero, la ciencia administrativa nació sin un fondo académico, sin antecedente alguno, como una disciplina sin pasado, como construcción artificiosa montada sobre "principios" apriorísticos de pretendida validez universal. Esta actitud equívoca sería fuente para la inspiración de los ideólogos de la empresa privada y, en menor medida, para algunos pensadores de la Administración Pública.

"El inicio de la etapa ortodoxa, con Wilson, destacó la dicotomía política-administración y el empeño por encontrar en la efi ciencia el principio central del proceso administrativo". (17)

(17) Guerrero, Omar. Op. Cit. p. 34-35.

El movimiento de administración científica cronológicamente inmediato a Wilson sería el que inspirara los elementos operativos para el funcionamiento eficiente de la Administración, y serían Taylor y Fayol quienes tuvieran una influencia decisiva al organizar científicamente el trabajo y comprender con conocimiento de causa y efecto la problemática operativa e introducir cambios de fondo en las condiciones en que la Administración interviene.

La nueva concepción de la Administración, orientada a la consecución de (eficiencia) de la acción administrativa, tuvo aplicación, dice Mosher, "en el sector privado, en un principio, y después adaptada a la Administración Pública, en las primeras décadas del presente siglo" (18), realizándose adelantos sustanciales en el conocimiento de la fenomenología administrativa, mediante el análisis científico - llevado a cabo.

En las dos primeras décadas de este siglo XX, Taylor en los Estados Unidos y Fayol en Francia, serían quienes tuvieran influencia decisiva en la Administración, al organizar científicamente el trabajo, y sus "principios" serían, en lo subsecuente, las bases doctrinales de los principios administrativos, con criterio científico.

En 1903, Frederick W. Taylor, presentó ante la Sociedad Americana de Ingenieros Mecánicos un documento sobre los "Princi

(18) Mosher, Frederick y Cimmino, Salvatore. Ciencia de la Administración. RIALP. Madrid. 1961. pág. 67.

pios científicos de la administración de talleres". En 1907 volvió a presentar ante la misma Sociedad, sus "Principios de la Administración Científica", la cual ya había sometido a experimentación en diversas empresas públicas y privadas. (19)

En 1911, al publicar Taylor sus "Principios de la Administración Científica" hizo una gran aportación de principios administrativos como son la Dirección (Management), el adiestramiento, formación y especialización del personal directivo y operativo, la planeación y programación, la inspección y control, el análisis de procedimientos, la medición del trabajo, las pruebas de aptitud y los incentivos.

Mosher hace notar que la escuela taylorista "defendió el tipo de hombre económico, concebido según un modelo que responde únicamente a objetivos materialistas y a criterios de tipo utilitario: objetivo, la eficiencia impuesta autoritariamente desde la cúspide a los subordinados, en cuanto al cómo hacer. La mente, conciencia y personalidad del "hombre económico" considerado unidad elemental al igual que materia prima o equipo de trabajo, fueron factores excluidos del modelo tayloriano, mecanicista y frío". (20)

Fayol, en su obra "Administración Industrial y General" fue quien por primera vez, al enunciar las operaciones esenciales que se desarrollan en las empresas, hizo especial énfasis en el sexto gru

(19) Jiménez, Castro Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. F.C.E. México. 1963 p. 64

(20) Mosher y Cimmino. Op. Cit. p. 68 y 71. Síntesis.

po: las operaciones administrativas, distintas de las operaciones técnicas, comerciales, financieras, de seguridad y de contabilidad, que existen siempre en la empresa simple o compleja, pequeña o grande.

De las primeras cinco operaciones o funciones dijo:

"Ninguna de las cinco está encargada de articular el programa general de acción de la empresa, de constituir el cuerpo social, de coordinar los esfuerzos, de armonizar los actos...; estas operaciones (las administrativas del sexto grupo) constituyen otra función distinta que se designa habitualmente con el nombre de Administración y cuyas atribuciones y límites están bastante mal definidos.... Por todo lo cual, he adoptado la definición siguiente:

ADMINISTRAR, es prever, organizar, dirigir, coordinar y controlar" (21)

En relación con lo que actualmente se conoce como función Integración (de personal, en especial) Fayol decidió: "el reclutamiento, la formación del personal y la constitución del cuerpo social, que incumben a la Administración interesan en el más alto grado a la Dirección". (22)

La definición que hizo de cada uno de los componentes de la Administración, en esencia, no ha cambiado hasta hoy, como -

(21) Fayol, Henri. Administración Industrial y General.
Edit. Herrera Hnos. México. 1961. p. 136

(22) Ibidem. pag. 136

cuerpo doctrinal de los principios de la ciencia administrativa:
(Ver a continuación el Esquema del Proceso Administrativo y
las definiciones de las funciones).

Prever. - Es escrutar el futuro y articular el programa de
acción.

Organizar. - Es constituir el doble organismo, material y
social.

Dirigir. - Es hacer funcionar el personal.

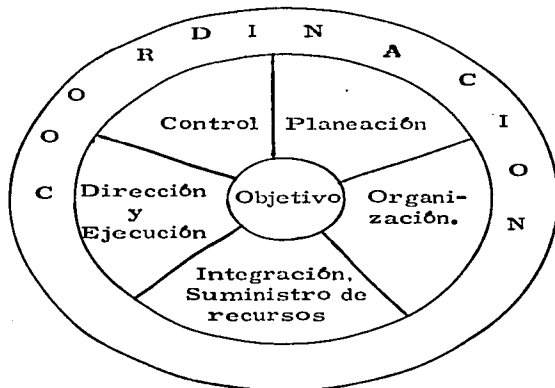
Coordinar. - Es relacionar, unir, armonizar todos los actos
y todos los esfuerzos.

Controlar. - Es procurar que todo se desarrolle de acuerdo con
las reglas establecidas y las órdenes dadas.

La doctrina fayolista tuvo inicio en 1900, al presentar Fayol sus fundamentos metodológicos en la sesión de clausura del Congreso Internacional de Minas y Metalurgia. Años después, en 1908, con motivo del Congreso Cincuentenario de la Sociedad de la Industria Minera, amplió la doctrina con los procedimientos administrativos.

En relación con los 'recursos humanos' (personal), Taylor se limitó a dirigirlos. Fayol, por el contrario, dió mucha importancia a la constitución del cuerpo social de la organización y dijo "que interesaba en el más alto grado a la Dirección".

ESQUEMA DEL PROCESO ADMINISTRATIVO Y LAS FUNCIONES
GENERICAS QUE LO INTEGRAN



1. - **Planeación.** - determinación de lo que se va a hacer. Supone tres etapas: la investigación, la previsión y la planeación, propiamente dicha. La investigación como búsqueda diligente y sistemática de hechos o principios; la previsión parte de los resultados de la investigación, para señalar los cursos posibles de acción, esto es, indica lo que puede hacerse; y la planeación consiste en escoger uno de esos posibles cursos de acción, es decir, señala lo que debe hacerse.
2. - **Organización.** - distribución del trabajo que es necesario realizar para llevar a cabo los planes, precisando a cada unidad o miembro del grupo su autoridad y responsabilidad. Establecimiento de un sistema de relaciones y comunicaciones entre ellos.
3. - **Integración.** - Suministro de los recursos materiales y financieros, así como del personal necesario.
4. - **Dirección y Ejecución.** - Conducción de los componentes del grupo hacia el logro de los objetivos; supone la toma de decisiones y la supervisión de los subordinados.
5. - **Control.** - Verificación de que la ejecución y los resultados coinciden con los planes, registrando las desviaciones para tomar las medidas correctivas.
6. - **Coordinación.** - Sincronización y orientación del esfuerzo del grupo para darle unidad de acción. La coordinación está presente en todos los demás elementos del proceso administrativo, y de acuerdo con Terry, "fundamentalmente la coordinación debe ser el resultado de ejecutar eficazmente el proceso administrativo". (*)

(*) Esquema y definiciones tomadas de la obra del Lic. Miguel Duhalit Krauss "La Administración Pública y el Desarrollo de México". A. N. A. P., A. C. México. 1970 pag. 18-21.

William H. Newman, en su obra "Acción Administrativa", adicionó la función 'suministro de recursos', separando la constitución del cuerpo social (todo lo relativo a personal), de la función Dirección, como Fayol lo había determinado originalmente.

La nueva concepción, que diferenciaba los factores de la producción empresarial, en recursos materiales y personal, dió lugar a especialidades concretas en razón de la división del trabajo, que ha tenido repercusiones positivas, en la práctica.

El Lic. Duhalt Krauss representa gráficamente el proceso administrativo, en forma circular, para dar la idea de unidad del mismo, a manera de rueda en movimiento, cuyo eje es el objetivo o propósito de la Administración. (Ver el Esquema inmediato anterior).

En la actualidad, el proceso administrativo, -debido a la especialización a que se ha llegado socialmente, en todos los órdenes-, sólo ha tenido con Newman, una adición: el suministro de recursos o integración de los recursos materiales y de personal, siendo de interés en este trabajo, lo concerniente a la integración de personal al servicio del Estado.

La función especializada de suministrar personal a la organización formal, en este caso, a la Administración Pública Federal, se encuentra atribuida, fragmentadamente, a uno de los órganos (la Di-

rección General de Personal) que forman parte de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal.

El órgano en cuestión, en la realidad tiene diferentes denominaciones, ubicaciones formales y consecuentemente diferentes jerarquías. El objetivo de los órganos de Administración de Personal, se tiene la idea de que es el mismo en todos los casos, sin embargo, las funciones substancialmente difieren en todos ellos, aún cuando las normas jurídicas que a manera de "reglas de juego" guían la actuación de las genéricamente denominadas "Unidades de Administración de Personal", son las mismas, en lo general (a nivel macro-legal), y distintas en lo específico (a nivel micro, reglamentario y de procedimientos en las dependencias).

Si bien las actividades sustantivas de las Unidades de Administración de Personal, son de carácter eminentemente técnico, las relaciones de éstas con las demás unidades que tienen atribuciones diversas en la estructura organizativa de la dependencia, y con otras de las demás dependencias, las hace estar inmersas en la red de relaciones político-administrativas de la Administración Pública Federal.

Las acciones de las Unidades en cuestión y de las entidades y mecanismos que intervienen en lo que convencionalmente se ha denominado "Sistema de Administración de Personal del Poder Ejecutivo Federal", repercuten en el Sistema de Administración Pública Federal del que forman parte, y consecuentemente, también repercuten en el Sistema Polí-

tico, integrante a su vez, del Suprasistema social, que es el más incluyente. (*)

A su vez el Sistema de Administración de Personal del Poder Ejecutivo Federal, es influido e influye... en principio por el Sistema de Administración Pública y por el Sistema Político, además por otros Sistemas como el cultural, económico, jurídico, etc. que forman parte del Suprasistema social.

(*) Al respecto, ver el punto 4 del Capítulo IV, Primera Parte de este trabajo.

3. - LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL DE MEXICO.

Actualmente -hace notar el Dr. Guerrero- en la comunidad administrativa, existen dudas originadas por la crisis de identidad y de precisión de las fronteras de la Administración Pública; crisis de identidad que comprende las facetas de estudio, enseñanza y práctica ya que, como lo observa Lyal, E. A. en su obra "La enseñanza y práctica de la Administración Pública", el término Administración Pública es usado para la disciplina y la profesión, y desorienta el sentido de su enseñanza; emerge la incertidumbre entre educar y adiestrar: ha sido tradicional el interés por "enseñar para" adiestrar y ha sido despreocupación de lo realmente importante, "enseñar acerca", educar. En este sentido, la enseñanza, como la formulación teórica han recibido el impacto negativo de la avalancha sobre sus fronteras, de las más variadas disciplinas... que ha contribuido en forma significativa a la desintegración del campo de estudio". (23)

Esa crisis a la que se ha hecho referencia, ha traído consigo el que para entenderse la comunidad estudiantil de la Administración, convencionalmente indique cuándo hace referencia

a la disciplina teórico-científica y cuándo, al proceso o función material.

Duhalt Krauss, en una conferencia que tuvo lugar el 7-V-64 en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, ya decía: "La Administración Pública puede entenderse de modos distintos: como una disciplina científica, como un conjunto de técnicas, como una actividad de los órganos del Estado; y agregó: Las distinciones anteriores parecen obvias, sin embargo, pasadas por alto, frecuentemente son causa de malentendidos y controversias, al no precisarse el sentido en que se utiliza el término."

Para hacer resaltar su aseveración, agregó: (En este caso) entenderemos como "administración pública", la actividad, y de ninguna manera el organismo"... (*)

También, el Lic. Fernando Solana, en un ensayo titulado "La Reforma de la Administración Pública Mexicana", formulado en 1964, al definir la Administración Pública, dijo: "Generalmente, se aplica este concepto a las actividades que desarrollan los organismos del Poder Ejecutivo. La teoría jurídica entiende por Administración Pública, principalmente, la acción del Poder Ejecutivo; no así la teoría de la ciencia de la Administración. Administrar es crear y/o conducir una organización hacia sus objetivos. Administración científica es la técnica para crear y/o manejar una organización cuando se hace uso de los conocimientos y los métodos científicos..." (**)

(*) Conferencia. 7-V-1964. FCPS- UNAM. Nota en mimeógrafo. p.1 y 2.

(**) Ensayo. "La Reforma de la Administración Pública Mexicana". Notas en mimeógrafo. pag. 5-6.

Para la finalidad que interesa en este trabajo, es analizada objetivamente la Administración Pública Federal, a partir del Estado mexicano con sus atribuciones y funciones para alcanzar sus fines, en que el Gobierno, con poder político-administrativo, realiza múltiples actividades, y es por voluntad del pueblo que estamos constituidos en una República representativa, democrática y federal, unidos en una Federación con el Supremo Poder (*) dividido para su ejercicio en Legislativo y Judicial. (Artículos 40 y 49 de la Constitución), y depositado

(*) Art. 40 - Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Art. 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial....

Art. 80.- Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda y nombrar y remover a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III.- Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales...

IV.- Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales y los empleados superiores de hacienda.

V.- Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea....

XVII.- Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal....

XVIII.- Nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia....

el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 80 Constitucional), quien, - entre otras facultades, tiene la facultad de nombramiento (Art. 89 - Constitucional), del personal público que integra el aparato administrativo, dividido en órganos de competencia.

Desde esta visual realista la Administración Pública Federal de México es analizada ambivalentemente -aún cuando en forma superficial-, como función Ejecutiva sometida al principio de legalidad, formalmente realizada por el Poder Ejecutivo Federal, y materialmente, como el proceso de "ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales". (24)

Al respecto de las funciones, el Dr. Fraga dice: "El estudio de la teoría de las funciones del Estado, tiene como antecedente la teoría política de la división de poderes, que es de donde - aquella deriva. " La división de poderes, expuesta como una teoría política necesaria para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías, se ha convertido en el principio básico de la organización de los Estados constitucionales modernos!" (25)

Se puntualiza que las funciones que el Estado lleva a - efecto, se exteriorizan por medio de actos de distinta naturaleza: unos

(24) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo.

Editorial Porrúa. México. 1975. p. 63

(25) Ibidem. Op. Cit. p. 28.

que producen consecuencias jurídicas (como el acto jurídico que produce un efecto de derecho al crear o modificar el orden jurídico existente) y otros que sólo producen consecuencias de hecho (como el acto material, constituido por hechos naturales o voluntarios, que no trascienden al orden jurídico. (*))

De las tres funciones básicas que el Estado mexicano realiza, se enfatizará, por razón del tema, sólo sobre la función administrativa, que formalmente es realizada por el Poder Ejecutivo Federal; misma que desde un punto de vista material u objetivo, por su naturaleza intrínseca, "es la (actividad) que el Estado realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales". (26)

En relación con el Poder Ejecutivo Federal, el Dr. Fraga se expresa en los siguientes términos: Este Poder "puede apreciarse bajo un doble aspecto, como Gobierno o Poder Político y como Poder Administrativo. Como Gobierno o Poder Político se define por la situación que guarda dentro del Estado, en relación a éste y a los demás Poderes en que se divide el ejercicio de la soberanía. Como Poder Administrativo se define por la relación con la ley que ha de aplicar y ejecutar en casos concretos". (27)

(*) El orden jurídico está constituido por el conjunto de situaciones jurídicas que existen en un momento dado y en un medio social determinado. Las situaciones jurídicas, a su vez, están formadas por un conjunto de derechos y obligaciones.

(26) Fraga, Gabino. Op. Cit. p. 23

(27) Ibidem. Op. Cit. p. 65.

El segundo aspecto, es el que básicamente será analizado en detalle, toda vez que es por medio de la función administrativa que el Estado, fundamentalmente, satisface los intereses colectivos. Con ese objeto, continúa diciendo el Dr. Fraga, el Estado "se organiza en una forma especial adecuada, sin perjuicio de que otras organizaciones realicen excepcionalmente la misma función administrativa. Esa organización especial constituye la Administración Pública". (28)

El mismo autor cita de André Molitor los siguientes - criterios; "La Administración Pública, formalmente, es el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales, y materialmente, es la actividad de este organismo público considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión".

Su consideración, en relación con el criterio formal, es que la Administración Pública es la parte quizá más importante del Poder Ejecutivo, en el que se haya depositada la soberanía del Estado, y adiciona lo siguiente: "La Administración Pública, al igual que los tres Poderes, no tiene una personalidad propia; sólo constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad misma del

(28) Fraga, Gabino. Op. Cit. p. 119. Lo cual está acorde con lo expuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (Artículo 1o.)

Estado". (29)

Hasta aquí, en abstracto, han sido tratados diversos conceptos como fines, atribuciones y funciones del Estado, y específicamente, función administrativa y Administración Pública (Ver a continuación, el Esquema sintético de los fines, atribuciones y funciones del Estado mexicano).

Del Esquema, los conceptos 1 a 5, sin la existencia del humano (personas físicas, trabajadores, concepto 6), no existirían; de aquí que la premisa "El humano es alfa-omega de todo", tenga validez total, ya que efectivamente, sólo el humano es capaz de crear, transformar y destruir con propósitos determinados y con conocimiento -aun rudimentario-, de causa y efecto, en su lucha diaria por la subsistencia y la satisfacción de sus múltiples necesidades.

El Estado, como entidad abstracta, sin el insumo básico que lo integra, que es el humano, ninguna actividad en lo genérico y ninguna función en lo específico, podría realizar.

Las funciones estatales que se exteriorizan por medio de actos jurídicos o materiales, solo pueden ser llevadas a cabo por humanos. El Estado, como ente impersonal, nunca podría hacerlo por sí mismo. Por ello, toda actividad estatal, toda administración pública

(29) Praga, Gabinó. Op. Cit. p. 119.

**ESQUEMA SINTETICO DE LOS FINES,
ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DEL
ESTADO MEXICANO**

1	<u>El Estado Mexicano, para cumplimentar sus fines político-administrativos, sociales y económicos....</u>
2	<u>Realiza, con base en sus atribuciones: (medios para alcanzar sus fines)</u> - de mando, de coacción o de policía - de fomento y regulación de las actividades económicas de los particulares - de servicio público y seguridad social - de intervención mediante su gestión directa en la vida económica, cultural y social del país, <u>una compleja y funcional actividad estatal</u>
3	<u>La actividad estatal, dividida en tres funciones: legislativa, administrativa y jurisdiccional (que son las formas para el ejercicio de las atribuciones), se exterioriza por medio de actos jurídicos y materiales.</u>
4	<u>La función administrativa, en particular, puede ser analizada desde los puntos de vista formal y material:</u> - <u>formalmente</u> , es la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo Federal. - <u>materialmente</u> , es la actividad que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.
5	<u>Es por medio de la función administrativa que el Estado Mexicano, fundamentalmente, satisface los intereses generales de la colectividad; con ese objeto se organiza en una forma especial que constituye la Administración Pública Federal (el aparato administrativo gubernamental), integrado por órganos administrativos.</u>
6	<u>Son las personas físicas (trabajadores del Estado.- burocracia) funcionarios y empleados, quienes objetivamente "realizan" la competencia legal de los órganos de la Administración Pública a los que formalmente están adscritos. En otras palabras, son seres humanos quienes ejercitan la competencia formal de los órganos, y forman y exteriorizan la voluntad del Estado Mexicano.</u>

Cuadro esquemático formulado
con base en la obra Derecho
Administrativo del Dr. Gabino
Praga.

(en su sentido material) depende y sólo puede ser realizada por personas físicas.

La función administrativa, con la cual, fundamentalmente, el Estado satisface los intereses generales de la colectividad, la realizan personas físicas que en el caso de nuestra Administración Pública son designadas legalmente como "trabajadores al servicio del Estado", y son quienes, objetivamente, ejercitan la competencia legal del órgano al que están adscritas formalmente, en una relación de jerarquía y con una división del trabajo más o menos funcional.

El aparato administrativo gubernamental integrado por órganos (*) requiere de personas físicas que ejerciten la competencia formal de los mismos, y formen y exterioricen la voluntad del Estado.

Esas personas denominadas genéricamente "trabajadores al servicio del Estado", que Weber, denomina genéricamente como burocracia, el Dr. Fraga los define como "titulares de los órganos, personas físicas que tienen, junto con la necesidad de satisfacer sus intereses particulares, una actividad que se realiza en interés del Estado, y sóloamente desde este último punto de vista se le puede considerar con la categoría de titular encargado de la funciones que al órgano corresponden. La persona física puede ir variando sin que se afecte la continuidad del órgano y tiene, además de la voluntad que ejerce den

(*) Esferas de competencia; unidades abstractas de carácter permanente, creadas, transformadas y anuladas por el Gobierno del Estado en virtud de normas legales.

tro de la esfera de competencia del órgano, una voluntad dirigida a la satisfacción de sus intereses personales". (30)

Del nombre genérico de titulares de los órganos, el Dr. Fraga cita de Bielsa la siguiente subdivisión:

- a) Funcionario.- Supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que dá al titular del órgano, un carácter representativo.
- b) Empleado.- Sólo supone una vinculación interna que hace que el titular (únicamente) concorra a la formación de la Administración Pública (31)

Desde el momento en que de derecho existen funciones estatales realizadas por humanos, y que la función administrativa -que es la que interesa en este estudio- la realiza el Poder Ejecutivo Federal en su doble aspecto de Poder Político y Poder Administrativo, la realiza a través de una organización especial denominada Administración Pública Federal, con el objeto de satisfacer, primordialmente, los intereses colectivos, mediante la ejecución de actos jurídicos y materiales, es necesario que la organización denominada Administración Pú

(30) Fraga, Gabino. Op. Cit. p. 123 y 128

(31) Ibidem. Op. Cit. p. 130.

blica Federal, con sus objetivos o propósitos definidos, y con sus metas, tenga un orden con inicio en el insumo principal: los trabajadores, sean éstos, funcionarios de alto y de medio nivel o personal técnico u - operativo.

De existir, en principio, un orden para la participación cooperativa y el esfuerzo del conglomerado, weberianamente denominado burocracia, los fines del Estado en general y el cumplimiento de los - objetivos y de las metas de la Administración Pública, en particular será factible que sean alcanzados.

La "Administración del personal al servicio del Estado" mediante la tecnología conocida como funciones genéricas de la Administración, y las específicas de la función Integración de Personal, en particular, así como de otras técnicas y sistemas de apoyo, posibilita que las acciones en nombre del Estado, por parte de los servidores públicos, tengan eficacia (.) orgánica y eficiencia (..) desde el punto de vista humano, colectiva e individualmente.

La actividad eficaz del Estado sólo es posible en la medda en que, para integrar el cuerpo social de la Administración Públi

(.) del lat. efficax. - acis
adj. poderoso para obrar, activo, que logra hacer efectivo un propósito o intento. Capacidad político-administrativa para dar respuesta a las demandas sociales.

(..) del lat. efficientia.
sustantivo femenino. Virtud y facultad para lograr un efecto - determinado. Acción con que se logra este efecto. Simple relación lineal de insumos a productos (relación costo-beneficio).

ca, sean conseguidas (reclutadas, seleccionadas y nombradas), personas eficientes que posean la aptitud y la actitud necesarias para cumplir con eficacia los fines político-administrativos del Estado.

CAPITULO II

LA BUROCRACIA FEDERAL

- 1.- Algunas consideraciones acerca del concepto burocracia.**
- 2.- La burocracia en el Estado Moderno.**
- 3.- La burocracia federal de México.**

CAPITULO II

LA BUROCRACIA FEDERAL

1. Algunas consideraciones acerca del concepto 'burocracia'.

El concepto 'burocracia', prácticamente es de reciente creación (siglo XIX) y los usos del mismo, fluctúan entre lo académico y lo francamente peyorativo, que se ha generalizado en su utilización común a manera de adjetivo calificativo amplio, aplicable a una polifacética gama de situaciones: lentitud, despotismo, incapacidad, irresponsabilidad, rigidez, incompetencia, concentración, formalismo, ineficiencia, etc., etc.

Max Weber (32), al tratar los tipos de dominación de un pueblo, por una autoridad, debido a diversos motivos; desde la habituación inconsciente hasta lo que son consideraciones puramente racionales con arreglo a fines, en que el mínimo necesario de obediencia está en relación directa con un interés (externo o interno, lo cual es esencial en toda relación auténtica de autoridad), enfatiza que "toda dominación sobre una pluralidad de hombres requiere normalmente de un cuadro administrativo. Este cuadro viene a ser la probabilidad confiable de que se dará una actividad dirigida a la ejecución de los ordenamientos generales y mandatos concretos de la autoridad, por parte del grupo de

(32) Weber, Max. Economía y Sociedad. Tomo I
FCE. México, 1977, págs. 177-179 (síntesis).

hombres (pueblo) cuya obediencia se espera.

"El cuadro administrativo puede estar ligado a la autoridad, -- por la costumbre, por motivos afectivos, por interés material o por - motivos ideales (con arreglo o valores), lo cual determina en gran me dida, el tipo de dominación.

"Por regla general, los motivos del cuadro administrativo, puramente materiales y racionales con arreglo a fines, están unidos a - los motivos afectivos racionales con arreglo a valores... pero, la cos tumbre y la situación de intereses, no menos que los motivos puramen te afectivos y de valor, no pueden representar los fundamentos en que la autoridad que domina, confía. Normalmente está condicionado otro factor: la creencia en la legitimidad (*).. y según sea la clase de le git imidad pretendida, es fundamentalmente diferente tanto el tipo de la obediencia, como el del cuadro administrativo destinado a garantizarla, como el carácter que toma el ejercicio de la dominación y también -- sus efectos, como se muestra en los tres cuadros interpretativos del suscrito, presentados a continuación:

(*) Legitimidad que, como dice Weber, debe considerarse sólo como una probabilidad, la de ser tratada como tal y mantenida en una proporción importante... porque, ni con mucho ocurre que la obediencia a una dominación esté orientada primariamente por la creencia en su legitimidad.

CUADRO I
DOMINACION DE CARACTER TRADICIONAL

Tipo de dominación	Fundamento primario de la legitimidad	Tipo de obediencia	Tipo de cuadro administrativo destinado a garantizar la obediencia	Carácter que toma el ejercicio de la dominación	Efectos
De carácter tradicional.	<p>La santidad de ordenaciones y poderes de mano heredados de tiempos lejanos (de tiempo inmemorial) creyéndose en ella en méritos de esa santidad. Creencia cotidiana en las tradiciones que rigieron desde tiempo remoto y en la legitimidad de los señalados por esa tradición, para ejercer la autoridad tradicional.</p>	<p>Se obedece a la persona del soberano tradicionalmente determinado. Los mandatos del Señor son legítimos, en parte, por la fuerza de la tradición que señala inequívocamente el contenido de los ordenamientos, así como su amplitud y sentido, y por arbitrio libre del Señor, que descansa en la limitación, por principio, de la obediencia por piedad.</p>	<p>Originalmente, cuando la dominación tradicional es de tipo gerontocrática y patriarcal, no existe un cuadro administrativo personal del imperante. Este es tanto más dependiente de la voluntad de obediencia de sus iguales, cuanto que carece de un cuadro administrativo. Los compañeros por la fuerza de la tradición son sus "iguales" y deben obediencia al imperante, pero no a normas positivas estatuidas.</p> <p>En una segunda etapa, con la aparición de un cuadro administrativo (y militar) personal del Señor -- constituido por "servidores" (sábidos) la dominación tradicional -- tiende al patrimonialismo (extremado del arbitrio libre y de la gracia).</p> <p>Las relaciones del cuadro administrativo para con el soberano están determinadas por la fidelidad personal del sávido, obediéndose a la "persona" soberana.</p> <p>Cuando la dominación patrimonial tiene la forma de dominación estamental, determinados poderes de mando y sus correspondientes prerrogativas estatutarias están apropiadas por el cuadro administrativo; el soberano está limitado permanentemente para seleccionar el cuadro debido a que la capa estamental se apropia de los cargos, de los medios administrativos materiales y de los poderes políticos, por los miembros individuales individuales del cuadro, merced a arriendo, prenda, venta o privilegio.</p>	<p>La "asociación de dominación" es primariamente una asociación de piedad determinada por una comunidad de educación.</p> <p>El Señor imperante está de terminado en virtud de reglas tradicionalmente recibidas.</p> <p>Los dominados no son miembros de la asociación, sino "compañeros tradicionales" (en una primera etapa) y "sábidos" del soberano en una segunda etapa.</p> <p>El soberano es "Señor personal" que dispensa favores, otorga o retira su gracia libérrima por inclinaciones o antipatías personales o por decisión puramente personal.</p> <p>Lo que fué derecho primitivo entre iguales, lo convierte el imperante en su derecho propio, apropiado como cualquier otro objeto de posesión.</p>	<p>En la primera etapa (gerontocracia y patriarcalismo) no es posible la creación delimitada de nuevos principios, por claridad. Sólo cuentan como elementos de obediencia en la declaración del derecho, los vestigios de la tradición: "precedentes y jurisprudencia".</p> <p>En la segunda etapa (patrimonialismo) el soberano no procede según principios personales de justicia con un contenido técnico material o los de la conveniencia utilitaria.</p>

CUADRO 2
DOMINACION DE CARACTER CARISMÁTICO

Tipo de dominación	Fundamento primario de la legitimidad	Tipo de obediencia	Tipo de cuadro administrativo destinado a garantizar la obediencia	Carácter que toma el ejercicio de la dominación	Efectos
<p>De carácter carismática</p>	<p>Un deber de los llamados, en méritos de la vocación y de la corroboración a reconocer alguna cualidad al carismático.</p> <p>El reconocimiento al carismático crea un deber. El reconocimiento nace de la entrega a la revelación, la reverencia por el héroe, la confianza en el jefe, por parte de los dominados; reconocimiento que se mantiene por corroboración de las supuestas cualidades carismáticas, siempre originariamente por X medio del prodigio.</p>	<p>Es, psicológicamente una entrega plenamente personal y plena de fe, surgida del entusiasmo o de la indignación y la esperanza.</p> <p>Entrega extracotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o reveladas.</p> <p>Se obedece por razones de confianza personal en la heroicidad, ejemplaridad, revelación, dentro del círculo en que la fe en el carisma tiene validez.</p>	<p>El cuadro administrativo de los imperantes carismáticos no es burocrático y menos que nada una burocracia profesional.</p> <p>La selección del cuadro no tiene lugar, sino que se es elegido a su vez, por cualidades carismáticas; es sólo el llamamiento por el carismático según su propia inspiración fundada en la calificación carismática del vocado.</p> <p>No hay sueldo, colocación, destitución, carrera, ascenso, ni jerarquía; sólo intervenciones del jefe si hay insuficiencia carismática del cuadro administrativo, - bien en lo general, bien para un caso dado o eventualmente cuando se le reclama.</p> <p>Los discípulos o secuaces viven (originariamente) con el carismático en comunismo de amor (estimación) o camaradería.</p> <p>El héroe militar y su séquito buscan botín.</p> <p>El jefe carismático de partido busca apoyo material para su poder.</p>	<p>La dominación carismática se opone, igualmente, en cuanto fuera de lo común y extracotidiano, tanto a la dominación racional como a la tradicional.</p> <p>Este tipo de dominación subvierte el pasado (dentro de su esfera) y es en este sentido específicamente revolucionaria. No conoce ninguna apropiación del poder de mando, sino que es legítima en tanto que el carisma personal rige por su corroboración, es decir, en tanto que encuentra reconocimiento y la monarquía de ella, los hombres de confianza, discípulos, séquito, seguidores; y sólo por la duración de su confirmación carismática.</p>	<p>No existen reglamentos formales, preceptos jurídicos abstractos, ni aplicación racional del derecho.</p> <p>El caudillo, héroe, profeta o jefe carismático, crea, dirige nuevos movimientos por la fuerza de la inspiración, por la revelación o en méritos de su voluntad concreta de organización reconocida en virtud de su origen por la comunidad de creyentes, guerreros y prosélitos.</p>

**CUADRO 3
DOMINACION DE CARACTER RACIONAL**

Tipo de dominación	Fundamento primario de la legitimidad	Tipo de obediencia	Tipo de cuadro administrativo destinado a garantizar la obediencia	Carácter que toma el ejercicio de la dominación	Efectos
De carácter racional.	Creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones, a ejercer la autoridad legal.	Se obedecen las ordenaciones impersonales y objetivas legalmente estatuidas y las personas por ellas designadas, en méritos de su legalidad formal de sus disposiciones dentro del círculo de su competencia.	<p>Las relaciones del cuadro administrativo para con el dirigente, se determinan por el deber objetivo del cargo, obediéndose a disposiciones estatuidas.</p> <p>El cuadro administrativo <u>burocrático</u> está integrado por <u>funcionarios</u> individuales, los cuales son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. personalmente libres; se deben sólo a los deberes objetivos de su cargo, 2. en jerarquía administrativa rigurosa, 3. con competencias rigurosamente fijadas, 4. en virtud de un contrato o nombramiento, o sea sobre la base de libre selección según, 5. calificación profesional que fundamenta su nombramiento, por medio de pruebas o del diploma que certifica su calificación, 6. son remunerados en dinero con sueldos fijos y con derecho a pensión las más de las veces; son revocables. Su distribución está graduada en relación con el rango jerárquico, la responsabilidad del cargo y el principio del decoro estamental, 7. ejercen el cargo como única o principal profesión, 8. tienen una carrera o perspectiva de ascensos por años de ejercicio, o por servicios, o por méritos, 9. existe en ellos completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo. 10. están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa. 	<p>Los dominados son "miembros" de la asociación estatal.</p> <p>El dirigente ejerce la autoridad según los principios formales de justicia y equidad.</p> <p>La dominación burocrática es específicamente racional en el sentido de su vinculación a reglas discursivamente analizables.</p> <p>Quien ejerce la autoridad es un "superior" <u>estatal</u>.</p>	La creación de "nuevas reglas de juego" es deliberada y de acuerdo con un principio de legalidad, a fin de que sean consideradas legitimadas por los miembros de la asociación estatal.

En relación con los anteriores cuadros esquemáticos, hace no tar Weber que el que ninguno de los tipos ideales de dominación legítima acostumbra darse límpidamente en la realidad histórica, no debe im pedir la fijación conceptual en la forma más pura posible de su construc ción. Más tarde habrá de considerarse la transformación del carisma - puro al ser absorbido por lo cotidiano, y de esa manera se hará mayor la conexión con las formas empíricas de dominación. Pero aún entonces tiene validez para todo fenómeno empírico e histórico de dominación, - "que nunca constituye un libro abierto" en donde todo se aclare. Y la - tipología sociológica ofrece al trabajo histórico concreto por lo menos - la ventaja de poder decir en el caso particular de una forma de domina ción, lo que en ella hay de carismático, de carisma hereditario, de ca risma institucional, de patriarcal, de burocrático, etc., ... o bien, en lo que se aproxima a uno de esos tipos; aún cuando se está muy lejos de creer que la realidad histórica total se deje "apresar" en ese esque ma de conceptos.

Crozier, (33) al tratar el fenómeno burocrático, no se aparta del todo de la dominación de carácter racional como categoría básica - de análisis, refiriéndolo concretamente al Estado como la más grande y compleja organización de la sociedad moderna, que no se advierte a sim ple vista: La más grande organización (Estado) que ha evolucionado y - provocado mucho miedo.

(33) Crozier, Michel. El fenómeno burocrático. Tomo I. Amorrortu, Buenos Aires, 1969. pág. 9.

Acerca del concepto 'burocracia', dice: "Es vago y se presta a confusión. En las ciencias sociales se han perfilado por lo menos tres acepciones: la primera y mas tradicional, que responde a un concepto de la ciencia política: la burocracia es el gobierno por medio de oficinas, es decir, un aparato de Estado constituido por funcionarios nombrados directamente, no elegidos (por voto popular), organizados jerárquicamente y dependientes de una autoridad soberana; el poder burocrático en esta acepción implica el reinado del orden y la ley, pero al mismo tiempo, un gobierno sin la participación de los ciudadanos.

"La segunda acepción proviene de Max Weber, que es la racionalización de las actividades colectivas, que se manifiesta, entre otras cosas, por la concentración... y en el desarrollo de un sistema de reglas impersonales, tanto en lo que se refiere a definición de funciones y distribución de responsabilidades, como al ordenamiento de las carreras.

"La tercera acepción, que responde al uso popular, que evoca lentitud, pesadez, complicación de procedimientos, inadaptación de los organismos burocráticos a las exigencias que debieran satisfacer y a las frustraciones consiguientes en las personas que los componen, y en quienes deben utilizar sus servicios y los padecen". (34)

Continúa diciendo Crozier: "Hemos preferido atenernos exclusivamente a la tercera acepción. El tema de nuestro pensamiento, al hablar del "fenómeno burocrático", es la falta de adaptación, la inadecuación o las "disfunciones" que se producen inevitablemente dentro de las organizaciones humanas.

"Esto no significa ignorar las demás acepciones; la preferencia por la tercera, obedece al sentimiento de que el análisis histórico y el análisis político que les corresponden se traban a sí mismos al no poder desembarazarse de los juicios de valor implícitos y provenientes del clima general antiburocrático de que indirectamente participan".(35)

"El análisis del fenómeno burocrático, en el sentido disfuncional que utilizamos, se coloca con toda naturalidad en esa perspectiva; la pesadez y rutina "burocráticas" pueden interpretarse fácilmente como consecuencia de la resistencia del material humano, y para comprenderlos es inevitable remitirse a una sociología de las organizaciones: el mal funcionamiento no puede existir sino comparativamente con un funcionamiento ideal. Una teoría de la burocracia constituye pues, - forzosamente, un caso particular dentro de una teoría más general de las organizaciones, que a su vez debería ser en sí misma un elemento esencial de una sociología de la acción, válido para el estudio global de la sociedad". (36)

(35) Crozier, Michel. El fenómeno burocrático. Tomo I. pág. 14.
 (36) Ibidem, pág. 17.

Giglioli, Pier Paolo (37), en un ensayo publicado en 1976, al igual que Crozier, hace referencia a la ambigüedad del término burocracia "que nació con una fuerte connotación negativa al inicio del siglo XIX, y prontamente se difundió en muchos países europeos, originando polémica por atacar el formalismo, la alta sociedad, el espíritu de cuerpo de la Administración Pública y el régimen autoritario, en especial el de Alemania.

"El uso del término se institucionalizó mayormente en el lenguaje común para referirse críticamente a la proliferación de normas y de reglamentos, al ritualismo, al freno de la iniciativa personal, a la limitación de razonamiento.

También hace Giglioli, reseña de tres acepciones (en esencia similares a las de Crozier), en relación con el término 'burocracia', que confluyeron en el vocabulario de las ciencias sociales modernas, dando origen a una extraordinaria proliferación conceptual: la primera, referida a la ineficiencia de las grandes organizaciones públicas y privadas (disfuncionalidad organizativa); la segunda, también negativa, vinculada a la antidemocracia de los aparatos participativos, que se derivó del pensamiento marxista; si bien Marx se ocupó sólo marginalmente del asunto, utilizó el término al tratar lo relacionado con la --

(37) Bobbio N. y Matteucci N. Dizionario di politica. Editorial U.T.E.T. Torino, Italy, 1976. págs. 116 y 117. (síntesis, traducción libre).

construcción del partido y el Estado socialista y el problema de la organización de un aparato burocrático fuerte y acendrado.

"Rosa Luxemburgo, al inicio del presente siglo, entró en polémica con Lenin acusándolo de sofocar la espontaneidad revolucionaria de la clase obrera, al enfrentarle la férrea organización burocrática del partido.

"Más tarde, Trotzki criticó al aparato burocrático del partido comunista volchevique, afirmando que propiciaba la formación de un estrato privilegiado interno en el gobierno socialista.

"Estas tesis fueron relevantes en las polémicas de la nueva izquierda, que identificaron al burocratismo y al dirigismo centralizado como el verdadero degenerador del socialismo, por propiciar la progresiva rigidez del aparato partidista y estatal, contrario a la expectativa de democracia a partir de la base.

"La tercera acepción del término se delincó en el curso del siglo XIX e implicó un sentido técnico-jurídico tratando el complejo de estudios y aspectos científicos de la Administración, vertidos en el sistema burocrático a la manera del aparato administrativo prusiano organizado monocrática y jerárquicamente.

"Esta nueva concepción dió origen a una teoría y una práctica

de la Administración Pública sustentada en la mayor eficiencia posible, con resguardo de la especificación precisa de las competencias , esfera delimitada de atribuciones y criterios definidos para el ascenso en la carrera".

Jacoby (38) hace notar una característica importante de todo aparato burocrático: la estadística, que "es siempre señal de un sistema administrativo centralizado, que forma la base de un sistema impositivo central (toda vez que) el impuesto es la base de cualquier sistema administrativo burocrático. En relación con la V Dinastía de Egipto (2500-2350 A.C.) dice: "Se determinaban los impuestos en oficinas que centralizaban toda la información sobre asuntos civiles... El censo se levantaba periódicamente. Todo Egipto estaba catalogado e inventariado. Esto sólo era posible con la ayuda de una burocracia especializada.

"Esta forma burocrática de Egipto influyó sobre la administración estatal de la Edad Media y no se puede negar su influencia en el Occidente Germano y el Imperio Romano."

(38) Jacoby, Henry. La burocratización del mundo. Editorial Siglo XXI. México. 1972. pag. 11-12.

2.- LA BUROCRACIA EN EL ESTADO MODERNO.

Tras la disgregación del Imperio Romano, surgió el feudalismo y fue hasta la alta Edad Media (siglo XII) en que penetraron en el Consejo Real, los primeros "officiers du roi". Su función era participar en las deliberaciones (como personal con conocimientos especializados) de la "curia regis" (consejo real) y participaron cada vez más en la medida en que los nobles feudales acudían menos al Consejo, desde su feudo (delegando en ellos, por su capacidad y profesionalismo, la función de tomar algunas decisiones: las administrativas). Al respecto, dice Jacoby: con el surgimiento de los officiers du roi nació la (moderna) burocracia". (39)

"Buena parte de los núcleos de poder de la nobleza feudal perdieron su fuerza y su función. La jerarquía feudal, base de esa sociedad, se disolvió. Los señores feudales con menor jerarquía pasaron a depender directamente del rey; con ello se despojó a la nobleza superior de su verdadero poder que consistía en la soberanía sobre los vasallos". (40)

(39) Jacoby, Henry. Op. Cit. pag. 18

(40) Ibidem. pag. 23.

"El primer intento de formación de un Estado Moderno se dió con el Emperador Federico II, al transformar el reino normando de Sicilia y de Italia meridional, en su triunfo sobre la Sociedad Feudal. "Se dieron por primera vez los rasgos del Estado Moderno con los si guientes indicadores:

- Ejército profesional pagado directamente por el Emperador.
- Los funcionarios judiciales los designaba directamente Federico II.
- Se creó una legislación central.
- Se fundó una universidad en Nápoles en la que se enseñaba no por amor al saber, sino para formar funcionarios del Estado". (41)

Federico II (1174-1250) convirtió a Prusia en un Estado burocrático, en el sentido estricto de la palabra. La nobleza "domesticada", no sólo hubo de ocupar los rangos militares de la oficialidad, sino que se convirtió en nobleza burocrática (en puestos subalternos) llamándose "servidores del rey", lo que les hizo aparecer como órganos del poder real.

"El mismo aparato administrativo del Estado, desbordaría al rey y se antepuso la relación con el Estado a la relación personal con el rey.

(41) Jacoby, Henry, op. cit. pág. 28.

"Apareció de esta manera la expresión "servidor del Estado" a fines del siglo XVIII. El rey comprendió, como cabeza que era, del aparato burocrático, la necesidad de identificarse con éste, ya sea como: El Estado soy yo; o como el primer servidor del Estado. Federico II prefirió, en 1752, la segunda expresión debido a que reconocía su posición dominante, como cabeza jerárquica de todos los servidores". (42)

"El clima de desconfianza entre la autoridad real y la cada vez más poderosa burocracia estatal, quedó plasmado en el "reglamento" que prescribía las obligaciones de cada funcionario, así como la división del trabajo hasta en los menores detalles". (43)

"Moheno, Ma. Teresa (44), en un ensayo de actualidad, dice: "el antecedente reciente de la moderna burocracia se remonta a las cortes de Europa, a principios de la alta Edad Media, formadas en parte por vasallos que integraban el séquito militar del gobernante y realizaban funciones administrativas para su servicio. Los gobernantes emplearon a estos vasallos -funcionarios- en los diversos cargos de la corte real (entre otros, la organización y superintendencia de abastecimientos, recursos financieros, vestido, comunicaciones, escritos, etc.) . "Con el tiempo, se produjo una separación, por lo que se refiere al personal y a la ubicación, entre los cargos de la casa del rey

(42) Jacoby, Henry. Op. Cit. pag. 44 y 46.

(43) Ibidem. pag. 49.

(44) Diccionario de Política y Administración Pública.

Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. México. 1973. pag. 179-181 (síntesis).

y los correspondientes cargos del gobierno.

"Desde un punto de vista organizativo, este proceso fué en parte, consecuencia de la importancia y complejidad de los asuntos -- del gobierno. Al ensancharse el territorio gobernando y aumentar la -- variedad de los asuntos, las casas de los reyes y de los príncipes aumentaron de tamaño, pues tenían que proveer de alojamiento, comida y vestido no sólo a los funcionarios, sino también a los miembros de su familia y a sus criados privados. Los cuerpos de funcionarios llegaron a ser demasiado numerosos para mantenerlos de este modo y -- entonces, los funcionarios comenzaron a vivir en casas propias y a -- ser pagados en metálico, en vez de en especie. El servicio a un gobernanante a través de un cargo en el que se unían funciones cortesanas y responsabilidades oficiales, pronto significó dignidad y prestigio social.

"Todos los funcionarios reales llegaron a formar la baja nobleza, en contraste con la alta nobleza, investida para un ejercicio autónomo de la autoridad sobre una base hereditaria. Sin embargo, la línea divisoria no era clara y estable, de manera que los altos funcionarios reales utilizaban sus puestos para independizarse cada vez más -- del gobernante en cuanto a la dirección de los asuntos del gobierno y para su propio provecho. La feudalización y la venalización del cargo público facilitaron la subdivisión y segregación de las cortes, ya que -- representaron un distanciamiento del sistema de servicio personal al --

señor gobernante.

"En consecuencia, los gobernantes europeos recurrieron pronto al empleo de clérigos, con el fin de obtener los servicios de personas de confianza que poseyeran cualidades útiles para el trabajo administrativo. Por razón de su celibato, los clérigos no tenían interés directo en utilizar su posición para aumentar su patrimonio personal... pero, por otra parte, hubo otro problema: en todos los conflictos entre los señores gobernantes y la iglesia, la subordinación de los clérigos a la autoridad eclesiástica comprometía su lealtad como servidores reales. Así pues, hacia fines del siglo XV, los clérigos fueron reemplazados en su mayoría, por seglares educados en la Universidad, como juristas y humanistas.

"El empleo de seglares especializados introdujo y aumentó en gran manera la práctica del empleo público como relación contractual basada en unas condiciones estipuladas de servicio, a cambio de un salario, y susceptibles de cancelación por cualquiera de las partes. Esto representó, evidentemente, un paso hacia adelante en el proceso de burocratización.

"La subdivisión de funciones en el servicio a un señor, la eventual separación de los funcionarios, de la corte, el empleo de juristas de formación universitaria y la transformación de los interventores militares en funcionarios civiles, son algunos antecedentes de la moder-

na burocracia".

Al tratar la burocracia en el Estado Moderno, Von Mises enfatiza que "en el Estado Moderno actual, ... la burocracia es el instrumento (del gobierno del Estado) para ejecutar los planes (gubernamentales).

"Un gobierno no puede hacer nada sin oficinas y sin métodos burocráticos. Y como la cooperación social no puede funcionar sin un gobierno, una cierta dosis de burocracia es siempre indispensable". (45)

Riggs (46) , al respecto, enuncia que "en los países occidentales es habitual considerar la burocracia como un aparato instrumental destinado a la ejecución de planes de gobierno, establecidos por medio de instituciones políticas.

(45) Von Mises, Ludwig. Burocracia. Unión Editorial, S. A. Madrid. 1964. pag. 30-33.

(46) Riggs, Fred W. Los burócratas y el desarrollo político: una concepción paradójica. Artículo contenido en "Burocracia y Desarrollo Político" de Lapalombara, Joseph (Compilador). pag. 114-115.

"La gestión burocrática, continúa diciendo Von Mises, significa, en un sistema democrático, Administración estrictamente acorde con la ley y con el presupuesto". (47)... y la gestión burocrática se limita al cumplimiento de reglas detalladas establecidas por la autoridad superior.

"La tarea del burócrata consiste en ejecutar lo que - las reglas le ordenan hacer.

Define la gestión burocrática como "el método aplicable a la conducción de asuntos (públicos) administrativos, cuyo resultado no se refleja como valor contable del mercado", sin que eso - - quiera decir que la gestión afortunada de los asuntos públicos no tenga un valor, sino que "no tiene un precio en el mercado o no puede expresarse objetivamente en términos monetarios", (48) lo cual en lenguaje llano indica eficacia como capacidad de respuesta a demandas sociales y no eficiencia en el sentido de costo-beneficio.

Por supuesto, -dice Von Mises, - "en la Administración Pública de cualquier país, existen fallas que saltan a la vista. A veces la gente se sorprende por el grado de la mala Administración. Pero si se quiere ir al fondo (del asunto), se concluirá que no se trata sencillamente del resultado de negligencias o de falta de competencia (de los burócratas), sino de especiales condiciones políticas e institucionales en el intento de solucionar problemas que no tienen solu-

(47) Von Mises, Ludwig. Op. Cit. pág. 30-63 y 65 (Síntesis)

ción (fácil) y satisfactoria". (49)

El profesor Peter Blau, (50) al respecto del tema tr
tado, es objetivo cuando enuncia: "El tipo de organización apto para
 la realización de tareas administrativas en grande escala, mediante
 el trabajo sistemáticamente organizado de muchos individuos, es lo
 que se llama una burocracia. Este concepto, entonces, se aplica a los
 métodos de organización cuya finalidad es perfeccionar la eficiencia -
 de la Administración, cosa que generalmente se obtiene; aún cuando
 la burocratización tiene un efecto negativo: produce ineficiencia; ge-
 nera sus propios antagonismos (crea disfuncionalidad).

"Cuando se establece una organización con el propósi
to explícito de realizar objetivos específicos, (dominación y servicio)
 se espera que la rija el principio de la eficacia (y de la eficiencia).

"Una organización basada sobre este principio es lo
 que se llama una burocracia. Así definida, la forma de organización
 burocrática es fundamentalmente diferente tanto de la forma democrá
tica como de la autocrática. En ella (en la burocracia) no predomina
 el desce de la mayoría ni las preferencias personales de un dirigente,
 sino el juicio racional de los expertos. (51)

(49) Von Mises, Ludwig. Op. Cit. pág. 71

(50) Blau, Peter M. La burocracia en la sociedad moderna.
 Editorial Paidós. Buenos Aires. 1962. p. 11-12.

(51) Ibidem. pág. 110

Jacoby (52) se refiere a la burocracia como el tema de la época actual, debido a que el miembro de la sociedad moderna depende en todas las manifestaciones de su vida, de la Administración, complicado aparato burocrático-estatal, que dirige, controla, reglamenta y maneja con impenetrabilidad y anonimato.

El hombre -dice Jacoby- 'al quejarse de la burocracia, manifiesta su enajenación respecto de su propio mundo; pero la misma boca que acusa y se queja, pide la burocracia, puesto que necesita de una oficina burocrática a donde dirigirse para resolver sus problemas; ya no sabe (ni puede) ayudarse a sí mismo.

"Un polo del círculo diabólico que es nuestra época, lo componen la centralización de las funciones y la acumulación del poder; el otro polo es el aislamiento y la imposibilidad del individuo. . . que necesita confiar en un sistema central dirigido por profesionales".

Al final de su obra, Jacoby, en relación con la escencia de la burocracia exterioriza la influencia de Weber, sobre él - cuando dice que "la razón decisiva del progreso de la organización burocrática ha sido siempre su superioridad técnica, respecto de cualquier otro tipo de organización. El mecanismo burocrático es a las demás organizaciones lo mismo que una máquina a los modos no

(52) Jacoby, Henry. La Burocratización del mundo. Editorial siglo XXI. México. 1972. pág. 6-7.

mecánicos de fabricación, faltos de precisión, rapidez y uniformidad.

"Sobre todo, la burocratización ofrece la mejor posibilidad de realizar el principio de la división del trabajo. La Administración burocrática es, según todas las experiencias, por su precisión, firmeza, disciplina, rigor y confiabilidad, o sea su calculabilidad, el modo más formalmente racional de ejercer la soberanía.

"La invención de tal maquinaria de precisión para el ejercicio del poder hace imposible cualquier otra forma. Además de que, una burocracia bien establecida es una de las formaciones sociales más difíciles de derribar.

"Donde se ha introducido a fondo la Administración burocrática, se crea prácticamente una forma de relación de dominio prácticamente inquebrantable". (53)

Al respecto del espíritu de la burocracia, dice Jacoby: "La separación entre ciudadano y Estado, entre miembro y organización es causa y consecuencia de la burocratización del mundo. La enajenación es el resultado natural de esa separación.

(53) Jacoby, Henry. Op. Cit. pag. 220-222 (síntesis)

"Sin embargo, también hay separación entre la persona y el cargo "irrealidad" ideada por el hombre, extraña invención del espíritu humano que se convierte fácilmente en su esclavo, de tal modo que hace a pesar suyo, como funcionario, lo que como (ciudadano) hombre común no haría.

