

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**



**LA PLANEACION Y LA COORDINACION  
EN LA  
ADMINISTRACION PUBLICA**

**T E S I S**

Que para obtener el título de ;

**LICENCIADO EN DERECHO**

P r e s e n t a :

**GUILLERMO FERNANDEZ CUEVAS**

MEXICO, D.F.

1972



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

"En el fondo, nuestra vida profesional carece de razón de ser, a menos que cada uno logre llegar a una filosofía -- que vea la dignidad y la significación humanas como los criterios esenciales"

Ordway Tead .

A EMMITA, MI ESPOSA

La dulce compañera que ha dado  
plenitud a mi existencia lle -  
nándola de edénica felicidad.

A MIS HIJOS LIS Y GUILLERMO

Las tiernas esperanzas que--  
en su angelical inocencia--  
hacen la dicha y la alegría  
de mi vida.

A MIS PADRES

CRISOLOGO FERNANDEZ D.  
LEONIDES CUEVAS DE F .

Que con la luz maravillosa  
de su ejemplo iluminan mi-  
sendero.

A MIS PADRES POLITICOS

ENRIQUE GARCIA M.  
CARMEN PICAZO DE G.

En reconocimiento de su  
afectuoso y sincero es-  
tímulo.

IN MEMORIAM

A MIS HERMANOS CARLOTA Y PEDRO

Mi corazón dolorido rinde un amoroso homenaje a la memoria de los seres queridos, cuyas vidas fueron malogradas en plenitud.

A MARTIN

Con mi eterna gratitud, admiración y cariñoso - respeto al hermano que hizo posible la culminación feliz de mi carrera

A MIS HERMANOS

OFELIA

HERMELINDA

ANTONIO

TOMAS

VICENTA

Quienes de alguna manera  
participaron para hacer-  
posible mi profesión

A MIS HERMANOS POLITICOS

MARGARITA Y ENRIQUE

Con mi afecto más sincero

A MAXIMO

En quien el concepto de--  
amistad encuentra su más--  
amplia y nítida expresión

A MI MAESTRO ABRAHAM RIVERA S.

Gran impulsor de la juventud -  
morelense. A él, mi admiración  
permanente y mi reconocimiento

A. MIS AMIGOS

AGUSTIN

AMANCIO

ANTONIO

ARTURO

BENICIO

DAVID

FIDEL

FRANCISCO

HERMINIO

JORGE

MANUEL

MARTIN

RAMIRO

ROMAN

VICENTE

CON TODO CARIÑO.

AL LIC.HORACIO LOPEZ BASILIO,

Director de esta tesis.

Por su sabia orientación, mi  
perenne agradecimiento.

AL ING.JORGE ESPINOSA U.

Por el impulso de él re-  
cibido.

A MI H. JURADO

Anticipándome a su indulgencia

## INTRODUCCION.

Entre las características más sobresalientes en el Estado moderno, se encuentra la de la creciente complejidad de las instituciones administrativas, que limitan y obstruyen la atención a las demandas que formulan los miembros de la sociedad en que se encuentra inscrito.

Al principio, toda la actividad estatal fue realizada en términos que podrían bien calificarse de improvisados. Con el crecimiento demográfico aumentan también las instituciones y los serios problemas que éstas traen aparejados, permitiendo vislumbrar marcados signos de agotamiento que acusan los diferentes mecanismos en que apoya su función.

México ha evolucionado a un ritmo tal que parece imprescindible una transformación cualitativa en todos los órdenes de la vida social, lo que ha de lograrse, sin duda, a través de una

verdadera estrategia de desarrollo, que lleva --  
 insita la revisión crítica e histórica del ver--  
 dadero funcionamiento de las instituciones.

Siendo atribuciones del Poder Ejecutivo Fe--  
 deral, la planeación y la coordinación en la ad--  
 ministración, debe imprimirseles auténtico vigor  
 hasta evitar las obsolescencias, la dispersión,--  
 la duplicación, que estorban y aun impiden el --  
 libre desenvolvimiento de los órganos del Estado.  
 Este no debe permitir que sus estructuras se a--  
 daptan por sí, pasivamente, a la realidad; su --  
 función, por el contrario, ha de ser activa y --  
 consistir en la remoción de los obstáculos que -  
 se opongan a los avances y modernizaciones que -  
 impone la celeridad de la vida moderna.

En nuestra época la vida en común presupone  
 la interrelación necesaria entre los seres huma--  
 nos en tanto que no se puede concebir el desempe--  
 ño aislado de una labor, sino en dependencia di--  
 recta o indirecta de otras personas. Como conduc

tores o conducidos, cualquiera que sea nuestra profesión, hemos de tomar en cuenta que la convivencia es a menudo el exitoso punto de partida para lograr la armonía con el mundo que nos rodea, para planificar tareas, para coordinar esfuerzos; son éstas las bases de una filosofía de la administración, la que nos permitirá alcanzar los objetivos propuestos.

De la confrontación y del análisis se derivan, en el ámbito de la ciencia administrativa, reflexiones que invitan a la revisión permanente del desenvolvimiento real de nuestras instituciones gubernamentales, así como de la idoneidad de los procedimientos administrativos de que se vale el sector público para lograr sus objetivos, sobre todo cuando los gobernantes se hallan realmente interesados en conseguir la máxima eficacia en sus sistemas administrativos.

## CAPITULO PRIMERO

### LA ADMINISTRACION PUBLICA

Generalidades.- Etimología del Vocablo.- Concepto Vulgar.- Objetivo y Alcance de la Administración Pública.- La Administración como Ciencia, - Técnica o Arte.- Definición de Administración.-- Relaciones de la Administración Pública con o---tras Disciplinas: a) Con la Política; b) Con el Derecho; c) Con la Economía; d) Con el Gobierno; e) Con la Cultura; f) Con las Relaciones Huma --nas; g) Con las Ciencias Filosóficas; h) Con la Administración en General; i) Con la Psicología;- j) Con la Sociología; k) Con la Historia.

## GENERALIDADES

"En todas partes hay gente administrando y gente siendo administrada", dice Ordway Tead, - con lo cual nos ofrece una idea de la amplitud, complejidad e importancia del ámbito de la Administración, así como de la necesidad de intervenir en algún tipo de organización de cualquier tamaño o finalidad; de manifestar también las formas de expresión humana propias de cada sociedad políticamente organizada.

La Administración en general, es una disciplina cuyos propósitos se remontan al nacimiento mismo de la civilización: "Cuando dos hombres cooperan en poner a rodar una piedra que ninguno de los dos hubiera podido mover por sí solo, han aparecido los rudimentos de la Administración" (1).

---

(1) Así inician su "Administración Pública", Simon, Smithburg y Thompson.

La Administración Pública viene apareada - con las funciones del gobierno y en auxilio de la solución a los problemas que ellas traen consigo, como la dirección de la conducta ciudadana, el encauzamiento de los procesos sociales, - la consecución de los propósitos estatales y -- las instituciones gubernamentales; la actuación siempre relacionada de poder y ciudadanos; las libertades de éstos y los límites de aquellos, - etc., porque en su más amplio sentido, Administración Pública y Gobierno se identifican, delimitándose cada uno al paso en que se determinan las sendas funciones en que se divide el poder - de acuerdo con la tradicional idea tripartita.

En este sentido, el poder legislativo tiene a su cargo la creación de la norma; el judicial, su aplicación en la administración de justicia; la parte que queda en lo que se refiere a las funciones que desempeña el gobierno, es - lo que se conoce como "Administración Pública" - y cuyo contenido queda comprendido en los pro -

blemas de planificación, coordinación, organización, personal, dirección, finanzas, métodos de trabajo y otros más.

El estudio que aquí se inicia contempla -- una idea general de la Administración Pública y de dos elementos de gran importancia en la actividad que el gobierno realiza de acuerdo con -- sus atribuciones y que son la Planificación y -- la Coordinación.

En la actualidad el mundo atraviesa por -- una situación tal que las organizaciones gubernamentales, como cualesquiera otras, han evolucionado a un ritmo acelerado, habiendo logrado alcanzar enorme diversificación y complejidad -- que, a su vez, determinan la división y la especialización en todos los terrenos. Por esta razón se tocan limitadamente solo algunos aspectos del problema total.

## Etimología del Vocablo

La palabra Administración deriva del latín "administratio-onis", que significa dirección, -ejercicio, servicio.

Administrar deriva de "ad", a; "ministrare" cuyo significado es servir, cuidar.

También se ha creído que proviene de "administrare", de "ad manus trahere" o sea traer a mano, apareciendo aquí la última radical del -- sustantivo "administrator", que viene a ser administrador, el que ministra, maneja, sirve, -- propone, ejerce un cargo.

Finalmente "administrare" es un verbo que proviene de la voz "minister", el que sirve o -ayuda, formándose de "minis" contrapuesto a "magis" que sugiere la idea de actividad subordinada, cuya es la aplicación en los vocablos Ministro o Administrador que, a su vez, dan idea de-

servicio (2).

Esta etimología ha tenido connotaciones diversas como ejecutar, capitanear, mandar, dirigir y, en fin, ejecución y obra o servicio para un fin.

### Concepto Vulgar

Sin entrar en una investigación exhaustiva del término "Administración", se entiende generalmente como una ordenación de los bienes materiales y económicos; como la atención de negocios, el cuidado de los bienes y hacienda; como acción dirigida a un fin.

A la Administración se la aprecia generalmente en su aspecto económico y aun concretamente, la Administración Pública misma, se le ha dado este sentido, como ocurre en los Estados -

---

(2) Francisco López A. "La Administración Pública y la Vida Económica de México", Edit. Porrúa, S.A., México, 1956.

Unidos de Norteamérica, donde el propio aparato estatal parece ser un reflejo de las empresas industriales.

### Objetivo y Alcance de la Administración Pública

La tarea de administrar es tan antigua como la civilización misma. Instituciones como la iglesia, el gobierno, el ejército y otras, han tenido siempre las más abigarradas actividades que significan problemas de esfuerzo común, donde hace falta, para su mejor solución, una verdadera armonía y coordinación; esos problemas son propios de la Administración.

Desde hace mucho tiempo la Administración ha sido una de las grandes preocupaciones del hombre; las obras creadas en diversos lugares y épocas, hacen suponer la existencia de una organización administrativa de gran envergadura, -- como lo demuestran las pirámides egipcias, la gran muralla china, las ruinas de Palenque y --

Chichén Itzá, los ejércitos de Alejandro el Grande, el Imperio Romano, etc.

Sin embargo, el concepto de esta disciplina, según se entiende en la actualidad, es en realidad nuevo, pues sus fronteras se han delimitado hasta hace relativamente poco tiempo. Con anterioridad se tenía la idea de que la función del administrador se reducía a la aplicación de técnicas y procedimientos, dejando la parte sustantiva -en relación a lo que el gobierno debía o no hacer- fuera de los límites de la Administración y al alcance de otras ciencias.

Actualmente es notorio el avance de la Administración Pública que ha superado, al fin, las simples técnicas y procedimientos como su único contenido para ir mucho más lejos y estar en condiciones de enfrentarse con éxito a los múltiples problemas que hoy presenta la compleja organización gubernamental.

En la Administración ha de procurarse la cooperación planeada, coordinada y dirigida de todos los miembros de la sociedad, para la realización de las tareas de la comunidad.

La Administración Pública, como subdivisión de la Administración en general, se ocupa de la realización de los fines del Estado, los intereses públicos y el Derecho, que se ofrece como el elemento coercitivo dentro de la sociedad.

La Administración Pública sirve y controla y no solo es un elemento de gobierno sino un procedimiento. Es, como se verá más adelante, una ciencia, un arte y una técnica. Es una serie de eslabones concatenados entre sí, que se inicia con la definición de los problemas y el establecimiento de las metas, reconociéndose en todos y cada uno, su importancia y necesidad.

El campo de la Administración Pública está

dondequiera que hay que hacer algo. Es una disciplina permanentemente necesitada de decisiones pequeñas o grandes, intrascendentes o de gran importancia, pero todas relacionadas con la estrategia general. De otra manera estaría relacionada con cuestiones que con frecuencia consisten en la aplicación de reglas y procedimientos no siempre bien comprendidos, dando origen a rutinas que por lo conocidas no hace falta explicarlas detenidamente. Baste indicar que el personal que cae en estos vicios se torna indolente y apático, perdiéndose en la empresa la fluidez y la espontaneidad, perjudicándose al público beneficiario y a los propios funcionarios que cargan con la responsabilidad, cuyo peso puede llegar a ser tan abrumador que termine por menoscabar su propio prestigio.

Dichos empleados forman una masa inerte a la que no importan los objetivos que se persiguen y es conveniente inyectarle un espíritu de misión, dinamismo y relaciones mutuas que le im-

pulse a la búsqueda de los valores generales y a la consecución de los fines que se persiguen.

Por otra parte, en la práctica es notoria - la observación de que el gobierno se encuentra - en una alta proporción, dentro de las funciones - del poder ejecutivo. La idea de la división del - trabajo produce consecuentemente la división de - las funciones del Estado, cuyos inicios encontra - mos desde Aristóteles, que hablaba ya de Senado, - Autoridades y Tribunal Popular (3).

Esta división de funciones estatales, como - es sabido, no cuenta con una verdadera delimita - ción, llevando en estas condiciones, el Poder -- - Ejecutivo, a cabo, la actividad administrativa - regulada por la norma jurídica.

La zona vaga en que se encuentran los lími - tes internos de las funciones estatales, el po -

---

(3) Aristóteles, "La Política", Libro VI, Cap. XI.

pulse a la búsqueda de los valores generales y a la consecución de los fines que se persiguen.

Por otra parte, en la práctica es notoria - la observación de que el gobierno se encuentra - en una alta proporción, dentro de las funciones - del poder ejecutivo. La idea de la división del - trabajo produce consecuentemente la división de - las funciones del Estado, cuyos inicios encontra - mos desde Aristóteles, que hablaba ya de Senado, - Autoridades y Tribunal Popular (3).

Esta división de funciones estatales, como - es sabido, no cuenta con una verdadera delimita - ción, llevando en estas condiciones, el Poder -- - Ejecutivo, a cabo, la actividad administrativa - regulada por la norma jurídica.

La zona vaga en que se encuentran los lími - tes internos de las funciones estatales, el po -

---

(3) Aristóteles, "La Política", Libro VI, Cap. XI.

pulse a la búsqueda de los valores generales y a la consecución de los fines que se persiguen.

Por otra parte, en la práctica es notoria - la observación de que el gobierno se encuentra - en una alta proporción, dentro de las funciones - del poder ejecutivo. La idea de la división del - trabajo produce consecuentemente la división de - las funciones del Estado, cuyos inicios encontra - mos desde Aristóteles, que hablaba ya de Senado, - Autoridades y Tribunal Popular (3).

Esta división de funciones estatales, como - es sabido, no cuenta con una verdadera delimita - ción, llevando en estas condiciones, el Poder -- Ejecutivo, a cabo, la actividad administrativa - regulada por la norma jurídica.

La zona vaga en que se encuentran los lími - tes internos de las funciones estatales, el po -

---

(3) Aristóteles, "La Política", Libro VI, Cap. XI.

der ejecutivo no tiene en exclusiva la Administración, porque ni es la única ni agota en ella toda su actividad, en tanto que tiene a su cargo otras como la política, la económica, etc.

El gobierno no puede ni debe hacerlo todo, ni aun en la sociedad comunista. En los países que cuentan con un sistema democrático, la actividad gubernamental queda enmarcada dentro de lo que es debido.

La Administración Pública es administración estatal. La actividad administradora es una actividad creadora, por lo que tiene que llevar en sí misma suficiente libertad para la elección de los medios a utilizar, a pesar de lo cual esa libertad es más amplia en el ámbito del poder legislativo, porque el ejecutivo, podría decirse, está sometido a aquel por la regulación normativa misma.

El funcionario administrador no solo debe -

tener un sentido práctico, sino ser diestro en el campo de las relaciones humanas, prudente en la política y sutil en la observación de las necesidades económicas.

En el mundo de la Administración Pública, los fines que se persiguen son tan variados como los casos prácticos que pueden presentarse. En cada momento y lugar, los elementos políticos, económicos y sociales tienen una existencia importante y real dentro de una nación determinada.

El administrador, por la dignidad y enorme valor de la actividad que realiza, ha de agregar a su responsable desempeño una amplia educación, magnanimidad, integridad, iniciativa y sensibilidad humana, porque, como dice Dimock, si en la Administración hay algo que merezca ser cuidado, la persona humana constituye ese algo.

