



00781
3
UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO 24

División de Estudios de Postgrado
FACULTAD DE DERECHO

ADMINISTRACION PUBLICA
Y
DERECHO

T E S I S
Que para obtener el Grado Académico de:
DOCTOR EN DERECHO
P R E S E N T A
LIC. ELIAS HUERTA PSIHAS

Ciudad Universitaria

1989

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.

ADMINISTRACION PUBLICA
Y
DERECHO

I N D I C E

-INTRODUCCION.....	I.
- CAPITULO I. ORIGEN Y EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.	
a. Antecedentes históricos de Administración Pública en las civilizaciones antiguas	5
b. La Administración Pública en Egipto.....	9
c. La Administración Pública en China.....	18
d. La Administración Pública en Grecia	25
d.1 Organización social y política.....	25
d.2 Organización administrativa.....	32
d.3 Los Sofistas	38
d.4 Sócrates, Platón y Aristóteles.....	41
e. La Administración Pública en Roma.....	53
e.1 La Monarquía.....	58
e.2 La República.....	61
e.3 El Imperio.....	68
f. Antecedentes Históricos de Administración Pública en la Edad Media.....	73
g. La Cameralística.....	85
h. Antecedentes históricos de Administración Pública en la Civilización Azteca	101
-CAPITULO II. DESARROLLO MODERNO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.	
a. La Revolución Industrial.....	115
b. La Administración Científica	124

b.1	Principios generales de la Administración Científica.....	132
b.2	Frederick Winslow Taylor.....	142
b.3	Principales aportaciones.....	144
b.4.	Trascendencia de sus estudios.....	159
b.5.	Henry Fayol.....	161
b.6.	Principales aportaciones.....	163
b.7.	Trascendencia de sus estudios.....	181
c.	Escuela de las Relaciones Humanas.....	185
c.1	Elton Mayo.....	194
c.2	Principales aportaciones	198
d.	El Modelo Ideal de Burocracia de Max Weber	200

-CAPITULO III. TENDENCIAS CONTEMPORANEAS DE LA ADMINISTRACION

a.	Teoría de las Decisiones.....	216
b.	Teoría General de Sistemas	221
c.	Administración por Objetivos.....	239

-CAPITULO IV. ADMINISTRACION PUBLICA Y DERECHO

a.	Conceptos básicos: Administración y Administración Pública.....	253
b.	El Estado.....	270
c.	Las Funciones del Estado.....	275
d.	El Servicio Público.....	290
e.	El Derecho Administrativo.....	297

-CAPITULO V. LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN MEXICO.

a.	Estructura organica de la Administración Pública Federal.....	307
a.1.	Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.....	324
b.	Desarrollo de la Administración Pública en México: El Plan Nacional de Desarrollo.....	350
c.	Análisis Jurídico del Plan Nacional de Desarrollo..	369
c.1.	Antecedentes.....	369
c.2.	Base Legal.....	379
c.3.	Naturaleza Jurídica del Plan Nacional de Desarrollo.....	382
	-CONCLUSIONES.....	403
	-BIBLIOGRAFIA.....	434

- INTRODUCCION.

La Administracion Publica, que es uno de los elementos del Estado, constituye un complejo de instituciones esenciales intervinculadas con el Derecho y es, dentro de la sociedad moderna, uno de los mecanismos para estimular el desarrollo, salvaguardar los intereses de la sociedad y contribuir para que la accion sancionadora exista solo como recurso de ultima instancia. En otras palabras: la Administracion Publica es un aspecto fundamental de la sociedad y un instrumento del Estado que, legitimado por la soberania popular, permite adovar el desarrollo de la vida organizada en un marco coherente de equilibrio, orden social, tranquilidad y seguridad ante las demandas de la comunidad. Una Administracion Publica eficaz es, por lo tanto, garantia de crecimiento sin fracturas.

La Administracion Publica concentra casi en su totalidad los actos del gobierno y es el principal medio para cristalizar en la vida el conjunto de ideales historico-sociales plasmados en las Constituciones Politicas, base cardinal de toda normatividad. La evolucion de la sociedad, a lo largo de la historia humana, puede ser examinada, en cierta forma, estudiando la interrelacion de los aspectos normativos con los aspectos administrativos. En efecto, el nexo Derecho y Administracion refleja en las grandes etapas de la historia un paralelismo inequivoco: cada paso en la ampliacion de los derechos de la sociedad, cada avance en el reconocimiento de la seguridad y dignidad humanas tuvo un correlativo logico en los procesos de la Administracion Publica, a los que se transferia su realizacion practica.

En nuestros días, es un hecho evidente: el Estado de Derecho es más fuerte y alcanza mayor legalidad y legitimidad en la misma medida que los actos administrativos contribuyen a la existencia de una sociedad robusta, equitativa, dinámica, con permeabilidad y en crecimiento. Si miramos las cosas desde esta perspectiva, Derecho y Administración Pública, régimen normativo el primero, actividad organizativa creadora la segunda, son dos grandes vertientes que, junto con la economía, han jugado un papel determinante en el proceso histórico - social y contribuido, cada una en su campo, a la consolidación de los grandes periodos de florecimiento social. Este proceso de acción recíproca tiene una importancia de principio. En nuestros días la Administración Pública ha dejado de ser una simple herramienta gubernamental, un mecanismo frío, para transformarse en un elemento esencial del Estado que actúa en interacción recíproca con los poderes originarios del mismo y que cada vez más y más estrecha sus vínculos con las necesidades e intereses de la sociedad y atiende principios de planeación, programación, coordinación, ejecución, control y evaluación del desarrollo. De esta manera, la Administración Pública da respuesta a las demandas crecientes de la población orientadas al perfeccionamiento de la organización política como medio para cumplir con el fin primero y último del Estado a saber: el bienestar común.

Igual que todos los grandes ámbitos del quehacer humano, la Administración Pública ha sufrido en su desarrollo múltiples cambios, transformaciones, avances y retrocesos, flujos y reflujos, siempre por la magnitud de los problemas que enfrentaba y por las circunstancias histórico - sociales que la rodeaban. No obstante, una tendencia general del progreso y desarrollo es el signo que preside el desenvolvimiento de la

Administración Pública y en el conjunto de ciencias y disciplinas que la integran como una parte fundamental de la cultura y del patrimonio científico de la sociedad. Estimulada por coyunturas histórico - sociales, unas veces, otras por los avances de la producción mecanizada y la tecnología la Administración Pública gradualmente se transformo en un poderoso factor para la organización progresiva de la sociedad y concomitantemente, en un conjunto de conocimientos indispensables en la dirección de los procesos sociales. Evolución social y desarrollo administrativo son expresiones correlativas. Es un hecho que la primera ha condicionado el desarrollo de las técnicas administrativas y de la propia Ciencia de la Administración; pero, es un hecho también, que la Administración Pública, en tanto conjunto de conocimientos ha intervenido con la capacidad de la previsión social, se ha anticipado a los acontecimientos políticos prácticos y probado que sobre todo en los países en desarrollo, puede ser un factor para el cambio social, un instrumento para el progreso y la prosperidad social.

Por todo lo anterior, un estudio que pretenda esclarecer y profundizar en las relaciones que existen entre el Derecho y la Administración Pública está obligado a un enfoque metodológico que permita una visión objetiva de, cuando menos, los aspectos siguientes:

PRIMERO : Reconstruir los grandes logros que en el área de la Administración fueron alcanzados por las grandes civilizaciones de la antigüedad. Se trata, en este caso, de una aproximación a etapas sociales, como la civilización Egipcia o la de las culturas Mesoamericanas, donde la organización Burocrático - Administrativa jugo un papel relevante. Estos

periodos, sobre todo en cuanto a occidente, permiten comprender formas social - Administrativas más avanzadas como la democracia esclavista, la organización administrativa - militar del Imperio Romano y el Poder Feudal. No debemos olvidar que fue en la etapa de declinación de este último, cuando las monarquías absolutas entran a su ocaso, el momento histórico en el que surge la cameralística. Así, es dentro de este vasto panorama que se da origen y se crean las nociones éticas fundamentales, los principios básicos de la justicia y la Administración Pública que protegen los intereses generales de la sociedad, donde se forjan y desarrollan los grandes antecedentes doctrinarios de la moderna Administración Pública.

SEGUNDO : Abordar la exposición positiva de la Revolución Industrial Inglesa como el más complejo fenómeno transformador que dinamizó en todos los campos de la actividad social, a la sociedad moderna. La Revolución Industrial Inglesa, en un marco estrecho, puede ser definida como un proceso de innovación tecnológica que por la vía de la mecanización condujo a la liberación del esfuerzo físico del hombre. Este es el planteamiento clásico que encontramos en los libros de economía. La Revolución Industrial como una revolución en las fuerzas productivas. Pero, en un sentido amplio, la Revolución Industrial fue la base material y técnica de la democracia. De alguna manera Inglaterra se transformó gracias a este hecho en el primer Estado Moderno. Al cambiar y revolucionar la organización de la producción, la Revolución Industrial transformó la administración del trabajo, las relaciones sociales, los nexos de la ciudad y del campo, el entorno global de la sociedad civil y exigió del Estado una modificación en los órganos públicos coherente con el cambio que se daba en la economía.

Esto explica porque Montesquieu en su obra El Espiritu de las Leyes. al sustentar la hoy vigente teoria del equilibrio de funciones o poderes se apoyo. en el plano de la experiencia historica. en los rasgos del parlamentarismo ingles.

Los conocimientos economicos, juridicos y administrativos se vieron obligados a modificar todos sus parametros de referencia. Si prescindimos del Derecho. dotado de poderosos antecedentes. puede afirmarse que el acta de fundacion de la Economia moderna y de la Ciencia de la Administracion coinciden con este movimiento. Fue aquel un periodo de audacia, innovacion y cambio. A su lado surgio una nueva imagen del mundo y del universo. Los trabajo de Darwin y Newton estan vinculados a las posibilidades de investigacion que abrio la Revolucion Industrial. Su impacto no solo está ligado a la Economia y la Administracion, llega hasta las ciencias de la tierra y el cielo, hasta la biologia y la mecanica celeste sin dejar de afectar a la cultura. Por eso. en un sentido amplio. la Revolucion Industrial Inglesa es un fenomeno simetrico a la Revolucion Francesa y la guerra Norteamericana de Independencia. Puede afirmarse. sin exagerar. que mientras Francia hizo en lo politico lo que Inglaterra experimento en lo economico. Estados Unidos de Norteamerica emprendio en un inmenso territorio casi despoblado las posibilidades de desarrollo de un Estado Industrial Democratico sin vestigios ni remanentes de feudalismo. No es un hecho accidental que muchos de los avances de la moderna Administracion Publica se produjeran en Inglaterra, Francia y Estados Unidos. La Revolucion Industrial es. por lo tanto. un acontecimiento total en la evolucion de la Ciencia de la Administracion. El examen de las obras generadas en aquella etapa. las corrientes de pensamiento que abrio. las ideas y

principios que logró establecer. el esfuerzo de sus autores mas relevantes. constituyen la base que hizo posible llevar a la Ciencia de la Administración hasta el ambito publico. en un esfuerzo por racionalizar. y dar coherencia a las conquistas administrativas con la satisfacción de las demandas generales de la sociedad.

TERCERO : Ahondar en los hitos industrial - tecnologico que se desprendieron del desarrollo de las fuerzas productivas impulsadas por el arranque inicial de la Revolución Industrial Inglesa. Como es sabido, de aquel periodo a nuestros dias, se produjeron dos grandes transformaciones científicas y técnicas que afectaron y están afectando la imagen del mundo. La primera fue la transformación científico-técnica que se dio a fines del siglo XIX y principios del siglo XX : la entronización del motor diesel, la electrificación, la telefonía, la radio y la conversión de las industrias aisladas en complejos combinados tecnológicos, hizo surgir nuevas formas de organización y administración de la producción; recordemos que los trabajos clásicos de Taylor y Fayol se producen en esta etapa. El advenimiento de las líneas productivas en serie modifico el carácter de las relaciones económicas de los países industrializados con los países pobres, dio entrada al Estado Social de Derecho y produjo cambios trascendentales en la Administración Pública. que se vio obligada a considerar un esquema de desarrollo con una marcado énfasis mundial.

La segunda es la Revolución Científico Técnica Contemporánea, iniciada en los años posteriores a la década de los cincuentas. La moderna innovación tecnológica tiene en su base el desarrollo de la química de los productos sintéticos, la

electrónica, la cibernética y la ingeniería biológica. La automatización de las líneas de producción y el uso de las computadoras en todos los ámbitos de la actividad humana, desde los mecanismos financieros hasta la investigación científica, pasando por la administración de la economía familiar, son los rasgos más directos y palpables del acelerado proceso de cambio contemporáneo. El impacto de esta transformación sobre la Administración Pública es el más poderoso que haya conocido la sociedad. En efecto, la posibilidad de una administración moderna, ágil, expedita, con servicios social y capaz de favorecer a las inmensas mayorías sociales se desprende de los nuevos enfoques que conciben a la propia administración y a la prestación de los servicios administrativos como un sistema en el cual las partes se encuentran íntimamente vinculadas con el todo y este último, que es la sociedad civil y el complejo de nexos que lo ligan con las autoridades, se presenta como un organismo abierto, participativo y que puede intercambiar información con el medio. Como se trata de un campo ampliamente tocado en los capítulos de este estudio, aquí nos limitamos, tan solo a llamar la atención sobre su valor.

Esta tesis está orientada a destacar la importancia de la Administración Pública y a subrayar la necesidad de estimular la investigación en este campo. Por eso hemos dedicado un gran esfuerzo al estudio sobre los orígenes de la administración, a su evolución y al carácter de sus nexos con las ciencias jurídicas. Se trata, ante todo, de ofrecer un panorama objetivo y confiable que pueda ser útil a los estudiosos de la materia. Hemos dado importancia de principio también a ese aspecto de la administración que la transforma en una instancia y un

instrumento del poder estatal para promover el desarrollo. Se entiende que este rasgo de la ciencia administrativa cobra una riqueza particular en cada país, coherente con el marco normativo que la regula y con los propositos históricos de las diferentes naciones. Indagar sobre las bases que organicen la actuación de las estructuras administrativas, sobre los principios que fundamentan sus acciones y sobre las tendencias de desarrollo futuro es, en todo caso, una tarea nacional. He aquí porque en el presente trabajo la respuesta a estas cuestiones está planteada a partir de nuestro marco jurídico vigente y a partir de la figura concreta que en nuestro medio cobra la planeación del crecimiento, esto es, el Plan Nacional de Desarrollo.

De acuerdo con la metodología seguida en este trabajo y que va de lo histórico a lo lógico, de lo general a lo particular, del análisis a la síntesis, en el capítulo primero, Origen y Evolución de la Administración Pública, se despliega una exposición positiva histórico - descriptiva sobre los antecedentes de la Administración Pública en las culturas Egipcia, Griega y Romana. Se presta también atención a la sociedad China antigua por la importancia que los despotismos orientales tienen como un antecedente de las instituciones administrativas y por su relevancia para la comprensión de las sociedades mesoamericanas. Mas adelante, pasamos al análisis de la sociedad feudal y el surgimiento de las monarquías absolutas. Como es evidente, no se podía dejar fuera de este amplio panorama histórico a la Cámaralistica, movimiento que se constituyó, sin duda, en el primero y más grande antecedente de la administración moderna. Por la importancia que reviste para nuestra cultura, por ser un antecedente poco estudiado en la investigación administrativa y porque existe una definida tendencia hacia la investigación comparada frente a las

sociedades orientales. he incluido un panorama general de la estructura administrativa de la sociedad Azteca.

En el capítulo segundo abordamos el desarrollo moderno la Administración Pública que, iniciando con la Revolución Industrial, como ya se indicó, vino a transformar radicalmente las concepciones existentes sobre la producción. Este suceso genero numerosas consecuencias y, en el campo de la Administración, dio comienzo a la corriente de la Administración Científica que se trata con detalle por ser el origen formal de la Ciencia de la Administración. En contraposición a las ideas generadas por esta tendencia de pensamiento, surgió la llamada Escuela de las Relaciones Humanas, de la que se señalan sus principios y exponentes fundamentales. Más tarde, dentro de un esfuerzo de síntesis dirigido a superar las frias limitaciones mecánicas de las concepciones clásicas sobre la administración y a orientar las relaciones humanas hacia un marco social mas abierto, aparece una tercera concepción que, por su cercanía en el tiempo, es conocida como Escuela Moderna. Su conocimiento es insoslayable porque constituye la etapa de transición hacia las novisimas tendencias que, como la Teoría General de Sistemas, se encuentra ya bajo el signo de la Revolución Científico - Técnica Contemporanea.

Sin representar una escuela o tendencia en el desarrollo administrativo. pero por ser un fenomeno relevante de la cultura. que dinamizo la sociología moderna, concluye el capítulo con una exposición de los principios medulares del modelo ideal de burocracia del sociólogo aleman Max Weber.

El amplio campo histórico que abre el capítulo primero, alcanza su culminación en el capítulo tercero que atiende las corrientes actuales de la Ciencia de la Administración. Tres grandes tendencias, tres enfoques novedosos, tres aproximaciones que buscan acercar la Ciencia de la Administración con los resultados de la Revolución Científico Técnica lo son, sin duda, la Teoría de las Decisiones, la Teoría General de Sistemas y la Administración por Objetivos. El círculo que abrimos en el pasado remoto, con la cultura Egipcia se cierra con tres contribuciones contemporáneas, presentes en la Administración Pública, en el ámbito académico, en la prensa diaria y en mecanismos vigentes de la práctica profesional. Tal es el universo histórico que abarca la Administración Pública.

Dado que el objetivo fundamental de la ciencia es el servir como una guía para la comprensión de la realidad, en el capítulo cuarto pasamos al análisis de las relaciones de la Administración Pública con el Derecho, a partir del modelo general de los Estados Democráticos Modernos. Por ser la Administración Pública uno de los elementos del Estado, arrancamos de una breve exposición de sus principales características y definiciones para dar respuesta a la pregunta que interroga sobre identidades y diferencias entre Administración y Administración Pública. Para arrojar luz sobre los rasgos generales de la Ciencia de la Administración -expuestos en la parte histórica- y poner de relieve los rasgos particulares del conjunto de instituciones de Derecho Público vinculados con la Administración Pública. Dentro de estas coordenadas, abordamos las funciones del Estado ya que la acción de la Administración Pública es, justamente, una de ellas. Finalmente, el capítulo se detiene en las

características generales del Derecho Administrativo, por ser éste el marco normativo que regula, encauza, orienta, equilibra y da pertinencia histórico-social a las acciones y estructura de la Administración Pública.

En el capítulo quinto se expone el nivel de desarrollo alcanzado por la Administración Pública en México, independientemente del análisis de la estructura, los órganos y las atribuciones que definen su naturaleza y composición actuales, se aborda el Sistema Nacional de Planeación, el esfuerzo más importante del Estado Mexicano por adecuar la Administración Pública a las tendencias propias de la modernidad. La Ley de Planeación promulgada en 1983, no constituye solamente un instrumento para racionalizar y actualizar las acciones de la Administración Pública, es al mismo tiempo, un intento para dar coherencia a los grandes propósitos del Ejecutivo Federal con los más elevados anhelos y esperanzas de la sociedad mexicana que se desprenden de su desarrollo histórico. Por eso, la Ley de Planeación inscribe dentro de los actos de gobierno, como una decisión política fundamental, la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo.

La categoría de Plan se reserva para el Gobierno Federal. Es atribución de los organismos del Estado elaborar programas dirigidos a cumplir los objetivos del Plan. Estamos frente a un hecho que subordina las acciones de las estructuras administrativas al cumplimiento de metas históricas y objetivos sociales de progreso y prosperidad. En este contexto, la Administración Pública deja de ser una herramienta fría y se transforma en un medio para coadyuvar y consolidar al bienestar general de la sociedad. Claro está que el Plan Nacional de

Desarrollo cumple su misión únicamente dentro de la Administración Pública Federal. Frente a los sectores privados y social y frente a los Estados de la República asume una actitud de concertación y utiliza procedimientos inductivos para lograr metas nacionales. De esta manera, el largo recorrido que iniciamos en la sociedad antigua arriba al México del presente. Muchas de las grandes experiencias históricas cualquiera que sea su circunstancia de tiempo, lugar y pueblo, pueden servir para resolver los desafíos actuales. Y tal debe ser, si vemos las cosas con objetividad, enfoque interdisciplinario y rigor científico, el más alto propósito tanto del Derecho como la Administración Pública, disciplinas y ciencias que alcanzan la escala de la dignidad humana, o pueden alcanzarlo, por la vía de su aporte a la solución de los problemas concretos de una sociedad dada.

El objetivo de este trabajo es contribuir, aunque sea en el nivel de difusión de conocimientos, a que el Derecho y la Ciencia de la Administración sean elementos vivos de la cultura, capaces de intervenir como una guía para la comprensión racional de nuestra sociedad y de su papel en el mundo contemporáneo.

Por último, he querido resolver en las conclusiones algunos problemas que quedaron entre líneas en el cuerpo de esta tesis. Así, las correlaciones que existen entre los aspectos generales de la evolución de la Administración Pública y el Derecho y algunos aspectos particulares de la sociedad mexicana son explicados de un modo sucinto.

ADMINISTRACION PUBLICA

Y

DERECHO

'La Administración Pública se ha convertido en la organización mas vasta y compleja. requiriendo acciones y adecuaciones administrativas y ciudadanas cada vez mas notables: se ha convertido en la empresa mas grande, con el mayor número de trabajadores, de beneficiarios, de funciones, de servicios, de actividades y de bienes. Por ello, el buen funcionamiento de la Administración condiciona el buen funcionamiento de todo el aparato estatal, las relaciones con otros Estados y el presupuesto del desarrollo de la misma actividad civil y económica de los privados. Inclusive, con su organización, la Administración Pública es un componente de la vida moderna que se coloca al lado de la Tecnología y la Economía".

GIUSEPPE CATALDI.

CAPITULO I. ORIGEN Y EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

a. Antecedentes Históricos de Administración Pública en las Civilizaciones Antiguas

Podemos afirmar que el punto de partida del pensamiento y practicas administrativas, como lo señala Jose Galvan Escobedo, debe coincidir con la aparición misma del hombre y con los primeros esfuerzos organizativos por llevar a cabo tareas que unian esfuerzos y se encaminaban a un fin común, como la caza o la protección mutua, que fue derivando en un proceso de evolucion social, para más tarde reemplazar estas formas con otros esquemas culturales al emplear la agricultura, la domesticacion de animales, la producción y conservación de bienes (1). Así el fenomeno administrativo ha ido evolucionando a traves de la historia con diferentes modalidades y usos, pasando de grupos familiares a comunidades bien estructuradas.

(1) Galvan Escobedo, Jose. Tratado de Administración General. Editorial Tecnos. Mexico. 1973. p.p. 68 y 69.

La Administración Pública no es un fenómeno surgido en las sociedades contemporáneas, sino un producto histórico, cuyas raíces las encontramos en la necesidad del hombre de producir sus medios de subsistencia; la civilización misma es producto de esta necesidad (2). El individuo, desde el inicio de su existencia ha requerido para la satisfacción de sus necesidades, de organización y así, obtener de la naturaleza los elementos indispensables que le permitan subsistir. Esta organización que subyace a todo trabajo cooperativo, implica la determinación de los recursos humanos y materiales a utilizar, así como su adecuada administración. Por ello, es posible afirmar que aun en las civilizaciones más antiguas, los encargados de la realización de la actividad gubernativa se enfrentaron a la necesidad de generar mecanismos y sistemas específicos de organización y administración que les permitieran cumplir de manera acertada con su función.

(2) Guerrero, Umar. Proceso Histórico de la Acción Gubernamental. La Administración Pública en el Modo de Producción Asiático. Fondo de Cultura Económica. México. p. 42.

Indudablemente que el origen de algunas instituciones, conceptos o prácticas de la administración moderna se encuentran en la antigüedad, pues resultaría absurdo pensar que la teoría moderna sea producto de una generación iluminada o que alguien la inventó o descubrió: que la ética de las prácticas administrativas no ha cambiado y obedece a un proceso histórico (3). Así, es importante un análisis en materia de administración, de las civilizaciones y corriente de pensamiento en el fenómeno administrativo, para comprender de manera integral el desarrollo y evolución de la Administración Pública.

No obstante que es frecuente encontrar en algunas civilizaciones antiguas estructuras y formas administrativas como la división del trabajo, los sistemas de seguridad y las relaciones de producción y comercio, especialmente en los hebreos o los sumerios, que ejercieron un gran control

(3) Hernández y Rodríguez, Sergio y Ballesteros Inda, Nicolás. Fundamentos de Administración. Editorial Ariel. Barcelona, España. 1976. p.p. 5 y 54

administrativo, con un excelente sistema tributario, un buen manejo de la riqueza y una organización religiosa eficiente, no es sino hasta el surgimiento de las grandes civilizaciones como la Egipcia y la China, que aparecen rasgos y principios bien definidos de elementos de Administración Pública. (4)

(4) Claude S., George. Historia del Pensamiento Administrativo. Editorial Prentice/Kall Internacional. Madrid, España. 1973. p. 3.

b. La Administración Pública en Egipto.

La civilización egipcia se desarrolló teniendo como base un gobierno teocrático militar donde el faraón era, a la vez, el principal jefe político, militar y religioso. La sola existencia de las pirámides revela el grado de desarrollo alcanzado por los egipcios. Construidas sobre la base de trabajo esclavizado, implican necesariamente, la existencia de un aparato administrativo estatal impresionante que coordinara y regulará los esfuerzos y el flujo de los recursos tanto materiales como humanos para su diseño y construcción.

No obstante las dimensiones del imperio, este se sustentaba en un gobierno centralizado, apoyado en un aparato de corte burocrático, pero conservando fuertes rasgos de una denominación tradicional, según afirmación de Max Weber. (5).

(5) Jiménez de Castro, W. Introducción al Estudio de la Teoría de la Administración. Fondo de Cultura Económica. México. cuarta edición. 1974. p.50

Egipto tenia una economia bien planteada. sustentada en la explotacion agricola con uso comunal de la tierra y apoyado en la transportacion pluvial como principal medio de comunicacion. Jimenez de Castro sostiene como una prevaleciente en el antiguo Estado Egipcio, durante la cuarta, undecima y decimoctava dinastias, la necesidad de una estrecha coordinacion de los esfuerzos economicos de toda la poblacion para garantizar a cada miembro de la sociedad, y a ella como un todo, un alto grado de prosperidad (6). En este sentido, las evidencias que tenemos en nuestros dias como la escritura jeroglifica y los documentos e inscripciones, muestran al aparato administrativo de esta civilizacion en accion y dan cuenta del grado de desarrollo alcanzado en la materia por los egipcios.

(6) Idioma

En los albores de la Civilización Egipcia, se adopta un gobierno de corte monárquico, cuyo esplendor es alcanzado hacia los años 2990-2900 A.C., bajo el poder de la tercera dinastía. Este se organizó en base a un consejo de corte feudal integrado por diez grandes vasallos, que se transforma en un verdadero consejo de ministros, cuyo personaje central era el canciller, que presidía los grandes departamentos de la administración central. Estos departamentos eran:

La cancillería, la Hacienda, el Registro, la Administración de Patrimonios, las Obras Públicas, el Servicio de Irrigación, el Culto y la Intendencia Militar. Los funcionarios eran nombrados por el rey y remunerados por el Estado, quedando sometidos en un régimen de escalafón. Este gobierno central fue evolucionando cada vez más hacia un gobierno absoluto. Los ingresos de la administración en forma de impuesto, se calculaban sobre la renta de los territorios

basada en un catastro. El Estado organizó una institución similar al registro civil y la impartición de justicia se confió a notables bajo la ferula de los gobernadores territoriales.

Los Tribunales, lo mismo que la administración se regía en base a leyes promulgadas y elaboradas por el rey, con auxilio de sus consejeros privados que constituían un verdadero cuerpo legislativo. Durante la quinta dinastía el procedimiento judicial era muy estricto, admitiendo la apelación contra decisiones del Tribunal Supremo, el cual se integraba por seis cámaras denominadas mentis, cuyos miembros eran ministros y jueces de carrera.

Bajo el reinado del rey Teti se produjo una profunda reforma en el estatuto público del país. En las provincias meridionales se cambiaron los principios de corte feudal por un gobierno funcionalista. Los cargos se asignaban por decretos

a oficiales hereditarios llamados principes, que ejercian un poder soberano, debido a la investidura otorgada por el rey, no quedando ligados a su autoridad sino por un juramento de fidelidad. Asi, el sistema feudal fue paulatinamente sustituido por un sistema administrativo cada vez más burocrático. (7)

Tras cinco siglos de letargo feudal, Egipto entró, durante la época del auge babilónico, en un periodo de reconstrucción monarquica, donde el poder se fue redistribuyendo paulatinamente al interior de los principados. No obstante ello, en el pequeño Estado de Tebas, del alto Egipto, los principes, verdaderos señores feudales terratenientes, emprendieron la conquista militar del país. Para el 2160 A.C. llegaron a imponerse a todo el alto Egipto, y al cabo de un siglo dominaron a todo el imperio. Las ciudades del bajo

(7) EISENSTADT, S.N., Los Sistemas Politicos de los Imperios. Madrid, España. 1966. Revista de Occidente. segunda edición, p.p. 52.

Egipto fueron sometidas a su autoridad, acrecentando su poder gracias a los recursos económicos con que estas ciudades contaban. (8) Los reyes de Tebas, dueños de todo el país, se esforzaron por reconstruir un gobierno central, apareciendo un consejo privado, integrado por comerciantes y burgueses, que se convirtieron muy pronto en los más eficaces agentes de la política económica centralizada. Mientras esto sucedía, la seguridad de que gozaba el país por la unidad monárquica a todo lo largo del Nilo, dio al comercio tal ímpetu que terminó con la economía cerrada del sistema feudal revalorizando a la monarquía. El derecho del imperio antiguo, precariamente conservado en las ciudades mercantiles, sirve de base a la reconstrucción real. (9).

La monarquía llevada por los intereses económicos de las poblaciones urbanas, retorno a la política expansionista practicada por los faraones. En el comercio el rey encontro

(8) Ibidem.

(9) Ibidem.

los recursos necesarios para reestablecer una administración de empleos imponiéndose una nueva aristocracia burocrática. Hacia el año 200, cuando se extinguía la XI dinastía la nobleza administrativa formada por reyes y visires, se consolida con un real ejercicio del poder. Sin embargo, los medios de comunicación marítimos y fluviales, así como el uso comunal de la tierra con toda su riqueza, fueron administrados de manera colectiva. Sobre todo en las dinastías cuarta, undécima y décimoctava, que prevaleció la idea de una coordinación de esfuerzos, para que garantizaran el progreso.

El aparato administrativo público de la civilización egipcia constituye un importante antecedente de la administración pública moderna. En el encontramos ya una concepción burocratizada del aparato público, sustentado, -en alguna medida, en un conjunto de disposiciones legales que, apoyadas en un procedimiento escalafonario configuraban,

primitivamente, un sistema de funcionarios de carrera, aun cuando conservaba la característica esencial de una corte tradicional. El clero, base del absolutismo, se transformó en oligarquía privilegiada. Los cargos sacerdotales eran remunerados con rentas y beneficios en tierras. El absolutismo derivado de la creación de cargos reales al margen de las normas del aparato administrativo, favoreció el acaparamiento de las más altas funciones por las familias de la nobleza sacerdotal. El poder del rey en realidad fue pasando a los consejeros superpuestos a la burocracia. El rey era presionado más por esta oligarquía que por el engranaje administrativo. La sola construcción de las pirámides son suficientes para evidenciar un mudo testimonio de las habilidades administrativas y de organización del antiguo Egipto, pero además de su arquitectura existen el valor de la planificación y el uso de juntas como consejo de padre a hijo en los que encontramos los altos niveles desarrollados por esta civilización en cuanto a principios y

prácticas administrativas se refiére, baste referir algunos ejemplos del libro de instrucciones de Ptah-hotep, que se supone fue realizado por un visir del rey Issi alrededor del 2007 A.C.: "Si eres un Jefe que maneja los asuntos de la multitud, busca por ti mismo cada acción benéfica, hasta que el asunto quede libre de injusticia" (10).