"El espíritu de la burocracia es el "espíritu formal del Estado" y convierte a ese espíritu o esa verdadera falta de espíritu en un imperativo categórico. Los fines del Estado se convierten en los fines burocráticos o los fines burocráticos en fines del Estado.

Por lo que se refiere al individuo burócrata, el fin del Estado se convierte en su fin personal: la ocupación de los puestos superiores;... hacer carrera". (54)

(54) Jacoby, Henry. Op. Cit. pág. 227-228.

3.- LA BUROCRACIA FEDERAL DE MEXICO.

Hay palabras que nacen acuñadas con un fuerte contenido negativo en su comprensión popular, como es el caso del concepto 'burocracia'. Sin embargo, ello no debe ser una definitiva limitante como para evitar su uso; por el contrario, de ser considerada correcta y de no tener a priori una significación vituperante, debe ser utilizada con naturalidad, dándosele la connotación que verdadera y acertadamente tiene, a fin de que se le conozca en su sentido real.

En este trabajo, el concepto 'burocracia federal', es utilizado para hacer referencia al cuadro político-administrativo necesario para una dominación de carácter racional, integrado por funcionarios y trabajadores; todos ellos personas físicas individuales que, mediante nombramiento (*) o designación, forman el cuerpo social de la organización político-administrativa denominada Administración Pública Federal y

(*) El acto de nombramiento o de investidura para un cargo público, dice el Dr. Fraga, no es un acto unilateral, ya que no se puede imponer obligatoriamente, ni un contrato por que él no origina situaciones jurídicas individuales. Entonces es necesario considerarlo como un acto diverso cuyas características son: las de estar formando por la concurrencia de las voluntades del Estado que nombra y del particular que acepta el nombramiento, y por el efecto jurídico que origina dicho concurso de voluntades, que es, no el de fijar los derechos y obligaciones del Estado y del empleado, sino el de condicionar la aplicación a un caso individual (el del particular que ingresa al servicio) de las disposiciones legales pre-existentes que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos del Poder Público. Ese acto que condiciona la aplicación del estatuto legal, se le denomina 'acto de unión'. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México. 1962. p.134.

que desempeñan el papel de "trabajadores al servicio del Estado (*), ocupando diversos status formales, sujetos a "reglas de juego" del orden jurídico; acorde todo ello con el principio de legalidad (**) del Estado mexicano.

Actúa la burocracia federal bajo directrices e instrucciones precisas, coadyuvando al cumplimiento de propósitos determinados: en lo genérico, la consecución de los fines del Estado y en lo específico, al cumplimiento de las atribuciones de los órganos a que están adscritos.

A continuación serán expuestos los antecedentes de la contemporánea burocracia federal de México, con el objeto de llegar a vincular tres conceptos importantes: el de burocracia, función pública y servicio civil.

(*) Debe recordarse lo expuesto por Weber, en el sentido de que toda dominación (el Estado) requiere de un cuadro (aparato) administrativo que sea la probabilidad confiable de que tendrá lugar la actividad dirigida a la ejecución de los ordenamientos y mandatos de la autoridad (el Gobierno), por parte de quienes se espera obediencia (el pueblo).

(**) El principio de legalidad consiste en que ningún órgano del Estado puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada. Praga, Gabino. Op. Cit. pág. 98.

Sánchez Mireles (55) al referirse a los antecedentes de la contemporánea burocracia de México, dice: "En las últimas décadas de 1800 y en la primera del siglo actual los trabajadores al servicio del Estado vivían en un ambiente de opresión y agravio, a merced del capricho de los jefes de todas las jerarquías y sin organización alguna de defensa.

En 1910, en forma muy esporádica y aislada, los trabajadores del Estado participaron en nuestro movimiento revolucionario. Sobresalieron rápidamente los maestros y los telegrafistas; estos últimos, entonces adheridos al sistema ferrocarrilero".

El 14 de julio de 1911, expone el Lic. Dupuy (56), "fue presentado ante la H. Cámara de Diputados el "Proyecto de Ley del Servicio Civil de los Empleados Federales", por los señores Justo Sierra Jr. y Tomás Berlanga, pero dicho proyecto no fue aceptado".

" De 1910 a 1917 -continúa diciendo Sánchez Mireles-, las convulsiones que se produjeron, impidieron cualquier tentativa de asociación de los servidores públicos.

" Fué a principios de 1918 cuando empezaron a unirse -- los maestros en grupos aislados, orientados con un criterio mutualista y cooperativo. Pronto estas organizaciones adquirieron conciencia de clase y frente a la demora de pago de sueldos por las autoridades locales y municipales, dieron los primeros pasos para transformarse en núcleos de defensa.

" En el año de 1922, estalló la primera huelga de maestros en el Puerto de Veracruz, dirigida por Vicente Lombardo Toledano, que propició la fundación del Sindicato de Profesores Veracruzanos. Esta organización sindical se afilió a la Confederación Local de Mar y Tierra". (57)

(55) Sánchez, Mireles Rómulo. El movimiento burocrático. Artículo contenido en la obra "México: 50 años de Revolución" FCE. México. 1963. pág. 203.

(56) Dupuy, Carlos. Apuntes para la materia de Derecho del trabajo. Facultad de Derecho. U.N.A.M. México, 1966. pág. 7.

(57) Sánchez, Mireles Rómulo. Op. Cit. pág. 203.

"En 1920, -continúa en su exposición el Lic. Dupuy- el Lic. Ezequiel A. Chávez, patrocinado por la Secretaría de Industria y Comercio y Trabajo, hizo un estudio sobre la Organización del Servicio Civil, pero no fue aprobado.

"El 30 de Octubre de 1929, en la Cámara de Diputados - se volvió a tocar el tema de la legislación de Trabajo Burocrático, siendo el Lic. Amilcar Zentella, el que presentó el Proyecto de Ley denominado "Ley del Servicio Civil del Poder Legislativo, el cual también - fue desechado.

"En 1935, el Partido Nacional Revolucionario encomendó a un grupo de abogados un nuevo proyecto de Ley del Servicio Civil; dicho proyecto fue publicado en la Revista "Política social" (Tomo I, No. 4 de 4-X-35). Encabezó dicho grupo el Lic. Lucio Mendieta y Núñez, junto con los juristas Andrés Serra Rojas, Francisco A. Mata, Enrique Z. Berriozabal, Luis Bobadilla y Ernesto P. Uruchurtu. Este proyecto - - tampoco fue aprobado por las Cámaras". (58)

"El deseo de organizarse surgió entre muchos trabajadores al servicio del Estado y los de limpia y transportes, dependientes del entonces Departamento Central; fueron los primeros que fundaron - su sindicato el día 8 de agosto de 1934. A continuación fueron imitados por los de los Talleres Gráficos de la Nación, luego por los de la antigua Fábrica Nacional de Armas; y después por los de todas las dependencias públicas". (59)

Olivera Toro, (60) hace notar que "el inicio de la Revolución no creó, por su situación emulsionada, ninguna ordenación jurídica protectora del servidor público. Breves intentos se iniciaron en - 1911 para reconocer los derechos adquiridos por los burócratas en atención a su antigüedad, así fue el Proyecto de Ley del Servicio Civil de - los empleados federales presentado por los diputados Justo Sierra Jr. y Tomás Berlanga el 14 de julio de 1911 ante la Cámara correspondiente, sin que hubiera sido aprobada".

(58) Dupuy, Carlos. Op. Cit. pág. 8

(59) Sánchez, Mireles Rómulo. Op. Cit. pág. 204

(60) Olivera, Toro Jorge, Manual de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1972, pág. 339-340.

En 1925 dice Sánchez Mircles (61), "la creciente inquietud de sus trabajadores obligó al Estado a buscar algún paliativo a su situación aflictiva. Se creó para tal objeto la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro. Esta primera tentativa del régimen para dar seguridad a sus trabajadores fracasó en este propósito por no constituir un sistema integral, sino un esfuerzo aislado que satisfizo muy incompletamente un sólo capítulo de las múltiples necesidades de estos trabajadores".

Y continúa diciendo Olivera Toro: "También fracasó el intento de la Ley del Servicio Civil del Poder Legislativo que el diputado Amilcar Zentella presentó en la sesión del 30 de octubre de 1929.

" En realidad, fué a partir de 1930, cuando se levantó el clamor público de que era necesaria la existencia de normas legales - que garantizaran la estabilidad de los servidores públicos, quienes sólo habían obtenido como precaria protección, en algunos casos, la buena voluntad de las autoridades y sin que se tomara en cuenta su conducta ni su antigüedad en la administración pública. Unicamente se invocaba como disposición aplicable a la clase burocrática y como protección de sus derechos, la garantía individual consignada en el Artículo 5o. Constitucional, en el sentido de que nadie podrá ser obligado a -- presentar trabajos sin la justa retribución y sin pleno consentimiento.

" La ley, la doctrina y la jurisprudencia mexicana sostuvieron que los trabajadores al servicio del Estado no podían gozar de la protección de la legislación del Trabajo, sino que su situación la regulaban las leyes del Servicio Civil. Ensombrecía el pensamiento, la concepción de un Estado patrón, de tipo empresarial, inadmisibles para esta relación jurídica". (62)

" La Ley Federal del Trabajo, de 1931, dice Acosta Romero, "No incluyó a los trabajadores al servicio del Estado en sus disposiciones, pues dispuso en su Artículo 2o. que los funcionarios y empleados en sus relaciones con el Estado debían regirse por leyes del servicio civil.

(61) Sánchez, Mircles Rómulo. Op. Cit. pág. 203

(62) Olivera, Toro Jorge. Op. Cit. pág. 340.

"La Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue en el sentido de que se excluyera a los servidores públicos de las prestaciones del artículo 123 Constitucional, ya que éste fue creado para buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no concurren en el caso de las relaciones que median entre el Poder Público y los empleados de que éi dependen (Seminario Judicial de la Federación, tomo XXV, p.918) (63)

"Con mucha timidez continúa diciendo Olvera Toro (64) se publicó el 14-VII-31, un Reglamento para el personal de la Secretaría de Hacienda, precedente éste de la futura legislación burocrática".

En 1934, dice Sánchez Mireles, el gobierno de Abelardo L. Rodríguez publicó un reglamento administrativo que tendió a contener los abusos y las arbitrariedades de los jefes, cometidas en perjuicio de los trabajadores. Sus resultados fueron nulos y el malestar aumentó". (65)

Serra Rojas, al respecto, también dice: "Durante el régimen del Presidente Rodríguez se expidió el Reglamento de 12 de abril de 1934, estableciendo el servicio civil por un tiempo determinado. Sin embargo se consideró que se trataba de una medida administrativa transitoria de buena administración inspirada en razones políticas circunstanciales, que venía a establecer derechos temporales en favor de los trabajadores, por la propia eventualidad de los reglamentos, y por no haber tenido facultad el Ejecutivo Federal para una medida de tal naturaleza". (66)

Esto lo corrobora Olvera Toro al decir: "El Acuerdo sobre organización y funcionamiento de la Ley del Servicio Civil, dictado por el entonces Presidente de la República general Abelardo L. Rodríguez, el 12-IV-34, fue el primer paso serio de regulación de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, aún cuando era manifiesta su inconstitucionalidad; por ello su vigencia fue fugaz.

- (63) Acosta, Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Textos Universitarios. UNAM. México. 1973. p. 291
- (64) Olvera, Toro Jorge Op. Cit. pág. 3-40
- (65) Sánchez, Mireles Rómulo. Op. Cit. pág. 20-4
- (66) Serra, Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Manuel Porrúa, S. A. México. 1961 pág. 459

Sancionaba los derechos de percepción del sueldo, conservación del cargo, ascenso, tratamiento con consideración, vacaciones y días de descanso, percepción de indemnizaciones y pensiones, etc. Esta disposición tenía el grave inconveniente de no ajustarse a lo dispuesto por la Constitución que previene la existencia de una ley y no de una disposición reglamentaria. Sin embargo, llevó un alicento de tranquilidad y esperanza para la --masa burocrática, sujeta a los vaivenes de los cambios políticos y a un desamparo legal. "En 1935, el Partido Nacional Revolucionario formuló un proyecto de Ley del Servicio Civil, sintiéndose obligado dicho partido hacia los empleados públicos que integraban una gran parte de sus filas, para mejorar su situación y definir claramente sus derechos y obligaciones. A pesar de que el proyecto era superior a la reglamentación expedida en el Gobierno del general Abelardo L. Rodríguez, únicamente fue un intento que no mereció la aprobación legislativa" (67).

Mientras tanto, continúa diciendo Sánchez Mireles, "las organizaciones sindicales adquirieron alguna fuerza que les permitió coaligarse hasta integrar la Alianza de trabajadores del Estado. Al llegar a su primer Congreso, la Alianza se transformó en la Federación Nacional de Trabajadores del Estado.

"El sentido clasista que en este tiempo predominó entre los servidores públicos los unió efectivamente al movimiento obrero nacional y por ello concurrió como organización fundadora al Congreso Constituyente de la Confederación de Trabajadores de México, en febrero de 1936, a la cual perteneció hasta la promulgación del Estatuto, por cuyo mandato se transformó en Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y se hizo autónoma.

"Frente a la creciente organización de los trabajadores, el gobierno de Cárdenas adoptó la única postura consecuente con el contenido ideológico de nuestra Revolución. Promovió la idea de expedir una ley que garantizara a los trabajadores, además de sus derechos individuales, sus derechos colectivos.

"Una ley así resupone varios elementos sustanciales, entre ellos: la existencia de un tribunal autónomo, capaz de hacer valer sus resoluciones en contra de las arbitrariedades de los funcionarios.

(67) Olivera, Toro Jorge. Op. Cit. pág. 341

"Esta decisión del régimen produjo un revuelo de tales dimensiones, que inclusive representantes populares surgidos al amparo de la Revolución se coaligaron para combatirla. La decisión del general Cárdenas y el apoyo de revolucionarios íntegros en el Congreso de la Unión hicieron posible que el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado fuese una realidad.

"La promulgación del Estatuto Jurídico en 1938, trajo como consecuencia la rápida organización de los trabajadores - del Estado en sindicatos correspondientes a Secretarías de Estado, gobiernos territoriales, Departamentos autónomos y Poderes judicial y legislativo, acabando con la pulverización sindical reinante". (68)

El proyecto de la Ley del Servicio Civil de 1935, si bien no fue aprobado por el poder Legislativo, dice Olivera Toro, "indiscutiblemente sirvió como antecedente para la elaboración del Estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, promulgado el 27 de septiembre de 1938 y publicado en el Diario Oficial de 5 de diciembre del mismo año; fecha esta última en que la burocracia considera haber logrado una de sus más caras conquistas, para asegurar la estabilidad en el empleo del trabajador - al servicio del Estado, reconocimiento de su antigüedad, existencia de un Tribunal para la resolución de sus controversias con el Estado, etc.

"Es necesario reseñar especialmente, por tratarse de una institución de jurisdicción para los conflictos burocráticos, que el proyecto de Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión exponía al respecto: "Debiendo reconocer para la mejor garantía de los empleados un tribunal de arbitraje especial y juntas arbitrales en cada dependencia del Ejecutivo Federal, colegiados y con independencia absoluta de la autoridad oficial de los órganos del Estado. Deberá integrarse por representantes - del Ejecutivo Federal, de sus unidades burocráticas y con individuos designados de común acuerdo por los representantes oficiales de los trabajadores". Aprobado este proyecto, al expedirse el Estatuto en 1938 se creó el Tribunal de Arbitraje, como de revisión o - de segunda instancia, pues los conflictos entre servidores del Estado y cualquiera de los Poderes, eran planteados primero ante Juntas Arbitrales, existiendo una en cada unidad burocrática.

"En un principio ese tribunal fue competente para conocer los conflictos entre los trabajadores del Poder Judicial y éste. Sin embargo, la Suprema Corte consideró que no podía someterse a un Tribunal que la Constitución no autorizaba, ya que ello sería crear un poder superior al judicial y violar su soberanía". (69).

La evolución de las normas que regulan la relación del servicio entre el Estado y sus trabajadores, continuó, dice Acosta Romero, hasta la expedición del Estatuto (*) de los Trabajadores del Estado de 1941, que forma el primer cuerpo normativo unificado y sistematizado que regió la materia.

Sin embargo, continuó la lucha de los servidores del Estado para hacer plenamente constitucional ese derecho". (70)

"Con anterioridad a la expedición del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, expone Serra Rojas, el Presidente de la República nombraba y removía libremente al personal de la Administración Pública Mexicana.

"Cada renovación del Ejecutivo Federal significaba una -remoción general del personal administrativo, el cual no gozaba de ningún derecho para permanecer en sus puestos. Esta situación creaba problemas graves de diverso alcance, por la necesidad que tenía el personal de ir conociendo y preparándose en la marcha de los - asuntos administrativos. No siempre el personal que llegaba era más apto que el personal que se iba. Se creaban casos de notorias injusticias y graves perjuicios a los servicios públicos.

"El Estatuto debe considerarse como una medida política, de acuerdo con el programa gubernamental del régimen (gubernamental) que lo expidió. De otra manera no se concibe, que en ambos ordenamientos de 1938 y 1941, no se encuentre ningún precepto transitorio para calificar al personal que fue estabilizado. El Estatuto los transformó en empleados de base, pero no tuvo en cuenta el interés general, para comprobar si el personal era idóneo en el puesto que desempeñaba, es decir, si reunía los elementos de capacidad o eficiencia necesarios para asumir la responsabilidad de la Función Pública.

(69) Olivera, Toro Jorge. Op. Cit. pág. 341-342

(70) Acosta, Romero Miguel. Op. Cit. pág. 292

(*) Se llama doctrinalmente ESTATUTO, al conjunto de principios jurídicos de orden público, que regulan los derechos y relaciones oficiales de los funcionarios y empleados de la Administración Pública. Serra, Rojas Andrés. Op. Cit. pág. 461

"El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión expedido el 5 de noviembre de 1938. . . . llegó a provocar problemas de muy diversa naturaleza a la Administración Pública.

"El Congreso de la Unión, ante los reclamos del interés público, se vió obligado a examinar y aprobar un proyecto de reformas y adiciones que completara y perfeccionara algunos aspectos del Estatuto vigente. El Estatuto se reformó el 4 de abril de 1941.

"Ambos Estatutos fueron impugnados por la doctrina -- administrativa, que insistió en la expedición de la ley del servicio civil que antepusiera el interés público de los servicios, sin desconocer los justos intereses de los funcionarios y empleados.

"La revisión del Estatuto se convirtió en un tema político, habiéndose mantenido una campaña burocrática, para elevarlo a la categoría de LEY CONSTITUCIONAL, en los mismos términos que el Artículo 123 de la Constitución, base de la legislación del trabajo.

"Todo ello culminó con la adición al propio Artículo 123 constitucional con una segunda parte relativa a los problemas de la burocracia. El proyecto fue aprobado por el Congreso de la Unión en los términos del Artículo 135 constitucional". (71)

"Como los estatutos de 1938 y de 1941, dice Olivera Toro, fueron objetados de inconstitucionales, el 5 de diciembre de 1960, se adicionó con el Apartado B del Artículo 123 Constitucional. La iniciativa del entonces Presidente, Lic. Adolfo López Mateos, entre otros aspectos, señalaba: "Los trabajadores al Servicio del Estado, por diversas y conocidas circunstancias no habfan disfrutado de todas las garantías sociales que el Artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores.

"Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general,

constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre, de allí que deba ser siempre legalmente tutelado.

"La seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, se alcanzó en la Ley de 28 de diciembre de 1959, publicada el 30 del mismo mes y año, la cual creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Finalmente, el 27 de diciembre de 1963, se promulgó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada al día siguiente, que es la disposición reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional". (72)

Las garantías sociales mínimas de los empleados públicos, comenta Trueba Urbina, "son los derechos sociales establecidos en su favor por el Apartado B del Artículo 123 de la Constitución. Por el solo hecho de estar reglamentado el trabajo burocrático en la Constitución dentro del Título Sexto denominado "Del Trabajo y de la Previsión Social", la relación entre el Estado y sus servidores constituye -- una relación sui generis de derecho laboral". (73)

(72) Olivera, Toro Jorge. Op. Cit. pag 342-343

(73) Trueba, Urbina Alberto y Trueba, Barrera Jorge.
Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Editorial Porrúa.
México. 1967. pag. 5-6.

Como ha sido expuesto, es la burocracia federal de México -el grupo de trabajadores al servicio del Estado o servidores públicos- la que materialmente realiza la actividad estatal (el conjunto de actos, tareas y operaciones que, conforme a un régimen de derecho, debe efectuar el Estado para la consecución de sus fines y el cumplimiento de sus atribuciones).

La burocracia federal es la que materializa las atribuciones (lo que el Estado debe hacer para alcanzar sus fines), a través de funciones concretas: la legislativa, la ejecutiva y la judicial - (que no son sino la forma de la actividad o forma de ejercicio de las atribuciones).

El grupo de servidores públicos, -personas físicas al servicio de una persona moral como lo es el Estado-, al relacionarse directamente con los órganos administrativos del Estado, que formalmente constituyen la Administración Pública (el organismo público que ha recibido del Poder Político, la competencia y los medios necesarios para satisfacer los intereses generales), asumen el ejercicio de las facultades que se encuentran en la esfera de competencia de los - órganos (unidades abstractas de carácter permanente legal entre los - que funcionalmente está dividida la competencia), coadyuvan a formar y externar la voluntad del Estado.

Sólo los seres humanos, dice Serra Rojas (74) "están dotados de razón, voluntad y sensibilidad. En cualquier estructura, - organización o procedimiento de técnica jurídica que se forme, serán puestas en acción por personas físicas. En segundo lugar, cualquier equiparación que se haga de las personas morales con las personas - físicas, son construcciones culturales, que el hombre crea para aumentar sus posibilidades de satisfacción de las grandes necesidades sociales.

"Las personas jurídicas de derecho público como las personas jurídicas de derecho privado, parecen en ocasiones expresar la voluntad de un organismo superior de un ente sui géneris. Sin embargo repetimos, no hay más voluntad real que la de los seres -- humanos, directamente o dando realidad a la voluntad contenida en - una forma jurídica, que representa en ese caso la voluntad de una comunidad.

"Un órgano jurídico es una esfera de competencia, "deberes y poderes, divididos y ordenados en grupos en cuanto que están asignados a personas físicas, cumplidos y ejercitados por éstas, o - bien, lo que es lo mismo, las personas físicas en cuanto a ellas son atribuidas las varias funciones y deberes del Estado, que forma parte integrante de su estructura y representan los instrumentos por medio

(74) Serra, Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Manuel Porrúa, S.A. México 1961. pág. 443-444.

de los cuales el Estado es puesto en la condición de querer, de obrar y de estar en relación con otros sujetos de derecho.

"El Estado como persona jurídica, está constituido por la totalidad del orden jurídico, el cual a su vez se encuentra fraccionando en una diversidad de órganos, que son el Estado mismo realizando todos sus fines, en las porciones de competencia que ha creído conveniente crear .

Los trabajadores al servicio del Estado que ejercen - el papel de funcionarios, con diferentes jerarquías, dice Bielsa - "supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular (del puesto) un carácter - representativo". Los trabajadores que cumplimentan su papel de empleados también con diversas jerarquías, "supone una vinculación interna que hace que éstos sólo concurren a la formación de la función pública". (75)

El funcionario público, dice Serra Rojas, (76) se caracteriza "por expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, decidiendo y llevando a cabo sus determinaciones. Por su carácter representativo al participar en los actos públicos, y

(75) Bielsa Rafael. Derecho Administrativo Tomo II. Roque Depalma. Editor. B. Aires. 1955. pág. 23

(76) Serra, Rojas Andrés, Derecho Administrativo. Manuel Porrúa, S.A. México 1961. pág. 449-452.

por verificar las disposiciones legales, especiales de su investidura.

"El empleado público se caracteriza: Por no tener atribución especial designada en la ley; colabora en la realización de la función pública. Por no participar en la formación o ejecución de la voluntad pública, por no tener carácter representativo.

"La denominación de empleados, funcionarios públicos y altos funcionarios es empleada con frecuencia en la Constitución y en las leyes administrativas, pero sin que se precise los efectos jurídicos de esta clasificación, que va perdiendo su sentido inicial hacia un rubro de carácter general, como trabajadores al servicio del Estado y otras semejantes.

"La Constitución y las leyes vigentes, emplean diversas denominaciones para aludir a los servidores del Estado. Nos vamos a referir a las más generalizadas:

"Los altos funcionarios de la Federación comprenden a los funcionarios colocados en la cima del Estado, y a quienes se encarga de la decisión y responsabilidad de los más importantes problemas de la Administración Pública.

"El manejo de los negocios públicos requiere en cada uno de los Poderes y entidades federativas, de un grupo de funciona-

rios, - algunos de ellos, de elección popular-, que expresen la voluntad del Estado, ya sea para elaborar la ley, para aplicarla, para dirimir una controversia, o para el gobierno de un Estado-entidad, de un puesto importante de la Administración Pública, como un Secretario de Estado o el Procurador General de la República.

"La expresión "Altos Funcionarios de la Federación" es la que emplea el artículo 110 de la Constitución: " - No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran por el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que, conforme a la ley, se disfrute de fuero... "

El artículo 108 de la Constitución hace una enumeración de los altos encargos políticos de la Federación: "Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del despacho y - el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo-. Los Gobernadores de los Estados y los diputados a las Legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales. El Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Desde luego esta enumeración es incompleta porque no se alude en ellos a los Jefes de Departamento Administrativo, al Procurador del Distrito, a los Embajadores y Ministros, y otros casos muy importantes de la Administración Pública.

"La ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados, expresa en su artículo 2. "Para los efectos de esta ley se conceptúan como altos funcionarios de la Federación, el Presidente de la República, los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, - los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento Administrativo y el Procurador General de la República. También quedarán comprendidos en esta ley los gobernadores y diputados a las Legislaturas de los Estados".

"Por otra parte, la propia Constitución alude a otra - clase de funcionarios: los empleados superiores de Hacienda, cuyo nombramiento debe ser ratificado por el Senado, Artículo 89, fracción II.

"Las fracciones II, III, IV, y V del artículo 89 mencionan a diversos importantes funcionarios de la Administración Pública, tanto civiles como militares.

El Artículo 111, párrafo quinto de la Constitución dice: "El Congreso de la Unión expedirá, a la brevedad una Ley de Responsabilidades de todos los FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION y del Distrito Federal".

"El Artículo 89, fracción II de la Constitución, al hablar de las facultades y obligaciones del Presidente de la República, dice: "... nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión cuyo - - nombramiento o remoción no está determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes". Este precepto da a entender que son funcionarios los que en forma expresa enumera, y empleados los demás (trabajadores) de la Unión.

En otras ocasiones, la Constitución sólo alude a funcionarios públicos, aun cuando comprenda a los empleados, como en el caso del Artículo 128 que dice: "Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su cargo protestará guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen."

Otras veces emplea una expresión genérica como la de empleados públicos, comprendiendo ambas categorías: Art. 73, fracción XI de la Constitución. Son facultades del Congreso: crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones".

Se pueden citar también casos del empleo del término funcionario y empleado en las leyes administrativas: Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Fe-

deral y de los Altos Funcionarios de los Estados.- Art. 1: "los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño de los cargos que tengan encomendados, en los términos de la presente Ley y de las leyes especiales a que se refiere".

Bajo la influencia de las últimas leyes administrativas se ha manifestado cierta tendencia a comprender a los funcionarios y empleados públicos bajo la denominación genérica de 'trabajadores al servicio del Estado'.

La Ley del ISSSTE, dice en su Artículo 1o. : "La presente Ley se aplicará: I.- A los trabajadores del Servicio Civil de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; II.- A los trabajadores de los organismos públicos que por Ley o por Acuerdo del Ejecutivo Federal sean incorporados a su régimen; III.- A los pensionistas... ; IV.- A los familiares derechohabientes tanto de los trabajadores como de los pensionistas mencionados; V.- A las entidades y organismos públicos que se mencionan..."

El Artículo 2 de la misma Ley dispone: "Para los efectos de esta Ley, se entiende: I.- Por TRABAJADOR, a toda persona que habiendo cumplido 18 años preste servicios a las entidades y organismos mencionados, mediante designación legal (nombramiento), siempre que sus cargos y sueldos estén consignados en los presupuestos respectivos. NO SE CONSIDERAN COMO TRABAJADORES a las personas que presten sus servicios a las entidades y organismos públicos,

mediante contrato sujeto a la legislación común, a las que por cualquier motivo perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios, o a las que presten servicios eventuales".

El artículo 123 de la Constitución, en el Apartado B), inicia su rubro con estos términos: "Entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal, y sus trabajadores:...."

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, expresaba en su artículo 2o.: TRABAJADOR al servicio del Estado es toda persona (física) que preste a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento que le fuere expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales."

La tendencia social que dominaba en la época en que se aprobó el Estatuto de referencia, hizo que se empleara la expresión de TRABAJADORES al servicio del Estado, con el propósito de equiparar la legislación del trabajo con la función pública.

LA RELACION JURIDICA ENTRE EL ESTADO Y LOS TRABAJADORES A SU SERVICIO.

Ahora bien, El Estatuto de la Función Pública, dice Serra Rojas (77) "Esta constituido por el conjunto de leyes y reglamentos que regulan (de la burocracia) su condición jurídica, sus derechos, obligaciones y situación frente al servicio que desempeñan."

En México, la Función Pública Federal, está a cargo de la burocracia federal, la cual está regulada en forma por demás compleja. Hasta ahora, al referirme a la burocracia federal, lo he hecho en forma genérica: Todos los servidores del Estado, o sea, en números aproximados, dos millones (*) de trabajadores. Sin embargo, de esos dos millones, el 45% (900,000 trabajadores) corresponde a la Administración Pública Federal Paraestatal, en donde están sujetos al régimen jurídico del Apartado A) del Artículo 123 de la Constitución, y específicamente a la Ley Federal del Trabajo (D.O.10.-IV-70) que entró en vigor el 10. de mayo de 1970, abrogando la Ley Federal del Trabajo de 18 de agosto de 1931. (78)

Del 55% restante (1.100,000 trabajadores) que corresponden

(77) Serra, Rojas Andrés. Op. Cit. pag. 443.

(*) Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal, realizado en 1975 por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal y la D.G.E.A. (1.396,485 trabajadores). A este número se le ha adicionado un 43% del mismo, con el objeto de corregirlo y actualizarlo. En estas condiciones, el número es sensiblemente igual a 2.000,000 de trabajadores.

(78) Trucba, Urbina Alberto y Trucba, Barrera Jorge. Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada. Editorial Porrúa, S. A. 1973. pag. 19 y 413.

a la Administración Pública Federal Centralizada, debe substraerse al personal militar (151,174 aproximadamente), y al personal diplomático y consular (1,000 aproximadamente) (*) En estas condiciones, sólo queda un número aproximado de 947,826 trabajadores civiles; y aún más, de este último número, debe substraerse también, para ciertos efectos, al personal de confianza de los niveles político y de mando

(*) El personal militar está sujeto a otro régimen legal: La Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (D.O. 15-IV-71); Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (D.O. 29-VI-76); Ley de Disciplina del Ejército y Armada Nacionales (D.O. 15-III-26); Ley para la comprobación, ajuste, cómputo de servicios en el Ejército Nacional (D.O. 31-XII-43), con Reforma en el Diario Oficial de 18-XII-75; Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales (D. O. 7-I-56), con Reforma en el Diario Oficial de 18-XII-75; Código de Justicia Militar (D.O. 31-VIII-73); Ley que crea la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea (D.O. 29-XII-75); Ley que crea el Banco Nacional del Ejército y la Armada (D.O. 31-XII-46) ; Reglamento General de Deberes Militares (D.O. 26-III-37); Reglamento de Ceremonial Militar (D.O. 13-XI-38); Reglamento de Vacaciones para los miembros del Ejército (D.O. 27-XII-45); Reglamento para la expedición de tarjetas de identidad a miembros del Ejército (D.O. 13-VIII-46); Reglamento de la Policía Judicial Militar (D.O. 11-VI-41); Reglamento para la aplicación de pagos especiales al personal del Ejército Nacional (D.O. 7-XII-43). Ley Orgánica de la Armada de México (D.O. 12-I-72); Ley de Recompensas de la Armada de México (D.O. 25-1-46); Reglamento para el Reclutamiento del Personal de Tropa de la Armada (D.O. 20-IX-41); Reglamento para la organización y funcionamiento de los Consejos de Honor, en el Ejército y la Armada Nacionales (D.O. 15-IX-28), con Reformas publicadas en el Diario Oficial de 7-VI-43 y 14-VII-43; Decreto para el establecimiento de tiendas para el Ejército y la Armada (D.O. 17-IX-73; Decreto para el establecimiento del Centro de Capacitación del Personal de la Armada (D.O. 22-IX-56).

Para el personal diplomático y consular:

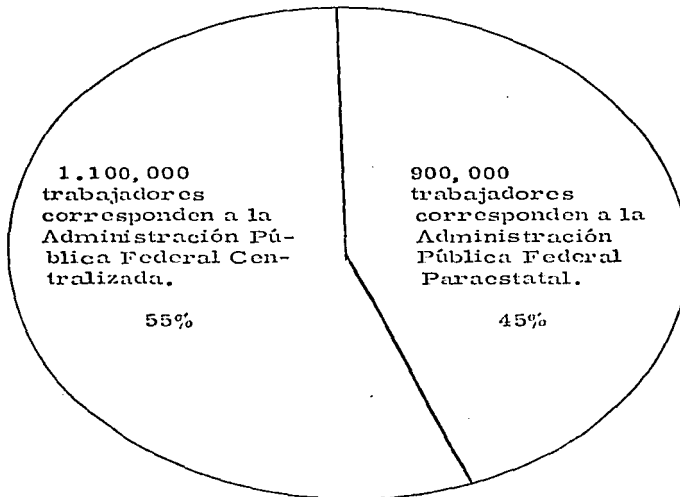
Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano (D.O. 4-III-67); Reglamento de la Ley del Servicio Exterior, Orgánica de los Cuerpos Diplomático y Consular Mexicanos (D.O. 12-V-34).

Información obtenida en el Prontuario de Disposiciones Jurídicas de las Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, 1976. Secretaría de la Presidencia. D.G.E.A. México. 5a. Edición, pag. 41-83. (síntesis).

medio, así como al personal eventual, a lista de raya, interino, por honorarios, de servicios policíacos y personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, todos los cuales, de acuerdo con lo expuesto en el Artículo 80. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, quedan excluidos del régimen de la Ley antes citada. También, la fracción XIV del Apartado B) del Artículo 123 de la Constitución, enuncia que "las personas que desempeñan cargos considerados de confianza, (sólo) disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social."

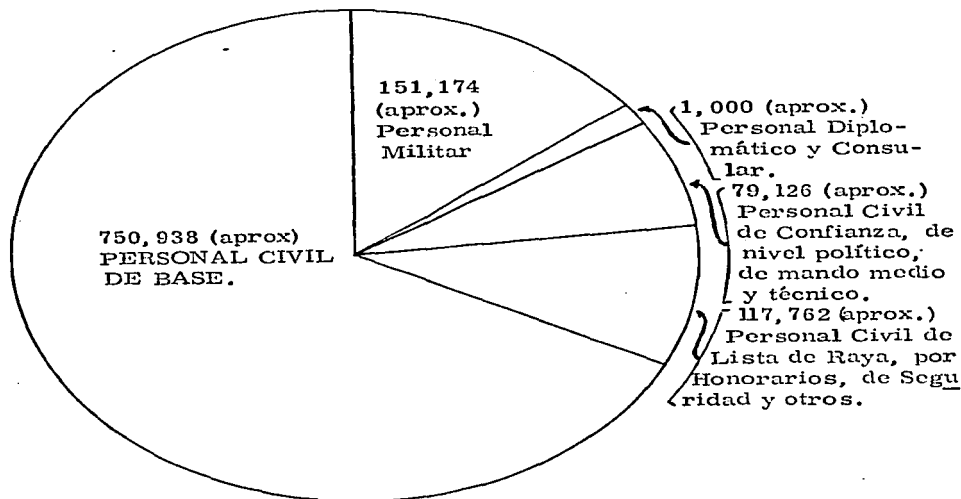
CUADRO No. 1

**TOTAL DE PERSONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
(2,000,000 DE TRABAJADORES)**



CUADRO No. 2

DIVISION DEL PERSONAL CORRESPONDIENTE A LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA, POR TIPO DE NOMBRAMIENTO.
(1.100, 000 TRABAJADORES)



Información obtenida del documento
"Reestructuración del Sistema Ge-
neral de Administración y Desarrollo
de Personal del Poder Ejecutivo
Federal". Op. Cit. pag. 169.

Resulta así, que lo que pudiera denominarse Servicio Civil de Carrera, (79) o sea el personal civil inamovible y con derecho al ascenso reglamentado, sóloamente lo integra el 37.54% de la burocracia federal de México; un 45% (que corresponde a la Administración Pública Federal Paraestatal) está sujeto al régimen de la Ley Federal del Trabajo; otro 7.61 % (personal militar, diplomático y consular, aún cuando corresponden a la Administración Pública Federal Centralizada), está sujeto a regímenes especiales: castrense y del servicio exterior, respectivamente. Por último, 9.85 % (personal de confianza del nivel político, de mando medio, técnico, así como personal interino, de servicios policíacos y de vigilancia de los establecimientos penitenciarios), sólo disfruta de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social.

El servicio Civil de Carrera, dice el Manual de Administración Pública de las Naciones Unidas (80), "se basa en el mérito y la idoneidad, y es el elemento esencial de una Administración Pública Moderna.

"Exigencia principal en el Servicio Público es, por tanto, la Administración de Personal, puesto que la eficacia en la gestión de los negocios públicos depende primordialmente de la capacidad de las personas empleadas por el Estado.

"Cualquier Plan de Reforma Administrativa necesita inexcusablemente, para lograr resultados satisfactorios, ir acompañado de una nueva actitud y una acrecentada aptitud por parte de los trabajadores públicos. La Administración de Personal debe tener la más alta prioridad en cualquier programa de Reforma Administrativa. Un personal

(79) "Un Servicio Civil de Carrera, es el cuerpo no político, permanente de (trabajadores) que forma la espina dorsal de una Administración (Pública) Nacional." Manual de Administración Pública, Naciones Unidas, ST/TAO/M/ 16. N. York, 1962. pag. 62

(80). Ibidem. pag. 63-65. (síntesis).

competente es la condición sine qua non de un servicio público eficaz.

" La condición más importante es que las personas empleadas en el Servicio Civil de Carrera, pasen sus años de trabajo sabiendo, primero, que estarán seguras en sus puestos, siempre que su trabajo sea satisfactorio (Inamovilidad) y, segundo, que tendrán la oportunidad de ascender de categoría e incluso de llegar a los puestos permanentes más altos, si demuestran una competencia progresivamente en aumento en el desempeño de sus deberes (Escalafón).

" Un servicio civil de carrera es el cuerpo no político, permanente de trabajadores que forma la espina dorsal de una Administración (Pública) Nacional.

"Tal servicio civil, para ser competente y eficaz, debe ofrecer las perspectivas de una carrera digna y respetada, de tiempo completo, que tenga carácter vitalicio, y que atraiga a personas de capacidad superior y las retenga en el servicio de su país. Tal carrera sólo puede ser organizada sobre la base del llamado principio del mérito por capacidad....

" Si el mérito, la aptitud y el interés público son el único criterio que se aplica para el ingreso y el ascenso en el servicio civil de carrera, claramente se deduce que ni la influencia política ni la particular, han de tener ninguna intervención en ello.

" La neutralidad política es un complemento esencial del sistema de mérito, pues garantiza que los (trabajadores) de carrera que han obtenido sus puestos por concurso y han ascendido por méritos, darán con absoluta imparcialidad al Gobierno -cualquiera que sea su composición política-... asistencia en cualquier materia que les cometa. Además, a los (Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo), la seguridad de que, su decisión final será lealmente aceptada y fielmente cumplida.

" La neutralidad política significa que el (trabajador) de carrera, responderá siempre a la voluntad del Gobierno. Si no le parece bien la política, puede naturalmente, tener la opción de desempeñar cualquier otra función, o DIMITIR (renunciar).

" Un servicio civil de carrera desprovisto de carácter político, debería de este modo estar en condiciones de dar al Gobierno todo cuanto este puede esperar del servicio correspondiente de los funcionarios nombrados por razones políticas. Por añadidura, puede dar - dos cosas que los nombrados por razones políticas no pueden ofrecer: pericia profesional basada en una larga experiencia administrativa y - juicio objetivo e imparcial sobre los problemas de que ha de ocuparse el Gobierno.

Morstein (81) al hablar de la neutralidad de la burocracia, dice que la neutralidad política significa "aceptar la norma de trabajar sin restricciones -y, por supuesto, con dedicación para el éxito de cualquier gobierno que ejerza legalmente el poder, y que la influencia de la burocracia se basa en el cumplimiento de las responsabilidades administrativas normales, en ayuda (apoyo) de los encargados de tomar las decisiones políticas".

La clasificación o gradación, continúa la exposición en el Manual de Administración Pública, "es una medida preliminar indispensable en la organización de un servicio civil de carrera basado en el mérito; sin la clasificación no es posible establecer normas apropiadas para la selección, ni puede haber una base uniforme para dar a todos (los trabajadores) en el servicio, igual categoría y remuneración por un trabajo igual.

" Deben existir, además, escalas de sueldo justas y adecuadas, pensiones y seguridad social, licencias y otras prestaciones; reclutamiento mediante exámenes objetivos; escalafón, disciplina y derecho de apelación, planeación y estadística, capacitación y UNA OFICINA CENTRAL DE ADMINISTRACION DE PERSONAL".

La relación formal que vincula al trabajador con el Estado, la constituye el acto de nombramiento en que concurren dos voluntades: la del Estado que nombra, por conducto de un funcionario con atribuciones al respecto, y de la persona física que desea formar parte de la burocracia federal de México, y que por tal hecho acepta el nombramiento y con él, toda una serie de disposiciones legales preexistentes, que en forma abstracta e impersonal regulan su situación como trabajador al servicio del Estado y le señalan sus obligaciones y sus derechos como servidor público, a partir del momento en que cumplimentados los requisitos a su cargo, firma y es aceptado el nombramiento.

(81) Morstein, Marx Fritz. El Servicio Civil de nivel superior como grupo de acción en el desarrollo político Occidental. Artículo contenido en "Burocracia y Desarrollo Político" de Lapalombara, Joseph (Compilador) Editorial Paidós. Buenos Aires. 1970. pág. 90-91.

miento respectivo para ingresar al servicio público federal.

En México, el personal burocrático civil, de base, de la Administración Pública Federal Centralizada (integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República (segundo párrafo del artículo 1o. de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal en vigor a partir del 1o. I- 77), está sujeto al régimen del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B de referencia, la cual establece las bases que rigen la relación de Trabajo burocrático y es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y las Instituciones enunciadas en el Artículo 1o. de la ley en cuestión.

El apartado B del artículo 123 enuncia las bases del trabajo que rigen al respecto de:

- I Jornada de Trabajo y trabajo extraordinario
- II Descanso Semanal
- III Vacaciones
- IV Fijación de Salarios
Salario Mínimo

- V Igualdad de Salario, sin tomar en cuenta el sexo de los trabajadores
- VI Retenciones, descuentos, deducciones o embargos de salario
- VII Sistema de designación con base en los conocimientos y aptitudes. Organización de Escuelas de Administración Pública.
- VIII Derechos de escalafón para el ascenso
- IX Suspensión y cese
Separación injustificada, reinstalación e indemnización
Supresión de plazas
- X Derecho de Asociación
Derecho de Huelga
- XI Seguridad Social
Accidentes y enfermedades profesionales, enfermedades no profesionales maternidad, jubilación, invalidez, vejez, muerte, embarazo, guarderías, asistencia médica y medicinas a familiares, centros de vacaciones, tiendas económicas, habitaciones baratas.
- XII Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje
- XIII Estatutos especiales: Militar, Marinos, cuerpos de seguridad pública y servicio exterior
- XIV Protección al salario y beneficios de la seguridad social para las personas que desempeñan cargos de confianza

Por su parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentó lo referente a:

- I La Relación jurídica de trabajo, la definición de trabajadores de base y de confianza y la inamovilidad de los trabajadores de base.
- II Los Derechos y obligaciones de los trabajadores y de los Titulares de las dependencias e Instituciones a las que se aplica la Ley.
- III El escalafón
- IV La organización colectiva de los trabajadores y condiciones generales de trabajo
- V Los riesgos profesionales y enfermedades no profesionales
- VI Las prescripciones
- VII El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y los procedimientos
- VIII El apremio y la ejecución de los laudos del Tribunal
- IX Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores
- X Las correcciones disciplinarias y sanciones.

DERECHOS DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL
ESTADO

- Derecho al sueldo.

Artículo 5o. Constitucional

Apartado B del Art. 123, fracción IV

Artículo 32, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

- Derecho a la inamovilidad.

Artículo 6o. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

- Derecho de escalafón.

Apartado B del Art. 123, fracción VIII.

Artículo 47 a 66 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

- Derecho a honores y consideraciones.

Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles. (D.O.31-XII-75).

- Derecho de Asociación Sindical y de huelga.

Apartado B, Art. 123, fracción X

Artículo 92 a 98 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

- Derecho a seguridad social y prestaciones.

Apartado B del Art 123, fracción XI

Artículo 3o. de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

- Derecho a juicio, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para resolver controversias laborales con el Titular de la Dependencia.

Apartado B del Art. 123 , fracción XII

Artículo 124 a 147 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

- Otros:

Sobresueldo(s), compensación(es), remuneración extraordinaria, gastos de representación, gratificación(es), aguinaldo, descanso con goce de sueldo íntegro, pago de marcha.

OBLIGACIONES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

En el Artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se hace la enumeración de las obligaciones de los trabajadores:

- Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado, esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos.
- Observar buenas costumbres dentro del servicio.
- Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo.
- Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo.
- Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro o su seguridad y la de sus compañeros.
- Asistir puntualmente a sus labores.
- Acuerdo por el que se establece la semana laboral de 5 días de duración para los trabajadores de las Secretarías y Departamentos de Estado, dependencias del Ejecutivo Federal y demás organismos públicos e instituciones que se rijan por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. (D.O. 28-XII-72)
- Acuerdo por el que se dispone que las distintas dependencias del Ejecutivo deberán establecer la coordinación adecuada con el ISSSTE, a fin de desarrollar los programas de capacitación para empleados de base. (D.O. 5-IV-73).

- Acuerdo por el que se establecerán sistemas de trabajo en las entidades de la Administración Pública que permitan realizar coordinadamente sus actividades durante la semana laboral de 5 días entre las 7 y las 19 horas. (D.O. 31-I-77)
- Acuerdo por el que se establece un procedimiento de reasignación de personal al servicio de la Administración Pública Centralizadas coordinado por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. (D.O. 31-I-77)
- Acuerdo por el que se establece un procedimiento permanente de reubicación de personal al servicio de la Administración Pública Federal, coordinado por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. (D. O. 16-II-78).

CAPITULO III

EL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO

- 1.- BREVES ANTECEDENTES.**
- 2.- LA CONCEPCION CONTEMPORANEA Y LA SITUACION ACTUAL DEL PROCESO.**
- 3.- CONTRASTE DE LA TEORIA CON LA PRAXIS.**
- 4.- REALIZACIONES.- ETAPAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL TRIENIO 1977- 1979.**

CAPITULO III

EL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO

Recientemente, en la V Reunión de Gabinete que tuvo lugar en Palacio Nacional, el 21 de septiembre de 1978, el Lic. José López Portillo, - Presidente de la República, reiteró que "la reforma administrativa es un serio compromiso, un esfuerzo, un proceso permanente y no sólo - un ejercicio de conciencia, sino fundamentalmente, un medio para la - conducción intencional del cambio para el desarrollo económico y so- cial de México". (*)

Con anterioridad, en diversos lugares del país, al dirigirse al pueblo de México, había externado su ideario (82) en relación con la Reforma Administrativa:

1. "Hemos resuelto iniciar una reforma administrativa no por un - simple capricho orgánico, ni por un prurito racionalista, sino - como una de las respuestas fundamentales que debemos dar al - momento crítico que vivimos para aumentar nuestra capacidad - de respuesta a las necesidades fundamentales del país".

(*) Notas periodísticas de diversos diarios publicados el 22 de sep- tiembre de 1978: Excelsior, El Heraldó, El Nacional, Novedades, El Día, El Universal y La Prensa, en primera plana a ocho co- lumnas, editoriales y en páginas interiores.

(82) López, Portillo José. Cuadernos de Filosofía Política. No. 19. Reforma Administrativa. Secretaría de Programación y Presu- puesto. México, abril de 1979. (La numeración es convencional, por parte del suscrito).

2. "Requerimos organizar la administración para organizar al país. ¿Cómo vamos a poder organizar a los campesinos si nosotros - en el gobierno no estamos organizados? Esta expresión la uso - con frecuencia: la primera condición es organizarnos para orga- nizar. (.) Las primeras que tienen que organizarse, y organi- zarse bien, son las oficinas gubernamentales".
3. "El sentido de la reforma administrativa es y debe ser una nor- ma para el servicio. De ahí que la reforma administrativa sea en rigor la reforma del servicio al pueblo. Y no puede tener - otro sentido".
4. "Una reforma es un esfuerzo, un proceso permanente. Toda re- forma no sólo es un ejercicio de conciencia -se requiere de la realidad-, sino también y fundamentalmente una conducción in- tencional del cambio. Conciencia, conducción intencional del - - cambio en esfuerzo permanente, es lo que constituye una refor- ma que, en este caso, siendo la administración -y administrár es servir con intensidad-, debe serlo para el desarrollo econó- mico y social del país". (83)
5. "Queremos organizar al Gobierno para organizar al país median- te una reforma administrativa para el desarrollo económico y - social, que contribuya a garantizar institucionalmente la eficien- cia, la congruencia y la honestidad en las acciones públicas".
6. "Estimo que los trabajos de reforma administrativa, ya inicia- dos, habrán de acentuar fundamentalmente una concepción de la administración como un instrumento para el desarrollo".

-
- (.) Efectivamente, el Lic. José López Portillo, desde 1971 en un en- sayo titulado "La función de control en la Reforma Administra- tiva" publicado en la Revista de Administración Pública No. 22. Enero-Febrero 1971 I.A.P. México. pág. 91, dijo "no podre- mos dar pasos adelante si no nos organizamos para organizar, y ese es el problema inicial de la Reforma Administrativa".
- (83) Ibidem. pág. 89. En el ensayo de referencia, JLP declaró lo si- guiente: "...El Poder Ejecutivo, para cumplir las responsabi- lidades de su época: servir intensamente -que tal es la etimolo- gía de "ad-ministración"- a la creación de riqueza pública y a su equitativa distribución... A esa creación de riqueza y a esa distribución equitativa la llamaremos desarrollo".

7. "Las decisiones que sobre el desarrollo tomemos, tendrán que traducirse fundamentalmente, como condición básica, en la reforma administrativa. Esto forma parte del Plan Básico. Pero tenemos que darle contenido y forma, recogiendo las experiencias que resulten: una reforma administrativa que permita cubrir los vacíos y que solidarice a todo el sistema con la decisión planeada que en cualquier parte se tome, para que no se dé el abandono de las estructuras administrativas creadas".
8. "Propusimos una reforma administrativa en función del desarrollo, presumiendo que sólo mediante ella podíamos concluir el desarrollo planeado del país".
9. "Prolongaremos la reforma para que la administración pública sea un eficaz instrumento del desarrollo con justicia. Ello incluye perfeccionar el sistema de planeación, presupuesto, programación y evaluación".
10. "No cambiaremos por cambiar, ni haremos modificaciones innecesarias. Pero sí, con la mayor decisión, haremos aquellos ajustes que permitan evitar duplicidades, precisar responsabilidades y competencias y simplificar estructuras".
11. "La Reforma habrá de convertir la compleja estructura burocrática actual, en una donde se precisen responsabilidades, se quite la duplicidad de funciones y las decisiones fluyan de manera rápida y eficiente hasta convertirse en hechos".
12. "Una administración pública en donde no estén claramente definidas las responsabilidades, o en donde no hay congruencia entre quehaceres y objetivos, se convierte en obstáculo para el desarrollo. En vez de instrumento para la acción creadora y eficaz del Gobierno, se vuelve un pantano en donde pueden atascarse las mejores intenciones o avanzar de manera excesivamente lenta".
13. "Para conducir las tareas nacionales, fué emprendida una dinámica reorganización de las acciones del Estado a través de la reforma administrativa del sector público".
14. Las decisiones fundamentales en materia macroadministrativa están tomadas en cuanto al arranque; la reforma administrativa puesta en marcha por el actual Gobierno, será llevada hasta sus últimas consecuencias".

15. "Como elementos de partida (Primera Etapa), hemos propuesto la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública, la de Pre supuesto y Gasto Público y la de Deuda Pública; modificaciones a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, el -- Convenio Unico de Inversión y Desarrollo con los Gobiernos de los Estados, así como un conjunto de ordenamientos que permi tan fincar responsabilidades y hacer más expedita la impartición de la justicia en materia agraria, laboral, administrativa y civil o popular".
16. "La segunda etapa de sectorización de la reforma administrativa consiste en instrumentar la coordinación operativa entre las dependencias coordinadoras del sector y las entidades paraestatales en ellos agrupadas".
17. "Se dió especial atención a la tercera etapa de coordinación intersectorial, tanto para efectos de aquellas funciones sustantivas en que se requiere concertación entre varios o todos los sectores, como por lo que se refiere a ciertas funciones de -- apoyo que son comunes a todos los ramos".

Esta etapa se ha significado por la integración de grupos y comisiones intersectoriales, fundamentalmente para la formulación de planes y programas, así como para la sistematización de acciones conjuntas".

18. "Se inició la cuarta etapa de la reforma administrativa, denominada "reforma de ventanillas" o "de barandilla". Esta etapa, orientada a simplificar los trámites y a mejorar la atención en el trato directo de la administración con el público, prevé -- ocho aspectos a reformar, que son: mejorar la orientación e información al público que acude a las oficinas; abrir canales institucionales para responder a las quejas y sugerencias; simplificar los sistemas y procedimientos; desconcentrar territorialmente la administración; adecuar los instrumentos jurídicos; mejorar el medio ambiente laboral y las áreas de atención al público; capacitar y sensibilizar a los servidores públicos que tienen trato directo con el público; difundir los derechos y obligaciones, así como motivar la participación de los usuarios.
- "La cuarta etapa es una de las más comprometidas de la reforma administrativa. Está fundada en un llamado a la participación popular. Hemos, en consecuencia, abierto una expectativa que merece una respuesta permanente y eficiente. Yo quisiera subrayar este aspecto por su trascendencia, tanto social como política e histórica.