La Administración, en fin, es una verdadera habilidad que de alguna manera necesita toda persona cuya profesión o actividad tenga que ver -- con las relaciones humanas o la dirección institucional. Y estos factores entran, de hecho, en casi todas las actividades que pueden desarrollarse.

La Administración como Ciencia, Técnica o Arte.

Para poder determinar si la disciplina que se estudia es una ciencia, una técnica o un arte, debemos analizar lo que por cada uno de estos conceptos se entiende.

Por lo que al Arte se refiere, debe definirse como un conjunto de reglas o preceptos necesarios para hacer bien una cosa, lo que le hace aparecer como una verdadera habilidad.

Es técnica el conjunto de reglas aplicadas-

La Administración, en fin, es una verdadera habilidad que de alguna manera necesita toda persona cuya profesión o actividad tenga que ver -- con las relaciones humanas o la dirección institucional. Y estos factores entran, de hecho, en casi todas las actividades que pueden desarrollarse.

La Administración como Ciencia, Técnica o Arte.

Para poder determinar si la disciplina que se estudia es una ciencia, una técnica o un arte, debemos analizar lo que por cada uno de estos conceptos se entiende.

Por lo que al Arte se refiere, debe definirse como un conjunto de reglas o preceptos necesarios para hacer bien una cosa, lo que le hace aparecer como una verdadera habilidad.

Es técnica el conjunto de reglas aplicadas-

en forma sistemática para el logro de un objetivo. Son los procedimientos o recursos de que se sirve una ciencia o un arte. Es la pericia misma para usar de esos procedimientos o recursos.

Como ciencia debe entenderse el conjunto de conocimientos ordenados y sistematizados, de validez universal, obtenidos mediante una minuciosa experimentación, observación y análisis, y -- demostrables a la luz natural de la razón.

"No puede decirse que la Administración sea una ciencia, un arte o una técnica, sino que tiene un poco de cada una" (4).

Es una ciencia porque cuenta con principios generales propios, aplicables en cualquier tiempo y lugar y se dice que es científica porque -- utiliza tal tipo de raciocinio, o sea:

---

(4) Louis A.Allen, "International Management", - 1965. Ob.cit. por Laris Casillas "Administración Integral", p.56.

- a) Observación del problema.
- b) División del problema en tantas partes - como sea posible, para su estudio (Principio Descartesiano).
- c) Elaboración de una hipótesis.
- d) Prueba de la hipótesis.
- e) Formulación de una ley o principio.

Es un arte, porque requiere de habilidad, - sobre todo para tomar decisiones en las tareas - que tienen como finalidad el guiar personas. -- Así se tiene por cierto que el don de mando y el liderazgo son de difícil explicación a la luz de una ciencia, porque son manifestaciones de habilidad y destreza aplicada ahí donde el Estado se interesa en la realización positiva de sus fines. En este sentido, la Administración Pública es la ley hecha realidad objetiva, transformada en conducta, en trabajo creador.

El arte de la Administración es la direc -- ción, coordinación y control de varias personas - para realizar algún objetivo, de donde se des -- prende que el administrador es la persona que --

dirige, coordina y controla las actividades de los demás.

Considerada como un arte, la Administración permite alcanzar, en la medida que se la domina, los fines que un gobierno se propone, controlando sus recursos y haciéndolos producir eficazmente.

Es de tanta importancia y opera tan decisivamente en lo que se refiere a la aplicación de recursos y encauzamiento de aspiraciones, que con escasa habilidad administrativa y de organización, un individuo o grupo de individuos, indudablemente no lograría su óptima realización como si las tuviera.

El esfuerzo para dirigir, guiar e integrar las actividades de los demás; el análisis, comprensión y aplicación de las funciones administrativas, como necesidad común; las actitudes,-

estudios y métodos de ataque en las organizaciones; y la destreza, discernimiento y fuerza moral en las situaciones concretas, no pueden considerarse sino como un verdadero arte; una auténtica habilidad que algunos autores han llegado a considerar como una de las bellas artes "Porque no puede negársele ese calificativo..." a la labor de combinar estrechamente, en la búsqueda de sus finalidades las relaciones entre los individuos o grupos.

Si el arte requiere de un medio de expresión, la Administración lo tiene y consiste en la organización de los seres humanos y una clase que es el soporte social y cultural, constituido en nuestro medio por una sociedad democrática.

Finalmente se reconoce a la Administración Pública como una técnica porque el conjunto de reglas aplicadas en forma sistemática permite afirmar la creencia de la enseñanza de esta dis-

ciplina en las aulas, para luego complementarla en los talleres o en las oficinas, como observa Henry Fayol (5). La Administración puede y debe adquirirse en la misma forma que cualquiera habilidad técnica: primero en las aulas y posteriormente en el taller o en la oficina.

En resumen puede concluirse que la Administración tiene algo de ciencia porque sigue un razonamiento científico, con algunos principios inmutables propios como son los de autoridad, - responsabilidad, planeación, coordinación, centralización y descentralización, normalización, división de trabajo, especialización; algo de arte porque el administrador aplica sus conocimientos, experiencia, habilidad para conducir el elemento humano, disponer del elemento material en la forma más productiva para conseguir el objetivo común; algo de técnica, al utilizar

---

(5) "Administración Industrial y General", Edit.

métodos uniformes de desarrollo para la solución de problemas como las pruebas sicotécnicas y el estudio de tiempos y movimientos.

### Definición de Administración

La Administración Pública es fundamentalmente cooperación entre hombres, que va de lo simple a lo complicado. Cuando la cooperación es simple el elemento humano tiene mayor importancia, más que cuando llega a predominar la organización y los métodos preestablecidos.

La Administración Pública y la de los negocios son semejantes por cuanto que ambas son prácticas; a través de ellas se prestan servicios y se rigen también por técnicas comunes para planificar, organizar, formular presupuestos, controlar, etc.

Dice Woodrow Wilson que "La Administración Pública es el lado práctico o comercial del go -

bierno ya que su finalidad es que los negocios-públicos se realicen eficazmente y tan de acuerdo con los gustos y deseos del público como sea posible. Mediante la Administración, el gobierno hace frente a aquellas de las necesidades de la sociedad que la iniciativa privada no puede o no quiere satisfacer" (6).

Ambas clases de Administración tienen, sin embargo, claras diferencias porque mientras el gobierno es soberano y elabora las leyes, en este mismo sentido, el negociante solo puede manifestar su apoyo u oposición. Por otro lado, -- mientras el gobierno sirve al interés colectivo, el negociante pretende un lucro en su propio provecho.

En su más amplio sentido, la Administración está constituida por el conjunto de actividad

---

(6) "El Estudio de la Administración", Political Science Quarterly, Vol.II, 1887.

dades de grupos que cooperan para alcanzar objetivos comunes, como sostienen Simon, Smithburg y Thompson (7).

¿ De qué manera han de alcanzarse esos objetivos comunes ? Seguramente encontramos la respuesta en la planeación coordinada de los esfuerzos.

Si los rudimentos de la Administración aparecen cuando dos individuos coordinan sus esfuerzos para hacer rodar la piedra que ninguno de los dos por sí solo hubiera podido lograr, desde ese momento aparece también la necesidad de planear y coordinar los esfuerzos con la idea de obtener los mejores resultados comunes.

Hay muchas formas de lograr los objetivos. En el caso planteado anteriormente, la piedra podría bien trasladarse después de romperse y

---

(7) "Administración Pública", Herbert A.Simon, Donald W.Smithburg y Víctor A.Thompson, Edit. Letras, S.A., México, 1968.

llevarse en fragmentos; tirarla mediante el uso combinado de una cuerda y una polea, apoyándose en el árbol más próximo; deslizarla sobre maderos utilizados como rodillos; o en fin, rodarla por medio de palancas.

Esto demuestra que en lo que se refiere a las soluciones, pueden proponerse un sinnúmero de ellas, pero cabe hacer la aclaración de que en materia administrativa, hay otras muchas --- cuestiones que determinar, no con menos importancia, como la experiencia adquirida en el --- tiempo acerca de estas tareas, la división del trabajo, la selección de personal, la elección de métodos, el conocimiento y la destreza individuales, la coordinación de esfuerzos, etc.

La Administración se refiere a las normas de conducta humana; toda persona que de alguna manera se ha visto involucrada en determinada labor cooperativa, tiene una idea, aunque superficial, de lo que es la Administración, y como-

todo mundo ha realizado alguna vez labor semejante, todos tenemos conocimientos básicos en relación con esta disciplina, generalmente adquiridos por la experiencia en clubes, partidos políticos, escuela, familia, iglesia y todos aquellos medios en donde se hace necesaria la colaboración de los miembros.

La vida nos ofrece cantidades infinitas de posibilidades para la realización de actividades administrativas, aunque no siempre se lleven a cabo conscientemente o con la deliberada idea de que se está ejecutando esta clase de trabajos.

En el campo gubernamental la actividad administrativa es más compleja porque los métodos tradicionales de conducta requieren ser permanentemente revisados y mejorados, que de otra manera estará expuesta a sufrir los más serios fracasos.

Veamos algunas de las definiciones que en -

relación con la materia se han formulado:

Luther Gulick entiende la Administración Pública como una división de la ciencia política y como una de las ciencias sociales, que se refiere a hacer cosas, entender relaciones; preferir efectos e influir resultados, en tanto haya personas trabajando conjunta y organizadamente para un propósito común (8).

La rama ejecutiva, para él, es el sitio -- donde se hace el trabajo del gobierno, criticándosele en el sentido de que la Administración Pública no puede tratarse de mera obediencia mecánica o exclusiva ejecución, separada de la -- formulación de la norma o de las decisiones en cuanto se refieren a los medios y a los fines.

Para Francisco López Alvarez, el arte de -

---

(8) "Science, Values and Public Administration" 1937, Citado por Muñoz Amato "Introducción al Estudio de la Administración Pública"

la Administración Pública es la coordinación y control de gran número de personas bajo una dirección inteligente para alcanzar algún propósito u objetivo. Es el arte dinámico de agrupar las disposiciones, fuerzas y elementos dispersos para alcanzar una meta.

En este sentido hay confusión propiciada -- por los intereses políticos, porque si bien la política tiene como finalidad trazar las metas estatales, para llevarlas hasta su realización final, los intereses personales han de quedar al margen de la aplicación técnica de los medios.

Ocurre en algunas ocasiones que se habla de proyectos cuya realización, clara y anticipadamente, es posible asegurar que no se podrán llevar a cabo, puesto que de acuerdo con la lógica son irrealizables y solo constituyen medios de propaganda de orden político y que de llevarse a la práctica, conducirían al agotamiento presupuestal de toda la nación.

El carácter técnico de la Administración Pública, para este autor, estriba en escoger los medios idóneos para la realización de la actividad que conduzca a la obtención de las metas propuestas.

La Administración Pública consiste en todas las operaciones que tienen por objeto la realización o la observancia forzosa de la política del Estado. El sistema de Administración Pública, será la ordenación integrada de todas las leyes, reglamentos, prácticas, relaciones, códigos y -- costumbres que prevalecen en un momento y lugar-determinados, para la realización o la ejecución de la política del Estado (9).

En el más amplio sentido, los fines que persigue la Administración Pública, son los fines -- últimos del Estado, como la conservación de la --

---

(9) Leonard Dupee White "Introducción al Estudio de la Administración Pública", Cía. Gral. de Ed., México, 1964.

paz y el orden, la realización de la justicia, -  
la protección contra enfermedades e inseguridad,  
etc.

Adam Brooks (10): "La Administración Pública es la capacidad de coordinar muchas, y a veces antagónicas, energías sociales en un solo -- organismo, tan hábilmente que operen como una -- unidad. Esto presupone la facultad de reconocer una serie de relaciones entre numerosos intereses sociales especiales, la totalidad de los cuales no puede conocer íntimamente un individuo. -- Probablemente ninguna clase muy especializada -- puede ser fuerte en esta cualidad intelectual, a causa del aislamiento intelectual inherente a la especialización; y sin embargo, la Administración o generalización, es no solo la facultad sobre la cual descansa la estabilidad social, sino que es, posiblemente, la facultad más elevada de la mente humana".

---

(10) "The Theory of Social Revolution", Nueva --  
York, 1913, pp. 207-208.

Elmore Petersen sostiene que la "Administración es técnica por medio de la cual los propósitos y objetivos de un grupo humano cualquiera, - son determinados, clasificados y efectuados. El método para llevarla a cabo es la dirección. Su objeto es organizar los miembros del grupo y coordinar, dirigir y supervisar sus actividades para obtener los resultados y metas deseados"(11).

William H. Newman: "La Administración es la guía, encauzamiento y control de los esfuerzos - de un grupo de individuos para lograr un objetivo común" (12).

Agustín Reyes Ponce: "Es el conjunto sistemático de reglas para lograr la máxima eficiencia de las formas de estructurar y de operar un-

---

(11) "Organización y Dirección de Empresas", UT-EHA, México, 1961.

(12) "Programación, Organización y Control", --- Edic. Deusto, Bilbao, España, 1961.

organismo social" (13).

Frederick Winslow Taylor, sobre el particular, propugnó por una obtención de mayores rendimientos mediante la aplicación del mejor método para ejecutar el trabajo; trata asimismo de fijar la clase de métodos adecuados, con el auxilio del raciocinio o investigación científica, consistente en la observación de los fenómenos, la experimentación y la comprobación.

En su método científico la división es la base fundamental, a la manera del principio cartesiano, o sea, se dividen los hechos en sus partes elementales para que cada una sea sujeta a individual estudio, obteniéndose en esta forma, que desglosado el problema, es resuelto en todas y cada una de sus partes en que fue dividido.

Al sustituir al empirismo por la observación, el análisis y la experimentación como ba -

---

(13) "El Análisis de Puestos", 4a. Ed., México, 1968.

ses de su investigación científica, formula sus cuatro principios fundamentales:

- 1.- Desplazamiento del sistema de adivinanzas por el de estudios científicos.
- 2.- Selección, entrenamiento y especialización científicos del obrero, en lugar de que se le imponga un oficio o lo aprenda como pueda.
- 3.- Cooperación de obreros-empresa.
- 4.- Equidad en las responsabilidades entre la dirección de la empresa y los obreros; la primera planeando y organizando; los segundos, ejecutando el trabajo (14).

Ordway Tead: "La Administración se concibe como el conjunto de actividades necesarias, de aquellos individuos (jefes) en una organización encargada de ordenar, impulsar y facilitar los esfuerzos asociados de un grupo de individuos -- reunidos para lograr determinados objetivos (15).

---

(14) "Principios de la Administración Científica", Ed. Herrero Hnos., S.A., México, 1963.

(15) Citado por D. Waldo, pp. 38-42

Marshall E. Dimock: "... desde el punto de vista de la estructura del gobierno, la Administración Pública se ocupa del estudio y la práctica de aquellas cuestiones cuya realización está a cargo del Derecho y la Política. Una vez que la Legislatura aprueba una política y la convierte en ley, y luego que el Poder Judicial define y delimita el Derecho, las funciones gubernativas restantes quedan a cargo de la Administración Pública" (16).

El mismo autor sostiene que "...el estudio de la Administración Pública se refiere al QUE y al COMO de lo que el gobierno hace", considerando al "qué", como la substancia y el conocimiento técnico, y al "cómo", igual a las técnicas de gerencia (17).

---

(16) Y Gladys Ogden Dimock: "Administración Pública", UTEHA, México, 1967.

(17) "The Study of Administration", American Political Science Review, XXX, Núm. 1, 1937.- Cit. por Pedro Muñoz Amato, pp. 31-32.

Aunque esta observación no contempla con --  
unidad autónoma el terrerño específico de la Ad-  
ministración Pública, sino más bien de la Admi -  
nistracion en general, puesto que identifica es-  
ta idea con la de gobierno y no determina qué fa  
ses de éste, concretamente, debe abarcar la ma -  
teria de que se trata.

En efecto, la Administración Pública se re-  
fiere a la actividad que realiza la rama ejecuti  
va del gobierno, aseveración que hoy por hoy, en  
cuenta apoyo en el hecho de que en muchos paí -  
ses se vive en una situación que concreta, no --  
sin cierto peligro, la autoridad, precisamente en  
la parte ejecutiva, lo que significa un claro --  
abandono de las ramas legislativa y judicial.

El ejecutivo lleva a cabo algunas activida-  
des en relación directa con las empresas priva -  
das de producción económica, obedeciendo sin du-  
da, a los éxitos que en este aspecto han logrado  
las empresas industriales; los intentos de orga-  
nizar y sistematizar la Administración Pública,-

en algunos lugares, como Estado Unidos, se han canalizado a través de los sistemas que son producto de la experiencia en el mundo de los negocios.