(10) Claude S., George. op. cit. p. 6.

c. La Administración Pública en China.

La civilización China, una de las más antiguas sobre la tierra, se ha caracterizado a través de la historia por un alto grado de organización basada en la bien conocida sabiduría de sus hombres. Bastaría un breve análisis de su cultura, para corroborar esta afirmación. Por ello, para nadie es desconocido que hayan realizado contribuciones importantes en el pensamiento administrativo. En efecto, desde épocas remotas el pueblo chino alcanzó elevados niveles de desarrollo administrativo basados en principios que hoy en día son aplicables a las organizaciones, como el control y la planificación. Entre algunas de sus contribuciones más importantes al pensamiento administrativo podemos señalar el trabajo titulado "El arte de la Guerra" de Sun-Tzu, escrito alrededor de 500 A.C., que representa el tratado militar más antiguo, con estrategias, tácticas y maniobras que tienen aun actualidad. (11)

(11) Galván Escobedo, José. op. Cit. p. 73.

Los trabajos sobre Administración y Gobierno están presentes en todas las etapas de este pueblo, como se aprecia de los ejemplos que enseguida se señalan:

Los antiguos escritos de Mencius y Chow, que datan de los 1100 años A. C. La constitución de Chow es un código para los servidores civiles del emperador, desde el primer ministro hasta los sirvientes domésticos, estando sus tareas cuidadosamente descritas y relacionadas. (12) Por su importancia se reproduce un párrafo de la constitución de Chow en el que encontramos algunos elementos que en la actualidad tienen vigencia como principios de buena administración: "Hay ocho factores que el primer ministro necesita tomar en cuenta para dirigir los diferentes departamentos de la administración. El primero se refiere a la organización, para que pueda establecerse el gobierno del Estado. El segundo corresponde a

(12) Claude S., George. op. cit. p. 11

las funciones, para que el gobierno del Estado pueda ser comprendido. El tercero corresponde a las relaciones, de manera que el gobierno del Estado pueda ser cooperativo. El cuarto corresponde a los procedimientos, para que el gobierno del Estado pueda ser eficiente. El quinto corresponde a las formalidades, de modo que el gobierno del Estado puede ser permanente. El sexto se refiere al control, de modo que el gobierno de Estado pueda ser complejo. El séptimo corresponde a las sanciones, para que el gobierno del Estado pueda ser corregido. El octavo corresponde a los registros, de modo que el gobierno del Estado pueda ser supervisado". (13)

Por su parte Mencius en sus escritos planteaba que las leyes por si solas eran insuficientes para regular los negocios e insistía sobre la necesidad de un sistema, una metodología y unos modelos para una eficiente administración (14).

(13) Galvan Escobedo, José. op. cit. p.p. 75 y 76

(14) Claude S., George. op cit. p.P 12.

China fue gobernada por muchos emperadores que crearon diversas dinastías a través de los aproximadamente 18,000 años en que estas tuvieron su apogeo, entre las más representativas con aportaciones relevantes en materia de manejo de la cosa pública, podríamos mencionar las siguientes:

HUN-WU, quien gobernó entre 1399 y 1368 A.C. se caracterizó por delegar funciones de gobierno y cargos públicos a colaboradores que denominaba Mandarines, además elaboró un importante cuerpo de leyes en el que se comprendían tareas de gobierno, que tituló Código del Gran Ming. El emperador Yao, que reinó alrededor de 2556 a 2350 A.C., usó constantemente una Junta de Consejo. El emperador Shun quien también la utilizó, practicando reuniones continuas con los más altos funcionarios de su gobierno para tomar las decisiones trascendentes. Más tarde, Tang (1766-1754 A.C.) fundador de las dinastías Chow, promovió en todos los niveles el uso del sistema

mencionado anteriormente, entre reyes y vasallos e incluso en la designación del príncipe Ching, que mantenía consejeros para consultar antes de tomar cualquier decisión, permitiendo a sus ministros mas capaces libertad en el manejo del gobierno a efecto de que emplearan su sabiduría y su talento (15).

Es imposible pasar por alto en la cultura China al gran filósofo Confucio, que fue quien sentó las primeras bases de un buen gobierno chino. Este gran pensador chino desempeñó varios cargos en la administración pública, que fueron desde Magistrado Local hasta Primer Ministro. Escribió sobre aspectos políticos del gobierno. Recomendó que todos los que ocupan posiciones públicas deben conocer las condiciones del país con el propósito de que estén en capacidad de resolver adecuadamente problemas públicos de manera moderada y lógica, es

(15) Muñoz Gárdano, Jaime. Introducción a la Administración: Enfoque Histórico. Editorial Diana. México, 1986. p. 69

decir, como afirmaba el "... de acuerdo con las mejores normas de ética..." (16).

Confucio decía que para ejercer una posición gubernamental se requiere de espíritu público, y se debe excluir de las actividades el favoritismo, para poder promover el bienestar económico del pueblo. Además recomendaba como norma de conducta la selección de funcionarios honrados, capaces y desinteresados.

Fue tan importante el pensamiento administrativo de Confucio, que en su país, hasta principios de este siglo, todos aquellos que aspiraban a cargos públicos, debían cursar estudios sobre los principios de este gran filósofo. (17)

(16) Jiménez de Castro, W. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. Edit. Fondo de Cultura Económica. Cuarta Edición. México. 1974. P. 51.

(17) Einsenstadt, S. A., op. cit. p. 71

En términos generales podemos afirmar que la administración fue un fenómeno bien conocido en la antigua China y que evolucionó con el paso del tiempo, hasta la época contemporánea en que encontramos una organización social con rasgos muy propios que se enmarcan en tradiciones ancestrales.

d. La Administración Pública en Grecia

d.1. Organización Social y Política

Indudablemente que la civilización griega ha tenido una enorme importancia y una profunda influencia en el mundo occidental, particularmente en los terrenos filosófico y político. Resulta pues, de particular interés analizar el desarrollo de su organización administrativa a la luz del pensamiento político-filosófico que los animó.

Basado en una sociedad esclavista, el mundo helénico estaba integrado por un grupo de ciudades-estado, distribuidas en las montañas y valles de Grecia y en las costas e islas vecinas. La ciudad-estado constituyó el núcleo fundamental del pensamiento político griego, cuya organización política se basó en cuatro modelos fundamentales de gobierno: monarquía, tiranía, aristocracia y democracia.

En su evolución el pueblo griego se sustentó inicialmente en una monarquía patriarcal que en el siglo VII A.C. se basaba en las oligarquías de los jefes, clanes y familias más importantes quienes comienzan a ejercer cierta influencia política en las ciudades. La decadencia de esta clase aristocrática y las pugnas intestinas entre las diferentes fracciones que la integraban coadyuvaron al surgimiento de gobiernos tiránicos, particularmente hacia los años 700 a 500 A.C. Los tiranos fueron derrocados a causa de su gobierno despótico y arbitrario, carentes de apoyo en la base social y sostenidos por ejércitos mercenarios. Este es el contexto en el que se desarrolla el pensamiento político de Grecia (18).

Como es bien conocido dos fueron los ejes sobre los que se apoya la civilización griega, y que corresponde a las dos ciudades más importantes que desarrollaron sistemas de

(18) Childe Gordan. ¿Que sucedió en la Historia? Editorial La Pleyade, 15 edición, Buenos Aires, Argentina, 1973, p.102 y s.s.

organización política que influyeron de manera determinante en el pensamiento griego: Esparta y Atenas.

El gobierno de Esparta con un sistema social sumamente rígido, de corte militar, se basaba en una división de la población en tres clases importantes. Los Ilotas o siervos, que se dedicaban a trabajos agrícolas y no disfrutaban de derechos civiles y políticos; los Periecos o clase media que se dedicaban a la industria y al comercio y tenían derechos civiles pero no tenían intervención alguna en la vida del estado y los Espartanos propiamente dichos quienes poseían la tierra, no se ocupaban del comercio, pero ejercían de manera absoluta la dirección de los asuntos públicos y eran descendientes de los primeros conquistadores.

La reglamentación de la vida era regida siguiendo un sistema comunista. Se ponía a los niños a la edad de siete

años, en manos de funcionarios del estado, quienes les educaban colectivamente. El sistema gubernamental de Esparta estaba integrado, en primer término, por una asamblea compuesta de todos los ciudadanos, por un senado de veintiocho miembros vitalicios, por dos reyes iguales en autoridad y por un consejo de cinco miembros, elegidos anualmente. Por su estabilidad social y su prestigio militar, el sistema de Esparta ejerció una poderosa influencia en el pensamiento griego. (19)

Por lo que respecta a Atenas, esta ciudad pasó en su desarrollo por las etapas tradicionales en Grecia, de aristocracia y tiranía, para constituirse finalmente en una intensa organización democrática. Atenas no guardaba en su seno una separación social tradicional entre conquistadores y vencidos; admitía a la población extranjera con privilegios

(19) Montanelli Indro. Historia de los Griegos. Plaza and Janes Editores. Barcelona, España 1973.

sociales y económicos y no ejerció un control tutelar sobre la vida de sus ciudades. Las clases sociales estaban constituidas por los ciudadanos de Atenas, los esclavos y los residentes extranjeros. Los ciudadanos se subdividían en aristocratas, que eran las familias más distinguidas de la ciudad y los plebeyos.

Originalmente perteneció el poder político de manera exclusiva a los aristocratas, pero en el Siglo VII A.C. se estableció un conflicto que dio origen a las reformas de Solón, estableciéndose una asamblea y un senado, como nuevos órganos gubernamentales y permitiéndose a todos los ciudadanos alguna intervención en la vida pública. En 510 A.C. se produjo un nuevo avance hacia la democracia con la legislación de Clístenes; y en la centuria inmediata, alcanzó Atenas como democracia su forma definitiva en tiempo de Pericles. La autoridad suprema

del estado descansaba en la asamblea, formada por todos los ciudadanos. Fiscalizaba los actos administrativos un senado de quinientos miembros, elegidos por sorteo entre el conjunto de ciudadanos. Existía un consejo de diez generales, elegidos por el pueblo en las diez divisiones administrativas denominadas tribus, que tenían a su cargo los asuntos militares y diplomáticos. La administración de justicia se ejercía por medio de jurados populares elegidos al azar. Se llegaron a constituir partidos políticos principalmente entre elementos democráticos y oligárquicos. La constitución política de Atenas permitió a todos los ciudadanos una participación idéntica en la esfera gubernamental, desarrollando un sistema completamente democrático, con excepción de los esclavos y extranjeros a quienes se excluía de la vida política y social. La concepción griega del estado como entidad compuesta de todos los ciudadanos exigía una participación activa de cada uno en la

dirección política de la sociedad. De aquí que la teoría griega sobre el estado condujera lógicamente a la democracia, desde el momento en que todos los hombres tienen que participar en el ejercicio de la autoridad política para cumplir sus fines más elevados, por ello la propia actividad judicial se encontraba dentro de las funciones supremas del estado, ya que la organización de los tribunales tenía una base popular como un signo importante de la última fase de la democracia griega. (20)

d.2. Organización Administrativa

Como ya ha quedado asentado, la monarquía fue el primer sistema de gobierno del pueblo griego, de poca importancia desde el punto de vista administrativo, en tanto que, los períodos aristocrático y democrático - particularmente en Atenas - si fueron de gran significación. Las dos principales instituciones públicas del período aristocrático fueron el Areopago, con funciones legislativas y el Arconato, con funciones ejecutivas. (21)

El Arconato, órgano ejecutivo, era un cuerpo colegiado integrado por nueve miembros, denominados Arcontes, designados anualmente por los ciudadanos de la polis. Según sus funciones, existían tres tipos distintos de Arconte: Arconte Polemarco, encargado de los asuntos militares y de guerra; Arconte Eponimo, de las funciones de gobierno y Arconte Religioso. (22)

(21) Jiménez de Castro W. op. cit.

(22) Ibidem.

Bajo la democracia, el sistema de gobierno se sustentaba en una asamblea ciudadana denominada Ecclesia, depositaria de la autoridad máxima. Esta representa el antecedente más importante de los sistemas democráticos contemporáneos. Resulta relevante hacer mención que este concepto, dentro del pensamiento político griego, supone un gobierno de la mayoría ciudadana y no popular. Aclarando que la ciudadanía estaba limitada a un grupo minoritario dentro de la sociedad griega, por lo cual quedaban marginados de expresar su voluntad política y participar en el gobierno la gran mayoría de los individuos integrantes del pueblo griego. El Maestro Raul Cervantes Ahumada en su prólogo a la obra Derecho Electoral Mexicano, cuestiona a la democracia griega considerándola como un ideal semejante a la justicia de apariencia utópica jamás alcanzado por pueblo alguno en la historia de la humanidad, toda vez que, como se ha sostenido, únicamente el 10 por ciento de la población en Grecia tenía

calidad de ciudadano y solo ellos participaban en la toma de las decisiones. (23)

La participación ciudadana en la Ecclesia era directa y para ejercer sus derechos, los ciudadanos estaban obligados a hacerlo en forma personal, sin representantes. En este órgano eran discutidos y analizados los asuntos de su competencia y se formulaban políticas de gobierno con el concurso de todos los ciudadanos.

Además de la Ecclesia existía otro órgano con funciones legislativas más específicas, La Bule o Consejo de los Quinientos. Los miembros eran escogidos al azar, cincuenta de cada una de las tribus. De los quinientos, solo cincuenta laboraban activamente, pero con una rotación mensual. La elección de dichos funcionarios era anual de entre ciudadanos

(23) Cervantes Ahumada, Raúl. Derecho Electoral Mexicano. Perfiles Jurídicos. Facultad de Derecho. UNAM, México, 1982.

mayores de treinta años. La función primordial de estos era la preparación de medidas que eran sometidas a la consideración de la ecclesia, la cual podía aceptar o rechazar la propuesta, teniendo su decisión un carácter irrevocable.

Finalmente, existía otro órgano, La Heliasta, conjunto de tribunales populares encargados de la impartición de justicia. La función del heliasta o juez estaba reservada a ciudadanos mayores de 30 años con pleno goce de sus derechos. Para el desempeño del cargo se le exigía al ciudadano el juramento de respeto a la constitución de la ciudad, juzgar de acuerdo a las leyes, impedir las lesiones a la propiedad, no recibir regalos, juzgar a todos por igual y votar de acuerdo a su conciencia. Cada tribunal se integraba por 500 a 600 personas, aunque no todas participaban en todos los negocios. Las causas sometidas a este tribunal se dividían en negocios o intereses privados

(dikai) y negocios o intereses públicos (graphai). El magistrado no tenía otra función que autentificar las declaraciones aportadas delante de él y dirigir el proceso. (24)

Las instituciones administrativas griegas fueron evolucionando hasta llegar a la época de oro de esta civilización justamente con Pericles (462 A.C.) que fue quien definió las bases administrativas del Estado griego, e inclusive estableció una compensación para los servidores públicos a fin de dar estabilidad y continuidad al servicio público. En alguna ocasión afirmó: "Nuestro gobierno se llama democrático por el hecho que su administración esta en manos no de pocos, sino de muchos..." (25).

Como es posible advertir, el desempeño de la función pública en el mundo helénico y el origen de sus instituciones,

(24) Ibidem.
 (25) Lepowski, Alberto, Administration, The art and Organization and Management, Nueva York, A Borzoi Book in politica science, Alfred A. Knopf, 1956. p. 85.

encuentra su fundamento en la concepción y desarrollo de la vida política de la polis griega, cuyos principales actores son los propios ciudadanos. La política, y por lo mismo la función pública, tienen una dimensión integral específica dentro del pensamiento político de los griegos, profundamente influido por las diferentes orientaciones filosóficas que surgen en la cuna de la civilización occidental. La política así, no se refiere a la exclusiva lucha por el poder y su permanencia en él, ella expreso antes que nada, una forma de conducción de la vida de todo ciudadano dentro de la polis, permeada principalmente por valores éticos particulares. Por ello resulta de especial importancia, para mejor comprender la concepción de los griegos del fenómeno de la administración pública, revisar algunas de sus corrientes de pensamientos más significativas.

d.3. Los Sofistas

Si tomamos como punto de partida la literatura griega, es posible afirmar que el pensamiento político en Grecia aparece desde los orígenes mismos de esta civilización; por ejemplo, Homero describe un régimen patriarcal en el cual los reyes descienden de los dioses, ejercen una autoridad despótica y mantienen a la masa del pueblo en un régimen de menosprecio. En Hesíodo y en los fragmentos de los siete sabios, los cimientos de la monarquía aparecen sumamente debilitados. Se definen los derechos y obligaciones de los reyes y se juzgan los actos de los gobernantes por las mismas normas que las acciones de los demás individuos.

El ejemplo del despotismo Persa y la terrible lucha entre la oligarquía de Esparta y la democracia de Atenas, constituyeron otros tantos estímulos para la investigación

politica. Los filosofos griegos encauzaron su atencion desde el mundo de la naturaleza. al examen de los factores politicos y sociales. La concepcion y obtencion del poder politico dio lugar a una lucha entre la antigua clase de propietarios aristocraticos y la nueva clase de comerciantes, influidos por ideas extranjeras y un nuevo espiritu orientado a la innovacion y el cambio. Es asi como se prepara el camino para el advenimiento de la demagogia, con la aparicion de una serie de maestros que aspiraban a conmover el espiritu publico, por medio de la oratoria y las artes de la controversia. En este contexto, los sofistas fueron los primeros filosofos individualistas que sostuvieron la idea de que el Estado se forma mediante un pacto social. Aspiraban a conmover el espiritu publico por medio de la oratoria, interesandoles en primer lugar la conducta ciudadana y la organizacion de la ciudad y proporcionar la instruccion necesaria para que los jovenes pudieran seguir con exito la carrera politica:rechazaban

la idea de una verdad universal y de principios abstractos de la justicia. Pasando autoridad política en la fuerza. al insistir en el carácter egoísta de los hombres y la desigualdad de sus facultades. Creían que el Estado descansaba sobre una base individualista y artificial y que la autoridad política era egoísta por naturaleza. (26)

A primera vista pudieran parecer desmoralizadoras en política las doctrinas de los sofistas por haber sostenido que la razón individual es la fuente de todo conocimiento, sin embargo, sus postulados destruyeron antiguos dogmas y prepararon el camino para el advenimiento de las doctrinas de Sócrates, Platón y Aristóteles. (27)

La palabra Sofista significa etimológicamente sabio. pero como consecuencia de los Sofistas. ha llegado a tener también el significado de sabiduría aparente.

- (26) Favón José Manuel y Fernández G. Platon. La República. Clásicos Políticos. Instituto de Estudios Políticos. Madrid. España. 1949.
- (27) Protágoras. Los Mil Grandes de la Filosofía y Religión. Enciclopedia Biográfica Universal. Editorial Fromexa México. 1982. p. 104.

d.4. Sócrates, Platón y Aristóteles

Sócrates. Todo el espectáculo de anarquía moral y política de su época impresionó profundamente a Sócrates, quien movido por su gran actividad e inteligencia sostuvo algunos principios que aun trascienden a su vida como el de que por debajo de la variedad y confusión de las leyes y costumbres existen reglas generales y universales de moralidad. Sócrates veía imposibilidad de restaurar algunas creencias antiguas e ideales de Grecia y coincidía con los sofistas al sostener que las concepciones jurídicas tienen que sufrir la crítica de la razón individual, sin sujetarse a la religión o a las costumbres tradicionales. Pero creía que los principios fundamentales de la justicia y el derecho podían descubrirse mediante un adecuado examen; pensaba también que el estado es una entidad necesaria que depende de nuestras aspiraciones y que las leyes en cuanto a expresión de la sabiduría, se corresponde con la razón general.

Defendió la educación política. Atacó a la democracia triunfante en su tiempo, con su teoría de la igualdad humana y la elección de los funcionarios por medio de la suerte, deseando que el Estado fuese elegido por una aristocracia de la inteligencia. Sócrates restauró la relación entre la política y la ética; se planteó la cuestión fundamental del conflicto posible entre las normas éticas y políticas del derecho y sostuvo con su muerte la convicción de que el individuo debe obedecer los puntos fundamentales de su razón, con preferencia a las leyes vigentes de un estado. Este gran pensador helénico no dejó obra escrita y sus ideas se encuentran en los diálogos de su discípulo Platón. (28)

Con la muerte de Sócrates en Grecia, murió también la anarquía intelectual y la decadencia política, habiendo seguido su discípulo Platón, en términos generales sus ideas

(28) Jiménez Nieto, Joan. Teoría General de la Administración. Madrid. Editorial Tecnos, Quinta Edición. 1979, p.p. 42.

desarrollando una teoría propia del conocimiento con conceptos éticos en un sistema metafísico y moral. El pensamiento político de Platón lo encontramos en sus obras Los Diálogos, de La República, el Hombre del Estado y las Leyes.

Platón. - Este gran pensador sostenía entre otras cosas que la verdad era un concepto abstracto tan solo acreditable a los individuos que poseyeran facultades excepcionales, y por ello, el gobierno debería estar en manos de los mejores. Sus ideas respecto del estado fueron sufriendo cambios a través de su vida y aparecen envueltas en un sentido poético e idealista, combino los principios éticos y políticos y dedicó toda su atención a los fines del estado y consideró a la política como el arte de hacer a los hombres más justos y más virtuosos. (29) La obra de Platón más importante es La República, Texto en el que intenta establecer una concepción filosófica de la justicia

(29) Favón J. Manuel y Fernández G. op. cit.

y plantea la organización de un Estado Ideal, en el cual prevalezca la justicia. El punto de vista de Platón es ante todo moral e idealista.

Platón refuto primeramente la tesis de los sofistas de que el Derecho nace de la fuerza y opina que el hombre injusto no es feliz. Estudio la naturaleza del estado, al que consideró como una individualidad suprema, trazando la analogía que existe entre los ideales políticos e individuales. No obstante que sostuvo la teoría de que no puede concebirse el Estado fuera de los individuos que lo integran, creo una idea abstracta del Estado, encontrando el origen de este en la diversidad de los deseos y necesidades humanas y en la cooperación necesaria para satisfacer estos fines.

Llevando a cabo una analogía ética y fisiológica entre la naturaleza humana y la contextura del Estado, estableció en

la separacion de tres facultades distintas: razon, valor y desec. llegando a la conclusion de que el estado se dividia en tres clases importantes:

- 1) Labradores. Que satisfacen las necesidades materiales de la vida humana.
- 2) Guerreros. Que protegen a los trabajadores y garantizan la seguridad territorial del estado.
- 3) Magistrados. Que rigen la comunidad para que se realice el bienestar general.

De acuerdo con este pensador, cada individuo tiene su puesto en una clase determinada de estado, segun sus aptitudes. Con el aparece, por vez primera en el pensamiento politico, un rudimento claro de las bases economicas del estado y la teoria acerca de la division del trabajo, poniendo mas atencion en el hecho moral de que el individuo no se basta a si mismo, que en los principios economicos de su tesis. Concede mayor interes a la clase gobernante, que debe componerse por nombres selectos de edad madura, educados bajo un determinado sistema de ensenanza.

basado en principios como el de no tener familia ni intereses materiales, hace vida comun y estudia filosofia, tiene a su cargo las tareas del gobierno.

Para asegurar la unidad organica del Estado, propuso Platón la abolición de la propiedad privada y de los lazos familiares; que a cargo del Estado debería correr la selección de los progenitores con objeto de asegurar una buena descendencia, tomando a su cuidado la educación física e intelectual de los jóvenes, vigilada por los magistrados, capacitando a cada individuo para una función especial, escogiéndose a los espíritus más selectos para formar el grupo de filósofos y gobernantes. Su idea política fundamental asociada con la cultura, el conocimiento amplio y la filosofía era el hombre del Estado.

La necesidad de una unidad orgánica en el sistema político y la primacía de la educación como función pública, son también puntos de vista importantes en su teoría. Platón concebía un ciclo imaginario, mediante el cual los gobiernos iban pasando del esplendor a las formas de decadencia política. A la cabeza del sistema figuraba la aristocracia o gobierno de los más sabios, inspirados en un fin de justicia. Seguía a esta etapa la timocracia o gobierno de clases, animadas por un sentimiento de gloria y honor. (30)

Aristóteles.— El pensamiento político de Aristóteles lo encontramos principalmente en su obra "La Política", no obstante que "Moral de Nicomaco" incluye también algún pasaje que se refiere, indirectamente, a la política, y que en "Las Constituciones" examina más de ciento cincuenta tipos de gobierno.

(30) Ibidem.

Las ideas de Aristóteles son el resultado de un proceso inductivo, partiendo del estudio científico y comparativo de los gobiernos que existían en su tiempo, además que concibió la política como ciencia independiente separando la ética del campo de aquella disciplina, sosteniendo la tesis de que han de adaptarse las constituciones a las necesidades de cada pueblo. Considera la política como la ciencia más importante, al establecer que dentro del estado se cumplen los fines más elevados del hombre, y que la mejor forma de gobierno es aquella en que todos los individuos actúan en la vida política. Estudio detenidamente las corrientes complejas que afectan a la vida pública, los métodos de gobierno y los medios conducentes para aplicar las reformas políticas con arreglo a los diversos intereses en pugna y a las circunstancias variables de cada período. Se opuso a las doctrinas anárquicas de su tiempo, negando la supuesta arbitrariedad de las leyes del estado. Sostuvo que el destino natural del hombre le inclina a la vida

politica; que el estado es una institucion natural y necesaria, para el desenvolvimiento de los poderes y para la satisfaccion de los deseos y necesidades innatas del hombre, que la funcion primordial del estado es adaptar los principios a las necesidades particulares de los ciudadanos, aplicar las reglas generales en los casos especiales para que no se produzcan injusticias en la sociedad. (31)

Antes de escribir La Política estudió los gobiernos de su tiempo en forma detallada, en particular los de Creta, Cartago, Esparta y Atenas. Esta obra, más que un trabajo sistemático de filosofía, es un tratado sobre el arte de gobierno al hacer un análisis de las ciudades griegas y de los defectos de sus sistemas, sugiriendo remedios prácticos para atacar los peligros futuros. El carácter de su pensamiento político puede deducirse de una consideración general de su obra

(31) Favon J. Manuel y Fernández G. Aristoteles. La Política. Clásicos Políticos. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, España. 1949.

y de los principios racionales que informan su doctrina.

Aristóteles encuentra el origen del Estado en los esfuerzos del hombre para satisfacer sus deseos y necesidades individuales. La sociedad entre el varón y la mujer para la perpetuación de la especie, del amo y del esclavo para la producción de los alimentos, estos dan nacimiento a la familia o comunidad doméstica. La ciudad Estado es una forma perfecta de asociación y como el hombre, por naturaleza es un animal político, solo puede alcanzar sus fines esenciales por medio del Estado. Fuera de la vida social, el hombre es una bestia. En este sentido, el Estado como idea es anterior al hombre. El Estado, precede de ese modo al individuo porque solo bajo la influencia de aquel deja de ser el hombre una bestia para alcanzar una categoría superior. El Estado se justifica de una manera utilitaria; la esclavitud es perfectamente legal y natural. (32)

(32) Ibidem.

Siguiendo con un pensamiento generalizado entre los griegos, creía en la superioridad intelectual sobre los pueblos vecinos. Tenía en poco aprecio todas las ocupaciones de índole material-productivas. Aseguraba que el ciudadano que se dedicara a la vida pública debía vivir desligado de los menesteres económicos. Aristóteles puso de relieve los fundamentos económicos de las instituciones políticas y sostuvo que la forma de gobierno está determinada por el carácter y distribución de la riqueza (33). También creía que la unidad del estado podía conseguirse por medio de una organización adecuada de diversos tipos individuales, no por la sumisión rígida de los individuos a un régimen disciplinario.

La civilización griega constituye un antecedente fundamental de la administración pública moderna, no solo por que en ella encontramos las raíces más importantes de nuestras instituciones políticas y de gobierno, sino por el papel

(33) Duverger, Maurice, Sociología de la Política. Editorial Ariel, tercera edición, Barcelona, España 1982.

especifico que reconoce al hombre como ente social y politico,
eje central del concepto integral-social de la politica y de la
accion gubernamental.

e. La Administración Pública en Roma

Si bien el nacimiento de Roma esta todavía envuelto en el misterio, se sigue aceptando el hecho mitico que atribuye su fundacion a los gemelos amamantados por la loba. Cuenta la leyenda que una de las vesteles, doncellas etruscas consagradas a la diosa Vesta y obligadas al mantenimiento de su estado virginal, llamada Rea Silvia, procreo del Dios Marte a dos Gemelos: Rómulo y Remo. El rey Anucio, último sucesor de Asconio, al saber que la hija del monarca al que habia matado, tenia dos gemelos, los hizo arrojar a las aguas del Tiber en un canasto, pero estos no murieron. El canasto, empujado por la corriente del rio quedo enzarzado en la rivera, cerca del monte Palatino, los cuales fueron recogidos y amamantados por una loba (34). Posteriormente los pequeños fueron criados por dos pastores y siendo adultos pensaron en construir una ciudad

(34) Martínez, José Luis. El Mundo Antiguo - SEP. 1986.
México, D.F. p. 27.

justamente donde habian vivido su terrible aventura. El proyecto dio origen a una rifa por desacuerdo entre los hermanos; en ésta Rómulo mató a Remo, y así Rómulo fundó la ciudad a la que dio el nombre de Roma. Narra la leyenda que el 21 de abril de 753 A.C., Roma acogió a los prófugos y desterrados de las ciudades cercanas, pero faltaban mujeres. A esta falta se puso remedio robándoselas de las localidades cercanas con el famoso rapto de las Sabinas. Al rapto siguió una guerra entre los Sabinos y Latinos. Al fin hubo paz y en consecuencia Sabinos y Latinos se fusionaron. Roma fue gobernada desde entonces, alternadamente por un rey Latino y por un rey Sabino (35).

La fundación de Roma tiene dos versiones, la arqueológica y la legendaria. De acuerdo con la primera, los etruscos la fundaron hacia el siglo VII A.C. y fue gobernada por

(35) Montanelli, Indro. Historia de los Griegos. Historia de Roma. Plaza & Janes, S.A. Editores. Barcelona, España. 1973. Pag. 285.

sus reyes hasta 474 A.C. en que fueron derrotados por los griegos en Cumas, luego por los samnitas en Veyes y definitivamente vencidos por los romanos en 350 A.C. Los Etruscos, con influencia helénica, construyeron la primera, muralla de la ciudad, la dividieron en cuarteles, organizaron el ejército y construyeron los primeros grandes monumentos. (36)

El sistema administrativo romano, de corte burocrático, encuentra su gestación en el tiempo de la monarquía, primera estructura política de gobierno en Roma, aún cuando su perfeccionamiento y caracterización definitiva se dé en el Imperio. En el período monárquico, el rey era entronizado con la aprobación de los dioses, era jefe del ejército, sumo sacerdote y supremo juez. Lo asistían como cuerpos consultivos una asamblea de ancianos, el Senado (de senes, anciano), integrado por los jefes de las tribus o gens y los sacerdotes, y

(36) Martínez José Luis. Hebreos y Cristianos. Roma. El Mundo Antiguo. SEP. 1988. México, D.F. p. 192.

una Asamblea Popular (Comitia curiata). En cambio, la estructura del gobierno repúblicano se apoyaba principalmente en el equilibrio de poderes gracias a la vigilancia mutua de diversos órganos políticos: Magistratura, Senado y Asambleas Populares. Los magistrados o funcionarios públicos: consules, pretores, censores, ediles y cuestores, ocupaban su cargo sólo por un año para evitar el despotismo de un solo individuo. Al lado del rey figuraban como colaboradores allegados al Perfetus Urbi, quien le sustituía en sus ausencias, el Tribulus Celerum, que era su principal auxiliar en materia militar; los Duoviri Perduenllinis y los Quaestores Parricidi, sus auxiliares en la impartición de la justicia penal, así como en materia religiosa, de gran importancia en esta monarquía de carácter teocrático militar. (37). Plivio, al analizar las tres formas de gobierno conocidas en su época, monarquía, aristocracia y democracia, nos deja en su historia esta magistral descripción de la

(37) Ibidem. p.p. 193 y 194.

constitución republicana de la Roma del año 216 antes de nuestra era.