19. "Sobre la base de algunas experiencias piloto, en esta quinta - etapa se ha preparado la integración de nuevos escalafones como eje de la reestructuración del sistema de administración y desarrollo del personal al servicio del Estado, tal como lo han demandado en diversas ocasiones los propios trabajadores por medio de su federación sindical".

Con posterioridad, la VI Reunión de Gabinete de 25 de mayo de 1979, originó notas periodísticas (84) en el sentido de que, "los funcionarios boicotean la Reforma Administrativa; hay trabas para la reforma administrativa; bloquea la burocracia a la reforma administrativa; la reforma administrativa está obstruida; algunos funcionarios no han entendido la reforma administrativa; la falla es burocrática, etc., etc.

Esto concuerda con tres citas hechas por Arne F. Leemans (85), de H. Kaufman, de Gerald E. Caiden y de Downs, en el sentido de que, "la reforma administrativa es la inducción artificial de la TRANSFORMACION administrativa que confronta OPOSICION; que existen obstáculos para el cambio: la oposición calculada de grupos internos de la organización, quienes consideran que sus intereses (políticos) se perjudicarían por las nuevas estructuras propuestas, al afectar relaciones y procesos; que el costo psíquico del cambio es considerable; que el reacomodo a las nuevas relaciones, métodos y procedimientos genera...

-
- (84) Notas periodísticas de algunos diarios publicados el 28 de mayo de 1979: Novedades, El Sol de México, Excélsior, El Nacional, El Diario de México, Últimas Noticias, Rotativo.
- (85) Leemans, Arne F. "Cómo reformar la Administración Pública". FCE México, 1977, págs.18, 22, 24, 27 y 29.

TENSION en los individuos y en los grupos de la organización; que la reorganización también estimula INSEGURIDAD (política), y que las reformas administrativas... tienen dimensiones políticas a la vez que burocráticas, lo que tiende a generar problemas en ambas áreas. Que otra limitante, es la posición inestable de los líderes políticos, ... bien como resultado de... períodos limitados de ejercicio, que los hace dependientes del apoyo político y burocrático, lo que hace generalmente difícil recabar apoyo para reformas mayores en los lapsos limitados de que se dispone. Y, acerca de las tensiones entre las partes de la organización, hace notar: "Las unidades organizacionales tienden a pugnar por influencia y poder con los cuales realizar sus objetivos y extender sus áreas de acción... fenómeno natural... inevitable en las áreas de estructura, de vinculación y de procesos".

El Lic. Carrillo, (86) al hacer referencia a los obstáculos en las tareas de reforma administrativa, es categórico al decir: "Esto es lógico porque toda reforma siempre afecta el equilibrio preexistente de un sistema. Los factores (obstaculizadores) provienen esencialmente de - dos causas fundamentales:

- problemas de carácter estructural, y
- resistencias debidas a actitudes o aptitudes humanas inadecuadas.

(86) Carrillo, Castro Alejandro. "La Reforma Administrativa en México." Artículo contenido en "Cómo Reformar la Administración Pública", de Leemans, Arne F. Compilador. FCE México, 1977 págs. 223-226. (síntesis).

Entre las primeras están, la falta de un programa formal de desarrollo nacional, la carencia de un mecanismo efectivo de compatibilización de las reformas individuales, la agudización de las desigualdades entre las instituciones públicas, el aumento en la duplicación de responsabilidades, la insuficiencia de los recursos que requieren las tareas de reforma y los mecanismos de decisión excesivamente centralizados.

Entre las segundas, están la falta de información, el estilo tradicional de administración, el excesivo congestionamiento en los altos niveles, las actitudes no participativas, la persistencia de expectativas negativas tradicionales y la existencia de intereses creados.

Ante todos estos obstáculos, el programa de reforma plantea varias vías de solución:

- para los obstáculos estructurales, los once programas de reforma (.)
- para las resistencias habituales, el cambio de las mismas, siguiendo una política de amplia información, sensibilización y persuasión; por lo que se refiere a falta de aptitudes suficientes, la capacitación.

Pero, (lo más importante) ante los privilegios y los intereses creados, cabe sólo la decisión y el apoyo político que deben otorgar a la reforma administrativa, los niveles directivos".

(.) Enunciados en el punto 1 de este Capítulo. pag. 149 y 150.

Todo lo antes expuesto podrá parecer obvio, pero en nue
tra realidad hay profundas raíces que es necesario descubrir y anali-
zar a fin de tener conocimiento de los antecedentes de la Reforma --
Administrativa; cómo se ha llevado a cabo, desde cuándo, en qué con
diciones y con qué concepción, con el objeto de comprender la situa-
ción actual y, adicionalmente, lo más complejo: tener indicadores de
una tendencia para emitir algunas consideraciones en relación con el
aspecto prospectivo para el proceso de reforma administrativa.

1. BREVES ANTECEDENTES

Fué a partir de la vida independiente de México en que, se ha dicho, comenzaron a producirse reformas administrativas en - nuestro país. Mi opinión es que no se trató de reformas administrati- vas en el sentido que contemporáneamente se tiene del concepto; sólo comenzaron, desde esa época, a efectuarse cambios organizativos, o sea, las necesarias adaptaciones formales, con el objeto de estar -- los gobiernos correspondientes, en capacidad político-administrativa - (87) aún cuando baja, de cumplimentar el fin primario del Estado y sus atribuciones respectivas.

Lo anterior, tiene vinculación con una cita hecha por -- Leemans, Arne F. (88), de Gerald E. Caiden: "Distingue (Caiden) - la reforma administrativa del cambio organizativo, el cual represen- ta una respuesta organizacional automática a las condiciones varian--

- (87) Capacidad política: la aptitud, competencia o potencial de un - gobierno para fijar directrices que conduzcan a objetivos con- siderados válidos por una sociedad en un momento dado y jurí- dicamente consignados en la Constitución.
Capacidad administrativa: un caso particular o derivación lógi- ca de la capacidad política, que podría ser conceptuada como el potencial institucional y operativo que permite ir instrumen- tando, en la praxis social, dicha capacidad política.
Conceptos tomados de:
Carrillo, Castro Alejandro. La Reforma Administrativa en Mé- xico. I.A.P. No. 3, México, 1973. pág. 71.
- (88) Leemans, Arne F. Cómo reformar la Administración Pública. FCE, México, 1977. pág. 18.

tes, afirmando que la necesidad de la primera (reforma administrativa) nace de aquellas (las condiciones variantes) en razón de la disfunción de los procesos naturales del cambio administrativo.

Además, la propia consideración de Leemans, al respecto:

"Buena parte de los cambios en las estructuras de poder de los órganos ejecutivos políticos inducen cambios en la maquinaria administrativa; muchos de esos (cambios) se inspiran en consideraciones meramente políticas. La participación del nivel político en la maquinaria gubernamental, junto con las presiones del medio ambiente y la forma en que éstas son canalizadas a la maquinaria, distinguen a la reforma administrativa del cambio (reorganización)..." (89)

Sin embargo, quienes desde la época de inicio de la vida independiente de nuestro país, tomaron decisiones y participaron en las adaptaciones formales de referencia, poca atención prestaron a los importantes 'medios' administrativos, a los cuales Don Melchor Ocampo, en 1858, ya se refería en los siguientes términos: "En la Administración los 'medios' son el todo". (90)

Tal referencia no fué exagerada, puesto que la sostenida desatención a los medios administrativos, aunada al "tremendo problema

(89) Leemans, Arne F. op. cit. pág. 19.

(90) Citado por el Lic. Alejandro Carrillo. La Reforma Administrativa en México. I.A.P. No. 3, México, 1973. pág. 17.

de la inestabilidad del Poder Ejecutivo -tan característico de nuestro insosegado siglo XIX y de las tres primeras décadas del presente-, fuente de la cual dimana una buena parte, no toda, por supuesto, el atraso del país" (91) ... dió por resultado que por más de cien años, México careciera de una Administración Pública eficaz y eficiente.

La exploración que se hace en el documento "La Administración Pública en la época de Juárez" (92), acerca de las condiciones preva-
 lecientes, antes de la llegada al poder, por Juárez, de 1851 a 1858, "con-
 templa la lucha por desarrollar un aparato administrativo capaz de pro-
 mover un cambio gigantesco, en medio de circunstancias por demás hos-
 tiles: el país continuaba en la anarquía, ... que conducía fatalmente a
 la autodestrucción nacional."

El régimen gubernamental de Juárez, "recibió la tarea de conver-
 tirse en una Administración para la transformación profunda de la socie-
 dad y de la nación". pero su peregrinar por algunas partes del país, im-
 pidió que se llevara a cabo ese buen desecho.

Su primer Gabinete lo organizó Juárez en Guanajuato, con Melchor
 Ocampo, que atendía Gobernación y Relaciones Exteriores; Guillermo
 Prieto en Hacienda y Fomento; Manuel Ruiz y León Guzmán, en Justicia
 y Guerra.. En marzo de 1859, Santos Degollado, además de ser Gene-
 ral en Jefe del Ejército Constitucionalista, fue nombrado Ministro de
 Guerra, concediéndosele amplias facultades en Hacienda". (94)

- (91) Hurrriaga, José E. Los Presidentes y las elecciones en México. Publica-
 do en Aportaciones al conocimiento de la Administración Pública Federal.
 Serie B, No. 5 DGEA. Secretaría de la Presidencia. México. 1970. pag. 11.
 (92) La Administración Pública en la época de Juárez. Tomo I. DGEA. Se-
 cretaría de la Presidencia. México. septiembre 1973. pag. 17 y 19.
 (93) Ibidem. pag. 23.
 (94) Ibidem. pag. 55.

El 7-VII- 1859, en Veracruz, Juárez y su Gabinete manifestaron a la nación el ideario y el programa sustancial de su Administración, que fue la Reforma. En cuanto a personal público, se dijo: "El Gobierno tiene la idea de disminuir el número de oficinas y empleados a lo puramente necesario, ni más ni menos. Para la provisión de empleados (se) atenderá sobre todo, a la aptitud y honradez, y no al favor o al ciego espíritu de partido que tan funestos han sido y serán siempre en la administración de las rentas públicas." (95)

Terminada la Guerra de Tres Años, el 11 de enero de 1861 arribó Juárez a la Capital de la República en calidad de Presidente Interino y contaba con un aparato administrativo más o menos constituido y organizado que funcionó durante el periodo que transcurrió desde (el inicio de su interinato) hasta su regreso.

"Convocó a elecciones para el último domingo de enero de 1861 y habiendo resultado electo se le declaró Presidente Constitucional el 11-VI- 1861, para el periodo 1861-1865." (96)

El Programa de Gobierno Constitucional anunciado, planteó "la necesidad de reorganizar la Administración Pública y de sacar al país del caos en que lo había hundido la anarquía... (por lo que)... la Administración estaba en total desorganización. En el Ramo de Hacienda casi todo está por hacer... La Hacienda Pública se encuentra en lamentable situación." (97)

(95) La Administración Pública en la Época de Juárez. Tomo II. DGEA Secretaría de la Presidencia. México. enero 1974. pag. 40

(96) Ibidem. pag. 73

(97) Ibidem. pag. 78, 82, 93, 100 y 104. (síntesis).

Un documento circular o manifiesto elaborado por la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores, el 17-VII-1861, constituye un vivo testimonio de la realidad administrativa de la época, de pasar de la Revolución Política a la Revolución Administrativa: : Los obstáculos... hasta ahora han impedido que la Administración se organice y consolide y que se vean los frutos de las revoluciones políticas.

El instinto de la nación, ilustrado por las decepciones y las esperanzas frustradas, ha comprendido que las revoluciones serán estériles, y que los elementos conquistados en el terreno político y social no darán fruto mientras no se corone la obra con la Revolución Administrativa.

"El Congreso no solo ha aceptado, sino que ha completado y perfeccionado este pensamiento del Gobierno, que puede llamarse la Revolución en la Administración, la Reforma Administrativa que viene a coronar la Reforma Política y social." (98)

Al consolidarse la República en 1867, Juárez "se propuso hacer volver al país a la normalidad ciudadana, cesando las facultades discrecionales de los Jefes militares, quedando reducido el ejército a veinte mil hombres.

"A fines de septiembre de 1871, al sublevarse Treviño y Naranjo, en Monterrey, y a principio de noviembre, Díaz en Oaxaca, todos los recursos y las escasas energías que le quedaban, los gastó Juárez en combatir la Revuelta de La Noria."

(98) La Administración Pública en la época de Juárez. Tomo II. pag. 123-125 y 130. (síntesis)

(99) Ibidem. pag. 111.

La batalla por la Presidencia de la República, al acercarse las elecciones de 1871, provocó crisis ministerial y la muerte de Juárez en el corto plazo evitaron que la reforma administrativa fuera institucionalizada y se obtuvieran resultados positivos. La Reforma Administrativa quedó trunca, desde su inicio.

El análisis de los intentos realizados en el siglo pasado, en materia de 'reforma administrativa', manifiesta que tales intentos no fueron instrumentados de manera completa; hubo falta de estabilidad política, falta de apoyo técnico, falta de participación de los involucrados en el proceso de reforma, y sobre todo, hubo falta de permanencia institucional.

Los autores de tales intentos tuvieron visión política pero estuvieron limitados por la inestabilidad, y limitados también por la falta de medios administrativos (a los cuales se refirió Don Melchor Ocampo) para tal fin.

Si es que hubo apoyo técnico, éste fue incipiente e improvisado, y además sin la sensibilización de los participantes (la burocracia) sensibilización de la que no se hace referencia en ningún documento de esa época, ni del público usuario de los servicios a cargo del Estado; pero sobre todo, la eterna lucha de facciones, por el poder gubernamental, evitó la permanencia institucional del proceso de reforma.

Años más tarde, la paz del porfiriato dio como producto el extremo: 'poca polf. . .

tica y mucha administración"... sin justicia político-social. "Desde entonces, ha quedado bien claro que la administración no suple a la política y que las técnicas administrativas deben estar subordinadas a las directrices que marque la soberanía política...pero como corolario obligado... la política no debe suplir a la administración (porque conduce) a improvisaciones, ineficiencias y deshonestidades. Sin buena política es imposible buena administración y una buena administración obviamente ayuda a una buena política". (100)

El Lic. Carrillo, (101)al referirse a los intentos históricos de reorganización en México (siglo XIX), dice: "Una revisión de las reorganizaciones administrativas (formales), 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 completa y,... en función de la inestabilidad constante y de los frecuentes cambios de gobierno, los principales cambios administrativos de carácter general se hacían, bien por medio de una modificación constitucional o emitiendo una nueva Ley de Secretarías. Por su parte, las reorganizaciones internas de las dependencias se realiza--

-
- (100) Parte de las palabras del Lic. Alejandro Carrillo Castro, en Los Pinos, el 20 de febrero de 1979, al tomar posesión de la Presidencia de la Academia de Derecho Administrativo y Administración Pública, de la Asociación de Abogados.
- (101) Carrillo, Castro Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Op. Cit. pags. 99-100.

ban generalmente por medio del Reglamento Interno que, en ocasiones era emitido por los propios titulares, a veces por el Presidente de la República y, en alguna ocasión, por el Congreso".

De 1821 a 1843, sin alterarse substancialmente la estructura orgánica gubernamental integrada por cuatro dependencias, se reubicaron las funciones asignadas a los Ministerios de lo Interior, y de Instrucción Pública e Industria. En 1853 se creó el Ministerio número seis (Hacienda, Fomento, Colonización e Industria y Comercio; Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; Gobernación; Relaciones Exteriores; Guerra y Marina, ver anexo número 1). Bajo el Gobierno de Porfirio Díaz, el número de dependencias aumentó a ocho: Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio; Secretaría de Fomento, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes; Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Guerra y Marina, Secretaría de Justicia.

El triunfo de la Revolución de 1910 generó cambios fundamentales, con el propósito de adecuar la Administración Pública a la nueva realidad política preconizada en la Constitución de 1917. Las dependencias, en total, fueron las siguientes: El Departamento de Aprovechamientos Generales, Departamento de Contraloría, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Industria, Comercio

y Trabajo, Secretaría de Agricultura y Fomento, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, Departamento Universitario y de Bellas Artes, Departamento de Salud Pública, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares, Secretaría de Guerra y Marina, Gobierno del Distrito Federal, Gobiernos de los Territorios, -- Consejo de Ministros, Consejo de Salubridad General y Departamento Judicial (Procuraduría General de la Nación).

Conviene recordar que a causa de las luchas internas en el período postrevolucionario, que ocasionaron inestabilidad política, muchos de los propósitos contenidos en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, no se llegaron a ejecutar, continuando en vigor sólo lo formalmente establecido, el deber ser sin cumplimiento vs. el ser real y objetivo, en lo administrativo.

En cuanto a Reforma Administrativa, puede afirmarse que la capacidad administrativa de los gobiernos postrevolucionarios, fué baja. Sin embargo, se realizó un intento tendente al mejoramiento de la Administración Pública, y la atribución formal la tuvo el Departamento de Contraloría que funcionó de 1917 a 1934 (.)

Adicionalmente, entre 1928 y 1932, funcionó un Departamento -

(.) Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. D.O. 31-XII-1917.

de Presupuesto de la Federación, dependiente de la Presidencia de la República, que tuvo también el encargo de estudiar la organización administrativa y de coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servicios públicos.

A partir de 1932, la Administración Pública Mexicana, buscando propiciar mayor eficacia en sus funciones, recurrió a una tercera modalidad de institución pública: los organismos descentralizados y - las empresas de participación estatal, para encargarse de las nuevas funciones que el Estado estaba llamado a desempeñar en los campos económico, social y cultural.

Estos organismos fueron naciendo en función de situaciones diversas y su creación no siempre obedeció a una concepción planeada y programada. Entre tales situaciones destacan:

- La decisión del Estado, de crear órganos para ejercer funciones que hasta ese momento no desempeñaba. (Se intentó sustraer a las nuevas instituciones de una excesiva centralización que impidiese la oportuna toma de decisiones y la eficaz atención de los asuntos públicos).
- La prestación por el Estado, de ciertos servicios públicos considerados de interés nacional.
- La atención de campos de actividad económica que, si bien no

representaban servicios básicos para la nación, constitufan - renglones que no siempre han podido ser atendidos por el sec tor privado.

A partir de 1935, por disposición de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, los titulares de las dependencias quedaron facultados para realizar reformas internas; y en algunas funcionaron - durante corto tiempo "Comisiones de eficiencia".

En 1943 fué constituida (*) una Comisión Intersecretarial, la cual tuvo a su cargo, entre otras funciones, formular y llevar a - cabo un plan de mejoramiento de la organización de la Administración Pública, mejorar el rendimiento del personal público, tornar expeditos los trámites administrativos y reducir el costo de los mismos, para - el Erario, así como obtener un mejor aprovechamiento de los fondos públicos.

Para 1947, el crecimiento y complejidad de los sectores central y descentralizado habían alcanzado considerables proporciones, - debido a que quince años antes (1932, como antes quedó expresado), el Gobierno Federal, al pretender propiciar mayor eficacia en las -- funciones de la Administración Pública, recurrió, además de las Se-- cretarías y Departamentos de Estado, a otra modalidad de organiza-- ción administrativa: la descentralización administrativa que en térmi-- nos generales, consiste "en confiar la realización de algunas activi -

(*) Acuerdo Interno de 7-IX-1943.

dades administrativas a órganos que guardan con la Administración Central una relación que no es la de jerarquía... pero que, siguen sometidos a los poderes jerárquicos (del Titular del Ejecutivo Federal") (102)

La descentralización administrativa obedeció a la necesidad, por parte del Estado, de encargarse de las nuevas atribuciones que estaba llamado a desempeñar en los campos político, económico, social y cultural, y para dar respuesta expedita a demandas sociales concretas. Para ello fué conveniente sustraer actos de naturaleza técnica, del conocimiento de los funcionarios y empleados de la Administración Pública Centralizada, encomendándolos a entidades con autonomía técnica u orgánica del sector paraestatal, "personas morales creadas por el Estado, mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal, en ejercicio de sus facultades administrativas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten y siempre que, además, sus recursos hayan sido o sean suministrados en su totalidad o en parte, por el Gobierno Federal... y que su objeto y funciones propias impliquen una atribución técnica especializada para la adecuada prestación de un servicio público (*) o social,

(102) Fraga, Gabino. op. cit. pág. 204

(*) Actividad destinada a satisfacer necesidades colectivas de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad. Fraga, Gabino. op. cit. pág. 22.

explotación de recursos naturales o la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social". (103)

La descentralización administrativa, con su positividad funcional, -debido al abuso que de la misma hicieron los gobiernos subsecuentes-, fué neutralizada, en una primera etapa, para pasar rápidamente a una segunda, francamente negativa, cuando los organismos del sector paraestatal se multiplicaron sin que su creación obedeciera a una concepción programada racionalmente.

En el mismo año (1947) la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado dió atribuciones a la Secretaría de Bienes Nacionales - para ser Organó Central de Organización y Métodos, por conducto de la Dirección Técnica de Organización Administrativa, para coordinar el mejoramiento administrativo de las dependencias, efectuar estudios de macro-organización y sugerir al Presidente de la República, las medidas para mejorar la Administración Pública así como asesorar, - en la materia, a las dependencias que lo solicitaran. Por carecer de apoyo efectivo, la Secretaría de Bienes Nacionales no estuvo en posibilidad de cumplimentar esas importantes atribuciones.

Un breve paréntesis en esta exposición cronológica, permitirá recordar a algunos de los pioneros que en México, desde el inicio -

(103) Fraga, Gabino, op. cit. pág. 219.

de la segunda mitad de este siglo, ya se preocupaban, con justa razón, por el futuro de la Administración Pública Mexicana.

Entre los pioneros de la Reforma Administrativa que desde la década 1950-1960 expusieron sus ideas, por escrito, están Fernando Cuen Barragán, Alvaro Rodríguez Reyes, Javier Barrios Sierra, Ernestina Vidal, Antonio García Valencia, Gustavo Martínez Cabañas, Alejandro Carrillo Castro, Fernando Solana Morales y José López Portillo, entre otros.

Fernando Cuen(104) dijo, en síntesis, que "en todos los países y en todos los gobiernos existe y ha existido el problema de la defectuosa organización de la Administración Pública, lo cual ha dado origen al matiz despectivo con que se utiliza el término burocracia. Sin embargo, no todas las deficiencias que tiene una Administración Pública son de origen administrativo".

Y al hacer la pregunta "¿Es que México necesita revisar su maquinaria público-administrativa?", contestó: La respuesta es afirmativa, pues toda organización, por estar integrada por seres humanos, está sujeta de continuo a las fallas y deficiencias del hombre. Además, otra razón, la de más importancia, que debe convencernos de la necesidad de reorganizarla, es que una reforma no es un despilfarro, sino una verdadera inversión, pues constituye un elemento que canaliza y acelera el progreso del país".

Y al enunciar los objetivos de una Reforma Administrativa, listó los siguientes:

-
- (104) Cuen, Barragán Fernando. Fundamentos para una Reforma Administrativa. Artículo contenido en la Revista de Administración Pública No. 3, Julio-Septiembre, 1956 I.A.P. México, págs. 43-51. (síntesis).

- Un alcance cada vez mayor y más profundo en los resultados de los programas gubernamentales.
- Un mejoramiento manifiesto en la eficacia y amplitud de los servidores públicos.
- Lograr, en reciprocidad un mejoramiento definitivo en la situación económica, cultural y moral de los servidores públicos, y
- Lograr la eficacia de la Administración Pública.

Adicionalmente dijo: "para llevar a cabo en México una reforma administrativa, cabría considerar la conveniencia de adoptar un plan de trabajo que contemple:

- Crear un Comité (posteriormente fué creada la Comisión de Administración Pública) o grupo de Estudio que haga las investigaciones preliminares necesarias, prepare y recopile el material de trabajo que sea preciso, integre y forme los grupos nucleos necesarios y decida, finalmente, respecto al escalamiento de objetivos parciales cuyo logro debe perseguirse para la consecución de los objetivos finales.
- Cabría, además, que el Comité enviara al extranjero a grupos para adquirir experiencia, celebrase conferencias de mesa redonda con objeto de que el grupo tenga un intercambio de ideas, experiencias y conocimientos, para llevar a cabo un ensayo-piloto, y con las experiencias obtenidas crearse una Comisión Permanente Intersecretarial para Asuntos de Administración Pública que se encargara de realizar la totalidad del programa".

Los factores tiempo y costo también fueron previstos. En cuanto a tiempo, previó Fernando Cuen, que la reforma tendría que atravesar cuando menos, por tres etapas:

- 1ra. etapa. preparar los núcleos de reforma (un año)
- 2a. etapa. formar personal (3 a 6 años)
- 3a. etapa. quedar la Administración Pública en servidores públicos con nueva mentalidad (12 a 18 años).

El costo se refirió a la capacitación de funcionarios y empleados en Escuelas de Administración, modernización de los equipos de trabajo, gastos del Comité y del proyecto piloto, sueldos de especialistas, creación de Escuelas y de promoción, entre otros.

El Lic. Rodríguez Reyes (105) en un ensayo, formuló la diagnosis administrativa del Gobierno Federal y determinó las fallas administrativas más ostensibles en su estructura y en su funcionamiento:

1. Deformaciones del régimen funcional:

- Excesiva centralización de funciones en los niveles superiores de la jerarquía administrativa gubernamental.
- Duplicación de funciones.
- Imprecisión en las esferas de competencia.
- Indiferenciación de las funciones de línea y las funciones de staff.
- Heterogeneidad de las funciones asignadas a algunas dependencias del Ejecutivo Federal.

2. Fallas en la estructura orgánica:

- Crecimiento sin obediencia a un plan.
- Excesiva cantidad de acuerdos directos de la Presidencia.
- Falta de uniformidad en la estructura interna de las dependencias del Ejecutivo Federal.

(105) Rodríguez, Reyes Alvaro. Diagnosis Administrativa del Gobierno Federal. Artículo contenido en la revista de Administración Pública No. 16, Enero-Marzo, 1964. I.A.P. México. págs. 7-42 (síntesis).

- Ausencia de oficinas de planeación y de O y M a nivel jerárquico adecuado.
 - Pulverización de la estructura gubernamental.
3. PROBLEMAS RELATIVOS AL FACTOR HUMANO
- AUSENCIA DE UNA POLITICA DE PERSONAL DE ACUERDO CON NORMAS GENERALES APLICABLES A TODAS LAS DEPENDENCIAS.
 - FORMAS ANACRONICAS DE SELECCION
 - INSUFICIENTE CAPACITACION DEL PERSONAL, PREVIA Y EN EL PUESTO.
 - ESTRANGULAMIENTO ESCALAFONARIO.
 - DEFICIENCIA DE LAS REMUNERACIONES AL PERSONAL PUBLICO.
4. Deficiencias en la Coordinación Administrativa del Ejecutivo Federal:
- Métodos deficientes de comunicación intersecretarial.
 - Formas débiles de colaboración en el régimen interno de las dependencias del Ejecutivo Federal.
 - Deficiente integración de los organismos descentralizados con los órganos centrales del Poder Público.
 - Falta de coordinación en los procesos operativos.
5. Fallas en el Proceso Presupuestal:
- Formulación presupuestal desligada de la naturaleza de los programas.
 - Subestimación de las cifras presupuestales.

- Rigidez de los procedimientos presupuestales.
 - Falta de universalidad en el presupuesto.
6. Problemas relativos a las Adquisiciones del Gobierno:
- Ausencia de una política central en materia de compras del sector público.
 - Precios elevados en las adquisiciones del gobierno.
 - Falta de coordinación de las oficinas de compras con los almacenes e inventarios.
 - Ausencia de catálogos actualizados.
 - Falta de estandarización de los bienes adquiridos.
7. Anacronismo de los Procedimientos Administrativos:
- Carencia de oficinas de O y M.
 - Falta de aprovechamiento de los métodos para simplificar el trabajo.
 - Incipiente participación de la Asesoría Técnica en esta materia.
 - Desatención a las iniciativas y sugerencias de los empleados - públicos.
 - Falta de continuidad en el esfuerzo para simplificar trámites.
8. La moral administrativa:
- Corrupción administrativa.

El mismo Lic. Rodríguez Reyes (106) al tratar lo relacionado -

(106) Rodríguez, Reyes Alvaro. La Reforma Administrativa del Gobierno Federal. Artículo contenido en la revista de Administración Pública No. 17. diciembre 1964, I. A. P. México. pág. 16-29 (síntesis).

con la Reforma Administrativa del Gobierno Federal, dijo: "nuestra concepción de la reforma administrativa está eslabonada a la idea de operar los cambios en la Administración Pública que está exigiendo la nueva estructura económica y social de México. La reforma administrativa debe ser formalizada por una reforma legal; pero es obvio que ni la norma jurídica ni la proclama política, ni los planes de desarrollo tienen la virtud de administrarse solos. Es a través de la Administración Pública que el Estado opera sus programas, realiza sus fines y ejerce sus atribuciones, de aquí la importancia de enfocar la atención al problema de la eficiencia y eficacia de la actividad gubernamental y al mejoramiento de su organización y funcionamiento de la administración estatal.

La premisa condicionante de una reforma administrativa es la propia capacidad innovadora del Estado.

En tanto el impulso no surja de una consciente política gubernamental, proyectada a la tecnificación de la maquinaria administrativa y a elevar la eficacia de los procesos operativos, no podrán esperarse resultados satisfactorios.

Está así planteado el dilema de nuestra época: o fortalecemos las instituciones públicas a través de gobiernos eficientes, progresistas y honestos, o nos resignamos a preservar el status quo donde dominen los privilegios tradicionales".

El Ing. Barros Sierra (107), en relación con la reestructuración administrativa, externó importantes criterios sobre la necesidad de una reestructuración a fondo de la Administración Pública Mexicana:

"Me parece que debiera pensarse ya muy serio en una reestructuración de la Administración Pública, comenzando por volver a plantear, no simplemente transfiriendo facultades de una Secretaría a otra, creando o suprimiendo dependencias,

(107) Barros, Sierra Javier. Reestructuración Administrativa. Artículo contenido en la Revista de Administración Pública No. 17, Diciembre 1964 I.A.P. México, págs. 30-32 (síntesis).

sino haciendo una consideración total del objetivo de la Administración Pública y de acuerdo con él, crear una estructura - que funcione adecuadamente en beneficio del progreso del país y no para retardarlo".

La Lic. Ernestina Vidal (108) al tratar el tema de la Reforma Administrativa, dijo: "es necesario adaptar la Administración Pública a las necesidades de una política activa de desarrollo social y económico. El instrumento básico para coordinar todos los esfuerzos que puedan hacerse a favor del desarrollo, es la Administración Pública y el instrumento de éste, la planeación.

En lo que toca a la Administración, el problema es, primordialmente de implantación y adaptación y es necesario que la actitud del Gobierno sea cautelosa en cuanto a la prioridad de los proyectos de gastos y a las reformas administrativas".

García Valencia (109) en su ensayo, dijo que "la integración económica y social... requiere de reformas administrativas que incluyan la planeación a corto y largo plazo. El objetivo primordial de la reforma administrativa es desarrollar y llevar a efecto cualquier cambio que sea preciso para posibilitar a los órganos administrativos la ejecución de las directrices políticas de manera efectiva y responsable.

La reforma administrativa debe partir no sólo de las altas jerarquías dirigentes de la vida pública, es decir, de arriba a abajo, sino también de la base".

Por su parte, los Lics. Martínez Cabañas y Carrillo Castro - (110), dijeron: "El Estado mexicano cumple el papel de principal promotor del desarrollo, elaborando al efecto sus planes y programas de desarrollo.

- (108) Vidal, Ernestina. Planeación y Reforma Administrativa. Artículo contenido en la Revista de Administración Pública No. 17. Diciembre, 1964. I.A.P. México, págs. 33-48 (síntesis).
- (109) García, Valencia Antonio. Reforma Administrativa y Relaciones Públicas. Artículo contenido en la Revista de Administración Pública No. 17. Diciembre 1964 I.A.P. México, págs. 49-59 (síntesis).
- (110) Martínez, Cabañas Gustavo y Carrillo, Castro Alejandro. Programa de Reformas a la Administración Pública para adecuarla a las necesidades del desarrollo. Artículo contenido en la Revista de Administración Pública No. 21. Nov-Dic, 1970. I.A.P. México. págs. 105-106.

El mejoramiento administrativo constituye una tarea que, dada - su magnitud no puede ser realizada por un pequeño grupo de trabajo... Debe ser realizada en las entidades -centralizadas o des-centralizadas- conforme a nuestro sistema de división de poderes; cada uno de ellos podría introducir sus propias reformas; de acuerdo con el régimen federal, lo propio podrían hacer - los Estados y Municipios.

El programa de reforma ha sido concebido como una tarea continua y permanente, que debe cumplirse metódicamente, basada en diagnósticos sólidamente fundamentados en el análisis de la situación administrativa actual; aprovechando -siempre que éstas se presenten- las coyunturas propicias para la implantación de modificaciones y mejoras administrativas".

El Lic. Fernando Solana(11) expresó que la Reforma Administrativa es "el proceso técnico permanente de revisión y racionalización de los sistemas, estructuras y procedimientos del sector público, para que éste pueda responder, cada vez con mayor eficiencia a las necesidades crecientes de la realidad económica, social, política y cultural de la nación.

Pero sólo puede hablarse de reforma administrativa cuando la - transformación permanente se conduce consciente y técnicamente hacia el objetivo de elevar la eficiencia del aparato (administrativo gubernamental).

La reforma administrativa pretende elevar la eficiencia del -- aparato público, ese es su objetivo inmediato. La administración pública, como conjunto de organismos de gobierno, tiene varios objetivos que cumplir, no sólo el del desarrollo económico. Funciones fundamentales del gobierno son, además, conservar la independencia nacional y la paz pública; lograr el -- desarrollo social y cultural del país; perfeccionar los sistemas judiciales...

En todo momento debemos recordar que el instrumento más - poderoso con que cuenta la nación, para alcanzar sus objetivos, es el inmenso y complejo mecanismo de su administración pública".

(11) Solana, Morales Fernando. Los marcos de la Reforma de la Administración. Artículo contenido en la Revista de Administración Pública No. 22. Enero-Febrero 1971. I.A.P. México. págs. 43-48 (síntesis).

Por último, el Lic. López Portillo⁽¹¹²⁾ manifestó lo siguiente: "Se ha dicho reiteradamente que la reforma administrativa exige autoridad, tiempo y técnica. La primera condición está dada... El tiempo está abierto y será nuestra actividad la que acierte a llevarlo con utilidad. La técnica es una responsabilidad que se enriquece y renueva".

La reforma administrativa, pensada como problema, es propósito de optimización, de perfectibilidad; aumentar la eficiencia del instrumento más idóneo de que dispone la organización política, el Poder Ejecutivo, para cumplir las responsabilidades de su época; servir intensamente... a la creación de riqueza pública y a su equitativa distribución en un mundo de acelerados cambios, intensa comunicación y crisis de estructuras.

A esa creación de riqueza y a esa distribución equitativa la llamamos desarrollo. Esa es, además, la responsabilidad específica de un Estado nacional, que, como el nuestro ha encontrado respuesta a la crisis del Estado moderno... Es el compromiso actual de su concepción de servicio. No es sólo un regulador, no sólo un gendarme: es y debe ser el más importante agente del cambio y el cumplimiento de los valores sociales.

Creemos que una Reforma Administrativa... sólo merece tal nombre y se justifica, si se orienta sistemáticamente al desarrollo; de otra manera, no merece el nombre.

Es posible introducir reformas administrativas sin vincularlas ni al desarrollo ni al sistema de su planeación. Pero ello no es totalmente satisfactorio. Serían recomendaciones planas, sin profundidad, aún cuando de innegable utilidad.

Los más serios problemas administrativos derivan de la insuficiencia de los instrumentos de programación, tanto ordenadores, como coordinadores.

No podrá haber Reforma Administrativa, si no se ataca ese problema. Podrá haber reorganizaciones, adecuaciones, mejoramientos. No reforma.

(112) López, Portillo José. La función de control en la Reforma Administrativa. Artículo contenido en la Revista de Administración Pública No. 22. Enero-Febrero 1971. I.A.P. México. págs. 89-95 (síntesis).

Me atrevo a afirmar... que no puede entenderse una Reforma Administrativa a fondo, si no se orienta hacia la planificación, y que ésta no será posible si no se intenta la Reforma Administrativa instrumentada con la debida estrategia.

El planteo de la Reforma Administrativa en, y para la planeación, con un diseño realista de estrategia, desata un proceso de autoregeneración: a partir de mecanismos administrativos de participación y acción, se planeará mejor y en la medida que esto se haga, se introducirán mejoras administrativas en un sano proceso de retroalimentación que aumentará la eficiencia ejecutiva.

Tengo la arraigada convicción de que la única manera de liquidar definitivamente la etapa del feudalismo burocrático -- que todavía estorba la coordinación institucional y unitaria, -- es la de fortalecer los instrumentos de la programación nacional que debe realizar el Estado, porque es el único cuyas decisiones se apoyan en información, en recursos y en autoridad suficiente para organizarla. Esta organización se mejorará cuando se supere definitivamente el estanco medieval -- que padece la administración en ciertas áreas críticas. Pero no podremos dar pasos adelante, si no nos organizamos para organizar, y ese es el problema inicial de la Reforma Administrativa".

Esto último lo repetiría (*) años más tarde: "Es imposible - organizar si no estamos organizados; necesitamos organizarnos para organizar. No sólo es un buen propósito, sino fundamentalmente una actitud programada en función de un orden que se coordina. La coordinación no es un problema orgánico, sino funcional.

"La Reforma Administrativa no es un simple afán de renovación sin sentido, es fundamentalmente la búsqueda de la eficiencia en las grandes tareas nacionales; de otra suerte sería la Reforma Administrativa un ejercicio intelectual posiblemente estéril.

"Uno de los problemas fundamentales con que se enfrenta la Administración Pública, es el de incrementar su eficiencia para cumplir con sus responsabilidades. Para atender este -

(*) Documento "José López Portillo: Su Pensamiento". PRI-IEPES Capítulo VI. Instrumentos del Desarrollo. México, 1976. págs. 132-139.

propósito, el régimen realiza una Reforma Administrativa que está en pleno ejercicio, que tiene varias características, unas que hemos llamado macroadministrativas y otras microadministrativas. Las primeras pertenecen al universo todo del sector público, en cuanto entraña relaciones entre dependencias u organismos públicos; y las otras se refieren específicamente a una sola dependencia o a un sólo organismo considerado como un un verso de estudio y de decisiones.

"Poco podría entenderse de la Reforma Administrativa si no comprendemos que es un esfuerzo para aumentar la eficiencia de un Estado que ha reconocido una responsabilidad fundamental: la de servicio.

"Los estudios administrativos y las reformas son indispensables en este país, para acelerar su desarrollo institucional de acuerdo con las normas de nuestro sistema. Los programas de Reforma Administrativa se iniciarán desde luego".

Hasta 1964, -a pesar de que desde 1959, al crearse la Secretaría de la Presidencia (*), heredó de la Secretaría de Bienes Nacionales la facultad de estudiar las reformas administrativas del sector público en su conjunto- los resultados objetivos en materia de mejoramiento administrativo institucionalizado, fueron mínimos, habiéndose creado sólo pocas unidades de Organización y Métodos en dependencias que contaban con recursos financieros y técnicos, pero su influencia fué escasa y no contempló el conjunto del sector gubernamental...

(*) Ley de 23-XII-1958.

mental.

Fué hasta el 9 de abril de 1965, en el seno de la Secretaría de la Presidencia, que se estableció la Comisión de Administración Pública, que con toda seriedad técnica realizó los estudios básicos y formuló un análisis preliminar que fué publicado en 1967 en el "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana".(113) Cabe hacer notar que fué el Lic. José López Portillo el Presidente de esa Comisión, y en cuanto al contenido del Informe de referencia, se hace una síntesis del mismo en el anexo número 2.

Tal informe, en mi concepto, resultó un producto primario con un significativo valor político, administrativo y técnico, merced al esfuerzo sistemático de una investigación realizada institucionalmente, con visión de conjunto.

Al tratar este asunto, el Lic. Carrillo (114) dice: "La Comisión de Administración Pública (creada por Acuerdo verbal del Subsecretario de la Presidencia el 9 de abril de 1965, con base en lo enunciado en el inciso IV del Artículo 16 de la Ley

-
- (113) Comisión de Administración Pública. "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana", 1967. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. Colección Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana. Serie A) Documental No. 1. México, 1977. Ver anexo No. 2 (síntesis del Informe).
- (114) Carrillo, Castro Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Artículo contenido en 'Cómo reformar la Administración Pública', de Leemans, Arne F. (Compilador) pág. 209.

de Secretarías y Departamentos de Estado, entonces vigente) dedicó sus primeros dos años de existencia a realizar estudios (relacionados con la estructura de la Administración Pública y la legislación vigente) que condujeron a la formulación de un diagnóstico que se emitió bajo el título de Informe sobre la Administración Pública (ver síntesis del Informe en el anexo No. 2) y cuyas recomendaciones (a manera de base para un modelo de Reforma a la Administración Pública) fueron presentadas a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento, así como a los Directores de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Posteriormente, en 1968, la Comisión de Administración Pública a fin de contar con un órgano operativo que pudiera profundizar los análisis realizados hasta ese momento y que pudiese promover y coordinar los trabajos de reforma a nivel operativo, constituyó un Secretariado Técnico y le encargó mantener un contacto permanente con los demás organismos públicos. - De 1968 a 1970, la Comisión y su Secretariado Técnico realizaron estudios y proyectos de reforma para los sistemas de Organización y Métodos, adquisiciones, almacenes, bienes inmuebles del sector público, bases jurídicas que rigen la acción del Gobierno Federal, y otras áreas administrativas cuyas funciones -de apoyo o de asesoría- son comunes a todas las dependencias públicas".

El 18 de enero de 1968, la Comisión de Administración Pública estableció un órgano operativo denominado Secretariado Técnico, el cual estuvo a cargo del Lic. Alejandro Carrillo Castro. El Secretariado Técnico apoyó los trabajos de la Comisión y profundizó en los análisis, promovió y coordinó a nivel operativo los trabajos de reforma y comenzó a formular alternativas para la solución de la problemática detectada.

Se realizaron también, proyectos específicos de reforma en las áreas de Organización y Métodos, Adquisiciones, Almacenes, -

Bienes Inmuebles del Sector Público, Disposiciones Jurídicas y en otros sistemas administrativos de apoyo, comunes a todas las dependencias - del Ejecutivo Federal.

Por recomendación de la Comisión de Administración Pública, entre 1965 y 1970 fué impulsada la creación, en cada dependencia, de una unidad técnica permanente, denominada de Organización y Métodos.

Estas unidades debían analizar y proponer medidas de racionalización administrativa, pero, por falta de un instrumento legal, quedaron relegadas al no tener formal acceso a niveles altos de autoridad.

En relación con este punto, el Lic. Carrillo (115) hace notar que "por considerarse imposible resolver, a partir de una sola - unidad central (promotora, coordinadora y de enlace, básicamente) todos los problemas que implicaba una reforma administrativa a fondo, la Comisión de Administración Pública recomendó que cada dependencia contara con una Unidad interna de asesoría técnica permanente - que, convencionalmente, habría de llamarse de Organización y Métodos. Estas Unidades de O y M deberían encargarse de analizar y proponer medidas de racionalización administrativa, así como de asesorar

a los funcionarios responsables de las mejoras internas de cada dependencia. Este tipo de Unidades fueron impulsadas por la Comisión -informalmente- de 1965 a 1970. Sin embargo, la falta de un instrumento legal que garantizara su acción como unidades asesoras de cada titular, así como la ausencia de un apoyo decidido y de participación suficiente al más alto nivel, ocasionaron que se les relegara, - en la mayoría de las ocasiones, al estudio de medidas menores y generalmente aisladas".

El 28 de enero de 1971, fué promulgado el Acuerdo en -- que se fijaron las Bases de la Reforma Administrativa del Ejecutivo - Federal, institucionalizándose muchas de las propuestas de la C.A.P. Este Acuerdo encomendó a los titulares de las dependencias la creación de las CIDA's (Comisiones Internas de Administración, presididas por el titular de la dependencia) y auxiliadas por las Unidades de Organización y Métodos y con la asesoría de las Unidades de Programación, para vincular las reformas concretas de las dependencias con la programación del sector público en su conjunto. (*) Asimismo, se delegó en la Secretaría de la Presidencia la compatibilización, promoción, coordinación e implantación de las reformas comunes a dos o - más dependencias (reformas macroadministrativas).

(*) Ver anexo No. 3 Acuerdo publicado en el Diario Oficial el 28-I-71. "Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del sector público federal".

En enero de 1971, dice el Lic. Carrillo (116) "se convocó a una reunión ministerial sobre reforma administrativa, cuyo resultado fué la promulgación de los acuerdos presidenciales de 28 de enero y de 11 de marzo de 1971, que fijaron las bases operativas del programa de reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal."

"A fin de contar con un órgano más adecuado para llevar a cabo las funciones de coordinación global de la reforma, la Secretaría de la Presidencia creó la Dirección de Estudios Administrativos (poco más tarde sería elevada al rango de Dirección General) y la Dirección General Coordinadora de la Programación Económica y Social. La primera inició sus labores el 1º de febrero de 1971, sustituyendo a la Comisión de Administración Pública. La primera acción de la nueva Dirección a cargo del Lic. Carrillo, fué elaborar el proyecto del documento conocido como "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976". (117), fundamentándose en las investigaciones y en el diagnóstico administrativo, realizados con anterioridad, a fin de contar con un programa global de reforma, que fijase los objetivos generales, los enfoques y

(116) Carrillo, Castro Alejandro. op. cit. págs. 210 y 213.


(117) Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. Colección: Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana. Serie A) Documental No. 4, México, 1977.

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.

La Dirección General de Estudios Administrativos procedió a elaborar un marco global de referencia y un programa operativo de reforma y, al mismo tiempo comenzó a vincularse con los responsables de las Comisiones Internas de Administración y Unidades de Organización y Métodos de las dependencias para propiciar una adecuada infraestructura de participación y comunicación".

Una visión rápida al documento "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976"; - permitirá conocer su contenido básico:

- Para que el Estado pueda seguir impulsando la productividad y equidad del sistema socioeconómico, mejorando las condiciones de vida de la población, especialmente de los grupos y regiones marginadas del país, se requiere precisar con claridad los objetivos de las dependencias y organismos que integran el aparato administrativo a fin de reformar su organización y sus métodos de trabajo.
- La modernización del complejo aparato administrativo, demanda una acción coordinada y un criterio unitario para que, armónicamente el sector público, en su conjunto sea eficaz y -

eficiente. Ello sólo puede obtenerse merced a un PLAN GLOBAL que considere, en su totalidad, elementos necesarios para mejorar la acción  la Administración Pública.

- Todos los servidores públicos son factor fundamental en el -- plan global. Su activa participación y experiencia, permitirá - que compartan con el titular del Ejecutivo Federal la responsa- bilidad de materializar las reformas que se requieren en los - diferentes niveles, sistemas y sectores del Gobierno Federal.
- La Reforma Administrativa forma parte de las transformacio- nes básicas que promueve el Gobierno Federal para impulsar el desarrollo Económico-Político-Social del país.
- El Estado debe estar en aptitud de realizar con eficacia y efi- ciencia sus atribuciones; particularmente las que están relacio- nadas con la promoción del desarrollo... La Reforma Adminis- trativa pretende imprimir mayor racionalidad y dinamismo al Sector Público en todas sus áreas y niveles.
- La eficacia y eficiencia, (*) así como la coordinación adminis-

(*)
 eficacia= capacidad político-administrativa para dar respuesta a las demandas sociales.
 eficiencia= simple relación lineal de insumos a productos (re- lación costo-beneficio); economía de gasto sin que la preocupa- ción básica radique en el logro adecuado o no, de los objeti- vos sustantivos o trascendentes encomendados al Estado, como ejecutor de la voluntad popular.

trativa han de incrementarse tanto en el ámbito de los poderes federales, como a nivel Estatal y Municipal. Al Poder Ejecutivo corresponde realizar las reformas administrativas que se requieren en su esfera de acción; los demás poderes federales, así como los gobiernos de los Estados y de los -- Municipios, deben decidir y emprender por sí mismos las reformas administrativas que consideren necesarias en sus ámbitos de competencia.

- El documento no pretende agotar los múltiples aspectos que -- implica la realización de una Reforma Administrativa. Sólo -- busca aportar elementos de juicio que permitan señalar prioridades y tomar decisiones a quienes habrán de dirigir el -- proceso de cambio.

Concretamente, el programa global de reforma administrativa propuesto en el documento, contempló los siguientes programas de sistemas administrativos comunes a todo el sector público:

- Programa I Instrumentación de los mecanismos de Reforma Administrativa.
- Programa II Reorganización y Adecuación Administrativa del Sistema de Programación.
- Programa III Racionalización del Gasto Público.
- Programa IV Reestructuración del Sistema de Información y Estadística.

- Programa V** Desarrollo del Sistema de Organización y Métodos.
- Programa VI** Revisión de las Bases Legales de la actividad pública federal.
- Programa VII** REESTRUCTURACION DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION Y DESARROLLO DE PERSONAL (Ver anexo No.)
- Programa VIII** Revisión de la Administración de Recursos Materiales.
- Programa IX** Racionalización del Sistema de Procesamiento Electrónico de Datos.
- Programa X** Reorganización de los Sistemas de Control Administrativo y de Contabilidad gubernamental.
- Programa XI** Macroreforma Sectorial y Regional.

Y en cuanto a la estrategia que fué planteada, se enunciaron los siguientes puntos importantes:

- El Programa Global de Reforma Administrativa se orientará a prever los cambios que se requieren, a nivel de:
 - Instituciones
 - Sistema de apoyo administrativo, y
 - Sectores de actividad, de acuerdo con la estrategia y las prioridades que señale el Titular del Ejecutivo Federal.
- El Plan Global, debe considerarse como un útil marco de referencia para la coordinación de acciones específicas que se programen y para garantizar su secuencia lógica. La acción transformadora, en términos reales, sólo puede llevarse a cabo a -

través de proyectos específicos que tomen en cuenta las prioridades establecidas y la coyuntura existente para cada caso.

- En los casos en que las reformas requieran modificaciones a las normas jurídicas que enmarcarán la actividad administrativa, convendrá programar, al principio, aquellas que no requieren alteraciones a leyes constitucionales y ordinarias, si basta para ello con modificaciones a Acuerdos o disposiciones internas del Ejecutivo Federal.
- Es de fundamental importancia contar con una evaluación continua del avance de las reformas iniciadas. En las tareas de -- evaluación, el marco de referencia no debe ser tan rígido que no pueda adaptarse a los cambios que se presenten en la realidad.
- Debe tenerse siempre en cuenta, que el proceso de reforma administrativa constituye una tarea sistemática y permanente, y que sus resultados han de considerarse como punto de partida para nuevas mejoras.

2.

LA CONCEPCION CONTEMPORANEA Y LA SITUACION ACTUAL DEL PROCESO DE REFORMA

Recapitulando, el concepto de Reforma Administrativa es - sinónimo de reforma al aparato administrativo gubernamental y se le comprende, contemporáneamente como un proceso permanente que tie ne como finalidad incrementar la eficacia y la eficiencia del aparato - administrativo gubernamental para la consecución de los objetivos del Estado.

En un sentido, dice Groves (118) "La frase 'reforma administrativa' ha sido sinónimo de cambio administrativo. En otro, se deriva de los esfuerzos para apoyar la modernización de las naciones -- nuevas o en desarrollo".

El proceso de reforma administrativa es deliberado por -- parte del más alto nivel gubernamental y, además, para tener éxito - debe contar con un objetivo definido, y con la plena participación de - quienes en los diversos niveles que integran la Administración Pública prestan sus servicios al Estado. Adicionalmente, el proceso debe estar apoyado en los principios científicos y en las técnicas administrativas.

(118) Groves, Roderick T. Reforma Administrativa y Desarrollo Político. Artículo contenido en 'Cómo reformar la Administración Pública'. Leemans, Arne F. (Compilador) pág. 111.

El proceso, naturalmente se enfrenta a los obstáculos normales que genera todo cambio, por positivo que éste sea; debe contar con una estrategia y estar orientado a revisar, modificar y evaluar -- las estructuras, los sistemas, los métodos, los procesos y el desempeño de la administración pública en su conjunto como en cada uno de sus elementos, para proponer y efectuar las modificaciones requeridas.

Se debe recordar que la Administración Pública no existe sola por sí misma, sino que forma parte del sistema social global en que se encuentra inmersa; además, no tiene un fin en sí misma, sino que es un medio para alcanzar los fines que se proponga la sociedad estatal. Por ello, la Reforma Administrativa está vinculada con otras reformas de carácter político, económico y social.

La Reforma Administrativa, al igual que la reforma política, económica y social, es necesario que sea administrada y programada - adecuadamente. Por 'administrada adecuadamente' debe entenderse que deben existir estrategia y políticas; además debe ser planeada, organizada, integrada, dirigida, controlada y coordinada. Por 'programada' debe comprenderse, sin apresuramiento, con pasos seguros por etapas, utilizando los tiempos convenientes con la finalidad de no desfasar por adelanto o atraso, el proceso.

Administrar y programar adecuadamente, implica la existencia de un mecanismo institucional de operación y apoyo, responsabilizado

del proceso, que prevea resultados, organice, programe, controle y coordine las acciones de reforma en función de un modelo y de objetivos definidos.

Haré referencia, con el objeto de fijar el concepto contemporáneo antes descrito, a los términos cambio administrativo y reestructuración o reorganización. El primero (cambio administrativo) es un fenómeno dinámico no deliberado que se produce por procesos propios con base en nuevas ideas e innovaciones técnicas. No genera mayores problemas o fricciones en la maquinaria administrativa, por -- ajustarse a los intereses existentes. Su característica principal es que en lo general, produce un crecimiento por agregación en el que se combinan estructuras y procesos obsoletos, con otros más modernos, generando ostensibles diferencias técnicas y de recursos entre los órganos y entidades.