Como todo conocimiento que aparece tardía - mente, la Administración Pública tiene necesidad de tomar las experiencias de otras disciplinas - en tanto le sean útiles; de tal suerte que, ante los notorios éxitos de las ciencias naturales, - ha provocado en nuestra materia, imitaciones y - hasta algunos "complejos de inferioridad".

Hemos de señalar asimismo que existen definiciones sobre la Administración Pública, en diferentes sentidos: en sentido formal, en sentido material, amplia y estrictamente.

En sentido formal, la Administración Pública es el conjunto de órdenes internas y procedimientos del poder ejecutivo y de la protección jurídica que asiste a las partes, personas físicas o morales, respecto de la acción del ejecutivo.

En sentido material, es el Estado en acción, es la actividad que despliega en forma positiva y directa en materia administrativa, para satisfacer las necesidades e ideales colectivos, enmarcados dentro de los fines del Estado, acción que se actualiza indistintamente por cualquiera de los tres poderes o los tres, que en un momento dado, pueden concurrir conjuntamente a una ingente tarea.

En su sentido amplio, la Administración Pública es la actividad del Estado para la realización de sus fines necesarios y contingentes. Es actividad de los tres poderes.

En sentido estricto, es la actividad del poder ejecutivo en la realización de los fines del Estado que le corresponden en razón de su competencia.

Para Pedro Muñoz Amato (18) puede intentar-

---

(18) "Introducción a la Administración Pública", - Fondo de Cultura Económica, México, 1966.

se una definición amplia en el sentido de que la Administración Pública es todo el sistema de gobierno, todo el conjunto de ideas, actitudes, -- normas, procesos, instituciones y otras formas - de conducta humana que determinan cómo se distribuye y ejerce la autoridad política, cómo se --- atienden los intereses públicos.

Tomando en cuenta el ámbito de la Adminis-- tración Pública y todos los procesos de gobierno que comprende, sugiere el mismo autor, una definición en sentido estricto: "Es la fase del go -- bierno que consta de la ordenación cooperativa - de personas, mediante la planificación, organizazación, educación y dirección de su conducta, para la realización de los fines del sistema político"

Fritz Fleiner: "Administración es toda la - actividad del Estado o que cualquiera otra corporación de derecho público desarrolle, en su propio orden jurídico, para alcanzar sus fines esenciales, y no pertenezcan a la esfera de la legislación ni de la administración de justicia".

En su definición negativa, Otto Mayer dice que la Administración Pública es toda aquella -- actividad del Estado que no es legislación ni -- jurisdicción.

Finalmente, propongo por mi parte, la definición de Administración Pública, entendiéndola como la actividad del Estado, que se realiza a través del poder ejecutivo, mediante el ejercicio de sus atribuciones, para alcanzar los objetivos comunes que se persiguen en su propio sistema político.

### Relaciones de la Administración Pública con otras Disciplinas

#### a) Con la Política.

Woodrow Wilson en "El Estudio de la Administración Pública", 1887, separa por completo la Política de la Administración, indicando que -- "... la Administración está fuera de la esfera -- propia de la Política. Las cuestiones adminis --

trativas no son cuestiones políticas. Aunque la Política fija las tareas de la Administración, - no debe tolerarse que ella maneje las oficinas - administrativas...", llegando a la conclusión -- final en el sentido de que "Nuestra propia Política, debe ser la piedra de toque (touchstone) - para todas las teorías. Los principios en que - se base una ciencia de la Administración para -- América tienen que ser principios bien impregna- dos de la orientación democrática" (19).

El mismo autor, citando a Bluntschli, des - cribe a la Política como la actividad del Estado "en cosas grandes y universales", mientras que - la Administración lo es "... en cosas individua- les y de poco momento. La Política es, pues, el dominio especial del estadista y la Administra - ción lo es del funcionario técnico".

---

(19) Political Science Quarterly, Volumen II, -- pp. 197-222, citado por P. Muñoz Amato, "In- troducción a la Administración Pública", -- pp. 16-17.

De esta manera, así como todo soberano sospecha de sus servidores, el pueblo, soberano también, no se excluye a esta regla. Si tal sospecha pudiera ser atenuada con el conocimiento y la discreta vigilancia, éstos serían los factores saludables para lograrlo. Una situación así supondría la adecuada distribución de responsabilidades porque la duda no puede traer sino la -- intranquilidad tanto en el terreno privado como en el público.

La relación Administración Pública-Política es considerada en tanto el gobierno realiza actividades que en mucho son diferentes a las realizadas por otras instituciones, como sus facultades de autoridad, el monopolio sobre la ley, las sanciones, etc., aunque si bien es cierto que -- por especiales estos elementos no tienen aplicación sino dentro del gobierno; en cambio los --- principios políticos son esencialmente indispensables en la Administración Pública.

La Administración Pública y la Política son

fenómenos que aunque se complementan, se encuentran separados: la primera queda ubicada en la rama ejecutiva del gobierno y es equiparable a organizaciones privadas, sobre todo -por ejemplo-, las de producción económica; la segunda, debe ser excluida en la teoría y en la práctica, de los problemas de la Administración Pública, con la finalidad de lograr una mayor eficacia.

Por otro lado y como "la fe es fuerza" ( el legislador crea situaciones de confianza ), en cualquiera circunstancia la función de administrar consiste en imprimir a la Administración un sello de delimitada responsabilidad a través de plenos poderes y claras facultades discretionales, porque si el poder se reparte, para su ejercicio, entre muchos, la responsabilidad se diluye. En caso contrario, si se centraliza en jefes de servicio o de dependencia, la responsabilidad debe ser determinada con mayor claridad y vigilada con un más amplio margen de seguridad de acuerdo con la ley.

Además, el ejercicio consciente de las facultades discrecionales al permitir al administrador un desenvolvimiento personal cada vez mejor, por el deseo de acumular éxitos en su cargo para conservarlo, ya que de otra manera cuando sus facultades disminuyen, su posición será oscura.

En este orden de ideas, ha de tomarse en cuenta la opinión pública que, aunque no sea directa y permanente, pues constituiría un serio estorbo, ha de ser de mucha utilidad si vigila y dirige las mayores fuerzas de las orientaciones constructivas en política y administración.

Algunos autores señalan a la Administración Pública como una rama de la ciencia Política, pero ha de distinguirse porque en tanto que la Política determina los fines específicos que se propone lograr el Estado, la ciencia de la Administración debe proponer los medios precisos y técnicos para lograr esos fines a través del organismo y la intervención de la propia Adminis -

tración Pública. La Política traza los fines; - la ciencia de la Administración, la forma y medios para lograrlo.

Aunque la Administración Pública funciona dentro de un evidente medio político, son diferentes los matices en que influye la Política sobre la Administración, ya se trate de los puestos más bajos o los cargos más elevados.

La Política consiste en resolver los problemas para la satisfacción de necesidades humanas; en tomar decisiones entre alternativas. Es norma de conducta; es partidismo; "... es la búsqueda del perfeccionamiento humano por medios públicos" (20).

"Es el arte de lo posible" e idealmente --- "... es la actividad deliberada por la cual los hombres buscan una vida mejor" (21).

---

(20) Bismark, Cit.por M.E.Dimock, p. 105

(21) Leslie Lipson "The Great Issues of Politics"

Si la sociedad tiene necesidades, el gobier no es la única institución que puede ser capaz de satisfacerlas. Si entre los ciudadanos, como es normal, hay desacuerdo acerca de lo que el go bierno debe o no hacer, se seguirá la controversia política para determinar una decisión. Luego en este aspecto, la Política es el medio por el cual la sociedad hace frente a sus problemas, decidiendo la manera de cómo resolverlos.

Los administradores públicos se ocupan siem pre de la Política, en el sentido de normas y -- sistemas; deberían ordinariamente estar familiarizados con eso que se ha dado en llamar "senti- do político" y que depende de la personalidad de cada individuo, según su intuición, tacto, capa- cidad para percibir con rapidez la importancia -- de determinada situación, así como para lograr -- que, a pesar de que exista oposición respecto de determinadas decisiones, las actividades sean -- realizadas por el personal, con satisfacción de- mostrada en el trabajo.

En algunos países la Política ha sido fuente de corrupción, violencia, desorden y división determinantes de una verdadera fobia o tendencia antipolítica en lo que se refiere a los sistemas de Administración Pública.

En consecuencia, ahí donde la Política es de mala calidad, lo que generalmente coincide con la carencia de estudios acerca del sistema respectivo de gobierno, se llega a esbozar la idea del establecimiento de fórmulas universalmente válidas que rijan a la Administración Pública.

Es preciso que en la práctica, de acuerdo con estas ideas, la sociedad, el gran marco que alberga al gobierno, fuera permanente, estática y sin cambios. Pero como ocurre exactamente lo contrario, el gobierno debe adaptarse a esas situaciones cambiantes a través de la Política que orienta y conduce las actividades de la fase ejecutiva.

Es necesario que los aspectos gubernamentales de Administración Pública y de Política sean encauzados y relacionados entre sí, con el propósito de lograr los más eficaces resultados.

En los procesos políticos se formulan las normas más generales y fundamentales así como -- las decisiones de mayor importancia.

La parte ejecutiva del gobierno (Administración Pública) tiene a su cargo un factor de verdadera trascendencia en todo nivel y que es la discrecionalidad, porque cada funcionario al recibir las directrices que le son señaladas por el superior, actúa, sin embargo, en su propio -- marco de discrecionalidad sin perder de vista el aspecto normativo que viene a ser su punto de -- referencia.

Interviene aquí la rama legislativa que da realidad a la política estatal mediante la elaboración de la norma.

No hay separación tajante entre las ramas - legislativa y ejecutiva sino más bien complementación. Por lo general las decisiones fundamentales se toman en la legislativa, quedando a la ejecutiva las decisiones más limitadas y específicas, sobre todo cada vez que se trata de niveles menores.

Son dos aspectos complementarios, toda vez que la aplicación de una ley o reglamento implica el ejercicio de la discrecionalidad requerida en cada caso concreto que se presenta en las relaciones humanas, como consecuencia de la imposibilidad de previsión de todos aquellos casos que pueden darse en la realidad social. Esto, - por otra parte, aprisionaría la discrecionalidad de los administradores que se convertirían en -- aplicadores de mandatos estrictos.

b) Con el Derecho.

La Administración nace como parte integrante del conocimiento jurídico; se ha enseñado en-

las escuelas y facultades de Derecho, aunque recientemente ha logrado su total independencia.

Por lo mismo ambas disciplinas mantienen -- una estrecha relación, además de que si el Derecho es la totalidad normativa del Estado, es natural su vínculo con la Administración.

Jellinek se expresa en el sentido de que no todo lo que se manifiesta en forma de ley, formal o materialmente hablando, es Derecho; la actividad administrativa, puramente considerada, no se encuadra dentro del Derecho.

La ley, por ejemplo, que autoriza un empréstito o la que autoriza el auxilio a una zona necesitada, no son leyes propiamente dichas, porque tienen más carácter administrativo que legislativo, en tanto que no crean derechos y obligaciones para aquellas personas que no se encuentran en ese especial supuesto. Solo la norma -- que enmarca la esfera de actividades libres de -

la persona en sus relaciones con los demás, puede ser considerada ciertamente, como norma de -- Derecho.

Esta tesis se encuentra apoyada por la del alemán Laband, en su conclusión, al establecer - que la facultad discrecional en asuntos administrativos, es un fenómeno político o ético pero - nunca jurídico.

Ha sido enderezada una crítica a estas teorías en el sentido de que el Derecho no solo es acto sino potencia. Ambos autores materializan el Derecho que así transformado en legislación, - solo se concibe en su aplicación concreta.

El Derecho significa protección desde antes del nacimiento de la persona y aun después de su muerte, por lo que no solo es creación, - sino, además, regulación de conducta y protección de valores.

"El Derecho, mientras nadie lo turba y lo -

contracta se hace invisible e impalpable como el aire que respiramos; inadvertido como la salud, - cuyo valor solo se conoce cuando nos damos cuenta de haberla perdido" (22).

El ideal es que toda nuestra conducta fuera conforme a Derecho para evitarse toda situación-controvertida y, sin embargo, en tal hipótesis, - el Derecho deja de serlo o pierde su fuerza o su valor.

El Derecho es una de las manifestaciones -- del Estado y como cuerpo de preceptos vigentes - es aplicable a las diversas formas de adminis -- trar. "Es una forma especial de administrar las normas políticas" (23).

Como con la Política, en sus relaciones con el Derecho, la Administración Pública ni se separa ni se identifica absolutamente; más bien se -

---

(22) Calamandrei, "Elogio de los Jueces", p. 11

(23) P. Muñoz Amato, Ob. Cit., p. 34

complementan.

El Derecho como conjunto de normas de conducta, sancionado por el Estado, es la fuente de las facultades, autoridad y jurisdicción de los administradores. Estos realizan un mandato y están fiscalizados en mayor o menor grado, teniendo responsabilidad ante la autoridad legítima. Estas son las razones por las que deben tener conocimientos del Derecho, aunque elementales. Derecho y Administración participan igualmente de la compleja y constante evolución social.

Conviene recordar la división del Derecho, en escrito y consuetudinario, teniendo lugar el primero, en países como Inglaterra y Estados Unidos, y el segundo, en la mayor parte de Europa y América Latina.

El Derecho escrito significa la aplicación de los códigos y tiene su origen en el Derecho -

Romano; el consuetudinario, la aplicación de principios, caso por caso, y a los nuevos que surjan, el principio de la analogía.

El primero tiene mas rigidez en oposición al segundo con mayor flexibilidad que a su vez, le imprime a éste menor precisión.

Ante esta división se puede hacer la observación de que en el ámbito de la Administración Pública puede haber necesidad de los servicios de los abogados en mayor grado si se trata de un sistema de Derecho consuetudinario, porque tratándose de un sistema de Derecho escrito, supone la consulta de los códigos correspondientes, sin que se haga necesaria la búsqueda de precedentes en cada caso concreto que se presente.

Finalmente la Administración Pública se relaciona con el Derecho porque un grupo humano que mantiene determinadas relaciones, es preciso estructurarlo jurídicamente para delimitar la

acción de la Administración en su fin último.

c) Con la Economía.

Porque la Administración Pública utiliza los elementos tradicionales de la ciencia Económica: tierra, trabajo, capital y organización, estudiando los fenómenos relacionados con su distribución, "redistribuyéndolos" en el elemento humano.

El conocimiento de la Administración supone trazarse metas sociales con carácter nacional, en el interés de la creación y conservación de la riqueza.

La eficacia de la Administración Pública es determinante en cualquier tiempo y lugar para resolver los problemas económicos; para los pueblos que tienen necesidades urgentes en este ámbito, precisan de la organización adecuada de los sistemas y procedimientos administrativos, porque los remedios que llevan implícito el des-

conocimientos de esta relación económico-administrativa suelen ser pasajeros, ineficaces y en -- ocasiones hasta destructivos.

"No habrá progreso económico si el ambiente no es propicio. Será necesario que el pueblo -- quiera ese progreso y que las instituciones sociales, económicas, políticas y legales favorezcan tal propósito...", según la tesis establecida por el grupo de economistas reunidos bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas, para señalar las bases indispensables en la búsqueda del progreso económico de los pueblos -- (24).

Es, en síntesis, que para alcanzar la equidad en la distribución de la riqueza y el desa --

---

(24) Measures for the Economic Development of Under-Developed Countries (Nueva York, N.Y.). Departamento de Asuntos Económicos, 1951, - p.13, Traducción y cita de Pedro Muñoz Amato. Ob.Cit., p. 48

rrollo general de los pueblos, es factor decisivo el que la Administración Pública se encuentre integrada por personas honesta y suficientemente preparadas, que para alcanzar buenos resultados, no será posible sino cuando estén sustentadas y apoyadas las bases en la organización administrativa, inspirada en los fundamentos adecuados que se adapten a las condiciones especiales de cada país.

d) Con el Gobierno.

Aristóteles, en su clasificación de Estado, conviene en que éste puede ser: reinado, aristocracia y democracia, según que el poder supremo sea detentado por uno, algunos o muchos individuos, respectivamente.

Estas son las formas puras, a las que opuso las impuras o corrompidas: tiranía, oligarquía y demagogia u olocracia.

En aquellas se sirve al pueblo; en éstas a-

los propios intereses (25).