Dadas las diferencias en cuanto a la organización administrativa en las diferentes etapas de la civilización romana, resulta conveniente realizar el análisis específico de cada una de ellas.

e.1. La Monarquía

El primer rey fue Romulo, al cual sucedio Numa Pompilio (Sabino). Este rey se dedico a la ampliación de la ciudad que al final del reinado de Rómulo se extendia hasta el Viminal y al Esquilino. Tulio Cestio fue el tercer rey (Latino), que conquistó Alba Longa. El cuarto fue Anco Marzio, quien se encarga de ampliar la ciudad y construir nuevos edificios para acoger la población en aumento. Aquí se cierra la dinastía de los reyes Sabino-Latino y empieza la de los Reyes Etruscos. El quinto rey se llamo Lucio Tarquinio Prisco, a quien se le debe la construcción del circo máximo y de la cloaca máxima así como la primera construcción sobre el monte Capitolino, mediante la creación del templo de Jupiter. Servio Tulio fue el sexto rey. Llevó a término la ampliación de Roma, llegando hasta el Quirinal y después entre los años de 578 y 535 A.C. cierra Roma dentro de un recinto de muros llamado hoy día Murallas

Servianas. El septimo y ultimo rey fue Tarquino El Soberbio, con el cual termina la gloria de la monarquia, pues fue destronado por el pueblo mismo. (38)

El rey, principal funcionario ejecutivo era designado por representación popular de los comicios y posteriormente cada uno de los monarcas elegia libremente a su sucesor, sin embargo en ambos casos, tenia que contar con la aprobación del Senado. (39).

Por su parte, el senado estaba integrado por 100 senadores, que en algunos casos eran vitalicios. Los senadores tenían como función: aconsejar al rey en asuntos de cierta relevancia, sancionar el cumplimiento de las leyes y proponer a un sucesor en caso de la muerte del rey; dicha proposición tenía que ser aprobada por el pueblo en los comicios por curias o asambleas de los ciudadanos. El senado también otorgaba el

(38) Montanelli Indro. Historia de Roma. Plaza & Janes. Editores. Barcelona España. 1973.
 (39) Eisenstadt, S.N., op. cit., p.p. 88 y s.s.

poder discrecional que se concedía a los magistrados superiores. Por lo que hace a la labor legislativa, la expedición de una ley requería tanto la colaboración del rey y del senado, como de los comicios.

e.2. La República

La monarquía terminó en el 509 A.C. y en el mismo tiempo nace la República. Luego de reponerse de la difícil fase seguida a la revolución, conducida bajo el mando de Tarquino Colatino, la Roma republicana se asoma a la historia. Roma extiende su poder por el Lacio y después sobre toda Italia central. Al mismo tiempo hay una lucha interna por la igualdad de derechos entre Patricios, - que eran descendientes de los primeros senadores establecidos por Romulo, - y Plebeyos, que eran los magistrados que elegía el pueblo romano reunido en tribus.

En la segunda mitad del tercer siglo, Roma ve hacia al mar y después de una larga y difícil guerra contra Cartago, Guerra de Punicas, se vuelve dueña desde el 264 hasta el 164 A.C. de toda la cuenca del Mediterraneo. La República

empieza a entrar en crisis debido a las luchas intestinas y a problemas de crecimiento, lo cual debilita al poder central. La constitución república que preveía la elección cada año de dos cónsules con poderes políticos supremos, tuvo carácter decididamente aristocrático, quedando el poder en manos de la casta patricia, disponiendo de los más altos cargos del Estado y de muchas riquezas. Del gobierno quedaban excluidos los plebeyos, dueños de pequeñas parcelas de tierra que muchas veces, para solventar sus gastos de participación en el ejército, terminaban por endeudarse, convirtiéndose en esclavos de los patricios. (40)

Después de la muerte de Cesar y del torbellino que se desató, Marco Antonio, Lepido y Octavio, constituyeron un triunvirato con el objeto de reorganizar la república, aunque más bien fue para dividirse el poder, repartirse las provincias

(40) ~~Martínez José Luis. op. cit. p. 195.~~

y vengar la muerte de Cesar. La estructura política en la República era encabezada en primera instancia por el rey, sin embargo, en todo lo relacionado con cuestiones religiosas, era sustituido por el Pontífice Maximus; en lo que respecta a la elección del Senado, por el Censor y en lo demás por los Cónsules (41).

Los Consules tenían las facultad de dirigir la administración de justicia, la política, el mando militar, el derecho a hacer proposiciones a los comicios, el derecho a pedir opinión del senado y amplias funciones financieras. Todas estas facultades les concedían fuera de Roma un poder ilimitado, encontrándose a nivel nacional limitados por la intervención de algún colega, el veto que el tribuno de la plebe realizaba, alguna apelación promovida ante los comicios y el respeto que se manifestaba a través del senado, el Sacerdocio o los Censores.

(41) Eisenstadt op. cit. pag. 96

En la República, los comicios por curias no desaparecen, sino que sirven para tratar asuntos administrativos y los comicios por centurias funcionan en caso de elecciones y en los proyectos de ley. El cambio de la estructura política de la monarquía a la República, la expansión de las conquistas, el crecimiento democrático y la transformación económica, originaron cambios en la estructuración administrativa de la Roma republicana, la cual se configura a través de las magistraturas. El deseo de tener honores, posiciones y prestigio social, hace identificar con perfecta claridad a la burocracia Romana de la República.

El dominio se consolidó gracias a una eficaz organización administrativa. El principio romano del estado comunitario se aseguraba mediante el envío de ciudadanos que colonizaban las nuevas fundaciones urbanas. En la época republicana, tras de la expansión en la península, Roma estaba

constituida por: 1) ciudadanos de la urbe y del agro así como los radicados en las colonias y los miembros de los grupos itálicos que gozaban de derechos civiles romanos; 2) comunidades con derecho de ciudadanía pero sin voto, y 3) confederados que tenían cierta autonomía pero reconocían la hegemonía romana. (42)

Durante este período hubo cambios culturales y sociales importantes. Los extensos dominios de Roma en toda la cuenca mediterránea y los contactos con el oriente helénico y otras culturas fueron modificando profundamente los antiguos ideales y formas de vida de los romanos. Los patricios y la aristocracia agraria, preocupados por los asuntos de la ciudad, fueron siendo sustituidos por un nuevo tipo de política, ansioso de gloria personal y sensible a la vida intelectual. En círculos como el de los Escipiones, rodeados de intelectuales, dominaba el ideal de cultura griega. El estoicismo daba origen a una cultura

(42) ~~Martínez José Luis. op. cit. p 194.~~

humanista. Las costumbres evolucionaron: se autorizó el divorcio, la mujer pudo disponer de sus bienes, la familia perdió autoridad y la aristocracia puso el ejemplo de limitación de nacimientos.

En lugar de la antigua división de patricios y plebeyos, hacia el siglo II A.C. comenzó a hablarse de aristocratas y de populares. Los territorios sometidos se constituían en provincias, pero la tierra no se expropiaba de los propietarios nativos, aunque tenían que pagar un impuesto. La administración de las provincias la realizaban los pretores por medio de arrendamientos para cobros fiscales y aduanales que otorgaban a los caballeros o ecuestres, la nueva clase que tiene poder desde el siglo II A.C. Prosperan grandes latifundios y, al mismo tiempo, la devastación de la tierra en la Italia meridional provoca la emigración de los campesinos a Roma. El

comercio se extiende más allá del Mediterraneo, en beneficio de los caballeros, ya que los nobles patricios no pueden comerciar. (43)

(43) ibidem. p. 197

e.3. El Imperio

Al instaurarse el Imperio, y ante el enorme crecimiento tanto del territorio como de su población, se hizo necesaria una modificación y reorganización del aparato administrativo. En un principio, el sistema consular de la República se transformo en proconsular, con miras a prolongar la autoridad del consul, asignando a estos funcionarios y a los pretores una extensión de territorio bajo su tutela (44). Mas adelante tras el advenimiento de la autocracia militar, el consulado se transformo en un cargo honorifico y las instituciones democratico-populares copiadas de los griegos, comenzaron a desvirtuarse y a perder importancia a excepción del Senado (45). Sin embargo, el problema consistio en lograr y mantener el control, lealtad y los impuestos en un Imperio geograficamente disperso, a pesar de que dadas las distancias y la necesidad de

(44) Jimenez de Castro, W. op. cit., p. 56

(45) Ibidem.

cierta autonomía local hacían impracticable un gobierno centralizado (46).

Correspondió al emperador Diocleciano (284-305 D.C.) reformar el aparato administrativo del Imperio, poniendo énfasis en la delegación sucesiva de autoridad. Dividió al Imperio en provincias agrupadas en trece diócesis, a su vez reagrupadas en cuatro divisiones geográficas, una reservada para su gobierno y las otras tres a cargo, una de un Augusto y las otras dos de un César (47). Este sistema, copiado de los persas, basado en el modelo del despotismo oriental, es calificado de centralizado por algunos autores a pesar de que su estructura sea de aparente descentralización (48). Se trata de una pirámide burocrática cuyo poder absoluto estaba en manos del emperador, debajo del cual estaban los prefectos pretorianos, bajo ellos

- (46) George, Claude S. Historia del Pensamiento Administrativo. Editorial Prentice/Hall International, 1973, Madrid, España. p. 23.
 (47) Ibidem.
 (48) Guerrero, Omar. Teoría Política de la Ciencia Administrativa. Editorial UNAM, México. p. 41.

pretorianos. bajo ellos los vicari o gobernantes de la diocesis. subordinados a estas se encuentran los gobernadores de provincias y. finalmente los funcionarios menores (49).

Con base en lo anterior. podemos afirmar que la herencia administrativa romana es tambien fundamental para la Administracion Pública moderna. El caracter universal de la dominación romana constituyo un factor esencial para el desarrollo de las instituciones politicas y administrativas de la civilización Europea en general y particularmente por lo que hace a la conformacion de la Monarquia absoluta el Siglo XVI (50).

El citado autor afirma. en este sentido. que la organizacion administrativa del imperio estaba fundada en el centralismo politico y administrativo y en el caracter

(49) Jimenez de Castro. W. op. cit.
(50) Guerrero. Omar. op. cit., p. 41

profesional del servicio público, principios estos que estuvieron ausentes en la edad media, como veremos más adelante, y los cuales fueron considerados como patrones indicativos para la construcción de la maquinaria administrativa del estado moderno por los monarcas europeos (51).

Podríamos concluir que en la base de la grandeza del pueblo romano se encuentra su genio para la organización, y que el cuestionamiento fundamental de la administración romana fue siempre el mantener el control de un imperio tan vasto. La grandeza de este pueblo eminentemente administrador se prueba con el hecho de que sus instituciones funcionaban perfectamente, que no solo conquistaron sino organizaron un imperio lo mantuvieron en orden y de hecho romanizaron al mundo occidental. (52). Igualmente destaca la capacidad de los romanos para transformar su aparato administrativo y adecuarse a las nuevas

(51) Ibidem.

(52) Galván Escobedo, José. op. cit. p. 87

exigencias impuestas en su transición por sus dos grandes períodos históricos, la República y el Imperio, pasando de una Ciudad-Estado con gobierno municipal a una Ciudad-Imperio mundial. Así vemos como el Senado romano o consejo de ancianos evoluciona de una mera función de estado mayor durante la República a una auténtica autoridad de línea en el Imperio y como se da una gran diversificación de funcionalismo ejecutivo con magistrados, consules, pretores, tribunos, cuestiores, ediles, curules, seniores, etc., constituyendo los cónsules la evolución administrativa más relevante. (53).

(53) Ibidem.

f. Antecedentes Históricos de Administración Pública en la Edad Media

Hablar de la Edad Media implica una revisión histórica que alcanza un periodo de aproximadamente mil años en la Historia de la humanidad. Este periodo se inicia en el 475 D.C., con la caída del Imperio Romano de Occidente ante las constantes invasiones de los pueblos germanos y los barbaros provenientes de Asia y termina con la caída de Constantinopla en manos de los Turcos, en el 1453 D.C. En los últimos años del Imperio Romano de Occidente las constantes invasiones barbaras, cada vez más cercanas a las grandes ciudades del Imperio, obligaron a los propietarios rurales y a los villanos a buscar la protección de un señor con poder militar y económico, a cambio de una renta, ya fuera en dinero, mercancías o trabajo, que poco a poco se fue transformando en la relación de servidumbre que los unió durante el feudalismo.

Con excepción del Imperio fundado por Carlomagno en el 768 D.C., es posible afirmar que durante esta época y ante el desmembramiento del Imperio Romano de Occidente, producto de su decadencia y de las constantes invasiones bárbaras, se diluyó casi por completo la idea de un gobierno constituido, basado en instituciones políticas y en la ley como sustento de su legitimidad, con carácter centralizado y con un cuerpo de funcionarios de corte burocrático. No obstante lo anterior, durante toda la Edad Media existió latente la idea de lograr la centralización del poder y de un gobierno capaz de mantener la unidad territorial. El gran sueño de los monarcas feudales fue el de ser reconocidos como herederos directos del Imperio Romano. Con frecuencia encontramos unidad de pensamiento entre los autores en considerar a la organización feudal que predominó durante la Edad Media, como una organización muy cercana a la de tipo descentralizado, aun cuando no existía el concepto de

funcionario del tipo burocrático (54). Cabría puntualizar que a pesar de la caída del Imperio, su herencia en materia política y administrativa fue fundamental, y en cierta medida constituyó el modelo al que se aspiraba llegar.

De acuerdo con Omar Guerrero, una de las instituciones heredadas de la Roma Imperial, el Palacio, es la que mayor impacto tuvo en el feudalismo y la que permitió mantener y revitalizar el principio de la unidad política; el palacio, como símbolo de unidad monárquica, es una institución que prevalece a lo largo de toda la Edad Media y viene a constituir la célula administrativa, representa, al sistema mismo. (55) En el seno de cada feudo el Palacio constituye un doble organismo administrativo, civil y clerical, a cuya cabeza están el mayor y el jefe del guardarropa. Este tenía además la función de controlar las cuentas del primero y

(54) George, Claude S. op. cit. p. 28.

(55) Guerrero, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. Editorial Fontamara. Mexico, 1986. p. 151.

subordina bajo su autoridad el conjunto de los servicios del primero y a sus responsables: un jefe de compras, un mariscal, dos encargados de suministros y vinos, dos cocineros y despenseros, un lavadero, un vasijero, un gallero, dos porteras y veladores, un mozo, un panadero, un cervecero y dos herreros (56).

Estos funcionarios, al igual que el señor feudal, son de tipo patrimonial, es decir, no cobran un salario o emolumento por su función. El patrimonialismo medieval es de corte estamental, en la medida en que los funcionarios son virtuales propietarios de los medios de administración.

Así, en los distintos lugares, es alrededor del Palacio que se establecen los pueblos donde vivían generalmente los vasallos que se encontraban sujetos al señor que tuviera el dominio de ese territorio, y al cual debían obediencia y trabajo a cambio de protección. Este señor generalmente tenía un

(56) Ibidem.

compromiso de lealtad con otro y así sucesivamente. No obstante este tipo de organización, existió siempre, como ya apuntamos, la preocupación constante de la restauración del Imperio.

Uno de los intentos más significativos por establecer un gobierno central, en un territorio único y definido, con un poder político basado más en instituciones que en el poder de las armas y con cierta estabilidad es el realizado por Carlomagno. En el viejo territorio de la Galia, predominaron, a la caída del Imperio Romano, tres ramas de las tribus teutónicas: los borgoñones, los visigodos y los francos. Las dos primeras absorbieron con mayor rapidez la civilización romano-cristiana y sucumbieron ante la beligerancia de los francos (57).

(57) Haessli, Arthur. Et. Al.
Editorial Segui-Barcelona.
Tomo II, P. 286.

Historia de las Naciones.
Barcelona, España, s.f.

Afirma Omar Guerrero que el Palacio merovingio, de los monarcas francos, retribuye a sus funcionarios, domésticos, en un principio, con su manutención, hasta derivar en el pago de servicios cortesanos via la dotación de feudos. El señor feudal, que es dueño de la tierra, tiene señorío, gobierno y provecho sobre los siervos dentro de su feudo, y a cambio de ello presta servicios militares, principalmente a su Rey, materializando la unidad entre los francos (58). Los dignatarios de su gobierno son una herencia de la corte romana: consejeros, funcionarios y guardias reales, aun cuando ya pierden su carácter burocrático y la noción de administración extra patrimonial. En su administración territorial también encontramos la herencia romana: Condados, Ducados y Marquesados (59).

En el 771 D.C., sube al poder Carlomagno como rey de los

(58) Guerrero, Omar. op. cit. p. 159.

(59) Ibidem.

francos. Este se destacó por su enorme capacidad militar y por extender su poder por España, hasta el Ebro, hacia el sur hasta Italia y hacia el noreste hasta Alemania. De enorme habilidad política logro ante el poder de la iglesia, el favor y la gracia del Papa Leon III, que lo corona emperador en el 800 en la ciudad de Roma, estableciendo de este modo el Sacro Imperio Romano-Germanico, como una prolongación del Estado Romano (60).

Ante el surgimiento de un poder más centralizado, el gobierno comenzó a institucionalizarse adquiriendo mayor estabilidad. Los principales funcionarios de gobierno fueron los missidominici con amplias facultades en la administración provincial. Mantenian la justicia, velaban por el clero y recaudaban las rentas reales. Contaban con un gran numero de funcionarios menores junto con los cuales organizaban los

(60) Hassall, Arthur, op. cit. p. 289.

tribunales y los cuerpos legislativos. Las instrucciones de gobierno se llamaban capitulares. Organizaban también las asambleas judiciales, estableciendo una escala de penas para el castigo de crímenes. Se preocupaban por la educación y las bellas artes (61).

El imperio carolingio retarda la feudalización y sienta las bases para el surgimiento de las monarquías absolutistas. Con él renace la noción de Estado y reanima los gérmenes de la burocracia romana, adormecida durante los marovingios, dando a la administración carolingia un curioso carácter híbrido, público y patrimonial (62). No obstante ello, Carlo Magno no consolidó la institucionalización de sus logros en el terreno político y administrativo, especialmente por el carácter itinerante y personalizado de su administración. La capital del Imperio residía en el lugar asiento del Emperador.

(61) Ibidem.
(62) Guerrero, Omar. op. cit. p. 161.

Apoyada en la institución del Palacio, su administración retomó muchos elementos de la organización administrativa de la Iglesia.

A su muerte en 814, el feudalismo vence los esfuerzos de Carlomagno por consolidar y dar permanencia al imperio como gobierno centralizado y unidad política permanente, al igual que venciera otros intentos medievales hasta el advenimiento de las monarquías absolutistas, sin embargo, el imperio carolingio logro sembrar la semilla, que posteriormente, constituiría el elemento principal de la desaparición del feudalismo: la idea de un poder centralizado y el concepto del Imperio como unidad política específica de gobierno, con carácter permanente.

La estructura social y política de Europa en la parte final de la Edad Media tuvo una fisonomía diversa. La sociedad feudal fue perdiendo algunas de sus características; los

agricultores ricos que ya no eran nobles, llegaron a tener con la posesión de la tierra cierta preeminencia social; las ciudades fortalecieron su economía, haciéndola más sólida y sus pobladores fueron más libres, es decir, no sujetos a un señorío y a veces ni siquiera a un monarca.

Las ciudades llamadas Burgos en algunas partes alcanzaron gran desarrollo y sus habitantes o burgueses, procuraron contar con gobiernos libres. Los reyes en cuyo territorio llegaban a tener centros urbanos de este tipo, procuraban darles su apoyo como un medio político para contar con aliados en su lucha contra la nobleza feudal. Hubo entonces leyes y privilegios a los que se les dio el nombre de fueros, y aparecieron a favor de las ciudades que constituyeron ámbitos de democracia, hasta el punto que algunos reyes se comprometían a respetar dichos privilegios.

Es así como se desarrolla el gobierno municipal o gobiernos electos. Los jefes de gobiernos municipales recibieron nombres característicos: en Francia se les llamo Maries, en España Alcaldes, en Italia Cónsules y Podesta y en Alemania Burgomaestros. El régimen feudal se constituye entonces como una organización política y social en la cual el poder soberano, que había pertenecido al rey, se distribuye entre los llamados señores, en detrimento de la autoridad real. El sistema se implantó en Francia, Alemania, Inglaterra, Italia y en los estados ocupados por los eslavos orientales. Este sistema predominó hasta fines de la edad media en los pueblos del occidente europeo. (63)

Concluimos la administración pública en la edad media con la afirmación de Jose Galvan Escobedo en el sentido de que el experimento más grande de la historia en materia de gobierno descentralizado es el de la edad media, como un impulso natural

(63) Ibidem.

ante la necesidad de protección poniéndose bajo la tutela de personajes poderosos a cambio de vasallaje. El periodo medieval es un puente entre la antigüedad y el renacimiento, con aportaciones modestas sobre administración pública, pero que no dejan de representar una aportación en la evolución del pensamiento administrativo moderno (64).

(64) Galvan Escobedo, José. op. cit. p.p. 93 y 94

9. La Cameralística

En la época de mayor auge de los regímenes monárquicos, ante la necesidad de un sistema de administración capaz de satisfacer las necesidades de un poder cada vez más centralizado, la consolidación de un mercado interno y de un gobierno crecientemente identificado con el surgimiento del Estado-Nación europea, se comenzaron a realizar una serie de estudios sobre la práctica administrativa en algunos estados, a fin de definir e integrar mejor sus actividades (65).

Dentro de estos estudios hubo algunos realizados por un grupo de profesores y administradores públicos germanos y austriacos, iniciados en 1550 por Melchior Von Dsse, que fueron continuados por George Zinche y Johann Von Justi en 1760, año del florecimiento de esta escuela conocida como cameralista, y

(65) Jiménez de Castro, W. op. cit. p. 62.

que coincide con el estado centralizado de Federico Guillermo de Prusia (1713-1740) y de María Teresa de Austria (1740-1780) (66). Es pues, en el Siglo XVI cuando se iniciaron los estudios sobre problemas económicos, cambiando el rumbo, de los enfoques sobre el fenómeno administrativo.

En vez de analizar las consecuencias de la idea de justicia en las relaciones entre particulares, los autores de esa época trataron de averiguar como se podía ayudar al enriquecimiento del Estado. Este cambio se relacionó sin duda con algunos sucesos de trascendencia histórica.

Los grandes descubrimientos geográficos. Europa acababa de obtener más amplios mercados para sus productos, e inagotables fuentes de materias primas, también se iba a producir en breve un considerable flujo de metales preciosos.

(66) Ibidem. p. 63.

Los descubrimientos técnicos se sucedieron muy de prisa, ninguna guerra ocasionó una intensa destrucción del capital. Gracias al aumento de los beneficios agrarios y a la formación de reservas basadas en las ganancias mercantiles se produjo una cierta acumulación de capital. Poco a poco fueron apareciendo nuevas fórmulas jurídicas para regular la acumulación de capital, como el contrato de commenda y las letras de cambio que aseguraron la circulación de los capitales. Además fue una época en que aparecieron los grandes estados modernos: la Francia de Luis XI y de Francisco I, la España de los reyes católicos, la Inglaterra de Enrique VIII y sobre todo el Imperio de Carlos V.

En estas condiciones, se comprende que el objeto de la investigación económica variara. Del Siglo XVI al XVIII la pregunta fundamental que los mercantilistas trataron de contestar fue, como enriquecer al príncipe?. En el Siglo

y vengar la muerte de Cesar. La estructura política en la República era encabezada en primera instancia por el rey, sin embargo, en todo lo relacionado con cuestiones religiosas, era sustituido por el Pontífice Maximus; en lo que respecta a la elección del Senado, por el Censor y en lo demás por los Cónsules (41).

Los Consules tenían las facultad de dirigir la administración de justicia, la política, el mando militar, el derecho a hacer proposiciones a los comicios, el derecho a pedir opinión del senado y amplias funciones financieras. Todas estas facultades les concedían fuera de Roma un poder ilimitado, encontrándose a nivel nacional limitados por la intervención de algún colega, el veto que el tribuno de la plebe realizaba, alguna apelación promovida ante los comicios y el respeto que se manifestaba a través del senado, el Sacerdocio o los Censores.

(41) Eisenstädt op. cit. pag. 96

En la República, los comicios por curias no desaparecen, sino que sirven para tratar asuntos administrativos y los comicios por centurias funcionan en caso de elecciones y en los proyectos de ley. El cambio de la estructura política de la monarquía a la República, la expansión de las conquistas, el crecimiento democrático y la transformación económica, originaron cambios en la estructuración administrativa de la Roma republicana, la cual se configura a través de las magistraturas. El deseo de tener honores, posiciones y prestigio social, hace identificar con perfecta claridad a la burocracia Romana de la República.

El dominio se consolidó gracias a una eficaz organización administrativa. El principio romano del estado comunitario se aseguraba mediante el envío de ciudadanos que colonizaban las nuevas fundaciones urbanas. En la época republicana, tras de la expansión en la península, Roma estaba

XVIII. al darse cuenta los jefes de estado de que no podían enriquecerse sin la propiedad individual de sus subditos, la fórmula experimentó una variación. Como enriquecer al país y asegurarle al máximo de actividad posible?, la investigación económica perdió su conexión con un ideal ético de justicia y con los escrúpulos de la conciencia individual para quedar ligada a un ideal político. La ciencia económica se convirtió en economía política. (67)

Se habló entonces de la ciencia cameralística, en virtud de que en el idioma de la época la palabra "Kamero" designaba el lugar en que se guardaban los fondos del erario público. Por ello fueron denominados cameralistas todos los autores que se preocuparon del problema del enriquecimiento del Estado. Los cameralistas se interesaron en asuntos económicos, muy vinculados en pensamiento con el mercantilismo británico y más los fisiócratas franceses que auspiciaban un

(67) Ibidem.

Estado rico, pero los cuales proponían reformas; también apoyaban la sistematización de la administración pública (68).

El concepto cameralista puede entenderse a partir de dos enfoques fundamentales. Para la ciencia política significa la sujeción del poder ejecutivo a las asambleas. Para la economía la cameralista es la forma que adoptó el mercantilismo en Alemania y en Austria desde la primera mitad del Siglo XVI hasta fines del XVIII. Para los efectos del presente trabajo y dada la importancia de este movimiento, el cameralismo será abordado desde dos perspectivas específicas: la administrativa y la económica-política.

La cameralística nació por las exigencias de la monarquía absoluta, por la existencia de un cuerpo de instrucciones y normas exclusivamente administrativas que formaban el contenido de la ciencia cameral o del cameralismo,

(68) Ibidem

ciencia referida siempre al estudio patrimonial. El estudio de la ciencia cameral se limita al examen concreto de las actividades de la administración y de los problemas técnicos respectivos, pero su contribución no está igualmente limitada al concepto del Siglo XIX, sino que trasciende al nacimiento del Derecho Administrativo, al vincular la aparición de una ciencia de la administración, estrechamente ligada con los postulados de la ciencia cameral, en cuanto que ambas tienen el propósito de estudiar alguna parte de la actividad administrativa que no podía ser objeto de un análisis jurídico.

La cameralística subsistió, hasta que los profundos cambios introducidos en la sociedad por la revolución francesa hicieron prevalecer los estudios jurídicos sobre la administración.

Von Stein exponente de esta corriente de pensamiento,

afirmó que la ciencia cameral surge como doctrina de aquella parte de la cultura económica que se refiere a la administración dominial, con el objeto de preparar para ella empleos buenos y doctos. La doctrina de la administración interna, con su problema de que es lo que debe hacer el estado a favor de sus ciudadanos, constituye una parte de la cameralística (69). Baste para ello recordar la expresión de uno de los más destacados cameralistas, Johann Von Just: "La gran administración estatal descansa virtualmente en las mismas reglas que otras administraciones deben observar. En ambas empresas el propósito último es obtener los medios para asegurar lo que se ha logrado y usar razonablemente esos bienes poseídos. La administración interna del estado es de mayor importancia y exclusión que aquella de una persona privada" (70.)

Omar Guerrero en su obra Las Ciencias de la

(69) Gladen, E. N. A History of Public Administration. London, Frank Cass., 1972, Volume I, p.p. 89 y s.s.

(70) Jiménez de Castro, W. Ob. cit. p. 63.

Administración del Estado Absolutista, retomando a Von Justi, considerado como el verdadero profeta en la nueva administración y como el autor con cuya vida y obra el cameralismo llega a su nivel más elevado de desarrollo, afirma que hay una cameralista universal que debe ser distinguida de una cameralística particular. Que el cameralista es un administrador público formado cabalmente en la totalidad de los negocios gubernamentales, pero no únicamente por la vía de la experiencia y el experimento personal sino también por el aprendizaje universal y sistemático proporcionado por las universidades (71). Von Justi diferenciaba las ciencias camerales y la política con los siguientes conceptos: El propósito general del arte del gobierno política, es garantizar la seguridad integral de la comunidad contra los peligros internos y externos. En contraste, la economía tiene una finalidad diferente: su objetivo en sí es preservar e incrementar los

(71) Guerrero, Omar. La Ciencia de la Administración en el Estado Absolutista. Editorial Fontamara. México, 1986.

bienes del Estado, en tanto que la cameralística enseña como usar estos medios sabiamente para proporcionar la felicidad de los súbditos. La ciencia de la política está principalmente relacionada con la conducta y sostenimiento de los súbditos, y su gran objetivo es poner en equilibrio y correlación lo que los súbditos de la República pueden utilizar y en posición tan cómoda que pueda apoyarlos" (72).

El cameralismo comprende entonces los esfuerzos que realizaba el príncipe en la lucha por mantener y consolidar su seguridad combinada con las ideas propias de la económica política. El cameralismo defendía un sistema centralizado de administración de la hacienda pública, en contraste con el pensamiento mercantilista propio de otros estados europeos, que consideraba el crecimiento industrial como la fuente principal de la riqueza de un país.

(72) Ibidem. p. 43

En la época post-mercantilista, la necesidad de un estado fuerte se habría razonado en la mayoría de los casos presentándola como una premisa necesaria para el bienestar espiritual de la población. El bienestar de los súbditos tenía como finalidad sentar una base sólida y necesaria para el poder del Estado. En la literatura cameralista alemana, este punto de vista imperaba de un modo absoluto. En términos simplistas, lo que los cameralistas se proponían era justamente llenar las cámaras del soberano, es decir, velar porque sus fuentes de ingresos no se agotasen. En Alemania, la orientación estatal del pensamiento económico dio origen a una literatura que se dedicó con preferencia a establecer en que modo los poderes estatales logran aumentar su poder por medio de medidas económicas. Las metas establecidas eran principalmente de naturaleza fiscal, se trataba sobre todo de administrar y aumentar el patrimonio del príncipe. Era algo así como un arte técnico, en su finalidad se parecía un poco a lo que es hoy

la ciencia financiera, más que a la economía política. El pensamiento de los cameralistas alemanes se guiaba también por la idea de que la riqueza de un país depende del número de sus habitantes y del aprovechamiento de sus fuerzas productivas, ofreciéndose con el incremento de la población también la posibilidad de aumentar estas fuerzas; consideraba tarea del Estado el fomentar y lograr por todos los medios semejantes el incremento de la productividad en interés de su propio poderío. (73)

En el cameralismo se destaca con especial claridad la función y la rigurosa dirección de toda la vida económica. Esta idea estaba estrechamente ligada a la filosofía del iluminismo, que consideraba que el pensamiento razonable debía ser puesto al servicio del bienestar general y que una instrucción adecuada de los hombres podía originar la felicidad de todos. La interpretación política de este ideal desemboca

(73) Ibidem. p. 45

en una dirección más o menos pronunciada de todo el sector económico por parte del estado.