El segundo (reestructuración o reorganización) es un fenómeno innovador impactante, de transformaciones concretas en las estructuras, sistemas y procedimientos. Si bien este segundo concepto -- podría ser confundido con el concepto reforma administrativa, se diferencia completamente de ésta por la ausencia de una característica básica: falta de permanencia institucional. Además, el fenómeno innovador tiene término en el momento en que hay obstáculos o resistencias de importancia.

Reestructuraciones o reorganizaciones, hubo muchas en el pasado de México; se hicieron para corregir deficiencias y para adaptar el aparato administrativo a las nuevas necesidades gubernamentales. Los efectos fueron limitados y tuvo la inconveniencia política de realizarlas con frecuencia.

De hecho, el actual proceso de Reforma Administrativa en México, ha pasado por las siguientes fases:

Una primera fase (C.A.P. abril/65 - enero 71), que corresponde a la Planeación de la Reforma, con las siguientes actividades:

- Estudios y análisis**
- Diagnósticos y recomendaciones**
- Determinación de los medios**

Una segunda fase (D.G.E.A. febrero/71 - noviembre /76), que corresponde a la instrumentación de la infraestructura para la Reforma, con las actividades siguientes:

- Institucionalización de los mecanismos legales y administrativos**
- Implantación e integración de las entidades encargadas de promover, estudiar y proponer en cada Órgano, los proyectos y programas de reforma.**

La tercera fase corresponde a la situación actual, desde el principio del sexenio 1977-1982. Se trata de la fase que se ha cali-

ficado como la fase fundamental: la de ejecución, en la que con base en una decisión del más alto nivel político-administrativo y con - - prioridades perfectamente determinadas, se ha institucionalizado en la realidad, el proceso permanente que tiene como finalidad tornar eficaz y eficiente el aparato administrativo gubernamental, para la consecución de los fines y consecuentemente de las atribuciones del Estado.

Los resultados de esta tercera fase , son altamente positivos. La Administración Pública ha sido dotada, paulatinamente, de los instrumentos que le permiten programar y coordinar los esfuerzos nacionales y se ha previsto la institucionalización de mecanismos de - reforma tanto a nivel global como sectorial e institucional.

A la fecha, la base sobre la que tiende a apoyarse la reforma administrativa y su congruencia, está constituida por el proceso de programación, presupuestación y evaluación de las actividades gubernamentales.

Además, paralelamente se han hecho esfuerzos tendentes a fortalecer el federalismo, prestando asistencia técnica —a solicitud de parte mediante convenio, a fin de respetar la soberanía— a los Gobiernos de los Estados y Municipios, para que realicen sus reformas (.).

(.) "Por Acuerdo del Presidente de la República, la C. G. E. A. prestará la asistencia técnica que en materia de reforma administrativa le sea solicitada por los otros poderes federales y los gobiernos estatales y municipales. Contenido en la pág. 13 de la "Base legal y lineamientos para la reforma administrativa global, sectorial e institucional del Poder Ejecutivo Federal. Documento publicado por la C. G. E. A. de la Presidencia de la República. Mayo 1979.

Las siguientes consideraciones hechas por el Lic. Carrillo, (119) al respecto de la situación actual del proceso, son de gran importancia: "La Reforma Administrativa cuenta con un modelo de análisis, con diagnósticos completos, con un programa global, con lineamientos de estrategia para su implantación y con instrumentos legales y orgánicos para llevarla a cabo.

" Existe, (además) una 'masa crítica' de especialistas en administración, que puede asegurar el despegue (y la realización) exitosa del programa de reforma. Pero además, hay que destacar el apoyo político que ésta ha recibido y el profundo espíritu de participación y - - compromiso de todos los servidores públicos.

" La inercia ha sido rota y están en marcha reformas y conceptos administrativos de variada importancia.

" Las reformas macroadministrativas...no serán fáciles de realizar a corto plazo y, mientras no funcione debidamente el mecanismo de compatibilización de las medidas de reforma interna de las dependencias, se corre el riesgo de dispersar los esfuerzos reformadores en minireformas incrementales aisladas.

(119) Carrillo, Castro Alejandro, La Reforma Administrativa en México, Artículo contenido en 'Cómo reformar la Administración Pública' de Leemans, Arne F. (compilador). págs. 226-227.

Por último, de la mayor o menor solidez:

- En la institucionalización de los instrumentos de reforma (y programación).
- En las actitudes innovadoras y participativas que se generen --- verdaderamente en los niveles de decisión política.
- De la sensibilización que llegue a despertarse en todos los niveles administrativos, ... depende que en los próximos diez años pueda o no observarse una transformación fundamental del aparato administrativo público del gobierno federal mexicano, tanto por lo que se refiere a sus estructuras orgánica y funcional, como en su propio mecanismo de autoestimación y evaluación del cumplimiento de los objetivos y valores que se le han encomendado conseguir, e incluso del enfoque que utilice al interpretar a estos objetivos y valores".

3. CONTRASTE DE LA TEORIA CON LA PRAXIS

Cuando el Lic. López Portillo, en la V Reunión de Gabinete de 21 de septiembre de 1978, dijo que "la Reforma Administrativa es un serio compromiso, un esfuerzo, un proceso permanente... y fundamentalmente, un medio para la conducción intencional del cambio para el desarrollo económico y social de México", hizo referencia a un medio fundamental de amplio espectro y de alta intensidad... para la consecución de un objetivo externo: el desarrollo económico y social, ... frecuente en países en desarrollo, ... adjunto al objetivo interno: el mejoramiento de la Administración, el cambio dirigido e inducido(*) con objetivos estrechamente relacionados. El interno, establecido comúnmente como un medio para la mejor obtención del objetivo externo:"

En relación con el punto 1 del ideario del Lic. López Portillo, en materia de Reforma Administrativa, en cuanto a dar respuesta

-
- (*) Para mayor abundamiento, Leemans hace notar que "las diferencias de envergadura del cambio inducido se refieren a macro, meso y micro-enfoques; el primero incluye la totalidad o mayor parte de la maquinaria gubernamental; el meso-enfoque, una o más unidades mayores o sistemas administrativos, (por ejemplo, los sistemas de presupuesto o de personal). Un macro y meso-enfoque implica que la reforma (administrativa) tendrá efectos importantes en el nivel micro. Las macro y meso reformas que se preparan y se planifican cuidadosamente prestan atención importante a la instrumentación del nivel micro y aún a niveles de grupo o individuales. Leemans, Arne F. 'Cómo reformar la Administración Pública, pág. 69.

al momento crítico que se vive, para aumentar la capacidad de respuesta a las necesidades fundamentales del país, Leemans (120) está de acuerdo con diversos autores que afirman: "particularmente en las grandes organizaciones (el Estado, la más grande), las reorganizaciones de fondo (reforma administrativa, reforma fiscal, reforma política, etc.), sólo se presentan en situaciones de crisis"; y citando expresamente a J. Q. Wilson, asevera: "las organizaciones no adoptan innovaciones trascendentales a no ser que se presente una crisis (cambio extremo de condiciones para el cual no se ha programado una respuesta adecuada)". Por último, en el artículo 'Reorganización en el Gobierno', Leemans dice: "En el Gobierno, las condiciones de crisis severas que originan reorganizaciones mayores (reforma administrativa de fondo) son, entre otras, las siguientes: desarrollos graves en el medio ambiente, tales como... la depresión económica y... la mala administración que aún cuando no afecte de manera clara la relación con el medio ambiente, se percibe como turbulencia excesiva por parte de los grupos dentro de la maquinaria gubernamental.

Al respecto del punto 2 del ideario, "organizarnos para organizar, y las primeras a organizarse son las oficinas gubernamentales", el Presidente se refirió a la organización de la maquinaria gubernamental.

(120) Leemans, Arne F. "Cómo reformar la Administración Pública." pág. 28.

namental (*), al cambio dirigido e inducido del sistema administrativo que funciona dentro del sistema político representado por la con junción de las dependencias burocráticas (y la Administración Para estatal), así como sus procesos internos y externos." (121).

Los puntos 3 a 9 del ideario, tienen una íntima vinculación: el sentido de la reforma, una norma para el servicio; servir con intensidad; administración como un instrumento para el desarrollo económico y social del país. Al respecto, Hahn-Been (122) dice que "la reforma administrativa debe proponerse que la adminis tración gubernamental intente lograr estadios mayores ya que, a -- menos que los objetivos del gobierno sean sensatos, no puede presentarse una reforma administrativa auténtica... Poca duda cabe - que el (desarrollo) nacional es el objetivo principal (de la reforma administrativa).

(*) máquina gubernamental. - aparato burocrático del gobierno central; los órganos (con atribuciones formales) y las personas políticas responsables de la operación. La maquinaria gubernamental que, como parte del sistema político desempeña diversas funciones políticas, para cuya ejecución está vinculada a otras partes estructurales de dicho sistema. La estructura y operaciones de la maquinaria afectan su relación con estas partes e, indirectamente, con su medio ambiente más amplio, en lo social, económico y cultural por la forma en que agrega y - quizá articula intereses, así como a través de sus resultados reales, entendidos como los efectos de las políticas gubernamentales sobre la realidad social. Leemans, Arne F. Op. Cit. pág. 78.

(121) Leemans, Arne F. Op. Cit. p. 30 y 72.

(122) Hahn-Been, Lee. Modelos burocráticos y reforma administrativa. Artículo contenido en "Cómo reformar la Administración Pública". Leemans, Arne F. (Compilador) pág. 127 y 129.

El mejoramiento de los métodos 'per se'(reforma técnica) puede no constituir un objetivo adecuado de reforma administrativa en una sociedad en desarrollo. El mejoramiento de los métodos como objetivo se refiere evidentemente a (sólo) una orientación técnica, pero en la Administración (Pública), la técnica no representa un valor por sí misma. Se vuelve valiosa (la técnica) sólo cuando contempla objetivos más amplios en el desarrollo social. Por tanto, ante la ausencia de un programa bien formulado y aceptado de objetivos gubernamentales, el simple mejoramiento de métodos y técnicas administrativos puede resultar contraproducente en la forma de mayor control autocrático de la población por la burocracia.

El Lic. Carrillo Castro (123) en relación con este tópico, dice: "... con base en el Programa de Gobierno esbozado el 10. de diciembre de 1976 por el Presidente López Portillo, la reestructuración iniciada en el presente régimen puede caracterizarse como una Reforma Administrativa para el desarrollo económico y social, que tiene como... objetivos globales:

- 10.- Organizar al Gobierno para organizar al país, mediante una forma administrativa para el desarrollo económico y social, - que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la congruencia, y la honestidad en las acciones públicas.

(123) Carrillo, Castro Alejandro. Reforma Administrativa para el desarrollo económico y social 1976-1982. Artículo contenido en Revista de Administración Pública No. 31-32. I.N.A.P. México. julio-diciembre 1977. pag. 12-13.

- 2.- Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la Administración Pública Federal, precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.
- 3.- ESTABLECER UN SISTEMA DE ADMINISTRACION Y DESARROLLO DE PERSONAL QUE AL MISMO TIEMPO QUE GARANTICE LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES, PERMITA UN DESEMPEÑO HONESTO Y EFICIENTE EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES.
- 4.- Contribuir al fortalecimiento de la organización política y del federalismo en México, y,
- 5.- Mejorar la administración de justicia... para garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades, y consolidar su confianza en las instituciones y en sus gobernantes.

A fin de alcanzar el primer objetivo global (organizar al gobierno para organizar el país)... era necesario programar las acciones de reforma de la Administración Pública Federal, con miras a que constituyesen un proceso institucional permanente articulado y participativo que, dentro de un marco global de congruencia, corresponsabilizara a los titulares de las dependencias centrales y

de las entidades paraestatales, de los proyectos específicos que les corresponde, y que permitiera al Titular del Ejecutivo Federal, la programación global y la evaluación permanente de los resultados obtenidos, a fin de que la Administración Pública pudiera transformarse en un instrumento eficaz, apto para garantizar la eficiencia y la coherencia de las acciones que integren los planes nacionales y sectoriales de desarrollo económico y social, y capaz de atender las prioridades fijadas por el Titular del Ejecutivo Federal.

Todo ello implicaba convertir a cada dependencia y entidad de la Administración Pública Federal en un instrumento de responsabilidades claramente establecidas, de manera que se evitase la duplicación de funciones y se asegurara que las decisiones gubernamentales se traduzcan efectivamente en los resultados que el país demanda.

Lograr esta transformación exigía contar con instrumentos legales que previeran el cumplimiento de los siguientes propósitos:

- Simplificar estructuras y precisar responsabilidades a las dependencias centralizadas.
- Evitar duplicaciones.
- Regularizar las dependencias cuya organización resultaba discutible.

- Racionalizar al máximo las concurrencias y equilibrar funciones.
- Instituir que el gasto público se presupueste con base en programas que señale objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, y propiciar la oportuna evaluación de resultados,
- Promover la eficiencia y honestidad en la ejecución de las tareas gubernamentales.
- Permitir al Titular del Ejecutivo Federal, convocar a reuniones de Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativos por Sectores, para definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.
- Establecer la organización sectorial para efectos de coordinación programática, y,
- Adscribir la coordinación de los programas de reforma administrativa y de evaluación de resultados de la Administración Pública Federal en su conjunto, directamente bajo la responsabilidad del Presidente de la República".

Los puntos 10 a 19 del ideario, están estrechamente vinculados en lo referente a la estructura y funciones del aparato administrativo, así como a las etapas. Cuando el Presidente dijo:

"No cambiaremos por cambiar, ni se harán modificaciones innecesarias, y las decisiones fundamentales en materia macroadministrativa están tomadas, y la reforma será llevada hasta sus últimas consecuencias", tácitamente se refirió a que hay políticas fundamentales y posturas globales; en otras palabras, existe una estrategia (124) versus como lo hace notar Caiden (125) "En la práctica, muchos gobiernos sólo guardan las formalidades de una reforma administrativa. No se encuentra (ésta) en la lista de sus prioridades. Están (esos gobiernos) preocupados con tantos otros asuntos (prioritarios) que bien pueden subordinar una ejecución integral - más eficaz a canonjas partidarias y a un autoelogio, o bien a (me joramientos específicos).

A mediados del sexenio en curso, fue publicado en el Diario Oficial de 24-IV-79, el Acuerdo por el que las dependencias y entidades de la Administración Pública, adecuarán sus pla-

(124) Leemans, Arne F. Op. Cit. pág. 54. "El concepto de estrategia puede ser interpretado de diversas maneras. Dror, Ye hezkel lo define como las mega-políticas y son las que proporcionan el marco de referencia, de las guías y límites del espacio de políticas dentro del cual las directrices operacionales detalladas deben establecerse y en el cual deben tomarse decisiones.. La estrategia implica definir los límites globales de una actividad deseada, en oposición a las tácticas - que se refieren a los detalles de la programación de políticas.

(125) Caiden, E. Gerald. "La implantación de la Reforma Administrativa. Artículo contenido en "Cómo reformar la Administración Pública", Leemans, Arne F. (compilador) pág. 158.

nes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme al proceso permanente, programado y participativo de Reforma Administrativa (126). Los puntos resolutiveos del Acuerdo en cuestión son decisivos para llevar adelante la reforma:

- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal adecuarán sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme al proceso permanente, programado y participativo de la Reforma Administrativa.

- El Ejecutivo Federal establecerá por conducto de la Coordinación General de Estudios Administrativos, el marco global administrativo, el programa anual y los lineamientos generales a los que habrán de ajustarse las reformas administrativas de tipo global, sectorial e institucional que habrán de realizarse en las dependencias y entidades.

• Reformas globales.- Las que se refieren a modificaciones de la estructura orgánica o a los sistemas y procedimientos de la Administración Pública Federal en su conjunto, a dos o más dependencias centralizadas a dos o más entidades paraestatales agrupadas en sectores administrativos distintos.

• Reformas sectoriales.- Las que se refieren a las modificaciones o adecuaciones administrativas de dos o más entidades paraestatales agrupa....

(126) Base legal y lineamientos para la Reforma Administrativa Global, Sectorial e Institucional del Poder Ejecutivo Federal. Documento publicado por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. México. mayo de 1979.

das en el ámbito de responsabilidad de una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, coordinador de sector. (*)

*Reformas Institucionales- Las que se refieren en el ámbito interno de cada dependencia centralizada o entidad paraestatal.

- Corresponde a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos someter a la consideración del Ejecutivo Federal, los proyectos de reformas administrativas institucionales necesarias para el mejor cumplimiento de sus programas cuando impliquen la modificación de su estructura orgánica básica hasta el nivel de Dirección General o equivalente. Cuando dichos proyectos requieran recursos presupuestales adicionales, se presentarán por conducto de la Secretaría.

- Corresponde a la Secretaría, a propuesta o previa opinión del coordinador del sector correspondiente, elevar a la consideración del Titular del Ejecutivo Federal, los proyectos de reformas a las entidades cuando impliquen la modificación de su estructura o bases de organización, así como la iniciativa para fusionarlas, disolverlas o liquidarlas.

La Secretaría o las dependencias, en su caso, recabarán la opinión previa de la Coordinación General de Estudios Administrativos en los supuestos comprendidos en los párrafos anteriores, y

(*) Sector.- el agrupamiento de entidades de la Administración Pública, coordinado por la Secretaría o Departamento Administrativo, que en cada caso designe el Ejecutivo Federal, atendiendo a objetivos y metas comunes.

Una vez aprobados por el Presidente de la República, la ejecución de los proyectos institucionales y sectoriales de reforma administrativa, serán responsabilidad directa de los titulares de las dependencias, de los titulares de las entidades y del coordinador del sector correspondiente.

- Los titulares de las dependencias y los funcionarios responsables de las entidades deberán programar sus reformas administrativas sectoriales e institucionales de acuerdo con el marco global del programa de reforma administrativa y los lineamientos elaborados por la Coordinación General de Estudios Administrativos, e incluirlas específicamente como parte de los anteproyectos de programas de acción así como del presupuesto de egresos que la Secretaría somete a la consideración del Presidente de la República, siendo los coordinadores el conducto para la presentación de los programas de las entidades agrupadas en su sector.

La Coordinación General de Estudios Administrativos emitirá el dictamen respectivo de los programas específicos de reforma administrativa,

- Los titulares o funcionarios responsables de las dependencias y de las entidades se apoyarán, para la preparación de sus programas de reforma administrativa institucionales, en sus respectivas Comisiones Internas de Administración y Programación.

- La Coordinación General de Estudios Administrativos, conforme a los

lineamientos que se establezcan a través de la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, llevará a cabo visitas periódicas de evaluación de los programas de reforma administrativa. Las visitas serán realizadas por la Coordinación General de Estudios Administrativos con la participación de la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación.

- Por acuerdo del Presidente de la República, la Coordinación General de Estudios Administrativos prestará la asistencia técnica que en materia de reforma administrativa le sea solicitada por los otros poderes federales y los gobiernos estatales y municipales.

Los lineamientos que deben observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en sus programas de reforma administrativa, fueron acordados por el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Organización y Métodos, en reunión que tuvo lugar el 14 de enero de 1977 y quedaron establecidos en diez puntos - que versan sobre:

- la integración de los mecanismos de programación y de reforma administrativa.
- la programación
- la revisión de la organización interna.
- la revisión de las leyes, de los reglamentos y de las disposiciones

administrativas .

- la revisión y adecuación de los sistemas y procedimientos de trabajo.
- la delegación y la desconcentración de facultades.
- la ADMINISTRACION Y DESARROLLO DE PERSONAL.
- la determinación de políticas para el mejor aprovechamiento de los recursos materiales.
- el mejoramiento de los servicios de atención al público, y
- las modalidades e instancias de decisión en materia de reforma administrativa.

Los lineamientos para la sectorización de la Administración Pública

Federal fueron divididos en cinco grandes apartados:

- planeación
 - programación-presupuestación
 - Evaluación
 - Información
 - Normas jurídicas, organización y reforma administrativa,
- sobre la base de cinco principios generales, a manera de marco conceptual:
- °Niveles de decisión y sistemas administrativos
 - °Dependencias de Orientación y Apoyo Global
 - °Comisión Gasto- financiamiento
 - °Dependencias coordinadoras de sector, y
 - °Entidades paraestatales.

4.- REALIZACIONES . ETAPAS DE LA REFORMA.

El Gobierno Federal, en los tres primeros años del se xenio 1977-1982 ha impulsado considerablemente el proceso de reforma administrativa. Las acciones a partir de diciembre de 1976 fueron contundentes; los "buenos deseos" meditados y estudiados a partir de 1965 tuvieron la oportunidad de haber sido llevados a la práctica, ins titucionalizandolos.

Las Bases jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal (*) permiten asegurar que el ideario afinado durante más de una década, se tornó en realidad tangible cuando el Gobier no Federal "comenzó por organizarse para organizar al país". La ex posición de motivos hecha por el Lic. López Portillo, para la iniciativa de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no deja lugar a dudas: "... No puede esperarse que una estructura orgánica, cuyo último ajuste de fondo fue realizado hace dieciocho años, (Ley abrogada de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 XII-58) siga teniendo la misma eficacia para resolver, hoy día, los problemas que plantea a un país cuyas actividades socioeconómicas son considera blemente más amplias y complejas que las de entonces.

" La nación reclama nuevamente la adecuación de su - administración pública a las necesidades y problemas que plantea la

(*) Documento publicado el 25 de abril de 1977 por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la Re pública.

actual situación del país y del mundo.

La reorganización que se requiere debe orientarse más que a revolucionar la actual estructura, a generalizar aquellas soluciones que han acreditado su eficacia en algunos de sus ámbitos.

" Se trata más bien de realizar los ajustes indispensables que permitan evitar las duplicaciones existentes, precisar responsabilidades y simplificar estructuras, de manera que el Poder Ejecutivo Federal cuente con un instrumento administrativo eficaz que permita al pueblo encontrar en la Administración Pública, procedimientos sencillos, trámites rápidos y atención considerada....

" La eficacia de la acción pública requiere del orden sin el cual la coordinación es imposible de alcanzar.

El Gobierno debe organizarse previamente si pretende organizar el esfuerzo nacional. Esta reorganización se vuelve prerrequisito indispensable para exigir de todos mayor responsabilidad, honestidad y esfuerzo. No se pretende con ello desconocer los avances logrados y la eficiencia de los instrumentos que han acreditado en el tiempo su utilidad; tampoco cambiar por cambiar o intentar modificaciones innecesarias....

" El proyecto de reorganización que me permito proponer, pretende convertir la compleja estructura burocrática que ha de-

sarrollado la Administración Pública en un instrumento con responsabilidades claras y precisas, que evite la duplicación de las funciones y que permita que las decisiones gubernamentales se traduzcan efectivamente en los resultados que demandan los habitantes del país.

" Este propósito requiere igualmente la institucionalización de la programación de las acciones de la Administración Pública, el establecimiento de prioridades, objetivos y metas, que resulten comprensibles y por lo mismo viables, no sólo para los servidores públicos sino para la población en general....

" En el proyecto se propone que las Dependencias directas del Ejecutivo Federal se constituyan en unidades con responsabilidad sectorial. Se pretende con ello que se encarguen de la planeación y conducción de las políticas a seguir en cada sector de actividad, para lo cual estarán facultadas para coordinar los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos que se ubiquen en el ámbito sectorial que habrá de estar a su cargo.

La integración de sectores de la administración pública bajo la coordinación de las distintas dependencias centrales del Ejecutivo no implica la transformación de estructuras, ni modifica su personalidad o condición jurídica, ni su patrimonio. Tampoco afecta a las relaciones con sus trabajadores o con terceros. En ningún caso, las modificaciones propuestas afectarán los derechos laborales adquiridos por el personal de la Administración Pública Federal."

Integraron las Bases jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal:

- **La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de 29 de diciembre de 1976.**
- **La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (D.O. 31-XII-76).**
- **La Ley General de Deuda Pública. (D.O. 31-XII-76)**
- **El Decreto de Reformas y Adiciones a Diversos Artículos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. (D.O. 31-XII-76)**
- **El Decreto que adiciona la Ley de Inspección de Adquisiciones con un artículo 27 (D.O. 31-XII-76).**
- **El Decreto que adiciona el artículo 39 a la Ley de Inspección de contratos y Obras Públicas. (D.O. 31-XII-76).**
- **El Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal contará con la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos. (D.O. 3-I-77).**

- El acuerdo mediante el cual la Secretaría de Gobernación dará a conocer a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que a partir del 10. de enero de 1977, se sirvan enviar a la - Presidencia de la República, los proyectos de acuerdos presidenciales correspondientes a sus respectivos ramos. (D.O. 3-I-77).

- El Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal, se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de - Estado o Departamento Administrativo que se determina (D.O. 17-I-77).

- Con Fe de erratas publicada en el D.O. de 31 de marzo de 1977, y

- El Acuerdo por el que se agregan a los sectores a que se refiere el Artículo 10. del Acuerdo Presidencial del 13 de enero, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17-I-77, las entidades de la administración pública paraestatal que se señalan (D.O. 12-V-77).

- El Acuerdo por el que se establecerán sistemas de

trabajo en las entidades de la Administración Pública, que permitan realizar coordinadamente sus actividades durante la semana laboral de cinco días entre las 7:00 y las 19:00 hrs., (D.O.31-I-77)

- El Acuerdo por el que se establece un procedimiento de reasignación de personal al servicio de la Administración Pública Centralizada, coordinado por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal (D.O. 31-I-77).
 - El Acuerdo por el que se modifica la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal (D.O. 31-I-77)
- Y, adicionalmente, los diez Acuerdos Presidenciales, que a continuación se enuncian, dictados en el período de gobierno 1971-1976:
- Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del sector público Federal (D.O.28-I-71)
 - Acuerdo para el establecimiento de unidades de programación en cada una de las Secretarías y Depar-

tamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (D.O. 11-III-71)

- Acuerdo para promover la mejor capacitación - administrativa y profesional de los trabajadores - al servicio del Estado. (D.O. 26-VI-71)

- Acuerdo por el que se crea la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal y se establece la semana laboral de cinco días de duración para los trabajadores de las Secretarías y Departamentos de Estado, dependencias del Ejecutivo Federal y demás organismos públicos e instituciones que se rijan por la Ley Federal de los trabajadores al - servicio del Estado (D.O.28-XII-72).

- Acuerdo por el que se dispone que los titulares de cada una de las Secretarías y Departamentos de - Estado deben procurar dar la atención que requiere el programa de reforma administrativa de su Dependencia. (D.O. 5-IV-73).

- Acuerdo por el que se dispone que las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de participación Estatal de la

Administración Pública Federal, procedan a implantar las medidas necesarias, delegando facultades en funcionarios subalternos, para la más ágil toma de decisiones y tramitación de asuntos. (D.O. 5-IV-73).

- Acuerdo por el que se dispone que las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal en la Administración Pública Federal, procedan a establecer sistemas de Orientación e Información al Público (D.O. 5-IV-73)
- Acuerdo por el que se dispone que las distintas dependencias del Ejecutivo deberán establecer la coordinación adecuada con el ISSSTE, a fin de desarrollar los programas de capacitación para empleados de base. (D.O. 5-IV-73).
- Acuerdo por medio del cual se da a conocer que corresponde a la Secretaría de la Presidencia llevar al cabo visitas periódicas de evaluación en materia de reforma administrativa, así como claborar los diagnósticos necesarios, relacionándose para ello con las Comisiones Internas de Administrara

ción y con las Unidades de Organización y Métodos (D.O. 16-IV-74). (*)

- Acuerdo por el que la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal coadyuvará permanentemente con las entidades del sector público en el establecimiento y cumplimiento de las normas y mecanismos necesarios para mantener la regularidad, seguridad y estabilidad en el trabajo de los servidores públicos. (D.O. 9-II-76).

(*) Actualmente, corresponde a la Coordinación General de Estudios Administrativos, llevar a cabo las visitas periódicas de evaluación en materia de Reforma Administrativa, con base en lo expuesto en el Artículo Primero Transitorio del Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal contará con la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos (D.O. 3-I-77), que dice: "Las disposiciones administrativas dictadas con anterioridad ... que aluden a la Secretaría de la Presidencia se entenderá que corresponden a la Coordinación General de Estudios Administrativos."

ETAPAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL TRIENIO 77-79.

PRIMERA ETAPA.- Fue iniciada ésta en enero de 1977, con el **OBJETIVO** de organizar al Gobierno para organizar el país. Esta etapa se orientó hacia las reformas institucionales ordenadas por la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en vigor a partir del 1o. de enero de 1977.

Las acciones principales realizadas en esta etapa (acciones operativas), fueron:

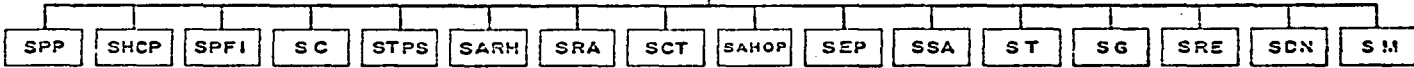
- la transferencia de 59 unidades administrativas
- la reubicación de 79,000 plazas
- la regularización de 3,169 trabajadores, y
- la reasignación de partidas presupuestales por 29,000 millones de pesos.

SEGUNDA ETAPA.- Fue iniciada ésta en julio de 1977, con el **OBJETIVO** de sectorizar las actividades de la Administración Pública Federal. Esta etapa se orientó específicamente a instrumentar las reformas sectoriales. De una situación anterior (ver el Cuadro A, inmediato) en que del Presidente de la República dependía en forma directa tanto el Sector Centralizado, como el Parac estatal, se pasó a otra situación más lógica, en que las 906 entidades del Sector Parac estatal, fueron reagrupadas por sectores de actividad, en que la cabeza del sector es una dependencia de la Administración Pública Centralizada, para efecto de sus relaciones con el Ejecutivo Federal.

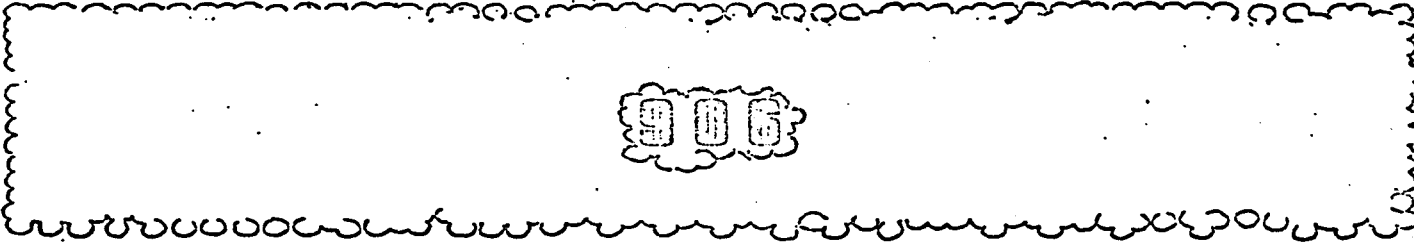
CUADRO "A"

ADMON. CENTRAL

PRESIDENTE

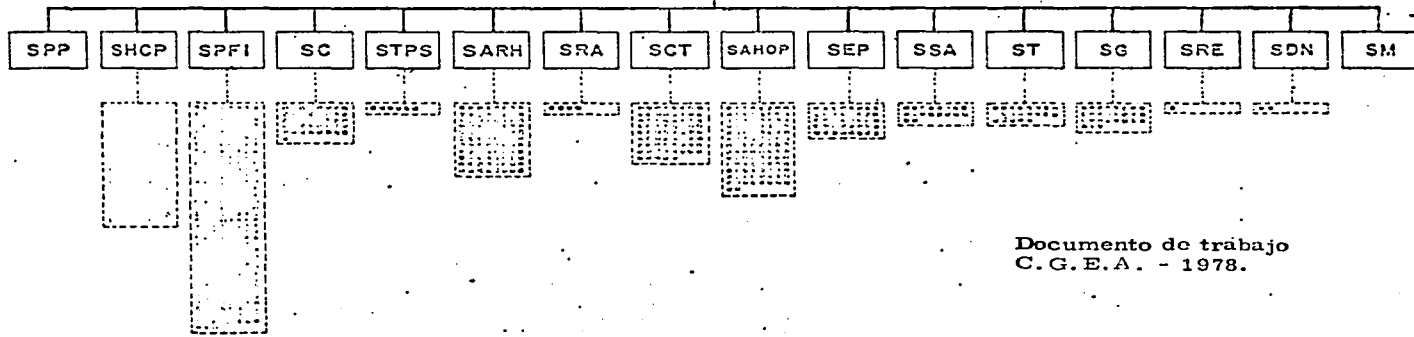


ADMON. PARAESTATAL



ADMON. CENTRAL

PRESIDENTE



ADMON. PARAESTATAL

Documento de trabajo
C.G.E.A. - 1978.

Las principales acciones operativas realizadas en la segunda etapa, fueron:

- de 30 entidades de la Administración Pública Paraestatal, se fortalecieron unas, se depuraron otras y algunas más se fusionaron, consolidaron o liquidaron.
- otras 85 entidades de la Administración Pública Paraestatal, quedaron en proceso de revisión.

TERCERA ETAPA.- Fue iniciada ésta en diciembre de 1977, con el OBJETIVO de coordinar las acciones intersectoriales. Esta etapa se orientó a la identificación e instrumentación de la coordinación sectorial (ver el Cuadro B, inmediato).

Las acciones principales que en lo operativo fueron realizadas son las que a continuación se enuncian:

- se llevaron a cabo reuniones de Gabinete en Pleno; las que interesan para el tema de este trabajo son la quinta y la sexta reuniones que tuvieron lugar el 21 de septiembre de 1978 y 25 de mayo, respectivamente.
- se establecieron los Gabinetes Económico y Agropecuario, la Comisión de Gasto y Financiamiento, las de Precios, Salarios y Empleo, así como otros grupos intersecretariales.

CUADRO "B"

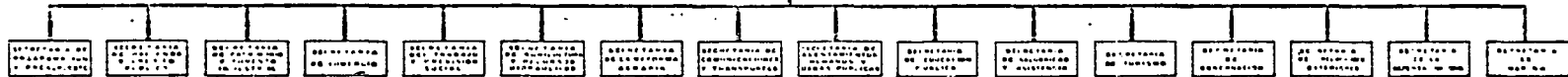
3ª ETAPA

COORDINACION INTERSECTORIAL

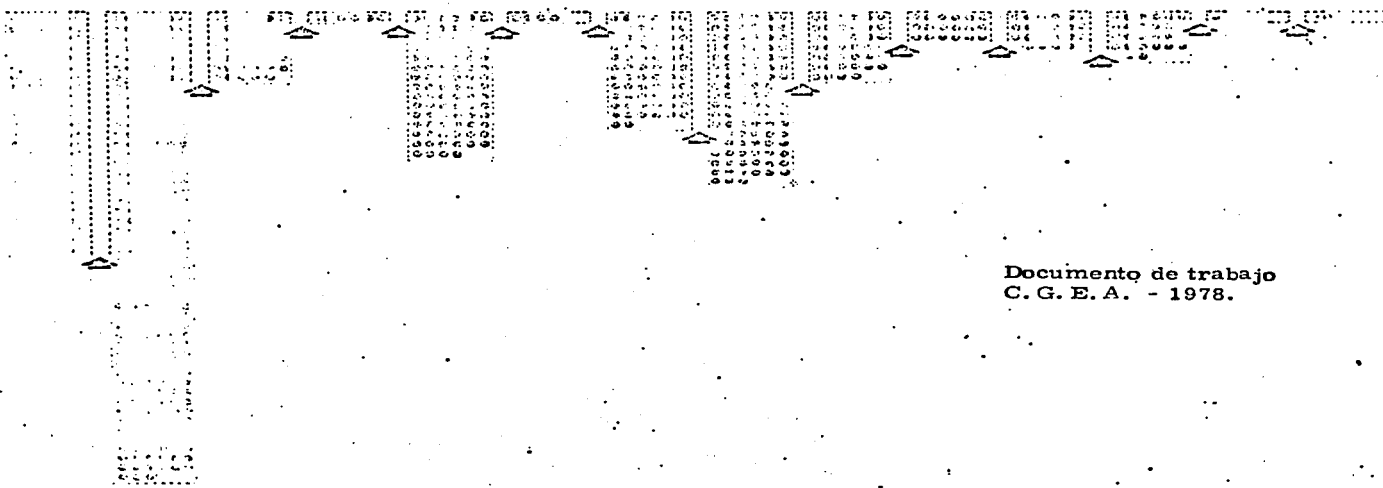
1977

PRESIDENTE

ADMIN. CENTRAL



ADMINISTRACION PARAESTATAL



Documento de trabajo
C. G. E. A. - 1978.

CUARTA ETAPA.- Fué iniciada ésta en abril de 1978, con el **OBJETIVO** de promover y garantizar la participación ciudadana en la programación de las acciones de Reforma Administrativa.

Esta etapa se orientó a la simplificación de trámites, atención y orientación al público, denominándosele "reforma de ventanillas"

La cuarta etapa se instrumentó con la participación ciudadana organizada y a título individual. La primera , con la participación de Asociaciones, Cámaras, Confederaciones, Consejos, Patronatos, Colegios de Profesionistas, Sindicatos y Universidades; la segunda, mediante el sistema de quejas y sugerencias.

El documento "Lineamientos generales del Programa de Reforma de Ventanillas del Gobierno Federal (127) trató el asunto en cuatro puntos básicos :

- la conceptualización y los objetivos del programa
- los lineamientos generales
- los subprogramas, y
- los mecanismos de participación

En cuanto al primer punto, el documento enuncia: " La Re-

(127) Documento publicado por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. Colección lineamientos. No. 2. México. agosto de 1978.

forma de Ventanillas debe entenderse como el conjunto de medidas y acciones tendentes a mejorar la eficiencia , oportunidad y trato de los servicios que la Administración Pública presta en forma directa al público"... y el Programa... de Reforma de Ventanillas, se ha fijado - los siguientes objetivos:

- Atender de manera eficiente, eficaz, atenta y honesta a los usuarios de los servicios públicos.
- Proporcionar los medios adecuados para que los usuarios de los servicios públicos ejerzan su derecho de petición constitucional.
- Desarrollar en el servidor público las aptitudes y actitudes que se requieren para proporcionar una mejor atención al usuario de los servicios.
- Facilitar al público el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, en relación con la Administración Pública.
- Corresponsabilizar a la población en general, en las tareas de mejoramiento administrativo del Gobierno Federal.
- Recabar la información proporcionada por el usuario para promover el mejoramiento administrativo.
- Generar en el público, mediante acciones concretas, una actitud favorable y de apoyo al esfuerzo que, en materia de Reforma Administrativa viene realizando el Gobierno Federal, y
- Adecuar los instrumentos jurídico-administrativos para lograr la más ágil y oportuna prestación de los servicios y los trámites que la población realiza ante las oficinas públicas.

El segundo punto (lineamientos generales) enunció lo siguiente:

- La participación del usuario en forma individual, se hará mediante la información que, como queja o sugerencia, proporcione a los módulos instalados para tal efecto en las dependencias y entidades, así como a través del seguimiento de los procedimientos que señala el subsistema de Quejas y Sugerencias.
- La participación de grupos organizados, se realizará bajo diferentes modalidades:

- * Reuniones de consulta popular que determine el Titular del Ejecutivo Federal.
- * Reuniones que serán determinadas por cada uno de los titulares de las instituciones del Gobierno, convocando a los grupos organizados que tienen relación directa con los servicios y trámites que realiza la institución.
- * Quejas y Sugerencias que reciben directamente los servidores de las instituciones públicas.
- * Quejas y Sugerencias que los grupos organizados planteen en los diferentes medios de comunicación masiva.

El tercer punto (subprogramas que comprende el Programa de Reforma de Ventanillas) enuncia los 8 subprogramas siguientes, cada uno con su objetivo específico y las estrategias para su implementación:

- 1.- Orientación e Información al Público
- 2.- Quejas y Sugerencias
- 3.- Simplificación de sistemas y procedimientos
- 4.- Desconcentración Administrativa
- 5.- Adecuación de Instrumentos Jurídicos
- 6.- Mejoramiento del medio ambiente laboral y de las áreas de atención al público
- 7.- Capacitación y sensibilización de los servidores públicos y
- 8.- Difusión de Derechos y Obligaciones y participación de los usuarios.

Considero que los objetivos y las estrategias para la - implantación de los subprogramas que integran el Programa de Reforma de Ventanillas, son adecuados en lo general. La crítica que puedo hacer a esta cuarta etapa es que se adelantó por algún motivo posiblemente del orden político, a la Reforma de la Administración de Personal y por ello los resultados no han sido altamente positivos. Debe recordarse que detrás de cada ventanilla hay servidores públicos en los que la actitud "no está siempre condicionada por una vocación de servicio. Por lo mismo, el término 'burocracia' se usa a menudo como sinónimo de lentitud, corrupción, mal trato, incapacidad de superación y divorcio entre el servidor público y el interés común". (128)

(128) Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976. Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. México. Septiembre de 1972. pág. 97.

En mi concepto, la Reforma de Ventanillas debió haber sido el "cierre" de la Reforma a la Administración de Personal del Poder Ejecutivo Federal . Sin mejorar previamente a la burocracia federal, la cuarta etapa estuvo desde su inicio, orientada no al fracaso, sino a un "no desarrollo" debido a la falta de la plataforma que la sustenta ra con seguridad.

El cuarto punto (mecanismos de participación), expone que, desde un punto de vista consultivo, los mecanismos gubernamentales directamente responsables de la Reforma de Ventanillas son:

— En el ambiente global:

- * El Comité Técnico Consultivo de Unidades de Organización y Métodos.
- * El Comité Técnico Consultivo de Unidades de Orientación, Información y Quejas.
- * El Grupo de Oficiales Mayores
- * El Grupo de Directores Jurídicos de la Administración Pública Centralizada.
- * El Comité Técnico Consultivo de Unidades de Capacitación.

— En el ámbito de cada dependencia o entidad:

- * La Comisión Interna de Administración y Programación
- * Las Unidades Administrativas que realicen funciones de Organización y Métodos: programación, evaluación, orientación, información y quejas; capacitación, informática, estudios jurídicos, de relaciones públicas y , básicamente, las unidades administrativas que intervengan en los servicios directos al público.

— En el ámbito de la población:

- * El usuario de los servicios a título individual o de manera organizada, planteando quejas o aportando sugerencias.

QUINTA ETAPA.- Fue iniciada formalmente en mayo de 1979, aun cuando de hecho, los estudios fueron comenzados desde enero de 1977. Debido a que para este trabajo, esta etapa es la sustantiva, trato el asunto en forma especial, en el Capítulo I de la Tercera Parte.

TESIS QUE PRESENTA
Dieguito J. Mayen Zuniga.
para optar el grado de
Doctor en Administración Pública.

UNAM.
Fac. Cien. Pol. y Soc.
Div. Est. y Soc.
1980.

CAPITULO IV

EL ENFOQUE DE SISTEMAS, UN CRITERIO PARA EL ANALISIS DE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO FEDERAL.

- 1.- NOTAS PRELIMINARES.
- 2.- EL ENFOQUE DE SISTEMAS.
- 3.- ELEMENTOS DEL SISTEMA.
- 4.- LA SOCIEDAD, LA POLITICA, LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO FEDERAL, COMO SISTEMAS.
 - A) El sistema social
 - B) El sistema político
 - C) El sistema de Administración Pública
 - D) El sistema de Administración de Personal Público Federal

NECESIDAD DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA PARA
LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL DEL PODER
Ejecutivo Federal de México.
(Vol. Único II.)

- 00483

- 1980 -

V.2

CAPITULO IV

EL ENFOQUE DE SISTEMAS, UN CRITERIO PARA EL ANALISIS DE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO FEDERAL

1. NOTAS PRELIMINARES

En la actualidad en que el abuso del término "sistema" se ha generalizado tanto y en forma por demás sin sentido -basta leer referencias tales como "sistema" contable, vial, inglés, operativo, de iluminación, ignición, aspersión, educativo, mexicano, gubernamental, monetario y cientos más como "sistema" musical, de ventas, enlatado, transportes, vuelo, refrigeración, identificación, dragado, escalafón, pagos, reclutamiento, etc., etc., no resulta fácil tratar de explicar - en pocas palabras y justificar el por qué de la utilización del enfoque de sistemas para el análisis de la administración de personal público.

A fin de manifestar que el enfoque de sistemas es empleado en este trabajo, por que ayuda a macro y microvisualizar un fenómeno determinado o por que contribuye a que se tenga una estructura mental concreta o manera de pensar que coadyuva a interpretar, en este caso, la fenomenología específica de la administración de personal público federal, es necesario dilucidar, el asunto, a partir de la simple hacia lo complejo.

El verbo transitivo "enfocar", en un sentido figurado, denota la acción tendente a orientar, explorar, descubrir y comprender los puntos esenciales de un problema o asunto, para tratarlo y/o resolverlos acertadamente. En óptica, "enfocar" es lograr que la imagen de un objeto real -mediante el ajuste de una lente, en relación con la distancia focal de proyección- se produzca con claridad sobre un plano determinado.

Merton (129) explica que un criterio o enfoque analítico es "una empresa de ordenamiento que se centra en la definición, clasificación y categorización; en suma, una orientación general (marco de investigación a manera de "reglas de juego") que delinea los tipos de variables que debe considerar un análisis y que aporta conceptos para la exploración y comprensión de un campo de estudio particular, facilitando el proceso de elaboración de hipótesis".

Otra reflexión muy importante, al respecto, es la de Oran Young (130) que considera el enfoque analítico u orientación general, no como una teoría completa, sino como "un marco de investigación y una fuente de criterios de significación e importancia en la selección de los datos, que proporciona... una perspectiva general desde la cual se puede contemplar una zona de estudio, o una forma de penetrar en la masa de datos por analizar". Más adelante dice que el enfoque analítico es "una necesidad psicológica y que las funciones intelectuales -- que desempeña son básicas y amplias al ocuparse de:

- problemas centrales de la percepción
- problemas de la organización intelectual
- problemas de la comunicación interpersonal".

"En este contexto, se puede considerar un enfoque analítico como un conjunto de criterios y procedimientos elaborados en forma -- más o menos sistemática y consciente para ayudar a resolver los problemas de percepción. En virtud de que no se puede aprovechar totalmente el potencial de interés de todos los campos, se emplea un enfoque (determinado) para guiar el proceso de selección".

- (129) Merton, Robert. Social Theory and Social Structure. Glencoe, Illinois. The Free Press. 1957. pág. 9 y 88-92. Citado por Young, R. Oran en "Sistemas de Ciencia Política". FCE, México, 1972. págs. 25 y 27.
- (130) Young, R. Oran. Sistemas de Ciencia Política. FCE México. 1972 págs. 25-30 (síntesis).

"El enfoque analítico proporciona una serie de jerarquías conceptuales y marcos de clasificación para las claves que se reciban. Más específicamente, un enfoque:

- Determina los límites en forma tal, que las claves de un campo de conocimientos pueden ser separadas de las de otro campo.
- Establece las variables importantes que se convierten en puntos focales a cuyo derredor pueden clasificarse y aglomerarse las claves.
- Refina los ordenamientos de importancia que llevan a un proceso de colocación de algunas claves en una posición central, mientras que otras son eliminadas o colocadas en posición subordinada, y en algunos casos, proporciona hipótesis que conectan grupos de claves y los relacionan entre sí.

"Puede considerarse a los enfoques analíticos como continuadores o extensiones del desarrollo terminológico, que se vuelven -- necesarios en los esfuerzos de comunicación que van más allá de un orden de significación inicial y sencillo.

Para ocuparse de los fenómenos sociales complejos, o para pasar de los planteamientos puramente descriptivos al terreno de las explicaciones, predicciones, etc., debe utilizarse un nivel de análisis superior al que caracteriza el lenguaje ordinario. Y este es el punto en que los enfoques analíticos sistemáticos se vuelven funcionalmente significativos en el proceso de comunicación".

Específicamente, para el análisis de la Administración, los enfoques han variado en relación directa con las principales corrientes o escuelas del pensamiento administrativo a partir de que la Administración fué objeto de estudio por juristas, y luego constituir un campo de atención de politólogos y administradores de empresas -- que propugnaban el logro de la eficiencia en el manejo de los asuntos de gobierno, cambiando la improvisación por la previsión y basando su acción en sólidos principios elaborados utilizando la metodología -- científica.

A fines del siglo pasado y comienzos del XX --expone Pérez Cajiao (131) surgieron los movimientos denominados de administración

(131) Pérez, Cajiao Hugo Oswaldo. Aplicación de la Teoría General de Sistemas a la Administración Pública Ecuatoriana. CICAP-OEA. Santiago de Chile. 1974. Pág. 3.

ción científica, general e industrial que, hasta la década de los 30's, - dieron énfasis a factores vinculados con el concepto de productividad, - descuidando un tanto el carácter eminentemente humano de la administración.

"En adelante, se inició una nueva orientación denominada - de las relaciones humanas que se interesó por el estudio de las relaciones entre las personas que trabajan juntas para el logro de objetivos comunes. El contenido de este avance se amplió con el enfoque del comportamiento humano, no centrándose sólo en las relaciones humanas, sino que incursionó en el estudio de la conducta del hombre, como ente individual y formando parte de grupos sociales.

"Al inicio de la pasada década del 50, surgió el movimiento cibernético, cuyas áreas de estudio, como son la comunicación, el control y la automatización, tienen indudables proyecciones para la consolidación y el futuro de la teoría administrativa.

"Estas diferentes etapas del proceso de avance y formación de teoría administrativa, han incidido para que actualmente existan diferentes maneras de estudiar y conceptuar a la administración, y diferentes formas de hacer administración".

Así pues, a este trabajo podría habersele dado un enfoque o perspectiva general -en el sentido de criterio orientador, para explorar, analizar y comprender significativamente el tema en cuestión-, distinto del enfoque de sistemas; pero la selección de otro enfoque conlleva ciertas limitaciones:

- El enfoque legal, centraría la atención, básicamente en los preceptos jurídicos que rigen la actividad de los órganos y la conducta de los funcionarios y trabajadores, y en los requisitos formales de los procedimientos. Ello lo torna un enfoque no utilizable -para el caso de este trabajo- por el riesgo que se tendría de llegar a considerar el cumplimiento de las normas legales como un objetivo en sí mismo, y dar un sello esencialmente formal y estático al estudio.

Muñoz Amato, (132) al respecto, hace saber: "Sin duda el derecho ofrece a la Administración Pública, métodos e interpretaciones

(132) Muñoz, Amato Pedro. Introducción a la Administración Pública. FCE. México, 1963. pág. 64.

de incalculable valor... , pero el legalismo estrecho que sólo atiende a las disposiciones de las leyes y los reglamentos, las relaciones de autoridad legal y los tecnicismos procesales, es perjudicial... encierra la capacidad creadora en moldes rígidos... estimula la concepción autoritaria y produce la mentalidad legalista que se enreda en las minuciosidades del análisis y los trucos de los tecnicismos procesales".

"Mosher, en relación con el tema, dice: "El jurista y la - Escuela de Derecho han aportado una contribución a la ciencia de la Administración, que no puede desconocerse... pero el interés del jurista se ha quedado vinculado esencialmente a la forma más que a la esencia de la acción administrativa; su preocupación predominante, si no - exclusiva, es sobre todo, la de examinar los presupuestos eminentemente jurídicos que concurren a determinarla. El Derecho, en suma, se - ha preocupado principalmente del estudio de la patología administrativa, olvidándose del estudio de las causas de tal estado patológico". (133)

Para cerrar el caso, manifiesta en su obra: "Resumiendo pues, la función del Derecho en el estudio de la Administración es, - por sí misma, limitada. La Administración, estudiada desde el punto de vista jurídico, se hace por consiguiente, una cosa abstracta y sus aspectos concretos quedan olvidados, aún cuando la norma contemple - problemas administrativos, como la programación de una nueva actividad, la centralización y la descentralización, etc." (134)

El enfoque psicológico daría importancia a otra faceta: el comportamiento humano, tanto en lo individual como en lo colectivo, - al integrarse grupos de trabajo en la organización estatal. Este enfoque denominado también conductista o de relaciones humanas, sustenta la tesis de que, si la administración consiste en obtener resultados - mediante el esfuerzo cooperativo, los estudios deben dirigirse a conocer las relaciones interpersonales que se dan en la organización estatal, y si la finalidad de la función administrativa es lograr la eficacia a través de la cooperación, coordinando los esfuerzos de los diversos grupos que tienen -al igual que el individuo- objetivos y actuación bajo la ley de la finalidad, con base en los objetivos de la organización estatal, para obtener los mejores resultados, debe conocerse la naturaleza del individuo, sus limitaciones e influencias sociales. Como en te individual, la persona pierde preminencia dentro del grupo social. La unión de personas forma grupos (culturales, especializados, jerárquicos, etc.) por lo que, para lograr la cooperación, es indispensable

(133) Mosher, Frederick y Cimmino, Salvatore.
Ciencia de la Administración. RIALP, Madrid, 1961. pág. 59.

(134) Ibidem. págs. 60-61.

entender cómo se forman estos grupos, a fin de asociar los diversos esfuerzos cooperativos.

La limitación de este enfoque radica en que el comportamiento de los individuos (trabajadores) si bien es un factor importante, no es el único o con mayor peso específico en la Administración.

El enfoque eficientista, denominado también clásico o Tayloriano, daría importancia a otra faceta: lograr la productividad máxima en servicios, a través de la eficiencia del trabajo individual. Se pasaría por alto un factor importante: el humanismo, la conducta e intereses de los trabajadores, tomándolos sólo como engranes de una maquinaria gubernamental que debe funcionar con total efectividad al menor costo.

El enfoque matemático, redundaría en procesos lógicos y modelos matemáticos para analizar, interpretar y solucionar problemas en que hay de por medio, no sólo recursos materiales, financieros y tecnológicos, sino trabajadores con intereses personales y de grupo, inmersos en una fenomenología política, administrativa, social y psicológica.

El extremo se daría, en este caso, al considerar la administración de personal público como una disciplina capaz de ser -- convertida sólo a modelos matemáticos... El enfoque eminentemente cuantitativo, al pasar por alto las variables cualitativas no mensurables que existen en la administración de personal público, queda como apoyo riguroso para la Administración en su conjunto, a fin de interpretar y solucionar problemas de control, programación y decisiones.

Por último, el enfoque empírico analizaría el conjunto de procedimientos con base en la experiencia, a fin de tratar de llegar a generalizaciones que puedan ser aplicadas como guía para acciones futuras.