Maquiavelo revoluciona los conocimientos en este orden y por lo mismo el concepto de Estado, iniciándose con él, los estudios sistemáticos de la Teoría General del Estado.

A la clasificación tripartita aristotélica, de las formas de Estado, opone la bipartita: república y principado. Sin embargo, estas formas se inspiran más en el aspecto jurídico que en el político.

Burgess viene a distinguir entre formas de Estado y formas de Gobierno como conceptos diferentes, mientras que unas se refieren al titular de la soberanía, las otras al conjunto de órganos a los que se confiere su ejercicio (26).

Para algunos autores, Administración y Go -

---

(25) Aristóteles, "La Política", Libro III, Cap. V

(26) "Ciencia Política", Tomo II, p. 1 y ss.

bierno son ideas que se contraponen, sosteniendo que si éste realiza una actividad para la defensa de la sociedad contra enemigos internos y externos, quedan fuera de este ámbito los actos -- que no persigan ese fin, como por ejemplo, los - actos diplomáticos, que son considerados como de Gobierno.

Por otro lado hay actos administrativos que si se proponen aquel fin, como serían los de policía, de sanidad, etc.

Algunos otros más, distinguen en que Gobier no es dirección o acción directriz, en tanto que Administración viene a ser una acción complementaria.

e) Con la Cultura.

Consiste en que, en la medida que los ciuda danos estén preparados, estará la buena o mala - actuación de las personas que se encuentren de - tentando el poder público, porque las condicio -

nes generales de cultura impiden o propician, según el caso, la corrupción o la honestidad.

A medida en que un pueblo se organiza mejor, educándose y planificando, estará en aptitud de pedir una mejor Administración Pública, exigiendo los mejores y más capaces elementos en el poder, atendiendo preferentemente al sistema del mérito en sustitución de aquel establecido en -- atención a privilegios partidaristas o favoritismos de carácter personal.

f) Con las Relaciones Humanas.

Por tanto que son hombres los que animan y enriquecen a la Administración Pública, con sus esfuerzos y su inspiración. Cuando las instituciones crecen se vuelven complejas e impersonales, trayendo aparejada la necesidad de comprender y tratar con eficacia al elemento humano.

Esta serie de disciplinas tratan de imprimir a la Administración Pública sus propios ca -

racteres, resultando de ello una lógica dificultad para que la materia objeto de nuestro estudio apareciera con individualidad propia, con independencia tardía y con la eficacia suficiente como para ser enseñada como una disciplina por separado.

g) Con las Ciencias Filosóficas.

Porque se hace uso del método inductivo y porque exige cualidades morales de sus subordinados.

Desde tiempos remotos existe el interés acerca de los valores sociales que contempla la Filosofía Política en relación con el poder, los intereses público y privado, el ser humano, el orden, la libertad, el Gobierno, etc., lo cual demuestra que los problemas de estas ciencias filosóficas tienen su origen en los procesos administrativos. También puede hablarse de relación al permitir medir la importancia de sus principios en relación con los de otras ciencias.

#### h) Con la Administración en General.

En este sentido las cuestiones relativas a la organización, planificación, dirección y control de empresas o instituciones, han sido consideradas con elementos comunes encontrándose luego diferencias específicas, según la naturaleza del problema.

#### i) Con la Psicología.

Porque se trabaja con elemento humano que implica el uso de esta ciencia para el mejor tratamiento del personal, buscando y conociendo sus motivaciones.

#### j) Con la Sociología.

Porque necesita situar al hombre en la inquietud de su época, conociendo el porqué y en qué circunstancias ideológicas actúa.

#### k) Con la Historia.

Porque toma de ella los hechos humanos que le sirven como antecedentes aprovechables, estudiándolos y conociéndolos para aplicarlos.

## CAPITULO SEGUNDO

### LA PLANEACION.

Concepto y Definición.- Objetivos y Criterios de Planificación.- Los Principios Fundamentales de la Planificación: 1.- De Inherencia; 2.- De Universalidad; 3.- De Unidad; 4.- De Previsión.- -- Organización y Métodos en la Planificación.- Los Planificadores.- Los Cuerpos de Planificadores y Presiones a que se encuentran Sujetos.- La Coordinación en la Planificación.- Ubicación de los Cuerpos Centrales de Planeación.- Constitución Orgánica. Dirección Propia de los Grupos de Planificación.- Dependencia de los Cuerpos de Planeación.- Los Miembros de la Planeación.- Conocimientos Auxiliares en Planificación.

LA PLANIFICACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA --  
MEXICANA.

## Concepto y Definición

Los mecanismos administrativos adecuados -- han hecho falta en el curso del tiempo, pero han ido apareciendo en los últimos años, en diferentes países, esencialmente en forma experimental.

Las renovadas funciones estatales se han venido a relacionar, por inercia, al término "Planeación", "Planificación" o "Planeamiento", que en cualquiera forma parece acertado y abarcador del tema de que se trata, por lo que en ocasiones se ha abusado de él, propiciando con ello -- confusión en vez de claridad.

La Planeación es un proceso o un método que tratándose de actividades económico-sociales, -- tiene como objetivo el logro de "Las políticas gubernamentales que actúan en dichos campos"(1).

Como diversos autores se refieren a este proceso de la Administración Pública, utilizan

---

(1) Sir Henry N. Burbury: "Mecanismo de Planeamiento Gubernamental), 1938, pp.381 y ss., - citado por Waldo pp. 50-55.

do las palabras "Planeación", "Planificación" o "Planeamiento", serán aquí utilizadas indistintamente, empezando por estudiar su contenido.

Laris Casillas dice que " planear es decidir por anticipado lo que va a hacerse" (2).

"Planificar es programar el trabajo... Es la formulación sistemática de un conjunto de decisiones debidamente integrada que determinan los propósitos de una empresa y los medios para lograrlos.

"Planear consiste en la definición de objetivos, la ordenación de recursos materiales y humanos, la determinación de los métodos y las formas de organización, el establecimiento de medidas de tiempo, calidad y cantidad, la localización espacial de las actividades y otras especificaciones necesarias para encausar (sic) racionalmente la conducta de la persona o grupo" (3).

---

(2) Ob. cit., p. 63.

(3) Muñoz Amato, Ob. cit., p. 99.

Bárbara Wootton: "... Es la elección consciente y deliberada de prioridad económica por alguna autoridad pública... En este contexto autoridad pública significa un Estado, un Gobierno - (con policía y fuerza militar para imponer sus decisiones si fuera necesario), o algún otro órgano creado por el Estado o al cual se haya dotado expresamente de ciertos derechos y funciones" (4).

Carl Landauer: "La Planificación económica puede definirse como la guía de las actividades económicas por un órgano de la comunidad, valiéndose de un proyecto que describe, en términos -- generales cualitativos y cuantitativos, los procesos de producción que deben llevarse a cabo durante un período determinado del futuro. Para alcanzar el propósito principal de la Planificación, esos procesos deben ser elegidos y proyec-

---

(4) "Libertad con Planificación", México, FCE, - 1946, p. 13 - 15 .

todos de tal modo que aseguren el empleo total -- de los recursos disponibles y eviten demandas -- contradictorias, haciendo posible un ritmo estable de progreso" (5).

Wilburg Jiménez Castro dice que la Planificación es el proceso administrativo de escoger y realizar los mejores métodos para satisfacer determinaciones políticas y lograr los objetivos - (6).

George R. Terry sostiene que la Planificación consiste en "escoger, relacionar hechos para prever y formular actividades propuestas que se suponen necesarias para lograr resultados deseados" (7).

Marsahll E. Dimock: "La Planeación es poner

---

(5) "Teoría de la Planificación Económica", FCE, México, 1945, p. 21

(6) "Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa", FCE, México, 1963, p. 17

(7) "Principios de Planeación", Editorial Continental, México, 1962, p. 144

en claro los objetivos propios y luego determinar qué acciones habrán de tomarse, para quién, cuándo, mediante qué métodos y a qué costo, a -- fin de alcanzar las metas deseadas" (8).

Charles E. Merriam: "... es la consagración sistemática, continua y previsoramente de las mejores mentes y los negocios y programas de la comunidad; es un medio, no un fin" (9).

En este sentido, Planeación y dirección son conceptos inseparables ya que todo plan debe no solo ser intención sino también realización.

Simon, Smithburg y Thompson: "... es aquella actividad que se ocupa en elaborar proyectos para el futuro en la evaluación de propuestas alternativas, y en los métodos mediante los cuales pueden realizarse estas propuestas... es un pensamiento racional. adaptable que se aplica al --

---

(8) Ob. Cit., p. 137

(9) "A Report on National Planning and Public Works", Washington, D.C., 1934, pp. 83-84

futuro y a materias sobre las cuales los planificadores o las organizaciones administrativas con las cuales están asociados, tienen un mayor o menor grado de control" (10).

Se trazan planes cuando se decide comprar un boleto para presenciar un determinado evento deportivo o cuando decide a tomar un curso para obtener la graduación correspondiente, etc. Se puede planear mejor como explotar y conservar los recursos naturales disponibles, para el urbanismo, seguridad social, agricultura y en muchos disímbolos aspectos.

Los planes se refieren siempre a comportamientos, aunque no en todas ocasiones se manifiestan en esa forma, como por ejemplo, cuando se elabora un plan de una ciudad en el que se indican calles, situación de la construcción, orientación, etc., en cuyo caso no se ve la relación con el comportamiento humano, pero siendo -

---

(10) Ob. Cit., p. 375

como son, los planes tienen todos, algunos elementos en común que pueden ser considerados como sigue:

- a) Propuestas para el comportamiento de seres humanos.
- b) Exposición de metas o criterios para elegir.
- c) Propuestas para la realización de objetivos.

Edward H. Hempel: "La Planeación es el proceso pensante que debe preceder a cualquier acto; se compone de tres etapas, mediante las cuales se ve cuál es la mejor idea o plan: a) decidir qué acción tomar; b) determinar cuál ha de ser el fin o meta de la acción; y, c) decidir cómo se ha de realizar la acción escogida" (11).

En términos generales hay tres clases de Planeación que son: a) la económico-nacional, que abarca todo lo que se refiere al aspecto na-

---

(11) "Top-Management Planning" Nueva York, 1945, p. 6

cional y parte de la fase económica; b) la administrativa de alto nivel, relativa al gobierno -- considerado como un todo y en particular para -- sus principales dependencias; y, c) de trabajo u operación, que se ocupa de la realización de los objetivos.

George B. Galloway, perito norteamericano, -- especializado en cuestiones del congreso, sostiene que "La Planeación es lo contrario a la improvisación. O sea, es la previsión organizada, -- aunada a la corrección que daría el conocimiento posterior de los hechos" (12).

Este autor contempla cinco etapas en el proceso de la Planeación, que son las siguientes:

- 1.- Determinación de objetivos.
- 2.- Investigación o acopio de datos.
- 3.- Posibles soluciones.
- 4.- Elección de alternativas.
- 5.- Ejecución de la alternativa escogida --

---

(12) "Planning for American", New York, 1941.

(o planeación de trabajo o de operación).

Aunque con alguna frecuencia suele usarse - la palabra "planeación" como lema político, es - necesario tener en cuenta que su verdadero signi - ficado es el de mirar y proyectar para el futuro.

La Planeación es común en la vida institu - cional moderna; supone anticipación, predicción, prevención de problemas que pudieran presentarse, con la finalidad de fijar directivas que permi - tan enfrentarse, con muy buenas probabilidades - de éxito, a ellos, evitándose consecuentemente, - que toda la organización resienta los efectos o - se vea interrumpida su continuidad por circuns - tancias embarazosas producidas por la precipita - ción.

Es, para los partidarios de la Planeación, - como un sinónimo de coordinación, de previsión, - de preocupación en el porvenir; para los adversa - rios de ella, viene a ser como una sujeción a un régimen o una especie de colectivismo.

Surge así la Planeación como un principio - controvertido entre quienes creen que debe darse a la actividad económica la mayor importancia y amplitud, pretendiendo regularla solo por las -- decisiones de las empresas mercantiles privadas-- en lo que se refiere a la oferta y la demanda, - pero de ningún modo por decisiones del gobierno- o por controles centrales que, a su vez, consti- tuyen el formidable <sup>w</sup> grupo antagónico de nuestros tiempos.

Por estas razones se ha dicho que la Planea- ción es el símbolo esencial de la controversia - actual entre individualismo y colectivismo.

La Planeación gubernamental tuvo hasta hace poco una connotación de agresividad, de coac --- ción, pero en la actualidad y en vista de las -- relaciones tan variadas, es ya en definitiva, un concepto neutral.

El Planeamiento es dinámico por ser un pro-

ceso ininterrumpido y permite precisión con el mínimo derroche de energías empleadas.

Ese alto dinamismo deriva de una constante-ajuste que, por su parte, proviene de los naturales cambios que se presentan en la realidad en que vivimos y que si se prevén, pueden quizá evitarse, modificarse o preparar el terreno para los que sobrevengan.

Como ha sido, seguirá siendo cada día más, una función discutida, porque de ella dependen otras cuestiones que van necesitando de un urgente proceso de Planificación.

Como elemento de éxito no significa ni asegura de antemano que será una realidad garantizada, sino que teniendo en consideración la evaluación, se podrá estar preparado para enfrentarse a circunstancias sorpresivas, y en su caso, realizar los ajustes o acomodamientos que sean necesarios.

El individuo debe pensar antes de actuar y no dejar a los hábitos, los impulsos o la subconsciencia los resultados que se desean; en igual forma, las entidades administrativas también deben planear las actividades que les sean propias para conseguir las metas que se hayan propuesto alcanzar. Este aspecto, aunque parece elemental, ha sido a menudo descuidado.

La Planeación no solo consiste en pronosticar el probable curso del acontecer y las soluciones alternas que pudieran adoptarse, sino además, proyectar y prepararse para tener a mano las decisiones que en cada caso sean necesarias.

Los planes tienen que basarse en suposiciones meditadas y en tal sentido, es menester calcular el grado de riesgo a que razonablemente se puede alguien enfrentar.

En la actualidad los factores sociales requieren que la dirección se funde en suposicio -

nes que comprendan una buena cantidad de predicciones de la expansión económica o la forma en que influirá en la economía nacional una crisis de este tipo en el ámbito internacional, lo que explica la importancia de la teoría de las probabilidades.

### Objetivos y Criterios de Planificación

Siendo como es amplia la actividad planificadora, uno de sus más importantes aspectos tiene que consistir en la determinación de las metas o sea la elección de la conducta considerada como la más adecuada.

Las legislaturas han de trazar esas metas y las organizaciones administrativas han de realizar las actividades tendientes a ejecutarlas.

Los cuerpos legislativos declaran así "la voluntad del Estado" o sea que formulan objetivos para que los administradores se encarguen de

su ejecución. Esto hace referencia a la tradicional distinción entre Política y Administración Pública, que según se ha sostenido, estriba en la fijación de metas y el esfuerzo por alcanzarlas.

Esos objetivos, como metas a alcanzar por el esfuerzo común organizado, constituyen el meollo del problema administrativo que, siendo claros, los otros factores del proceso encuentran acomodo y pueden crearse incentivos para imprimir mayor fuerza a la Administración, sin que esto signifique con la determinación de tales objetivos se agote totalmente la Planeación, en tanto que se han de constituir en la coronación final de todo programa.

El objetivo irá convirtiéndose poco a poco en una realidad, pero es posible y normal la modificación, que de no ser así, los más transparentes y ambiciosos pueden perderse.

El hombre siempre ha demostrado interés por la predicción del futuro como consecuencia de la inseguridad que su desconocimiento de las cosas le produce y representa, de tal suerte que contando con la necesaria información del presente, puede obtener relaciones de causa a efecto con proyección hacia el futuro. Ese interés se propaga a la realización de estadísticas y al trazo de las tendencias de cualquiera empresa que se proponga actuar de esa manera.

La Planeación comprende la previsión, que permite estudiar al mismo tiempo varias alternativas y decidir, dentro de la propia Planeación, aquella con la que se ha de trabajar en la búsqueda del objetivo propuesto.

Así, en tal forma, la relación que se presenta entre la previsión y la Planeación, se encuentra entre aquello que se puede y lo que se debe hacer.

Sin planeamiento consciente no se podrían lograr los resultados que se desean y que se buscan por medio del esfuerzo común, dada la complejidad que en los sistemas presenta la vida moderna. Con base en lo anterior, es conveniente trazar un planeamiento a largo término, tomando en consideración que a la empresa privada la mueve el impulso de su propio beneficio, sin detenerse a considerar los efectos que sus actividades van a producir dentro de la comunidad en que se desenvuelve.