Entre los principales exponentes de la cameralística, además de los ya citados podemos mencionar al representante más relevante del mercantilismo austriaco Johaan Joachim Becher (1635-1682), quien afirmaba que la relación entre Estado y economía, parte del concepto teocrático del Estado y lo vincula con conceptos de la teoría del contrato, ofreciendo un análisis de las estructuras económicas de las diferentes clases (campesinos, artesanos, comerciantes), y sostiene que el estado y la economía constituyen una unidad económica, cuya meta es llegar al mayor número posible de habitantes, porque para el tiene validez el principio de que el aumento de la población incrementa el poder del estado, pero este principio solo puede realizarse si el estado se orienta por la alimentación y el empleo de la población en aumento.

Joseph Von Sonnenfels (1773-1817), fue el último representante importante del mercantilismo austriaco. Desarrolló otro sistema, teniendo en cuenta al mismo tiempo las ideas del mercantilismo inglés de la última época. El punto cardinal de este sistema lo constituye también la teoría del incremento de población como premisa para el aumento del empleo.

En la literatura cameralista de la última época se hicieron valer nuevos puntos de vista, en cuanto se consideró el principio de la competencia dentro del margen limitado, el cual cuando es alterado perjudica los intereses de la comunidad. Esta aprobación limitada de la competencia como principio del orden, se impuso en la cameralística alemana de la última época, bajo la influencia de la literatura extranjera, sobre todo debido a los trabajos de Hume y Locke.

Resulta relevante el enfoque que el autor italiano

Giuseppe Cataldi en su obra Lineamientos de Ciencia de la Administración ofrece sobre la cameralística, al afirmar que bajo un perfil histórico la verdadera ciencia de la administración se remonta a las primeras formaciones del Estado moderno que en el Siglo XIII aparecen sus primeros lineamientos, argumentando que así como el emprendedor necesita en el desarrollo de su obra de ayudantes, el soberano necesitaba de colaboradores, y que estos pertenecían a la clase de la naciente burguesía, y se allegaba de aquellos que tenían una cierta preparación técnica, naciendo de esta manera dos categorías de servidores de los soberanos, los contadores y los juristas, ocupándose estos últimos de la judicatura, separándose los contadores, que se fueron preocupando progresivamente al lado del rey, de problemas administrativos, y que poco a poco fueron dando forma a un verdadero cuerpo de instrucciones, siendo este el primero perfil de la división de poderes que, posteriormente se convierte en la base de los estados modernos. Sobre esta base

elaboraban ordenes con autonomia a las que debean atenerse los colaboradores del rey, ordenes que eran administrativas y no juridicas y que formaron la administraci3n cameral, convirtiéndose esta en un arte de administrar las ciudades, consideradas como un conjunto de bienes privados y adquiriendo rapidamente un car3cter cientifico. Asi se llevo a cabo un notable desarrollo de la contabilidad, que no se da de manera uniforme en todos los paises europeos, pero que en Alemania da origen a esta particular disciplina a difundirse m3s all3 de sus fronteras y que se conoce como la cameralistica (74).

Para el tambi3n autor italiano Mortara, la cameralistica era una disciplina que tendia a proporcionar un cuerpo de normas sobre las tareas y los deberes de la administraci3n p3blica, y por lo tanto era una materia esencialmente normativa m3s parecida a la filosofia politica o a la etica que a una ciencia

(74) Cataldi Giuseppe.
Dell'Amministrazione.
Italia. p.p. 50 y 51.

Lineamenti Di Scienza
Editorial Giuffrè. Milano,

social (75). Por su parte, Lucio Bernacchia sostiene que no obstante que las raíces de una ciencia de la administración se confunden con las raíces mismas de la actividad humana organizada, y que el ordenamiento jurídico-administrativo romano estaba caracterizado por principios que bien pueden figurar en las modernas doctrinas de dirección como la jerarquía, la división del trabajo, la descentralización administrativa, etc., principios que más adelante encontramos en la base de las estructuras organizativas públicas de la edad media, la verdadera ciencia de la administración surge en esta época de la cameralística (76).

- (75) Mortara, Vittorio. L'analisi delle strutture organizzative. Editorial Il Mulino. Bologna, Italia. 1973. p. 15.
- (76) Bernacchia, Lucio. Scienza dell'amministrazione. Principi di organizzazione e direzione. Edit. Calderini. Bologna, Italia. 1981. p. 42

h. Antecedentes Históricos de Administración Pública en la Civilización Azteca

Tomando en cuenta el grado de desarrollo alcanzado por la civilización Azteca, con una organización política y administrativa eficiente, y de grandes dimensiones, que sin duda constituye, como en todas las áreas de nuestra sociedad contemporánea un antecedente directo, considero una necesidad para los propósitos del presente trabajo, complementar el análisis de la evolución de la Administración Pública, refiriéndome a los rasgos fundamentales, con implicación al fenómeno administrativo, de la organización Azteca.

En la época de su mayor esplendor, la sociedad Azteca estaba constituida políticamente como una Ciudad-Estado gobernada por una teocracia militar y sustentado, básicamente en el comercio y el tributo de los pueblos conquistados.

El origen de este pueblo no ha sido, hasta la fecha completamente aclarado, aun cuando se sigue aceptando como más cercana a la realidad, la hipótesis que lo sitúa como una tribu originaria de una isla lacustre del occidente de México, que inició su exodo, a instancias de su dios Huitzilopochtli, aproximadamente en el 1168 de nuestra era y que tras muchos años de peregrinar, concluyó en el 1325, ubicándose en el centro del Lago del Valle de México, fecha en la cual se considera fue fundada la ciudad de Tenochtitlan. (77)

Siendo un pueblo religioso y sanguinario, y el último que arribó al Valle, enfrentó diversos conflictos con los pueblos ya existentes en la región, siendo perseguidos hasta que algunos de sus miembros se establecieron en un islote ubicado en el centro del Lago en condiciones insalubres y deplorables. No obstante ello, devino en un Imperio cuyo dominio se extendió

(77) Vaillant, George L. La Civilización Azteca. Origen, Grandeza y Decadencia. Editorial, Fondo de Cultura Económica. México. 1961, Segunda Edición en español. Sexta reimpresión. p. 82

hasta la actual Nicaragua. El primero de sus gobernantes a partir de la fundación de la ciudad, fue Acamapicutli, quien gobierno con el auxilio de un Consejo. A este lo sucedió Huitzilhuitl II, el cual se casó con la hija de Tezozomoc, cacique señor tepaneca, el cual era tributario del pueblo Mexica Gobierno durante la época de la última lucha de los dos grandes poderes lacustres: los Tepanecas y los Texcocanos.

Huitzihuitl fue sucedido por su medio hermano Chimalpopoca, gobernante desafortunado cuyo reinado estuvo lleno de acontecimientos negativos. Murió a manos de Maxtla, hijo de Tezozomoc, quien a la muerte de su padre asesinó a su hermano y subió al poder. Itzacoatl fue designado su sucesor, en 1428 quien formo alianza con Tlacopan y Texcoco, para derrotar a los Tepanecas, terminando con su dominio en el Valle. Su reinado produjo cambios sustanciales; el mas trascendental fue la quema de las antiguas crónicas del pueblo mexicana y la recomposición de

su historia, identificándose, en sus orígenes a los Toltecas, considerados como el pueblo más culto y civilizado de Mesoamérica, cuya influencia llegó incluso hasta la cultura Maya. También reglamentó el culto, inició la construcción de templos, creó un ordenamiento de la jerarquía religiosa, instituyó nuevos rangos en el gobierno civil, vigiló el crecimiento de la ciudad construyendo terrapuentes hasta tierra firme para facilitar el acceso, e inició el dominio militar de los pueblos cercanos ubicados en las riberas del Lago. En síntesis, este monarca sentó las bases para el surgimiento del Imperio y el pleno desarrollo de la civilización azteca.

Su sucesor fue Moctezuma I, el iracundo, en 1440. Gran guerrero que extendió las fronteras del naciente Imperio, al vencer a los pueblos ubicados en la ribera sur del Lago, e incursionando militarmente en regiones que hoy ocupan los estados de Puebla, Veracruz, Morelos y Guerrero. Promovió el

progreso cultural de su pueblo. Dicto medidas sanitarias. construyo acueductos para traer agua potable de los manantiales de Chapultepec a la ciudad y ordenó la construcción de un gran dique para evitar los desbordamientos del lago provocados por las lluvias.

En 1469 sube al poder Akayacatl tras la muerte de su padre, Moctezuma I. Este gobernante extendio los dominios del Imperio hasta Oaxaca y Tehuantepec, aun cuando su derrota en la campaña contra los Tarascos cerro para siempre la expansion del Imperio hacia aquellas latitudes. Al mismo tiempo consolido su poder en el centro del lago tras derrotar a los vecinos de Tlatelolco. Durante su gestion el aspecto religioso alcanzo su completo desarrollo. El calendario Azteca se labro bajo su gobierno. A su muerte, en 1479, subio al poder su hermano Tizoc, el cual ordeno la construcción del templo de

Huitzilopochtli y Tlaloc, así como la elaboración de la Piedra de los Sacrificios.

A Tizoc lo sucede en 1486 su hermano Ahuizotl. Este terminó el gran templo y para su consagración realizó el más grande de los sacrificios humanos al inmolar 20,000 víctimas, obtenidas de sus campañas belicas en Oaxaca. Sus incursiones militares se extendieron al sur hasta Guatemala y al noreste hasta la Huasteca Veracruzana. Durante su reinado las dimensiones de la Ciudad y el crecimiento poblacional hicieron necesaria la construcción de un nuevo acueducto.

A este lo sucedio en el poder su sobrino, el hijo de Axayacatl, el tristemente celebre Moctezuma II, hombre profundamente religioso cuyo fanatismo le impidió ver con

objetividad la presencia de los españoles en sus dominios (78).

El imperio estaba organizado como una monarquía despótica electiva, donde el emperador, con carácter semidivino, era elegido de entre los miembros de la familia real por el Consejo de Nobles, que originalmente es el consejo de ancianos, los cuales a su vez eran nombrados de entre los hombres más viejos pertenecientes a la familia real. Los dignatarios del gobierno eran elegidos por el pueblo y los altos funcionarios debían pertenecer a la familia real. Los cargos eran hereditarios, aun cuando también se podía llegar a ellos

(78) Esta breve exposición de los principales aspectos históricos de la civilización Azteca fue consultada en los siguientes textos:

- Cortes, Hernán. Cartas de Relación. Editorial Porrúa, Colección Sepan Cuentos No. 7, México D.F., décima tercera edición.
- Díaz del Castillo, Bernal. Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España. Editorial Promexo Editores, México D.F., 1977.
- González, Ma. del Refugio. Historia del Derecho Mexicano. Introducción. Editorial Institución de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México D.F., 1981, Tomo I.
- León Portillo, Miguel y Garibay K., Angel Ma. Visión de los Vencidos. Editorial UNAM, México D.F., 1982, novena edición.
- Sahaquén, Fray Bernardino de. Historia General de las Cosas de Nueva España. Editorial Porrúa, Colección Sepan Cuentos No. 200, México D.F., 1982, quinta edición.
- Torquemada, Fray Juan de. Monarquía Indiana, Tomo I. Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM, México D.F., 1975, tercera edición.

mediante servicios especiales en la guerra (79).

El imperio, como tal, no tuvo unidad en sus disposiciones jurídicas, derecho en sus instituciones administrativas y religiosas, dado que la sujeción de los pueblos conquistados era específicamente tributaria y militar, permitiendo a estos conservar sus estructuras de gobierno, jurídica y religiosa, obligandoles fundamentalmente al culto del dios Mexica Huitzilopochtli. De esta manera, la conquista de un pueblo no traía modificaciones visibles en lo político y lo civil, sin dejar de reconocer que el solo hecho de la sujeción tributaria modificaba profundamente a las tribus conquistadas. (80).

La dominación azteca tenía, en opinión de Toribio Esquivel, las razones de ser siguientes: El reducido territorio cultivable de la ciudad de Tenochtitlan y su ubicación en el centro del

(79) Toscano, Salvador. Derecho y Organización de los Aztecas. Tesis profesional Facultad de Derecho, UNAM. México. 1937. p. 54.
 (80) Esquivel Obregon, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho en México. Editorial Porrúa. México. 1938. Tomo I. p.p. 248 y 249.

que limitaba la posibilidad de una autosuficiencia tanto agrícola como de sus demás necesidades, obligo a buscar su sustento al pueblo Azteca en tierra firme siendo la guerra y el comercio el vehiculo adecuado para lograrlo; las dimensiones de su aparato militar exigian grandes recursos que representaban una gran carga para la sociedad Azteca, lo cual se aminoraba con el tributo de los pueblos conquistados, que eran debilitados por el flujo de su produccion hacia sus conquistadores (81).

El Emperador era la autoridad suprema y junto a el se ubicaba el Cihuacoatl o mujer serpiente, autoridad inmediata inferior con funciones judiciales. Siguiendo la escala jerarquica, se encontraba el Tlacocheatecatl o primer jefe militar, y el Tlacaclael o juez civil superior, cuyas decisiones solo eran apelables ante el Cihuacoatl. Al lado de estos

(81) Ibidem. Tomo III. p. 322.

funcionarios estaba el Teotecuhtli o sacardote supremo, que vigilaba el cumplimiento de los ritos y tradiciones religiosas, teniendo una gran importancia y poder. (82)

Para su administración, la ciudad fue dividida en calpullis o barrios integrados por grupos familiares, cada uno de los cuales era dirigido por un consejo de ancianos e integraban una unidad militar. Se les proporcionaba terrenos para cultivo colectivo y cada cabeza de familia recibía parcelas de cultivo individual, que les eran retiradas si al término de 2 años no las trabajaban. Dentro de cada calpulli había un jefe por cada veinte familias y jefes por cada 100, con funciones de vigilancia moral y policiaca. Se calcula que el número aproximado de habitantes oscilaba alrededor de 300,000 (83).

- (82) Margadant, Guillermo I. Introducción a la Historia del
Derecho Mexicano. Editorial UNAM. Textos
Universitarios, Mexico. 1971. p. 25.
(83) Vaillant, George C. c.p. cit. p. 106.

La administración de justicia entre los Aztecas tenía una connotación diversa a la romana, ya que el juzgador decia el derecho con base en su criterio y fundado en las costumbres y tradiciones jurídicas de su pueblo, sin estar obligado a ceñirse a tal o cual precepto; cada caso concreto tenía su propia solución (84). El juez supremo era el emperador, seguido por el Cihuacoatl, cuyas decisiones eran inapelables. El Tlacatecatl conocía de las causas civiles y criminales y sus decisiones eran apelables ante el Cihuacoatl. El tribunal de este juez se integraba por el y por dos ministros auxiliados cada uno por un teniente. En cada Calpulli existía una especie de alcalde que sentenciaba los asuntos de menor importancia e investigaba y turnaba para su decisión al Tlacatecatl las de mayor interés. Los Centectlapizque hacían las veces de un juez de paz en los asuntos de mínima importancia en cada barrio (85). Dado el trascendente papel que tenía en

(84) Esquivel Obregón Toribio, op. cit. Tomo I. p. 280.

(85) Toscano, Salvador, Ob. cit. p. 70 y 71.

la sociedad azteca la actividad comercial, y la importancia fundamental que concedian a esta existia un tribunal especial de los Pochtecas, compuesto por doce jueces cuyas decisiones eran sumarias y de ejecucion inmediata. Igualmente contaban con funcionarios especiales encargados de juzgar a los sacerdotes, a quienes se les sancionaba con mayor rigor que a cualquier delincuente común. (86)

El aparato administrativo del Imperio azteca, contaba con una organizacion eficiente compuesta por un cuerpo de funcionarios electos por el pueblo de entre los miembros de la familia real, aun cuando tambien podia accederse a ellos por meritos militares, con un sistema tributario y de recaudacion de gran efectividad, que representaba la principal fuente de recursos del erario. Contaba tambien con un eficiente sistema administrativo para el gobierno de la Ciudad, cuyos resultados

(86) Esquivel Ubregón Toribio. Ob. cit. Tomo I p. 285.

sobrepasan la imaginación; basta revisar las crónicas realizadas por soldados y frailes sobre el particular para conocer la profunda huella que la gran Tenochtitlan dejó en los corazones de quienes la vieron en sus días de máximo esplendor. (87).

La idea de la organización administrativa respondió con eficiencia y eficacia a sus necesidades, medio, desarrollo y transformación. Las jerarquías que formaban una red abigarrada y compleja, se integraban, en una unidad perfecta dentro del Estado y la cultura. La estructura de este sistema de corte monárquico recupera el principio democrático de la participación popular vía el proceso electivo de los funcionarios, aun para el cargo supremo, los cuáles eran preparados desde la infancia. -- El Estado se hacía cargo de la educación de sus niños y jóvenes, hombres y mujeres, poniendo especial atención en la

(87) Ibidem.

instrucción de los jóvenes pertenecientes a la clase dirigente, a los cuáles se les enseñaba la historia, ritos y escrituras de su país.

En resumen, la Administración Pública de la civilización Azteca respondió a un orden participativo, planificado sobre una base educativa de organización y dirección para la realización de los fines de su sistema político; y no obstante que su organización era teocrática, ante la necesidad de dividir el trabajo, creó un verdadero enjambre de funcionarios y una complicada pero bien organizada burocracia, en cuya cúspide se encontraba el Cihuacoatl, con importantes funciones sacerdotales, administrativas, judiciales y tributarias, que lo convirtieron en una especie de Primer Ministro, a la manera del sistema político inglés. (88)

(88) Armienta C. Gonzalo. El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano. Textos Universitarios, Edit. Manuel Porrúa S.A. Primera Edición. Mexico 1977. p. 22

CAPITULO II. DESARROLLO MODERNO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

a. La Revolución Industrial.

La economía existente a finales del Siglo XVII se caracterizaba por ser artesanal, con pequeños talleres, incipientes capitales y grupos reducidos de trabajadores precariamente desarrollados en sus capacidades, por lo que predominaban los talleres y las pequeñas empresas familiares. Sin embargo, en los albores del Siglo XVIII, se origina un fenómeno que cambia profundamente las arcaicas formas de organización; un despertar en el mejoramiento de las técnicas de producción de bienes que conlleva a un avance tecnológico sin precedentes, con grandes oportunidades para crear, aplicar y desarrollar nuevos conceptos administrativos y de organización, surgiendo la función administrativa de dirección. De esta manera, de un sistema doméstico organizado sobre bases familiares, se paso a un esquema de organización con adopción de

métodos y técnicas de control y planificación, apoyado por los grandes inventos de la época como la máquina de vapor, la locomotora, y el telégrafo. A ese cambio político, social y económico que afectó de manera fundamental las estructuras de los principales países de la época y que se generó en Inglaterra, es a lo que se denomina Revolución Industrial.

La Revolución Industrial representa un mejoramiento de las técnicas de producción de bienes y tiende a una más eficiente utilización del elemento humano (1). Al finalizar las guerras napoleónicas, en correspondencia con el nuevo clima cultural -ilustración- y concomitantemente con la exigencia de la construcción de un nuevo orden económico y social, toda la Europa se involucró en un febril activismo comercial e industrial, dando lugar a la superación definitiva del trabajo a domicilio por la concentración de decenas o cientos de personas

(1) Mortara, Vittorio. op. cit. p. 16

bajo el techo de una misma fabrica. Se produce entonces trascendente evolucion en la que se combinan los factores humanos y los medios materiales hacia un objetivo comun que da como resultado nuevas industrias con posibilidad de afrontar cualquier volumen de produccion. Asi define Lucio Bernacchia el advenimiento de este nuevo fenomeno socioeconomico (2).

La Revolucion Industrial representa tambien la serie de transformaciones economicas y sociales ocurridas en algunos paises Europeos a partir de finales del Siglo XVIII. Tales transformaciones se conciben como revolucionarias en virtud de que la nueva situacion a que dieron lugar no fue una continuacion de lo que existia con anterioridad con algunas variaciones simplemente cuantitativas, sino que cambiaron profundamente el panorama economico, politico y social. Algunos de los cambios mas significativos de este proceso son

(2) Bernacchia, Lucio. op. cit. p. 43

los siguientes: El paso del "domestic system" a la fábrica, es decir, la sustitución de la alternancia agricultura-industria por parte de los campesinos que en épocas de escasa actividad agrícola trabajaban en sus casas, con artefactos de su propiedad, para comerciantes que les proporcionaban materias primas y adquirirían los productos elaborados, por un sistema en que los medios de producción (propiedad de los capitalistas) y los obreros estaban concentrados en un mismo edificio. El empleo de sistemas mecánicos movidos por un agente motor no animal, como el agua de los ríos, el vapor, etc. Cambios en la distribución de las distintas actividades económicas y redistribución geográfica de las mismas. Nuevos y revolucionarios sistemas de transporte (ferrocarril y navegación a vapor). Aparición de las clases obrera y capitalista. Migraciones del campo a las ciudades. Aplicación amplia y sistemática de la ciencia así como de conocimientos empíricos al

proceso y especialización en la producción de bienes para los mercados nacionales e internacionales más que para los familiares y sociales.

La Revolución Industrial empezó en Inglaterra; Toynbee señaló como fecha inicial la del año 1760, pero estudios posteriores (Mantoux, Rostow, Deane) han coincidido en señalar su comienzo a partir de la década que inicia en 1780. Para otros investigadores, especialmente J. V. Nef, el comienzo de la industria y de los cambios tecnológicos debe situarse entre finales del Siglo XVI y principios del Siglo XVII (3). Los historiadores clásicos se limitan a relacionar la serie de progresos tecnológicos que permitieron un aumento revolucionario de la producción. Los investigadores contemporáneos han mostrado especial interés en analizar los factores dominantes que permitieron el despegue de las sociedades industriales,

(3) Massie L. y Joseph. Bases esenciales de la Administración. Editorial Diana. México 1982. pp. 28 y 29.

es decir, en averiguar las causas que motivaron y estimularon esta expansión continuada de la industria. Este interés por conocer el paso de la economía preindustrial a la industrializada no es exclusivamente una cuestión metodológica; en él ha influido considerablemente el intento de encontrar y promover la vía más rápida de desarrollo. Las distintas teorías expuestas al respecto son las más de las veces opuestas o contradictorias. De esta forma para Hamilton, un factor importante fue la gran diferencia entre precios y salarios, que al proporcionar beneficios considerables a los empresarios, permitió nuevas inversiones estimulando así la actividad industrial. Según Eversley, el gran crecimiento demográfico durante la segunda mitad del Siglo XVIII proporcionó mano de obra barata y mayor mercado potencial, y finalmente Bairoch considera que el punto crucial de la Revolución Industrial fue el aumento de productividad del trabajo agrícola; es decir, los procesos en la agricultura y los posteriores en la industria

textil fueron el impulso determinante del crecimiento de las siderurgias, al crear una demanda de productos metalúrgicos; cabe mencionar también que este autor no considera importante el problema de la acumulación previa de capital, ya que el bajo costo de instalación de las primeras industrias no requería grandes capitales y los enormes beneficios de la época permitían fácilmente el autofinanciamiento (4).

Los historiadores y economistas marxistas consideran que existe una serie compleja de causas y de factores que deben combinarse para producir su efecto y que algunas veces son, o parecen ser, a la vez causa y efecto. En la revolución Industrial destacan los siguientes: disponibilidad de una oferta de mano de obra abundante y barata en un mercado libre; disolución previa de los modos de producción típicos de la sociedad feudal; existencia previa de mercados; redes de

(4) Bernacchia, Lucio. op. cit. p. 44

tráfico así como vías de comunicación; y progresos anteriores en la agricultura procedentes de las transformaciones de la propiedad agrícola y del comercio colonial.

Entre las consecuencias sociales de las primeras décadas de la Revolución Industrial, merecen destacarse las periódicas crisis de sobreproducción, que significaban la miseria de los trabajadores, agravada por la situación que el progreso tecnológico producía, al requerir cada vez menos brazos para una producción mayor. El exceso de mano de obra hacía a su vez descender los salarios, hasta el punto de que en las familias obreras para subsistir debían trabajar hasta 16 horas diarias. La concentración de la población en las ciudades significó el hacinamiento en viviendas muy pequeñas con condiciones higiénicas pésimas. Así, la Revolución Industrial representó el punto de transición entre el modo de producción feudal y las relaciones de producción capitalista que representan además de

(5) ~~Hernández y Rodríguez Sergio, y Ballesteros Inda Nicolás,~~
op. cit. p.p. 71 y 72

b. La Administración Científica

Fueron dos fundamentalmente los fenómenos que dieron origen a este movimiento de ideas llamado Administración Científica: el advenimiento de la Revolución Industrial en Inglaterra y la consolidación de los Estados republicanos modernos. En un segundo plano, pero con igual relevancia, influyó el surgimiento de centros de estudios privados y de universidades que concentraban su actividad sobre el análisis de la administración pública, así como también, siguiendo el criterio de Jose Galvan Escobedo, el creciente desarrollo industrial en los Estados Unidos, la apertura de nuevos mercados, las innovaciones tecnológicas y la abolición de la esclavitud que inicia en América una nueva era industrial (6).

La administración científica es producto de una intensa actividad que se produce fundamentalmente en los Estados Unidos

(6) Galván Escobedo, José. op. cit. pp. 113 y 114.

de Norteamérica sobre estudios de administración, que por las razones ya señaladas se manifiestan fundamentalmente hacia el área privada. Sin dejar de tomar en cuenta el campo de la administración pública y como un intento de concebir a la administración bajo una propuesta unitaria.

Los primeros en abordar desde un punto de vista teórico los problemas de la organización del trabajo en las relaciones capitalistas de producción fueron los economistas clásicos. Las obras de autores como Adam Smith, Turgot, J. Stuart Mills y A. Marshall, entre otros, representan los primeros intentos por analizar y estudiar los aspectos administrativos de la producción y el trabajo, y cuyos desarrollos en este terreno fueron continuados por el científico inglés Charles Babbage en la última parte de la Revolución Industrial, a quien un buen número de autores consideran como el antecedente directo de la

Administración Científica (7). Profesor de matemáticas de la Universidad de Cambridge. Babbage dedicó parte importante de los esfuerzos de su vida a trabajar en la invención de una máquina calculadora. En 1826 publica su obra Método para representar por signo los movimientos de una máquina, en donde formula una clasificación de la máquina que habría de servir de base a muchas de las tipologías mecánicas de nuestro siglo. (8)

Estas investigaciones lo pusieron en contacto con múltiples fábricas y talleres, adentrándose en los problemas sobre organización industrial. De esta forma, para 1832 en su obra sobre la Economía de las Máquinas y las Manufacturas, afirma que los principios sobre organización son aplicables a cualquier campo en donde la coordinación del esfuerzo humano fuera esencial para el logro de un objetivo común, y recomienda

(7) Braverman, Harry. Trabajo y Capital. Monopolista. Editorial Nuestro Tiempo, séptima edición, México D.F. 1984, p. 106.

(8) George S., Claude. Op. cit. p. 72

que la administracion de una empresa se base en una investigacion rigurosa (9). Señalo, asimismo, la importancia de determinar el numero de veces que una operacion se repetia en cierto tiempo, de dividir el esfuerzo fisico y mental, de determinar el costo exacto de cada proceso y que cada trabajador obtenga una bonificacion proporcional a su propia eficiencia, asi como al éxito del negocio. Hizo énfasis en la importancia de la division del trabajo y la especializacion para mejorar la eficiencia de las fabricas, lo que indiscutiblemente lo convierte en antecesor de la corriente de administracion cientifica, particularmente, en lo concerniente a los estudios de tiempos y movimientos que mas tarde desarrollaria F. W. Taylor, como veremos mas adelante.

Para la segunda mitad del Siglo XIX, se inicia una nueva expansion industrial producto de las innovaciones tecnologicas

(9) Jiménez de Castro, W. Op. cit, p. 70.

puestas en practica; aparecen las grandes empresas por acciones que señalan la separacion entre el capitalista y los empleados, entre el capital y la administración y surgen los consorcios industriales, con la consiguiente monopolización de las actividades económicas. Durante estos años, Henry Poor establece 3 principios administrativos fundamentales, que son publicados en la revista American Railroad Journal: organización, comunicación e información, enfocados a la eficiencia de operación de las grandes empresas, los cuales fueron puestos en practica en una empresa de ferrocarriles (1854-1857) por Daniel Mac Callum, colaborador de H. Poor, quien agrego uno mas: el control (10).

Mac Callum creia que una operacion efectiva era el resultado de reglas o normas operativas precisas y bien definidas; pugnaba por una direccion energetica pero justa y en

base a las necesidades de cada empresa. También sugirió descripciones de puestos, promociones en base al mérito en los trabajos y la idea de responsabilizar a aquellas personas a cargo de funciones específicas lo que representaba un enfoque totalmente nuevo para la época. Diseñó un organigrama para la empresa ferrocarrilera con la clásica estructura en forma de árbol (11). En la parte final del Siglo XIX, los administradores de las grandes empresas monopolíticas comenzaron a darse cuenta que adolecían de graves problemas administrativos, lo cual contribuyó, aunada a la falta de estudios completos sobre el tema, a la gestación del movimiento de la administración científica de Taylor y Fayol.

Si bien algunos autores no toman en cuenta dentro de esta corriente del pensamiento administrativo a Woodrow Wilson, otros muchos, entre los que podemos citar a los italianos

(11) Ibidem.

Giuseppe Cataldi y Vittorio Mortara ya mencionados. lo consideran como pionero de la administración científica al afirmar que es justamente este autor (que posteriormente se convertiría en presidente de los Estados Unidos de Norteamérica), quien encabezó un movimiento de reforma dirigido a sustituir el criterio de competencia por el de lealtad política en los procedimientos de selección de funcionarios. En su época -1870- las condiciones de la Administración Pública americana se encontraban dominadas por el así llamado "principio del despojo". que implicaba que todos los empleados públicos podían obtener cargos públicos en relación directa con el partido o candidato que venciera en las elecciones sin ningún reconocimiento por la competencia o los derechos de antigüedad en el trabajo. De esta manera Wilson pugna por el mejoramiento de la administración pública americana en todos sus niveles. (12).

(12) Mortara, Vittorio. op. cit. p. 16.

En el año de 1887 Wilson, quien era profesor universitario, publicó una obra denominada El Estudio de la Administración, que plantea la necesidad de estudiar de manera autónoma la ciencia de la administración pública, sosteniendo que el Estado era ya objeto de estudio en el área de la política y el derecho, y que por el contrario la administración, como manifestación de actividad concreta, no había sido estudiada todavía. A partir de esta obra, en la que se atribuía a la ciencia de la administración la tarea de indicar al gobierno el buen camino en la gestión, eficiencia y organización de la administración pública, sustrayéndose de la lucha y la influencia política, se comenzaron a impartir en las principales universidades americanas y escuelas superiores cursos sobre administración divididos en tres grandes partes: estudio de la estructura, estudio del comportamiento y estudio de la organización (13).

(13) Cataldi Giuseppe. op. cit. pp. 62 y 63

b.1 Principios Generales de la Administración Científica

Si bien es cierto que la orientación de la corriente denominada Administración Científica está estrechamente vinculada a los nombres de Federico W. Taylor y Henry Fayol como sus principales exponentes, cada uno de ellos lo realizó con sus particulares características producto de sus propios motivos, metas, formas de vida, estudios y sobre todo, experiencias laborales. Igualmente cada uno de sus discípulos y seguidores -Frank y Lillina Gilberth, Henry L. Grantt, Sanford E. Thompson, Harrington Emerson y Henry Kentall por parte de Taylor; James D. Monney, Luther Gulick, Lyndal Urwick y V.A. Graicunas por Fayol- tuvieron diferentes puntos de vista sobre el tema en cuestión, aportando en algunos casos nuevas perspectivas o reafirmando e incluso refutando en ocasiones los principios sostenidos por Taylor o Fayol.