La praxis y sus experiencias positivas, como es natural, validan lo teórico, pero por ningún motivo pueden o deben ser tomadas como precedente universal, debido a que es muy probable que en materia de administración de personal público no se den dos casos iguales, no sólo en una misma dependencia, sino en distintas de la Administración Pública Centralizada, y menos aún en las entidades gubernamentales de la Administración Pública Paraestatal.

Easton, (135) al referirse al empirismo "burdo", dice:

(135) Easton, David. Esquema para el análisis político. Amorrortu Buenos Aires, 1969, pág. 38.

"es un mal hábito la acumulación de datos (experimentales) por amor a los datos mismos, desatendiendo las cuestiones referentes a la importancia y significación general de los hallazgos... El empirismo -- burdo no basta... La relevancia y la comprensión sólo se logran mediante el desarrollo de una teoría amplia".

2. EL ENFOQUE DE SISTEMAS

Como se ha visto en la breve explicación comparativa de algunos de los enfoques analíticos considerados tradicionales, cada uno de los mismos hace énfasis en una faceta del todo a investigar, empleando procedimientos especializados de su orden interno que proveen el apoyo necesario a las operaciones sustantivas. Ello conduce a una evidente rigidez del todo, con ahondamiento cada vez más profundo, hasta la sutileza, de la faceta investigada.

Considero que los enfoques unilaterales, en la actualidad, resultan obsoletos por su falta de dinamismo, en unos casos o por -- falta de flexibilidad en otros, a fin de responder con eficacia a los -- requerimientos de la moderna administración.

Un enfoque que integra prácticamente todos los enfoques, es el de sistemas, que bien podría llamarse enfoque integral. Este, por su naturaleza misma, no elimina los enfoques y conceptos tradicionales; por el contrario, tiende a unificarlos a fin de que conjuntamente sirvan para dar solución a problemas que, individualmente, -- ningún enfoque estaría en posibilidad de hacerlo.

Por ello, la utilización del enfoque de sistemas en el -- presente trabajo, se debe a la manifiesta utilidad y fertilidad del -- mismo, así como por su interdisciplinariedad dinámica, por converger en él todas las especialidades científicas, aportando lo mejor de

las mismas para dar solidez a una estructura integradora del conocimiento humano, que ha llegado a ser como lo vaticinó Bertalanffy en 1937, "el punto de apoyo para el pensamiento científico moderno", y que ayuda a macrovisualizar y entender con mayor facilidad un fenómeno global, a fin de estudiarlo y analizarlo integralmente, ubicándolo y comprendiéndolo no sólo en relación con su ambiente, sino en sí mismo, en lo interno, al correlacionar dinámicamente sus componentes estructurales, los procesos y por ende, el desempeño conjunto de ese todo.

Easton (136), al referirse al "sistema y al análisis sistémico en particular, dice: "Recordemos... que por sistema entendemos un recurso para ayudarnos a entender una área definida... no una camisa de fuerza,.... como modelo preconcebido. Por ello, el análisis sistémico "es preciso tomarlo con gran precaución, pues su significado presenta muchos matices". El matiz que Easton atribuye al análisis sistémico es el operativo, el de acciones interdependientes.

Acerca del enfoque de sistemas, Churchman (137) dice: "Es simplemente una manera de pensar... Modifica algunos procesos mentales típicos y sugiere algunos (cambios) radicales del razonamiento. El enfoque de sistemas empieza cuando se ve el mundo a través de los ojos de otros... sin llegar a perder la propia individualidad".

Johnson, Kast y Rosenzweig (138), al igual que Churchman,

-
- (136) Easton, David. Esquema para el análisis político. Amorrortu. Buenos Aires, 1969, págs. 9 y 101.
- (137) Churchman, C. West. El Enfoque de Sistemas. Editorial Diana. México, 1974, págs. 28-29 y 259-260.
- (138) Johnson, Richard A., Kast, Fremont E. y Rosenzweig, James E. Teoría, Integración y Administración de Sistemas. Editorial Limusa. México, 1974, págs. 8-15 (síntesis).

expresan que "el concepto de sistemas consiste esencialmente en una forma de pensar... respecto al trabajo de la Administración... y --adicionan:--"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.

"El concepto de sistemas, sustenta a la Administración una forma de pensar, lo cual, por un lado, ayuda a resolver algunas de las complejidades y, por otro, ayuda a conocer la naturaleza de los problemas complejos, y con ello, trabajar dentro del medio ambiente conocido.

Para mayor abundamiento, el concepto de sistemas... permite comprender las operaciones funcionales de (una entidad) como -conjunto integrado y proporciona un enfoque analítico que ayuda a (la consecución de las actividades (de la entidad). Además, el concepto ayuda (al administrador) a analizar la operación de (la entidad) y le da la base para reorganizarla en términos de sistema administrativo".

Al referirse al análisis general de sistemas, Easton (139) expresa que: "es tal vez un esfuerzo más ambicioso aún que la teoría de la acción, por colocar varias disciplinas en un marco común, pues to que extiende su red a todas las ciencias, tanto físicas y biológicas como sociales".

Por su parte, el Dr. Pérez Cajiao (140) enuncia que más que un concepto formal de teoría general de sistemas o de sistema, lo que importa es tener la idea, la imagen de su significación... y tener la estructura mental correspondiente para interpretar fenómenos empíricos.

La introducción del concepto "sistema" ha producido un cambio radical en términos cualitativos. Este punto de vista que considera en forma conjunta elementos y estructura, equivale a una conceptualización simultánea de materia y forma, estados y procesos, acto y potencia, datos y programas".

Ackoff (141), en 1959, acerca del concepto "sistema" se refirió en los siguientes términos: "Es un concepto clave en la investigación científica... probablemente el esfuerzo más comprensivo para lograr una síntesis, jamás intentada, del conocimiento científico".

- (139) Easton, David. Esquema para el análisis político. Amorrortu. Buenos Aires, 1969, pág. 36.
- (140) Pérez, Cajiao Hugo Oswaldo. Op. Cit. Págs. 29 y 30-37 (síntesis).
- (141) Ackoff, R.L. Games, Decisions and Organizations, Citado por Campero, Gildardo en: Teoría General de Sistemas y Administración Pública, ICAP. San José, Costa Rica, 1977. Págs. 8-9

El Lic. Alejandro Carrillo (142) al respecto, dice: "El enfoque de sistemas se caracteriza por centrar su estudio en la relación de cada sistema con los subsistemas que lo integran, así como de aquellas relaciones que se producen entre este primer sistema y el sistema de sistemas en el que se halla a su vez, inserto. El enfoque, resulta uno de los métodos analíticos (*) más adecuados para atender a los procesos dinámicos de los sistemas administrativos... y es tal vez el esfuerzo actual más ambicioso para colocar a las diversas disciplinas sociales bajo un marco teórico común, puesto que extiende su red a diversas ciencias, tanto físicas y biológicas - como sociales, coadyuvando a la comprensión de sus objetos de estudio, fundamentalmente en términos dinámicos, es decir, en sus aspectos cambiantes y no sólo estáticos".

El Lic. Gildardo Campero (143), en la parte introductoria de su obra, se expresa así: "El aporte del concepto de sistema a la administración, nos provee de un (criterio) para (analizar) un problema o situación, en su integridad... Consiste en una actitud, en una disposición mental o manera de observar los fenómenos y de (captar) la realidad... Aporta, además de la macrovisión de los fenómenos físicos y sociales, un lenguaje universal para la comunicación interdisciplinaria".

-
- (142) Carrillo, Castro Alejandro. Características del enfoque de sistemas. Artículo contenido en "Teoría General de Sistemas y Administración Pública". ICAP. San José, Costa Rica. 1977. págs. 251-253 (síntesis).
- (*) Proceder analítico, dice Von Bertalanffy, "quiere decir que una entidad investigada es resuelta en partes unidas, a partir de las cuales puede, por tanto, ser constituida o reconstruida, entendiéndose estos procedimientos en sus sentidos tanto material como conceptual". Von Bertalanffy, Ludwig, Teoría General de Sistemas. FCE. Madrid. 1976. Pág. 17.
- (143) Campero, Gildardo y Vidal, Héctor. Teoría General de Sistemas y Administración Pública. ICAP. San José, Costa Rica, 1977. Págs. 8-9

"Por lo tanto, se trata del estudio... de problemas y soluciones desde un punto de vista global, las interacciones entre los componentes y entre éstos y el conjunto, así como entre un sistema y su medio ambiente o suprasistema. Con base en las reflexiones anteriores, se pueden plantear dos conceptos:

- Teoría General de Sistemas y,
- Sistema.

"El primer concepto (T.G.S.) se ocupa del desarrollo de esquemas teóricos que permiten entender mejor las relaciones entre las diferentes partes que forman un todo, o cualquier fenómeno empírico, y entre éste y su ambiente.

La Teoría General de Sistemas es análoga al principio de las partes integrantes dentro de un todo. Por lo tanto el principio de integración es vital en el concepto de sistemas... y los principios de integración son:

- El todo es primario y las partes son secundarias
- La integración es la condición de la interrelacionalidad 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 del todo a la parte.
- El todo es cualquier sistema o configuración de energía y se conduce como una pieza única, no importando qué tan compleja sea; y
- La totalidad debe empezar como una premisa, y las partes, así como sus relaciones, deberán evolucionar a partir del todo.

"El todo se renueva a sí mismo constantemente a través de un proceso de transposición; la identidad del todo y su unidad se preserva, pero las partes cambian. Este proceso continúa indefinidamente, algunas veces es planeado y observado, en tanto que otras -- ocurre sin notarlo; a menudo es alentado pero otras veces se le resiste.

"Una organización es un todo integrado en donde cada sistema, subsistema y (sub-subsistema) están relacionados con la operación total. Su estructura, por lo tanto, es creada por múltiples sistemas arreglados en orden jerárquico. La salida del más pequeño de los sistemas resulta la variable de entrada para el próximo sistema mayor, que a su vez proporciona la variable de entrada para un nivel superior.

El segundo concepto, (sistema) es un conjunto ordenado de componentes o elementos interrelacionados, interdependientes e interactuantes, que tienen por finalidad el logro de objetivos determinados en un plan.

Todo sistema tiene tres características básicas:

- Contiene otros sistemas (subsistemas) y a la vez está contenido en otros sistemas de carácter superior. Esto da como resultado, enfatizando la idea, una auténtica categorización de suprasistemas, sistemas y subsistemas. Ejemplo: un sistema de reclutamiento y selección de personal, es un subsistema del sistema de personal; el sistema de personal es a la vez un subsistema del sistema de administración; y, el sistema de administración es a su vez, subsistema del sistema político.
- Todos los componentes de un sistema, así como sus interrelaciones, actúan y operan orientados en función de los objetivos del sistema. Se puede deducir que los objetivos constituyen el factor o elemento que aglutina e integra a todas las partes del conjunto. En la administración pública, deberán estar claramente definidos los objetivos, cuya elaboración no es muy sencilla, puesto que esta tarea colinda y se entrelaza con el nivel o el sistema político, cuya misión es interpretar los deseos, intereses y demandas de la sociedad, a fin de transformarlos en objetivos nacionales, que constituirán el horizonte hacia el cual se canalice toda la acción y el esfuerzo del país y sus instituciones, entre las cuales juega un papel determinante las de carácter público; y

- La alteración o variación de una de las partes o de sus relaciones, incide en las demás y en el conjunto.

"Como conclusión, puede decirse que no existen partes ni más ni menos importantes para una institución: todas tienen su importancia relativa, ya que su funcionamiento está condicionado por el funcionamiento de otras de las partes interrelacionadas; por supuesto si se aplica en forma estricta la esencia conceptual de sistema".

Con base en conceptos de Thomas Hopkins, W. Buckley, -- Johnson y F. W. Martin, el Lic. Duhalt (144) emite a manera de proposición, siete principios sistémicos, a partir de los cuales pueden desarrollarse una serie de postulados secundarios:

1. De integración.- Un sistema es un todo indisoluble que está integrado por partes interrelacionadas, interactuantes e interdependientes, de tal manera que ninguna parte puede ser afectada sin afectar a las otras partes.
2. De subordinación.- El todo es primario y las partes son secundarias. El papel que juegan las partes, depende del propósito para el cual existe el todo.
3. De dependencia.- La naturaleza de la parte y su función, se derivan de su posición dentro del todo y su conducta es regulada por la relación del todo a la parte.
4. De unidad.- El todo se conduce como una unidad, no importando lo complejo que sea.
5. De estabilidad.- La identidad del todo y su unidad se preservan, pero las partes cambian. El todo se renueva a sí mismo constantemente a través de un proceso de transposición.
6. De organización.- El todo es más que la suma de las partes. La organización confiere el agregado, características diferentes de las de los componentes, considerados en forma individual, que a menudo no aparecen en éstos últimos.
7. De jerarquía.- Los sistemas están relacionados en forma jerárquica. Las partes de un sistema pueden ellas mismas ser sistemas (subsistemas de un sistema mayor) y las par-

(144)

Duhalt, K. Miguel. La Administración de Personal en el Sector Público, I.A.P. No. 1. México 1972, Págs. 39-40.

tes de estos, pueden, asimismo, ser sistemas, constituyendo una jerarquía de sistemas".

El Lic. Galván Escobedo (145), antes de entrar en materia hace una consideración importante: "Es necesario distinguir entre -- Teoría General de Sistemas y Análisis de Sistemas. Si bien es cierto que ambos abordan los problemas y sus alternativas de solución -- en forma general, tomando en cuenta las interrelaciones de variables y los resultados probables, la similitud entre ambos termina prácticamente ahí.

"El análisis de sistemas, técnicamente... busca alternativas óptimas o deseables, las explora y compara resultados en términos -- de metas, juegos, simulaciones, ruta crítica, etc. En cambio, la Teoría General de Sistemas es una orientación de la actividad administrativa que tiende a hacer énfasis en las relaciones (endógenas y exógenas) de cualquier proceso organizacional; busca la consecución de logros programáticos y se basa en la noción de que existe un marco -- conceptual aplicable tanto al estudio de las ciencias físicas, como de las naturales y las sociales. Dicho marco se basa en la noción de -- "sistema", definido como un complejo de elementos en interacción".

Hay íntima vinculación de lo antes expuesto, con lo que -- Von Bertalanffy enuncia: "La Teoría General de Sistemas es una ciencia general de la-totalidad-, concepto tenido hasta hace poco como -- vago, nebuloso y semimetafísico" (146). El Lic. Campero acentúa -- aún más lo dicho por Bertalanffy, al citarle:

"La teoría general de sistemas, en sentido estricto trata -- de deducir de una definición general de sistema -un complejo de componentes en interacción-, conceptos característicos de totalidades organizadas, tales como interacción, suma, mecanización, centralización, competencia, finalidad, etc., y aplicar estos conceptos a fenómenos concretos... Mientras que como ciencia básica aplicada (análisis de sistemas, ingeniería de sistemas e investigación de operaciones) se relaciona con la automatización moderna". (147)

-
- (145) Galván Escobedo, José. La Teoría de los Sistemas aplicada a la Administración. Cuaderno CNCA-ISSSTE. México, 1977. Pág. 8-9.
- (146) Von Bertalanffy, Ludwig. Teoría General de los Sistemas FCE. Madrid 1976. Pág. 37.
- (147) Citado por Campero, Gildardo. Teoría General de Sistemas y Administración Pública. Págs. 22 y 46.

Los sistemas, a su vez, pueden ser considerados de dos maneras: como sistemas cerrados y como sistemas abiertos.

La física ordinaria, dice Von Bertalanffy (148), "sólo se ocupa de sistemas cerrados, que se consideran aislados del medio circundante... y todo organismo viviente es ante todo, un sistema abierto... que se mantiene en continua incorporación y eliminación de materia, constituyendo y demoliendo componentes, sin alcanzar, mientras su vida dure, un estado de equilibrio, ... sino manteniéndose en un estado denominado 'uniforme'".

La idea de los sistemas cerrados tiene origen en las ciencias físicas y es aplicable a los sistemas mecánicos (llamados también de relojería), que son insensibles a las presiones del ambiente; no tienen capacidad por sí mismos para cambiar, crecer o readaptarse.

En cuanto a los sistemas "abiertos", el enfoque de sistema abierto reconoce que el sistema social y el biológico están en una relación dinámica con su ambiente. El sistema abierto recibe o "importa" insumos a través de una o varias entradas, transforma los insumos y "exporta" o envía sus productos al ambiente.

Estos sistemas están "abiertos" no sólo en relación con su ambiente, sino en relación a sí mismos, en lo interno, en aquellas interacciones entre los componentes que integran y que afectan al sistema como un todo.

La característica básica del sistema abierto es su sensibilidad a la presión ambiental, y su capacidad para cambiar, crecer y readaptarse constantemente para sobrevivir y alcanzar sus objetivos.

Otra consideración acerca de los sistemas, es la de Greniewski (149), para quien los sistemas abiertos, no son "abiertos" totalmente, sino "relativamente aislados" (como los organismos sociales), cuando tienen las dos características siguientes:

- que reciben influencia del resto del universo, pero sólo a través de ciertas vías específicas llamadas entradas, y

(148) Von Bertalanffy, Ludwig. Op. Cit. Pág. 39

(149) Greniewski, Henryk. Cibernética sin matemáticas. FCE. México, 1965. Págs.13-14 y 63.

- que ejercen influencia sobre el resto del universo, pero sólo a través de otra vía específica denominada salida".

Y amplía lo siguiente: "El análisis de los sistemas relativamente aislados (como son los organismos sociales) consiste en distinguir dentro de un sistema dado, sus partes componentes, que son a su vez (sub) sistemas relativamente aislados, y en estudiar así los acoplamientos que explican el hecho de que dichas partes constituyen un objeto único.

Entendido de esta manera, el análisis no es nada nuevo para... el técnico y el sociólogo y... la aplicación de los conceptos básicos de la cibernética puede servir de ayuda al investigador científico, tanto para efectuar análisis, como para formular sus resultados con lucidez".

Una consideración básica relativa a los sistemas es la de Von Bertalanffy (150) que expresa: "Existen desde luego, distintos tipos de sistemas: los físicos, los biológicos y los sociales.

Los sistemas físicos, su estado presente y último está determinado por su estado original, como sucede con un reloj, un automóvil, una bomba de agua, etc. Son irreversibles y no tienen capacidad por sí mismos para cambiar y crecer; no son sensibles a las presiones ambientales ni tienen capacidad de autoadaptación. En una palabra, son sistemas cerrados.

"Los biológicos, su estado se modifica constantemente desde su nacimiento hasta su extinción. Su característica es el cambio y adaptación constante al ambiente en que viven y su íntima dependencia de dicho ambiente para sobrevivir. Los sistemas biológicos forman a la vez, parte del ambiente de otros sistemas, por lo que influyen y son influenciados por ellos. Existe una estrecha interdependencia entre los sistemas y las variaciones de conducta o actuación de unos, repercuten en otros. Son sistemas abiertos.

"Los sociales, constituidos (básicamente) por seres humanos

(150)

Von Bertalanffy, Ludwig. General System Theory. George Braziller Inc. N. York 1969. Capítulo "Closed and open systems: Limitations of conventional physics and Systems in the Social Sciences". Pág. 39-41 y 194-197. (traducción libre).

también adoptan las características de los sistemas abiertos; son dinámicos y se adaptan e influyen en el ambiente para sobrevivir y alcanzar fines u objetivos deseados.

"La teoría de los sistemas aplicada al estudio de las organizaciones y a la administración general, define un "sistema" como una organización integrada por humanos (básicamente), empeñados en una actitud coordinada dirigida hacia una meta, enlazados en un sistema de información e influenciados por el ambiente externo...

Acerca de los sistemas sociales, Galván Escobedo (151) dice que éstos "están constituidos por seres humanos; adoptan las características de los sistemas abiertos; son dinámicos y se adaptan e influyen en el ambiente para sobrevivir y alcanzar fines".

E. Lic. Campero, al tratar lo relacionado con el sistema social, dice: "éste es creado, no es natural como el sistema biológico; tiene estructura pero es de eventos, más que de componentes fijos, y dicha estructura no puede estar separada de los procesos del sistema. El hecho de que es un sistema creado, indica que pueden ser creados para satisfacer una variedad infinita de objetivos. Están constituidos por humanos; pueden fragmentarse o desaparecer en cualquier momento, pero también pueden sobrevivir indeterminadamente. Sus límites de dominio no son fácilmente definibles, están vagamente formados; son sumamente permeables, completamente flexibles y cambiables a través del tiempo, dependiendo de las actividades y funciones de la organización". (152)

-
- (151) Galván, Escobedo José. La Teoría de los Sistemas aplicada a la Administración. Cuaderno CNCA-ISSSTE. México 1977, Pág. 9.
- (152) Campero, Gildardo. Teoría General de Sistemas y Administración Pública. Editorial Universitaria Centroamericana. ICAP. Costa Rica. 1977. Págs. 234-235.

3. ELEMENTOS DEL SISTEMA

Antes de abordar lo relativo a los elementos o categorías analíticas que hacen operativo el concepto de sistema, resulta conveniente conocer las diferentes definiciones que del mismo han sido expuestas por algunos de los muchos autores que han escrito sobre el tema, de las que, principalmente, deben interesar los puntos de convergencia que a manera de común denominador se dan en las definiciones -amplias o restringidas, como generalmente sucede- y que son los que coadyuvan a la comprensión del concepto.

Von Bertalanffy (153), define al "sistema como 'un conjunto de elementos interrelacionados entre sí y con el medio circundante'.

Para Johnson, Kast y Rosenzweig, (154) "un sistema puede definirse como un conjunto de componentes que se diseñan para obtener un objetivo según un plan determinado".

Galván Escobedo (155), define la noción de sistema como "un complejo de elementos en interacción".

- (153) Von Bertalanffy, Ludwig. Teoría General de los Sistemas. FCE Madrid, 1976. Pág. 263.
- (154) Johnson, Richard A., Kast Fremont y Rosenzweig James. Teoría, Integración y Administración de Sistemas, Editorial Limusa. México 1974. Pág. 7
- (155) Galván, Escobedo José. La teoría de los sistemas aplicada a la Administración. Cuaderno publicado por el Departamento de Difusión del ISSSTE, para el Centro Nacional de Capacitación Administrativa. 1975. Pág. 5

Chesnut, H. (156) enuncia que un sistema "es un todo integrado, compuesto por diversas estructuras y subfunciones especializadas. Además, tiene objetivos y el balance entre ellos puede diferir ampliamente de sistema a sistema".

Oran Young (157) dice: "puede adoptarse la posición de que el término "sistema" debe aplicarse únicamente a los elementos que se relacionan significativamente entre sí, en el sentido de que el nivel de interdependencia sea elevado. Aquí deberá distinguirse a un sistema, de una agregación de elementos al azar".

Duhalt Krauss, después de analizar las definiciones de diversos autores, entre ellos. Shoderbeck, Boulding, Hall, Wilson y — Wilson, Buckley y Chorofas, llega a la siguiente definición de Sistema: "es un conjunto de partes integradas e interdependientes, cuyas relaciones entre sí y con sus atributos las hacen formar un todo unitario y organizado que cumple determinado propósito y que puede mantener cierto grado de estabilidad, aún cuando la materia y la energía que lo compongan estén sujetas a cambios constantes". (158)

Churchman dice que: "los sistemas se integran de un conjunto de elementos que trabajan agrupadamente para el objetivo general del todo". (159)

-
- (156) Chesnut, H. Systems Engineering Tools, Wiley. N. York. 1965. Citado por Moreno, Bonett Alberto en el Artículo 'La Ingeniería de Sistemas' Revista INAP No. 31-32 México. Julio-diciembre 1977. pág. 100.
- (157) Young R. Oran, Sistemas de Ciencia Política FCE. México 1972. Págs. 36-38 (síntesis).
- (158) Duhalt, Krauss Miguel. La Administración de Personal en el Sector Público. I.A.P. No. 1 México 1972. Pág. 35.
- (159) Churchman, C. West. El Enfoque de Sistemas. Editorial Diana. México. 1974. Pág. 28.

Los Elementos del Sistema

Derivadas básicamente de las ciencias biológicas y de la cibernética (160), los elementos o categorías analíticas principales que hacen operativo el concepto de 'sistema' e integran el lenguaje que se utiliza, son las siguientes: estructura, configuración, componente, interrela -

- (160) "La cibernética se encuentra en un dominio fronterizo entre varias disciplinas, sobre todo, en la frontera en que insospechadamente colindan la tecnología, las ciencias biológicas, la matemática y la lógica matemática". Greniewski, Henryk. *Cibernética sin Matemáticas*. FCE. México 1965. Pág. 11.
- "La cibernética es una teoría de los sistemas de control - basada en la comunicación (transferencia de información) - entre sistema y medio circundante, y dentro del sistema, y en el control (retroalimentación) del funcionamiento del sistema en consideración del medio". Von Bertalanffy, Ludwig. *Teoría General de los Sistemas*. FCE. Madrid, 1976. Pág. 20.
- "La cibernética se ocupa de los complejos y estables sistemas dinámicos de dirección, considerándose sistemas dinámicos aquellos que modifican su estado y que incluyen toda una serie de sistemas y elementos más simples, interrelacionados entre sí y que actúan dinámicamente". Jramoi, A. V. *Introducción e Historia de la Cibernética*. Grijalbo. México 1969. Pág. 11.
- "Cibernética es el arte de dirigir; más exactamente gobierno o pilotaje. El término lo utilizaron los filósofos de la antigüedad para definir el arte de gobernar a los hombres, a la sociedad". Berishmeey, N. y otros. *Introducción a la cibernética*. Grijalbo. México 1969 Págs. 11 y 61.
- Kondratov, al referirse a la cibernética, dice: "Su bautismo científico data de 1948, cuando Norbert Wiener publicó su obra "La cibernética o regulación y comunicación en el animal y la máquina". El término había sido empleado 80 años atrás por el gran físico inglés Maxwell, y varias decenas de años antes, por el célebre físico y filósofo francés - Ampère, en el sentido de ciencia de los medios de gobierno; pero muchos siglos antes, Platón ya empleaba la palabra para designar el arte del pilotaje y en sentido figurado como arte de dirigir a los hombres". Kondratov, Alexander. *Cibernética, presente y futuro*. Editorial Cartago. Buenos Aires, 1971. Pág. 8.

ción, objetivo, límite, ambiente, insumo, entrada, proceso de conversión, salida, producto, retroalimentación y caja negra. Los atributos principales: la entropía, la homeostasis, la equifinalidad, la morfogénesis y el isomorfismo.

ESTRUCTURA. En cuanto a esta categoría, debe entenderse que todo sistema está integrado por subsistemas de un orden jerárquico inferior, y el sistema mismo es, a su vez, sólo parte de un subsistema.

Desde el punto de vista del sistema social, las grandes organizaciones están estructuradas jerárquicamente; las personas físicas están organizadas en grupos, de acuerdo con el principio de división del trabajo, y por ende, con diversa jerarquía formal. Por ejemplo: los grupos de trabajo en una dependencia gubernamental, se encuentran organizados en Mesas; un grupo de Mesas integra una Sección; un grupo de Secciones integra una Oficina; un grupo de Oficinas integra un Departamento; un grupo de Departamentos integra una Dirección o Dirección General, las que a su vez forman parte y están en la esfera de acción de la Oficialía Mayor o de una Subsecretaría; todo ese conjunto integra la dependencia denominada Secretaría, la cual, junto con otras entidades similares forman la Administración Pública. (*)

-
- (*) Punto de vista formal del concepto Administración Pública, que según lo menciona Fraga en su obra de "Derecho Administrativo"; Porrúa. México, 1962. pág. 119, al citar a A. Molitor, dice: es la organización especial del Estado que tiene como objetivo satisfacer los intereses colectivos por medio de la función administrativa... el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales". El otro punto de vista es el material: "la actividad de este organismo público considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes, como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión".

De este modo, dice el Lic. Campero, "existe una jerarquía de los componentes del sistema", sea éste social, político, de administración pública (o de administración de personal público, como es el caso de este trabajo).

"La estructura jerarquizada no sólo está relacionada con niveles, sino que también está basada en la necesidad de grupos integrados o la combinación de subsistemas en un sistema más amplio, que coordine los procesos y las actividades del mismo. En las organizaciones complejas, hay una jerarquía en la estructura, así como en los procesos y las actividades". (161)

En suma, considero que la estructuración es el ordenamiento lógico y funcional de los componentes que integran el sistema.

CONFIGURACION.- Es la representación gráfica de la estructura del sistema.

COMPONENTE.- Es el elemento, parte o subsistema integrante del sistema, el cual se interrelaciona con los demás componentes, interactúa y es a su vez, interdependiente de los demás elementos, partes o subsistemas.

La única razón de dividir el sistema en componentes, dice Churchman (162), "es para proporcionar al investigador, el tipo de información que necesita para poder decir si el sistema opera adecuadamente... La meta última del razonamiento en conjunto es descubrir aquellos componentes (con sus tareas o misiones concretas) cuyas medidas de actuación están verdaderamente relacionadas con la medida de actuación del sistema en general.

El problema de medir la actuación de un componente llega a ser muy engañoso y difícil a medida que se profundiza en el diseño (y análisis) de sistemas más grandes (y complejos). Si cambia alguna parte del sistema, debido a las mejoras en tecnología, entonces puede resultar necesario cambiar la medida de actuación del componente en cuestión".

(161) Campero, Gildardo, Op. Cit. Pág. 236.

(162) Churchman, C. West. El enfoque de sistemas. Editorial Diana. México, 1974. Págs. 48, 53 y 83 (síntesis).

INTERRELACION. - La vinculación recíproca de las acciones endógenas de los componentes del sistema, así como la vinculación del sistema mismo como otros sistemas de su ambiente, en sus acciones exógenas.

OBJETIVO. - Es la finalidad o misión concreta mediata o in mediata a la que aspira el sistema, a través del ejercicio de su fun ción.

De hecho, el enfoque de sistemas debiera iniciarse con la definición del objetivo o finalidad del sistema en estudio, en términos de "para qué sirve" y cuál es su función, y no tan sólo describiéndolo estructuralmente.

Churchman, (163) al respecto dice: "No es cosa fácil determinar los verdaderos objetivos de un sistema, así como no es fácil - determinar los verdaderos objetivos de una persona individual. Los - objetivos de un sistema, desde el punto de vista científico, son muy - imprecisos y engañosos... para poder aclarar el tema, el científico - necesita cambiar de la declaración vaga de objetivos a alguna medida precisa y específica de actuación del sistema. La medida de actuación es un marcador que indica qué tan bien opera el sistema (para la con secución de su objetivo) y en este sentido, el objetivo será igual a la medida de actuación. Por ello, la cantidad total de producto no sería muy probablemente la medida de actuación; el costo en general, habrá de medirse en términos del insumo; la calidad tiene que medirse en - términos del objetivo. Por lo tanto, la medida de actuación para un - sistema será algo como un producto ponderado menos el costo del insu mo, en donde las ponderaciones son determinadas por los estándares de calidad".

LIMITE. - Es un concepto que sirve para tener la idea de - que un sistema existe integrado y que fuera del mismo hay un ambien te distinto en lo cualitativo y en lo cuantitativo, con respecto de lo - que hay en el interior del sistema. El límite indica si las acciones y los procesos ocurren dentro o fuera del sistema, toda vez que por de finición, el sistema siempre es distinto de su ambiente.

Al identificar un sistema, es de prever que el ambiente es lo que no está incluido en el sistema. El concepto de límite es un pa so estratégico que tiende a la simplificación de la realidad, lo cual - es indispensable para iniciar cualquier investigación. En otras pala-- bras, el tener una concepción explícita del límite, ayuda a simplificar,

(163) Churchman, C. West. El enfoque de sistemas.
Editorial Diana, México, 1974. Págs. 61-63 (síntesis).

interpretar y comprender cómo los cambios del ambiente se transmiten influenciando al sistema y cómo el sistema reacciona y hace frente a las influencias del medio en que se encuentra inserto.

La idea de límite proporciona el sentido de que si algo ocurre en el ambiente, (fuera del sistema) tal vez tenga influencia en el sistema, produciéndose con toda seguridad un intercambio en el límite, a través de la entrada y la salida. Easton, al tratar este asunto, dice: "En los sistemas físicos y biológicos, los límites parecen sencillos de percibir. Ellos configuran las fronteras espaciales o materiales del conjunto de variables que nos interesa.

"Circunscribir límites a sistemas físicos o biológicos es simple, en apariencia. No parecen depender de una decisión del investigador, sino que están dados en la naturaleza, como si los sistemas fueran en verdad puramente naturales. Pero la simplicidad de esta concepción es engañosa. Lo cierto es que, desde el punto de vista fenomenológico, estos límites no están allí fuera esperando que se les identifique. También a ellos se aplica la conclusión general sobre el carácter de los sistemas; que son producto de una selección analítica.

"Los límites proceden de decisiones del observador, que indican la índole y limitaciones de sus intereses teóricos. "Desde el punto de vista conceptual, un límite es algo totalmente diferente de su posible representación física. Si para sistemas en los que el espacio es una dimensión importante, podemos señalar una línea o un recipiente, sabemos de inmediato que lo que está dentro forma parte de ese sistema y lo que está fuera pertenece a otros (considerándosele ambiente).

"Tratándose de sistemas en que la localización espacial no esté bien definida, o que no estén altamente diferenciados con respecto a otros sistemas, y en los que pueda haber una confusión considerable de conductos correspondientes a distintos sistemas, es necesario describir o identificar los límites de otra manera. Puesto que no cabe separar cada sistema de los demás en el espacio y de manera total, los límites se pueden identificar por medio de criterios que permitan determinar si cada interacción pertenece o no a un sistema dado.

"En consecuencia, lo que incluyamos en nuestro sistema, lo que coloquemos dentro de sus límites, dependerá de lo que deseemos examinar en detalle, para fines científicos se supone, además, que estas variables deben exhibir interrelación y coherencia considerables.

De la descripción general de lo que implica la delimitación de límites, no se desprende forzosamente que una vez establecidos quedemos fijos para siempre.... Si queremos mejorar nuestra comprensión del sistema debemos y podemos incluir en él un elemento asignado antes al ambiente; esto no nos plantea una crisis; simplemente volvemos a definir el sistema para satisfacer nuestras necesidades analíticas. Recordemos que por 'sistema' debemos entender un recurso para ayudarnos a entender una área definida y redefinible de conducta humana (en el sistema social); no una camisa de fuerza que encierre en forma permanente el análisis dentro de un molde o modelo preconcebido.

Los límites de sistemas no siempre deben ser de naturaleza espacial. Desde el punto de vista analítico se pueden interpretar como los criterios de inclusión en -o exclusión de- los sistemas en que se centra el interés (164).

AMBIENTE.- Denominado también medio ambiente, entorno y ecología del sistema, formado por otros sistemas que en conjunto son parte de un suprasistema, mismo al que Churchman (165) se refiere como que " no es tan sólo algo que está fuera del sistema, sino que es algo que determina cómo opera el sistema. El científico debe tener una forma de pensar acerca del medio ambiente del sistema, que sea más útil y sutil que la sola observación de sus fronteras. El científico sabe cuán difícil es determinar el ambiente; el medio ambiente de un sistema son aquellas situaciones que no están (del todo) bajo control de quien toma decisiones, en tanto que los recursos y los componentes pueden, particularmente, estar bajo su control."

Al referirse en especial a los administradores de los sistemas, en relación con el medio ambiente, recalca: " el medio ambiente es el conjunto de condiciones que son relevantes para los administradores, pero que no están bajo su control. En parte estas condiciones son expresadas como restricciones al sistema, que se consideran constantes y fijas.

Para Easton (166) el término ambiente designa " la parte ambiental social y física que está fuera del límite (o frontera) de un sistema. En el caso del sistema social, un cambio en el ambiente (la economía , cambio de valores, y aspiraciones en la cultura o modificación -

- (164) Easton, David. Esquema para el análisis político. Amorrortu, Buenos Aires. 1969. pág. 97-102 (síntesis)
 (165) Churchman, C. West. Op. Cit. pág 54-55, 70 y 83.
 (166) Easton, David. Op. Cit. pág. 105 y 113.

de la estructura social) pueden tener consecuencias para el sistema... Con un enfoque teórico sistémico, el objeto de estudio es el sistema - inserto en un ambiente y expuesto a lo que ocurra en él. Dicho de otro modo: es un sistema abierto."

INSUMO.- Es el recurso (energético) necesario para la operación y funcionamiento del sistema. En el caso del sistema social, los insumos esenciales son de carácter material, financiero, tecnológico, personal, de información, etc.

ENTRADA Y SALIDA.- Conceptos que dan la idea de puertas controladas para su apertura y cierre, ubicadas en el límite o frontera del sistema, a través de las cuales tienen lugar las transacciones e intercambios entre el sistema y el medio ambiente.

Easton (167), al respecto hace notar que "Se puede emplear el término 'intercambio' para designar la mutualidad de las relaciones, es decir, cuando cada uno ejerce influencia recíproca sobre el otro, y 'transacciones' cuando se desee insistir en el movimiento de un efecto en una única dirección, pasando simplemente a través del límite, de un sistema a otro, ...considerándose la transacción entre sistemas como un nexo entre ellos, en forma de relación insumo-producto.

En otros términos, la entrada es el medio por el que el sistema recibe los insumos necesarios (recursos materiales, financieros, peticiones, demandas, etc.) y su propia retroalimentación. La salida es el medio por el que el sistema 'exporta' sus productos al ambiente.

PROCESO DE CONVERSION.- Es la secuencia lógica de acciones para realizar la tarea específica tendente a la transformación de los insumos, en productos. El proceso de conversión engloba la función que manifiestamente caracteriza al sistema en el logro de su objetivo.

Es en el proceso de Conversión en donde los componentes del sistema (elementos, partes o subsistemas), se interrelacionan, -

(167) Easton, David. Op. Cit. pág. 152-153.

como lo enuncia Churchman (168) " referidos los componentes en términos de varias clases de actividades que se desarrollan dentro del sistema ".

Easton (169) asevera que " lo que ocurra en un sistema (internamente), su estabilidad o cambio, dependerá del funcionamiento de las variables internas, los elementos que más interesa comprender y explicar... y en sentido inverso: "dicho funcionamiento así como las exigencias que se le impongan y la respuesta a dichas exigencias, serán también producto de lo que sucede en el ambiente del sistema".

Miller y Rice (170) consideran que un proceso de conversión es " la transformación o serie de transformaciones llevadas a cabo en el ámbito (dentro de los límites) de un sistema, como resultado del cual un insumo es cambiado de posición, forma, tamaño, función o algún otro aspecto. Las transformaciones, como resultado del proceso de conversión, son realizadas a través de la interacción de las características inherentes del ámbito y de las actividades operativas que pueden ser realizadas por personas, mecánicamente o por otros medios.

En el análisis de una entidad considerada como sistema, se aplica el término " actividades sustantivas " para designar las actividades que directamente contribuyen en el proceso de importación-conversión-exportación, proceso que define la naturaleza de la entidad como sistema y la diferencia de otras entidades que tienen otros objetivos.

A la par de las actividades sustantivas, pueden ser identificadas otras actividades: las de apoyo o mantenimiento y las de regulación o directivas. Las de apoyo o mantenimiento procuran el abastecimiento de recursos; las de regulación o directivas relacionan las actividades sustantivas con las de mantenimiento y todas las actividades de la entidad, en relación con el medio ambiente.

En un sistema simple no existen límites internos entre una

(168) Churchman, C. West. Op. Cit. pág. 84

(169) Easton, David. Op. Cit. pág. 111

(170) Miller, E. J. and Rice, A.K. Systems of Organization. Tavistock Publications. London. 1970 pág. 5-7

(traducción libre del suscrito)

actividad sustantiva y otra o entre actividades sustantivas por un lado y actividades de apoyo y regulatorias, por el otro.

Un sistema complejo tiene buen número de límites internos y pueden existir varios órdenes de diferenciación: sistemas especializados operativos pueden autodiferenciarse en subsistemas limitados, los cuales a su vez pueden ser también diferenciados y así hasta que los sistemas simples indiferenciados son alcanzados".

PRODUCTO. - Es, en pocas palabras, el beneficio que como resultante de la transformación de los insumos a través del proceso de conversión, es enviado en intercambio o como transacción al medio ambiente. Parte de éste podrá regresar al sistema, ingresando por la entrada, a fin de obtener un producto más refinado o como medida de autocontrol, como es el caso de la información.

RETROALIMENTACION. - El concepto es de gran importancia para comprender cómo un sistema mantiene su equilibrio dinámico, recibiendo del ambiente información continua, la cual le ayuda a mantenerse ajustado. La retroalimentación, dice Campero (171), "es de importancia vital para la organización compleja, la cual debe recibir continuamente en forma de insumos informativos. La Administración tiene por función interpretar y corregir la retroalimentación de la información. Esta constituye una parte vital de la función de control organizativo".

Es también la capacidad dinámica del sistema para reconvertir parte de sus productos en insumo para un nuevo proceso de transformación y obtención, en su caso, de un producto más depurado.

La moderna teoría de la comunicación, dice Von Bertalanffy (172) "está vinculada de cerca a la teoría de los sistemas... y la noción general en teoría general de la comunicación, es la de 'información', que en general, no es expresable en términos de energía.

Hay, sin embargo, una manera de medir la información, y es en términos de 'decisiones'. Esta medida de la información resulta ser similar a la de entropía negativa. De ahí que la entropía negativa o --

(171) Campero, Gildardo. Op. Cit. pág. 238

(172) Von Bertalanffy, Ludwig. Op. Cit. pág. 42-43

información, sea una medida de orden o de ' organización ' ya que la última, en comparación con la distribución al azar, es un estado improbable. Los dispositivos de retroalimentación se emplean mucho en la tecnología moderna para estabilizar determinadas acciones... Las desviaciones se retroalimentan como información hasta que se alcanza la meta".

Wiener, (173) al referirse a esta categoría, lo hace en los siguientes términos: " La retroalimentación es una propiedad (del sistema de ajustar la conducta futura a hechos pasados. En otras palabras, mediante la retroalimentación se regula el sistema introduciendo los resultados de su actividad anterior. Si la información se utiliza como simples datos numéricos para corregir y regular el sistema, se da sólo - el control. Sin embargo, si la información que procede de actos pasados del sistema puede cambiar los métodos generales y la forma de actividad, se tiene un fenómeno que puede llamarse de ' aprendizaje '.

CAJA NEGRA. - Es el término que engloba, conceptualmente, las categorías insumo, entrada, proceso de conversión, salida, producto y retroalimentación.

Von Bertalanffy, (174) al respecto, dice: " En la descripción externa, el sistema es considerado como una 'caja negra'; en diagramas de bloques y de flujo se representan sus relaciones con el medio y con otros sistemas. La descripción de sistemas es en términos de entradas y salidas: su forma general son funciones de transferencia que vinculan entrada y salida. Lo típico es que se consideren lineales y representadas por conjuntos discretos de valores. Este es el lenguaje de la tecnología del control: es característico de la descripción externa el uso de términos de comunicación (intercambio de información entre sistema y medio ambiente y dentro del sistema) y de control de la función del sistema con respecto al medio (retroalimentación), por usar la -- definición de la cibernética de Wiener.

La descripción interna es esencialmente estructural; procura describir el comportamiento del sistema en términos de variables de estado y de su interdependencia. La descripción es funcional, describe el comportamiento del sistema por su interacción con el medio".

(173) Wiener, Norbert. Cibernética y Sociedad. Editorial Sudamericana Buenos Aires. 1958. pág 31 y 57.

(174) Von Bertalanffy, Ludwig. Teoría General de los Sistemas. FCE Madrid. 1976 pág. 266-267.

La descripción interna es esencialmente estructural; procura describir el comportamiento del sistema en términos de variables de estado y de su interdependencia. La descripción externa es funcional, describe el comportamiento del sistema por su interacción con el medio".

CONFIGURACION DE LA 'CAJA NEGRA'



LOS ATRIBUTOS DEL SISTEMA

LA ENTROPIA. - Es la tendencia natural de los componentes del sistema, al desorden y al caos. Por el contrario, la negantropía o entropía negativa es la tendencia relativa de los mismos componentes del sistema al orden y la coherencia.

Se llama entropía, dice Wiener (175) " a la medida de la probabilidad que tiende naturalmente a aumentar con la edad del universo, cuya característica es la de ser siempre creciente. Al aumentar la entropía, el universo junto con todos los sistemas que contiene, tiende naturalmente a empeorar y a perder sus caracteres distintivos, al pasar del estado menos probable al más probable, de un estado de organización y de diferenciación, en el cual existen rasgos y formas, a otro de caos e identidad.

Así como la entropía es una medida de desorganización, la información que suministra un conjunto de mensajes, es una medida de organización. De hecho puede estimarse la información que aporta uno de ellos (los mensajes) como el negativo de su entropía y como el logaritmo negativo de su probabilidad ".

La entropía en sistemas cerrados, dice Von Bertalanffy (176), " es siempre positiva; hay continua destrucción del orden. En los sistemas abiertos, no sólo se tiene producción de entropía debida a procesos irreversibles, sino también entrada de entropía negativa. Tal es el caso del organismo... que importa energía libre. Así, el sistema se mantiene en estado uniforme, logrando evitar el aumento de entropía y hasta pudiendo desarrollarse hacia estados de orden y organización crecientes.

La tendencia del fenómeno entrópico, dice el Lic. Campero (177) " consiste en un movimiento hacia el desorden; una ausencia -- completa de transformación de recursos; en otras palabras, la muerte del sistema.

(175) Wiener, Norbert. Cibernética y Sociedad. Editorial Sudamericana. Buenos Aires. 1958. pág. 14 y 21.

(176) Von Bertalanffy, Ludwig . Op. Cit. pág. 41.

(177) Campero, Gildardo. Op. Cit. pág. 236.

En los sistemas abiertos biológicos o sociales, se puede impedir la entropía hasta transformarla en entropía negativa (negantropía), un proceso de organización y de habilidad más completos para transformar los recursos. Esto es posible debido a que, en los sistemas abiertos los recursos (materias primas, energía e información) utilizados para detener el proceso entrópico, son importados del ambiente. La organización creada o social que puede seguir importando nuevos componentes humanos y otros recursos, transformándolos para continuar funcionando y redistribuyendo los productos en el ambiente, puede neutralizar indefinidamente el proceso entrópico."

Para Berishmcey (178), la entropía es la medida de transición de las diferentes formas de energía, según la cual esta última no puede transformarse en las formas que la originaron "

Para Kondratov (179) la entropía es la medida del caos, del desorden y la información es la medida del orden, y en cierta forma, una medida de vida. La información es la negación de la entropía."

Kolman (180), al referirse a la entropía dice: " conforme al segundo principio de la termodinámica, el calor no puede pasar -- espontáneamente más que de un cuerpo más caliente a otro que lo está menos, en tanto que el caso inverso es imposible. Entonces, las temperaturas se nivelan. Al mismo tiempo, la reserva total de energía en el seno del sistema permanece inalterable, puesto que no se ha realizado ningún trabajo. Pero se modifica otra característica de este sistema en el que se produce un intercambio de calor.

Esta característica es la ENTROPIA: en forma figurada, se ha llamado la sombra de la energía. Cuando la temperatura se nivela, la entropía del sistema aumenta. Mientras los cuerpos del sistema conservan temperaturas diferentes se podía obtener trabajo. Pero esta posibilidad desaparece al nivelar las temperaturas, aunque la energía no se haya perdido.

Como es sabido, los pensadores idealistas se han basado en esto para llegar a la conclusión de la llamada muerte térmica del universo, teoría ya criticada por Engels en su Dialéctica de la Naturaleza.

(178) Berishmcey N. y otros. Introducción a la Cibernética. Editorial Grijalbo. México. 1969. pág. 62

(179) Kondratov, Alexander. Cibernética : presente y futuro. Editorial Cartago. Buenos Aires. 1971. pág.21.

(180) Kolman, E. Qué es la cibernética. Editorial Siglo XX. Buenos Aires. 1974. pág. 63-64

Pero ahora nos interesa otro aspecto del segundo principio de la termodinámica. El crecimiento de la entropía de un sistema macroscópico significa que este sistema se aproxima aun más al estado de equilibrio, el cual, como lo demuestra el teorema de Boltzmann, es al mismo tiempo el estado más probable.

La entropía se convierte así en la medida de la probabilidad para que un sistema se encuentre en un estado dado. Si comparamos este resultado con lo que antes se ha dicho, acerca de la cantidad de informaciones, se observará que hay una completa analogía entre la entropía de signo negativo, que se llama por esta razón entropía negativa, y la cantidad de informaciones que se puede obtener.

Los obstáculos ocasionales que se presentan en el curso de la transmisión solo puede disminuir y no aumentar la información, del mismo modo que la entropía negativa del sistema macroscópico -- solo puede disminuir y no aumentar.

El hecho de que la medida de la información puede ser -- identificada con la entropía negativa (denominada también como anti-entropía) y pueda así ser estudiada con ayuda de la teoría de las -- probabilidades, tiene una importancia decisiva para la teoría de la codificación ".

LA HOMEOSTASIS.- " El término es aplicable a los organismos biológicos, en el sentido de estabilidad. Pero un sistema social -- puede lograr un estado en el cual permanezca en equilibrio dinámico, -- a través del flujo continuo de materias primas, energía e información; particularidad del sistema abierto, según Bertalanffy, que mantiene un estado constante, mientras que la materia y la energía que entran en él, se mantienen en cambio continuo ". (181).

Para Greniewski (182), la homeostasis es la capacidad de un organismo para mantener un equilibrio interno aproximado, misma que...ha sido conseguida en los modelos (sistema poco complicado -- como sea posible y que funcione de manera análoga al original) por -- medio de la retroalimentación".

(181) Campero, Gildardo. Op. Cit. pág. 12 y 236

(182) Grenieswski, Henryk. Cibernética sin matemáticas. F.C.E. México 1965 pág.68-69

Para Berishmcey (183), citando a W.B. Cannon, la homeostasis " es la facultad de los organismos, de adaptarse al medio ambiente y de establecer un equilibrio estable entre ellos y el medio.

Von Bertalanffy (184) también cita a Cannon, para decir que la homeostasis, en un sentido original, " es el conjunto de regulaciones orgánicas que actúan para mantener el estado de estabilidad del organismo y que se efectúan a través de mecanismos de control...como sinónimo de adaptación y regulación orgánicas en general.

Kast, Fremont y Rosenzweig, al respecto dicen: " el sistema abierto se adapta a su medio a través del cambio de la estructura y los procesos de sus componentes internos". (185)

Wiener, (186) al respecto hace saber: " El fenómeno mediante el cual nosotros los seres vivientes, resistimos a la corriente general de corrupción y de decaimiento, se conoce con el nombre de homeostasis,... regulación mediante mecanismos que se oponen a cualquier cambio inesperado de los niveles normales; son dispositivos de retroalimentación negativa...

La estructura que conserva la homeostasis es la piedra de toque de nuestra identidad personal... No somos una materia que permanece, sino organizaciones que se perpetúan".

LA EQUIFINALIDAD.- En cualquier sistema cerrado, enuncia Bertalanffy (187) " el estado final está inequívocamente determinado por las condiciones iniciales. No ocurre lo mismo con los sistemas abiertos; en ellos puede alcanzarse el mismo estado final partiendo de diferentes condiciones iniciales y por diferentes caminos ".

(183) Berishmcey N. y otros, Op. Cit. pág

(184) Von Bertalanffy, Ludwig . Op. Cit. pág. 148. Citado de Cannon W.B. en Organization for physiological homeostasis. Physiological Review 9 (1929) pág. 397

(185) Kast, Fremont y Rosenzweig. Artículo ' La perspectiva moderna, un enfoque de sistemas ' Capítulo IX de Teoría General de Sistemas y Administración Pública. Campero Gildardo (Compilador) pág 230

(186) Wiener, Norbert. Op. Cit. pág. 90

(187) Von Bertalanffy, Ludwig. Op. Cit. pág. 40 y 147.

" En determinadas condiciones, continúa diciendo Von Bertalanffy. " los sistemas abiertos se aproximan a un estado independiente del tiempo, el llamado ' estado uniforme '. Este estado es mantenido separado del equilibrio verdadero y así esta en condiciones de realizar trabajo.

El sistema permanece constante en composición, pese a - contínuos procesos irreversibles, importación, exportación, constitución y degradación. El estado uniforme exhibe notables características de regulación, evidentes en particular por el lado de la equifinalidad.

Si se alcanza un estado uniforme en un sistema abierto es -- independiente de las condiciones iniciales y determinado sólo por los parámetros del sistema, a saber, las velocidades de reacción y de transporte. Esto se llama equifinalidad y aparece en muchos procesos orgánicos, como el crecimiento. "

Por su parte, el Lic. Campero (188), dice: " El estado de -- estabilidad de los sistemas abiertos se caracteriza por el principio de -- equifinalidad, es decir que, en oposición a los estados de equilibrio de los sistemas cerrados, que son determinados por condiciones anteriores, el sistema abierto puede alcanzar un estado independiente del tiempo y de las condiciones previas, y solamente determinado por los parámetros del sistema ".

LA MORFOGENESIS. - "La propiedad morfogénica de los sistemas sociales, como son los organismos públicos, es la facultad que tienen de modificarse a sí mismos, por voluntad de uno de sus componentes; el humano; facultad de la que carecen los sistemas biológicos y mecánicos. En este sentido, el cambio en las organizaciones no tiene que ser accidental, sino deliberado y planificado ". (189)

EL ISOMORFISMO. - Este concepto interviene para poner de relieve las estructuras y los procesos básicos comunes a todos los sistemas; el concepto ha permitido utilizar las categorías de la teoría ge-

(188) Campero, Gildardo. Op. Cit. pág. 30 y 33 (síntesis)

(189) Ibidem pág. 9 y 10.

neral de sistemas en el campo de la Administración, y desarrollar modelos para el estudio, análisis, reforma o creación de sistemas, los cuales permiten entender mejor la relación entre las diferentes partes que forman un todo y entre éste y su ambiente ". (190).