A falta de orientaciones planeadas, el gobierno tiende a estar dominado por presiones de grupos con influencias, representantes de intereses particulares, y a situarse en la línea de la menor resistencia a esas fuerzas, de cuando en cuando.

El proceso de Planificación consiste pues, en que ha de ser presentado un objetivo conocido y aceptado, hacia donde deben estar dirigidas, -

en forma coordinada, todas las políticas; tal objetivo debe contar con un interés general y permanente, por parte de quienes dirigen a él sus esfuerzos. A ese objetivo, que puede ser múltiple, debe estar condicionada la actividad individual, porque los recursos de un país, materiales y humanos, deben conservarse y utilizarse -- racionalmente a fin de que brinden la máxima riqueza, que a su vez, ha de ser empleada y distribuida de tan equitativa manera, que proporcione el mayor bienestar al mayor número de individuos.

La Planeación requiere de acción firme y directa sobre los propios recursos por medio de -- "factores estratégicos", como son la política monetaria y fiscal, el comercio exterior, las comunicaciones, etc., lo que hace necesaria una programación también directa, en la ciudad y en el campo.

Los órganos e instrumentos de planeamiento social y económico deben ser requisitos de una -

eficacia plena y contar con los medios necesarios para mejor desempeñar su función. En sistemas -- basados en empresas privadas, los planificadores -- tienen que utilizar los medios de persuasión sufi- cientes para poder cumplir debidamente, porque -- ahí donde este tipo de empresas es estimulada ha- de seguir funcionando dentro del marco que tienen establecido, haciendo el problema más complejo.

Otro caso es el de las empresas privadas que se hallan dirigidas por el Estado; en este caso, - la obtención de sus beneficios está atenta a las- finalidades distintas de aquellas que perseguirí- an en el caso en que estuvieran libres de la fis- calización estatal. Estas empresas tienen un con- siderable margen de acción, a condición de que no contravengan las exigencias que el Estado impone- en su línea general de política económica.

Finalmente se encuentran los sistemas en don- de la empresa liberal concebida a la manera del - "laissez faire", no tiene cabida, pues la Plani -

ficación en manos del Estado, pasando a ser una parte esencialísima de su vida económica. Aquí el Estado debe planear o decaer, exponiéndose en este último caso a que su población sufra las -- consecuencias.

La planeación de la vida social en común no es creación moderna; desde que el hombre vive -- organizadamente dentro de la civilización ha sido necesario ordenar esas actividades; lo que -- viene a ser nuevo son las circunstancias a las -- que debe adaptarse el movimiento planificador.

El planeamiento se hace indispensable y requiere ser cada vez más sutil, sobre todo si se considera que no obstante el desarrollo de técnicas financieras, comerciales, contables, etc. -- que pueden proporcionarse al individuo, son las -- propias técnicas las que ofrecen al mismo tiempo la posibilidad de abusos antisociales.

Es preciso un reajuste en la coordinación --

de las actividades económico-sociales si hemos de aceptar que los más importantes objetivos que preocupan al hombre, son la inseguridad en el medio de vida y la falta de equidad en la distribución de la riqueza. A estos objetivos podrá llegarse, parece ineludible, a través de un deliberado y consciente esfuerzo planeador.

La esencia del planeamiento consiste en que han de tomarse en cuenta todos los factores que en él intervienen, antes de tomarse una decisión definitiva que, por otro lado, tiene que ser --- acertada y oportuna.

La empresa privada toma en consideración -- preponderantemente el aspecto financiero que le importa a sí misma, y no incluye en sus planes -- la situación en que pudieran encontrarse, en un momento dado, una buena parte de personas de undeterminado lugar. Esto conduce a meditar que -- no deben ser los empresarios privados, sino el -- Estado, quien dirija la planeación, y aquellos --

estar a la expectativa de las decisiones que el gobierno adopte en determinado sentido para evitar el despilfarro de recursos, las fluctuaciones de los ciclos comerciales y la desigual distribución de la riqueza.

Metas y submetas han de ser definidas y desarrolladas oportunamente; de aquí que uno de los factores de mayor importancia es el tiempo, porque resulta conveniente la fijación de fechas -- límite a las que los planeadores deben someterse en todo cuanto sea posible.

Los planes de operación, organización y métodos, línea de operación ejecutiva del programa o como se les quiera llamar, que aunque no haya total sinonimia todos se refieren a la etapa final de un proceso progresivo en el que trabajan la casi totalidad de empleados de una empresa, -- son el terreno en donde se realiza la máxima actividad y los objetivos o metas se desenvuelven paso a paso.

Se ha discutido si en la organización deben o no separarse la planeación y realización de métodos de eficiencia con la ejecución de los planes. Frederick W. Taylor sostiene que sí, cuando menos en teoría; por el contrario, Harlow S. Person (13) asevera que no es posible tal separación, en tanto que el concepto de planeación es aplicable a todo nivel y en toda etapa de la evolución institucional, como de hecho se ha llegado a la planeación institucional.

La planeación es por eso elemento clave en el mundo de la administración.

Algunas empresas, en Norteamérica, han creado unidades independientes encargadas de la planificación a largo plazo, generalmente dirigidas por un vicepresidente, sistema -por otra parte - muy arraigado- que no cae bajo la autoridad central sino que el funcionario del grupo da cuenta

---

(13) "Planned Execution-The Issue of Scientific-Management", 1945

al presidente y en ocasiones a la junta directiva, pero antes de que se adopte cualquiera recomendación, el presidente o la junta directiva deben decidir lo conducente, haciéndose responsa - bles.

Quizás resultara mejor un predominio tanto en gobierno como en negocios, la tesis de la integración estrecha de la planeación con el resto de los procesos administrativos.

La planificación entra profundamente en toda la administración; es responsabilidad de alto nivel y no va a la zaga en importancia en cuanto a cuestiones como personal o relaciones públicas, por ejemplo.

Si existen funciones de planeación separadas serán de las de largo alcance, en cierto modo pequeñas que mantengan relaciones con la oficina del ejecutivo, a fin de proporcionarle la debida información y de que se logre una verdadera integración para que no fracase en la reali -

dad práctica.

La planeación es una forma de organización y difiere de ella, de acuerdo con la empresa de que se trate; puede que en algunas empresas administrativas se requiera de escasa actividad planificadora, mientras que en otras tenga una capital importancia, como sería el caso de la secretaría de estado encargada de la política exterior.

Los buenos administradores perciben de tal manera los problemas, que dan a cada uno la importancia que tiene, aprovechando los factores en que se haga necesaria su intervención para propiciar su solución o influir en ella.

Será así como los buenos administradores tengan oportunidad de poner en juego, en el ámbito y en la medida que les corresponda, sus mejores recursos y energías, sincronizando las partes del organismo en marcha.

La planificación es indispensable en cualquier sistema de gobierno y no se identifica con una determinada ideología política o forma alguna de control gubernamental.

Existe una diferente intensidad en lo que se refiere a la aplicación de la actividad planificadora, de acuerdo con la clase de gobierno de que se trate. El comunismo, en su etapa de la dictadura del proletariado, pretende una total intervención gubernamental en la economía, responsabilizándose de planear y coordinar la vida de la sociedad.

En el otro extremo, el que se refiere al liberalismo, postula que la intervención debe ser bien limitada en beneficio de las libertades ciudadanas -dejando hacer, dejando pasar- y de la eficacia del sistema del libre cambio, señalando como verdaderos casos de alarma los excesos en que incurrieron el nazismo, el fascismo y el comunismo.

El solo pensamiento de casos tan graves, es motivo de muy serias reflexiones acerca de la -- palabra "planificación", en tanto que trae aparejada muchas dudas en relación con su propio bienestar.

De todos modos existe una auténtica necesidad de un control planificador, no obstante que las influencias de carácter político, de presiones de grupos, situaciones de evolución social, etc., condicionan o afectan muchas veces, la actividad de los planificadores, desviando de alguna manera la racionalidad que en otras circunstancias podría lograr un desarrollo bien encauzado.

### Los Principios Fundamentales de la Planificación

#### 1.- Principio de la Inherencia

Si la Planificación se hace necesaria en cualquier sistema de gobierno, le es inherente --

por su propia naturaleza, con independencia de los fines o propósitos concretos que persiga dicho sistema.

Por otra parte, como la planificación es --asimismo inherente a la Administración Pública,-- y esta no es mera obediencia a normas establecidas, o simple ejecución, sino por el contrario,-- requiere de discrecionalidad, de capacidad creadora, de decisiones, todo acto administrativo --requiere ser planeado en forma, con lo cual resulta que la función de planificar se encuentra realmente unida a la de administrar y es igualmente necesaria en todos los niveles de la Administración, si se desea obtener los resultados propuestos o para prever las consecuencias de la actuación.

## 2.- Principio de la Universalidad.

La planificación debe abarcar todas las fases de la Administración y prever, hasta donde sea posible, todas sus consecuencias.

Todo intento de programación integral, pues, estaría viciado faltando este requisito que, dicho de otro modo, se estaría atacando solo parcialmente un problema determinado y no en forma total, como debiera.

Para tener una visión de conjunto, un gobierno formulará un plan general, integral y abarcador, de sus actividades a realizar, porque si falta éste, sería poco menos que imposible determinar las consecuencias que habrían de sucederse, en virtud de que deben ser considerados factores de importancia, como prioridad, justificaciones, tiempo, etc.

En esta forma, las normas más específicas y concretas derivarán su efectividad y validez de las más generales; teniendo una lógica relación las partes con el todo, si no existe un entendimiento acerca de una de esas partes, quedará sin orientación básica y por lo mismo, sin la posibilidad de un desarrollo uniforme.

### 3.- Principio de la Unidad.

Tiene relación con el de la Universalidad, por cuanto que faltando una de las partes, quedan truncas o incompletas las posibilidades entre ésta y el resto de las decisiones.

La Unidad es esencia misma de las partes -- que integran cualquier plan, porque si una fase no se cumple en la forma prevista, dará al traste con el intento planificador.

### 4.- Principio de la Previsión.

La sola idea de la planificación lleva aparejada la de la previsión. Elaborar un plan no es improvisar; significa una actitud racional y consciente ante las decisiones tomadas para el porvenir. El futuro a que está destinada la planificación, requiere estar encuadrado en un período de tiempo razonable pero que no puede ni debe fijarse uniformemente para toda época o lugar; más bien debe ser delimitado en atención a condiciones especiales que le sean propias a ca-

da país.

La planificación supone la existencia de revisiones más o menos constantes durante su ejecución, a fin de poder hacer los necesarios cam---bios y reajustes que se consideren pertinentes - en la medida en que el plan vaya siendo desarrollado y presentando imprevistos aspectos prácticos; esta idea conduce a pensar que es impropio-pretender otorgar a los planes aludidos, la obligatoriedad de una ley, sino a ser tratados como-modelos para una acción que habrá de procurarse-su realización.

### Organización y Métodos en la Planificación

La planificación no excluye sector o nivel- alguno del acto de administración, pues como parte inseparable de él, se encuentra en todos los- peldaños, sin importar el sistema político de -- que se trate.

Requiere por tanto, de la participación de todos los colaboradores en la elaboración de los programas, sobre todo por el cúmulo de datos que cada uno de ellos puede aportar acerca de su propia área de desenvolvimiento. Por lo mismo, los colaboradores tienen y deben estar compenetrados del contenido general del plan; entenderlo, captarlo y prestar su lealtad en la participación - que individualmente les corresponda.

### Los Planificadores

En las empresas de bajo nivel, la actividad planificadora resulta de hecho, relativamente -- simple y los directores y sus colaboradores pueden realizarla por sí, a condición de contar con el tiempo y la capacidad necesarios a tal fin, y no habrá necesidad de la intervención de personal especializado.

Cuando la empresa es mayor y más compleja, - sus directivos tendrán necesidad del auxilio de-

ese personal especializado que, en mérito de su condición, realizará la tarea con mayor minuciosidad, aplicando sus conocimientos sobre factores importantes, como funcionamiento, relaciones de trabajo, rendimientos, revisiones periódicas del plan, etc.

La intervención de los servicios especializados en materia de planificación, en este tipo de empresas mayores, resulta obviamente recomendable, porque como en toda aplicación práctica de la idea de la división de trabajo permite a los especialistas la aplicación de conocimientos más profundos sobre el tema de que se trata, más concentración, preparación, capacidad y mejores resultados consecuenciales.

En esta clase de empresas complejas la tarea de planificar ha de ser encomendada no a funcionarios de alta jerarquía ni a grupos que tienen otras funciones dentro de la sociedad, que absorben su tiempo, como obreros, agricultores o

profesionales en otras ramas del conocimiento, - sino a los asesores ad oc, en condiciones de aplicar las técnicas requeridas a la finalidad -- perseguida.

### Los Cuerpos de Planificadores y Presiones a que se Encuentran Sujetos

En nuestros tiempos, la nítida división de funciones en el poder, tal como fuera concebida clásicamente, no puede tener realidad absoluta, - sino por el contrario, con frecuencia el poder ejecutivo no puede dedicarse en exclusiva a la ejecución de las metas planteadas y deseadas por el legislador; más bien interviene en todos sus niveles, en la formulación de objetivos, como -- sucede con los cuerpos de planificadores a largo alcance.

De la misma manera el poder legislativo trata de influir en las actividades para alcanzar - las metas propuestas por la planificación general, encauzándola precisamente con su influencia,

por direcciones que él desea, a través de las -- asignaciones de los fondos correspondientes, del control de personal u otros medios de que dispon para cada caso.

Por otro lado, en su carácter de auxiliares de operaciones ejecutivas, las personas que componen estos grupos u órganos de planificadores, -- deben disponer de su tiempo, su atención, su capacidad y su mejor disposición para poder dedicarse al asesoramiento técnico respectivo, de -- modo que puedan estar en condiciones de resistir presiones de carácter político o administrativo.

Y no se trata de que los asesores en planificación se encuentren aislados de los administradores; por el contrario, debe existir una comunicación permanente entre unos y otros, que de no ser así, el trabajo de los primeros resultaría vano e intrascendente.

La asesoría necesita no hallarse recargada-

de trámites burocráticos, porque se desvirtúa su carácter técnico, distrayéndose al propio tiempo, la labor primordial que requiere y "...aconseja el anonimato".

### La Coordinación en la Planificación

Si partimos de la base de que los planes -- son mejores si tienen carácter de integrales, -- con el objeto de orientar globalmente la actividad del gobierno, es preciso contar con un grupo u órgano central que comprenda y dé unidad al -- proceso planificador.

La suma de los programas parciales, por --- bien orientados que sean, no imprimen la idea de conjunto, tan necesario para los efectos de la perspectiva integral; es precisa la coordinación general desde un centro, con el fin de realizar las especializaciones que conciernen a las diferentes partes, sin perder de vista las estrechas relaciones de conjunto correspondientes a todas-

y cada una de ellas.

### Ubicación de los Cuerpos Centrales de Planeación

Hemos visto que en la Administración Pública, el asesoramiento en materia de planificación se encuentra en línea directa con el poder ejecutivo y si en nuestros tiempos normalmente ocurre que el liderato lo ejerce precisamente ese poder, parece obvio que sea en él donde encuentre su mejor ubicación la asesoría aludida.

Las oficinas centrales, en consecuencia, deben quedar situadas en relación con el liderato real del poder ejecutivo, sin que en este caso tenga importancia el hecho de que se trate de un régimen parlamentario o presidencial. El liderato es, en todo caso, el que recibirá las recomendaciones y proyectos de la asesoría, pudiendo con toda libertad, modificarlas e incluirlas, si corresponde a los proyectos de ley para que a su vez, éstos sean estudiados y decididos por el poder legislativo.

Por lo mismo es intrascendente que exista - separación o fusión de los poderes ejecutivo y - legislativo, ya que de lo que se trata es de que la oficina o cuerpo de planeación se localice -- asesorando y sirviendo al liderato que tenga el poder real de coordinar y dirigir, en su más amplio sentido, la actividad gubernamental.

Dada una situación como la antes planteada, la oficina de planeación debe estar en relación directa con el liderato central y real del go -- bierno, en cuyo caso la oficina que ha de coor - dinar y dirigir a los asesores profesionales, - será aquella en que radique la principal fuente de asesoramiento al liderato central.