Con esto, se trata de demostrar que la Administración Científica, al dar origen a la llamada escuela "clásica" o "tradicional" de la administración, no se agota exclusivamente con el Taylorismo o con el Fayolismo ni con los seguidores de ambos: por el contrario, representa la suma de todas estas aportaciones desde sus dos principales exponentes, hasta aquellos que aun hoy en día vuelven a tomar aspectos de ese pensamiento. Por esta razón creo cierta la consideración de algunos autores contemporáneos como Bernardo Kliksberg (14), al afirmar que la orientación en administración no se limita a un período histórico ni exclusivamente a los seguidores inmediatos de Taylor y Fayol, o a los que escribieron sobre la temática desenvuelta por ellos, sino que, para captarla en toda su realidad, es necesario utilizar una concepción más amplia. En este sentido, la corriente tradicional que se origina con los estudios de la administración científica, incluye a quienes se

(14) Kliksberg, Bernardo. El Pensamiento Organizativo: Del Taylorismo a la Teoría de la Organización. Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina. 1975.

ubicar frente al problema de la administración con un determinado sistema de valores; es decir, proponiéndose ciertos objetos y partiendo de determinadas concepciones sobre el hombre (sus motivaciones, la organización, etc.). Por ello, antes de entrar al estudio específico de los trabajos, ideas y aportaciones más importantes realizados por Taylor y Fayol, analizaremos de manera general el conjunto de ideas sostenidas por la escuela clásica o corriente tradicional que ellos inician en el campo de la administración.

Al hacer un rápido recorrido por los escritos de los autores que participan en esta corriente tradicional, nos damos cuenta de que en todos ellos existe un objetivo imperativo: la búsqueda de la máxima eficiencia de la empresa, lo que viene a traducirse en un máximo de su rentabilidad. Aquí la teoría de la organización se encuentra estrechamente unida al sistema del

valor unico de la eficiencia de la produccion y de llevar al maximo el beneficio economico. relegando a nivel secundario las referencias a los modernos objetivos de responsabilidad social adjudicados en nuestros dias a la empresa. Pero por otra parte, este objetivo de eficiencia tiene tambien un acentuado tono de inmediatez: es decir, se trata de obtener la mayor eficiencia. en el menor tiempo posible. Procurar revisar los resultados practicos que se estan obteniendo en materia de eficiencia y aportar sugerencias para su inmediata mejoria, esto es. su actitud es eminentemente empirico-normativa.

Analizando por separado cada una de estas características. nos encontramos con una serie de concepciones que segun Bernard Kliksberg son fundamentales para esta corriente: (15)

(15) Ibidem.

1) Concepción formalista de la empresa.- La organización de la empresa esta constituida por un conjunto de puestos ordenados y sistematizados de acuerdo a funciones concretas y específicas. Estos puestos guardan entre si relaciones de coordinacion y subordinacion conformando una completa estructura jerarquica; por tanto, el problema central de la administración sera el determinar cuales deben ser esas posiciones funcionales, describirlas, y encontrar sus niveles de interrelación. Por otra parte, existe un instrumento que mantiene en sana operacion la estructura jerarquica y las funciones determinadas: la autoridad. Esta coincide totalmente con las líneas jerarquicas y su fuente es el establecimiento formal de la jerarquia.

En resumen, para esta corriente "científica" de la administración, en la organización existen solo puestos. relaciones funcionales. asi como una marcada estructura

jerarquica. En esta concepcion formalista de la empresa, el papel del hombre sera el de adaptarlo a dichas definiciones tecnicas y controlarlo mediante el sistema de autoridad.

2) Concepción mecanicista del operario.- Mucho se ha hablado sobre esto y quizas es el punto central de la crítica. Para la mayoría de los autores contemporaneos, la Administración Científica ve a los trabajadores como autómatas regidos por principios "científicos" que, si bien se proponen un máximo de productividad, dejan a un lado los valores esenciales del ser humano. En otras palabras, el obrero se convierte en un recurso de producción más y como tal, su utilización requiere los máximos cuidados técnicos a efecto de obtener la mayor eficiencia.

Esto significa la necesidad de programar con sumo detalle el empleo que hará de su tiempo de trabajo, con el fin

de eliminar todo tiempo no productivo y obtener la mayor productividad del mismo. Además, esto implica el que deban separarse las tareas y los componentes de cada tarea, fijar los movimientos óptimos para cumplirlas y los tiempos necesarios para realizarlos, así como exigir a cada trabajador su estricto ajuste a los estándares de tiempo fijados, porque de lo contrario representará un recurso no productivo y en consecuencia tendrá que ser reemplazado.

3) Concepción naturalista de la división del trabajo. -

Para la corriente científica, existe una división del trabajo determinada por la misma naturaleza del ser humano: es decir, la propia naturaleza ha dotado a unos hombres con capacidad para desarrollar labores mentales y a otros para efectuar trabajos físicos. De esta forma, en cada empresa los hombres con capacidad intelectual deberán asumir los puestos de

direccion o de administracion y los cotagos para el trabajo fisico ingresaran a las filas de los operarios u obreros.

4) Concepcion neogonista de la motivacion.- Al considerar al hombre como un recurso de produccion, la corriente cientifica señala la necesidad de motivarlo para asegurar su rendimiento productivo. Asi, la administracion cientifica considera el salario como la motivacion basica del trabajador, por lo que su rendimiento se convierte en una variable directamente dependiente de la cuantia de dicho salario. El secreto de la productividad obrera ha sido descifrado: es necesario implantar en cada empresa o fabrica un sistema de salarios que impuse el maximo esfuerzo del operario (16).

Resulta importante destacar que desde las primeras paginas de su obra Taylor afirmaba que la organizacion

científica del trabajo constituye un proceso de renovación total de la sociedad, que no es solamente un método nuevo de trabajo para aumentar la producción sino que representa la solución de todos los problemas sociales, sustituyendo el conflicto por la colaboración de las clases, como una evolución de la sociedad entera, ya que el aumento de la productividad del trabajo representa la posibilidad de vencer la miseria, la ignorancia y la infelicidad. Por ello conviene a los inversionistas, en cuanto que aumentan sus ganancias, a los obreros porque aumentan sus salarios y a la sociedad entera al mejorar el nivel general de vida operando una transformación radical de todo el país (17).

La importancia de las ideas de Taylor fue tal en su momento que el propio gobierno de los Estados Unidos lo puso en práctica en algún área de la administración pública de ese país, siendo discutido y propuesto en convenios internacionales de

(17) Ancolla, Martino. Teoria della Organizzazione e Crisi dell'Impresa. Editorial Franco Angeli. Milan, Italia. 1980. pp. 13, 14 y 15.

Estados Unidos con otros países. inclusive fue adoptada la organización científica oficialmente en los países soviéticos y la obra de Taylor fue traducida al ruso con una gran difusión (18).

(18) Barnacchia, Lucio. op. cit.

b.2. Frederick Winslow Taylor

Taylor. miembro de una familia acomodada. obtuvo estudios medios y una cultura humanística europea orientada hacia el iluminismo filosófico y el liberalismo económico inglés. Interrumpiendo a los 19 años sus estudios, comenzó a trabajar como aprendiz de mecánico, escalando rápidamente posiciones de trabajo y llegando a funciones ejecutivas, al mismo tiempo que continuaba la carrera de ingeniero. Con el fin de ubicar la época en que vivió y las ideas que sostuvo enunciaremos algunos de sus datos bibliográficos:

Nació en Filadelfia, Norteamérica en 1856. Realizó estudios de Leyes en la Universidad de Harvard, que abandonaría a causa de una enfermedad de la vista. En 1874 inició su experiencia laboral como aprendiz en un pequeño taller, donde llegó a maquinista y diseñador. Cuatro años más tarde ingresa a la Compañía de Acero de Midvale en calidad de simple obrero.

ascendiendo rápidamente en un lapso de tan solo 8 años llegando al nivel directivo de la empresa. En 1895, presento ante la Sociedad Americana de Ingenieros Mecánicos su trabajo titulado Un sistema de salario por pieza, donde se preocupa por los metodos para obtener una productividad maxima de los obreros. Posteriormente, en 1903, expone, el trabajo titulado Administracion de Talleres, donde acentúa la importancia de la colocacion de la maquinaria y la organización fabril. En 1911 publico su obra central titulada Principios de Administracion Cientifica. (19)

(19) Taylor, F. W. Principios de la Administración Científica. Editorial Herrero Hermanos, primera edición. Mexico D.F. 1961. pp. 16 y 17

b.3. Principales Aportaciones

El objetivo fundamental de Taylor, plasmado en sus obras, es el de obtener la máxima eficiencia en las empresas. Esto constituía el centro de gravedad de todas sus investigaciones, hipótesis, comprobaciones y razonamientos. En su obra Principios de Administración Científica el mismo lo plantea así, al afirmar que se propone:

1. Señalar por medio de una serie de sencillas ilustraciones la gran pérdida que todo el país está sufriendo gracias a la ineficiencia de casi todas nuestras acciones cotidianas.

2. Para procurar convencer de que casi todo el remedio de esta ineficiencia radica en la administración sistemática, más que en andar buscando un hombre fuera de lo común o extraordinario. (20)

(20) Ibidem.

Los cuestionamientos sobre la ineficiencia fueron determinantes en el pensamiento de Taylor, ya que lo fundamentada en sus propias experiencias de trabajo, al observar, como aprendiz y obrero en diferentes fabricas la holgazaneria, como el mismo la llama, prevaleciente entre sus compañeros, lo que se debe a las siguientes razones:

A) Las naturales al obrero. Esto es, el instinto natural de ciertos nombres a no esforzarse en el trabajo si esto no ocasiona ningun beneficio, o bien, a no hacerlo si nadie lo exige o si nadie lo hace.

B) Las originadas en la empresa, debido a los metodos insuficientes e ineficientes para estimular el trabajo y exigirlo, que provoca una disminucion en la productividad.

C) De tipo general, provocada por la falsa creencia

por parte de los trabajadores, de que todo aumento material en el rendimiento del obrero o de cada maquina de la industria, habra de tener como resultado final dejar sin empleo a un gran número de obreros. (21)

En relación con las deficiencias de los sistemas de administración en uso, Taylor estableció 4 principios administrativos que deben regir toda organización: los Principios de Gerencia Científica, siendo estos:

- I. El desarrollo de una verdadera ciencia administrativa.
- II. La selección científica del trabajador.
- III. La educación y desenvolvimiento científico del trabajador.
- IV. La cooperación sincera y amistosa entre la gerencia y los trabajadores.

Con ello, Taylor distingue lo que es la gerencia científica por el mismo, pregonada en contraste con la simple gerencia sistematizada, encontrando la diferenciación en los

(21) Ibidem.

siguientes mecanismos y objetivos de la primera:

- 1) El empleo del estudio, la investigación y la experimentación para determinar y apreciar los problemas que se presentan en toda situación de gerencia, y el uso de estos datos para establecer objetivos, políticas, proyectos, planes y procedimientos.
- 2) La sustitución de factores desconocidos por factores conocidos; de factores variables por factores constantes, etc., es decir, el establecimiento de procedimientos mediante los cuales puedan hacerse cálculos y planes con grandes perspectivas de exactitud.
- 3) El establecimiento de un sistema de control que dirija la investigación, establezca y mantenga la uniformidad, formule los planes y coordine los esfuerzos para llevar a cabo los objetivos.

En forma más específica, para el correcto manejo y conducción de cada empresa, Taylor propone lo siguiente:

A. División del Trabajo.

Considera la fábrica en 2 sectores: un sector programador, encargado de señalar hasta en el más mínimo detalle las características de cada labor, las normas de trabajo y cada uno de los elementos que la componen; y un sector ejecutor, responsable de llevar a la práctica las instrucciones previamente programadas sin la más mínima desviación.

En este sentido hay una división igual del trabajo y de la responsabilidad entre la dirección y los trabajadores; correspondiendo en este caso a la dirección toda la labor de planeación y conducción (para lo cual están mejor capacitados técnicamente que los obreros), lo que no sucedía anteriormente, pues casi todo el trabajo y la mayor parte de la responsabilidad

se cargada sobre los trabajadores. El principal papel recae así en la actividad de la dirección como órgano central de programación y supervisor de todas las actividades; resumiendo, bajo la administración de iniciativa e incentivo, todo el problema queda prácticamente en manos del trabajador, mientras que en la administración científica, una buena mitad del problema esta a cargo de la dirección.

B. Selección de Personal.

En congruencia con esa división del trabajo, es necesario distinguir perfectamente que individuos están aptos para el sector de dirección y quienes otros para el sector ejecutor, y una vez hecho esto, seleccionar a los más capaces dentro de cada sector de tal forma que siempre se cuente con los mejores y más aprovechables recursos humanos en cada fábrica. Con este sistema de selección se motiva al personal en esforzarse por ser cada día mejores y más eficientes, porque de

lo contrario se verian rebajados a una categoria inferior que su propio orgullo no les permite soportar.

C. Metodos de Trabajo.

Los elementos que integran el metodo de trabajo para dar congruencia a todo lo anterior deben ser:

1. Estudio de los Tiempos. Para todo tipo de trabajo debe llegarse a definir un procedimiento tecnicamente estructurado, para sustituir a los metodos empiricos; esta estructuracion comprende la estandarizacion de los tiempos necesarios para su realizacion y los movimientos inherentes de la misma. El objetivo a alcanzar entonces, es el de obtener del hombre un comportamiento similar al de una maquina; maximos niveles de rendimiento, rendimiento constante, trabajo especializado y obediencia absoluta a los programas establecidos.

El estudio de tiempos y movimientos así diseñado, proporciona la posibilidad de planear hasta en sus menores detalles el trabajo de cada obrero, y al mismo tiempo, controla su rendimiento por mera comparación con los programas de tiempo fijados.

2. Capataces Funcionales. En lugar de que la labor de la dirección de cada grupo de trabajadores sea ejercida por un solo capataz, debe existir un equipo de capataces especialistas en fases del trabajo a desarrollar.
3. Relaciones con los Trabajadores. Para lograr una mayor producción es imprescindible una estrecha cooperación personal entre la gerencia y los trabajadores. Si bien esto se logra en una parte con el estímulo de su selección, preparación y adiestramiento en el trabajo, lo que antes se descuidaba notoriamente, también es importante atender en forma justa las demandas que en

esta misma forma realicen, así como indicarles exacta y detalladamente lo que debe hacer para no inducirlo a caer en errores o desviaciones durante las labores y por último, motivarlo con un justo programa de salarios.

4. Salarios. Para que el trabajador pueda obtener un alto salario y el patrón operar sin riesgo de costos es necesario estimular a cada trabajador a rendir su máximo esfuerzo dentro del tiempo justo y estrictamente fijado para ello y con el goce, a cambio, de un salario superior al promedio. Además el éxito de esta medida, tanto para el trabajador como para el patrón, consiste en permitir que cada uno de los operarios comprueben por sí mismos el goce de sus salarios de acuerdo con el rendimiento de su trabajo diario.

Es claro que esta política solo es posible de llevar a cabo si previamente se ha desarrollado en forma correcta todo lo

señalados. Es decir, estudiada y racionalizada cuidadosamente la tarea y el personal adecuado, hecha la medición en tiempos y movimientos, fijados los programas de tiempo, estimulando la ambición personal de realizar mejor el trabajo en el tiempo que permita el máximo esfuerzo y con la perspectiva de una satisfactoria bonificación, producto de un cuidadoso plan de salarios, se daba por seguro el logro de la eficiencia y el máximo de productividad. Y, por si esto fuera poco, a todo incremento que superara las marcas u objetivos de rendimiento establecidos, tendría su recompensa en un aumento directamente proporcional en materia de salarios (22).

(22) ibidem.

b.4. Trascendencia de sus Estudios

La importancia de los estudios realizados por Taylor tienen una gran trascendencia en el fenómeno administrativo. Frente a todo lo que se ha dicho y escrito al respecto, en principio es innegable que el trabajo realizado por Frederick W. Taylor tiene un valioso reconocimiento histórico. Si repasamos toda la literatura existente sobre administración, nos encontramos con que no hay un solo autor que no lo ubique como pionero en la elaboración de estudios formales sobre el mejoramiento de la eficiencia obrera en la industria, y por lo mismo se le considera como uno de los dos hombres que dieron inicio a los estudios sobre administración con la llamada escuela clásica o corriente tradicional. Es decir, Taylor ocupa en todo tratado sobre administración, junto con el francés Henry Fayol, como más adelante veremos, un primerísimo lugar, pues es el punto de partida de la evolución de la Ciencia

Administrativa que llega hasta nuestros días. Lo anterior se refiere a un aspecto eminentemente teórico-histórico que en consecuencia propició su ejecución práctica.

Es importante señalar, en razón al impacto en su época y a la proyección de las aportaciones de Taylor que si bien el sistema de dirección científica tuvo en poco tiempo un notable avance y desenvolvimiento en la mayoría de las grandes empresas de los principales países industrializados, no fueron nada fáciles los primeros pasos tendientes a su implantación. El taylorismo tuvo que hacer frente a una vigorosa fuerza opositora compuesta desde los mismos operarios de fábricas que no aceptaban un cambio tan radical, pasando por las organizaciones sindicales y la opinión pública, que criticaban las ideas de Taylor por las graves consecuencias sociales que acarrearían, hasta llegar a la propia autoridad pública, lo cual, como en el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, se vio obligada a realizar

estudios para comprobar esos efectos negativos que se le atribuían (23).

En toda esta corriente opositora existía un punto central para sus críticas: la condena a la consideración del hombre como una mercancía o un simple recurso de producción. Según ellos, la aplicación de las ideas de Taylor a la industria tendría un costo social muy peligroso; concretamente señalaban 3 consecuencias negativas que provocarían un sistema basado en el taylorismo:

1. Degradación intelectual del hombre.
2. Agotamiento físico.
3. Manipulación sin consideración de la calidad humana (24).

Particularmente fuertes resultaron los ataques que los hombres de ciencia, fisiólogos, psicólogos, sociólogos y

(23) Claude S. George. op. cit. p. 89.
 (24) Kast y Rosenzweig. Administración en las Organizaciones. Ed. Mc. Graw Hill. cuarta edición, Mexico D.F., 1987.

antropólogos hicieron a la obra de Taylor. Para fundamentar su crítica, estos hombres encontraron que Taylor dividió a la administración en 2 aspectos: lo técnico y lo social; y mientras que en el primero reconocieron valiosas aportaciones estrictamente pertenecientes a la ingeniería mecánica, en el aspecto social se encontraron con una limitación a la concepción del hombre como ser humano.

Fue justamente, la disociación entre lo humano social y lo técnico en la industria, la razón en que apoyaron sus críticas. no obstante que no les faltaba razón; los avances tecnológicos y los grandes cambios sufridos en los campos de la política, la economía y la filosofía, han hecho inconcebible el que hoy exista un sistema de producción sin atender a la vez lo técnico y lo social. Sin embargo, considerando la época y los propósitos de Taylor es posible justificar la prioridad basada en el rendimiento de las empresas a toda costa, en un momento

histórico plagado de grandes transformaciones en la producción y en constante crecimiento industrial. El propósito era crecer y crecer, por lo que Taylor, en una visión exclusivamente técnica, idealizó un sistema que garantizara ese crecimiento, y por ello fue aceptado por las grandes empresas en expansión. Además, resulta evidente su preocupación por el personal obrero; su idea consistía en la máxima productividad dentro de un ambiente armónico entre dirección y trabajadores.

Derivado de las críticas contra el Taylorismo sus principios fueron paulatinamente perdiendo vigencia, sobretudo, según afirman sus detractores, por las marcadas limitaciones metodológicas, por su pragmatismo, su desconocimiento de las ciencias sociales y por sus concepciones mecanicistas, que concluyen en que el taylorismo sacrificaba el rendimiento en el largo y mediano plazo, por un resultado práctico inmediato en función de la productividad.

Independientemente de las criticas que se han formulado al taylorismo, no puede dejar de reconocerse que esta corriente del pensamiento encontró una coyuntura favorable que garantizo su éxito, es decir, con todas sus ventajas o desventajas, con la gran cantidad de criticas y opositores, en la práctica el taylorismo fue aceptado sirviendo enormemente a las circunstancias de aquel tiempo, pues como señala Kliksberg, correspondio a las necesidades de la fuerza predominante en el marco economico de la época: la gran empresa monopolica. Si tal vez resulto esto una desviación que el propio Taylor no se proponia alcanzar; quizás por esto, en su tiempo y aun en nuestros días, se ve criticado por quienes no aceptan los múltiples inconvenientes y las graves consecuencias del sistema capitalista.

Es por ello obvio reconocer, que, tanto su obra como sus ideas fueron de gran magnitud, no solo para la

administracion, como un episodio histérico de su evolucion, sino por la gran proyeccion que en la practica y en el campo de la Ingenieria Industrial tuvieron para el desenvolvimiento de la sociedad contemporanea. (25)

b.5. Henry Fayol

En Europa, paralelamente a la difusión del taylorismo y sin un contacto previo, surgió en Francia otro importante autor de la materia administrativa: Henry Fayol, quien realizó una rápida carrera en la dirección industrial y enfocó sus investigaciones fundamentalmente a conciliar las exigencias técnicas con las administrativas y a racionalizar la actividad directiva de la empresa. Este autor, contemporáneo y complementario de Taylor, es considerado, junto con él, como los grandes pioneros de la Administración Científica. Por su relevancia, se señalan algunos de sus datos bibliográficos:

Nació en Constantinopla en 1841, trasladándose a Francia donde realizó estudios superiores obteniendo el título de Ingeniero en Minas. En 1866 fue nombrado Gerente de la empresa Minas de Hulla de Commentry y más tarde Gerente General de la Commentry Cour Chambault & Decazeville. Sus primeras

experiencias laborales las tuvo desde las más altas posiciones dirigenciales, que influyeron radicalmente en sus enfoques. En 1916 publicó su primera obra de relevancia titulada Administración Industrial y General que es traducida al inglés rápidamente. Dos años más tarde abandona el trabajo para dedicarse a profundizar sus estudios sobre administración. En 1921 publica un estudio titulado El Estado no puede Administrar los Correos y Telegrafos, obra que cristalizó en la fundación de un organismo en París que se llamó Centro de Estudios Administrativos. Murió en 1925 en Francia a la edad de 64 años, publicándose 2 años después su segunda obra de importancia El Despertar del Espíritu Público, que contiene estudios y conferencias tanto de Fayol como de sus discípulos en el período comprendido de 1916 a 1918. (26)

(26) Fayol, Henry. Administración Industrial y General. Editorial Herrero Hermanos. Primera edición. México. 1961. p.p. 131 y 132.

b.6 Principales Aportaciones.

El mayor merito reconocido a Henry Fayol fue el de haber fundado una corriente de analisis de los problemas de administracion, que comprendio los aspectos de la empresa no analizados por Taylor, permitiendo a la corriente clasica con ambas vertientes taylorismo y fayolismo, una concepcion integral del trabajo en la empresa. La diferencia fundamental entre ambos estriba en que mientras Taylor y sus discipulos tuvieron como centro de atencion la situacion operativa del taller o de la fabrica, Fayol y sus continuadores se concentraron en el estudio de los problemas administrativos y de la direccion, complementando asi los estudios iniciados por el primero.

Henry Fayol entiende la empresa como un todo constituido por un conjunto de funciones u operaciones, ligadas entre si por

2. vinculos muy importantes: autoridad y comunicacion. Asegurando que las funciones que dan vida a la empresa, cualquiera que sea su estructura y magnitud, son las siguientes:

1. Tecnicas (produccion, fabricacion, transformacion).
2. Comerciales (compra-venta y cambios).
3. Financieras (busqueda y utilizacion de capitales).
4. De seguridad (proteccion de los bienes y personas).
5. Contables (inventarios, balances, estadisticas, etc.)
6. Administrativas (prevision, organizacion, direccion, coordinacion, y control).

Es precisamente en esta funcion administrativa donde centra toda su atencion, en busca de perfeccionarla para lograr una mayor rendimiento de la empresa.

En cuanto a estos dos elementos esenciales de la empresa, la autoridad y la comunicacion, Fayol sostiene lo siguiente:

La autoridad es el derecho a mandar y el poder de hacerse obedecer. La autoridad esta investida del poder de mando que le otorga la estructura formal, existiendo asi una jerarquia de funciones y de mando que se impone a los individuos que forman parte de la organizacion sin importar la persona a quien se le concede este mando. Lo importante no es el individuo en lo personal sino el sujeto que desempeña formalmente esta funcion. otorgando especial importancia a esta unidad de mando como centro de decisiones; de ahi el rechazo al sistema de capataces funcionales propuesto por el Taylor, al romper con la unidad de mando, lo que a su vez distorsiona la concepcion formalista de la organizacion en escalas jerarquicas (27).

En cuanto a la comunicacion, si la empresa esta integrada por un conjunto de funciones, ligadas por vinculos de jerarquia, las unicas comunicaciones que pueden darse son las

(27) Ibidem.

relativas a la coordinacion de trabajo entre esas funciones.

Por tanto, las únicas comunicaciones existentes en la empresa son de 2 tipos:

A.) Las ordenes dirigidas en la escala jerarquica de arriba hacia abajo y, B.) Las respuestas a esas ordenes que serian de abajo hacia arriba. Tambien puede presentarse un tercer tipo de comunicaciones horizontales entre miembros de igual jerarquia, siempre con la debida autorizacion de los jefes.

Esta preponderancia de un sistema jerarquico bien definido es caracteristico de Fayol, el cual lo explica de la siguiente forma: La jerarquia es la serie de jefes que va de la autoridad suprema a los agentes inferiores. La via jerárquica es el camino que se sigue pasando por todos los grados de la jerarquia a las comunicaciones que parten de la

autoridad superior o que le son dirigidas. Este camino esta impuesto a la vez por la necesidad de una transmision asegurada por la unidad de mando. (28)

En el plano estrictamente administrativo o de la funcion administrativa, Fayol logra un notable avance al proponer el primer modelo de proceso administrativo que incorpora la racionalidad, la mesura y la eficiencia en las empresas. Este proceso comprendia los siguientes puntos:

I. Division del Trabajo.

La finalidad aqui es la de producir mas o mejor con el mismo esfuerzo. o producir lo mismo con el menor esfuerzo. La division del trabajo con el tiempo produce la mayor habilidad por el hecho de realizar un mismo trabajo. lo cual trae mayor rendimiento y se traduce en mayor productividad. Es decir.

(28) Ibidem.

de lo que se trata es de simplificar las funciones y separar las actividades.

II. Autoridad - Responsabilidad.

Si bien la autoridad es el derecho de mandar y el poder de hacerse obedecer, esta implica una responsabilidad, es decir, que en el ejercicio de la autoridad tiene necesariamente que existir una responsabilidad, de tal manera que a mayor autoridad mayor responsabilidad y viceversa.

III. Disciplina.

La disciplina implica obediencia, actividad y respeto, lo cual puede ser resultado de la voluntad propia, de las costumbres e incluso de la ley. Es además un factor necesario para la buena marcha de la administración, ya que sin ella resulta imposible llegar a las metas propuestas, siendo igualmente indispensable para la autoridad y el mando.

Para mantener la disciplina es necesario que existan buenos jefes. que se hagan convenios claros y equitativos y que se apliquen sanciones justas.

IV. Unidad de Mando.

Estrechamente ligado con el principio anterior. implica orden. estabilidad y disciplina en la empresa. La mejor forma de lograrlo es recibiendo ordenes de un solo centro de decisiones. es decir. que no haya dualidad en el mando. a fin de evitar conflictos internos y confusion. lo que se logra cuando estan delimitadas las funciones y competencias de tal manera que solo existe una sola linea de ordenes. Esto permite que el sistema mantenga una sana operacion de la estructura jerarquica. sobre todo con respeto a los canales de autoridad y responsabilidad.

V. Unidad de Direccion.

Esta es posible alcanzarla con una buena y adecuada organizacion de la empresa, que permite un mejor control. En otras palabras, la unidad de direccion debe entenderse como la especificacion del objeto que se persigue con la empresa, de la estructura con que se va a contar y los programas para alcanzarlo.

VI. Subordinacion del Interes Particular al Interes General.

Se refiere a la primacia de las acciones como un todo que debe tener cualquier organizacion social, llamese familia, empresa, estado, etc. De tal manera que cada miembro debe subordinar sus intereses para alcanzar el beneficio de ese todo, asi el interes de la organizacion debe quedar por encima del de los particulares.

VII. Remuneracion del Personal.

La remuneracion constituye el precio por los trabajos prestados en beneficio de la empresa, pero este debe ser equitativo, esto es, proporcional tanto para el trabajador como para la empresa. Ademias de la equidad de la remuneracion, debe darse el fomento al esfuerzo mediante estímulos, evitando excesos que sobrepasen el límite razonable.

Se debe rechazar el sistema de salarios por jornada, debido a que el salario preestablecido propicia la holgazaneria en virtud de que el obrero siempre cuenta con su sueldo aunque no realice el máximo esfuerzo. Ello origina, igualmente se ponga mas énfasis en la vigilancia de los operarios que en los objetivos de la empresa. Por otro lado, no todos los trabajos realizados pueden medirse.

VIII. Centralización.

El centralismo es una tendencia de orden natural. En todo organismo existe un punto en el que convergen todas las acciones. El problema radica en establecer el límite razonable de centralización y el de la descentralización. En las organizaciones pequeñas una sola autoridad resulta obvia, en cambio, en las grandes empresas la descentralización de decisiones, ejecución, etc., es en favor de los subordinados. Es decir, que esta centralización depende de las circunstancias. La finalidad apunta más bien a utilizar las facultades de todos los niveles jerárquicos. O sea, que todo lo que aumenta la importancia del subordinado es descentralización y todo lo que la disminuye es centralización.

IX. Jerarquía.

La Jerarquía no es más que la serie de jefes que van desde la autoridad suprema hasta la inferior: dicha estructura

tiene como autoridad suprema a lo que se denomina Jefatura, enseguida esta la delegación, que es la fase representada por los subjefes en quienes delega la responsabilidad en la ejecución, y finalmente la llamada agrupación funcional que son las unidades de ejecución y responsabilidad y que agrupandose desempeñan lo que serían las funciones específicas.

X. Orden.

La finalidad en evitar la pérdida de tiempo, de materiales, y mantener en armonía los trabajos diarios. Se plantea el orden sobre las cosas que facilitan el acceso, el uso y su aprovechamiento; y por otro lado, el orden sobre las personas que representa la asignación específica del quehacer y del área del trabajo, lo cual evita la interferencia con respecto a otras áreas.

XI. Equidad.

Este principio es el resultado de la combinación entre benevolencia y justicia, que no debe confundirse con energía y rigor, sino que la circunstancia exigirá el grado de firmeza y rectitud a las desigualdades. El concepto entonces deja de ser y se transforma en un principio concreto y práctico.

XII. Estabilidad del Personal.

Plantea el evitar los continuos cambios o movimientos innecesarios del personal, dado que, la permanencia en una actividad determinada es creadora de experiencia y con el tiempo esto se traduce en eficiencia. Por el contrario el cambio frecuente de actividades conduce a pérdidas de tiempo y energía. Este problema se presenta especialmente en las grandes empresas en donde el periodo de aprendizaje y adaptación para actividades

especificas requiere de mayor tiempo. Se recomienda la estabilidad del personal, sobre todo en los puestos de jefatura o dirección, con las limitaciones a este principio, como las incapacidades, enfermedad o muerte.

XIII. Iniciativa.

Cuando la iniciativa humana encuentra cauces adecuados, termina con éxito y la satisfacción personal que genera es muy estimulante. Se debe alentar al personal para que ponga en práctica alguna idea o plan que haya elaborado por su propio esfuerzo y que sea de beneficio para la empresa. Este espíritu de iniciativa debe ser fomentado por el administrador aunque sea necesario sacrificar su orgullo que en muchas ocasiones es el principal obstaculo para que las buenas sugerencias de los subordinados cristalicen en acciones benéficas para toda la organización.