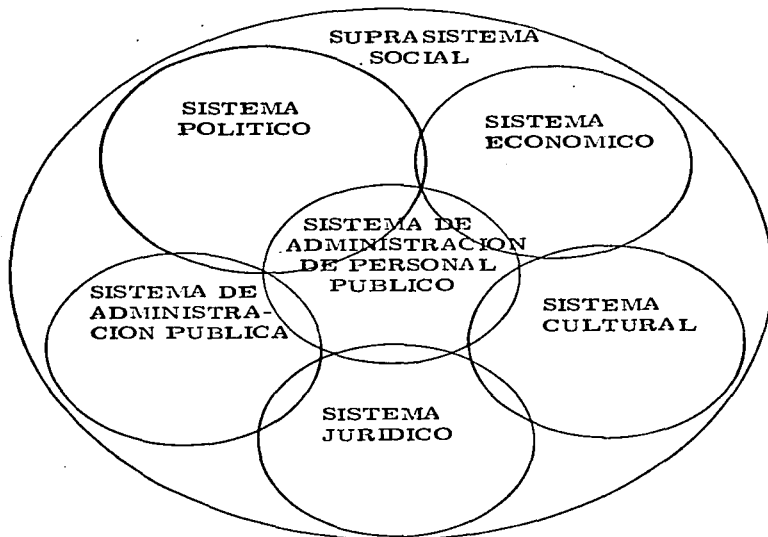
En matemáticas se entiende por isomorfismo, dice Kolman (191) " una relación entre dos sistemas, en la cual, determinadas relaciones entre los objetivos de un sistema corresponden a determinadas relaciones entre los objetivos del otro, e inversamente; por ejemplo la relación entre los números reales y los puntos de una recta orientada. "

(190) Campero, Gildardo. Op. Cit: pag. 9

(191) Kolman, E. Qué es la cibernética. Editorial Siglo XX Buenos Aires . 1974. pág 45.

4.- LA SOCIEDAD, LA POLITICA, LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO, COMO SISTEMAS.

Para el desarrollo de este punto, se parte del sistema social, convencionalmente el sistema mayor, -el más incluyente, según lo expresa Easton-, dentro del cual está inserto, entre otros, el sistema político, mismo del que, la Administración Pública como sistema, forma parte y dentro del cual está comprendido el Sistema de Administración de Personal Público, que a su vez, está integrado por otros sistemas convencionalmente denominados subsistemas, los cuales son analizados en el Capítulo II de la Segunda Parte de este Trabajo.



A) EL SISTEMA SOCIAL

Easton (192) expone que "la sociedad es el sistema social - más incluyente que abarca todas las interacciones sociales de las perso - nas..... y todos los sistemas sociales se componen de interacciones entre personas y esas interacciones forman las unidades básicas de dichos - sistemas. Además, el mejor modo de comprender el status teórico de un sistema,.... es comenzar con el sistema social más incluyente que conocemos: la sociedad.

"Sea cual fuere el modo como definamos este término - (sociedad) para fines sustantivos, por lo menos incorpora dentro de sí a todos los demás sistemas sociales y, en consecuencia, designa el su - prasistema más abarcador e inclusivo en el que participa un grupo o - grupos de personas. En este sentido, la sociedad constituye un tipo - único de Sistema Social.

" El concepto de sociedad llama la atención sobre la gran masa de interacciones sociales no organizadas conceptualmente, que podríamos percibir si abarcáramos con una mirada, literalmente, la totalidad de la sociedad".

" En su empeño por alcanzar los objetivos o metas desca - das.... el sistema social procesa insumos que provienen del medio - ambiente en forma de autoridad legal y política, mano de obra, finan -

(192) Easton, David. Esquema para el análisis político, Amorrortu. Buenos Aires. 1969. p. 63,65,66 y 76.

ciamiento, equipo, información, tecnología, etc.... transformándolos en productos que emite en forma de decisiones, políticas, acciones, bienes, servicios, para ser absorbidos total o parcialmente por el ambiente.

"Muchos de los insumos que absorbe del ambiente, son productos de otros sistemas. A su vez, muchos de los productos que la organización emite, pasan a formar parte de los insumos de otros sistemas (y parte) son absorbidos por la misma organización, para su propio desarrollo". (193)

Un sistema social, dice Parsons (194) "-reducido a los términos más simples-consiste en una pluralidad de actores individuales que interactúan entre sí en una situación que tiene, al menos, un aspecto físico o de medio ambiente, actores motivados por una tendencia a obtener un óptimo de gratificación (*) y cuyas relaciones con sus situaciones -incluyendo a los demás actores- están mediadas y definidas por un sistema de símbolos culturalmente (**) estructurados y comparados.

(193) Easton, David. Op. Cit. p. 30.

(194) Parsons, Talcott. El Sistema Social. Editorial Revista de Occidente. Madrid. 1966. pág. 25, 43-46 y 57 (Síntesis).

(*) El aspecto gratificacional, explica, se refiere al "contenido" de su intercambio con el mundo de objetos; "lo que" obtiene el actor en su interacción con el (mundo) y lo que le cuesta.

(**) La cultura es transmitida; constituye una herencia o una tradición social: es aprendida; no es una manifestación, como contenido particular de la constitución genética del hombre; es compartida. En este sentido, la cultura es, de una parte, un producto de los sistemas de interacción social humana, y, de otra, una determinante de esos sistemas.

Así concebido, un sistema social es solo uno de los tres aspectos de la estructuración de un sistema total concreto de acción social. Los otros dos aspectos son los sistemas de la personalidad de los actores individuales y el sistema cultural que se establece en sus acciones. Cada uno de estos tres sistemas tiene que ser considerado como un foco independiente de organización de los elementos del sistema de la acción, en el sentido de que ninguno de ellos es teóricamente reducible a los términos de ninguno de los otros dos, ni a una combinación de ellos. Cada uno es indispensable para los otros dos, en el sentido de que sin personalidades y sin cultura no existiría ningún sistema social.

Supuesto que un sistema social es un sistema de procesos de interacción entre actores, la estructura de las relaciones entre los actores en cuanto que implicados en el proceso interactivo, es esencialmente la estructura del sistema social. El sistema es una trama de tales relaciones.... y la participación de un actor en una relación interactiva de este tipo es, para muchos fines, la unidad más significativa del sistema social.

La participación tiene, a su vez, dos aspectos principales:

- El aspecto posicional en que el actor en cuestión se encuentra "localizado" en el sistema social, en relación -

con otros actores, lo cual puede ser llamado su "status" que es su "lugar" en el sistema de relaciones considerado como una estructura, la cual es un sistema pautado de partes.

El aspecto de proceso, que es lo que el actor "hace" en sus relaciones con otros considerado en el contexto de su significación funcional para el sistema social, que puede ser llamado su "rol" o papel. (*)

"Las relaciones interactivas, analizadas dentro de los términos de status y roles, tienen lugar, en sistemas, Para que uno de estos sistemas constituya un orden persistente o desarrolle un proceso ordenado de cambio por etapas, tienen que darse ciertos pre-requisitos funcionales. Una breve exposición de estos pre-requisitos funcionales, proporcionan la base para un análisis más amplio de los puntos de referencia para analizar la estructura de los sistemas sociales.

"Desde la perspectiva de cualquier integración de la acción, como el sistema social, existen a su vez dos aspectos de esta interrelación recíproca con cada uno de los otros. Primero, un sistema social no puede estar estructurado de manera que sea radicalmente incompatible con las condiciones de funcionamiento de sus actores individuales componentes, en cuanto organismos biológicos y en cuanto per

(*) papel o rol, como sinónimos.

sonalidades, o con la integración relativamente estable de un sistema cultural. Segundo, el sistema social, a su vez, en ambos frentes, de penden del requisito mismo del "apoyo" proporcionado por los otros sistemas".

" Desde el punto de vista del funcionamiento del sistema social, no son las necesidades de todos los actores participantes las - que tienen que ser comprendidas, ni todas las necesidades de uno cual quiera de ellos, sino solo una proporción suficiente de una fracción su ficiente (muestra social) de la población".

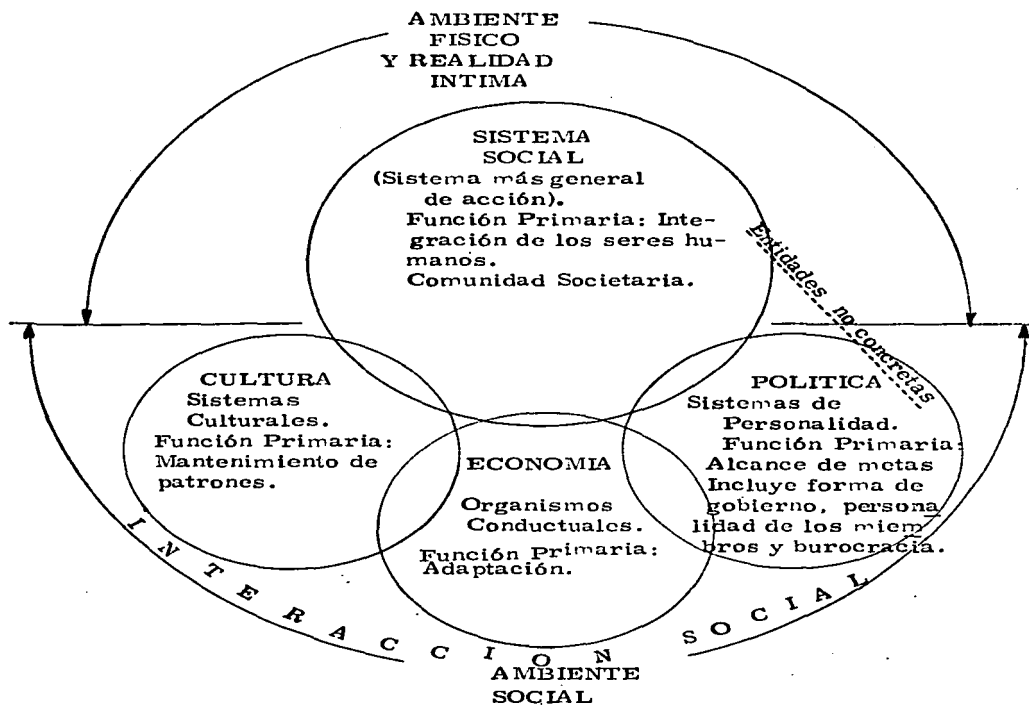
En otra de sus obras, Parsons (195) después de definir - la sociedad "como el tipo de sistema social que se caracteriza por el más alto nivel de autosuficiencia en relación con su ambiente, incluyen do otros sistemas sociales" agrega: "No obstante, la autosuficiencia to tal sería incompatible con la posición de la sociedad como subsistema de acción. Cualquier sociedad depende, para su continuación, como sis tema, de los insumos que recibe mediante intercambios con los siste-
 mas ambientales.

" La autosuficiencia en relación con el ambiente signifi- ca estabilidad en la relación de intercambio y capacidad para controlar éste, en interés del funcionamiento de la sociedad.

(195) Parsons, Talcott. El Sistema de la Sociedad Moderna. Trillas. México. 1974. pág. 13-14, 16-18 y 21 (síntesis).

ESQUEMA CONCEPTUAL

DEL SISTEMA SOCIAL Y SUS SUBSISTEMAS DE ACCION, SEGUN PARSONS



Considera Parsons a los sistemas sociales como constituyentes del sistema más general de acción, siendo los otros elementos constitutivos primarios los sistemas culturales, los sistemas de personalidad y los organismos conductuales. "Los cuatro se definen de manera abstracta en relación con la conducta concreta de la interacción social; tratamos los tres subsistemas de acción distintos del sistema social como constituyentes de su ambiente".

" Este empleo es poco habitual, sobre todo en el caso de las personalidades de los individuos; se justifica plenamente en los contextos, pero a fin de comprender lo que sigue, es esencial recordar que no concebimos aquí el sistema social ni el de personalidad (el político) como entidades concretas.

" Las distinciones entre los cuatro subsistemas de acción son funcionales y las establecemos de acuerdo con las cuatro funciones primarias que adscribimos a todos los sistemas de acción: mantenimiento de patrones (cultura), integración (sistema social), alcance de metas (política) y adaptación (economía).

Uno de los principales problemas de integración de un sistema de acción lo representa la coordinación de sus unidades constitutivas, o sea, en primer lugar, los seres humanos; aunque para ciertos fines, las colectividades pueden tratarse como actores. Por tanto, atribuimos al sistema social la supremacía en la función de integración.

" La prioridad en el mantenimiento de patrones -y en el cambio creativo de patrones- la atribuimos al sistema cultural. Mientras que los sistemas sociales se organizan basados primordialmente en la constitución de relaciones sociales, los sistemas culturales se ordenan en torno a las características de complejos de significado simbólico- los códigos de acuerdo con los que se estructuran, los conjuntos particulares de símbolos que utilizan y las condiciones de su empleo mantenimiento y cambio, como partes de sistemas de acción.

" Hay dos sistemas de la realidad que son ambientales para la acción en general y no constituyentes de la acción en el sentido analítico que empleamos. El primero de ellos, el ambiente físico; el segundo la realidad íntima.

" Consideramos que los ambientes sociales son "abiertos" y participan en un intercambio continuo de insumos y productos con sus ambientes. Además, los concebimos como interiormente diferenciados en varios órdenes de subcomponentes que también participan continuamente en procesos de intercambio.

" Los sistemas sociales son los constituidos por estados y procesos de interacción social entre unidades actuales.

" La estructura de los sistemas sociales pueden analizarse de acuerdo con cuatro tipos de componentes independientemente va-

riables: valores, normas, colectividades y papeles. Los valores tienen supremacía en el funcionamiento de conservación de patrones de los sistemas sociales. Las normas, cuya función primordial es integrar sistemas sociales, resultan específicas de ciertas funciones y ciertos tipos de situaciones sociales. Las colectividades representan el tipo de componente estructural que tiene supremacía para alcanzar metas.

" Consideramos que un rol o papel, el tipo de componente estructural que tiene supremacía en la función de adaptación, define la clase de individuos que por medio de esperanzas recíprocas participan en una colectividad dada.

" Así, el subsistema de mantenimiento de patrones se ocupa particularmente de las relaciones de la sociedad con el sistema cultural y, en esa forma, con la realidad final; el subsistema de alcance de metas o la forma de gobierno (constitución política), a las personalidades de los miembros individuales; el subsistema de adaptación o la economía, al organismo conductual y, por medio de él al mundo físico.

" Dentro de este marco, el núcleo de una sociedad como sistema social representan el cuarto componente: un subsistema social como de integración para los sistemas de acción en general. Al subsistema de integración de una sociedad lo denominaremos comunidad socialitaria".

B) EL SISTEMA POLITICO.

Con anterioridad, en lo referente al sistema social, han sido expuestas las concepciones de Easton y Parsons, que tienen como denominador común, el considerarlo como el más incluyente, que abarca todas las interacciones sociales (relaciones) de una pluralidad de actores.

Al desarrollar su idea, Easton enuncia que "cualquier otro sistema social, inclusive el político, se limita a aislar algunos aspectos del comportamiento total, y en consecuencia, tiene que ser de naturaleza analítica, . . . y que. . . la política se interpreta como un sistema conceptualmente distinto de los otros sistemas de la sociedad, así como que, las demás interacciones sociales de individuos y grupos que quedan fuera del sistema político, se pueden llamar el ambiente en que existe." (196)

Al referirse a las interacciones políticas, hace notar que lo que las distingue de todas las demás interacciones (relaciones) sociales, "es que se orientan predominantemente hacia la asignación autoritaria de valores; conducta que se refiere sólo a un aspecto de las interacciones en que intervienen las personas físicas de una sociedad. El sistema político societario que se conviene llamar ESTADO, en el que el uso de la fuerza, legítimamente, está en forma exclusiva en manos de quienes actúan en nombre de toda la sociedad." (197)

- (196) Easton, David. Esquema para el análisis político. Amorrortu. Buenos Aires. 1959. pag. 76 y 78.
 (197) Ibidem. pag. 79, 85 y 88.

Hay tal vez dos diferentes clases de sistemas: unos, los sistemas de miembros que comprenden a la persona concreta y total como entidad básica, y los otros, los sistemas analíticos, referidos solamente a las interacciones abstractas en que participan personas, interacciones que han sido separadas de la trama total de conducta de que forman parte.

Un sistema (como el político) es analítico. Todos los sistemas sociales (en este nivel jerárquico sistémico) deben interpretarse como de carácter analítico.

Por definición, cualquiera que sea el tipo de sistema que se considere, su modo característico de conducta como sistema político -en contraste, por ejemplo, con un sistema económico o religioso- dependerá de la capacidad del sistema para adjudicar valores en la sociedad y lograr su aceptación. Estas dos variables o conjuntos de variables principales -la conducta relacionada con la capacidad de tomar decisiones relativas a la sociedad, y a la probabilidad de que sean aceptadas con frecuencia por la mayoría de los miembros, como autoritarias- constituyen las variables esenciales.

El miembro del sistema político (Estado) puede ser ciudadano, . . . gobernante o gobernado; puede actuar individualmente como parte de un agregado (élite política o público), o bien, como miembro de un grupo (asociación, legislatura o partido).

El concepto de miembro de un sistema político no se refiere a toda la persona biológica ni a todas sus interacciones: es una categoría analítica que selecciona o abstrae sólo aquellos aspectos de su conducta más o menos directamente relacionados con las asignaciones autoritarias de valores en la sociedad. En consecuencia, el concepto de miembros de un sistema político identificará en forma colectiva a las personas de una sociedad en el desempeño de sus roles políticos". (198)

Como lo concibe Easton, el análisis sistémico del sistema político, arranca en general de la concepción de la vida política como un conjunto delimitado de interacciones, enclavado en otros sistemas sociales y rodeado por ellos, y a cuya influencia está constantemente expuesto.

Los conceptos principales que maneja para analizar la vida política en el marco sistémico, son los de sistema, ambiente, retroalimentación, demanda (insumo), respuesta (producto), límite, tensión, persistencia, y adiciona: "el análisis sistémico obliga a dirigir la atención a los procesos vitales mismos del sistema político, más que a las estructuras o procesos particulares que hacen viable un

(198) Easton, David. Esquema para el análisis político. Amorrortu Buenos Aires 1969 pag. 64, 89 y 138.

tipo determinado de régimen. El análisis sistémico orienta hacia los procesos comunes a todos los sistemas políticos que les permiten enfrentar, con éxito, las tensiones que amenazan destruir la capacidad de una sociedad para sostener un sistema político, de cualquier especie que fuera. El análisis sistémico busca, pues, una teoría que explique la capacidad de un sistema para persistir, no para mantenerse en el sentido en que esto se suele entender; busca una teoría de la persistencia, no del automantenimiento o equilibrio. El análisis sistémico está destinado a esclarecer las consecuencias correspondientes a la supervivencia continuada de alguna forma de vida política. En este sentido, se opera en el nivel más elemental de análisis". (199)

El sistema político, para Easton (200) "Es un sistema - que se fija objetivos, se autotransforma y se adapta de manera creativa. Consta de seres humanos que pueden prever, evaluar y actuar - constructivamente para evitar las perturbaciones del ambiente. A la luz de sus objetivos, procurarán modificar cualquiera de ellas, que - según se supone, puede producir tensión. Es posible amoldar las - demandas y el apoyo a los fines y deseos de los miembros en la medida en que lo permitan los conocimientos, recursos e inclinaciones - presentes".

(199) Easton, David. Op. Cit. pag. 48-49, 115-128 y 129 (síntesis)
(200) Ibidem. pag. 182.

Cuando Easton aborda el concepto "límite" del sistema político, lo hace en los siguientes términos: " un sistema de interacciones sociales, suele estar tan esparcido a través de toda la sociedad, que resulta muy difícil acomodar a esas acciones tomadas en conjunto, la misma imagen que aplicamos sin inconvenientes a sistemas biológicos y físicos. No es necesario que un sistema de interacción social abarque todas las acciones de la persona o grupo; por lo común ello no sucede.

" Naturalmente, si pensamos en una organización específica, por ejemplo un partido o un grupo de intereses, atribuir un límite específico a cada una de estas organizaciones no desborda nuestra capacidad de imaginación. Por lo menos podemos imaginar que tomamos a todos los miembros identificados con estas organizaciones y los colocamos dentro de un edificio.

" Nos consta, empero, que las acciones políticas no se producen exclusivamente dentro de dichas estructuras con objetivos bien definidos. Gran parte de ellas se dan en otros contextos, ajenos por completo a una organización política. Es posible, además, que las personas actúen en roles políticos con intermitencias, mientras lo hacen a la vez en un plano económico o religioso.

"El hecho de que, empíricamente hablando, un sistema de interacción política no pueda, sin mezclarse con otros sistemas sociales, ser encerrado dentro de una línea trazada en un mapa ni colocado simbólicamente dentro de un sobre que lo separe de manera inequívoca de otros sistemas de interacción social, no reduce la utilidad del concepto de "límite" como instrumento analítico. Solo obliga a reconocer que los límites físicos no son el único modo empírico de separar sistemas.

"Al pasar de un sistema a otro (o de un sistema a su ambiente) no se atraviesa ninguna línea concreta; no obstante, la experiencia da sentido real a la existencia de un límite entre el sistema político y los demás sistemas de una sociedad. Cuando se pasa de un ambiente estrictamente religioso o familiar a otro (como el político), se prevé que las reglas de conducta cambiarán en alguna medida conocida". (201)

En cuanto al ambiente social y físico, está fuera del sistema político, pero "dentro" de la misma sociedad, como la economía la cultura y la estructura social, que son la fuente externa de influencias, perturbaciones y tensiones que repercuten sobre el sistema político. Acerca de esto, dice Easton: "Hay una gran diversidad de influencias procedentes del ambiente de un sistema político que pueden perturbar la forma en que éste desempeña sus tareas y además, estas influencias existen tanto si el ambiente es relativamente estable como

(201) Easton, David. Op. Cit. pág. 98, 102 y 103.

si efectúa (sus tareas) a tontas y locas.

El estado tensivo que más interesa es el tipo potencial, el que constituye una amenaza para el sistema y que pone en peligro su capacidad para sobrevivir, aun cuando no lo destruya forzosamente. - Para identificar los hechos o sucesos de un sistema o su ambiente que es de esperar se produzcan, o han producido un cambio en su funcionamiento, puede reservarse el término "perturbación". Con éste término; se hará referencia a todas las actividades del ambiente o del interior - del sistema que cabe esperar desplacen a un sistema de su pauta actual de funcionamiento.

Las perturbaciones variarán enormemente en número y diversidad; también variarán sus consecuencias, por lo que, se pueden clasificar como neutrales benignas o tensivas, según el grado en que afecten las oportunidades de subsistencia del sistema". (22)

Acerca de los insumos, Easton los identifica con demandas, necesidades, preferencias, esperanza, expectativa, deseo social, apoyo, y al respecto dice: "Las demandas son mensajes que para llegar a su destino -las autoridades, en este caso- deben poder influir a través de canales como la palabra, los medios masivos de - comunicación, la correspondencia, etc. Cualquiera que sea el grado

(22) Easton, David. Op. Cit. pag. 105, 116, 130, 131 y 151.

de diferenciación y especialización estructural de un sistema, jamás podrá ser tantos canales que su capacidad de transmitir demandas sea infinita.

"Si se averiguara el curso de una demanda al sistema, antes de ser demanda, se presenta en forma de necesidad, esperanza, expectativa o deseo social, con respecto al cual en algún momento se piensa en la conveniencia de la intervención de las autoridades. Sólo en ese momento -cuando las necesidades o esperanzas sociales se expresan como propuestas formuladas a las autoridades para que ellas -decidan o actúen- puede llamárseles demandas políticas.

"No es probable que todos los miembros expresen por igual una cierta demanda. Por su status social general, algunos individuos o grupos son más propensos a considerarse suficientemente capaces para articular una posición política; las personas que desempeñan estos roles en la estructura social y política controlarán en importante medida la cantidad de demandas presentadas al sistema. Por esta razón a estas personas (individuos o grupos) puede llamárseles 'reguladores' estructurales del volumen de demandas; son los sujetos que impiden la entrada a los canales de admisión de un sistema.

"En las sociedades modernas se les identifica como los grupos de intereses, partidos, líderes; en las sociedades tradicionales, los notables, la aristocracia y los jefes militares.

"Es evidente que con estos reguladores estructurales, el volumen o diversidad de las demandas que entren en un sistema y se muevan hacia el punto (central, autoridad), estas dependerán de las características de estos 'custodios' en las vías de entrada.

"Además de esta limitación, muchas restricciones culturales modifican el número de aspiraciones que los miembros puedan siquiera pensar en convertir en demandas.

"En todo sistema existen ciertas inhibiciones culturales acerca de las necesidades para las que un miembro considera adecuado buscar un arreglo político.

"Todos los sistemas disponen de procesos para reducir de uno u otro modo el volumen inicial de demandas que logran expresarse: la combinación de dos o más demandas en una sola, por ejemplo. Con todo, para reducir el volumen de las demandas se necesita más que esto, sobre todo en los sistemas modernos.

"La mayoría de los sistemas que sufren sobrecarga, responden aumentando su capacidad de circulación, a fin de llevar más rápido las demandas al punto (central, autoridad) en donde se convierten en productos". (33)

(33) Easton, David. Op. Cit. Pag. 166-169 (síntesis)

Al abordar lo relativo a los Productos de Sistema Político, Easton, dice que "podemos verlos como transacciones que se - desplazan del sistema al ambiente".

En todo sistema (político) se producen varias clases de hechos que repercuten en el ambiente. Podría sentirse la tentación de considerarlos a todos (esos hechos), como productos; no obstante es - preferible, como en el caso de los insumos, dar un sentido más estricto a los productos.

Se utilizará el término "producto" no para resumir todos los acontecimientos (hechos) del sistema, sino sólo para aquellos designados como asignaciones autoritarias de valores o decisiones obligatorias, y las acciones que las implementan o se relacionan con ellas.

En este sentido son ejemplos de productos los status de un orden jurídico, resoluciones y acciones administrativas, decretos, reglamentos y otras medidas políticas formuladas por las autoridades públicas, y hasta los favores y beneficios que proceden de las autoridades.

Así como los insumos son un modo de organizar y comunicar al sistema político los efectos de los cambios ambientales, también lo son los productos, pero invirtiendo el proceso. Representan un método para vincular lo que ocurre en el sistema con el ambiente por medio de la conducta singular relacionada con la asignación autoritaria de valores. Identifican y sintetizan el efecto que las acciones y hechos del tipo especificado tienen sobre el ambiente, y a veces directamente sobre el sistema mismo.

Para que los productos repercutan en el apoyo, es preciso que de un modo u otro satisfagan las demandas existentes o previstas de los miembros.

Para determinar los efectos de los productos sobre el apoyo, debe saberse qué demandas deben atenderse a fin de mantener un nivel de apoyo suficiente para persistir, con qué frecuencia debería ocurrir esto, cómo se deberían satisfacer muchas demandas.

Interesa destacar que la capacidad de un sistema para responder a una tensión, se puede ejercer mediante su creación de productos". (204)

(204) Easton, David. Op. Cit. pag. 173-175.

Un sistema puede estar expuesto de dos modos a la tensión procedente de las demandas. Por una parte si sus autoridades no están en condiciones de satisfacer en cierta proporción las demandas de los miembros (por lo menos las de los políticamente poderosos, o se resisten a hacerlo, esa situación provocará en definitiva un descontento cada vez mayor)

A su debido tiempo, si las demandas siguen siendo solayadas o desechas, la insatisfacción de los miembros que cuentan se puede extender también al régimen de gobierno. En ciertas circunstancias, algunos grupos podrían intentar apartarse de la comunidad iniciando un movimiento separatista. El fracaso del producto-como se le llamaría al resultado de la renuencia o incapacidad de satisfacer las demandas- tendería a socavar el apoyo al sistema, tipo característico de tensión. Así, las demandas tendrían importantes consecuencias para el insumo de apoyo, por lo menos en la medida en que queden insatisfechas.

La tensión debida a sobrecarga de insumo se da como consecuencia de un hecho muy simple: que ningún sistema puede aceptar y transformar en productos un número y diversidad ilimitados de demandas. Por definición, las demandas son proposiciones articuladas que se formulan a las autoridades para que lleven a cabo alguna clase de asignación autoritaria.

En algún punto, según el tipo de sistema, su estructura y cultura, habrá una sobrecarga de insumos de demandas; existe - tal posibilidad". (205)

Retroalimentación.

Suponiendo que las autoridades de un sistema deseen crear productos que regulen el volumen de las demandas o eleven al máximo el insumo de apoyo, ¿como lo lograrían?

En una palabra: para que los miembros de un sistema, incluyendo a las autoridades, puedan responder a una tensión en forma de regularla de alguna manera, ¿qué es lo que les permite, dentro de un sistema político, esforzarse en tal dirección? Esto lleva a la entraña del sistema (político) concebido como un conjunto autoregulatorio, autodirectivo, de conductas.

En términos generales, la capacidad de un sistema para responder a tensiones, emanará de dos de sus procesos centrales. La información sobre el estado del sistema y su ambiente puede ser retransmitida a las autoridades; mediante sus acciones, el sistema puede cambiar o mantener cualquier condición en que se halle. Es decir, que un sistema político está dotado de retroalimentación y de la capacidad de

(205) Easton, David. Op. Cit. pag. 164-166.

responder a ella. Mediante la combinación de dichas propiedades retroalimentación y respuesta-, un sistema puede esforzarse por regular la tensión modificando o reencauzando su propia conducta". (206)

Contenido de la retroalimentación.

¿Qué tipo de información debe obtener un sistema para responder y, en consecuencia, enfrentar la tensión? Es evidente, en primer lugar, que sus autoridades necesitarían conocer las condiciones prevalcientes en el ambiente y en el sistema mismo. De este modo - podrían actuar en prevenición de cualquier hecho que determinara el retiro de apoyo, ya sea difuso o específico.

Si las acciones se adoptaran antes de que se produjeran las circunstancias causantes de tensión, no solo tendrían las autoridades mejor oportunidad de mantener el insumo de apoyo, sino que a veces sería imperativo tomar esas previsiones.

En segundo lugar las autoridades debe tratar de informar se sobre la disposición de los miembros a prestar apoyo y sobre las demandas expresadas, al menos por los políticamente influyentes. Es - importante saber si son adictos al régimen y solidarios con la comunidad política o si están al borde de la rebelión contra ambos, y cuales son sus demandas específicas.

(206) Easton, David. Op. Cit. pag. 175-177.

En tercer lugar, deben conocer los efectos que ya surtieron los productos; pero para ello sería necesario que actuaran en obscuridad perpetua. Es preciso que exista un flujo continuo de información que vuelva a ellas, de modo que sean cuales fueren sus objetivos en materia de apoyo o de cumplimiento de las demandas, tengan conciencia de la medida en que sus productos anteriores o actuales logran alcanzar dichos objetivos.

Es importante advertir que con respecto al insumo de apoyo no se pueden dar por descontados los objetivos de las autoridades. No es necesario que éstas se muestren siempre deseosas de --alentar el apoyo a un sistema, aun cuando por lo común se identificarán con el sistema existentes, hay casos en que están interesadas en modificarlo radicalmente o en destruirlo por completo. En casos como éstos, la información retransmitida a las autoridades se emplea para socavar el orden antiguo, más que para apoyarlo.

Prescindiendo de los objetivos específicos de las autoridades, lo importante es que para alcanzarlos debe haber un flujo de información, que les sea retransmitido.

Solo fundándose en el conocimiento de lo ocurrido o de la situación actual con respecto a la demanda y al apoyo podrán dar aquéllas una respuesta que reajuste, modifique o corrija decisiones anteriores, inclusive la abstención de tomar una decisión.

Sin esta retroalimentación, la conducta sería vacilante o azarosa, y no estaría causalmente relacionada con lo ocurrido antes.

Debido, a que las autoridades son, por definición, las creadoras de productos, la retroalimentación debe volver a ellos si se quiere que resulte eficaz para enfrentar la tensión procedente de una de clinación del apoyo. La red en su conjunto, desde el punto inicial -- del producto hasta el retorno a las autoridades, se llama ciclo de retro alimentación.

La habilidad para emplear la información acumulada en la memoria, está íntimamente relacionada con el buen tino de los productos con respecto a la tensión actual.

De todos modos, es evidente que la retroalimentación desempeña un rol prominente en el modo como los miembros de un sis tema enfrentan la tensión.

Para conservar un sistema de adopción y ejecución de decisiones obligatorias, las autoridades pueden responder a un nivel bajo de apoyo mediante diversas acciones, solo limitadas por sus recursos intelectuales e inventivas.

Sin retroalimentación, estas posibilidades se desperdiciarían; solo se las podría emplear al azar; en cambio, contando con

ella, los miembros de un sistema están en condiciones de dar a sus esfuerzos una dirección y finalidad.

Por esto se ha reconocido que la retroalimentación es un fenómeno central de la conducta humana, tanto individual como colectiva". (207)

La persistencia de un sistema, su capacidad de continuar "creando" productos autoritarios, dependerá de que se consiga mantener en funcionamiento el proceso de conversión.

Esta conclusión ofrece una pauta de análisis; sugiere que deben examinarse las siguientes variables:

- 1o. la naturaleza de los insumos.
- 2o. las condiciones variables en que ejercerán una perturbación tensiva en el sistema;
- 3o. las circunstancias del ambiente y del sistema que originen ese estado tensivo;
- 4o. los modos habituales con que los sistemas intentaron enfrentar la tensión;
- 5o. el rol de la retroalimentación de información; y
- 6o. el papel que desempeñan los productos en estos procesos de conversión y enfrentamiento.

(207) Easton, David. Op. Cit. pag. 177-179.

Posibilidades de respuesta de los sistemas políticos.

Aún cuando una conceptualización sistémica no ofreciera nada más, por lo menos brinda un modelo dinámico de sistema (político). A medida que las demandas y el apoyo se desplazan a través del sistema, éste puede lograr que se haga algo. El resultado final de esta actividad adopta la forma de productos. Este flujo no es de tipo pasivo". (208)

La regulación estructural del apoyo, es tal vez la estrategia más radical. Un caso de autotransformación que contribuye a asegurar la persistencia de un sistema de formulación de asignaciones autoritarias, es aquel en que, frente al peligro de sufrir una desorganización y un caos tales que las variables esenciales ya no puedan funcionar, se opta un nuevo orden constitucional (estructura, normas y objetivos) fundamentalmente diferente del que existía antes. Es este tipo de respuesta que se llamaría regulación estructural de apoyo.

Apoyo difuso. Todo sistema dispone de medidas menos radicales que la anterior (regulación estructural del apoyo). Un sistema puede tratar de inculcar en sus miembros un alto grado de apoyo difuso(*) a fin de que, pase lo que pase, los miembros continúen vinculados a él (al sistema) por fuertes lazos de lealtad y afecto.

(208) Easton, David. Op. Cit. pag. 181- 182.

(*) Concepto de alta significación teórica; su empleo teórico deliberado fue sugerido por Talcott Parsons en el Artículo de Young, - "Approaches to the study of politics".

que siente un miembro cuando advierte que su(s) demanda(s) fue(ron) atendida(s)." (209)

Esto no significa que un sistema pueda satisfacer todas las demandas de sus miembros, algunas deben quedar forzosamente insatisfechas.

Hasta cierto punto, cuando las demandas presentadas al sistema no son atendidas, es posible que se estimule el descontento y hasta la hostilidad. Sus consecuencias se modifican siempre, no obstante por el apoyo difuso predominante que el miembro se haya -- acostumbrado a prestar. Cualesquiera sean los agravios que éste exprese sigue siendo en lo fundamental fiel al sistema.

Pero cuando un sistema desatiende en forma regular y continua las demandas mínimas que los miembros juzgan justas --que variarán según el momento histórico y la cultura-- el insumo de apoyo específico disminuye. Tendría que confiar cada vez más en los sentimientos generales de buena voluntad (apoyo difuso) abrigados por los miembros. Si la frustración sistemática de las que se estiman necesidades justas se extiende durante lapsos prolongados y no es compensada con un aumento de insumo de apoyo difuso, lleva a un grado de agotamiento del apoyo específico que debilita radicalmente al -- sistema.

(200) Easton, David. Op. Cit. pag. 170-172.

Por consiguiente, los productos pueden constituir una de las fuerzas centrales para mantener las variables esenciales de un sistema. Un solo hecho basta para revelar la relevancia de los productos: en las últimas décadas, la ciencia política mostró mayor interés, que en el pasado, por la manera en que se conforman y ejecutan las políticas públicas que se pueden concebir, como uno de los tipos de productos del sistema". (210)

(210) Easton, David. Op. Cit. pag. 172.

C) EL SISTEMA DE ADMINISTRACION PUBLICA

La Administración Pública, dice Moreno Bonett (211) "puede concebirse como un sistema.... dentro del cual operan, en jerarquías decrecientes, subsistemas que coordinadamente cooperan al logro de sus objetivos". Ello está acorde con respecto de todo lo que anteriormente, sobre el tema, ha sido expuesto, y quien desarrolla el asunto con mayor profundidad es Sharkansky (212), al utilizar las siguientes categorías analíticas: sistema de Administración Pública, medio ambiente, límite, insumos, proceso de conversión, producto, retroalimentación y estabilidad.

Al pensar en la Administración Pública como sistema, dice: "debemos acostumbrarnos a reflexionar en la pertinencia de los componentes individuales: ¿Qué implicaciones para los servicios pueden hallarse en las diversas características del proceso de conversión? - ¿Cómo responde al carácter del proceso de conversión a los insumos procedentes del medio ambiente? ¿Qué tipo de limitaciones sobre los servicios ejercen las cantidades de recursos que entran del medio ambiente al proceso de conversión?. Este tipo de cuestionario establece la importancia de la administración pública para la política, la econo-

(211) Moreno, Bonett Alberto. La Ingeniería de Sistemas. Artículo contenido en la Revista de Administración Pública No. 31-32 INAP, jul.-dic. 77 México, p. 100.

(212) Sharkansky, Ira. Administración Pública. Editores Asociados, S.A. México 1974, pág. 14-41 (síntesis)

mfa y otras caracterfsticas de su medio ambiente, que nos interesan como ciudadanos y como (politólogos).

"El sistema administrativo no es un conjunto de patrones fijos en el que los administradores inicien relaciones documentadas con su medio ambiente. El sistema es una estructura conceptual que tiene como finalidad el servir de ayuda para el estudio de la administración pública. Los insumos y la retroalimentación sugieren los tipos de estímulos que tienen probabilidades de influir en las actividades del proceso de conversión; el término servicios es simplemente un vocablo utilizado para designar la categoría de fenómenos que reflejan los resultados del trabajo administrativo. Como estructura conceptual, el sistema sirve de guía para la selección y la organización de los informes sobre la administración pública. Utilizando como guía el sistema, reuniremos información sobre conceptos que parecen funcionar como componentes de conversión, insumos, resultados o servicios y mecanismos de retroalimentación; a continuación veremos como interactúan realmente entre sí esos conceptos.

"El empleo de un método de sistemas no implica uniformidades en el comportamiento, sino que proporciona una estructura que nos ayuda a identificar las tendencias generales y las desviaciones, así como también a comprender las causas que las producen. En ciertas ocasiones, emplearemos un sistema que tenga aplicaciones generales

en las unidades administrativas. En otros casos, nos referimos a un sistema que es sólo pertinente para un número limitado de dichas unidades administrativas.

"Los enlaces entre el medio ambiente, los insumos, la conversión, los servicios y la retroalimentación pueden parecer un sistema cerrado en que los encargados de tomar las decisiones responden continuamente al efecto que hayan podido tener sobre el medio ambiente sus propias decisiones anteriores.

"El medio ambiente, los insumos, el proceso de conversión, los servicios y la retroalimentación se relacionan e interactúan unos con otros. A todo un conjunto completo de esos elementos y sus interacciones se le llama sistema administrativo. Un sistema no es simplemente la unidad administrativa contenida en el proceso de conversión. Un sistema administrativo es la combinación de la unidad administrativa con todos los elementos y los procesos que interactúan con la unidad; o sea: a) el medio ambiente dentro del que opera la unidad y es afectado por ésta; b) los insumos; c) servicios que la unidad, conectados entre sí por el d) proceso de conversión y e) los mecanismos de retroalimentación. Este tipo de sistema constituye una estructura útil para tratar temas individuales; no sólo enfoca la atención sobre una descripción simple de las partes separadas, sino también en la importancia y la relación de esas partes entre ellas, y entre ellas y su ambiente.

EL SISTEMA ADMINISTRATIVO

LOS INSUMOS DEL MEDIO AMBIENTE INCLUYEN:

a) demandas, b) recursos y c) apoyo u oposición - de los ciudadanos y los funcionarios de otras ramas del gobierno.

PROCESO DE CONVERSION

Incluye:
a) estructuras, b) procedimientos, y c) predisposiciones y experiencias - personales de los administradores.

LOS PRODUCTOS PARA EL MEDIO AMBIENTE INCLUYEN:

servicios para el público y funcionarios de otros sectores del gobierno.

RETROALIMENTACION:

representa la influencia que tienen los servicios sobre el medio ambiente, de modo que da forma a los insumos posteriores o subsiguientes.

MEDIO AMBIENTE:

incluye: a) usuarios, b) costos de bienes y servicios, y c) miembros del público y otros funcionarios del gobierno, que apoyan o se oponen a las dependencias, los administradores o los programas.

Como estructura conceptual, un sistema administrativo nos ayuda a pensar en la administración pública. No es un conjunto fijo de participantes activos y actividades y puede servir para dirigir nuestras ideas sobre sucesos universales (o sea, las generalizaciones sobre actividades administrativas de todos los gobiernos) o sobre sucesos particulares, (o sea, actividades administrativas en ciertos lugares o circunstancias).

El medio ambiente incluye a la multitud de fenómenos sociales, económicos y políticos que presentan los problemas a los establecedores de normas, y, subsiguientemente, los ayudan a resolverlos u obstaculizan sus esfuerzos en tal sentido. En el medio ambiente se encuentran: los usuarios o clientes que deben beneficiarse con una política normativa dada: un mercado que establece los costos para los grupos de intereses y los miembros del público y otras unidades del gobierno que proporcionan apoyo político -o se oponen- a una política dada. Mientras que ciertas características de un medio ambiente facilitan el establecimiento de normas y la resolución de problemas sociales, otras agravan los problemas y obstaculizan los esfuerzos que hacen los responsables para resolverlos.

Para poder examinar los sistemas que enlazan a las unidades administrativas con sus medios ambientes, es necesario establecer los límites que rodean al sistema de conversión y lo separan de

los insumos y los servicios. El proceso de conversión incluye unidades que proporcionan servicios, recaudan impuestos e imponen regulaciones. Las unidades administrativas se denominan en formas diversas: como "departamentos", "oficinas", "dependencias", "comisiones", "secciones", "servicios".

Los insumos políticos son lo que se transmite del medio ambiente al proceso de conversión del sistema administrativo, e incluyen: demandas para esas normas, recursos y apoyo, oposición o apatía hacia las acciones de los administradores. El pueblo pide artículos y servicios de educación, transportes y sanidad; además, exige que se controle el comportamiento de otras personas, ya sea por medio de la policía o de los militares. Necesita también las satisfacciones emocionales que se derivan de gestos o afirmaciones simbólicas, como, por ejemplo, la conmemoración de festividades patrióticas, étnicas o religiosas. Una "demanda" es un concepto analítico que no describe necesariamente la naturaleza de la interacción entre los ciudadanos y el administrador. Una demanda puede tomar la forma de una petición de servicios rutinaria, como la prestación de una solicitud a una oficina de beneficencia o para el ingreso a una universidad estatal; puede tratarse simplemente, de que una dependencia debe introducir un nuevo servicio, o puede ser un enfrentamiento público, con todos los ingredientes de pancartas, desobediencia civil, intervenciones de la policía y bombas lacrimógenas. Los recursos incluyen personal, capacidades, materiales,

tecnología, y dinero. El apoyo, la oposición o la apatía se revela en el grado en que una población se siente dispuesta a pagar impuestos, aceptar empleos oficiales y acatar la regulación de su comportamiento por parte del gobierno.

No solo los insumos influyen en los actos de los administradores, sino también ciertas características del proceso mismo de conversión. A esas características se las ha designado diferentemente, para poder distinguirlas de los insumos procedentes del medio ambiente. Puesto que se originan dentro del proceso de conversión, reciben el nombre de insumos internos y comprenden las estructuras formales que existen dentro de las dependencias administrativas, los procedimientos empleados por los funcionarios para tomar sus decisiones y las predisposiciones y experiencias personales de los administradores.

Entre las características que podemos hallar en el proceso de conversión, tenemos: conflictos entre las reglas formales de la organización y los valores personales de los administradores; choques entre administradores, que hagan aumentar los costos de los servicios de una dependencia; el uso, por parte de quienes toman las decisiones, de procedimientos de rutina para simplificar los insumos complejos y numerosos, y las tendencias a la rigidez frente a demandas innovadoras.

Los productos que los administradores proporcionan a su medio ambiente incluyen servicios, artículos tangibles y regulaciones

del comportamiento, además de gestos, declaraciones y actividades que confieren mensajes simbólicos a quienes tienen disposición para comprenderlos.

Mientras que el político puede suministrar al administrador los recursos necesarios y exigirle que los utilice para dar al público el servicio deseado, es el administrador el que aplica generalmente el estatuto preciso que ha sido promulgado para la legislatura o el que se encarga de prestar al público un servicio dado. Al no hacerlo así, el administrador puede ofender tanto a los ciudadanos como a los miembros electos de la rama legislativa. Esas fallas son "servicios negativos", puesto que implican privaciones a corto plazo para las personas del medio ambiente del administrador y privaciones a largo plazo para los mismos administradores.

La retroalimentación representa la influencia de servicios previos sobre las demandas, los recursos y el apoyo o la oposición (o sea, los insumos) que recibe un sistema administrativo.

Los esfuerzos previstos para fomentar el desarrollo económico pueden afectar las condiciones sociales y económicas, en modos que influyen tanto en los recursos proporcionados por los impuestos existentes como en las demandas y el apoyo de la población.

Los mecanismos de retroalimentación resultan evidentes

en la continuidad de las interacciones entre los administradores y las muchas fuentes de sus insumos y los receptores de sus servicios.

Un sistema administrativo puede alcanzar la estabilidad si sus encargados de tomar decisiones logran satisfacer las demandas y vivir de acuerdo con los recursos obtenidos correctamente; sin embargo, para los administradores, la estabilidad será cuando mucho, - una meta difícil de alcanzar. Para algunos participantes, la búsqueda de la estabilidad se verá frustrada por un medio ambiente que no sólo les proporcione metas ambiguas y variables sino también recursos y - respaldos que cambien de acuerdo con numerosos y complejos factores determinantes. Para otros encargados de la toma de decisiones, la es tabilidad es verdaderamente menos importante que un cambio de gran alcance en su dependencia y el medio que la rodea".

Leemans, (213) para quien la Administración Pública es la maquinaria gubernamental, como sistema, "que funciona dentro del sistema político, se representa por la conjunción de las dependencias burocráticas las agencias, servicios y demás así como por sus procesos internos y externos. Al igual que el sistema político, el sistema admi nistrativo se configura a su vez de muchos subsistemas."

"La sociedad (el gran sistema social o suprasistema) con tiene diversos sistemas cuyos límites-incluyendo los del sistema políti

(213) Leemans, Arne F. Cómo reformar la Administración Pública. FCE México 1977 pág. 30-37.

co y administrativo y sus subsistemas -están mal precisados traslapados y a veces diluidos.

Unos sistemas constituyen parte del medio ambiente de otros sistemas.

El hecho mismo que un sistema social incluya entradas-conversiones -salidas, enfatiza la idea de que no puede ser considerado como una unidad aislada ya que estos procesos derivan, su legitimación del (de los sistemas(s) en último análisis más amplio(s) en el que esta(n) localizado(s). Lo anterior se aplica especialmente al sistema político.

Toda organización es en buena medida, esencialmente, un sistema abierto que interactúa con su medio ambiente y está profundamente vinculado con el mismo. Las organizaciones y los procesos -institucionalizados y no institucionalizados en el medio ambiente, influyen en las operaciones internas y externas de cualquier sistema social.

La maquinaria gubernamental puede por tanto ser estudiada como un sistema, considerándolo como un subsistema del sistema político. La reforma administrativa se refiere a la reorganización de la maquinaria gubernamental en tanto que subsistema político.

Contiene a los elementos políticos (principalmente los -funcionarios políticos que son responsables de parte o de toda la inte-

gración y ejecución de actos políticos (Presidente, Secretarios, etc.) y elementos burocráticos (la burocracia gubernamental).

La maquinaria gubernamental se compone de varios sub sistemas tales como el gabinete, las dependencias centrales, etc. los cuales en conjunto forman un sistema altamente complejo. Esto lo convierte, por lo tanto, en un sistema de entradas-conversiones - salidas. Sus entradas y las de los subsistemas incluyen demandas, apoyos y - oposición, semejantes a los del sistema político en su conjunto, además del apoyo y oposición de otras partes del sistema político u otros subsistemas de la maquinaria gubernamental, respectivamente.

En diversas funciones del proceso de conversión, la maquinaria gubernamental desempeña un papel central, sus subsistemas se incluyen en estas funciones en diversos grados. Además, los insumos internos son aspectos importantes del proceso de conversión.

Las salidas se realizan a través de procesos de conversion. Estas pueden ser leyes sometidas a consideración del congreso, decisiones ejecutivas, reglamentos, programas gubernamentales, mecanismos, etc..

Para estos casos debe hacerse una distinción entre las salidas formales y las reales. Las primeras incluyen decisiones formales; las segundas, los efectos que estas decisiones tienen en la realidad

social.

Las salidas de los subsistemas de la maquinaria gubernamental son similares a las mencionadas previamente, pero también incluyen proposiciones y servicios a otras partes de la maquinaria, tales como propuestas a (Secretarios, Oficiales Mayores, Directores, etc.) al Gabinete o al Presidente; a la vez que información y servicios técnicos a otros subsistemas.

Las demandas efectuadas por el medio ambiente, explícitas o implícitas, así como los procedimientos e interacciones con la maquinaria gubernamental, pueden crear tensiones que causen una demanda para que se modifiquen las estructuras y los procesos, o bien el apoyo u oposición a tales cambios. Esto se aplica también a los sub sistemas de la maquinaria.

Influencia del medio ambiente. Las salidas (de los procesos) que están dirigidas hacia la reorganización de estructuras y procesos se convierten en respuesta (o en apatía) de diversas partes o unidades de la maquinaria y de los individuos incorporados a la organización.

Los factores principales en la relación sistema-medio ambiente, codeterminan los efectos del medio ambiente en las estructuras y procesos organizacionales:

a) El grado de apertura de la maquinaria gubernamental en tanto que sistema con respecto a sus diversos subsistemas.

b) El tipo de medio ambiente.

La Maquinaria gubernamental.

La medida en que el cambio espontáneo o inducido de estructuras y procesos de la maquinaria gubernamental es instigado o influido por el medio ambiente dependen, en buena parte, del grado en el cual la organización ha abierto sus relaciones con su medio ambiente.

Para bien o para mal la imagen de la burocracia se expresa a menudo como un conjunto amplio y cohesivo de personas, desinteresadas del público y sin consideración de las necesidades de la sociedad. Se afirma que, particularmente los más altos niveles, prolijan y preservan valores, doctrinas y códigos que no corresponden a las amplias masas de la gente. En consecuencia, las burocracias se convierten en grupos alienados de la sociedad; se vuelven no receptivos a nuevas ideas del exterior (o del interior), y no pueden, no desean responder a las nuevas condiciones sociales así como a las demandas y oportunidades que se presentan particularmente si éstas contravienen sus propios valores e intereses. Estas limitaciones para una relación

abierta entre burocracia y sociedad son, una causa importante de iner
cia en la maquinaria gubernamental.

Los siguientes factores, pueden influir en la apertura de la burocracia hacia las condiciones y demandas sociales, y consecuent
temente, generar su habilidad y disposición para inducir o sostener - los cambios necesarios en la maquinaria gubernamental.

- a) El predominio de uno o varios grupos sociales en los altos niveles de la burocracia. Si dicho(s) grupo(s) es (son) limitado(s), muy probablemente tendrá efect
os adversos hacia la apertura de la maquinaria gu
bernamental.

Esto se aplica igualmente a clases sociales elevadas o a un partido político único o a militares. Una com
posición plural tendería a promover la apertura de la burocracia.

- b) La profesionalización del servicio civil se considera generalmente como un incremento de influencias ex
ternas sobre la organización, sobre sus políticas sus
tantivas, y sobre sus estructuras y procedimientos. Los profesionales jóvenes incorporan nuevos conocim
ientos e ideas a la maquinaria gubernamental. Más aún, los profesionales, dentro de la organización, a menudo conservan contacto intenso con colegas de

otras áreas, lo cual puede promover la influencia externa.

- c) Un sistema de reclutamiento y de promoción con el cual se ingresa al servicio civil a temprana edad y del cual se hace una carrera, tiende a impedir la infiltración de nuevas ideas relacionadas con estructuras y procedimientos organizacionales. Por otra parte, si los servidores públicos son incorporados en distintas etapas de la carrera y a diferentes niveles de la jerarquía del servicio, esto fomentará nuevas ideas relacionadas con políticas sustantivas y su implementación, a la vez que en relación con estructuras y procedimientos organizacionales.
- d) La indoctrinación consciente e inconsciente puede originar cierto tipo de conducta de grupo en la maquinaria gubernamental o en partes de la misma.
- e) La mayoría de las burocracias gubernamentales están marcadas por una fuerte estructura jerárquica que no solo inhibe las iniciativas de reforma sino que construye seriamente al grado en que dichas iniciativas llegan a los niveles superiores. Si los altos grados políticos y los burocráticos simpatizan con las

ideas innovadoras y están dispuestos a iniciar reformas, una estructura jerárquica tenderá a favorecer la implementación del cambio inducido.

En general, se puede afirmar que la apertura de un sistema a su medio ambiente le permite tomar ingredientes del mismo, previniendo de esta manera la entropía.

El medio ambiente

- medio ambiente estático
- medio ambiente plural y diferenciado
- medio ambiente participativo
- medio ambiente turbulento.- Ambito de turbulencia en el cual los procesos dinámicos que generan variables importantes en los componentes organizacionales, se generan en el propio entorno.... Las propiedades dinámicas no se presentan simplemente como la interacción de los componentes organizacionales, sino también del propio campo.

Un medio turbulento implica una multitud de organizaciones interactuantes, lo que es característico de un medio plural y diferenciado. Más aún, la turbulencia significa que el campo (y el medio ambiente)

están en movimiento. Si se aplica a la maquinaria gubernamental, un medio ambiente turbulento puede referirse al ámbito político integral, social y posiblemente económico de la maquinaria."