En tal hipótesis no es necesario considerar la estructuración formal, sino funcional, del go - bierno. En el primer caso correspondería indis - cutiblemente al titular del poder ejecutivo; en el segundo, sería preciso calibrar la época y el lugar concretos, así como la capacidad de ases-

ramiento de cada una de las dependencias tenga-  
hacia el titular del propio poder ejecutivo.

Para los mismos efectos de la ubicación, --  
más que el grado de control democrático de un --  
determinado régimen político, debiera tomarse en  
cuenta el verdadero centro de la dirección guber-  
namental.

Ya se ha expuesto la tesis de que los cuer-  
pos de planeamiento realizaran su actividad con-  
entera y absoluta independencia, a fin de propi-  
ciar más racionalidad y menos política en lo que  
se refiere a la elaboración de los programas de  
planeación integral a largo plazo, pero sin du-  
da, en tales circunstancias, un órgano con esas -  
atribuciones se constituiría en una especie de -  
cuarto poder. Por otro lado, este tipo de solu-  
ciones permitiría la creencia de una fe exagera-  
da en el personal dedicado a la planificación, -  
que, en todo caso, podría resultar harto peligro-  
sa, pues si bien es cierto que dicha actividad -

tiene suma importancia en cuanto a la técnica se refiere, también lo es el hecho de que en este mismo aspecto no se pueden dar "verdades científicas ni expertos con fórmulas exactas".

Otro argumento esgrimido en contra de la tesis enunciada, lo constituye la responsabilidad que comúnmente se ven enfrentados los líderes políticos ante el pueblo. Los asesores especializados en planeamiento, profesionales, estarían en condiciones de imprimir a sus programas la fuerza de una ley, colocándose por esa razón, en un plano superior en relación con la autoridad política.

En consecuencia, es aconsejable que se establezca una verdadera e íntima comunicación que permita una colaboración armónica entre los asesores y el jefe del poder ejecutivo, conservando cada uno el lugar que le corresponde: adoptando éste las decisiones y orientando aquellos con su técnica, hasta lograr que los planes sean formula

dos y ejecutados en el proceso mismo de la administración.

### Constitución Orgánica.

#### Dirección Propia de los Grupos de Planificación.

Reviste importancia el estudio de la determinación clara de la dirección que tengan los -- grupos dedicados a la labor planificadora, porque es interesante saber si se pueden conducir me -- diante una jefatura de tipo unipersonal o pluripersonal.

En el primer caso, la dirección unipersonal presenta la posibilidad de decisiones más rápidas y exige profundos conocimientos, una gran -- capacidad y amplitud de criterio por parte del -- director.

Sin embargo, los riesgos parecen presentarse a la vista, porque se pueden cometer errores en apreciaciones parciales y, aunque puede haber deliberación con los subalternos, existen mayo -

res probabilidades de fallas que si se llevaran a cabo con otros miembros de igual rango y con condición, como en el caso de la dirección plural.

La dirección pluralista podría estar constituida por directores ejecutivos del gobierno, por grupos empresariales o por personas dedicadas exclusivamente a la actividad de planificar, sin pertenecer a ninguna de las clases antes citadas.

No obstante, también este sistema tiene sus desventajas como cuando se acentúan las diferencias entre los grupos que funcionan dentro de la sociedad, sobre todo cuando priva la idea de que cada representante se convierte en defensor de los intereses del grupo a que pertenece, fraccionando con sus disputas, el propio orden social.

Quizá se pudiera pensar en que, por el contrario, sería el medio adecuado para la conciliación de los grupos representantes de intereses diversos, pero solo resultaría un buen camino --

para los grupos más poderosos y cuando no hubiera una manera diferente y más conveniente para armonizarlos.

Además, la dirección así concebida, podría prestarse para dirimir conflictos que ordinariamente deben ser resueltos en otro ámbito del proceso político y que no siendo así, obstaculizan y aun impiden que haya una dedicación serena y consciente a la sistematización de las decisiones más importantes que deben ser su objeto exclusivo, ya que a él deben dedicar sus mejores esfuerzos y no a otras actividades que diluyan su responsabilidad.

El personal seleccionado cuidadosamente, atendiendo a su capacidad y profesionalismo sobre el particular, que pueda dedicarse únicamente a la planificación y sin otros cargos que desempeñar, parece ser el más aceptable; es decir, una dirección con pluralidad de personas que asesore y complemente la opinión de un director ejecutivo.

vo del grupo. Habría así más comunicación con los directores gubernamentales, a quienes ordinariamente han de quedar sometidos los programas; en consecuencia, habría mayor eficiencia y más probabilidades para delimitar las responsabilidades de los proyectos.

No constituye esta idea, a pesar de todo, una regla general con validez universal. Sería necesario estudiar cada situación concreta acerca de los criterios de organización, de donde podría resultar la conveniencia de armonizar con un equipo de trabajo, las diversas corrientes de grupos; en otros casos, sería preferible la acción de un grupo asesorando a un director ejecutivo con el que se complementa.

### **Dependencia de los Cuerpos de Planeación.**

Como el personal encargado de la planeación tiene carácter puramente asesor de los funcionarios del gobierno, dependen de éstos, careciendo de otras atribuciones. Para los efectos de con-

trol, por lo mismo, no presentan problemas especiales en tanto no tienen ni deben tener facultades de autoridad, porque eso encerraría los -- serios peligros a que hemos hecho referencia con anterioridad.

Los cargos de asesores deben estar basados en el sistema del mérito, pero es muy conveniente que en los movimientos de personal en el ramo, se tome en consideración la posibilidad de que el director ejecutivo seleccione a sus propios consejeros, en atención a que, como responsable, debe contar con los colaboradores en quienes tenga o vaya a depositar su confianza.

Por lo que se refiere al control a través de la planeación, se ha llegado a sostener que el hecho de que exista un programa bien articulado que oriente a la sociedad, puede tener una -- significación dictatorial, suponiendo erróneamente que con eso hay un mayor control de las libertades ciudadanas por parte del gobierno; pero el

orden y la coherencia no han de significar necesariamente, en este sentido, que se trate de restricción alguna, ni individual ni de grupos.

### Los Miembros de la Planeación

El elemento humano también requiere, desde luego, de una programación adecuada que comprenda aspectos de salud, educación, iniciativa, --- etc., toda vez que ha de atenderse a las buenas relaciones de asesoramiento con los funcionarios ejecutivos.

El personal que auxilie a los planificados -- res tiene que ser experto en estas cuestiones -- para lograr los mejores resultados, sobre todo -- tratándose de conocimientos concretos e importantes como son la investigación y la estadística, -- para estar en condiciones de interpretar los hechos, ordenar las partes integrantes de los programas y facilitar las buenas relaciones interpersonales.

Un equipo debidamente formado será propiciado por la preparación suficiente antes o durante la realización del trabajo, de cada uno de los participantes.

### **Conocimientos Auxiliares en Planificación.**

Esta clase de actividad tiene que presentar problemas de división de trabajo, como cualesquiera otras actividades humanas, lo que conduce a su vez, a problemas de especialización.

Las actividades así divididas, separadas, especializadas, deben ser consecuentemente armonizadas para que la visión general de todo un programa sea más profunda y completa. Formidable tarea que requiere y exige consideraciones de tipo filosófico, científico, político, económico, etc., para el complemento de trabajo de equipo.

Frecuentemente en donde existe una planeación central, se da preponderancia a determinada

rama del conocimiento humano, como la economía, la ingeniería o la arquitectura, en detrimento de otra clase de profesiones, ignorando la calidad de trabajos con que éstos pueden participar en el asesoramiento, y con ello se deja ver una concepción limitada y equívoca de los verdaderos alcances de la planificación; éstos suponen una concatenación de una determinada visión parcial y especializada con el resto de las fases del problema.

Solo así se puede alcanzar el verdadero objetivo buscado a través de la planificación.

## LA PLANIFICACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

Una vez que se ha contemplado la parte teórica de la Planificación, es preciso que intentemos determinar su ubicación en nuestra legislación.

Sobre el particular, la Administración Pública ha de justificar legalmente el ejercicio de su actividad planificadora para que pueda llevarse a la práctica, ya adaptando los preceptos constitucionales a un programa integral de acuerdo con las necesidades del país, ya reformando o adicionando la propia Carta Magna, para otorgar expresa y claramente al Poder Ejecutivo esa facultad.

Si de la Constitución no puede derivarse -- como posible la planeación, ésta no pasaría de ser un mero anhelo, una idea de muy difícil realización, una aspiración utópica

En principio habremos de partir de la base de que no es indispensable reformar o adicionar-

la Constitución Política General para que los --  
 órganos de la Administración Pública puedan em -  
 prender la planificación a nivel nacional, por -  
 que en tal documento se establecen solo las ba -  
 ses fundamentales y más generales de la activi -  
 dad del Estado. De otra manera tendría que con -  
 vertirse en un gigantesco catálogo de facultades,  
 derechos y obligaciones.

Así que de la misma manera que otras cues -  
 tiones han sido desprendidas de la Constitución,  
 mediante una interpretación razonablemente elás -  
 tica, la facultad planificadora puede derivarse  
 del articulado constitucional con el que debe es -  
 tar acorde, en razón de lo establecido en el ar -  
 tículo 133 del propio Código Político:

"Esta Constitución, las leyes del Congreso -  
 de la Unión que emanen de ella y todos los Tra -  
 tados que estén de acuerdo con la misma, celebra -  
 dos y que se celebren por el Presidente de la --  
 República, con aprobación del Senado, serán la -

Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado, se arreglarán a dicha Constitución, - leyes y tratados, a pesar de las disposiciones - en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados".

El artículo 49 expresa que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, - en legislativo, ejecutivo y judicial, prohibiendo la reunión de dos o más de éstos en una sola persona o corporación, con las excepciones que el propio precepto establece.

El artículo 80 dice: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará Presidente - de los Estados Unidos Mexicanos", quien ejerce - sus funciones con la colaboración de las Secretarías y los Departamentos de Estado, a que se refieren los artículos 90 y 92 constitucionales, respectivamente.

Las Secretarías y Departamentos de Estado, - que no integran el Poder Ejecutivo, tienen igual rango y no existe entre ellos preeminencia alguna y ejercen las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República, de conformidad con lo preceptuado en los artículos -- 21 y 22 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Estas funciones públicas a cargo del Ejecutivo Federal, cuentan todavía con otros elementos de colaboración en su desempeño, según lo -- establece el artículo 89 en varias de sus frac-- ciones, quedando la posibilidad para el Presidente de la República, de ordenar el trabajo conjunto entre dos o más Secretaría o Departamentos de Estado.

El Presidente de la República podrá constituir Comisiones Intersecretariales para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías o Departamentos del Ejecutivo Federal,

Las comisiones intersecretariales podrán -- ser transitorias o permanentes y se integrarán -- por funcionarios que representen a los titulares de las dependencias interesadas. Serán presididas por el representante de la dependencia que -- se determine constituir la, el que tendrá la responsabilidad de su funcionamiento.

Constitucionalmente enmarcadas las facultades del Ejecutivo Federal en México, ocupa un -- lugar preponderante en el sistema administrativo -- vo, concentrándose en él grandes poderes de decisión, de mando y jerárquico que vienen a darle, -- en última instancia, unidad y fuerza.

Para poder planificar y dirigir en el ámbito estatal, el Poder Ejecutivo ha adoptado las -- formas jurídico-administrativas central y descentralizada, comprendiéndose en el primer caso, -- a las Secretarías y Departamentos de Estado, así como la Procuraduría General de la República, -- quedando reservado a la segunda, el denominado --

sector paraestatal; es decir, los organismos descentralizados y las empresas de participación -- estatal.

En lo relativo a la Administración Central, el Poder Ejecutivo, su titular, tiene un control directo sobre las funciones que así lo ameriten, en tanto que posee el doble carácter político-administrativo. Político, por su relación directa e inmediata que guarda con el Estado y con -- los otros órganos representativos del mismo; dentro de la esfera que le señala la ley, su voluntad constituye la voluntad del Estado. Administrativo, por el desahogo de esta misma función, -- de acuerdo con el orden político establecido por la Constitución Federal y la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Tratándose del sistema de Descentralización Administrativa, el Poder Ejecutivo tiene amplias facultades legales que le permiten estar en condiciones de conducir la planificación en el marco constitucional, si se toma en cuenta el arti-

culado de nuestra Carta Fundamental y sobre todo el artículo 89 en su fracción I, que entre las - Facultades y Obligaciones del Presidente, señala la de Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Esta facultad es, para el Ejecutivo Federal, la posibilidad de reglamentar sobre diversos aspectos a condición de no rebasar el contenido de la ley que reglamenta ni estar en contra de ella.

Mediante el ejercicio de esta facultad, el Presidente de La República orienta la política - nacional en todos sus sentidos si a esto se agrega el derecho a iniciar leyes o decretos, que le concede el artículo 71 en su primera fracción.

A lo anterior puede sumarse el contenido -- del artículo 131, segundo párrafo, que habla de que "El ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o su-

primir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso y para crear otras así como para restringir y -- para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito, en beneficio del país. El propio ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida".

Pueden desprenderse complementariamente --- otras facultades del ejecutivo federal, de los artículos 65, fracción I, 73, fracciones VII, -- XXVIII, XXIX y XXX, así como el 74 constitucionales, en relación con el artículo 16, fracciones II, IV y V de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que da a la de la Presidencia, las facultades de recabar los datos para --

elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo y los programas -- especiales que fije el Presidente de la República; de coordinar los programas de inversión de -- de los diversos órganos de la Administración Pública y estudiar las modificaciones que a ésta -- deben hacerse; de planear y vigilar la inversión pública y las de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Por lo que se refiere al sistema de Descen-  
tralización, el Poder Ejecutivo también intervie-  
ne coordinadoramente, marcando las pautas de los  
organismos públicos que manejan parcialmente de-  
terminadas tareas concretas con cierta autonomía  
sin dejar de depender o formar parte del Estado,  
quien en tales circunstancias sigue fungiendo --  
con su poder político del equilibrio, supervisando,  
controlando y vigilando las funciones que --  
desempeñan los órganos que integran este tipo de  
sistema.

Consecuentemente el Estado Mexicano se convierte en Estado generador de desarrollo, realizando una verdadera integración de la infraestructura administrativa, dando así una gran flexibilidad a la participación en el complejo proceso de desenvolvimiento.

Este sector paraestatal es producto de la separación de la Administración Central, con miras a descongestionar las tareas cada vez más abrumadoras que impone el crecimiento natural del Estado moderno, otorgando, ciertamente, una autonomía que les permita desarrollar por sí su actividad, pero manteniendo el nexo con el Centro, a través de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Esta Ley permite la ingerencia en la actividad de tales organismos y empresas, al Poder Ejecutivo Federal, por conducto de las Secretarías del Patrimonio Nacional, de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, según lo determina -

el último párrafo del artículo 10. de la propia Ley.

Con las amplias facultades que en este sentido tienen las Secretarías antes mencionadas, - el Ejecutivo Federal se sitúa frente a un panorama de acción para extender sus cauces e imprimir su propia conformación, dando lugar a la unidad-nacional.

En esta forma el Ejecutivo Federal se sirve de este sistema jurídico-administrativo, para planear, proyectar, fomentar y coordinar diversas actividades, atendiendo a las necesidades en determinadas regiones o acerca de ciertos servicios, creando los organismos o empresas cuya existencia sea necesaria al cumplimiento de sus funciones legales.

## CAPITULO TERCERO

### LA COORDINACION.

Ideas Generales.- Concepto y Definición.- Coordinación y Organización.- Coordinación y Control Su Distribución en la Administración.- La Coordinación y la Burocracia.- Coordinación en las Metas de Planificación.- El Objetivo Común y los Programas Unitarios.- La Oposición a los Planes y sus Causas: a) Inercia; b) Costumbres y Creencias; c) Intereses Personales; d) Racionalidad; e) Aversión a la Subordinación.- La Burocracia y la Especialización.

La Coordinación en la Administración Pública Mexicana.

## Ideas Generales

En todo órgano complicado las partes tienen que trabajar en armonía, una con otras, a fin de producir los mejores y más útiles resultados.

En la Administración Pública ese "órgano -- complicado" es el Estado. Y de la misma manera que una máquina falla cuando uno de sus engranes se ve afectado, también la efectividad de un organismo tiene que mermar en su eficiencia cuando no existe la coordinación adecuada; es por eso que se hacen necesarios el rendimiento y la colaboración individuales, para obtener buenos resultados de conjunto.