XIV. Union del Personal o Espiritu de Grupo.

Es muy conocido el refrán popular que afirma que "la union hace la fuerza", más no por conocido es menos cierto. A esto hay que agregar que todo esfuerzo que se hace en conjunto crea una fuerza de voluntad muy difícil de vencer y que por la misma razon alcanza sus metas con facilidad. Igualmente, una sabia direccion es aquella que logra despertar en todos la conciencia de grupo, es decir con propósitos y finalidades comunes. No es accidental el colocar este principio al final, por ser la culminación del propósito emprendido. Este es el momento en que todos los que integran una organización toman conciencia de que tienen los mismos problemas y contratiempos, que comparten identicas metas y objetivos, que sienten las mismas esperanzas de superación o temores al fracaso, cuando comprueben que el esfuerzo o la apatia de cada uno beneficia o perjudica a todos los demás, entonces se alcanzará el ideal de lo que representa una empresa. (29)

En forma paralela a los principios que ya hemos señalado, uno de los aportes fundamentales de division que hace de la funcion administrativa al argumentar que no se concibe organizacion humana que no conjuque estos cinco elementos:

- a) Prevision o planificacion.
- b) Organizacion
- c) Direccion
- d) Coordinación
- e) Control.

- a) Prevision o Planificacion. Consiste en examinar el futuro y elaborar un plan de acción.
- b) Organizacion. Consiste en construir una estructura dual y humana. Las siguientes son las responsabilidades de un administrador:

1. Cerciorarse de que el plan de operaciones se prepare cuidadosamente y se lleve a cabo estrictamente. Este plan debe satisfacer los requisitos de continuidad, flexibilidad y precision, ademas de que el personal encargado de elaborarlo debe tener ó cualidades, destreza para dirigir a los hombres, mucha actividad, coraje moral, gran estabilidad, competencia y experiencia.

2. Establecer un sistema de dirección competente que tenga unidad de propósitos.
3. Comprobar que la organización humana y material es apropiada a los objetivos y necesidades de la empresa.
4. Coordinar operaciones y esfuerzos.
5. Adoptar decisiones claras, exactas y precisas.
6. Hacer una cuidadosa selección de personal.
7. Definir los deberes cuidadosamente.
8. Estimular el espíritu de iniciativa y responsabilidad.
9. Retribuir a los empleados y trabajadores con equidad y justicia.
10. Imponer sanciones por errores y faltas.
11. Asegurarse de que se mantenga el orden y la disciplina.
12. Verificar que los intereses individuales no interfieran al interés general.
13. Poner atención especial a la unidad de mando.
14. Asegurar el orden material y humano.
15. Sujetar todo control.
16. Evitar el papeleo.

- c) **Direccion.** El hacer funcionar al personal. Es el mantenimiento de la actividad entre el personal y la organizacion. Es el arte de manejar a los hombres.
- d) **Coordinacion.** Consiste en la cohesion, unificacion y armonizacion de toda la actividad y el esfuerzo.
- e) **El Control.** Se refiere a la constatacion de que todo haya sido efectuado de conformidad con el plan y el mando establecido (30).

Una parte importante de los estudios de Fayol esta dirigida al analisis de las capacidades necesarias para desempeñar cada funcion administrativa, diferenciando los diferentes niveles en la escala jerarquica, y enfatizando sobre la capacidad del personal subordinado, llamada capacidad profesional, y la capacidad de los altos jefes que en la administrativa, poniendo de manifiesto la necesidad de conocimientos administrativos que permitan adquirir una autentica capacidad administrativa. En este contexto, Fayol

propone el incremento de la enseñanza formal sobre la materia, elaborando, hasta entonces inexistente, una teoría general de la administración para capacitar a los administradores que demandarían las empresas del futuro.

b.7 Trascendencia de sus Estudios.

Desde el punto de vista historico, las obras de Henry Fayol son parte fundamental del inicio formal de los estudios sobre administracion y al mismo tiempo son parte de la Escuela Clasica o Tradicional. Sin lugar a dudas Fayol fue el primero en iniciar el estudio de los problemas de la direccion en forma sistematica, ademas de que diseño el primero modelo del proceso administrativo con cinco funciones basicas: prever, organizar, coordinar, dirigir y controlar, proceso que con pocas variantes que se ha proyectado hasta nuestros dias. Tambien fue el primero en percibir la importancia del analisis de las funciones y de las relaciones formales.

No obstante sus aportaciones, el fayolismo fue tambien criticado por sus limitaciones. La mayoria de sus criticos consideran que sus teorias constituyen una idilica vision

formalista y mecanicista de la organización donde todo funciona tal y como se planea, siendo el problema principal encontrar los secretos de la programación. Critican además su estructura técnica con normas de contenido exageradamente formal y sobre todo con un mínimo de atención a la personalidad de los individuos.

El mecanicismo y la frialdad en las consideraciones del fayolismo son en parte producto de la propia personalidad del autor. Henry Fayol fue un hombre que vivió, trabajó y murió en el ambiente de las grandes empresas. A diferencia de Taylor, su actividad profesional siempre la desempeñó a nivel gerencial, de ahí su especial preocupación sobre los problemas de la dirección de las empresas.

A pesar de las críticas, muchas de las ideas de Fayol están vigentes, con la variación consistente en darle más

importancia al factor social. El éxito de su obra se debió a las circunstancias históricas que propiciaron el auge de las grandes empresas monopolísticas y a sus escritos sobre la posibilidad de la aplicación de sus teorías a la Administración Pública, reivindicando la aplicación de los criterios de eficiencia de la administración privada al sector público (31).

Podríamos resumir este movimiento de ideas denominado administración científica en cuatro principios o características que se manejan como común denominador a los estudios y tratados de los autores de esta época a los que se le conoce como la teoría clásica de la administración.

a) El objetivo era obtener la máxima eficiencia administrativa mediante una oportuna subdivisión del trabajo entre los varios individuos y las varias unidades en que se compone cualquier organización.

(31) Mortara, Vittorio. op. cit. p. 28

b) La organización no debe tener en cuenta las características humanas de los principios que la forman sino únicamente en su capacidad de trabajo, siendo considerados como engranes intercambiables dotados de conocimientos y actitudes similares.

c) El único factor humano tomado en consideración es la ganancia económica.

d) Los principios elaborados por esta escuela tienen un carácter incierto en cuanto que, teniendo intenciones normativas, se limitan a repetir lo hecho en organizaciones existentes especialmente en aquellas industriales y comerciales de grandes dimensiones (32).

(32) Ibidem. p. 17.

c. Escuela de Relaciones Humanas.

Como se ha señalado existía una gran efervescencia de los estudiosos de la época, concretamente en lo referente al área administrativa. No acababan de ser en su totalidad difundidos y entendidos los principios de la Administración Científica, cuando como una respuesta se generó un nuevo movimiento de ideas mejor conocido como escuela de las relaciones humanas, que en términos generales postulaba que las organizaciones eran antes que nada reagrupamientos de individuos y como tales deberían de ser tratados y no como máquinas, debiéndose reconocer al interior de las mismas grupos espontáneos con sistemas de autoridad natural diversa a la jerarquía, con incentivos más allá de los materiales, como el afecto, la estima o el prestigio, demostrados con símbolos ideales y con la idea fundamental de la dirección de mantener un elevado nivel de satisfacción de los trabajadores o miembros de

la organización porque solo de esta manera la producción crecería. José Antonio Fernández Arena sostiene al respecto que se produjeron estudios y opiniones tendientes a restablecer el valor integral del ser humano como respuesta al maquinismo y la identificación del hombre como una simple herramienta, sujeta a incrementos en su productividad (33).

Dentro de esta escuela, que tiene su origen en los resultados de algunas investigaciones efectuadas a partir de 1925 en las instalaciones de una fábrica de material telefónico en Hawthorne, Chicago, perteneciente a la Western Electric, podemos encontrar distintas corrientes que enfatizan o privilegian aspectos específicos o particulares del factor humano y su importancia para la administración (34).

Algunas tendencias de este movimiento de ideas son: la

(33) Fernández Arena, J. Antonio.
(34) Mortara Vittorio op. cit. 18

asi llamada Escuela de la Especialización, cuyo enfoque se centra en el objetivo organizado de lograr una distribución adecuada de funciones entre los departamentos y los individuos. Para alcanzar una mayor productividad, se aconseja organizar alrededor de habilidades y procesos. Los supuestos en los que se basa este enfoque son:

- 1) Organización del trabajo en operaciones simples, que faciliten el aprendizaje y la ejecución.
- 2) El control del trabajo es mas efectivo cuando los departamentos son organizados por habilidades y procesos.
- 3) Se conoce que la especialización crea problemas de coordinación, sin embargo el aumento en la productividad compensa ampliamente las dificultades.
- 4) La dificultad para armonizar a los ejecutivos de línea con los especialistas es minima.
- 5) Para favorecer la productividad, es menester centralizar las funciones especializadas.

La Escuela Formalista, que enfatiza el proceso de estructuración-Planificación a través de principios lógicos, que

establezcan un orden a seguir para lograr que las cosas se hagan.

La Escuela del Comportamiento Humano sostenia que en vista de que las cosas se realizan a traves de individuos y de grupos, es menester que la administracion este centrada en las relaciones interpersonales. Esta escuela se basa en el estudio de las diferentes individualidades. (35).

Un planteamiento central en esta corriente es el de la importancia de las relaciones espontaneas al interno de las organizaciones, al sostener que no son previsibles con anticipacion las relaciones organizacionales por estar sujetas a cambios inesperados. siendo en consecuencia mas eficiente las relaciones espontaneas que las economicas y las formales, cumpliendo con una función social además de proporcionar un mayor grado de satisfacción a los miembros de la organización

(35) Ibidem.

que radica en el incremento de su nivel moral, y en consecuencia en la productividad.

Todas estas tendencias conforman la citada escuela de las relaciones humanas de la que a continuación se señalan sus características fundamentales y principales contribuciones al proceso administrativo.

Esta escuela abarca todo un sistema completo de concepciones teóricas, instrumentos concretos, técnicas de dominio y de influencia ideológica en los miembros de la organización, utilizados dentro de la administración como una ilusión de la posibilidad de producir una armonía de clases en las empresas.

La teoría administrativa moderna reconoce ampliamente que las funciones de la gerencia son las de planificación,

organización, formación de cuadros de personal y la de control. Planificación que es la selección consciente de patrones de influencia sobre los centros de decisión, con el objeto de coordinar las decisiones en un periodo de tiempo determinado, orientandolas hacia la consecución de metas futuras; organización como formación de las jerarquías de mando estructuradas en forma centralizada o descentralizada y por cuyas líneas de unión debe influir la comunicación. Las relaciones humanas contribuyen a esta función dando a los ejecutivos una nueva filosofía, enseñándoles a motivar y administrar los cambios concientizándoles de la influencia que su director tiene en los subordinados. proporcionando ideas para una comunicación más efectiva y en general informándoles de los hallazgos de diversos campos de experimentación conectados con la interrelación humana.

El principal exponente de la escuela humano-

relacionista. en Elton Mayo, investigador de origen australiano que dedico gran parte de su vida al estudio de los problemas humanos y sociopoliticos de la civilizacion industrial.

Los experimentos de Elton Mayo abren el campo a nuevas formas de administracion, como la organizacion de equipos de trabajo y libre participacion de esos grupos con las tareas y propositos cotidianos de la administracion.

Entre algunas de las aportaciones de Elton Mayo tenemos la utilizacion de entrevistas que, como afirmaba, traen grandes beneficios. como permitir al individuo deshacerse de complicaciones emocionales y exponer claramente sus problemas, asociarse mejor y mas satisfactoriamente entre otros. (36)

Este autor dirigió diversos estudios realizados por

(36) Mayo, Elton. Problemas humanos de una Civilizacion. Editorial Nueva Vision, segunda edicion. Buenos Aires, Argentina, 1972, p.p. 90-93.

especialistas auspiciados por la Universidad de Harvard, que repercutieron en las teorías contemporáneas, apoyados además en sus estudios por gran parte de la industria y el comercio.

La Teoría de las Relaciones Humanas data de la década de 1920, y que esta adquirió fuerza como consecuencia del desarrollo de la industria debido a que la producción en serie aumento la tensión nerviosa de los obreros (37). Los psicólogos iniciaron investigaciones sobre la selección del personal, elaborando pruebas tendientes a escoger a los mejores hombres para las tareas correctas. Los administradores comenzaron a dejar de lado la concepción mecanicista y a tomar en cuenta los aspectos humanos del trabajo.

En sus investigaciones Elton Mayo se apoyó en los estudios ya realizados sobre las relaciones humanas de Mary

(37) Hernández Rodríguez, Sergio y Ballesteros, N. Fundamentos de la Administración. Editorial Interamericana, quinta edición, p.p. 150

Parker Follet, quien ya habia criticado abiertamente a la corriente tayloriana en sus aspectos mecanicistas olvidando los aspectos psicosociales. Esta investigadora se caracterizo por insistir en la aplicacion del metodo científico, a aspectos psicologicos de la administracion, afirmando que si la administracion se esta acercando mas cada dia a descansar sobre fundamentos científicos, hay que aplicar la norma científica a toda la administracion del negocio, ya que en la actualidad es muy frecuente que se le aplique a solo una parte (38). Las aportaciones de Follet ayudaron a modificar el concepto mecanicista de Taylor y abrieron la puerta a otras importantes investigaciones como la ya mencionada de Elton Mayo que se dio a la tarea de investigar el problema de las relaciones humanas a nivel industrial.

(38) Ibidem. p. 152

c.1. Elton Mayo.

Con el apoyo de la fundacion Rockefeller en 1924, la compania Western Electric comienza a estudiar las condiciones de trabajo, como luminosidad, fatiga, ruido y otras en relacion con la productividad. No obstante que los estudios duraron tres años, los resultados fueron confusos, pues la produccion en los locales experimentales donde se realizaron modificaciones ambientales como luz, ruido, etc., era casi igual que bajo las condiciones normales.

Luego de 3 años, se selecciono un grupo colocandolo en una area determinada donde eran observados y se registraba con meticulosidad el estado de animo, las condiciones de trabajo, las relaciones entre si, etc. Se hicieron algunos cambios en cuanto a descansos, y se les proporcionaba almuerzo gratuito. Esto produjo un aumento en la productividad. Un año más tarde es contratado Elton Mayo, para hacerse cargo del experimento.

ampliando el metodo de entrevistas. substituyendolo por escuchar solamente en lugar de preguntas y respuestas. Este tipo de entrevista, se desarrollada en base a prestar atencion a la persona entrevistada, escuchandolo, sin hablar, sin discutir, y sin dar consejo. Este tipo de entrevista, segun Mayo tiene las siguientes ventajas, que resume en los siguientes puntos:

- a) La entrevista ayuda al individuo a desembarazarse de complicaciones emocionales inutiles y a exponer con claridad sus problemas.
- b) Tambien a obtener un mayor grado de satisfaccion, colaborando facilmente con sus companeros y personal al que tiene que tratar.
- c) La entrevista es tambien importante para el adiestramiento de los administradores, por ser necesario escuchar con cuidado lo que dicen los otros.

- d) La entrevista en una fuente de información de gran valor objetivo para la administración. (39)

Según Mayo, los resultados de las investigaciones arrojaron algunas conclusiones. La importancia capital a la organización: se comprobó que la gente tenía rencores contra la organización y los supervisores, y estos estados de ánimo ejercen una influencia decisiva en la productividad. La entrevista ayuda a detectar causas de descontento que en ocasiones tenían que ver con su carácter, relaciones familiares y otras circunstancias, además esto hacía que el sujeto descargara emocionalmente esas tensiones, o sea, que funcionaba terapéuticamente: se concluyó también que junto a los sentimientos hay actitudes grupales (40).

(39) Ibidem.

(40) Ibidem.

En una tercera etapa, Elton Mayo realizo un experimento en 1931, para observar las variaciones de la productividad con relacion a los incentivos economicos, basandose en las relaciones formales o informales, demostrando que no era la accion de los individuos la que hacia bajar la produccion, sino la actitud del grupo social espontaneo. (41).

Para Mayo el grupo informal comprende las relaciones espontaneas en base a la simpatia, la amistad, la comunidad de intereses y los rasgos comunes de caracter. Los grupos formales incluyen al personal y sus relaciones de esta naturaleza.

El primero tiene a menudo mas influencia sobre la productividad que la organizacion ademas que este tipo de grupos puede entrar en oposicion con la organizacion formal y que

(41) Hernandez Rodriguez, S. y Ballesteros, N. Op. cit. p. 160 y ss.

cuando la organización logra atraer a algunos grupos informales. estos ayudan a la administración a cumplir sus objetivos. Concluye que en todo esto el dinero no tiene importancia muy relevante como factor motivacional, es decir, que no es muy cierta la afirmación de que el hombre solo trabaja por dinero .
(42)

(42) Ibidem.

1.2 PRINCIPALES APORTACIONES.

Se puede afirmar que son tres las aportaciones principales de Elton Mayo y su grupo:

1. La diferenciación del trabajo como la actividad social más relevante del hombre.
2. La importancia de la psicología y la fisiología del del trabajo como factores importantes para mejorar la situación concreta del trabajador, reducir esfuerzos y mejorar su clima de trabajo.
3. El reconocimiento de que la actividad humana dentro de la empresa. se expresa no en forma individual. sino a través del grupo. sus relaciones entre ellos y con la organización.

Entre las principales limitaciones de esta escuela se señalan la falta de visión para situar la organización dentro de su contexto y el no reconocer la clásica contradicción entre los intereses de la dirección y los trabajadores.

Dentro de este movimiento de ideas, con posterior a Elton Mayo las investigaciones continuaron, surgiendo otras teorías entre las que destacan la corriente motivacional, referida sobre todo a la psicología conductista. Entre los trabajos que destacan encontramos son los estudios sobre la motivación de Abraham Maslow publicados en 1943 su Teoría sobre la Motivación Humana, en la que sostiene que las necesidades son el motor del hombre (43).

Más adelante, surgió como una síntesis de la Teoría Clásica y de la escuela de las relaciones humanas lo que se ha

(43) Cf. George, Claude S. Op. cit. p. 152-157.

denominado como escuela moderna y que no significa otra cosa
sino que el retoma lo mejor de ambas corrientes (44).

(44) Montara, Vittorio. Op. Cit. p. 20

d. El Modelo Ideal de Burocracia de Max Weber.

Dentro de la evolución de las ideas en torno al fenómeno administrativo, existe otra corriente que no obstante las críticas que ha recibido y que no logró constituirse como una tendencia general en el desarrollo de la Ciencia de la Administración, sino más bien en el ámbito de la Sociología y la Ciencia Política, representa una importante experiencia al respecto, siendo esta la razón por la que consideramos relevante, en el contexto del presente trabajo, enunciar los principios más sobresalientes del Modelo Ideal de burocracia sostenido por el sociólogo alemán Max Weber.

Esta teoría, orientada más bien a cuestiones de tipo filosófico, aborda criterios y conceptos alrededor de las estructura jerárquica y los sistemas de autoridad, como características fundamentales del modelo administrativo que este

autor genómico como de tipo burocrático. Antes de pasar a la descripción del referido modelo, tomando al autor Reinhard Bendt: nos referiremos a las circunstancias que favorecieron la aparición de una burocracia en Europa Occidental:

"Primera. El desarrollo de una economía monetaria determinó las características de la administración del gobierno. Las organizaciones burocráticas habían surgido en muchas civilizaciones diferentes: en el antiguo Egipto, en la China con posterioridad a la declinación del feudalismo, en los Imperios Romano y Bizantino, y en otras partes. Sin embargo, en la medida que tales organizaciones remuneraron a sus funcionarios en especie y no en dinero, los funcionarios intentaron apropiarse las fuentes de ingreso como su posesión privada, y usarla consiguientemente. Esta tendencia, conduce a la

descentralización de la autoridad y desvía de una organización burocrática del gobierno. Inversamente, la burocratización presupone la existencia de un ingreso fijo para el mantenimiento del aparato administrativo, lo cual significa, al nivel del gobierno, la existencia correlativa de un sistema estable de tributación.

"Segundo: El desarrollo de una burocracia racionalmente orientada y responsable resulto alentado por la expansión, en sentido cuantitativo y cualitativo, de las tareas administrativas. En realidad históricamente esas tareas fueron de diversa índole. En el Antiguo Egipto, la necesidad de regular colectivamente los canales tuvo por efecto la expansión mencionada; una causa más frecuente fue la creación de un ejército estable y el correspondiente desarrollo de las finanzas

publicas. En las circunstancias modernas, la burocratización surgió como resultado de aspiraciones culturales crecientes. entre ellas, la demanda de pacificación interna y de diversos servicios sociales. o como fruto de innovaciones técnicas aparecidas especialmente en los campos de transporte y las comunicaciones."

Tercera: La administración burocrática es técnicamente superior a todos los otros métodos administrativos propuestos. Esto alienta la expansión de la burocracia y de las tareas burocráticas, donde quiera que los medios de administración se concentran en manos de la autoridad central. Dicha concentración es correlativa, a su vez, con la nivelación de las diferencias sociales y

economicas. en la medida que estas inciden sobre la administracion de gobierno.

Cuarta. Al aumentar la complejidad estructural de la sociedad hubo de producirse necesariamente un aumento de complejidad funcional de la misma. Si del nivel de la sociedad pasamos al del Estado, logicamente un aumento de volumen del aparato estatal tuvo que originar un cambio en su estructura y en sus funciones. Al hacerse mas complejas estas, se produjo, dentro del Estado, la necesidad de la existencia de un aparato con determinadas caracteristicas, entre las cuales se pueden mencionar las siguientes: la tramitacion por medio de expedientes, la especificacion de las funciones, su correlativa especializacion, la lealtad, por parte de sus miembros, a la organizacion, como consecuencia de la seguridad en el empleo. lo que dio lugar a que en vez

del aparato de funcionarios del Estado Patrimonial
apareció la forma de dominación burocrática. (45)

Igualmente, es importante precisar previamente los
conceptos de poder, legitimidad, autoridad y formas de
dominación de este autor. Según Weber se debe distinguir
entre el poder que consiste en: la habilidad para inducir a los
demás a la aceptación de las ordenes; la legitimidad que
consiste en la aceptación del ejercicio del poder porque está de
acuerdo con los valores sostenidos por los sujetos; y la
autoridad que se forma de la combinación del poder y de la
legitimidad, esto es, el poder es visto como legítimo.
Considera que los hombres que detentan el poder pretenden que su
posición sea legítima y que los privilegios de que gozan son
merecidos, y que la situación de los dominados no es sino la

(45) Azuara Leandro. op. cit. p.p. 236 - 290.

realización del destino justo que les tocó en suerte. Para él, hay tres tipos de dominación en la que descansa el fundamento de la legitimación de quien ejerce la autoridad para justificar su poder de mando: la dominación legal, la tradicional y la carismática. La dominación legal se presenta cuando existe un sistema de reglas abstractas que es aplicado tanto judicial como administrativamente de acuerdo con un conjunto de principios que se consideran válidos por los miembros de una comunidad históricamente existente. La dominación tradicional presenta características que nos permite distinguirla de la dominación legal, que tiene un carácter racional y de la dominación carismática que se basa en la atribución a un individuo de cualidades extraordinarias por parte de los sometidos a esa dominación. En cuanto a la dominación carismática, distinta de las otras, el poder de mando puede ser ejercido por un líder cuya cualidad carismática tiene un carácter extraordinario, la cual tiene origen mágico, ya se trate de profetas, hechiceros,

enviados de Dios o caudillos militares. La forma de acuerdo con la cual se valore objetivamente dicha cualidad carismática, de naturaleza sobrenatural o sobrehumana, sea desde el punto de vista ético o estético es indiferente en lo que se refiere al carisma. lo verdaderamente importante es la valoración que hacen de dicha cualidad los sometidos a la dominación carismática que son los seguidores del líder o adeptos. (46)

El objeto de estudio del estructuralismo, depende del grupo y actividad que desarrollo este. Siendo la burocracia una institución surgida desde la época del antiguo Egipto, pero influenciada por la actividad económica, practicada por toda sociedad que se encarga de asignarle los recursos necesarios a sus servidores y con una presencia en aumento a través de la historia de la humanidad. (47)

(46) Ibidem. p.p. 229 - 232.

(47) Ibidem.

Inspirado en la realidad histórica Weber no encuentra un resultado que demuestre la adaptación y funcionamiento de las características enunciadas anteriormente dentro del fenómeno de la burocracia: elaborando por ello un modelo surgido de construcciones lógicas producto del mundo real. El modelo Ideal de Burocracia, es según Weber la esencia misma de la organización moderna es decir, de aquellas organizaciones que caracterizan la sociedad actual industrializada y racional. Sus características, además de las estructurales ya identificadas son:

- a) Los miembros son libres en el plano personal y sujetos a la autoridad solo por aquello que se refiere al desarrollo y desenvolvimiento de sus competencias oficiales impersonales.

- B) Cada oficio tiene una esfera de competencia claramente definida sujeta a normas.
- C) Los cargos-oficios son cubiertos por personas ligadas a la organización dentro de una libre relación contractual.
- d) Los candidatos son electos según su competencia técnica: tal competencia se manifiesta en el conocimiento de normas ya sean de naturaleza jurídica o técnica.
- e) Los miembros de la organización son remunerados mediante salarios monetarios fijos y el desarrollo de sus tareas, constituye sus principales ocupaciones.

- f) Las tareas (u oficios), están ordenados en una "cartera". La promoción se obtiene por meritos o por antigüedad, o por efecto de una combinación de estos dos criterios.
- g) Existe una separación entre la esfera privada y la esfera organizativa del individuo: el miembro de la organización no "posee" su cargo y existe una clara separación entre aquello que pertenece a la organización.
- h) El miembro de la organización está sujeto a una rigida disciplina y a un control completo para aquello que atiende al desenvolvimiento de sus deberes.
- i) Por ultimo, el miembro de la organización obra,

actua o bien procede de modo impersonal y desapasionado. sin permitir que los sentimientos y los vinculos influyan en su trabajo (48).

Se puede decir que gran parte de la sociologia de Weber es la descripcion de un proceso evolutivo de la sociedad humana.

Este proceso es dominado por la burocratización y racionalidad. Los dos fenómenos están estrechamente conexos hasta llegar, de algun modo a tener el mismo significado. La racionalidad puede ser descrita sobre todo como un desarrollo cualitativo y cuantitativo, en el sentido de la extension y de la interconexión del patrimonio cultural de la humanidad, y la representacion mental cognocitiva y de las relaciones de estas con los significados de la existencia y de la acción. La

(48) Mortara Vittorio. op. cit. 221 -222.

racionalidad, así vista, parece referirse al inicio de las actividades mentales (49).

El fenómeno burocrático constituye, de esta manera, uno de los problemas claves de la Sociología y de la Ciencia Política Moderna. La brillante descripción que Max Weber hace de tipo ideal de burocracia, hace cerca de 50 años sobre el sugestivo análisis del desarrollo histórico, parecen haber preparado perfectamente el terreno para una sociología de la burocracia depurada de cualquier juicio de valor (50).

Los autores contemporáneos han manifestado algunas contradicciones en relación con el fenómeno burocrático expuesto por Max Weber, ya que algunos consideran que el desarrollo de

(49) Maranini Paulo. Il Fenomeno Burocratico. Il Significato della Burocrazia nel Organizzazioni Moderne. Introduzione. Editorial Etas. Milan. Italia. 1978. p. 1.
 (50) Michel Crozier. Il Fenomeno Burocratico. Il Significato della Burocrazia Nelle Organizzazioni Moderne. Edit. Etas. Milan. Italia 1978. p. 199.

las organizaciones burocráticas corresponden a la introducción de la racionalidad en el mundo moderno y que por este motivo la burocracia es intrínsecamente superior a todas las otras posibles formas organizativas, mientras que otros afirman que las organizaciones son como una especie de Leviatán mediante el cual se preparó la reducción en la esclavitud de la especie numana. Estas posiciones ambiguas en el pensamiento occidental del fenómeno burocrático han paralizado hasta ahora el desarrollo de cualquier análisis positivo en la teoría Weberiana. March y Simon han sostenido que el pensamiento de Max Weber sobre la burocracia corresponde en el fondo a una ilusión racionalista de la primera época de la organización científica del trabajo (51).

(51) Ibidem. p. 198.

CAPITULO III. TENDENCIAS CONTEMPORANEAS DE LA ADMINISTRACION

Ante la gran inquietud de los estudiosos de los fenomenos administrativos, en la segunda mitad del presente siglo fué surgiendo una gran cantidad de literatura organizativa que comenzo a tomar como punto de partida criterios más avanzados a los analizados por la escuela moderna, criterios que comenzaron a dejar de lado las concepciones tradicionales para abordar en base a un lenguaje nuevo y más preciso diferentes enfoques sobre las organizaciones, retomando los principios de eficacia y racionalidad sobre la del uso de técnicas matemáticas avanzadas en la solución de los problemas organizativos. De esta manera, los estudios contemporáneos se encaminan sobre una nueva perspectiva teórica denominada Teoría de las Decisiones, que desemboca mas tarde en otra mas compleja y aún en uso denominada Perspectiva Sistémica o también conocida como Teoría General de Sistemas, para últimamente dar lugar a la llamada Administración por Objetivos.

a. Teoría de las Decisiones.

Esta escuela que tiene en Herbert Simon su principal exponente con la obra El Comportamiento Administrativo, sostiene que las organizaciones sirven para realizar fines, que pueden ser muy diversos, pero que antes que nada las organizaciones deben coordinar la actividad humana y esto sólo se hace a través de decisiones organizativas; en consecuencia, el objetivo fundamental de una organización es mejorar sus decisiones (1).

En su obra, Simon asegura que la actividad organizativa puede reducirse en su totalidad a un sistema complejo de decisiones. Que toda la enorme gama de comportamientos que se tienen al interior de la organización, ya sea de los dirigentes al mas alto nivel hasta llegar a los ejecutores de rango mas

(1) Mortara, Vittorio, op cit p. 192.

humilde, se puede resumir en un solo término: decidir. (2)

Sostiene también Simon que en una organización hay varios tiempos de decisiones y que van formando una cadena de valores-hechos, clasificando las decisiones de manera directa a los fines mismos de la organización o a los medios empleados para realizar estos, utilizando un esquema gradual y jerárquico estrechamente ligado al nivel del cual viene tomada la decisión, apoyándose en una programación para esta clasificación de decisiones, las cuales igualmente pueden ser de carácter previsible o imprevisible, concluyendo que los miembros de la organización deben estar preparados para tomar las decisiones adecuadas y por ello la organización resulta un instrumento para mejorar las decisiones. (3)

Este es un enfoque que deriva de la ciencia económica y de las matemáticas, y ha ido teniendo un mayor uso en las áreas

(2) Simon A. Herbert. Il Comportamento Administrativo.
Edit. Il Mulino, Bologna, Italia, 1978.

(3) Ibidem.

empresariales al ampliar en la práctica el análisis de alternativas y escoger la mejor como curso de acción que se hace extensivo en todas las áreas de la estructura organizacional.

Resulta indudable que la gran evolución tecnológica y cibernética de las últimas décadas es un factor fundamental en la creación y vigencia de esta escuela, pues como lo afirma George S. Claude el desarrollo de la computadora ha tenido gran influencia para cambiar el enfoque administrativo en la toma de decisiones en cuanto a que ha hecho posible que el administrador tenga disponibles enormes cantidades de información sobre las operaciones tanto internas como externas de la empresa, y como resultado esta aprendiendo a sintetizar científicamente, interrelacionar y utilizar conocimientos de diversas fuentes en la forma de modelos cuantitativos. La programación lineal y no lineal, la programación de dígitos, la programación dinámica, son ejemplos de los métodos utilizados actualmente. Al

estudiante de la Historia de la Administración la importancia del uso de modelos y otras técnicas cuantitativas es el reconocimiento del impacto que estos nuevos enfoques han tenido en el proceso administrativo. Aquí vemos otro refinamiento en la administración, particularmente con respecto a la toma de decisiones, que ha resultado de la aplicación gradual de las técnicas y teorías cuantitativas desarrolladas desde que Taylor insistió en la ciencia en lugar de la institución. (4)

(4) Claude S. George. Op.cit. p.177.

o. Teoría General de Sistemas

La Teoría General de Sistemas surge como un conjunto integrado de conocimientos teóricos y principios metodológicos, que del campo de las ciencias naturales fue transferido en forma acelerada al ámbito de las ciencias sociales y de la administración, durante las últimas cuatro décadas.