El Lic. Campero (214) al desarrollar lo concerniente al Sistema de Administración Pública expone: "constituye un sistema - abierto y por lo tanto, debe afrontar los problemas generados por su exposición a influencias procedentes del sistema mayor, o sea el sistema sociopolítico, económico y cultural.

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

"El principal componente del sistema administrativo puede ser entendido como un gran transformador o procesador de recursos -

(214) Campero, Gildardo y Vidal, Héctor. Compiladores. Teoría General de Sistemas y Administración Pública. Editorial Universitaria Centro Americana. San José, Costa Rica, 1977. pág. 254-264 (Síntesis).

(insumos) a productos finales que van al medio ambiente. Una "caja negra" dentro de la cual....se realizan ciertos procesos de conversión de insumos a productos.

Esta "caja negra", cuyas fronteras son convencionales, se relaciona con el medio ambiente social, político, económico y cultural, por medio de una o múltiples entradas. Estas entradas dan acceso a ciertos recursos -insumos- del medio ambiente. A su vez la "caja negra" tiene una o múltiples salidas, por las que se "exportan" ciertos productos.

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

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

" La retroalimentación del sistema administrativo permite

medir sus resultados, en términos por lo menos de tres variables: su eficiencia o sea la relación entre los insumos requeridos y los productos elaborados; su eficacia, referida al mayor o menor logro de los objetivos y, desde el punto de vista jurídico-constitucional, en términos de la mayor o menor observación de las normas o instituciones establecidas.

La Administración Pública puede ser estudiada con el mismo enfoque.... En este caso, los elementos componentes del sistema presentan las siguientes características.

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

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

Las distintas características del medio ambiente, que fa

cilitar o entorpecen el establecimiento de ciertas normas y políticas para la resolución de los problemas sociales, son sus restricciones.

Los insumos.

Con ellos se transmiten los estímulos o las demandas - del sistema administrativo, e incluyen: la fundamentación legal y la interpretación política de dichas demandas; los recursos humanos, materiales y financieros que se autorizan para su atención; y la oposición, apatía o apoyo hacia las acciones de los administradores encargados de los distintos procesos.

Los grupos sociales demandan servicios públicos y bienes de consumo para su propio uso, tales como: servicios de educación, - transportes, sanidad y demás; exigen que se controle el comportamiento de otras personas y que se les defienda de intervenciones que violen sus garantías jurídicas. Una demanda constituye un concepto analítico genérico, que no describe necesariamente la naturaleza de la interacción que se produce entre los ciudadanos y el administrador público. Una demanda puede tomar a veces la forma de una rutinaria solicitud de servicios (como la presentación de una solicitud de inscripción a un hospital o de ingreso a una universidad estatal); asimismo, puede llegar a presentarse como una inconformidad o una impugnación en sus posibles y variadas manifestaciones sociales (incluyendo una protesta multitudinaria, con su secuencia de pancartas, y desordenes urbanos).

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

La población y los grupos de presión no son los únicos generadores de demandas para el sistema de la administración pública. Hay otros órganos del poder público que representan demandas a los administradores, en forma de leyes, instrucciones, solicitudes y críticas e incluso meras opiniones del Titular del Ejecutivo, de los legisladores o de los Ministros de la Suprema Corte.

Los demás órganos gubernamentales apoyan, asimismo, apoyo y recursos oposición o rechazo, en la forma de asignación o no, de fondos y de prestación o no de colaboración. Estos insumos gubernamentales no son necesariamente de tipo formal, ni aun explícito, y su estudio es un campo abierto a la sociología y la psicología burocráticas.

Los procesos de conversión.

No sólo los insumos externos influyen en los actos de los administradores sino también ciertas características internas de la "caja negra" o sea de la unidad donde se dan los procesos de conversión. Por ello, a esas características se les ha designado de un modo

diferente, para poder distinguirlas de los insumos procedentes del me
dio ambiente.

Puesto que se originan dentro del proceso de conversión,
reciben el nombre de insumos internos y comprenden:

- las estructuras formales que existen dentro de las -
dependencias administrativas.
- los procedimientos empleados por los funcionarios
para tomar sus decisiones, y
- las predisposiciones (actitudes), experiencias y cono
cimientos (aptitudes) de los propios administradores.

Los procesos de conversión no solo transforman los insu
mos en productos sino que, en ocasiones, pueden tambien inhibir y reo
rientar las prioridades recibidas como insumos.

Las estructuras.

Entre otras estructuras o subsistemas, destacan:

- a) las de dirección que se componen:
- de los estratos encargados de la toma de decisiones;
de los mecanismos jerárquicos que traducen esas de
cisiones en políticas, programas, metas, proyectos
e instrucciones concretas.

- de los estratos o subsistemas formales e informales de comunicación y de control, tanto interno como de relaciones con el medio ambiente.
- b) las de conversión que se encargan de las funciones sustantivas de la administración, traduciendo continuamente sus insumos en productos finales para el medio ambiente (educación, asistencia médica, seguridad, etc)
- c) las de mantenimiento, que tienen encomendado el abastecimiento adecuado, suficiente y oportuno de las distintas clases de recursos necesarios para que funcionen efectivamente, las estructuras de conversión (pre supuesto, adquisiciones, recursos humanos, información, estadística, base legal, contabilidad, etc).
- d) las de adaptación, que, al institucionalizarse se imprimen en un mayor grado de discrecionalidad y de flexibilidad a las demás estructuras, permitiéndoles hacer frente, en forma oportuna y sistemática, a las tensiones que se generen dentro y fuera del sistema (programación, reforma administrativa, etc.)

Los procedimientos.

Los métodos y los procedimientos son también de una gran importancia para propiciar o reducir la efectivi

dad en el cumplimiento de las decisiones que se generan en los distintos órganos administrativos, cualesquiera que sean las estructuras a que pertenezcan.

Los procedimientos no solamente deben procurar el adecuado cumplimiento de la intención original, sino que debe procurarse que ésta se logre tan económica y prontamente como sea posible.

Cuanto más crece la Administración Pública, más especializada se torna. En muy pocas ocasiones una sola persona asume la completa responsabilidad de una decisión, un método y una acción, aun en el área más aislada de la Administración. Comúnmente, la ejecución de una actividad requiere la coordinación de varios departamentos de una dependencia, o tal vez, de dependencias separadas. Los métodos de ejecución se tornan, por consiguiente, más complejos y requieren de más tiempo. Y mientras más complejos y absorbentes se vuelven, son tanto más difíciles de resolver los problemas de control y efectividad.

Actitudes y aptitudes.

Los recursos humanos se encuentran en el centro mismo de la Administración Pública. Una administración creciente demanda más personal; mientras más compleja se vuelve, demandará más personal especializado. Este personal puede no siempre estar disponible, y entonces se vuelve -

necesario contar con programas extensivos (e intensivos) de adiestramiento.

Aun en el caso, de que dicho personal pueda estar disponible, el servicio público debe competir en el área de los recursos humanos (frecuentemente en términos desfavorables) con los sectores comercial, industrial, profesional y educacional privado, y la brecha entre la disponibilidad y la demanda muy pocas veces es satisfecha adecuadamente. Además de que los recursos existentes son limitados, estos no siempre son usados en la forma más provechosa.

La eficacia en la gestión de los negocios públicos depende primordialmente de la capacidad de las personas empleadas por el Estado. El mejoramiento de la organización (estructuras) y de los métodos y los procedimientos resulta ineficaz si el personal correspondiente no reúne las debidas condiciones de competencia.

Cualquier plan de Reforma Administrativa necesita inexcusablemente, para lograr resultados satisfactorios, ir acompañado de una nueva actitud y una acrecentada aptitud por parte de los funcionarios públicos. La administración de personal debe tener la más alta prioridad en cualquier programa de Reforma Administrativa. Un personal competente es la condición sine qua non de un servicio público

eficaz. El conocimiento de las actitudes y aptitudes es pues, con el estudio de las estructuras y los procedimientos, una parte sustancial del análisis de los procesos administrativos.

Algunas de las características actitudinales negativas que se pueden encontrar en los procesos de conversión, serían: conflictos entre las reglas formales de la organización y los valores personales de los administradores, disputas entre ellos, que aumentan los costos de los servicios de una dependencia; uso inmoderado, por parte de quienes toman decisiones, de procedimientos de rutina para simplificar las demandas más abundantes o complejas y tendencias a la rigidez frente a las demandas que presentan elementos innovadores.

Para tener recursos humanos (personal) que sepa hacer el trabajo, son necesarios buenos procedimientos de reclutamiento y selección, que proporcionen gente idónea y capacitada, completando la tarea con buenos programas de enseñanza para los empleados de servicio.

Pero el problema central de la moderna administración de personal es lograr que el empleado quiera cumplir su tarea con la máxima eficiencia y coordinadamente con los demás.

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

justas aspiraciones humanas. (Citado de Duhalt Krauss. La administración de personal en el Sector Público. Un enfoque sistémico IAP México 1972. pág.17)

Los productos.

Los productos que el sistema administrativo proporciona a su medio ambiente incluyen diversos servicios y bienes tangibles, así como normas que regulan el comportamiento social en general, además de la información, las declaraciones y otras actividades que significan mensajes especializados que se dirigen a quienes tienen disposición para comprenderlos. A la población en general el sistema administrativo le brinda la satisfacción de algunas de sus necesidades materiales, informativas y simbólicas. El propio sistema provee también directamente de recursos tales como información y asesoramiento técnico a los funcionarios de otras unidades del gobierno. Cuando estos bienes y servicios no cumplen los objetivos propuestos, el sistema administrativo genera descontento en el medio ambiente. Estas fallas son entonces consideradas como servicios negativos e influyen en la generación de nuevas demandas o en el aumento de intensidad de las mismas.

La retroalimentación.

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

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

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

D) EL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO FEDERAL

En la nota preliminar del presente capítulo, dije que el enfoque de sistemas es empleado en este trabajo debido a que ayuda a macro y micro visualizar un fenómeno, y por que contribuye a que se tenga una estructura mental concreta que coadyuva a interpretar la fenomenología específica, en este caso, de la Administración de Personal al Servicio del Estado.

Al ser concebida la Administración de Personal Público Federal como una pequeña parte del suprasistema social -el más incluyente, que abarca los procesos de interacción social de las personas, tanto en lo individual como en grupo-; y desmenuzado más aún, en sentido ascendente: concebida la Administración de Personal Público Federal como un convencional subsistema de un sistema mayor: el de Administración Pública Federal, el cual a su vez, es sólo un subsistema del Sistema Político, mismo que en último caso, es un subsistema de Suprasistema Social; y en sentido descendente, concebida la Administración de Personal Público Federal como un sistema administrativo -integrado por diversos subsistemas (los cuales son analizados en el Capítulo II de la Segunda Parte de este trabajo), debe entenderse que en el sistema en cuestión, tiene lugar una trama de relaciones y participación de una pluralidad de actores (específicamente trabajadores, miembros del sistema).

La participación de los trabajadores tiene dos aspectos: de status o posición dentro de la estructura formal, y de rol o papel de los mismos en los procesos. En este sentido al aislarse algunos aspectos del comportamiento social total, el Sistema de Administración de Personal Público Federal, de naturaleza analítica, se refiere a las interacciones en que participan las personas físicas que forman parte del sistema: los trabajadores al servicio del Estado.

Para efecto de un análisis general, interesaría el comportamiento, tanto del sistema administrativo como de las personas físicas que lo conforman. Del primero, funcionalmente; de los trabajadores miembros del sistema, su comportamiento social tanto en lo individual como en grupo. Los dos -sistema y miembros del sistema- considerados en sus interacciones, inmersos y rodeados por diversos sistemas y subsistemas sociales a cuya influencia están constantemente expuestos (El Sistema Político, por ejemplo). El Sistema Administrativo, con un objetivo básico y varios secundarios; los miembros del sistema, con diversos objetivos y desempeñando diversos papeles en diferentes sistemas y subsistemas sociales: en lo familiar, económico, cultural, político, administrativo, (burocrático) psicológico, jurídico y religioso; participando, además con diferentes posiciones de status en la estructura formal, enfrentando las tensiones pasiva o activamente, y sosteniendo al sistema para su persistencia, independientemente de la existencia física de sus miembros originales (supervivencia continuada del siste-

ma debida a la transformación y readaptación, originada por algunos de sus miembros).

En el sistema administrativo, las personas que lo integran, son las que tienen capacidad de actuación en lo general, y de previsión y evaluación, en lo específico. Es así como el sistema - administrativo tiene dinamismo, materializándose en la organización creada formalmente en donde los seres humanos que la integran, al mismo tiempo que coadyuvan al cumplimiento del objetivo del sistema administrativo, cumplen o tratan de cumplir sus propios objetivos - personales.

En este caso, sólo es desarrollada la parte correspondiente al Sistema administrativo, la organización formal considerada una estructura conceptual, que sirve de apoyo para estudiar y analizar la Administración de Personal Público Federal, en el sentido de interacciones de un todo integrado (estructura-funciones) en donde cada - uno de los subsistemas que forman parte del todo, están relacionados con el objetivo del sistema, de tal manera que ningún componente del mismo puede ser afectado, sin afectar a los demás.

Como estructura conceptual, el sistema administrativo u organización formal, que tiene un objetivo básico y además, otros secundarios, servirá como guía para seleccionar y organizar la información, que también conceptualmente, haga funcionar los componentes

o categorías analíticas, a fin de estar en posibilidad de conocer la interactuación, la interdependencia e interrelación, de los subsistemas correspondientes, y por ende, el funcionamiento del sistema en general.

Se estudiará el sistema de Administración de Personal Público Federal, no simplemente como la unidad administrativa, sinó nimo del proceso de conversión o sólo como un conjunto de funciones, sino como un sistema administrativo con todos sus elementos, en los ámbitos macro y microadministrativo, con la finalidad de llegar a co nocer su disfuncionalidad.

Es así como en el desarrollo subsecuente del trabajo, - propongo deba entenderse el Sistema de Administración de Personal - Público Federal, ambivalentemente, como estructura conceptual y co mo organización formal, con un objetivo definido, que forma parte de la maquinaria gubernamental (') (como uno de los subsistemas que integran un sistema mayor: el de Administración Pública Federal), el - cual en el ámbito microadministrativo, físicamente está representado por un heterogéneo conjunto de unidades burocráticas especializadas que realizan procesos definidos, (las unidades de Administración de Perso-

(') La maquinaria gubernamental, formalmente está enunciada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su Artículo primero: "La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, de seguros de fianzas, y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal".

nal, la Secretaría de Programación y Presupuesto y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado) con una finalidad englobadora, interactuando con sistemas mayores: el de Administración Pública y el Político, que a su vez, interactúan con otros sistemas de igual rango, mismos que en conjunto integran el convencional Suprasistema Social.

En principio, será configurado el sistema de Administración de Personal Público Federal en el ámbito microadministrativo, con todos sus elementos y determinados sus atributos. El sistema de Administración de Personal Público Federal, será considerado un sistema administrativo creado formalmente, complejo, probabilístico, constituido básicamente por seres humanos que coadyuvan, dirigidamente, al cumplimiento del objetivo básico y consecuentemente, de los objetivos secundarios. El sistema se considera dinámico y adaptable; influye y es influido por su ambiente político-administrativo, principalmente, y sobrevive indeterminadamente.

Como antes dije, la estructura del sistema deberá ser entendida en forma ambivalentemente: conceptualmente y como organización formal. Los subsistemas que lo integran, conceptualmente y como subestructuras formales de un orden jerárquico inferior; Las personas físicas que integran el sistema (trabajadores al servicio del Estado) están organizados en grupos, de acuerdo con el principio de división del

trabajo, con diversa jerarquía. El grupo mínimo formal de trabajo integra una Mesa; un grupo de Mesas integra la Sección; un grupo de Secciones forman parte de una Oficina; un grupo de Oficinas forma parte de un Departamento; a su vez, un grupo de Departamentos, integra una Dirección o Dirección General; un grupo de Direcciones o Direcciones Generales se encuentra en el ámbito de acción de la Oficialía Mayor o de una Subsecretaría.

Todo el conjunto antes descrito integra una Secretaría de Estado, Departamento Administrativo, Organismo, etc..., al frente del cual, una persona denominada Secretario de Estado, Jefe de Departamento o Director General, con autoridad y responsabilidad formales, desempeña un papel con peso específico político- administrativo. Por último, la integración de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, forman la Administración Pública Centralizada. Esta última, junto con la Administración Pública Paraestatal, integran la Administración Pública Federal.

Todo lo antes descrito forma el ambiente del Sistema de Administración de Personal Público Federal, en que cada dependencia u organismo tiene una jerarquía estructural-formal, tanto en el proceso total como en las actividades específicas, a fin de cumplimentar los fines del Estado y consecuentemente, sus atribuciones.

El sistema de Administración de Personal Público Federal, específicamente, está integrado por subsistemas, (conceptualmente y como organización formal), que interactúan adecuadamente o no, con sincronía o desfasadamente.

En el ámbito micro administrativo, las actividades del Sistema de Administración de Personal Público, convencionalmente son divididas en dos tipos, de acuerdo con su importancia:

- actividades-medio y
- actividades-fin (*)

Las actividades-medio, sub-divididas en actividades administrativas o de regulación, y auxiliares o de apoyo, son las siguientes:

- . Actividades administrativas o de regulación: dirección, planeación, organización, integración, control y coordinación.
- . Actividades auxiliares o de apoyo: información, estadística, mantenimiento, investigación y análisis.

(*) Las actividades-medio, como son las administrativas o de regulación y auxiliares o de apoyo, coadyuvan indispensablemente a que las actividades-fin tengan lugar. El propósito de las actividades-medio no está directamente relacionado con el cumplimiento del objetivo del sistema; sin embargo, el logro del objetivo depende del funcionamiento adecuado de estas actividades, junto con las actividades-fin. Las actividades-fin o sustantivas, están vinculadas íntimamente con el objetivo a cumplimentar por el sistema.

Las actividades-fin o sustantivas, son las que operativamente definen al sistema, tornándolo característico por su actuación específica orientada al logro del objetivo básico y de los objetivos secundarios.

En estas condiciones, los subsistemas (conceptualmente y como organización formal y funcional que forman parte del Sistema de Administración de Personal Público Federal) pueden ser jerarquizados:

- Subsistemas-medio o adjetivos, y
- Subsistemas-fin o sustantivos.

Los subsistemas-medio, también convencionalmente serán considerados de regulación y de apoyo:

- los subsistemas-medio, de regulación son los que tienen que ver con la administración del Sistema (dirección, planeación, organización, integración, control y coordinación):

Los subsistemas-medio, de apoyo, son enunciativamente a manera de ejemplo, la información, la estadística, el mantenimiento, la investigación y análisis.

Los subsistemas-fin o sustantivos que convencionalmente han sido determinados (*), a continuación se enuncian:

(*) Ver el Capítulo I de la Segunda Parte de este trabajo.

- 1.- Subsistema de Empleo
- 2.- Subsistema de Remuneración
- 3.- Subsistema de Desarrollo Institucional
- 4.- Subsistema de Relaciones Laborales
- 5.- Subsistema de Seguridad Social y Prestaciones
- 6.- Subsistema de Motivación
- 7.- Subsistema de Higiene y Seguridad Laboral

A su vez, los subsistemas-fin o sustantivos, para efecto de análisis microadministrativo, convencionalmente pueden ser considerados sistemas individuales, susceptibles de contener convencionales subsistemas (actividades) de gran importancia, que interactúan, son interdependientes y se interrelacionan con su medio:

SISTEMAS (funciones)	SUBSISTEMAS (actividades)
1.- Empleo.-	Reclutamiento, selección y nombramiento.
2.- Remuneracion.-	Análisis y clasificación de puestos.- Catálogo. Valuación de puestos.- tabulador de sueldos.
3.- Desarrollo Institucional.-	Inducción, adiestramiento, capacitación, actualización.
4.- Relaciones Laborales.-	Relaciones con el sindicato. Aplicación a casos concretos, de las normas legales y reglamentarias.

- | | | |
|-----|-----------------------------------|--|
| 5.- | Seguridad Social y Prestaciones.- | Seguros, servicios, créditos, arrendamiento y préstamos. |
| 6. | Motivación.- | Otorgamiento de premios, estímulos y recompensas.
Evaluación de méritos.
Comunicación, participación
Incentivos, promoción. |
| 7.- | Higiene y Seguridad Laboral.- | Integración de Comisiones Mixtas de Seguridad.
Prevención y protección contra accidentes.
Primeros auxilios.
Mejoramiento del ambiente laboral. |
| 8.- | Regulación.- | Dirección del Sistema, planeación, organización, integración, control, coordinación. |
| 9.- | Apoyo.- | Información. Registro, Estadística, incidencias.
Investigación y análisis. |

(Sistemas-medio)

Los subsistemas- medio y los subsistemas-fin, descritos anteriormente, endógenamente se interrelacionan, tornándose interactuantes e interdependientes, dando lugar a que el sistema de Administración de Personal Público Federal, en su conjunto, se relacione exógenamente con otros sistemas de su ambiente (el administrativo y el político, principalmente).

El objetivo básico o misión concreta del Sistema de Administración de Personal Público Federal, en el ámbito microadministrativo, a través del ejercicio de sus funciones sustantivas y funciones-me

dio, bien puede ser definido como: LA CONSECUCION Y EL MANTENIMIENTO DE PERSONAL IDONEO, APTO Y CON ACTITUD POSITIVA PARA LA DEPENDENCIA U ORGANISMO INTEGRANTE DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, A FIN DE COADYUVAR - AL CUMPLIMIENTO DE LOS FINES Y ATRIBUCIONES DEL ESTADO, GARANTIZANDO, SIMULTANEAMENTE, LOS DERECHOS LABORALES Y EXIGIENDO EL CUMPLIMIENTO DE LOS DEBERES INHERENTES A LA FUNCION PUBLICA.

LIMITE.- El límite del Sistema de Administración de Personal Público Federal, como concepto o categoría analítica, no sólo sirve para tener una idea de que el sistema administrativo existe integrado como tal, sino para indicar que las acciones y los procesos ocurren "dentro del mismo", y además, cómo los cambios del ambiente se transmiten influenciando y haciendo reaccionar al sistema, y cómo en su caso, la funcionalidad o la disfuncionalidad del sistema influyen sobre el ambiente político-administrativo.

El criterio para circunscribir el límite conceptual del Sistema de Administración de Personal Público Federal, en el ámbito microadministrativo está en función de la realidad: la unidad de administración de Personal, la Secretaría de Programación y Presupuesto, y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (unidad, dependencias y organismo) que forman parte de un sistema mayor: el de Administración Pública Federal.

La Unidad de Administración de Personal, ha cambiado de denominación, de acuerdo con las supuestas necesidades funcionales o de estructura organizativa y hasta de ideas muy particulares de los titulares de las dependencias: Dirección General de Personal, Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal, Dirección General de Recursos Humanos, Dirección de Personal, Subdirección de Personal o Departamento de Personal, que existen en cada dependencia y organismo de la Administración Pública Federal de México (*).

Todas las funciones y los procesos sustantivos del sistema de administración de personal público federal, no se producen en las organizaciones formales de referencia. Sólo parte de las funciones y procesos sustantivos se producen ahí, tales como las de empleo, desarrollo institucional, relaciones laborales, motivación, e higiene y seguridad laboral, (Las tres últimas, más bien como buen deseo que como realidad, toda vez que a estos convencionales subsistemas no se les ha dado la debida importancia).

Parte importante de las funciones y procesos del Sistema de Administración de Personal Público Federal como antes dije,

(*) Para fines de 1977, según datos de la I Reunión Macroadministrativa de Autoevaluación del Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal (Ver el inciso B del punto 2, Capítulo I, Tercera Parte de este trabajo), se dijo: "Nueve de dieciocho dependencias civiles reportaron cambios en la jerarquía de sus unidades de (personal) en este año. Todavía el año pasado funcionaban seis unidades al nivel de Departamento y una a nivel de Oficina, pero en 1977, todas ellas ostentan, al menos, jerarquía de Dirección.... lo cual..."no necesariamente puede calificarse como positivo, ya que en la mayoría de los casos se ha empezado por dar una respuesta meramente estructural a un problema que reclama, básicamente, soluciones funcionales".

tienen lugar en organizaciones diferentes respecto de la Unidad de -
Administración de Personal de las dependencias de la Administración
Pública Federal, como por ejemplo, las funciones y procesos que co-
rresponden al subsistema de remuneraciones que está a cargo de la -
Secretaría de Programación y Presupuesto; las funciones de Seguridad
Social y Prestaciones que están a cargo de un organismo descentraliza-
do: el ISSSTE; parte del subsistema de Desarrollo Institucional que está
a cargo del Centro Nacional de Capacitación Administrativa, dependien-
te del ISSSTE (para personal de base) y de la Coordinación General de
Estudios Administrativos, dependiente de la Presidencia de la República
(para el personal de confianza); parte del Subsistema de Relaciones La-
borales, que está a cargo de la Secretaría de Gobernación y del Tribu-
nal Federal de Conciliación y Arbitraje (este último, sólo para perso-
nal de base).

Objetivamente, el sistema de Administración de Personal -
Público Federal, para el ámbito microadministrativo, no puede ser encerra-
do dentro de un círculo concreto, puesto que se trata de un sistema estruc-
tural-funcional, fragmentado (componentes esparcidos en el Sistema de -
Administración Pública Federal, e inmersos en el Sistema Político). Sin
embargo, ello no reduce la utilidad del concepto límite, como instrumento
analítico que se objetiva en el conjunto de unidades que intervienen para -
cumplimentar un objetivo común, de acuerdo con las normas jurídicas en
vigor, en beneficio de un entorno natural: las dependencias y organismos
que integran el Sistema de Administración Pública Federal.

Es así como llego a la conclusión de que el límite del sistema de Administración de Personal Público Federal, no es fácilmente definible en términos espaciales, como la cáscara de una naranja; por el contrario, es flexible, un tanto transparente y hasta cambiante, dependiendo esto último de las 'reglas de juego' legales en vigor y con ello, de las actividades de la organización formal, genéricamente denominada Unidad de Administración de Personal y de las demás entidades que intervienen en el proceso de conversión del sistema en cuestión.

AMBIENTE.- El ambiente, entorno o ecología del sistema de referencia está determinado, en principio, por el Sistema de Administración Pública Federal y el Sistema Político; además por los Sistemas Jurídico, Cultural, Económico y Psicológico, que son determinantes sociales globales para la operación del sistema, que conforman una multitud de fenómenos relevantes que no están bajo el control de quienes toman decisiones en el área directiva de los fragmentados subsistemas.

Es el ambiente del sistema de administración de Personal Público Federal, la fuente externa de influencias, perturbaciones y tensiones (potenciales o efectivas) que restringen, inhiben o estimulan (facilitan o entorpecen) la actuación del sistema, con diversas consecuencias en la entrada, con respecto de los insumos, y en la salida, en relación con los productos.

En el medio ambiente están en principio, las dependencias usuarias de los productos del sistema y al mismo tiempo, de donde principalmente éste obtiene la energía necesaria para su funcionamiento: insumos tales como personal -potenciales trabajadores- y recursos materiales, tecnológicos, financieros, etc.

Es el medio ambiente, las entidades formales, a quienes se dirige el producto: personal idóneo, apto y con actitud positiva. Así mismo, es el medio ambiente en donde se encuentra el apoyo o la oposición al funcionamiento del sistema, las críticas al mismo, etc.etc..

INSUMOS.- Los insumos del sistema de Administración de Personal Público Federal, son los recursos necesarios -de carácter material, financiero, tecnológico, información, jurídico, y básicamente, personas físicas con capacidad y actitud positiva- para su operación y funcionamiento. Hay otro tipo de insumos de no menos importancia que los anteriores, los cuales a menudo son pasados por alto, creándose en esa forma, problemas graves debido a la falta de sensibilidad político-administrativa, por no tomarse en cuenta o no con todo su peso específico, las legítimas demandas de los miembros del sistema, detrás de las que hay necesidades, aspiraciones, esperanzas, expectativas y deseo de superación social. Demandas que de no ser atendidas en su oportunidad, se convierten en insumos negativos: descontento, insatisfacción, hostilidad, apatía, oposición y falta de apoyo

al sistema, mismos que de desbordar al sistema, trascienden y se convierten en insumos negativos del sistema de Administración Pública Federal y repercuten hasta el sistema político y consecuentemente, al suprasistema social.

Existen, por supuesto, los insumos "normales u operativos" tales como las directrices y las instrucciones provenientes del Sistema de Administración Pública; las peticiones rutinarias de servicios, de entidades diversas y de los propios trabajadores; las solicitudes de ingreso al sistema, las inconformidades, las impugnaciones, las críticas y el rechazo. Con todos los insumos antes enunciados, son transmitidos al sistema, los estímulos positivos y negativos para el proceso de conversión del Sistema de Administración de Personal Público Federal.

La entrada y salida del sistema de Administración de Personal Público Federal, son virtuales (formales) y prácticamente se comprenden en el concepto de "puertas" controladas para la apertura y cierre, a través de las cuales tienen lugar las transacciones (') e intercambios del sistema con el medio ambiente. Es a través de la entrada que el sistema 'importa' o recibe insumos, y a través de la salida es que "exporta" o envía insumos del ambiente del sistema.

(') Según lo hace notar Easton: Intercambio es la mutualidad de las relaciones cuando el sistema y el ambiente ejercen influencia recíproca sobre el otro. Transacción es el movimiento de un efecto en una única dirección, pasando simplemente a través de la entrada o salida ubicadas en el límite del sistema; en otras palabras, es un nexo.

La salida del Sistema de Administración de Personal Público Federal, es a través de la cual 'exporta' productos a su ambiente, concretamente a la dependencia y órganos que integran el Sistema de Administración Pública Federal. Específicamente, las Unidades de Administración de Personal de las Dependencias y entidades de la Administración de Personal de las Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, (principal procesador o procesador primario) controlan la entrada y salida del sistema. Es a través del subsistema Empleo, que el personal es 'nombrado' formalmente; la salida es también formal, o sea a través de la baja, también formal, por diversos motivos.

El sistema de Administración de Personal Público Federal 'exporta' además de personal supuestamente idóneo, con capacidad y actitud positiva a las demás unidades de la dependencia o entidad, - decisiones, información, servicios, instrucciones, propuestas, declaraciones y normas, que indefectiblemente repercuten con efectos de diversos grados, en los sistemas que conforman el ambiente. Otros procesadores del sistema, como es el caso de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se encargan de emitir el pago a los trabajadores; el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se encarga de dirimir - los problemas que surgen entre los trabajadores y los titulares de las dependencias. El ISSSTE proporciona la seguridad social y las prestaciones a que tienen derecho los trabajadores.

PROCESO DE CONVERSION.- Ahora bien, más que hablar del proceso de conversión, me referiré a los diversos y atómizados procesos de conversión que tienen lugar en la compleja "caja negra" del sistema de administración de personal público federal, en el ámbito microadministrativo, a fin de realizar las diversas tareas específicas tendentes a la transformación de los insumos en productos.

Haré referencia, en principio, al proceso primario de conversión que se da en las unidades de administración de personal de las - dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el - objeto de convertir a un ciudadano solicitante de empleo o a un profesional reclutado, en trabajadores al servicio del Estado, previo el cumplimiento de algunos requisitos formales (ver el Capítulo II de la Segunda - Parte de este trabajo); transformar a un trabajador anquilosado e ineficiente, en un trabajador apto para las actividades de su puesto en la estrutura organizativa, mediante el adiestramiento, la capacitación y la actualización; modificar la actitud negativa de los trabajadores que principalmente atienden al público, en positiva, a través de la motivación y de las relaciones humanas; o desembarazarse de un trabajador pernicioso, de acuerdo con las normas jurídicas aplicables, en casos extremos.

Otros procesos importantes son los siguientes: el de pa

go de sueldos a los trabajadores, a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto; el de seguridad social y prestaciones a cargo del ISSSTE, así como otro proceso atomizado: el de Información, en cada dependencia o entidad, para su uso privativo, junto con los de información específica, del ISSSTE y de la Secretaría de Programación y Presupuesto, referente a todos los trabajadores sujetos al régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.

Retomando el asunto del proceso de conversión, enfatiza ré que es en el proceso primario de conversión del Sistema (las Unidades de Administración de Personal de las dependencias y organismos) en donde tienen lugar, en principio, las actividades sustantivas que directamente contribuyen en el proceso de importación-conversión-exportación del sistema, procesos que son los que definen la naturaleza del sistema y lo diferencian respecto de otros.

Concretamente, me refiero a las actividades: (microadministrativas).

- de regulación (directivas de las diversas Unidades de Administración de Personal) para la toma de decisiones y traducción de las mismas, a políticas, - proyectos, programas, instrucciones específicas y metas a alcanzar, fragmentadamente, en la actualidad.

- de ejecución (conversión, Subsistema Empleo propiamente dicho), encargadas de las funciones sustantivas, para convertir los insumos, en productos. (candídatos convertidos en trabajadores).

- de mantenimiento, encargadas de abastecer en forma adecuada, suficiente y oportuna, así como de coadyuvar a conservar apto al personal mediante la capacitación y actualización para que la estructura de -
conversion del Sistema de Administración Pública Federal, funcione.

La organización, los métodos y los procedimientos utilizados en el proceso primario de conversión, propician o reducen la -
efectividad de las acciones tendentes a la consecución y mantenimiento de personal idóneo, apto y con actitud positiva para el Sistema de -
Administración Pública Federal.

Es aquí, en el proceso primario de conversión, en don-
de puede decirse, se encuentra el principio medular del todo. Si el pro-
cesador primario del sistema de administración de personal público federal funciona con personas, organización, métodos y procedimientos
ineficaces e ineficientes, esto determinará el proceso ineficaz e inefi
ciente en círculos concentricos, a partir del centro hacia lo más alc-

jado del sistema de administración de personal público federal, del Sistema de Administración Pública Federal y consecuentemente, con repercusión en el Sistema Político.

Si el propio sistema de Administración de Personal no es capaz de funcionar adecuadamente, debido a la baja calidad del personal que lo integra, a su deficiente organización, métodos y procedimientos, menos tendrá capacidad para coadyuvar a que las entidades del sistema de Administración Pública Federal, tengan personal idóneo para funcionar bien y cumplir sus atribuciones formalmente establecidas.

Cuando la disfuncionalidad existe de principio en el procesador primario, la eficacia y eficiencia de la gestión tanto del sistema de administración de personal público federal como del de Administración Pública Federal, para la consecución de los fines y atribuciones del Estado, deja qué desear. La repercusión es contundente.

Específicamente, si el proceso de conversión del subsistema de Empleo, encargado del reclutamiento, la selección y el nombramiento de personal de las dependencias y entidades, no es adecuado, el insumo 'personas-trabajadores potenciales', debido a múltiples causas, desde la recomendación de arriba u horizontal, hasta la injerencia sindical, sólo tendrá como producto personal no idóneo; trabajadores incapaces, sin aptitud, sin actitud positiva y sin vocación de

servicio, que ingresa sólo para 'mantenerse' en el puesto, en actitud pasiva; en otras palabras sin deseo de desarrollo.

Existen productos del sistema de administración de personal público federal, menos tangibles, pero no por ello menos importantes: las normas, opiniones, declaraciones, información, decisiones, acciones, asesoría, indoctrinación (*), etc. Además otros productos denominados 'negativos', originados principalmente por la disfuncionalidad e ineficacia del sistema; son éstas las demandas del medio ambiente (de las dependencias y de los miembros del sistema), no satisfechas, sólo parcialmente satisfechas o no satisfechas oportunamente, que inevitablemente repercuten contra el sistema de administración de personal público federal, en forma de descontento, y que en una u otra forma originan tensiones que el sistema deberá enfrentar inmediata o mediatamente.

Los productos sustantivos del sistema de administración de personal público federal, para sí mismo y para su medio ambiente debe ser personal idóneo, apto y con actitud positiva, nombrado formalmente y mantenido en iguales condiciones a través del desarrollo institucional.

(*) Indoctrinación para formar una reserva de apoyo al sistema mismo, al sistema de Administración Pública Federal y al sistema Político, en forma de inculcamiento ideológico de lealtad, patriotismo y sentimiento de aceptación, legitimidad y espíritu institucional.

Solo algunas Unidades de Administración de Personal, 'producen' personal desarrollado institucionalmente, a través de procesadores específicos como son las Oficinas o Departamentos de inducción, adiestramiento, capacitación, actualización, etc. Sin embargo, formalmente, las entidades que básicamente debieran 'producir' personal desarrollado para el sistema de Administración Pública Federal, debieran ser el Centro Nacional de Capacitación Administrativa, dependiente del ISSSTE (para personal de base), y la Coordinación General de Estudios Administrativos (para personal de confianza).

Otros productos que pueden denominarse como secundarios, son los servicios para los trabajadores que forman parte del sistema; se trata de servicios rutinarios positivos y negativos. Los primeros son, por ejemplo, la expedición de credenciales, constancias, certificaciones, etc., los segundos, son los reportes, las suspensiones, las actas administrativas, los extrañamientos, los descuentos por faltas injustificadas, etc.

Otros procesadores del sistema de administración de personal público federal, como es el caso de la Secretaría de Programación y Presupuesto, "produce" los cheques para el pago de remuneraciones de los trabajadores del Sistema de Administración Pública Centralizada (exceptuando al Departamento del Distrito Federal).

El ISSSTE es el otro importante procesador, encargado

de la seguridad social y de los servicios para los trabajadores al ser vicio del Estado (*), que debiera coadyuvar a "producir" trabajadores en funciones, satisfechos, y jubilados y pensionados sin grandes preo cupaciones existenciales, mediante la prestación de beneficios concretos. No resulta conveniente en esta parte del trabajo tratar la disfuncionalidad del ISSSTE, como procesador del sistema de Administración de Personal Público Federal; sólo haré referencia a lo siguiente: si - bien el ISSSTE, formalmente tiene atribuída esa finalidad antes enuncia da, la prestación objetiva de los servicios a su cargo, deja mucho que desear. Los trabajadores que por verdadera necesidad tienen que asis tir para la prestación de servicios médicos, debido al mal trato que reciben, no están satisfechos; otros servicios como son los préstamos hipotecarios, los préstamos a corto plazo y los créditos del FOVISSSTE, debido a irregularidades que sobrepasan a las autoridades, resultan - más bien paliativos.

La retroalimentación, concepto que denota recepción con tinua de información, es lo que permite a un sistema mantenerse diná micamente ajustado y comprender si existe apoyo u oposición en el me dio ambiente. Tiene lugar la retroalimentación, en la información que el sistema conscientemente "importa", en relación con los resultados

(*) Ver lo referente a seguridad social y servicios, en el Capítulo II de la Segunda Parte de este trabajo.

obtenidos por los productos antes "exportados", en términos de eficacia, eficiencia y oportunidad.

Si el sistema de administración de personal público federal, tiene o adquiere -por conducto de sus autoridades- la capacidad de medir el impacto de los resultados en el medio ambiente, de los productos elaborados por el proceso de conversión y "exportados" al Sistema de Administración Pública Federal y al sistema Político, posiblemente las nuevas decisiones, cimentadas en la información recibida (la retroalimentación) darán mayor coherencia y organización al sistema, específicamente en el proceso de conversión, a fin de estar el sistema en capacidad de producir mejores productos (en lo cualitativo, en lo cuantitativo y en oportunidad), evaluar su actuación y corregir las desviaciones que naturalmente se producen, estabilizar acciones, hacer ajustes a la conducta del sistema en general, o en especial de alguno de sus componentes (dependencias y grupos de personas físicas denominadas trabajadores al servicio del Estado).

Al tener una adecuada retroalimentación, el sistema puede tener capacidad para prevenir o enfrentar tensiones provenientes del medio ambiente, y con respecto a las personas físicas que forman parte de él, con oportunidad tener conocimiento sobre su disposición de apoyo solidario o sobre posibles rechazos, para en esta forma, -ajustar la conducta futura del sistema y tomar decisiones con acepta-

ble seguridad.

En cuanto a los atributos del sistema de Administración de Personal Público Federal, la morfogénesis es la propiedad a la que, por la naturaleza de este trabajo, doy mucha importancia.

La morfogénesis, como facultad del sistema de modificarse a sí mismo, debe entenderse que tiene lugar, merced a la voluntad de algunos de los miembros que forman parte de su componente vital: los seres humanos que en el ejercicio de sus diversos status y papeles, participan en y para el sistema.

Es así, que el cambio, como sinónimo de "reforma", que bajo ciertas condiciones tiene lugar en el sistema, por ningún motivo debe ser catalogado como producto accidental, sino como proceso deliberado.

La equifinalidad del sistema de Administración de Personal Público Federal, es el atributo que le permite alcanzar un determinado estado final óptimo merced al cambio, (como sinónimo de reforma), a partir de caminos diferentes y de diferentes condiciones iniciales, o sea con diferentes estrategias, tácticas y procesos.

El estado final óptimo, de regulación uniforme, de ninguna manera es el estado de equilibrio estático, sino el de equilibrio dinámico paralelo con el proceso de cambio inducido, que le permita

estar "al día", adaptado al medio y en aptitud de realizar las actividades sustantivas mediante su proceso de conversión.

La homeostasis, como atributo del sistema de Administración de Personal Público Federal, deberá ser comprendida como su capacidad para mantener su estabilidad interna, mediante la retroalimentación de información procedente de su medio ambiente, a fin de readaptarse y mantener un equilibrio dinámico, estado constante o de persistencia que coadyuve a que los insumos estén en movimiento continuo para su tratamiento en el proceso de conversión, y su envío al medio ambiente, de los productos.

De ser necesario, el sistema, para adaptarse al medio, deberá efectuar cambios internos, tanto en su estructura como en el proceso de conversión.

La homeostasis, en el caso del sistema de Administración de Personal Público Federal, tiene la particularidad no solo simplemente de mantener la estabilidad interna, al adaptarse el sistema al medio ambiente, sino con mayor profundidad, de perpetuarse (persistencia funcional-legal) y permanecer en el espacio y en el tiempo. En otras palabras, merced a la homeostasis, persiste y continúa funcionando el proceso de conversión, lo cual es la "vida" del sistema.

La entropía del sistema de Administración de Personal

Público Federal, debe ser entendida como la tendencia natural del sistema, al desorden, a la disfunción. De dejarse en libertad el proceso entrópico, el sistema llegaría al caos. La entropía total significaría en este caso, la desaparición del sistema debida a una alta disfuncionalidad producida por no tomarse decisiones, en el nivel político y en el directivo del sistema, para mantener un mínimo de organización, o por no introducir cambios positivos que mejoren al sistema (Reforma Administrativa para el Sistema), que sería, en otras palabras, la decisión negantrópica tendente a evitar que el sistema, por desorganización, por disfuncionalidad, deje de cumplimentar el objetivo para el que formalmente fue creado.

El sistema, mientras tenga capacidad endógena de adaptación al medio, persistirá a nivel de subsistencia: podrá seguir allegándose nuevos componentes humanos (potencial personal público federal, y otros recursos como presupuesto aprobado, equipo, tecnología, etc.). La automodificación y readaptación constantes, junto con medidas exógenas inducidas para un proceso deliberado de reforma a fondo del sistema, es lo que le permitirá, estar no solo en capacidad de neutralizar indefinidamente el proceso entrópico, sino de mejorar (negantrópica) y alcanzar un estado óptimo de funcionalidad y equilibrio dinámico.

El isomorfismo es el concepto que permite relacionar -

sistemas afines, al poner de relieve las estructuras y los procesos -
básicos a manera de común dominador a todos ellos.

SEGUNDA PARTE

UNA PROBLEMATICA: LA DISFUNCIONALIDAD DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE PERSONAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

CAPITULO I. INTEGRACION DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE PERSONAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

CAPITULO II. ANALISIS CRITICO DEL SISTEMA.

CAPITULO III. UN CRITERIO PARA DEFINIR LA INTEGRACION DE LOS ELEMENTOS DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE PERSONAL.

CAPITULO I

INTEGRACION DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE PERSONAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

- 1.- AMBITO MICROADMINISTRATIVO**
- 2.- AMBITO MESOADMINISTRATIVO**
- 3.- AMBITO MACROADMINISTRATIVO**

C A P I T U L O I

INTEGRACION DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE PERSONAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

1) AMBITO MICROADMINISTRATIVO

INTEGRACION FORMAL DE LOS ELEMENTOS DEL SISTEMA. FASES INSTITUCIONALES.

La integración del Sistema de Administración de Personal del Poder Ejecutivo Federal, en el ámbito microadministrativo (*), considero ha pasado por cinco fases institucionales, habiéndose enriquecido por aproximaciones sucesivas, en cada una de ellas.

La primera fase, convencionalmente es la que comprende el lapso abril/1965 - enero/1971, periodo en que la Comisión de Administración Pública (C.A.P.) realizó, por primera vez, fructíferos estudios y con base en éstos emitió un importante diagnóstico administrativo -- conocido como "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana" (215), mismo al que ya se ha hecho referencia en el punto 1, --- Capítulo III de la Primera Parte de este trabajo.

(*) Convencionalmente, se hace referencia al ámbito, campo o dimensión microadministrativo, cuando determinadas actividades y procedimientos de una dependencia, organismo o unidad administrativa, son estudiadas con un criterio particular (institucional), considerándola como un universo en sí misma, estructurada, con una clara división de trabajo y líneas de mando bien definidas, que permiten a su titular, administrarla plenamente, a través de la aplicación del proceso administrativo.

(215) Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. Colección: Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana. Serie: A) Documental No. 1. México. 1977. pág. 47-54.

No se optó en esa primera fase, por integrar con criterio académico el nascente sistema de administración de personal del Poder Ejecutivo Federal, ni por efectuar una "balca" del sistema vigente en países desarrollados como Gran Bretaña, Francia o los Estados Unidos de Norteamérica.

Se prefirió elaborar la configuración del sistema en cuestión, a través de lo que podría llamarse "el propio camino", mediante el análisis funcional de la praxis en las dependencias y organismos del Poder Ejecutivo Federal, y del marco de la legislación vigente, habiéndose llegado no a una integración formal del sistema para el ámbito microadministrativo, sino al esbozo de un esquema con algunos de los elementos que debían formar parte del mismo.

Fue así como en principio, se obtuvo un esquema de lo que en un futuro no lejano, se denominaría 'sistema de administración de personal' (Ver a continuación el listado de actividades determinadas y el Cuadro 1) el cual se enriquecería al integrarse, pocos años después, el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Administración de Recursos Humanos (COTECUARH) en el que participaron los responsables de la administración de personal de las dependencias y organismos del Poder Ejecutivo Federal, que aportarían al esquema conceptual, la realidad que manejaban.

Actividades determinadas para el primer bosquejo de un 'sistema de administración de personal' del Poder Ejecutivo Federal.

- Reclutamiento, selección e inducción.
- Administración de sueldos y salarios, clasificación, análisis y valuación de puestos, catálogo de empleos y tabuladores, compensaciones, promoción y sistema escalafonario.
- Reglamentación y control del trabajo.
- Prestaciones y servicios sociales.
- Adiestramiento y capacitación.
calificación de méritos.
promoción escalafonaria.
- Relaciones humanas.

CUADRO 1.- Primera fase.
CONCEPCION DEL ESQUEMA DE LA ADMINISTRACION
DE PERSONAL PUBLICO. C.A.P. 1967.



Como se observa en el cuadro 1, formulado con base en el Informe de la C.A.P. (1967), los futuros subsistemas Nos. 1 y 5 aún no tenían denominación; sólo se enunciaron las funciones específicas para realizarlos. En cuanto a los subsistemas Nos. 3, 4 y 6, la concepción de los mismos fue abstracta, no habiéndoseles dado contenido alguno.

El subsistema No. 6, como se constata en los cuadros - subsecuentes, desaparecería definitivamente.

Fue en la que puede ser considerada segunda fase (lapso comprendido entre febrero/1971 y septiembre 1972) cuando con base en estudios del Comité Técnico Consultivo de Unidades de Administración de Recursos Humanos (COTECUARH), la Dirección General de Estudios Administrativos (D.G.E.A.), dependiente de la Subsecretaría de la Presidencia, en el Programa VII del documento denominado "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976" (*) reiteró que "los objetivos de la administración de recursos humanos no están definidos en forma clara y precisa y, por lo tanto, se carece de una política de personal congruente que comprenda desde el ingreso hasta la separación del servidor público y que abarque todas - las situaciones de ascensos, traslados, compensación, estímulos y de desarrollo, entre otras, que se suscitan en la relación entre el Estado y sus servidores", . . . y planteó en el Programa de Reforma, para el ámbito microadministrativo, racionalizar las estructuras y procesos

(*) Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976. Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. México. Septiembre de 1972. pág. 97-103.

de la administración de recursos humanos en cada entidad del Sector Público, atendiendo a sus peculiaridades y problemas específicos, ... para lo cual es necesario realizar "una serie de acciones específicas orientadas al diseño e implantación de sistemas" para :

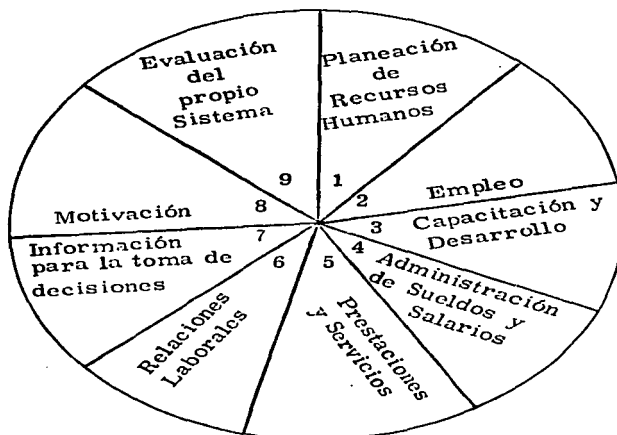
- Planeación de recursos humanos
- Empleo (reclutamiento, selección e inducción al personal)
- Capacitación y desarrollo de personal.
- Administración de sueldos y salarios.
- Prestaciones y servicios.
- Relaciones laborales.
- Información para la toma de decisiones.
- Motivación y,
- Evaluación del propio sistema.

Los puntos anteriores, propositivos de un "sistema administrativo integral de recursos humanos para el Sector Central", fueron enriquecidos en reuniones de trabajo por diversos grupos del Comité Técnico Consultivo de Unidades de Administración de Recursos Humanos (COTECUARH), habiéndose llegado a darle contenido a los convencionales subsistemas integrantes del que en adelante se denominaría "Sistema de Administración y Desarrollo de Personal del Sector Central" (para el ámbito microadministrativo).

En relación con la primera fase (cuadro 1), la concepción del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal en la segunda fase (cuadro 2), tuvo un cambio substancial: al reclutamiento, selección e inducción se les denominó subsistema Empleo; los evidentes subsistemas Administración de Sueldos y Salarios, y Prestaciones y Servicios, conservaron su denominación; Relaciones laborales substituyó a Reglamentación y Control del Trabajo; Capacitación y Desarrollo sucedió a Adiestramiento y Capacitación; desapareció el concepto Relaciones Humanas y fueron adicionados los subsistemas Planeación de Recursos Humanos, Evaluación del propio sistema, Información para la toma de decisiones y Motivación.

CUADRO 2.- Segunda fase

CONCEPCION DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION Y
DESARROLLO DE PERSONAL DEL SECTOR CENTRAL
DGEA-COTECUARH 1971-1972



CONTENIDO DE LOS SUBSISTEMAS INTEGRANTES DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION Y DESARROLLO DE PERSONAL DEL SECTOR CENTRAL. 1971-1972. (SEGUNDA FASE)

El Grupo de trabajo No. 2 del Comité Técnico Consultivo de Unidades de Administración de Recursos Humanos (COTECUARH) (*) en sesión plenaria que tuvo lugar en Septiembre de 1972, al informar sobre los trabajos realizados a fin de elaborar un modelo de sistema de administración de recursos humanos para el ámbito microadministrativo, dijo: "se ha estimado conveniente que, por lo menos el sistema integral de esta materia quede conformado por los siguientes sub sistemas: planeación, empleo, capacitación y desarrollo, administración de sueldos y salarios, prestaciones y servicios, relaciones laborales, información para la toma de decisiones, motivación y evaluación del propio sistema. (Ver el cuadro 2, inmediato anterior).

"El sistema enunciado, debe ser un conjunto racional y armónico de políticas, disposiciones, funciones, recursos, procedimientos, información y condiciones ambientales; cuyo objeto básico - debe orientarse a: Mejorar la productividad y eficacia de los recursos humanos, dentro de las limitaciones, posibilidades y utilización concu rrente de los recursos materiales, financieros y tecnológicos, con sa tisfacción tanto de los objetivos institucionales, como de los intereses y aspi. . . .

(*) Informe de actividades de la VI Reunión Plenaria. Grupo No. 2. Sector Central. Comité Técnico Consultivo de Unidades de Administración de Recursos Humanos. Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. México. Septiembre 1972. págs. 4-8.

raciones legítimas de los trabajadores quienes, en esta forma, podrán cumplir adecuadamente con la alta responsabilidad que significa la ca lidad de servidor público".

" Al desagregar el sistema en los diversos subsistemas que hasta ahora se han identificado dentro del universo en que incurri mos, una serie de objetivos específicos fueron motivo de definición y, considerando de interés su exposición, en líneas siguientes (.) nos per mitimos enunciarlos:

SUBSISTEMA PLANEACION DE RECURSOS HUMANOS

OBJETIVO:

Llevar a cabo el proceso general de formulación de las - políticas, objetivos, funciones, procedimientos y relaciones que orientarán a prever las necesidades y estar en condiciones de valorar la actuación de los recursos huma nos, a fin de lograr la máxima eficiencia del sistema - integral de administración de personal.

FUNCIONES:

- 1.- Análisis cuantitativo y cualitativo presente.
 - a) Llevar a cabo un inventario de personal en relación con sus características actuales.
 - b) Establecer el sistema permanente que permita conocer y tener actualizadas las características necesarias del personal que integra la estructura ocupacional.

(.) Sistema Integral de Administración de Recursos Humanos. Documento de trabajo del Grupo No. 2 del Comité Técnico Consultivo de Unidades de Administración de Recursos Humanos. México. Septiembre 1972.