En las grandes unidades gubernamentales suele ser la falla mayor de la Administración Pública, porque no es nada fácil lograr la coordinación, pues intervienen factores como la libertad individual, las conveniencias de los grupos minoritarios, una maquinaria gubernamental oxidada, o, posiblemente, los principios de la coordinación son menos accesibles a la comprensión,-

que otros temas conexos.

### Concepto y Definición.

Coordinar, dice Henry Fayol (1), es introducir armonía entre todos los actos de una empresa, con el objeto de facilitar su funcionamiento y su éxito;

Es dar al organismo material y social de cada función las proporciones que convienen para que puedan llenar su papel de una manera segura y económica;

Es tener en cuenta, en una operación cualquiera -técnica, comercial, financiera u otra-, las obligaciones y las consecuencias que esta operación entraña para todas las funciones de la empresa;

---

(1) "Administración Industrial y General", p. 262.- Edit. Herrero Hnos., Sucs., S.A. Méx. 1969

Es proporcionar los gastos a los recursos - financieros, la amplitud de los inmuebles y de - los útiles de trabajo a las necesidades de fa -- bricación, los aprovisionamientos al consumo, -- las ventas a la producción;

Es construir la casa ni demasiado pequeña, - ni demasiado grande, adaptar la herramienta a su empleo, la vía al vehículo, los procedimientos - de seguridad a los peligros;

Es subordinar lo accesorio a lo principal;

Es, en suma, dar a las cosas y a los hechos las proporciones que convienen, adaptar los me - dios al objeto.

Marshall E. Dimock (2) sostiene que la coor dinación "Consiste en colocar en su correcta po - sición relativa con respecto a sí mismo y al pro

grama del cual forman parte los diversos aspectos que componen una empresa; es combinar armiosamente los diversos agentes y funciones para la consecución del fin deseado".

F. J. Laris Casillas: "Coordinación es la - sincronización ordenada de esfuerzos para proveer adecuadamente cantidad, tiempo y dirección de ejecución, obteniendo como resultado acciones armoniosas y unificadas hacia un objetivo determinado" (3).

La Coordinación es la disposición ordenada del esfuerzo del grupo, para dar unidad de acción con vistas a un propósito común", dice James D. Mooney (4).

### Coordinación y Organización

La Coordinación y la Organización se rela -

---

(3) Ob. Cit., p.56

(4) "Principios de Organización", p.5, Edic.de-- Univ.de Puerto Rico, Edit.Cultura, Méx., 1954

cionan y se implican de tal manera que los mejores resultados buscados por una empresa o grupo, se lograrán combinando estos conceptos.

La organización empieza cuando los individuos coordinan sus esfuerzos para una causa determinada. La unión de sus capacidades para realizar una actividad, no significa un primer elemento de la organización, sino un ejemplo mismo de ella.

En tanto que a la organización se la entiende como la forma de toda asociación humana para lograr una finalidad común, la coordinación es la disposición ordenada y armónica de un grupo de esfuerzos para proporcionar unidad de acción en la persecución de un objeto también común.

Sin duda, de una buena organización depende la efectividad de la coordinación, y de ésta, el éxito o el fracaso en la realización de los planes comunes.

## Coordinación y Control

Dimock ha dicho acerca del Control, que consiste en comprobar la dirección y la rapidez de la acción, la regulación de los pasos que componen los grandes procesos encaminados hacia un -- fin particular; es la sincronización, la responsabilidad y la valoración de lo realizado.

Para Fayol, el control consiste en comprobar si todo ocurre conforme al programa adoptado, a las órdenes dadas y a los principios admitidos, teniendo por objeto señalar las faltas y los errores a fin de que se puedan reparar y evitar su repetición.

Cuando se han fijado las metas del programa, se cuenta con los medios económicos, la organización, el personal, las directivas y listos los elementos de la supervisión adecuada, pueden ser unidos estos factores por medio de la coordinación, interrelacionándolos firmemente.

Al control corresponde atender que los elementos se encaucen hacia las metas que se han trazado.

La coordinación procura la mezcla ordenada de los diferentes factores; el control se convierte en el sistema analítico que valora con cierta regularidad esa mezcla. Ambos conceptos concluirán con el círculo del proceso administrativo.

### Su Distribución en la Administración.

Una coordinación eficaz es un requisito de gran importancia en el terreno de la Administración y en cada caso es responsabilidad de los directores ejecutivos.

La alta Administración hace participar al Jefe del Ejecutivo, y en jerarquías descendentes a los ejecutivos secundarios, comisiones intersecretariales y otros tipos de coordinado-

res especializados que en una forma orquestada--  
realizan una completa coordinación de hombres y--  
de tareas.

Por eso es preciso que la fijación de la --  
atención en la actividad propia, sea claramente--  
determinada, en tanto que si se diluye por el --  
exceso de tareas, los resultados insatisfacto --  
rios no se harán esperar.

Es necesario que el jefe tenga la capacidad  
suficiente para deslindar deberes y responsabilidad  
dades entre sus subordinados, porque no siendo -  
así, puede presumirse que él mismo sea poco ordena  
nado en lo que se refiere a los deberes que le -  
son propios. La delimitación de los deberes desde  
ciende desde la jefatura, tocando todos los ni -  
veles, en la medida que a cada caso corresponda,  
dando así origen a la auténtica coordinación; y-  
si se desenvuelve adecuadamente en las esferas o  
jerarquías superiores, puede fundadamente espera  
rarse que ocurra otro tanto en las fases bajas.

A la especificación de las actividades propias e individuales se agrega la idea de interrelación con las demás, porque cuando se desconoce el propósito global, el cumplimiento individual tiene que ser aislado y pasivo, pudiendo sin embargo, convertirse en cumplimiento activo cuando se relacione con las otras fases del objetivo -- común, que traerá como consecuencia última, la unidad de espíritu. Tal es la tarea del coordinador.

La vida moderna en común presenta serias y muy graves complicaciones que requieren de un -- razonamiento profundo, de una concentración, de una meditación; las distancias parecen acortarse y el tiempo da la sensación de transcurrir con mayor rapidez; por eso, no obstante que se delimiten los deberes y las responsabilidades, se -- necesita que el jefe descanse en una buena parte de sus subordinados, otro tanto del peso de sus tareas.

Un solo cerebro, un solo razonamiento, no puede ni debe acumularse exageradamente toda la carga de la responsabilidad, a menos que se disponga a naufragar bajo su propio peso; éste debe hallarse reposado, cuando menos parcialmente, en aquellos colaboradores que estén en condiciones de estudiar los problemas, predigerirlos y presentarlos al jefe, haciendo aportaciones de ideas y posibles soluciones, hasta dejarle a su alcance la más desahogada forma de enfrentarse a los planes que se traten de ejecutar.

### La Coordinación y la Burocracia

En el mundo de la burocracia el personal se desenvuelve o trata de desenvolverse con estrechez de miras y a dividirse; ante una situación semejante parece que el remedio podría consistir en considerar al programa como el coordinador lógico.

Las personas que tienen interés en su espe-

cialidad, con toda seguridad aportarán su colaboración en tanto se den cuenta que su esfuerzo -- tiene éxito como consecuencia del que, a su vez, se obtiene con la suma de esfuerzos conjuntados.

Esta cooperación se ha de lograr cuando la planificación y la coordinación sean dirigidas -- por las personas más hábiles y expertas, para -- que con base en esos atributos, se les permita -- participar en el proceso, estimulándoseles, consultándoles y requiriéndoles su esfuerzo, antes -- de que se tomen las decisiones definitivas.

Es además preciso que se tengan presentes -- las reacciones del personal ante los cambios, -- que generalmente no son bien recibidos, porque -- se cambia toda una forma de actuar, una tradi -- ción, una rutina, por lo que se hace indispensable la capacidad de saber inspirar confianza, -- incluso antes de que se perciban las ventajas de la transformación que se proponga.

## Coordinación en las Metas de Planificación

La planificación general se lleva a cabo por varios grupos y para coordinarla en la forma debida, es indispensable eliminar o al menos reducir cuanto sea posible, toda incongruencia, porque su volumen es considerable y su importancia es tal, que sin esta visión coordinadora, los resultados pueden ser autodestructivos.

Si a un determinado grupo se le ocurriera -- estar tratando de impulsar una escogida zona agrícola, introduciendo sistemas de irrigación, de fertilización de la tierra cultivable, etc., y a otro le diera por planificar el transporte en una zona distinta, en vista de la baja producción de la primera, los resultados serían obvios.

Ante esta posibilidad de contradicción, la coordinación viene a ocupar un lugar verdaderamente preponderante y de hecho se inicia en la estructura orgánica con la creación de comisiones -

que, a su vez, puedan subdividirse según las necesidades que se presenten.

La planificación puede organizarse, por el ámbito espacial, en nacional, estatal o local, o por la especialidad o rama de que se trate, en salubridad, comunicaciones, industria, etc.

La estructura orgánica de la planificación a largo plazo es sumamente compleja, y tan es así, que aun en los países desarrollados es improbable que alcance el verdadero grado de perfección que imponen los ingredientes básicos de la planificación coordinada.

### **El Objetivo Común y los Programas Unitarios.**

La comunidad de intereses ha de ser la base que sustente la verdadera coordinación que busca y pretende el objetivo deseado. Cuenta entonces el hecho de que los miembros que tengan ese interés, tengan asimismo conciencia de cómo y por qué se pretende ese objetivo que finalmente pro-

porcione bienestar a todos. La coordinación implica una finalidad u objetivo; para que se lo logre, es preciso que haya colaboración consciente y armoniosa de quienes participan con su esfuerzo a su consecución.

Las funciones en que se desenvuelve el Poder Ejecutivo, cuentan con un objetivo común o general o meta dominante, de tal suerte que cuando se presenta un conflicto entre los planes de dos o más ramas, o sus subdivisiones, pueden ser, y de hecho son, resueltos con arreglo y en relación al plan general o meta dominante.

De otro modo, si no se cuenta con la meta dominante, al presentarse un conflicto entre dos o más planes, la solución tiene que consistir en la supresión administrativa de uno o más de ellos. Como consecuencia, en la misma hipótesis de ausencia de meta general, no habrá una fórmula lógica y justa de elección; la "razón de subsistencia" habría que dársela al que favoreciera --

una moneda tirada al aire.

Por eso puede asegurarse que la auténtica - coordinación racional de la planificación solo - puede lograrse mediante el objetivo general, alrededor del que giren los planes de las organizaciones unitarias. De ahí el interés natural - por la existencia de un plan a nivel nacional -- por el que se coordinen los programas de las diversas ramas en que se divide el Poder Ejecutivo.

La falta de coordinación en la planifica--- ción gubernamental y de las organizaciones mis--- mas, no es sino el producto de la falta de coordinación en la sociedad de la que deriva el go - bierno en un sistema democrático.

### La Oposición a los Planes y sus Causas.

Cuando se intenta la realización de cambios de comportamiento en las personas, en forma que de alguna manera resulten afectadas sus satisfac

ciones, generalmente se presenta una oposición - que el planificador debe tener muy en cuenta para evitarla o en todo caso vencerla. La oposición de que se habla, puede tener diferentes orígenes, como son:

a) Inercia.- Cuando la oposición existe por el solo hecho de querer continuar con el estado de cosas establecido, porque aprender sistemas nuevos presenta dificultades y penas; incertidumbre y desconocimiento de las consecuencias que se pueden suceder.

b) Costumbres y Creencias.- Cuando los planes se encuentran de alguna manera, en contra de las convicciones personales de quienes creen que un programa atente en contra de la justicia y la verdad. El hombre defendiendo sus creencias y su fe, puede llegar a los más grandes sacrificios.

c) Intereses Personales.- Cuando el cambio-

en la conducta del individuo frustra sus propios planes en la obtención de ganancias o placeres y que pueden significar, en su caso, erogaciones o insatisfacciones.

d) Racionalidad.- Cuando el individuo tiene la sensación de que lo establecido en un programa carece de sensatez y no persigue por medio de él algo que valga la pena de ser alcanzado. Aunque el comportamiento propio sea un tanto irracional, no parece de ningún modo deseable saber que se es considerado como tal; por el contrario es más conveniente aparecer como racional ante los demás y ante sí mismo.

e) Aversión a la Subordinación.- Cuando la persona considera no ser tratada con dignidad y respeto por los demás que ocupan niveles superiores en la escala jerárquica.

El elemento humano presenta serios problemas que deben tratarse de resolver hasta donde

sea posible, por el convencimiento y la razón, - empleando tácto político y buscando ocupar mejor su tiempo, puesto que a pesar de que determinado personal sea tenido como bueno, tendrá que debilitarse si no se siente permanentemente requerido al cumplimiento de sus deberes.

### La Burocracia y la Especialización

Uno de los principales problemas que se --- plantean frente a la coordinación, es la especialización que trae consigo la división en la Administración.

La especialización consiste en esa división del trabajo que se hace indispensable en el moderno y rápido desarrollo de la ciencia y la tecnología, tan propia de las más complicadas organizaciones.

Conduce a las organizaciones jerárquicas intrincadas, en donde se encuentran impedidas las comunicaciones y las relaciones directas, propi-

ciándose la creación desmedida de reglas y el -- exceso de papeleos, entre otros problemas, de -- donde derivan situaciones que afectan negativa -- mente la personalidad del individuo y las rela -- ciones humanas en la Administración.

La burocracia, como forma de organización, -- es un producto de la razón humana y tiene cierta -- eficacia; sin embargo, por ser grande, especia -- lizada e impersonal, tiene también grandes des -- ventajas, como son la pérdida de energía y del -- sentido de la responsabilidad. Esos puntos débi -- les pueden ser reforzados por la dirección, a -- través de su actividad coordinadora.

Si la especialización resulta excesiva, es -- timula la exclusividad y el enclaustramiento de -- grupos profesionales. Si hay aislamiento, se -- tiende a rechazar los contactos con otros gru -- pos; sin contactos no puede hablarse de verdade -- ra coordinación: habrá uniformidad y conformismo -- exagerados.

Los coordinadores deben conocer y entender estas relaciones del mundo burocrático, para obtener de ellas el provecho que es necesario a -- sus planes.

Si hay aislamiento, tendrá que buscarse la participación en la fijación de metas, en la planeación, en las decisiones, de modo que se pueda considerar la importancia de cada grupo de especialistas y así apresurar el ritmo de las actividades.

Cuando existe indiferencia se ha de buscar la motivación y la responsabilidad individual, -- estableciendo escapes e incentivos al natural -- deseo humano de obtener éxitos y ganar prestigio.

La coordinación, para que tenga éxito, requiere de una cierta filosofía producto de la -- reflexión madura de un determinado número de elementos y valores de naturaleza de por sí variable, como son la burocracia, el espíritu de em -

presa, el individuo y el grupo, la iniciativa y la cooperación, el egoísmo y el bien común.

Se requiere, en fin, que haya una combinación de decisión y de relaciones humanas, de meta y de cooperación, de progreso individual y de éxito en los programas.

LA COORDINACION EN LA  
ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

La función administrativa del sector público en México, sustenta su base legal tanto en -- las normas constitucionales como en la legisla -- ción ordinaria, donde las leyes con más íntima y concreta relación, son las siguientes: Ley de -- Secretarías y Departamentos de Estado, reglamen -- taria del artículo 90 constitucional, Ley Gene -- ral de Bienes Nacionales, Ley Reglamentaria del -- Párrafo Segundo del Artículo 131 Constitucional, Ley para el Control, por parte del Gobierno Fe -- deral, de los Organismos Descentralizados y Em -- presas de Participación Estatal, Ley de Ingresos de la Federación y Presupuesto de Egresos de la Federación.

De acuerdo con la Constitución, el titular -- del Supremo Poder Ejecutivo es el Presidente de -- de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo -- asimismo la existencia de los órganos subalter -- nos de que se auxilia, para la realización de la actividad administrativa.

Los ordenamientos legales antes citados, -- permiten al Ejecutivo Federal dirigir y coordi - nar la acción del aparato estataln en su ámbito - central, como lo determina esencialmente la Ley - de Secretarías y Departamentos de Estado, en sus artículos 25 y 26, previendo que al frente de -- cada Secretaría, habrá un secretario, un subse-- cretario, el número de subsecretarios auxiliares que determine el presupuesto de egresos, y un Ofi - cial Mayor; y que el despacho y resolución de -- los asuntos corresponde originalmente al titular de la dependencia respectiva, pudiendo éste, de - legar algunas de sus facultades no discreciona - les.

Esta forma de coordinar va más allá, como - ocurre en los casos de duda sobre la competencia de alguna Secretaría o Departamento de Estado -- para conocer de un asunto determinado, en donde - el Presidente de la República, por conducto de - la Secretaría de Gobernación, resuelve a qué de - pendencia corresponde el despacho del asunto de -

de que se trate (artículo 30 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado).