El concepto de sistema, actualmente de moda, se define como un conjunto de partes o unidades con nexos entre sí, con relaciones específicas y previsibles, que si bien no son necesariamente simples, interaccionan entre sí. De acuerdo con esta definición, son sistemas: el universo, las galaxias, los sistemas planetarios, el sistema planeta-satélites, y así hasta descender a la molécula y al átomo. En particular son sistemas todos los seres vivos y los hombres, que se componen de una serie de sistemas de orden inferior y al mismo tiempo en una complicadísima y compleja gama de otros sistemas que va de

grupos primarios de varios tipos, a las organizaciones, a las naciones, etc. (5). Este concepto, se ha ido incorporando al lenguaje propio de los estudiosos de las Ciencias Sociales y Administración, a partir del siglo pasado, pero ha sido hasta hace relativamente pocos años, que científicos sociales como David Easton, Talcott Parsons, Karl W. Deustsch y especialmente Ludwig Von Bertalanffy empezaron a tomar prestado el concepto de sistema de las Ciencias Naturales.

Destacan en este campo los trabajos de Bertalanffy por la acepción moderna y el desarrollo de su enfoque de sistemas. Este biólogo alemán elaboró desde 1924 una teoría que más tarde sería definida como la Teoría General de Sistemas con la publicación en 1947 de su obra fundamental titulada justamente Teoría General de Sistemas. (6).

(5) Mortara, Vittorio. op. cit. p.p. 208-9.
 (6) Muñoz Garduño, Jaime. Introducción a la Administración: Enfoque Histórico. Edit. Diana. México, 1986, p. 154.

Para Bertalanffy el sistema en su forma mas simple es el conjunto de unidades (u objetos) entre los cuales existen relaciones. Asi, un sistema esta compuesto por dos elementos criticos: las unidades y su interrelación. El sistema se caracteriza por determinados parámetros que son:

- 1.- Entrada o insumo.- Es la fuerza de arranque o de partida, del sistema que suministra material o energia para la operación del mismo (INPUT);
- 2.- Salida o producto o resultados (OUTPUT) es la finalidad para la cual se reunieron objetos y relaciones del sistema. Los resultados de un proceso son las salidas.
- 3.- Proceso o procesador o transformador (Throughput). Es el fenómeno que produce, es el mecanismo de conversión de las entradas en salidas por resultados; y,
- 4.- Retroacción o retroalimentación (Feed back). Alimentación de retorno es la función de subsistema que tiene como mira comparar la salida con un criterio o

patron previamente establecido. (7).

Sostiene el propio Bertalanffy que un sistema también puede definirse como el conjunto de componentes que se desempeñan para obtener un objetivo según un plan determinado. Es un todo organizado o complejo; un conjunto o combinaciones de elementos que forman un todo y que están dinámicamente interrelacionados (8). Los elementos del sistema forman parte de su plan procesador que busca alcanzar determinadas metas comunes a través de manipular los datos de insumo. El objetivo final es obtener la información dentro de los tiempos establecidos. Entre sus características, existe otra de vital importancia para la justificación de un sistema: la presencia de relaciones existentes entre dos entidades y entre todas las entidades y sus atributos. Al estudiar un sistema, se puede escoger entre centrar la atención en comportamiento detallado de un sistema como un todo.

(7) Ibidem. p.154.

(8) Bertalanffy, L.V. Teoría General de los Sistemas. Edit. F.C.E., México, D.F., 1976 en general los capítulos I y II, particularmente p.p. 50-53.

El autor alemán después de mucho tiempo en que se dedicó a estudiar a profundidad el tema, "comprobo" que muchos principios y conclusiones de algunas ciencias tienen validez para otras ciencias cuando tratan de objetos que pueden ser considerados como sistemas, sean estos físicos, químicos, sociales, etc. y que la Teoría General de los Sistemas ha integrado a su área de influencia los siguientes supuestos:

1. Existe una nítida tendencia hacia la integración de las diversas Ciencias Naturales y Sociales;
2. Esa integración parece orientarse hacia una teoría de los sistemas.
3. Esa teoría de los sistemas puede ser una manera de estudiar más ampliamente los campos no físicos del conocimiento científico, especialmente las Ciencias Sociales;
4. Esa Teoría de los Sistemas, al desarrollar principios unificadores que atraviesan verticalmente los universos

particulares de las diversas ciencias involucradas, nos aproxima al objetivo de la unidad de la ciencia; y,

5. Esto nos puede llevar a una integración muy necesaria en la educación científica. (9)

En el desarrollo del pensamiento administrativo, la Teoría General de Sistemas representa un proceso evolutivo que aun no es superado en nuestros días. Este proceso es señalado por los estudiosos Richard A. Johnson, Fremont E. Kast y James E. Rosenzweig, citados por Jaime Muñoz, en los siguientes términos:

1. La teoría de la Administración Científica utilizó el concepto de sistemas hombre-máquina, pero se limitó al nivel del trabajo fabril. Los grandes exponentes de la teoría tradicional se preocuparon por la productividad y por los procedimientos de trabajo que beneficiaran a

(9) Muñoz Garduño Jaime. op. cit. p. 155.

todos los interesados tales como los operarios, los jefes y los empresarios.

2. La Teoría de las Relaciones Humanas amplió el enfoque de unidad hombre-maquina extendiéndolo a las relaciones entre los distintos individuos dentro de la organización. La comprensión del efecto de las relaciones entre personas de la conducta del individuo y la de pequeños grupos provocó una profunda revisión de los criterios y técnicas gerenciales.

3. La teoría que concibe a la empresa como un sistema social la considera como un sistema de relaciones culturales, reconociendo la existencia tanto de una organización informal como de un sistema total integrado. La organización o la empresa esta sujeta a presión externa por parte del medio ambiente cultural, o sea que la empresa es considerada como parte integrante de un sistema más amplio.

4. Después de la segunda guerra mundial se intensificó la investigación operacional con miras a la solución de problemas grandes y complejos, con un gran número de variables, principalmente en la programación de la producción, operaciones de carga y descarga, tráfico, etc. La teoría de las "colas" fue profundizada y se formularon modelos capaces de representar una gran variedad de situaciones típicas de prestación de servicios en la que es necesario programar la cantidad óptima de servidores para una afluencia esperada de clientes.

5. Sin embargo, si esas técnicas científicas propiciaron la solución de muchos problemas complejos y con elevado número de variables, no bastan para analizar la organización empresarial. Por su naturaleza, tales técnicas deben estructurar los sistemas cuantificando

los elementos que los componen. (10)

La Teoría General de Sistemas también es conocida como prospectiva sistémica. No obstante que la mayoría de los especialistas en la materia utilizan el término Teoría General de Sistemas, autores como Mortara, Pratt y Azuara hacen alusión al término sistémico. Azuara utiliza la palabra sistémica en el estudio de los fenómenos sociales diciendo que:

Una característica de las concepciones sistémicas de la sociedad consiste en que el sistema social es considerado como un todo que tiene propiedades diversas de las propiedades que tienen los individuos aisladamente considerados y en este orden de ideas se habla, como características propias del sistema, de que: el sistema tiene funciones que cumplir, que el sistema se encuentra en equilibrio, que el sistema lleva a cabo procedimientos de ajuste de la conducta de

(10) Ibidem. p.p. 155 y 156.

sus integrantes, etc. (11)

Pratt Fairchild a su vez utiliza el término para identificar a una nueva rama de la Sociología, misma que denomino Sociología Sistemática (12). Mortara por su parte, utiliza la palabra sistemática en materia administrativa al hablar sobre las nuevas perspectivas en el estudio de la organización sobresaliendo lo referente a las decisiones y subsistemas, como instrumentos para el mejoramiento de las mismas. Este autor italiano, al respecto apunta que:

En la literatura organizativa contemporánea han surgido dos filones que son los más seguidos: la teoría de las decisiones y la perspectiva sistemática .

La Teoría General de Sistemas o perspectiva sistemática, ha sido influenciada de tiempo atrás en su estructura básica

- (11) Azuara Pérez, Leandro. Sociología. Ed. Porrúa - Primera edición. México, 1977. p. 93.
 (12) Pratt Fairchild, Henry. Diccionario de Sociología. Ed. F.C.E. Octava reimpresión. México, 1980. p. 277.

por las diversas técnicas matemáticas que en la actualidad son muy avanzadas y sirven para la solución de los problemas organizativos, sobre este concepto ya conocido en el área científica que es el sistema, pero con una tendencia y enfoque completamente novedoso, que domina la escena de la literatura organizativa desde su aparición en el año de 1964 hasta nuestros días (13). En el amplio campo de conocimiento de la ciencia matemática, existe una rama de estudio muy interesante conocida como Teoría de los Conjuntos, misma en la que se apoya el desarrollo de todo sistema y por ende, la perspectiva sistémica. La teoría de conjuntos señala que cada uno de los mismos en lo particular se estructura por un determinado número de elementos que a su vez, pueden representar X número de subconjunto. Todo esto, quedaría ejemplificado de la siguiente manera: supongamos que existe el conjunto A que forma al todo cuyos elementos son los numerales 1,2,3,4,5... y así hasta el

(13) Mortara Vittorio. op. cit.

infinito, siendo cada uno de los mismos un subconjunto de A, como podría ser el caso 1, 3 y 5 por enunciar algunos del amplio universo de que se encuentra formado A, donde los enunciados numerales se explicarían así: 1 es el subconjunto de A integrado por los elementos a, b y c., 2 es el subconjunto de A integrado por los elementos a, b y c., y 3 es el subconjunto de A integrado por los elementos a, b y c. (14).

Algunas acepciones sobre el sistema, partiendo de su concepción etimológica (AYN=CON e ISTEMI=COLOSO), son concebidas de la siguiente manera: "Conjunto de Principios verdaderos o falsos reunidos entre sí, de modo que formen un cuerpo de doctrina: el sistema de Descartes. Combinación de partes reunidas para obtener un resultado o formar un conjunto: sistema nervioso. Modo de organización: sistema de Taylor. Metodo de Clasificación fundado en ciertos caracteres: el sistema de

(14) Ludwig V. Bertalanffy. op. cit. p.p. 16 y 18.

Linneo. Modo de Gobierno: sistema constitucional". (15)

Los principales exponentes de la Teoría General de Sistemas afirman que para hacer el análisis de un sistema es preciso aplicar el método científico a los problemas que implican sistemas organizados, para darles la solución que mejor sirva a los objetivos, utilizando el concepto de análisis entendido como proceso por medio del cual se separa un problema o entidad en las partes que se constituye. El análisis de un sistema es definido como el estudio de los sistemas para distinguir sus componentes y elementos separadamente y en relación al todo. Para ejemplificar la Teoría de Sistemas aplicada a un caso concreto, exponemos el enfoque de un sistema social explicado por otro de sus precursores, David Eanston.

El sistema social, es un suprasistema dentro del cual

(15) ~~Diccionario Enciclopédico de todos los Conocimientos.~~
Pequeño Larousse en Color. Ed. Larousse, Barcelona.
España. 1987. T.Dos.p. 831.

interactúan todos los demás sistemas de las relaciones humanas. Dentro de este suprasistema se pueden identificar el sistema religioso, el sistema ético, el sistema cultural, el sistema político, etc. Uno de los más importantes es el político, que representa una especie de sistema amortiguador alrededor del cual se aglutinan todos los demás. Un resquebrajamiento en el sistema político, puede ser el catalizador de un derrumbe de todo el sistema social. Es un sistema abierto; vulnerable a las demandas que le presenta su medio ambiente y que debe darle respuesta y retroalimentarse para sobrevivir y desarrollarse.

Son tres los elementos principales del sistema político:

- 1.) La comunidad política, de la cual se originan las demandas y los apoyos;
- 2.) El régimen, que incluye las estructuras, los procedimientos y normas, por medio de los cuales los insumos políticos son transformados en productos; y,

3.) Las autoridades, que han sido investidas con responsabilidad y poderes. (16)

Es menester considerar que la Teoría General de Sistemas tiene un enfoque con dos vertientes: la tradicional y la moderna. Esta última, busca la integración sobre las organizaciones y cada una de éstas en lo particular, o sea hacia lo interno, esta conformada por subsistemas, siendo el administrativo el mas importante. El subsistema administrativo involucra a toda la organización, relacionándola con su medio, estableciendo los objetivos, desarrollando planes de integración, estrategia y operación, mediante el diseño de la estructura y el establecimiento de los procesos de control.

Como podemos observar, en el marco de esta teoría, las organizaciones estan compuestas por un conjunto de partes interdependientes, que tienen necesidad de supervivencia y

(16) Nast Fremont E. Administración en las Organizaciones. Un Enfoque de Sistemas. Edit. Mc Graw-Hill de Mexico. Edición 1980. p. 159.

adoptan una conducta y realizan acciones. Por ello, cada parte de la organización aporta algo al todo y recibe algo de él y el proceso por medio del cual las partes se relacionan, es el punto central de estudio de las mismas. Las organizaciones como sistemas se rigen por una serie de necesidades que deben satisfacer para sobrevivir. En este marco es necesario atribuir acciones tanto a las organizaciones como a sus miembros. La primera tarea consiste en determinar la naturaleza de las relaciones entre los diversos tipos de sistemas y subsistemas que operan al interno y al externo. Así, la Teoría General de Sistemas o Perspectiva Sistémica, puede ser aplicada a cualquier área del conocimiento científico.

Otros teóricos de la materia como Etzioni se han mostrado cautelosos en cuanto a explicar la conducta organizacional en función de las necesidades globales del sistema. (17)

(17) Etzioni, A. Organizaciones Modernas. Edit. UThera. México, 1979. p.p. 18-35

Si consideramos a las organizaciones como sistemas, es obvio que la sociedad es un conjunto de subsistemas de mayor o menor complejidad, y el funcionamiento de cada uno de ellos depende de su interacción con los demás; por ello, es posible estudiar, analizar e investigar los diferentes aspectos del todo social apoyándose en este enfoque metodológico para arribar a resultados más precisos.

En los estudios de la Administración Pública contemporáneos, un considerable número de autores parten de la perspectiva sistémica para su análisis, por considerarla un importante instrumento que permite identificar sus relaciones internas y sus interrelaciones con los otros subsistemas y con el suprasistema social.

En la actualidad, resulta indudable que el conocimiento

y uso de la teoría de los sistemas es indispensable para el administrador moderno, no solamente por el conocimiento histórico y teórico administrativo sino por las variantes y ventajas que implica este enfoque.

c. Administración por Objetivos

De origen más reciente dentro del pensamiento administrativo, aunque no con tanta explosión en su aplicación como la teoría de sistemas, la escuela de la Administración por Objetivos, tiene gran aplicación y es usada especialmente en algunos países de reciente desarrollo industrial como Japón.

La Administración por Objetivos, - mejor conocida como APO- según los autores Kast y Rosenzweig, intenta estructurar una relación organizacional - se refieren a la posibilidad de integrar los objetivos de grupos e individuales con los de las organizaciones - al incluir a todos los niveles de la administración en el proceso de fijación de objetivos. En estos programas cada administrador trabaja con subordinados para establecer objetivos y planes de acción específicos para su cumplimiento. (18)

(18) Kast, F.E. y Rosenzweig, J.E. op. cit. p. 202.

La filosofía de esta corriente de pensamiento administrativo se basa en que es un sistema participativo a todos los niveles de la empresa, incorporándolos en la determinación de los objetivos. Por ejemplo, en un sistema de administración tradicional, la persona que ostenta la jerarquía superior determina cuáles son los objetivos a alcanzar y los comunica a los niveles inferiores para que sean cumplidos. En cambio en la APD existe una comunicación en ambos sentidos, tanto de niveles superiores como inferiores, y a través de esta comunicación es como se determinan los objetivos. El objetivo estriba, no en que el personal trabaje más sino en que lo haga con mayor eficiencia, a partir de la noción de un compromiso, el cual adquieren los miembros de la organización con los objetivos de ésta al ser producto de un proceso participativo.

El primer paso de la APD consiste en definir en forma precisa los objetivos permanentes de una empresa, es decir,

trazar los lineamientos generales, para regir a la compañía. Una vez definidos los objetivos permanentes, los responsables de cada área deberán a su vez definir los objetivos permanentes. (19)

En la APD existen dos tipos de objetivos: Los permanentes, que son metas estáticas relativas a los grandes fines de empresa o filosofía de la misma. Estos constituyen las líneas generales de acción. Y los específicos que se refieren a metas más definidas. Este tipo de objetivos son los más significativos en esta teoría.

La aplicación de la APD puede ser más amplia; algunas organizaciones toman este método para evaluar a sus gerentes mientras que otras lo utilizan fundamentalmente con fines de planeación; y otros lo emplean como sistema general de administración. Enseguida expondremos algunos de los principios

(19) Koonstz, H. y O'Donnell, C. Curso de Administración Moderna, edit. MC. Graw Hill, Sexta edición, México, 1979, p.p. 183 y ss.

torales de esta escuela, no sin antes señalar que siguiendo a Sergio Hernández y Nicolás Ballesteros, el origen de la APO lo tenemos en la década de los cincuentas en que comenzó a difundirse siendo su precursor Peter Drucker, autor estadounidense que planteó esta teoría en su libro La Gerencia de las Empresas, en el cual refleja su gran experiencia práctica y filosófica de la Dirección (20). En esta obra establece que todas las acciones deben ser dirigidas por objetivos expresados en forma clara, es decir, que no se debe controlar por controlar sino que el control debe ser por objetivos. (21)

La importancia central de la APO es que la justificación del esfuerzo o del trabajo está en función del objetivo al que se pretenda llegar. El hecho de tener objetivos es vital en cualquier aspecto de la actividad humana, no sólo en la

(20) Ballesteros Indo, N. y Hernández y Rodríguez, S. op. cit. p. 281.
 (21) Drucker, P. en Ballesteros y Hernández. op. cit. p.p. 281 y 282.

administración. El carecer de objetivos es como navegar sin rumbo y aunque todos estamos de acuerdo en la importancia de tener objetivos, no todos lo practicamos. Existen empleados que trabajan en una empresa y no conocen el fin de la función.

Los objetivos o metas en la administración no son sólo las metas a las cuales se dirigen las actividades ni representan el punto final de la planeación, sino que constituyen a la vez el lugar hacia donde se encamina la organización, integración, dirección, liderazgo y control.

En la Administración Pública los objetivos apuntan hacia la satisfacción de las necesidades sociales, como la seguridad, la salud, la educación, el bienestar general, la justicia, etc. Este objetivo administrativo es una meta que se fija, que requiere un campo de acción definido y que sugiere la orientación para los esfuerzos de un dirigente. Los objetivos

aparecen como elementos dinámicos. inherentes en si mismos a la acción. Cuando son conocidos o definidos, ayudan a identificar lo que debe hacerse y reducen al mínimo los errores, desvíos o falsas interpretaciones. En este contexto, la principal necesidad de la mayoría de las organizaciones es la definición, con precisión y claridad de el o los objetivos principales hacia los cuales todos los miembros, sobre todo los directivos, están compelidos y motivados a dirigirse con la máxima velocidad y certeza.

La APD plantea que los objetivos básicos en la administración sean un pre-requisito para determinar cualquier acción, por lo cual deben ser definidos con claridad, y cuantificarlos; deben ser además realistas, a efecto de que aún con algún grado de dificultad, puedan lograrse. Igualmente, deben ser entendidos y conocidos por todos los miembros de la empresa afectada por ellos. (22)

(22) Koonstz, H. y O'Donnell. p.p. 183 y ss.

En la APO se establecen dos etapas: una en la que los resultados se buscan, se investigan, se discuten y se fijan, con las condiciones para que queden precisados; la otra en la que los objetivos ya fijados se van revisando dentro de su logro y de esa manera se va observando si deben ser reducidos, aumentados, conservados o mejorados. Un elemento fundamental es la precisión y, hasta donde sea posible, la cuantificación de los resultados que se esperan. (23)

Segun Behavioral, para lograr una administracion adecuada se deben seguir los siguientes pasos: I).- Fijar las áreas en las que se han de señalar los objetivos; no siendo práctico fijar resultados en todas las diversas áreas y someter al sistema de APO todos los fines que debe conseguir un Jefe. III).- Fijar las prioridades. Cuando se han determinado las áreas se deben establecer dentro de ellas las prioridades, esto es, jerarquizar los

(23) Ibidem. p.p. 180 -2.

diversos objetivos que dentro de cada una de estas áreas ha de alcanzarse. Estas prioridades tienen que escogerse de la misma manera que se escogieron las áreas; se trata de encontrar sub-áreas más concretas para que dentro de ellas se fijen los resultados, además, frente a cada sub-área se coloquen los beneficios que traerá y las dificultades que exigirán.

III).- Cuantificación. Es decir, que una vez establecidas las áreas concretas y sus prioridades, se fijará en cada una de ellas ratios e índices a partir de los cuales sea posible evaluar en qué medida o grado se alcanzan los objetivos o metas.

IV).- Cuantificación de los objetivos generales. La fijación de los objetivos generales encierra el problema de que difícilmente pueden precisarse por años, lo que puede dificultar también la evaluación; sin embargo, la fijación de un período de

5 años puede, y debe dividirse, en un periodo de un año. (24)

Cuando se va a introducir por primera vez la APO no debe hacerse en toda la organización de golpe; es preciso iniciar con un departamento como experimento piloto. tomando los objetivos a largo plazo - un año - y fijando los resultados cuantitativos de la manera más cuidadosa posible. La lista de objetivos no debe necesariamente reflejar todas las expectativas de la empresa.

Los objetivos deben fijarse por escrito, y en forma separada siempre deberá fijarse la fecha en la que los objetivos se deberán lograr puesto que la APO se realiza por años o por semestres; además de la fecha de terminación de un periodo, debemos fijar fechas de revisiones parciales en las que se supone que debe estar terminada alguna realización. Los objetivos deben ser específicos, claros y precisos para todos

(24) Behavioral A. Theory of the Firm. Edit. Prentice Hall, Inc. Englewood Cliffs, New Jersey. USA. 1963, p.p. 26-27.

los que van a participar en su realización, también deben ser pocos en número, sobre todo en los primeros periodos de aplicación de la administración por objetivos (25). Los objetivos fijados deben dejar siempre en mayor o menor grado, una decisión de los jefes inferiores. Una de las características de la APO es la de aumentar la delegación de funciones.

Además de los ya mencionados, otros autores que han tratado este tema son: George Odiorne, autor de Administración por Objetivos y Administración por Objetivos del Departamento de Personal, George L. Morrisey, quien escribió Administración por Objetivos y Resultados y Agustín Reyes Ponce, que sostiene que el término Administración por Objetivos es inapropiado. Por su parte, Ballesteros y Hernández afirman que la APO, más que un sistema nuevo de administrar, es una forma de pensar.

(25) Koonstz y O'Donnell. op. cit. p. 191

La Administración por Objetivos, como otras teorías, ofrecen un potencial para mejorar la actuación en general de la administración, sin embargo no ha sido considerado como un sistema ideal finalizando su análisis con un breve resumen de las ventajas que según los tratadistas de la materia presentan:

c.1. Ventajas de la Administración por Objetivos para la Organización

1. Se dirige a los logros y resultados y no a las actividades, ello ayuda a ubicar el problema de la evaluación.
2. Facilita la planeación y el control.
3. Hace más fácil la coordinación del esfuerzo.
4. Se conoce más fácilmente las necesidades del personal.
5. Incrementa el compromiso del personal con la organización para desarrollar sus funciones.

6. Se conocen mejor las deficiencias de la organización.

Para superiores o Jefes

1. Coadyuva en la motivación de los subordinados.
2. Permite tener una idea más clara sobre el comportamiento de los subordinados.
3. Se tiene bien definida la forma de asesorar al subordinado y se saben los elementos que deben proporcionarseles para el buen logro de sus objetivos.
4. Facilita la delegación de la autoridad.
5. Facilita la evaluación del personal.
6. Se enriquece sus ideas y conocimientos con las de los subordinados.

Para los subordinados

1. Les da autonomía para desenvolverse.
2. Claro conocimiento de lo que se espera de ellos.

3. Tienen elementos para evaluar su desarrollo.
4. Tienen bien definidas autoridad y responsabilidades.
5. El jefe tiene el compromiso de apoyarles y darles soporte.
6. Incrementa la satisfacción en el trabajo al permitir la participación y un vehiculo de expresión. (26)

En términos generales con la APO se esclarecen en alto grado las funciones normales de administración en el aspecto de planeación y control, se mejora la actuación individual ya que el personal tiene la libertad de actuación y desarrollo al no existir la obligación de cumplir al pie de la letra las instrucciones de sus supervisores. (27)

(26) Koonetz y O'Donnell. op. cit. p.p. 189 - 190. Kast y Rosenzweig, op. cit. p.p. 202 - 208.
(27) Odioro, G.S. Administración de Personal por Objetivos. Edit. Diana, primera edición, quinta impresión. Mexico, D.F., 1979. p.p. 97 - 99.

Es importante mencionar que la intención de Drucker no era precisamente descubrir una Teoría Administrativa nueva, sino solamente insistir en la necesidad de que al administrar se tuvieran presentes los objetivos. Su obra, más que un tratado teórico, pretendía ser un planteamiento sencillo de sus experiencias y consideraciones, dirigido a especialistas y estudiosos de la administración (28).

(28) Drucker, P. en Ballesteros y Hernández. op. cit. p. 281
- 282.

CAPITULO IV ADMINISTRACION PUBLICA Y DERECHOa. Conceptos Basicos: Administracion y Administracion Publica

El concepto de Administracion en la actualidad es empleado en diversas areas del saber con significados diferentes. En un sentido estricto, etimológicamente la palabra administracion es una conjunción de los vocablos latinos "ad" y "ministrare", que significan servir, dirigir o encauzar (1). Esta concepcion tiene una acepcion plural, puesto que la actividad realizada a traves de la Administracion tiende a proyectarse sobre varios e implica unidad de esfuerzos con la finalidad de lograr algo, de conquistar un objetivo común que justifique esa union de voluntades y realizaciones; el objetivo puede ser tan amplio como necesidades tenga el hombre.

(1) Cataldi, Giuseppe.- Op. cit. p. 25

El concepto de Administración, no obstante su acepción general, es variable de acuerdo con el criterio o disciplina que se aborde. Así, desde un punto de vista funcional, la administración implica el conjunto heterogéneo de principios y procedimientos, necesarios y suficientes, para hacer funcionar de algún modo cualquier tipo de organización humana; desde un criterio organizativo administrar es tomar en consideración las condiciones jurídicas, técnicas, económicas y sociológicas para la estructuración y el funcionamiento de cualquier forma de organización humana; en el campo jurídico es el conjunto de disposiciones y reglas para el buen funcionamiento de cualquier organización, y desde una perspectiva meramente técnica, administrar implica las condiciones óptimas de aprovechamiento de los medios e instrumentos de que se puede disponer en un momento dado (2).

(2) Mortara, Vitorio. Op. cit. p. 18.

La dificultad para precisar en un concepto unico la administracion deriva de sus propias características, al ser una actividad humana basada en determinados principios y procedimientos para organizar, la administracion es tomada y adecuada segun los distintos campos del conocimiento. Para la economia, la sociologia, la filosofia e inclusive la politica, administrar o administracion son conceptos que se ajustan a los fines y propositos que persiguen.

Arribar a un concepto globalizador de administracion, requiere considerar tanto el aspecto humano o de las organizaciones, los medios o recursos de que se dispone, las reglas, los procedimientos, y las formas, mediante las cuales se logra esa organizacion asi como las metas, propositos o finalidades que se persiguen al hacerlo.

De esta manera podemos definir la administracion como el

conjunto de principios a través de los cuales se organiza un complejo heterogeneo de personas y medios para alcanzar determinados objetivos comunes.

Definir la Administración Pública en un concepto único es igualmente una tarea nada sencilla, sobre todo si consideramos que es un concepto derivado de las ciencias sociales, sin principios inmutables, sujeto a cambios y en constante evolución. Como afirma Jiménez Castro, su cuerpo doctrinal esta sujeto a nuevas concepciones que provienen y estan influidas por diversos factores y por otras ciencias sociales, con y de las cuales interdepende (3). La Administración Pública, tiene sus orígenes en las mas remotas civilizaciones, significandose históricamente como indispensable al hombre en la organización de su vida social. Intentaremos encuadrarla en un concepto que describa y haga accesible su significado actual, utilizando un

(3) Jiménez Castro Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral. Fondo de Cultura Económica. 2a. Ed. México, 1975. p.143.

enfoque contemporaneo considerando los avances tecnologicos, la explosion demografica y en general la evolucion de la sociedad que obligan a este instrumento gubernamental a adecuarse y transformarse de manera paralela e inclusive, en algunos casos, a llevar la delantera frente a los problemas sociales.

La Administración Pública en nuestro tiempo representa un instrumento de organización y de cambio social. Para nadie es desconocido que referirse a la Administración Pública es referirse al gobierno, a una parte dinámica con la que está siempre en contacto, el gobierno en acción, como señalaba Woodrow Wilson en los primeros estudios científicos sobre ella (4), aquella organización que actúa en forma permanente sin descanso, sin horarios y que acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su muerte. Pero entender este concepto, esta institución fundamental del Estado moderno, precisa profundizar sobre su definición, elementos y trascendencia actual.

(4) Ibidem.

Al igual que el concepto de administración, definir la Administración Pública ha encontrado múltiples obstáculos y cada autor le ha dado su particular punto de vista. La Administración Pública tiene tantos matices como perspectivas se le quiera dar. Puede ser vista a través de la perspectiva jurídica, política, sociológica, burocrática, sobre la idea de productividad organizacional, de su finalidad, etc.; inclusive, como producto del Estado, la Administración Pública es objeto de análisis de todas las corrientes políticas o filosófico - políticas y económicas. Un ejemplo de ello es la consideración de que la Administración Pública es el medio a través del cual el Estado se relaciona con la sociedad civil, y que en el Estado capitalista esta forma de relación se realiza con fines de dominio. (5).

El Poder Ejecutivo, como supremo depositario de la Administración Pública, es el encargado de unir al Estado y la

(5) Acosta Romero Miguel. op. cit. p. 363.

sociedad y es el enlace mediante el cual la sociedad recibe el poder del Estado; la Administración Pública es la acción organizada e inmediata que el Estado utiliza para dominar y servir en última instancia a la sociedad civil.

En una postura más técnica, resaltando su papel en el campo económico se afirma que la Administración Pública es la instancia que concreta en la sociedad civil la proyección del Estado mediante actos concretos y además promueve la actividad económica y social para estimular el avance de las fuerzas productivas y el intercambio mercantil.

En el mismo orden de ideas se ha dicho también que la Administración Pública es la encargada de reproducir las condiciones y relaciones del modo de producción capitalista, de fomentar la actividad mercantil, de asegurar el orden público y la seguridad nacional, de conducir las relaciones exteriores, de

proteger mediante su política tutelar la fuerza de trabajo, de otorgar estímulos al capital privado, de regular los precios de las mercancías, en fin, de asegurar la expansión de la economía y garantizar la estabilidad política.

Independientemente de las diversas críticas, concepciones y significados que se le han dado a la Administración Pública, para un estudio concreto debemos tomar definiciones que contengan sus elementos esenciales, de tal forma que se logre captar a la Administración Pública como una realidad funcional y dinámica. Desde un punto de vista formal se le considera como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales, mientras que desde el criterio material es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los

particulares para asegurar la ejecución de su misión.

Ante la complejidad que plantea el conceptualizar a la Administración Pública, los autores de la materia señalan que puede ser entendida bajo dos puntos de vista: uno subjetivo y otro objetivo. En sentido subjetivo puede afirmarse que la Administración Pública es el conjunto de autoridades pertenecientes al orden administrativo y en cuanto desarrollen una función materialmente administrativa; mientras que, en sentido objetivo es el desarrollo mismo de la función administrativa por parte de dichas autoridades. Es decir, subjetivamente, por Administración Pública debemos entender los órganos estatales a los que se les atribuye la función administrativa como competencia característica y normal.

En un enfoque simplista la Administración Pública se entendería como un sinónimo del Poder Ejecutivo, uno de los

tres poderes en que se dividen o equilibran la casi totalidad de los estados modernos, siguiendo con la concepción clásica de la división de poderes de Montesquieu (6). Enseguida se exponen algunas de las concepciones más aceptadas de la Administración Pública.