- c) **Analizar la estructura ocupacional para conocer los requerimientos de los puestos y del número de ellos, para cumplir con los objetivos de la (s) Dependencia(s).**
 - d) **Llevar a cabo un inventario de necesidades y requerimientos del personal para desempeñar cada uno de los diversos tipos de tareas actuales.**
 - e) **Determinar, con base en la dinámica ocupacional las previsiones de personal necesaria para desempeñar cada uno de los diversos tipos de tareas actuales.**
- 2. Análisis cuantitativo y cualitativo futuros.**
- a) **Determinar los requerimientos de los puestos nuevos.**
 - b) **Con base en el inventario del personal, determinar los requerimientos del personal para desempeñar los puestos vacantes.**
 - c) **Determinar las previsiones del personal necesario en un futuro previsible para ocupar cada uno de los diversos tipos de puestos nuevos.**
- 3. Determinar la información e indicadores de los subsistemas:**
- **Planeación de Recursos Humanos .**
 - **Empleo.**
 - **Capacitación y Desarrollo.**
 - **Administración de sueldos y salarios.**
 - **Prestaciones y Servicios.**
 - **Relaciones Laborales.**
 - **Información para la toma de decisiones.**
 - **Motivación.**
 - **Evaluación del Sistema.**

SUBSISTEMA DE EMPLEO

OBJETIVO:

Proveer el personal adecuado a los puestos de acuerdo con la estructura ocupacional de la Dependencia, que asegure a un costo razonable, la eficacia en el desempeño de sus funciones laborales.

FUNCIONES:

1.- Función Reclutamiento

Localizar y analizar las fuentes de aprovisionamiento de personal, así como coordinarse con los Centros de Capacitación y atraer a los aspirantes calificados para ocupar los puestos.

Sub-funciones

- a) Evaluar y seleccionar las fuentes potenciales de personal más idóneas.
- b) Atraer a los empleados potenciales utilizando los medios más adecuados.

2.- Función Selección

Evaluar las cualidades y características de los aspirantes y proveer a las Dependencias los mejores calificados.

Sub-funciones

- a) Proporcionar a los aspirantes la solicitud de empleo y el instructivo de ingreso.
- b) Entrevistar a los aspirantes.
- c) Determinar las cualidades y características que deben reunir las personas para ocupar los puestos en función de los requerimientos de los mismos.

- d) Evaluación de los aspirantes (candidatos al puesto).
- e) Aplicación de exámenes de admisión.
- f) Investigación de referencias.
- g) Presentar ternas de candidatos aptos, siempre que sea posible.
- h) Recibir y evaluar la información relativa a la actuación del personal de transferencia y de nuevo ingreso.
- i) Mantener permanentemente una Bolsa de Trabajo de candidatos, en función de la estructura ocupacional de la Dependencia para proporcionarle invariablemente, el mejor calificado.

3.- Función Designación

Designar o nombrar al candidato seleccionado conforme a las disposiciones vigentes y darle posesión del empleo.

- a) Tramitar los documentos
- b) Tomar la protesta
- c) Dar posesión del empleo.

4.- Función Inducción y Sensibilización

Proporcionar a los nuevos empleados el entrenamiento inicial y la información requerida para que realicen sus tareas eficientemente.

- a) Orientar a los nuevos empleados en cuanto a sus diferentes responsabilidades, remuneraciones, prestaciones, y los fines que tiene la labor que realizarán en la organización de la Dependencia.
- b) Determinar las necesidades para la realización de programas de capacitación de nuevos empleados.

5.- Función Promoción y Transferencia

Promover o ubicar al personal a los puestos donde mejor se utilicen sus capacidades, con base en las necesidades del servicio.

Sub-funciones

- a) Evaluar la actuación de los empleados en los puestos asignados.
- b) Calificar a los empleados para efectos de pro moción.
- c) Promover escalafonariamente a los empleados conforme a las disposiciones vigentes y los - sistemas de ascenso a base de con cur so s y ca pacitación.
- d) Determinar, conforme al catálogo de puestos, programas de ca pacitación para ascensos esca la fonarios.
- e) Atender las peticiones de transferencias, ana liz an do las causas que las motivan.
- f) Transferir a los empleados, de acuerdo con lo que indica la ley, según las necesidades de la Dependencia, para mejor desarrollo de las labores.
- g) Coordinar con la Comisión Mixta de Escalafón, los sistemas de promoción.

Recomendación especial:

Estudiar y proponer una política de empleo para per so nal jubilado que esté apto y/o que tenga una espe cialidad.

SUBSISTEMA DE CAPACITACION Y DESARROLLO

OBJETIVO:

Proporcionar los conocimientos teóricos, prácticos y/o teórico-prácticos necesarios para que el personal pueda desempeñar eficazmente las labores del puesto que ocupa, a fin de que pueda aspirar a responsabilidades superiores y/o tener una formación permanente que lo conduzca a una identificación completa con la Dependencia y que le permita mejorar sus condiciones de trabajo.

FUNCIONES:

1. Determinar las necesidades de actualización, capacitación y formación del personal con base en la estructura ocupacional y su dinámica.
2. Proporcionar la instrucción necesaria para que el empleado realice mejor sus funciones y a la vez incremente sus ingresos mediante un sistema de ascensos.

Sub-función

1. Proporcionar instrucción al personal en función de los requisitos de los puestos que ocupan con el fin de mejorar su eficiencia.
 - 1.1. Adiestrarlo en las técnicas de aplicación respectiva(s) para adquirir habilidades, destrezas y/o el mejor conocimiento de sus respectivas actividades en la función pública.
 - 1.2. Impartirle la preparación necesaria para el desenvolvimiento del empleado en su área de trabajo.
2. Perfeccionar al personal en el área de conocimiento en que fue instruido para especializarlo en las actividades prácticas, teóricas y/o teórico-prácticas.

DESARROLLO

FUNCION:

Formar al personal para que pueda ser promovido a -
puestos de supervisión técnica o mando medio.

1. Prepararlo en campos de conocimiento afines a su área laboral para mejorarlo profesionalmente.
2. Proporcionar los elementos y la instrucción necesaria a fin de integrarlo a los cuadros de supervisión y mando medio.
3. Preparar sistemáticamente a los empleados a fin de que sus labores resulten siempre (optimizadas) dentro de los nuevos sistemas y métodos.
4. Proporcionar las facilidades necesarias para que el personal que lo amerita se capacite y/o se desarrolle en instituciones ajenas a la Dependencia.
5. Supervisión de la aplicación de los programas de capacitación y desarrollo.

SUBSISTEMA DE ADMINISTRACION DE SUELDOS Y SALARIOS

OBJETIVO:

Lograr un régimen de remuneración que, en lo externo, sea adecuado a las condiciones generales de la economía y a las específicas del mercado laboral y que, en lo interno, sea equitativo y consistente, considerando la actuación del individuo en el trabajo, así como la responsabidad que éste adquiere en el desempeño del puesto.

FUNCIONES:

1. Establecer las técnicas de remuneración adecuadas a las condiciones específicas de la Dependencia.

2. Aplicar y mantener las técnicas de remuneración establecidas, considerando la dinámica organizacional interna.
3. Establecer los tipos de tabuladores idóneos en los que se asienten los sueldos que correspondan a cada puesto de las dependencias.
4. Establecer y controlar las prestaciones que en forma de remuneración directa e indirecta otorgue cada dependencia en particular.
5. Establecer los mecanismos adecuados para ponderar la efectividad de las prestaciones.
6. Canalizar la información necesaria a través de los órganos que corresponda para que el trabajador tenga consciencia de las prestaciones que recibe.
7. Analizar y proponer las medidas necesarias para establecer y mejorar la política de remuneración.
8. Realizar los estudios necesarios para obtener el mayor rendimiento económico de las prestaciones indirectas.

SUBSISTEMA DE PRESTACIONES Y SERVICIOS

OBJETIVO:

Proporcionar seguridad social y estabilidad a los trabajadores y a sus beneficiarios para que obtengan bienestar y aumento en su capacidad adquisitiva a fin de que el empleado cumpla eficientemente con sus labores.

FUNCIONES:

1.- Función Prestaciones Económicas

Establecimiento de centros comerciales para el trabajador y sus beneficiarios. Venta y/o arrendamiento de casas para la habitación familiar así como el otorgamiento de créditos para la adquisición de terrenos para esa mis

ma finalidad. Otorgamiento expedito de préstamos a corto y mediano plazo. Establecimiento de Fondo de Ahorro, - seguros de vida, pagas de marcha y ayuda al matrimonio y pensiones y jubilaciones.

Facilitar la transportación del personal desde su alojamiento al lugar donde desempeña sus labores y viceversa.

Otorgar facilidades para que el trabajador y sus beneficiarios puedan hacer uso de los servicios de transportación propiedad del Estado.

2.- Función Prestaciones Médico-asistenciales

Proporcionar servicio médico integral al trabajador y sus beneficiarios. Mantener al máximo el nivel de la salud del trabajador y sus beneficiarios, mediante la aplicación de la medicina preventiva, medicina curativa y rehabilitación. Llevar a cabo programas de educación y desarrollo que abarque desde la seguridad en el trabajo hasta la seguridad en el hogar. Proporcionar los medicamentos necesarios mediante cuadro básico y farmacias de descuento para las que estén fuera de él. Proporcionar servicio médico de urgencia para atender las lesiones que sufran los trabajadores en su lugar de trabajo, así como de enfermedades y malestares físicos que se presenten durante las horas laborales, y establecer Guarderías Infantiles. Elaborar programas para prevenir los agentes negativos que afectan moral y físicamente al personal.

Regular las condiciones y procedimientos a seguir a fin de prevenir accidentes de trabajo fijando las normas de seguridad del trabajador y supervisar la observancia de las normas de seguridad. Considerar los riesgos profesionales y los medios de evitarlos y llevar a cabo programas a fin de educar al trabajador en estas normas y estudiar las causas y motivos de accidentes a fin de prevenirlos.

3.- Función Prestaciones Sociales

Elevar el nivel cultural y social de los empleados a fin de mantener la dinámica de estratificación mediante la creación de centros de capacitación de artes y oficios; -

inducir al personal para que, fuera de las horas de labores mediante programas, en forma gradual se dediquen a actividades sociales, culturales, deportivas y creativas.

4.- Función Coordinación e Investigación

Coordinar las prestaciones con los organismos ya establecidos a fin de que se proporcione oportunamente las prestaciones que tiene el trabajador por ley, e investigar y promover el tipo de prestaciones que coadyuven al incremento del bienestar y la estabilidad económica, social y de salud del trabajador.

Recomendación Especial

Por considerar que el personal pensionado, tiene escasos elementos de motivación, estímulo o reconocimiento a su labor prestada en sus años de servicio, se sugiere la creación de centros para pensionados, cooperativas, colonias y centros recreativos administrados por los mismos.

SUBSISTEMA DE MOTIVACION

OBJETIVO:

Lograr la realización del empleado como servidor público para aumentar su eficiencia e integrarlo como componente del grupo laboral de su dependencia y del sector público en su conjunto.

FUNCIONES:

1.- Función Investigación

Conocer suficientemente los intereses del personal y lo que se debe o puede esperar del mismo.

Sub-funciones

a) Analizar los intereses del personal.

- b) Dar la oportunidad para que se satisfagan lo mejor posible los intereses de los empleados.

2.- Función Supervisión

Analizar la actitud del empleado y su proceso de integración al grupo.

Sub-funciones

- a) Establecer los instrumentos que permitan conocer la integración del empleado al grupo.

3.- Función Medio Ambiente Laboral

Investigar y valorar las características y modalidades del medio ambiente laboral y proponer las modificaciones pertinentes que contribuyan a una mayor eficacia del personal.

Sub-funciones

- a) Elaborar y valorar programas de mejoramiento del medio ambiente laboral.
- b) Analizar el ambiente laboral, el uso y aprovechamiento de los implementos de trabajo.

4.- Función Relaciones Interpersonales

Establecer el sistema que permita modificar las actitudes y elementos de mediación en las relaciones humanas y su adecuación a las características de servidor público.

Sub-funciones

- a) Estudiar y adoptar las técnicas que permitan el desarrollo de las relaciones humanas.
- b) Analizar las características y dimensiones de las relaciones humanas en el medio ambiente laboral.

5.- Función Integración del Empleado al Grupo de Trabajo

Orientar y encauzar al empleado con su medio de trabajo a fin de lograr su adaptación misma.

Sub-funciones

- a) Evaluar su comportamiento en relación con el medio. (Sociograma)
- b) Conocer los mecanismos que actúan en la dinámica del grupo.

6.- Función Incentivos

Con base en los intereses de los servidores públicos, elaborar programas de incentivos que promuevan su satisfacción y motiven su desarrollo.

7.- Función Participación

Proporcionar tanto al supervisor como al personal que tiene funciones directivas, la oportunidad para analizar la labor que se ha desarrollado, de acuerdo con las normas establecidas en la dependencia.

Sub-funciones

- a) Analizar los problemas que ha tenido el grupo para poder realizar su justa valoración.
- b) Evaluar el comportamiento del servidor público en el proceso de participación.

8.- Función Comunicación

Mejorar la comunicación entre la dependencia y su personal estableciendo los medios y canales adecuados.

Sub-funciones

- a) Conocer el marco real del proceso de la comunicación en la dependencia.

- b) Identificar los sistemas de comunicación que funcionan dentro de la dependencia.
- c) Seleccionar los instrumentos y establecer jerarquías para lograr la óptima comunicación.
- d) Analizar los sistemas de investigación relativos al acopio de material, análisis de esa información, diagnóstico y evaluación del mismo.

SUBSISTEMA DE RELACIONES LABORALES

OBJETIVO:

Mantener la relación con el empleado y/o su representación sindical con objeto de lograr el equilibrio en el ejercicio de sus derechos y obligaciones y la solución de los problemas que se susciten para lograr la superación del servicio público.

FUNCIONES:

1.- Función Relaciones con el Sindicato

Mantener relaciones con la representación sindical para buscar soluciones a los asuntos que éste plantee en favor de los trabajadores o que la dependencia plantee.

Sub-funciones

- a) Establecer convenios, reglamentos, prácticas y otras normas laborales armonizando los intereses de ambas partes.
- b) Convenir con el sindicato la interpretación y aplicación de las normas establecidas.
- c) Atender las peticiones de los representantes de los trabajadores conforme a las prácticas establecidas.
- d) Atender y resolver conforme, a los principios esta-

blecidos, los conflictos laborales que se presenten.

2.- Función Normas de Trabajo

Establecer normas de trabajo que mantengan adecuadas relaciones laborales.

Sub-funciones

- a) Revisar y proponer la actualización de las condiciones generales de trabajo, reglamentos y otras disposiciones cuyo contenido se mantenga acorde con las características de la dependencia.
- b) Trámite y supervisión de incidencias de personal.
Lograr la disciplina necesaria con base con las normas establecidas.

3.- Funciones: Relaciones con la Comisión Nacional Mixta de Escalafón

Proporcionar la información necesaria y suficiente con respecto a la actuación del trabajador y de sus incidencias como elementos para la promoción escalafonaria.

4.- Función Separación

Terminar las relaciones de trabajo entre los empleados y la dependencia pública de la manera más benéfica para ambos.

- a) Realizar la entrevista de salida.
- b) Análisis de la rotación y recomendación de las medidas correspondientes.

SUBSISTEMA DE INFORMACION PARA LA TOMA DE DECISIONES

OBJETIVO:

Proporcionar en forma oportuna, suficiente y significativa, los elementos de juicio que faciliten la toma de decisiones, mediante la utilización de técnicas y equipos adecuados, para que los organismos encargados de los distintos subsistemas que integran la función de administración de personal cumplan su cometido eficientemente.

FUNCIONES:

1. Determinación de requerimientos de información básica para la toma de decisiones.
2. Determinación de la información fuente, que deberá ser captada para dar origen al punto anterior.
3. Diseño del flujo de la información desde su captación hasta la toma de decisiones.
4. Diseño de formas adecuadas para facilitar el flujo de información.
5. Descripción de los procesamientos que deberá sufrir la información durante su flujo.
6. Análisis de los volúmenes de información que se manejarían con el objeto de determinar la forma operativa más adecuada al sistema.
7. Operación de un sistema de registro que concentre toda la información que se genera desde que se inicia la selección de cada empleado, hasta el momento en que se retira del servicio de la Dependencia y que cubra los siguientes aspectos:

Sub-funciones

- a) Mantenimiento de expedientes individuales.
- b) Mantenimiento de cédulas individuales.

- c) Control de la documentación de trámites de personal.
- d) Registro de documentos de ingreso y bajas de personal.
- e) Registro de la actuación de los trabajadores.
- f) Registro de accidentes de trabajo, abandono de empleo y licencia, etc.
- g) Control y registro de plazas presupuestales y de recursos económicos para remuneraciones complementarias y adicionales.
- h) Registro de las prestaciones y servicios sociales al personal.
- i) Registro de los datos académico -económico-social del trabajador.
- j) Control de recursos presupuestales para servicios personales.
- k) Mantener actualizado y registrado el catálogo de disposiciones y publicaciones necesarias para la administración de recursos humanos.
- l) Control de los indicadores de las actividades del sistema.

SUBSISTEMA DE EVALUACION

OBJETIVO:

Establecer los sistemas y determinar los indicadores que permitan analizar los resultados alcanzados por las Unidades de Administración de Recursos Humanos y en forma oportuna recomendar los ajustes necesarios.

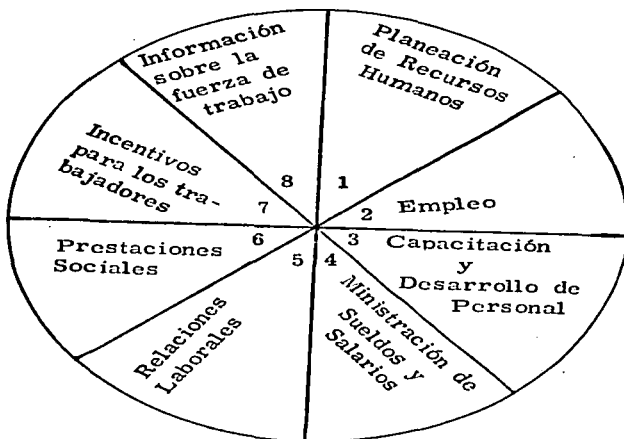
FUNCIONES:

1. Revisar periódicamente el sistema integral de administración de recursos humanos.

La tercera fase tuvo lugar en diciembre de 1972 cuando, por Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de 28-XII-72, el inciso II del punto resolutivo séptimo, enunció los siguientes subsistemas para integrar el sistema en cuestión: Planeación de recursos humanos, Empleo, Capacitación y desarrollo de personal, Ministración de sueldos y salarios, Relaciones laborales, Prestaciones sociales, Incentivos para los trabajadores e Información sobre la fuerza de trabajo al servicio del Estado. (Ver cuadro 3)

CUADRO 3.- Tercera fase

CONCEPCION DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION
DE PERSONAL PUBLICO, SEGUN EL ACUERDO
PRESIDENCIAL DE 31-XII-1972.



La diferencia entre los elementos del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal de los cuadros 2 y 3 es mínima:

- Sin cambio: Planeación de recursos humanos, Empleo, Relaciones Laborales y Capacitación y Desarrollo.
- Con ligero cambio en la denominación: Ministración de Sueldos y Salarios, por Administración de Sueldos y Salarios; Prestaciones Sociales, por Prestaciones y Servicios; Incentivos por Motivación; Información, por Información para la toma de decisiones.
- Supresión: en el cuadro 3, del elemento Evaluación del propio sistema.

Por lo expuesto, considero que el cuadro 2, correspondiente a la concepción del Sistema descrito en el documento "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976" fue más completa, respecto de la enunciada en el Acuerdo Presidencial de 28-XII-72. La sola Planeación, sin posibilidad de evaluar los resultados obtenidos, dejó incompleta la concepción sistémica, según el Acuerdo antes citado.

La cuarta fase en cuanto a integración del Sistema de - Administración de Personal del Poder Ejecutivo Federal, puede ser considerada como la que comprende el lapso enero/1977-junio/1978, en que la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal, dependiente de la Coordinación General de Estudios Administrativos, a solicitud de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal formuló el 'Esquema de Reforma al Sistema de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal', (*) mismo que fué aprobado por el Grupo de Oficiales Mayores y por los integrantes del (COTECURH) Comité Técnico Consultivo de Unidades de Recursos Humanos.

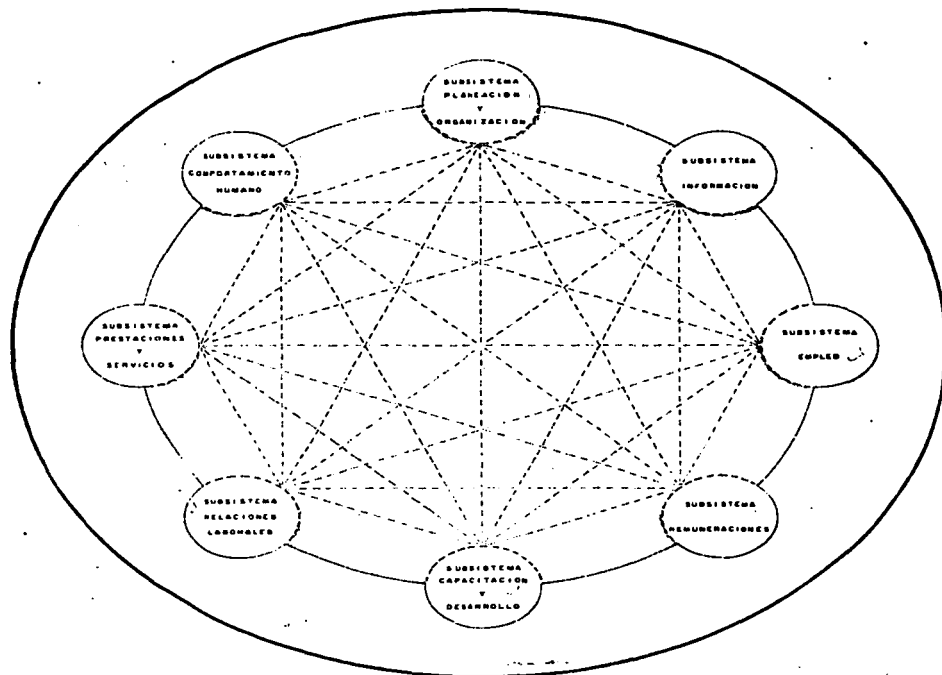
En el Esquema de referencia se fundamentaron los estudios preparatorios correspondientes a la Quinta Etapa de la Reforma Administrativa(.) que comprende la revisión a fondo del Sistema de - Administración y Desarrollo de Personal del Gobierno Federal.

El Esquema plasmó el trabajo interdisciplinario de un numeroso grupo de personas directamente responsables de la Administración de personal público, habiendo quedado definido formalmente el - objetivo del sistema, en concordancia con el Objetivo Tercero del Plan

(*) Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal. Presidencia de la - República. Coordinación General de Estudios Administrativos. Documentos Básicos. Colección: Administración y Desarrollo de - Personal No. 1, México. 1979. pág. 59-79.

(.) Ver el Capítulo III, Primera Parte. Pág. 154-155 de este trabajo.

CUADRO 4.- Cuarta Fase
ELEMENTOS DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION
Y DESARROLLO DE PERSONAL



Cuadro tomado de la pág. 70 del Documento Reestructuración - del Sistema General de Administración de Personal del Poder - Ejecutivo Federal.

Global de Reforma Administrativa para el Desarrollo Económico y Social 1977-1982; precisados los subsistemas fundamentales que lo integran y su ubicación conceptual:

- **Objetivo del sistema.** -"Establecer (?) el Sistema de Administración y Desarrollo de 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, para contribuir a la consecución de los objetivos y metas del Gobierno Federal" (*)
- **Subsistemas fundamentales - Planeación y Organización, Empleo, Remuneraciones, Capacitación y Desarrollo, - Relaciones Laborales, Prestaciones y Servicios, Comportamiento Humano e Información, (ver el cuadro 4) h**aciendose notar que los "subsistemas son interactuantes e interdependientes, por lo que demandan una permanente coordinación de políticas y procedimientos, tomando siempre en cuenta que en todo sistema de personal el ser humano es el sujeto y objeto de la acción", que "este esfuerzo de racionalización... no pretende sujetar a las dependencias y entidades a

(*) En concordancia con el Objetivo 3 del Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal. Ver el punto 2, del Capítulo I, Tercera Parte de este trabajo.

(?) Si bien es totalmente discutible el objetivo del Sistema, en cuanto a "establecerlo", tuvo inicio el giro tendente a dejar de ver, para efecto de análisis, el ámbito microadministrativo, solamente. El giro se completaría pocos meses después, en la convencional quinta fase.

esquema rígidos, . . . sino simplemente establecer un marco de referencia que pueda favorecer la definición e integración de las políticas y unidades de administración y desarrollo de personal" . . . así como que, "se toma el - Escalafón como estrategia para la implantación del sistema" . . . no obstante que "cualesquiera de los elementos que configuran el sistema (*) . . . podrían servir como eje de acción para activar la reforma; sin embargo, es necesario considerar que el escalafón no sólo representa un generador de eficiencia organizativa, sino que su impacto directo en materia promocional constituye un incentivo para elevar la productividad y salvaguardar los intereses legítimos de los servidores públicos". (216)

- Ubicación conceptual. - "Es el personal al servicio del Estado el que hace posible la realización de los programas gubernamentales . . . Tanto el sistema de Administración Pública, como el específico de personal, están condicionados e influyen a los sistemas jurídico, político, económico y social que circundan la acción administrativa .

"Debido a la interrelación que existe entre los diversos sistemas, la reforma administrativa no se produce de manera aislada,

(*) Aseveración discutible, toda vez que por experiencia, se sabe que para la convencional segunda fase, en que la capacitación fue el subsistema estratégico, por haber sido una época temprana, no pudo preverse en la praxis, el impacto de la interactuancia entre los subsistemas; y especialmente, la capacitación, que sin haber estado vinculada al escalafón, para 1975-1976, produjo falsas expectativas, frustración, etc.; en fin malestar y motivación negativa entre los trabajadores, por que muchos fueron capacitados "aun al vapor" . . . pero ¿para qué? sólo para que regresaran a hacer lo mismo que antes hacían, con los procedimientos "tradicionales", y lo peor: sin mejorar en status laboral, ni económicamente.

(216) Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal.

Op. Cit. pág. 65, 67, 69 y 73.

sino que forma parte del proceso global de cambio social, en cuya pro
moción, coordinación y orientación participa en forma destacada el Es
tado y, en consecuencia, el personal a su servicio" (217)

En esta cuarta fase (ver cuadro 4), que corresponde a -
los trabajos preliminares para la Quinta Etapa del Programa de Refor
ma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal de México,..... si
bien en el Esquema de Reforma al Sistema de Administración y Desa
rrollo de Personal quedó definido formalmente el objetivo del sistema
(en concordancia con el objetivo Tercero del Plan Global de Reforma
Administrativa para el Desarrollo Económico y Social 1977-1982), así
como la ubicación conceptual, lamentablemente se dió marcha atrás,
al haber sido considerados solamente, ocho subsistemas, en forma si
milar a la concepción según el Acuerdo Presidencial de 28-XII-72.
(ver cuadro comparativo A , inmediato)

Pocos meses después, la misma Dirección General de -
Administración y Desarrollo de Personal emitiría, (septiembre 1978),
con la aprobación del (COTECURH) Comité Técnico Consultivo de Unida
des de Recursos Humanos, el documento "Reestructuración del Sistema
General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecuti
vo Federal" (218) en que se enunció: "la gestión de personal en la Admi
nistración Pública Federal presenta serias dispersiones y fragmentacio
nes.... los objetivos de la administración de personal sólo están defi

(217) Reestructuración del Sistema.... pág. 65.

(218) Ibidem. p. 19-36.

CUADRO COMPARATIVO A

Subsistemas según Acuerdo Presidencial de 28-XII-72 (tercera fase, cuadro 3)	Subsistemas según Esquema de Reforma al Sistema.... (1978) (cuarta fase, cuadro 4)
1.- Planeación de Recursos Humanos	1.- Planeación y Organización
2.- Empleo	2.- Empleo
3.- Capacitación y Desarrollo	3.- Capacitación y Desarrollo
4.- Ministración de Sueldos y Salarios	4.- Remuneraciones
5.- Relaciones Laborales	5.- Relaciones Laborales
6.- Prestaciones y Servicios	6.- Prestaciones y Servicios
7.- Incentivos	7.- Comportamiento Humano
8.- Información	8.- Información

nidos de manera genérica y, en consecuencia, se carece de una política unitaria para todas las dependencias y entidades, ... considerándose conveniente que la actual (CRHGF) Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, con las modificaciones de integración y atribuciones sea el órgano (Central)(Comisión del Servicio Civil) que continúe procurando al máximo nivel la concertación de las grandes políticas para normar la relación entre el Estado y sus trabajadores a través de la representación sindical", ... y la creación del "Órgano Central del Servicio Civil, eminentemente normativo, de planeación y control, responsabilizado de la ejecución y evaluación de las directrices, así como de la coordinación y administración del Sistema", ... para asegurar "la coherencia de las acciones dirigidas a la consecución del objetivo del sistema", ... "siendo recomendable que todas las funciones operativas queden totalmente descentralizadas en favor de las dependencias.

La quinta fase en relación con la integración del Sistema de Administración de Personal del Poder Ejecutivo Federal tuvo lugar en el lapso junio-septiembre de 1978, en que no solo fue subsanado el error cometido en la convencional cuarta fase, al formular el "Esquema de Reforma al Sistema de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal" en que se determinaron ocho subsistemas, en forma similar a la del Acuerdo Presidencial de 28-XII-72, sino que fue planteada la integración del sistema para el ámbito macroadministrativo, con algunas alternativas.

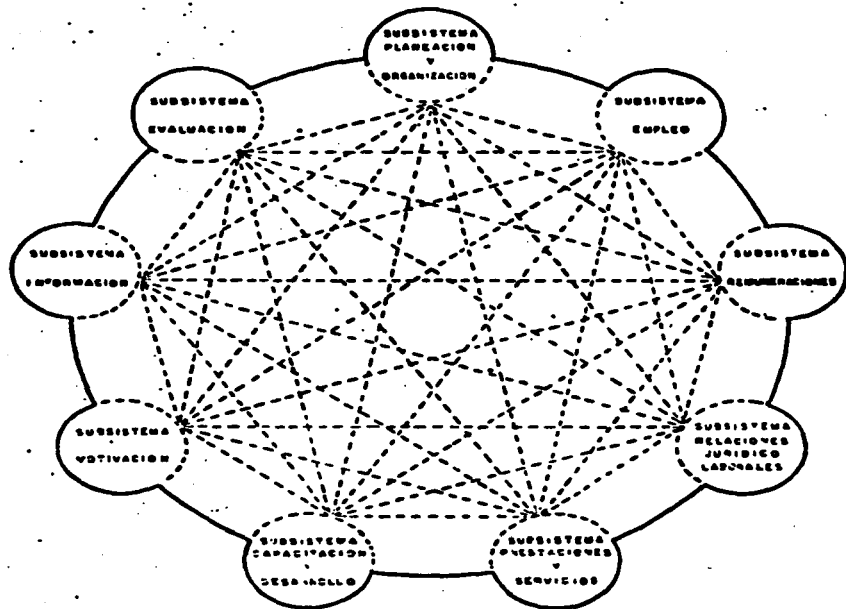
Fue al tratar la integración del Organo Central del Servicio Civil, en el documento Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal, cuando se dijo que "para definir la (la integración)... será conveniente tomar como punto de partida los subsistemas que configuran (?) el Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal: (Ver el cuadro 5)

1. Planeación y Organización
2. Empleo
3. Remuneraciones
4. Relaciones Jurídico-Laborales
5. Prestaciones y Servicios
6. Capacitación y Desarrollo
7. Motivación
8. Información
9. Evaluación.

Las diferencias entre lo enunciado en la quinta fase, respecto de la segunda (ver cuadros 2 y 5), fueron más bien de cambio de título en cinco subsistemas: Remuneraciones por Administración de sueldos y salarios; Relaciones Jurídico-Laborales por Relaciones Laborales; Información por Información para la toma de decisiones, Evaluación por Evaluación del propio sistema y Planeación y Organización por Planeación de Recursos Humanos.

(?) A priori. No se fundamentó técnicamente el cambio, similar al expuesto en el Documento "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal. 1971-1976.

ELEMENTOS DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION Y DESARROLLO DE PERSONAL



Cuadro tomado de la pág. 32 del Documento "Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal".

Los cuatro subsistemas restantes no tuvieron cambio alguno: Empleo, Prestaciones y Servicios, Motivación, y Capacitación y Desarrollo.

En estas condiciones, en la quinta fase, prácticamente se volvió a la primaria concepción que la Dirección General de Estudios Administrativos y el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Administración de Recursos Humanos, habían tenido del Sistema para el ámbito microadministrativo, entre febrero/71 y septiembre de 1972 (convencionalmente, segunda fase), conservándose todo lo sustantivo que ocho años antes había sido determinado y propuesto como un "sistema administrativo integral de recursos humanos para el Sector Central" (ver lo correspondiente a la segunda fase, cuadro 2 de este trabajo). El cuadro comparativo B expuesto a continuación, no deja lugar a duda alguna, en relación con lo antes enunciado.

CUADRO COMPARATIVO B

Subsistemas según documento "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976, (Segunda fase, cuadro 2)	Subsistemas según documento "Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal. (Quinta fase, cuadro 5)
1.- Planeación de Recursos Humanos	1.- Planeación y Organización
2.- Empleo	2.- Empleo
3.- Administración de Sueldos y Salarios	3.- Remuneraciones
4.- Relaciones Laborales	4.- Relaciones Jurídico-Laborales
5.- Prestaciones y Servicios	5.- Prestaciones y Servicios
6.- Capacitación y Desarrollo	6.- Capacitación y Desarrollo
7.- Motivación	7.- Motivación
8.- Información para la toma de decisiones	8.- Información
9.- Evaluación del propio sistema	9.- Evaluación

2) AMBITO MESOADMINISTRATIVO.

Este ámbito intermedio es una modalidad (la sectorización), que se materializa en un mecanismo, lo cual está íntimamente vinculado a la segunda etapa de la Reforma Administrativa. (Ver el punto 4 del capítulo III correspondiente a la Primera Parte, páginas 181-183 de este trabajo).

En la exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se hizo referencia a la sectorización, que denota el ámbito mesoadministrativo, mismo que por analogía, para la administración de personal del Poder Ejecutivo Federal, "es el establecimiento de mecanismos por medio de los cuales las entidades paraestatales, coordinan sus acciones con las demás dependencias del Ejecutivo Federal a fin de tener mayor coherencia en sus actividades y evitar desperdicios y contradicciones".

"Las dependencias del Ejecutivo Federal, al constituirse en unidades con responsabilidad sectorial, se encargan de la planeación y conducción de las políticas a seguir en cada sector de actividad, debido a las facultades que tienen para coordinar los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos ubicados en su ámbito sectorial".

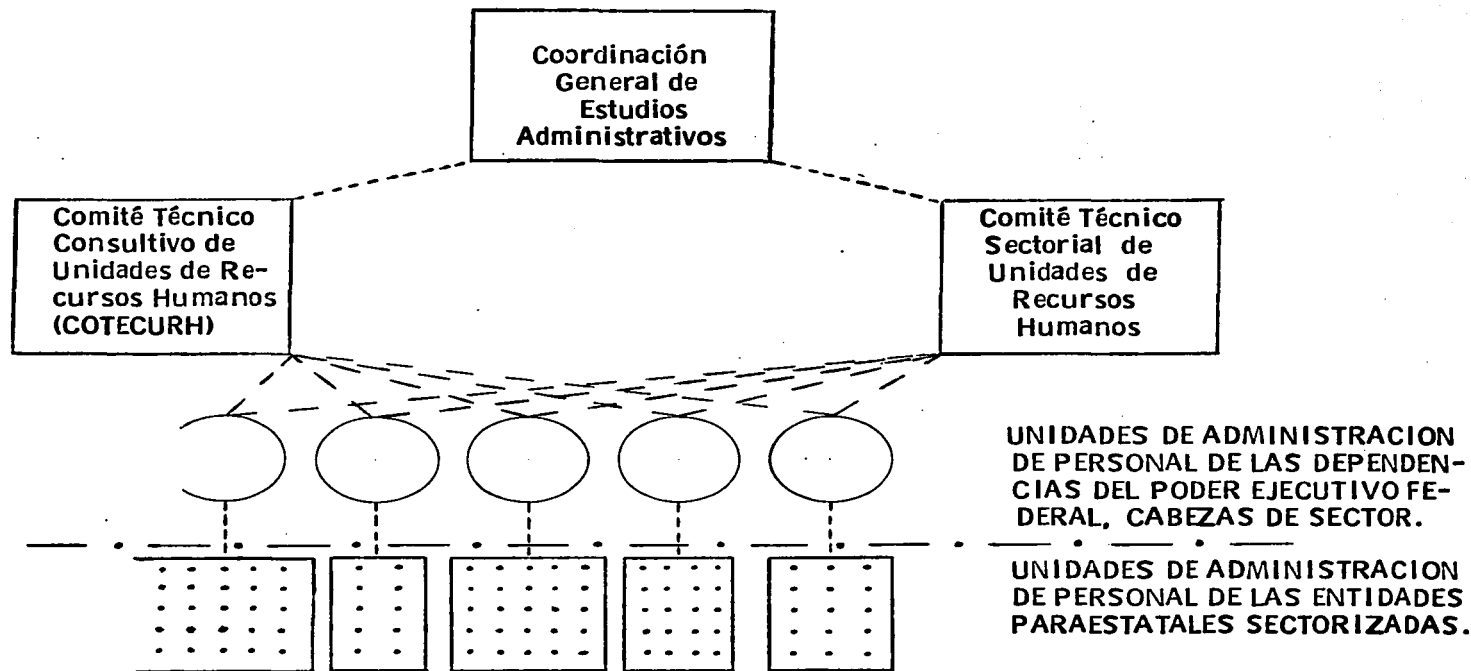
"La integración de sectores, bajo la coordinación de las distintas dependencias no implica la transformación de estructuras, ni modifica su personalidad o condición jurídica ni su patrimonio. Tampoco afecta a las relaciones con sus trabajadores o -- con terceros." (219)

La sectorización, implica "un esfuerzo por concebir la organización y el funcionamiento de las partes que integran (la administración de personal) de una manera más articulada y coherente... Entre los objetivos básicos que se plantea el esquema - de organización y funcionamiento sectorial, destacan:

- Ordenar la vasta y compleja (administración de personal público federal) en grupos sectoriales que permitan mayor coordinación y control de las entidades, a fin de elevar la eficacia, eficiencia y congruencia, ... así como agilizar el proceso de su... reestructuración y, en su caso, fortalecimiento.
- Convertir a las entidades paraestatales agrupadas en cada sector administrativo en coadyuvantes fundamentales de las políticas sustantivas a cargo de la dependencia centralizada correspondiente.
- Modalizar los sistemas de planeación, programación, presupuestación, información y evaluación con la nueva instancia sectorial, a efecto de dar mayor preci-

(219) Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. México. 1977. pág. 4.

ESQUEMA DEL AMBITO MESOADMINISTRATIVO DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE PERSONAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL



sión y coherencia al plan y a los programas (de reforma al sistema global de administración de personal) que permitan la compatibilización de los planes y programas sectoriales e institucionales. (220)

Objetivamente, la Unidad de Administración de Personal de la dependencia del Ejecutivo Federal, que funge como cabeza de sector, es la que a su vez, en materia de administración de personal, también funge como cabeza del sector respectivo, coordinando las acciones de Reforma en la materia, a manera de mecanismo de apoyo para el ámbito macroadministrativo. (Ver el esquema inmediato anterior).

(220) Base legal y lineamientos para la Reforma Administrativa global, sectorial e institucional del Poder Ejecutivo Federal. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. Colección Lineamientos No. 3. México 1979. pág. 27.

3)

AMBITO MACROADMINISTRATIVO

FASES DE INTEGRACION DEL SISTEMA

Mucho es lo que como antecedentes podrfa decirse acerca del Sistema de Administración de Personal del Poder Ejecutivo Federal en el ámbito macroadministrativo (*), pero se abordará el tema en forma directa. La integración del sistema en este ámbito, considero que sólo ha pasado por dos fases: la primera, que convencionalmente denomino de referencias o comentarios al sistema, en este ámbito, y la segunda, de recomendaciones para la integración del mismo.

En cuanto a la primera fase, la Comisión de Administración Pública (C.A.P.), en su Informe (221) publicado en 1967 ya hacfa notar "la necesidad de que exista una política general que establezca las normas y los criterios que deben regir la conducta (del Gobierno) en relación con sus servidores... Para cumplir tal

(*) Convencionalmente, se hace referencia al ámbito, campo o dimensión macroadministrativo, cuando determinados procesos de un conjunto de dependencias, organismos o unidades administrativas, son analizadas con un criterio global, considerando el conjunto como un todo gobernable, debido a que en este ámbito, la problemática es no sólo estructural, con heterogeneidad de las partes e indefinición de líneas de mando, sino de normatividad, coordinación, congruencia y evaluación de la acción del conjunto.

(221) Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. Colección: Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana. Serie: A) Documental No. 1. México 1977. pág. 47.

función, existen en otros países, comisiones del servicio civil, oficinas especiales ligadas al jefe del gabinete y unidades administrativas directas de la Presidencia de la República". . . .

Pero el comentario, si bien fue explícito en cuanto al ámbito microadministrativo, dejó inconcluso el desarrollo referente al sistema en el ámbito macroadministrativo, no obstante que se dijo: "La Comisión de Administración Pública podrá encargarse de proponer al Ejecutivo Federal esta política general para la administración de su personal".

Otras referencias importantes, fueron hechas en 1972 por la Dirección General de Estudios Administrativos, dependiente de la Secretaría de la Presidencia, en el documento "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976"⁽²²²⁾ en que se utilizaron para el estudio de la Administración Pública, las categorías analíticas micro y macroadministrativo, y al desarrollar el Programa VII (Reestructuración del Sistema de Administración de Recursos Humanos) resumió los problemas principales que confronta el sistema de referencia:

- Los objetivos de la administración de (personal) no están definidos en forma clara y precisa y, por lo tanto, se carece de una política de personal congruente. . .

(222) Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal. 1971-1976. Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. México. 1972. pág. 32.

- Las disposiciones legales vigentes son adecuadas en lo general . . . Sin embargo, todavía se carece de un órgano normativo central que marque los lineamientos básicos conforme a los cuales debería llevarse a efecto esa política, contenida en las disposiciones reglamentarias de todas las dependencias y que preste la asesoría necesaria al Ejecutivo Federal, en esta materia.
- El Estado prevé, constitucionalmente, la existencia de un servicio civil de carrera para sus empleados de base, fundamentado en la idoneidad y el mérito. . . El cumplimiento adecuado del objetivo constitucional se ha visto también entorpecido por la ausencia de un mecanismo normativo que corrija la dispersión de esfuerzos, la incongruencia e incompatibilidad de sistemas y prácticas, e impida la persistencia de irregularidades.
- De esta manera, distintos organismos públicos atienden a aspectos dispersos de la Administración de (Personal, como son) la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Educación Pública, del Trabajo y Previsión Social, de Gobernación e ISSSTE, entre otros. (223)

Al enunciar el Programa de Reforma a la Administración de Personal se fijó como objetivo del Programa en el ámbito macroadministrativo, "racionalizar las estructuras y los proce-

sos de administración de (personal) en aquellos aspectos de aplicación e interés comunes a dos o más dependencias del sector público. En este enfoque quedan comprendidos los elementos normativos y de política general; y los aspectos de control, así como los de asesoría al Ejecutivo Federal". (224)

Como objetivo particular, fue enunciado: "La creación de los mecanismos normativos, asesores y operativos necesarios.. y el diseño e implantación, en su caso, de un sistema administrativo integral de (personal) para el Sector Central" (225) y lo más importante, en mi concepto, fue la consideración en cuanto a "la creación o adaptación de mecanismos normativos, técnicos y operativos idóneos para llevar a cabo las acciones propuestas en materia de Reforma a la Administración de Personal; la creación de:

- Un Organismo Central de Personal del Gobierno Federal. - Dependencia del Ejecutivo con atribuciones normativas y de control, así como de asesoría al Ejecutivo Federal.
- Del Consejo de Recursos Humanos del Gobierno Federal. - Organismo de Consulta para configurar las políticas generales del Gobierno Federal en materia de personal; y
- De los Comités Técnico-Consultivos. - Órganos de consulta, integrados por representantes de las distintas entidades del sector público, cuya misión consistiría en propiciar la acción de agentes de cambio para cada organismo". (226)

(224) Documento Bases para... pág. 99

(225) Ibidem. pág. 100

(226) Ibidem. pág. 103

Las realizaciones del Programa de Reforma a la Administración de Personal, en el ámbito macroadministrativo fue en el corto plazo, el cumplimiento parcial del objetivo particular antes descrito, en cuanto a la creación de los Comités Técnico-Consultivos (entre ellos, el que interesa para este trabajo, el de personal, COTECUARH) y la creación no de un Consejo, sino de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal (*), integrada por representantes de los Titulares de las Secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, del Trabajo y Previsión Social, de la Presidencia, y por el ISSSTE, "con el objeto, de obtener la mejor organización de los sistemas de administración de personal, el aumento de la eficacia en el funcionamiento y servicio de las entidades públicas, así como el establecimiento de normas y criterios generales en torno a las condiciones de trabajo de los servidores públicos".

Es conveniente hacer notar que la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) y el Sindicato de cada dependencia u organismo, en la realización de los estudios (a cargo de la DGEA, dependiente de la Secretaría de la Presidencia), sólo tuvieron "la intervención que les corresponda", con-

(*) Creada por punto resolutivo Sexto del Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de 28-XII-72.

forme a la Ley de la materia y las disposiciones del Acuerdo (*).

La Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, con base en el punto resolutivo séptimo del Acuerdo de referencia, tuvo las atribuciones siguientes:

- **Coordinar el ejercicio de las facultades de las diversas dependencias del Ejecutivo Federal, en cuanto a horarios de labores.**
- **Proponer sistemas de organización para reestructurar las Unidades de Personal para que atendieran las funciones (microadministrativas) de planeación, empleo, capacitación y desarrollo, ministración de sueldos y salarios, relaciones laborales, prestaciones sociales, incentivos e información.**
- **Coordinar el levantamiento de un censo de recursos humanos del sector público (a fin de cumplimentar el objetivo para el corto plazo del subprograma de Administración de Recursos Humanos). El censo, fue levantado tres años después, en 1975 y publicó el resultado, en agosto y noviembre de 1976.**

(*) Fue hasta el 31-I-77 cuando por Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de esa fecha, se modificó la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. El punto resolutivo primero del Acuerdo enunció: "se integrará por sendos representantes de las Secretarías de Gobernación, de Programación y Presupuesto y del Trabajo y Previsión Social. Se invitará a participar, con un representante cada uno, al ISSSTE y a la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE).

- **Elaborar un programa general y permanente de formación y capacitación del personal por niveles funcionales, dependencias y sectores administrativos, y establecer los lineamientos de las Unidades de Capacitación.**
- **Establecer mecanismos técnicos bipartitas (*). . . para mejorar los sistemas de administración de personal y elaborar un plan para el funcionamiento técnico y administrativo de las comisiones mixtas de escalafón; y**
- **Preparar los estudios necesarios para configurar un sistema integral de Administración de recursos humanos del Gobierno Federal.**

(*) En la I Reunión Macroadministrativa de Autoevaluación del Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal que tuvo lugar el 20-XII-77, se informó que para esa fecha, sólo dos dependencias habfan establecido formalmente sus Comisiones Bipartitas. . . . (punto 2B, Capítulo I, Tercera Parte de este trabajo.)

Como se percibe de inmediato, quedó sin realizar la parte del Programa de Reforma relativa al ámbito macroadministrativo, en lo correspondiente a la creación del Organismo Central de Personal del Gobierno Federal.

Además, creada la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, a pesar de tener la atribución de preparar los estudios necesarios para configurar un Sistema Integral de Administración de Personal del Gobierno Federal, debido a causas que no fueron discutidos en ninguna reunión de trabajo, nunca se hizo el intento por integrar un grupo de trabajo que se dedicara a la configuración del Sistema Integral (macro y microadministrativo), de Personal del Gobierno Federal, ni como estudio preliminar.

El Comité Técnico Consultivo de Unidades de Administración de Recursos Humanos (COTECUARH) y la Dirección General de Estudios Administrativos (DGEA), sólo atendieron el ámbito microadministrativo del Sistema, en las múltiples reuniones de trabajo y plenarios que tuvieron lugar en esa época.

Otras referencias al Sistema de Administración de Personal del Poder Ejecutivo Federal para el ámbito macroadministrativo, se localizan en el documento "Esquema de Reforma al Sistema de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal"

(227), formulado en junio de 1978, por la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal, dependiente de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, a solicitud de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal; documento en el que se fundamentaron los estudios preparatorios correspondientes a la Quinta Etapa de la Reforma Administrativa.

Específicamente, la referencias fueron las siguientes:

" La administración de personal ha sido uno de los aspectos que presentan mayor dispersión y fragmentación, tanto en su normatividad - (ámbito macroadministrativo), como en las tareas operativas (ámbito microadministrativo) que se efectúan en cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública.

"Para evitar lo anterior y como un mecanismo deliberativo y de concertación de acciones entre autoridades y representantes sindicales, funciona la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal promoviendo las acciones de mejoramiento en la gestión de personal. Los planteamientos de la Comisión se presentan al Ejecutivo Federal por medio de la Coordinación General de Estudios Administrativos,

(227) Documento contenido en "Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal. Colección: Administración y Desarrollo de Personal No. 1. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. México. 1979. pág. 63-81.

que los armoniza con el programa global de reforma administrativa y posibilita la integración programática de los cambios en la administración de personal con los que se deban realizar en las estructuras, - funciones y procedimientos, evitando acciones aisladas que pudieran limitar el alcance de las metas que demanda una moderna administración para el desarrollo". (228)

No se hizo, en el documento citado, referencia en especial al ámbito macro o microadministrativo del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal; sólo concretó que el objetivo (de quién?) era establecer el Sistema, "que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores, permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de funciones, para contribuir a la consecución de los objetivos y metas del Gobierno Federal," y trató tres puntos básicos: el Sistema, el Escalafón y la Capacitación.

Del primer punto se desarrolló la integración y el mecanismo de programación; del segundo (escalafón), el proceso y el programa y subprogramas; del tercero (capacitación), el objetivo.

La segunda fase, denominada "de recomendaciones" se originó al ser presentado el "Esquema de Reforma al Sistema de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal", al que antes hice referencia, al grupo de Oficiales Mayores.

El acuerdo emitido por el Grupo, fue en el sentido de "que los Comités de Recursos Humanos y de Capacitación, en estrecha vinculación y coordinación con la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno - Federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Coordinación General de Estudios Administrativos realizaran un análisis exhaustivo de la problemática actual y sus posibles soluciones, y formularan recomendaciones concretas que pudieran presentarse a la consideración del Presidente de la República para establecer finalmente, el Sistema de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal". (229)

Para dar cumplimiento al acuerdo del Grupo de Oficiales Mayores, se formaron cuatro grupos de trabajo del Comité Técnico - Consultivo de Unidades de Recursos Humanos, que elaboraron estudios y formularon recomendaciones que fueron afinadas por la Coordinación General de Estudios Administrativos

Cada uno de los cuatro grupos de trabajo, formularon, - respectivamente, recomendaciones en relación con:

- I. El establecimiento del Sistema General (*) de Administración y Desarrollo de Personal.

(229) Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal Op. Cit. pág. 17

(*) Por sistema general, aún cuando no fue explicado, se trató de dar a entender que era para los ámbitos macro y microadministrativos

II. La implantación de escalafones funcionales e intercomunicados.

III. El establecimiento del Subsistema de capacitación y desarrollo de personal.

IV. El fortalecimiento del Subsistema de Relaciones Laborales.

En cuanto a las recomendaciones correspondientes al primer punto (El establecimiento del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal), que son las que interesan para efecto de la integración del Sistema de Administración de Personal del Poder Ejecutivo Federal, en el ámbito macroadministrativo, se comenzó ⁽²³⁰⁾ por describir la situación actual en cuatro puntos:

- A) La Administración Pública Federal en su conjunto y las diversas dependencias y entidades en particular, no aprovechan de la manera más racional y eficiente las aptitudes del personal a su servicio; tampoco desarrollan sistemáticamente la capacidad potencial del mismo para un mejor desempeño futuro....
- B) La gestión de personal en la Administración Pública Federal presenta serias dispersiones y fragmentaciones, en la

⁽²³⁰⁾ Reestructuración del Sistema General...
Op. Cit. pag. 19

medida en que no existe una vinculación congruente entre los órganos y mecanismos normativos, ejecutivos, operativos y consultivos, que estructure los niveles global, - sectorial e institucional. (*)

- C) Los objetivos de la administración de personal no están - definidos de manera genérica y, en consecuencia, se carece de una política unitaria.....
- D) Por lo general, las acciones de la administración de personal no se realizan ni son evaluadas conforme a criterios unificados.....

Para el Punto B), fueron formuladas las tres primeras recomendaciones:

- Recomendación No. 1 Integrar el Sistema de Administración y Desarrollo de Personal en los ámbitos - global, sectorial e institucional, a través del desarrollo armónico de los subsistemas que lo componen.
- Recomendación No. 2 Establecer el órgano central - administrador del Sistema, que vincule los mecanismos normativos, ejecutivos, operativos y consultivos, señale lineamientos para el desarrollo de una política congruente y unitaria conforme a las disposiciones -

(*) Nótese que ya no se hizo referencia a los ámbitos micro, meso y macroadministrativo, sino a las categorías analíticas utilizadas por Leemans.

legales vigentes; que evalúe resultados y corrija dispersiones, incongruencias y duplicaciones y, además, preste asesoría en la materia al Ejecutivo Federal.

- Recomendación No. 3 Vincular las acciones de los órganos y mecanismos encargados de la administración y desarrollo de personal en los niveles global, institucional y sectorial, mediante la estructura:
- A nivel global, la Comisión del Servicio Civil y el Organismo Central del Servicio Civil.
 - A nivel institucional, las Unidades de Administración de Personal.
 - A nivel sectorial, el Comité Técnico Sectorial de Unidades de Administración de Personal y los mecanismos globales de apoyo al Sistema General, existentes, como son los Comités Técnicos Consultivos de Unidades de Administración de Personal y de Unidades de Capacitación, así como el Consejo Consultivo del Sistema General de Capacitación .