De la misma manera en que nos referimos al estudiar lo relativo a la planificación, a sistemas jurídico-administrativos central y descentralizado, convenimos aquí en volver a ellos, en tanto que el Poder Ejecutivo coordina en ambos ámbitos, por sí o a través de los órganos subalternos, sobre todo las Secretarías de la Presidencia, Gobernación, Patrimonio Nacional y Hacienda y Crédito Público, en todo lo que se refiere a la actividad administrativa.

## CONCLUSIONES.

La ampliación del sector público implica un aumento en las funciones administrativas que realiza el Poder Ejecutivo y con ello la complejidad, en la medida que se trata de resolver los problemas que así se plantean.

La Administración Pública tiende a estimular y orientar el desarrollo planificado del país con los elementos e instituciones básicas que el proceso requiere. Existe desproporción entre el crecimiento demográfico que trae consigo serios problemas de Administración, y la escasez teórico-práctica de sistemas y procedimientos -- que ayuden a resolver estas situaciones conflictivas; desde las cuestiones esenciales de techo y comida, hasta las menos apremiantes de la vida intelectual en la sociedad moderna, se encuentran influidas por la calidad de la Administración que las afecta.

El Estado Mexicano, en efecto, -- planifica y coordina su actividad administrativa

buscando enmarcar todos los aspectos que le corresponden:

a) Si nos referimos a cuestiones de política monetaria se debe tomar en cuenta la intervención que se da a dependencias como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de México, Comisión Nacional Bancaria, Instituciones Nacionales de Crédito y Seguros, etc;

b) En el sector industrial, la Secretaría de Industria y Comercio y la de Hacienda y Crédito Público, estimulan la producción con exenciones de impuestos, subsidios y otros medios -- que la alientan;

c) En lo relativo al fomento agropecuario, la Secretaría de Agricultura y Ganadería, la de Recursos Hidráulicos o el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, así como los bancos oficiales, intervienen en el financiamiento y -- desarrollo de dicho sector;

d) En cuestiones de salarios y precios, las Secretarías de Industria y Comercio y del Trabajo y Previsión Social, planean y coordinan la acción correspondiente con las comisiones nacionales de salarios mínimos y del reparto de utilidades;

e) En lo que atañe al bienestar social, la Secretaría de Salubridad y Asistencia y la de Educación Pública, realizan su labor conjuntamente con los Institutos de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, de Protección a la Infancia, de Asistencia a la Niñez y de la Vivienda; y

f) En las relaciones económicas internacionales, las Secretarías de Industria y Comercio, Hacienda y Crédito Público y de Relaciones Exteriores, trabajan en unión con el Departamento de Turismo, el Banco de México, el Banco Nacional de Comercio Exterior, la Nacional Financiera, el Programa Nacional Fronterizo y otras instituciones.

Estas y otras políticas necesitan ser planeadas y coordinadas para evitar la dispersión de esfuerzos y la duplicación en el trabajo, por parte de la Administración Pública.

Se han creado planes por el Poder Ejecutivo Federal, como es el caso de la primera Ley sobre Planificación General de la República, con vista al reconocimiento sobre la necesidad de la existencia de un plan nacional. Esta ley que se inicia en 1930, tiene una duración de 28 años, hasta la creación de la Secretaría de la Presidencia "concebida para servir no únicamente como medio de enlace entre la Presidencia y las demás dependencias federales respecto a asuntos políticos y económicos, sino también como la principal coordinadora de la política económica" (1).

En el mismo sentido, en el período 1934-1940, se da vida al primer plan sexenal y de

---

(1) Bases Para la Planeación Económica y Social de México.- Varios autores, Editorial Siglo XXI, 1966, p. 42

1941 a 1946 el segundo, como continuación del -- anterior.

Se crean además las comisiones de Inversiones, en 1948-1953, dependientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la de 1954, con dependencia directa del Presidente de la República.

En 1961 nace la Comisión Intersecretarial encargada de la formulación de planes nacionales, que integraron la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de la Presidencia, Comisión -- que elaboró el Plan de Acción Inmediata, para -- 1962-1964 y un Programa de desarrollo Económico y Social de México, para 1966-1970 que, por otra parte, no fue hecho del conocimiento oficial del sector público, para su debida instrumentación.

Otros mecanismos intervienen en la elaboración y coordinación de los programas del sector público federal, como son: la Subcomisión de In-

versión y Financiamiento, dependiente de la Comisión Intersecretarial a que antes se hizo referencia y que formula los programas de inversión del sector público federal para asegurar su desarrollo y financiamiento; la Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público, integrada por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional y de la Presidencia, que tiene por objeto la racionalización del gasto público, orientando sus investigaciones a la coordinación del gasto corriente; el Proyecto de Creación para el sexenio 1970-1976, del Consejo Nacional de Programación, mismo que no cristalizó porque las funciones que se pretendió darle se hallaban diseminadas entre las atribuciones de varias Secretarías de Estado, como la de la Presidencia; la Comisión Tripartita, con representación de obreros y patrones, y la coordinación del Poder Ejecutivo, por conducto del Secretario del Trabajo y Previsión Social, cuyo objeto es el análisis conjunto de los problemas correspondientes y el estudio y sugerencia de las

probables soluciones; diversos Consejos, Comisiones y demás órganos con fines de coordinación, - como es el caso de la Dirección de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos que se realizan para lograr una planificación más -- completa y sobre todo una coordinación más adecuada en el campo de la Administración Pública, - todavía se deja sentir la ausencia de un mecanismo definido y general que comprenda todos estos aspectos a través de un programa nacional sobre las actividades a cargo de las dependencias que integran el sector público federal.

La estructura y procedimientos de trabajo - en las diversas instituciones son el resultado - de una cantidad de disposiciones legales que acusan dispersión, falta de claridad, duplicación y aun contradicción, que redundan en detrimento -- del buen funcionamiento administrativo.

La falta de depuración, de actualización y de codificación de normas jurídicas administrativas del sector público, originan que la creación de una nueva ley, pugne en ocasiones con otra anterior no abrogada, resultando en consecuencia, un sistema general impreciso e inseguro en las relaciones de la Administración Pública, tanto entre sí como con los particulares.

No se da cumplimiento eficaz a las funciones, porque se realizan las que no se tienen y, a la inversa, no se cumplen con las que legalmente corresponde. La misma actividad se encuentra comprendida en diferentes ordenamientos normativos, como ocurre con la facultad de intervención por parte del Poder Ejecutivo, en los procesos económicos del país; dicha facultad puede encontrarse y se encuentra en disposiciones como la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que la otorga a la Secretaría de Industria y Comercio; la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios, la Ley de In-

dustria de Transformación, la de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, la de Industrias Nuevas y Necesarias, la de Pesca, así como los reglamentos y acuerdos que se han dictado con sujeción a programas de integración.

Una sola ley regula actividades de dos o más dependencias del Ejecutivo Federal, dando cabida a confusiones por la imprecisión de la misma ley, como sucede con la de Vías Generales de Comunicación que habiéndose expedido antes de la actual Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, considera como una sola a las Secretarías de Comunicaciones y Transportes y de Obras Públicas, aunque sobre este aspecto se encuentre en la actualidad en proceso de revisión por el Poder Legislativo, que seguramente determinará en forma separada, las atribuciones que a cada una de las dependencias correspondan.

A veces no se determina la esfera de competencia de las Secretarías y Departamentos de Es-

tado, porque se encomienda genéricamente una misma función a dos o más dependencias, situación doblemente problemática por lo que se refiere a las últimas fracciones de los artículos en que se determinan las atribuciones que corresponden a cada una de las dependencias, pues suelen otorgárseles funciones por exclusión, al decir "lo que no está expresamente encomendado a otra".

Por otra parte, cuando no se cuenta con un reglamento interior en las dependencias del Ejecutivo Federal, que determine específicamente -- las funciones que a cada una correspondan, o el que se tiene es obsoleto, pueden detectarse lagunas de la ley e imprecisión, por la misma carencia de coordinación. A lo anterior debe agregarse el hecho de que las disposiciones legales que establecen comisiones intersecretariales o mixtas, como medios de coordinación, limitan su acción cuando incluyen la intervención de funcionarios de alto nivel, que por muchas razones no siempre pueden participar directamente en las --

reuniones o juntas de trabajo de las comisiones, o si lo hacen es con frecuente irregularidad.

Estas deficiencias no solo se observan en la Administración Central, pues el sector descentralizado estatal no siempre cuenta con las disposiciones orgánicas que con criterio uniforme indiquen las características generales que permitan diferenciar claramente las instituciones que lo integran, ya que se encuentran diseminadas tanto en la Ley de Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, como en otras leyes, decretos o escrituras constitutivas que dan origen a cada institución.

La reglamentación legal aplicable al sector descentralizado es igualmente problemática y compleja que la relativa a la Administración Centralizada. Hay leyes, decretos, acuerdos, reglamentos, circulares y órdenes que conducen a las mismas duplicaciones e incoherencias que privan en-

el sector público de conjunto.

Por eso en la actualidad resulta indispensable la creación de mecanismos que permitan programar la acción coordinada de los organismos -- descentralizados y empresas de participación estatal, teniendo en cuenta los lineamientos del sector central.

Con tal objeto el titular del Ejecutivo Federal ha dado los primeros pasos en el intento de reformar los sistemas administrativos al expedir el 28 de enero de 1971, un acuerdo sobre reforma administrativa, que crea las Comisiones-Internas de Administración (CIDA). Estos organismos han visto la luz en cada dependencia gubernamental y en las del sector paraestatal, coordinadas en la realización de sus actividades, por la Secretaría de la Presidencia, específicamente a través de su Dirección General de Estudios Administrativos.

El 27 de febrero siguiente fue acordada, -- también por el Ejecutivo, la creación de las -- Unidades de Organización y Métodos y las de Pro gramación, que vendrían a ser los órganos de -- las CIDA arriba mencionadas y coordinadas asi -- mismo por la Secretaría de la Presidencia.

Las CIDA deberán ser integradas por las --- principales unidades operativas responsables de los sistemas de programación y presupuestos, --- normas jurídicas, recursos humanos y materiales, información, evaluación y control, con el fin de planear adecuadamente los sistemas y procedimien tos actuales, proponiendo cambios a mediano y -- largo plazo.

Las Unidades de Organización y Métodos y -- las de Programación asesorarán técnicamente el -- planteamiento y la ejecución de las reformas, -- partiendo de una investigación previa de todas -- las Direcciones Generales, Departamentos y Ofi -- cinas (o sus equivalentes) que conformen a las --

dependencias del Poder Ejecutivo, tanto en el -- aspecto de organización como en el de los procedimientos, y trabajarán con un alto índice de -- coordinación entre sí mismas en lo interno y directamente con la Secretaría de la Presidencia, -- en lo externo, de manera que se pueda integrar -- el más amplio y ambicioso sistema de planeación, coordinado en todo lo que se refiere al ámbito -- del gobierno federal.

Sin embargo, existen varios límites que pueden ocasionar tanto un trabajo deficiente de --- esos organismos como, inclusive, una frustración en los intentos de reforma administrativa. Por una parte, pueden significar simplemente un aumento de personal burocrático, respondiendo a la ley de Parkinson, en el sentido de que una misma función tiende a requerir cada vez mayor número de personas para su cumplimiento, y si no se toman las medidas adecuadas para evitarlo. Por la otra, que no puedan tener una constante y flúida coordinación con todas y cada una de las depen -

dencias del Poder Ejecutivo, o con los organismos o empresas en que se hallen enclavadas.

Dichas Unidades deberán establecer una buena coordinación desde el inicio de sus actividades y mantenerla indefinidamente, puesto que la reforma administrativa debe ser un proceso constante de revisión y evaluación; es decir, de automodificación, en donde las propias personas y órganos que constituyen el aparato administrativo, sean las que propongan, discutan y acepten, en su caso, los cambios que se irán produciendo paulatinamente.

Si bien la desconfianza que pudo evitar la cristalización de una planeación global en años anteriores aun persiste, en cierto grado, la necesidad impostergable de reformas en la Administración Pública, ha hecho, por fortuna, que exista una mayor disposición para colaborar y tomar decisiones conjuntas, en tanto que se tiene ya una clara conciencia de que si las estructuras -

no se modifican en un plazo razonable, puede presentarse una crisis de consecuencias imprevisibles, que acaso ni el propio gobierno federal -- pueda estar en condiciones de controlar.

Finalmente, hemos de agregar que la vasta estructura que conforma el Poder Ejecutivo Federal, empeña sus mejores esfuerzos en el desenvolvimiento nacional. El crecimiento demográfico -- ha producido un desbordamiento desmedido en el -- aparato gubernamental que propicia el "Estado -- Obeso" de que habla Raymond Barre y que presenta el fenómeno que conlleva en sí el peligro de una seria limitación de movimientos y un desperdicio de recursos económicos y humanos, altamente nocivo para un Estado con las características del -- nuestro.

Se han creado Secretarías y Departamentos -- de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en consideración -- de los problemas administrativos generales que --

existen en la actualidad, pero es innegable que este aumento es más resultado de simple agregación que de planificación sistemática y global.- Las consecuencias no se han hecho esperar: funciones y objetivos concurrentes y duplicatorios, que impiden instrumentar y ejecutar programas -- planeados y coordinados de acción gubernamental.

Tales funciones y objetivos cristalizarían, sin duda, con la creación de grupos técnico-jurídicos consultivos, incrustados tanto en las Secretarías y Departamentos de Estado, como en los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, a través de los Directores, -- Gerentes, Asesores Jurídicos o los funcionarios-equivalentes, así desde el punto de vista interno como de conjunto, por sectores, para el central y el descentralizado.

Estos grupos tendrían la posibilidad de estructurar los sistemas, planear y especialmente coordinar su actividad y con ello estar en condi

ciones de detectar obsolescencias y lagunas de la ley; de dar mayor claridad, precisión y seguridad jurídica en beneficio de la Administración Pública.

# I N D I C E

	Págs.
INTRODUCCION.....	1
CAPITULO PRIMERO	
LA ADMINISTRACION PUBLICA	
Generalidades.....	5
Etimología del Vocablo.....	8
Concepto Vulgar.....	9
Objetivo y Alcance de la Administración Pública.....	10
La Administración como Ciencia, Técnica o -- Arte.....	17
Definición de Administración.....	23
Relaciones de la Administración Pública con otras Disciplinas.....	40
a) Con la Política.....	40
b) Con el Derecho.....	49
c) Con la Economía.....	55
d) Con el Gobierno.....	57
e) Con la Cultura.....	59
f) Con las Relaciones Humanas.....	60
g) Con las Ciencias Filosóficas.....	61
h), i), j) y k) Con la Administración - en General, Sicología, Sociología e- Historia.....	62

## CAPITULO SEGUNDO

### LA PLANEACION.

	Págs.
Concepto y Definición.....	69
Objetivos y Criterios de Planificación.....	76
Los Principios Fundamentales de la Planifi- cación: 1.- De Inherencia.....	89
2.- De Universalidad.....	90
3 y 4.- De Unidad y de Previsión...	92
Organización y Métodos en la Planificación.	93
Los Planificadores.....	94
Los Cuerpos de Planificadores y Presiones a que se encuentran sujetos.....	96
La Coordinación en la Planificación.....	98
Ubicación de los Cuerpos Centrales de Pla- neación.....	99
Constitución Orgánica. Dirección Propia de- los Grupos de Planificación.....	103
Dependencia de los Cuerpos de Planeación...	106
Los Miembros de la Planeación.....	108
Conocimientos Auxiliares en Planificación..	109
LA PLANIFICACION EN LA ADMINISTRACION PUBLI CA MEXICANA.....	111

## CAPITULO TERCERO

### LA COORDINACION

Ideas Generales.....	123
Concepto y Definición.....	124

Coordinación y Organización.....	126
Coordinación y Control.....	128
Su Distribución en la Administración.....	129
La Coordinación y la Burocracia.....	132
Coordinación en las Metas de Planificación.	134
El Objetivo Común y los Programas Unitarios	135
La Oposición a los Planes y sus Causas.....	137
a, b y c) Iercia, Costumbres y Creencias e- Intereses Personales.....	138
d y e) Racionalidad y Aversión a la Subor - dinación.....	139
La Burocracia y la Especialización.....	140
LA COORDINACION EN LA ADMINISTRACION PUBLI- CA MEXICANA.....	144
 CONCLUSIONES.....	 147