Jiménez Castro conceptúa en su acepción tradicional a la Administración Pública como la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organizaciones que componen la rama ejecutiva del Gobierno y de los procedimientos que ellos aplican. (7)

Para Acosta Romero, la Administración Pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del poder ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente.

(6)

Ibidem

(7)

Jiménez de Castro W. op. cit

siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales, b) elementos patrimoniales, c) estructura jurídica y d) procedimientos técnicos. (8).

La Administración Pública es pues un conjunto de centros de función administrativa con la peculiaridad esencial de poseer la titularidad de un poder soberano frente a los particulares, limitado jurídicamente y fundado en el derecho objetivo.

En el criterio de estructura de órganos y unidades que dentro de un marco legal persiguen fines de interés general, el maestro Andrés Serra Rojas define la Administración Pública como una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para

(8) ~~Acosta Romero Miguel. op. cit. p.64~~

dar satisfacción a las necesidades generales de una nación. (9).

En general, la función de la Administración Pública es la de llevar a cabo concreta, continua y espontáneamente la ejecución de las leyes administrativas que encierra los fines de interés general; en otras palabras, esto significa mandar como autoridad y servir como administrador atendiendo, en el estricto marco de su competencia, las necesidades sociales a través de una organización adecuada y con una actividad cada vez más intensa y eficiente. Otros objetivos de la Administración Pública son:

1. El adecuado funcionamiento técnico de las entidades públicas que permitan la realización de los fines públicos.
2. La determinación del comportamiento de los agentes de la administración.

(9) Serra Rojas, Andrés. Op. cit. p. 81.

3. La definición del programa de la administración y enfocado al presupuesto.

4. La responsabilidad social de gobernantes y gobernados para lograr la integración y actuación de un todo orgánico de acuerdo a deberes y obligaciones, coordinados y ordenados en el propósito de una óptima convivencia.

5. La relación del administrador con los órganos que fijan la política general del país. (10).

En cuanto a su acción, la Administración Pública reviste varias formas; puede aludirse a la administración activa y a la administración contenciosa. La primera supone una organización encaminada a realizar, decidir y ejecutar en forma práctica y

(10) Ibidem. pp. 82-84.

concreta los fines de un Estado contenidos en la Legislación, es la típica función del Ejecutivo subordinada al orden jurídico. Mientras que la segunda supone la alteración de ese orden jurídico, sea por la propia administración lesionando el interés nacional, sea por su interrelación en el ámbito privado.

La Administración Pública también ha sido clasificada en directa e indirecta, siendo la primera la que se ejerce directamente por los órganos del Estado y se rige por las normas de derecho público; mientras que la segunda se ejerce por entes ya públicos o privados, y se regula por disposiciones de derecho privado.

Asimismo, puede revestir la forma de administración reglada o discrecional, siendo la primera aquella actividad subordinada totalmente a la ley siguiendo el principio del Estado de Derecho y el mandato que supone que el funcionario

solo puede realizar los actos previstos en la ley. En la discrecional la ley le otorga al funcionario un margen amplio para determinar las posibilidades de su actuacion.

La doctrina señala también la clasificación interna y externa, siendo la primera la realizada por sus propios organos y la segunda aquella realizada por terceros vinculados a la administracion, a través de los actos administrativos.

Finalmente se alude a la administracion consultiva manifestada en opiniones técnicas y de control, que se enfoca a comprobar la legitimidad de los actos que le concierne. (11)

De lo anterior puede deducirse la importancia de la Administracion Pública ya que en un Estado democratico, federal y representativo como el nuestro, esta institucion realiza sus fines y se justifica en una organizacion idonea, es decir, una

(11) Ibidem.

administración técnicamente eficiente, éticamente encauzada y apoyada en una definida y justa política social.

Para concluir con este punto, la Administración Pública como organización tiene una función específica: su actividad se encamina a la satisfacción de necesidades colectivas de manera regular y continua, principalmente en la forma de servicios públicos o mediante ordenes dirigidas a que se cumplan los fines del Estado. Las actividades públicas o funciones públicas son servicios de los cuales no puede prescindir una sociedad, tales como la educación, la salud, la seguridad pública, la defensa nacional, la justicia, etc., en síntesis, todos aquellos que tienden a lograr el bienestar común y la justicia social.

Tanto la Administración Pública como el servicio público constituyen el elemento substancial del Derecho Administrativo

actual, y por ello abundaremos mas adelante los aspectos mas relevantes de estos dos últimos, no sin antes referirnos aunque de manera somera al Estado y sus funciones básicas, toda vez que la Administración Pública es identificada con uno de los tres poderes que lo forman, ademas de ser el instrumento gubernativo de la acción de este ente juridico-social.

b. El Estado

El Estado identifica una comunidad de individuos estacionada en un territorio determinado y en un momento dado, ordenados bajo un régimen jurídico. Es una institución, es decir, una organización con existencia propia que independientemente de los individuos que lo componen persigue finalidades e intereses unitarios y distintos a los intereses particulares de aquellos. Además posee un ordenamiento jurídico que es obligatorio para todos los que pertenecen a la organización y que se aplica coercitivamente. El autor italiano Aldo Sandulli lo define como una institución política organizada de acuerdo con un ordenamiento jurídico original y soberano, constituida por un pueblo establecido sobre un territorio y con un gobierno. (12).

(12) Sandulli Aldo. Manuale di Diritto Administrativo. Edit. Eugenio Jovene. 12a. Edición. Naples, Italia. 1980.

Muy parecido al concepto anterior y aportando algunas características esenciales, Miguel Acosta Romero define al Estado como la organización política soberana de una sociedad humana, establecida sobre un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas. (13). De esta definición se desprenden cinco elementos esenciales: la existencia de una determinada sociedad humana; una realidad físico-geográfica o el territorio donde se encuentra establecida la población; un sistema jurídico que da orden y permite la convivencia social; la soberanía que implica en grado superlativo los atributos de independencia y autodeterminación, y finalmente, el gobierno que la administra y dirige su destino.

El tratadista Cino Vitta, sostiene que el concepto de Estado presupone el de sociedad, pues siguiendo el viejo

(13) ~~Acosta Romero, Miguel. Op. cit. p. 38.~~

principio aristotélico, el hombre no nace ni puede vivir aislado sino solamente en sociedad, en interdependencia de la vida de uno y con las otras, produciendo relaciones mutuas entre las personas que se encuentran en contacto mutuo. Por ello el Estado es un pueblo políticamente ordenado, subordinado a un único poder de imperio, que surge en vista de la necesidad de cumplir con algunas funciones sociales, destacando la de mantener ileso a la población en su complejidad y defender las instituciones fundamentales sobre las cuales el mismo pueblo se basa en un determinado momento histórico, procurando con actividades concretas enfrentar las necesidades públicas, siendo la más esencial de las actividades del Estado defenderse asimismo, identificando para tal fin 3 funciones: la administrativa, la judicial y la legislativa. (14).

(12) Vita Cino, Diretto Amministrativo. Volumen I, Edit. Unione Tipografico-Editrinia Torines. Torino. Italia 1962. p.p. 2 y 3.

Por su parte los autores Landi y Potenza, en el mismo sentido aseguran que el Estado como comunidad humana establecida sobre un territorio y ordenada segun ciertas normas es una institucion, es decir, una organizacion con existencia propia que absorbe y unifica los elementos que la componen; que es dependiente de los individuos que son parte de el y que tienen relaciones entre ellos mismos, que persigue finalidades e intereses unitarios distintos a los individuales de cada uno de sus componentes y que tiene un ordenamiento resultado de normas propias al interes de la institucion obligatorias para los sujetos que a el pertenecen. Agrega que el poder del Estado se manifiesta de varios modos llamados poderes o funciones del Estado confiados a organos diversos, siendo la accion del Estado el resultado de la accion coordinada de varios organos, en un sistema de reciproco control que constituye la garantia fundamental de la libertad. Asi, siguiendo el principio de la division de poderes sostenido con Montesquieu distingue los tres

poderes, el legislativo con el cual el Estado constituye su propio ordenamiento jurídico, el judicial con el cual el Estado provee la tutela y aplicación del ordenamiento jurídico a los casos concretos, y el ejecutivo, que con el ordenamiento jurídico, persigue los propios fines concretos. (15).

El Estado, como toda organización humana tiene fines y para lograrlos, según hemos observado, requiere de actividades o funciones concretas que se realizan a través de órganos que proceden de poderes específicos. Enseguida abordaremos con más detalle estas funciones estatales.

(15) Landi Guido y Potenza Giuseppe.
Amministrativo. Giufre editore.
Italia, 1982.

Manuel di Diritto
7a. edición, Milan.

c. Las Funciones del Estado

De acuerdo con la doctrina constitucional, que parte de la teoría de Montesquieu sobre la división de poderes que ha sido aceptada por la mayoría de los estados contemporáneos, el supremo poder que compete a esta organización llamada Estado se divide para su ejercicio en tres: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. A cada uno de estos poderes corresponde una función: la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Estas pueden analizarse desde un punto de vista formal, a partir de los órganos constitucionalmente creados para ello, o bien, desde un punto de vista material, prescindiendo de su autor, por el objeto o materia que desarrollan.

La función legislativa desde el criterio formal es la que lleva a cabo el Poder Legislativo compuesto por los órganos que integran el Congreso de la Unión: Cámara de Senadores y Cámara de Diputados, mientras que desde el criterio material, es toda aquella que crea un acto jurídico abstracto y de efectos generales identificado como la ley.

La función jurisdiccional en el sentido formal esta a cargo del Poder Judicial compuesto por los organos que constitucionalmente lo forman: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios y Juzgados de Distrito. En el aspecto material, es aquella que tiene a su cargo dirimir los conflictos de interés con la finalidad de mantener el orden social y el estado de derecho, mediante una resolución de carácter particular o sentencia.

En cuanto a la función administrativa, por ser un aspecto esencial el objeto de este trabajo, tendrá un examen detallado, no sin antes señalar la existencia de un primer criterio simplista que la identifica, por exclusión, como toda aquella función que no es desarrollada ni por el Poder Legislativo ni por el Poder Judicial.

Sobre el tema de las tres funciones del Estado, normalmente coinciden el aspecto formal y el material correspondiendo a cada una de ellas los tres poderes en el mismo

orden. Sin embargo en ocasiones no existe esa coincidencia y encontramos funciones que materialmente son administrativas o judiciales y son atribuidas al Poder Legislativo; de la misma manera que los otros dos poderes pueden desarrollar entre sus funciones algunas que intrínsecamente no deberían corresponderles si se mantuviera la coincidencia entre los criterios formal y material. Y precisamente esta circunstancia es la que hace necesaria la adopción de dichos puntos de vista para apreciar realmente las funciones del Estado, pues la eficacia y proyección de estas en la práctica se regulan por ambos aspectos: por el órgano que la realiza y por el contenido que implica la función. La regla general es que coincidan ambos criterios y solo para que un poder realice funciones cuya naturaleza sea diferente en substancia de las que normalmente le son atribuidas, debe existir una excepción expresa en el texto constitucional.

Volviendo al estudio de la función administrativa y siguiendo los dos criterios señalados, desde la perspectiva formal se define como la actividad desarrollada por los órganos que constitucionalmente integran el Poder Ejecutivo, y que en su conjunto conforman, como se verá en el siguiente punto de este capítulo, lo que se denomina Administración Pública Federal.

Sin embargo, para el criterio material no resulta tan fácil precisar la naturaleza de los actos administrativos que este poder estatal produce, si no consideramos otros elementos que determinen su carácter formal.

Ante la complejidad de esta función y su dificultad para definirla, algunos tratadistas en la materia, que no han podido arribar a un punto de vista común y a una definición unitaria, abordan el tema definiendolos bajo tres criterios: a) según la finalidad que el Estado persigue al realizarla, b) por la actitud especial que el Estado adopta al realizarla, y c) por

los efectos jurídicos que producen los actos derivados de esta función. (16).

En el primer grupo encontramos autores como Berthelemy que define la función administrativa como toda actividad del Poder Ejecutivo encaminada a la ejecución de la ley. Esta definición, que únicamente hace alusión al aspecto formal ya señalado, resulta limitada al circunscribir la función administrativa a la sola ejecución de las disposiciones emanadas del Poder Legislativo.

Maurice Hauriou afirma que la función administrativa tiene por objeto manejar los asuntos corrientes del público en lo que atañe a la ejecución de las leyes de derecho público y a la satisfacción de los intereses generales, haciendo todo esto por medios de policía y por la organización de servicios

públicos en los límites del poder político que ha asumido la empresa de la gestión administrativa. En esta definición se aprecia en fin, los medios con que la realiza y los límites que la determinan.

Otto Mayer, de manera general, señala que la administración es la actividad del Estado para la realización de un fin y bajo un orden jurídico.

G. Jellinek considera la administración como aquella que realiza actividades concretas obedeciendo al impulso dado por las reglas jurídicas. Dentro de esta corriente de opinión, el propio Gabino Fraga, define la función administrativa como aquella que tiende a la ejecución de la ley.

El segundo grupo se concreta con el autor francés Paul Laband, que afirma que la Administración Pública es la acción del Estado, diferenciándola de la función legislativa que

representa la voluntad y de la judicial que será el pensamiento del Estado. Es decir, para este autor la actividad administrativa representa el ser mismo del Estado, su manifestación real, concreta y directa. Señala también que el crear leyes o dictar sentencias no agota todas las funciones estatales, sino que éstas y aquéllas requieren de ejecución, siendo necesario brindar protección a la población que comprende el Estado, conservar el bienestar material y moral de sus integrantes, así como defender el territorio y su autonomía de acción, actividades estas que sólo pueden ser llevadas a cabo por una entidad ejecutiva: la Administración Pública. Esta definición, a pesar de que brinda un conocimiento más acertado sobre la administración, se basa más en elementos determinadamente subjetivos que en un análisis profundo.

En el tercer grupo, encontramos a los autores que tratan de diferenciar las funciones del Estado por los diversos efectos jurídicos que sus actos producen. Así, Leon Duguit señala que

la función administrativa esta caracterizada por el acto subjetivo y el acto condición; que el acto regla corresponde a la actividad legislativa, mientras que la función jurisdiccional se distingue por la naturaleza compleja del acto en que se manifiesta, pues tiende a resolver un conflicto de intereses. Gaston Jeze, en el mismo orden de ideas, dice que el acto creador de situaciones jurídicas generales es el contenido en la función legislativa; los actos creadores de situaciones jurídicas individuales y los que revisten de un status al individuo forman los actos administrativos, y los que comprueban una situación jurídica o un hecho forman la función jurisdiccional. Por último, Bonnard considera los actos legislativos y administrativos como aquellos encaminados a la elaboración y realización del orden jurídico, comprendiendo en los primeros los actos regla y en los segundos los actos condición y los subjetivos; mientras que la función

jurisdiccional es considerada anormal o especial debido a la situación conflictiva que resuelve. (17).

Tratando de encontrar una definición de función administrativa que comprenda los conceptos señalados, Gabino Fraga enumera los siguiente elementos o características de la misma:

1. Orden Jurídico. En cualquier definición que se haga, es necesario señalar este elemento pues sin él dejaríamos a un lado el Estado de Derecho así como el sistema jurídico a que esta sometido.
2. Individualización de los efectos que producen sus actos. Este es quizás el más característico de los elementos de la función administrativa, pues al ejecutar la ley,

(17) Ibidem.

afecta la esfera jurídica de aquellos a quienes va dirigida o bien de aquellos que entran en su hipótesis: en otras palabras, la ejecución implica la realización de los actos necesarios para concretar y hacer más efectiva en casos determinados la norma legal.

3. Realización de actos materiales diversos. Además de ejecutar la ley y determinar situaciones concretas, el Estado en su función administrativa, realiza una serie de actos materiales, necesarios y permanentes, que por su complejidad, organización, generalidad, etc., no pueden ser llevados a cabo por ninguna otra instancia que no sea la administrativa (los servicios públicos en toda su magnitud son el mejor ejemplo para este caso).

Con estos elementos, Gabino Fraga concluye que función administrativa es aquella que el Estado realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la realización de actos materiales o

de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales (18).

Por su parte, Andrés Serra Rojas señala como elementos esenciales de la función administrativa los siguientes:

1. Es una función del Estado subordinada a la ley, por la cual se crea una situación de derecho subjetivo que fija sus condiciones y límites y puede incluso revocarse.
2. La finalidad de la función se cumple con la actuación de la autoridad, que actúa de oficio y con iniciativa; no supone un conflicto preexistente, ni resuelve controversias.
3. Los límites de los efectos concretos (individuales o particulares) pone en relación la ley y la voluntad del funcionario.

(18) *Ibidem* p. 146.

4. La función administrativa implica, además, la realización de todos los actos materiales como antecedentes del acto jurídico o como medios necesarios que hacen posible el cumplimiento de la ejecución de la ley.

5. Se debe insistir en que la función administrativa tiene estas otras actividades: planear, organizar, aleccionar al personal, dirigir, coordinar, uniformar y hacer presupuestos (19).

En base al resumen de los conceptos vertidos, es posible precisar el contenido de la función administrativa del modo siguiente:

a) Es una de las funciones que corresponde al Estado y que se realiza bajo el orden jurídico.

(19) Serra Rojas, Andrés. op. cit. p. 94.

- b) Es la función característica que la doctrina y la legislación asignan por regla general al Poder Ejecutivo.
- c) Por excepción y en forma limitada, los otros poderes pueden realizar actos administrativos desde el punto de vista material. Esto responde a una necesidad lógica para mantener la independencia de cada poder.
- d) Los efectos que producen sus actos se reducen a casos concretos e individualizados.

Se concluye esta parte afirmando que a efecto de plasmar con objetividad sus acciones, el Estado lo hace a través de sus tres funciones básicas que son correlativas a los tres actos jurídicos en que se manifiestan y que corresponden a cada uno de los tres poderes que lo conforman: la ley, la sentencia y el acto administrativo.

Con la concepción del Estado, pasando por la división de poderes, hemos ubicado las tres funciones a través de las cuales se manifiesta y satisface los intereses y necesidades de su población por medio, básicamente, de la función administrativa, misma que es cumplida por los órganos o entidades estatales que se estructuran en esa organización fundamental de la vida moderna que es la Administración Pública.

Es importante señalar que no toda la actividad que realiza el Poder Ejecutivo es administrativa, ya que también realiza actos de gobierno de naturaleza jurídica diferente a los actos administrativos, que se caracterizan por ser aquellos de alta decisión e impulso político, orientados a asegurar la existencia del propio Estado así como a conducir su desarrollo de acuerdo con un determinado Programa Político, Económico y Social.

Esta actividad que realiza el Poder Ejecutivo es la que los autores denominan actos de gobierno que no debe entenderse como una cuarta categoría de función del Estado, en virtud de que es una actividad complementaria propia del órgano de gobierno. La doctrina francesa sostiene para diferenciar los actos propios de la función administrativa de los actos de gobierno que éstos últimos son aquéllos que no son susceptibles de recurso alguno ante los tribunales.

d. El Servicio Público.

Hablar del servicio público es referirse a una actividad técnica, directa o indirecta, de la Administración Pública, que ha sido creada y concretada para asegurar de una manera regular, permanente, continua y sin propósitos de lucro, la satisfacción de las necesidades colectiva de interés general sujeta a un régimen especial de derecho público.

El servicio público puede caracterizarse a partir de los criterios siguientes: el orgánico que designa al conjunto de estructuras y recursos de que se provee a la Administración Pública para el cumplimiento de sus cometidos; el material que se refiere a la realización del interés general a satisfacer; el de juicio por el que se sujeta a un régimen jurídico especial y distinto del derecho privada, y el técnico que la considera como un medio de satisfacción de las necesidades sociales. Un criterio globalizador comprende como elementos de todo servicio

público: la generalidad, la igualdad, la continuidad, la regularidad, la obligatoriedad de la autoridad, la persistencia, la gratitud del servicio y adaptación del mismo. (20). Por ello el servicio público es toda actividad del gobierno dirigida a la satisfacción de una necesidad general.

Las prestaciones proporcionadas por el servicio público pueden ser:

- A. De orden material.
- B. De orden financiero.
- C. De orden intelectual o cultural.

El común denominador del servicio público es que abarque la noción de interés general, es decir, el interés social por atender una necesidad general y apremiante a cargo del poder público, en donde dicha satisfacción de necesidades se orienta

(20) Fraga, Gabino. Op. cit. pp. 249-250.

hacia dos nociones principalmente: el orden público, que es aquél indispensable para la convivencia, la paz social y el libre y seguro desenvolvimiento de los grupos humanos, y la utilidad pública, que no es sino la que atiende arreglos sociales para las comodidades de los individuos y el mantenimiento del orden (21).

El Derecho Administrativo mexicano prevé dentro de la Constitución y en diversas leyes que de ella emanan, el regimen jurídico de los servicios públicos, en donde se señalan sus caracteres fundamentales y las formas que revestirán. Estos pueden prestarse a través de órganos centralizados, desconcentrados a descentralizados, o a cargo de los particulares por medio de una concesión.

El servicio público no abarca toda la actividad del Estado. Esta se comprende en dos grupos dentro de nuestra

(21) ~~Serra Rojas, Andrés.~~ op. cit.

legislación: 1) Actividad administrativa general o de gestión administrativa, llamada servicios administrativos (régimen de policía que limita y regula la actividad de los particulares, así como el fomento, vigilancia y control de la misma); 2) Actividad administrativa que se cumple bajo la forma de servicios públicos.

Los servicios públicos pueden ser clasificados bajo diferentes criterios, que no son uniformes en los tratadistas de la materia, enunciando a continuación algunos de los más generales:

A. Por su importancia, se clasifican en esenciales y secundarios. Esenciales son aquellos que se relacionan con el cumplimiento de los fines del propio Estado o bien que coadyuvan a su realización (defensa nacional, policía, justicia, etc.); y secundarios, aquéllos que satisfacen necesidades colectivas de la población.

- B. Según el grado de obligatoriedad de la persona o entidad que los presta son necesarios y voluntarios.
- C. En razón a su utilización, son obligatorios o facultativos. Los primeros se imponen a los particulares por motivos de interés general (alcantarillado, agua, instrucción primaria); los segundos quedan a la libre voluntad del usuario (correos, telégrafos, ferrocarriles).
- D. Por su competencia, en exclusivos, que sólo pueden ser proporcionados por entidades públicas (seguridad pública, defensa nacional, correos, telégrafos); y concurrentes, aquéllos en donde también pueden participar los particulares (educación, beneficencia, asistencia social).
- E. Atendiendo a la competencia que señala la ley a los órganos del Estado: Federales, Estatales y Municipales.

- F. Por los usuarios, son generales y especiales. Generales, aquellos que consideran los intereses de todos los ciudadanos sin distinción (ferrocarriles, correos, telégrafos); y especiales dirigidos a usuarios que reúnan algunas circunstancias determinadas (beneficiencia, asistencia social).
- G. En relación con la forma de aprovechamiento o a la manera de proporcionarlos: hay servicios que benefician a los particulares mediante prestaciones concretas y determinadas, y otros que satisfacen de manera general e impersonal las necesidades (la asistencia social y el alumbrado público, respectivamente, son ejemplos de esta clasificación).
- H. En razón a la forma en que satisfacen las necesidades colectivas, son directos e indirectos. Los primeros dan satisfacción inmediata a las necesidades básicas (seguridad pública, asistencia social); y los segundos, coadyuvan a la

satisfacción de necesidades primarias (alumbrado público, correos, telecomunicación).

- I. Por su composición pueden ser simples, cuando son únicamente servicios regidos por el Derecho Público, y mixtos, cuando son normados tanto por el Derecho Público como por el Privado (22).

(22) García Oviedo en Acosta Romero Miguel. op. cit. p.p. 472 y 473.

e. Derecho Administrativo

Una vez analizados los conceptos de administración y Administración Pública, Estado, Función Administrativa y Servicio Público, nos referimos a su parte dinámica, es decir, a la actividad administrativa del Estado.

Como ya se señaló, la actividad o función administrativa tiene como eje motor el cumplimiento de los fines del Estado en sus propósitos o metas concretas por alcanzar, dentro del orden jurídico y teniendo como acto o acción básico el administrativo. Acto este, que se define como la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, realizada bajo un orden jurídico, limitando sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden de manera regular y continua, en sus relaciones con otros entes públicos o con los

particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control. (23)

Así la función administrativa, como una actividad del Estado, formada por actos jurídicos concretos que se realizan con vista a la creación y funcionamiento de un órgano público y al cumplimiento de los fines generales contenidos en la legislación, conlleva a la existencia de una rama especial del derecho llamada Derecho Administrativo, que es justamente la ciencia del conocimiento jurídico encargada del estudio y análisis de todo lo referente a la Administración Pública y a las personas que de cualquier forma llegan a establecer relaciones con ella o a integrarla. Por ello, resulta igualmente relevante el abordar sus elementos y características, señalando al efecto algunas de las concepciones de Derecho Administrativo más aceptadas por los autores y tratadistas de la materia.

(23) Ibidem.

El italiano Cino Vitta afirma que la formación del Derecho Administrativo como un particular cuerpo de normas, se inicia a principios del siglo pasado y que si bien nació tarde esta rama del Derecho, ha ido tomando una gran importancia porque desde entonces hasta nuestros días la acción del Estado se ha ido extendiendo en todos los campos de la vida civil, ya sea como una nueva prevención de los peligros o como una dinámica integración de la actividad privada en la promoción del progreso; la interferencia de la actividad pública con la actividad intelectual ha sido desde entonces continua y por ello se da la necesidad de una disciplina jurídica que regula las respectivas relaciones. Para este autor, el Derecho Administrativo se define como el ordenamiento jurídico de la Administración Pública (24).

Para el venezolano Eloy Lares Martínez, Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público interno que

(24) Vitta Cino, op. cit. p. 17

comprende las normas del ordenamiento público positivo y los principios de la jurisprudencia y la doctrina aplicables a la estructura y funcionamiento de la Administración (25).

El Profesor Renato Alessi afirma que el Derecho Administrativo es un conjunto de normas que regulan esencialmente el ejercicio de la función administrativa, es decir, de un lado la organización de la propia función y de los órganos a los cuales está atribuida; y de otro, el ejercicio efectivo de la función misma en las relaciones a que da lugar el ejercicio (26).

Aldo M. Sandulli define el Derecho Administrativo como el cuerpo autónomo de normas que regulan la organización de la Administración Pública, así como la acción que ésta desarrolla con la eficacia y el valor formal de los actos administrativos.

- (25) Lares Martínez Elgy. Manual de Derecho Administrativo. Universidad Central de Venezuela. Caracas, Ven. 1983.
(26) Alessi Renato. Instituciones de Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Bosch, Barcelona, España. 1970.

y sus relaciones en las que éste interviene investido de autoridad administrativa (27).

Asimismo los autores italianos Landi y Potenza, sostienen que el Derecho Administrativo estudia el más alto sector de la actividad del Poder Ejecutivo que propiamente se define como administración en contraposición con la actividad del gobierno que es la sola función ejecutiva, definiéndolo de esta manera como aquella parte del Derecho Público que tiene por objeto la organización, los medios y la forma de actividad de la Administración Pública así como las consecuentes relaciones jurídicas entre ella misma y los otros sujetos (28).

Por su parte el tratadista mexicano Miguel Acosta Romero afirma que el Derecho Administrativo puede apreciarse a través de dos puntos de vista, uno restringido y otro amplio. Bajo el

(27) Sadulli M. Aldo. op. cit. p. 22
(28) Landi Guido y Potenza Giuseppe. op. cit. p.p.p 7-12.

primero, lo define como el conjunto de normas del Derecho Público que regula el Poder Ejecutivo, Administración Pública y su actividad; en un sentido amplio lo considera como el conjunto de normas de Derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado que se identifica con la Administración Pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares (29).

Para Serra Rojas el Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas, de la Administración Pública como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública.

(29) Acosta Romero Miguel. op. cit. p.p. 9-10.

sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales (30).

Por último para Leon Duguit el Derecho Administrativo es el conjunto de reglas que determinan la organización de un servicio público (31).

El Derecho Administrativo comprende varias materias vinculadas en sí: los principios y normas de derecho público que determina la composición, facultad y poderes, sanciones y fundamentos de la Administración Pública y personas jurídicas que la integran, es decir, el funcionamiento legal del Poder Ejecutivo; los principios, normas o medios que atañen a la economía de una nación, patrimonio y finanzas públicas; también comprende las reglas constitucionales y administrativas que norman las relaciones de la Administración Pública con sus

(30) Serra Rojas Andrés, op. cit. p. 139.
(31) Duguit, Leon. "Manual de Derecho Constitucional".
1981, segunda edición, París, pp. 50 y s.

servidores y aun el ejercicio del poder de policía y las relaciones jurídicas de la administración con los empresarios, contratistas, agentes de negocios y técnicos en ramas diversas de interés público; las normas que regulan las relaciones de los particulares frente a la administración directa e indirecta que se obliga a mantener el orden y la seguridad pública; la prestación de los servicios públicos y el mantenimiento del régimen de policía dentro del marco legal, así como el ejercicio de todas las demás facultades, obligaciones y limitaciones que el poder público cumple en la función administrativa.

En materia administrativa, los órganos públicos están obligados a actuar de acuerdo con los mandamientos de la ley, lo que constituye una garantía para los particulares. Existen también asuntos en que la ley permite al funcionario decidir dentro de un amplio margen sobre el alcance de aplicación de una determinada norma en ejercicio de un poder o facultad

discrecional. (32). En estos casos, la disposición legislativa se limita a trazar el marco legal dentro del cual la autoridad administrativa puede actuar libremente señalándole el proqué debe actuar, y dejándole el cómo y cuándo.

De acuerdo con la ley el funcionario cuenta con varias posibilidades para actuar realizando la finalidad legislativa, dejando al margen cualquier tipo de actuación arbitraria o interés particular y cuya actividad encuentra su fundamento en las disposiciones legales que le permiten cierta movilidad en su actuación de acuerdo a las circunstancias; dicha posibilidad debe ser expresada en la ley o desprenderse de la misma con apego a la legal competencia del funcionario para realizar dicho acto administrativo.

Como base general de actuación, el poder público debe apegarse a las garantías de audiencia y de legalidad consagradas

(32) Fraga Gabino. Op. Cit. pp. 100 y 101.

en los Artículos 14 y 16 de nuestra carta magna no obstante, en ocasiones se presente un desvío de poder, esto es, cuando una autoridad administrativa realiza un acto de su competencia o utiliza sus atribuciones legales con una finalidad diversa de aquella que se deriva del espíritu de la Ley o de la expresión de la propia norma jurídica.

Se concluye esta parte afirmando que el Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público que regula todos los aspectos relacionados con la Administración Pública como parte del Poder Ejecutivo, constituyéndose igualmente en el punto de partida para la interrelación Derecho-Administración Pública-Ciencia de la Administración.

CAPITULO V. La Administración Pública Federal en México

a. Estructura orgánica de la Administración Pública Federal.

La Administración Pública federal en nuestro país se identifica como una persona jurídica cuyo elemento fundamental es el Poder Ejecutivo Federal compuesto por el conjunto de entes personalizados, definidos y regulados por nuestra legislación vigente (1).

El Poder Ejecutivo Federal de acuerdo con nuestra Carta Magna, se deposita en el Presidente de la República quien para el ejercicio de sus atribuciones, consagradas en el artículo 89 del mismo ordenamiento, se apoya en los Secretarios de Estado, los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República.

(1) Acosta Romero Miguel: op. cit. p. 60

La estructura orgánica que presenta la Administración Pública Federal mexicana ha tenido una composición definida en cuanto a las formas de organización que adopta, no así, en cuanto a las unidades administrativas que la integran. Lógicamente, la evolución de la sociedad civil, los avances tecnológicos y las urgentes necesidades sociales, han determinado esa transformación.

De lo señalado anteriormente, se desprenden dos consideraciones indispensables para el análisis concreto de la Administración Pública:

1. Las formas de organización administrativa que utiliza el Poder Ejecutivo Federal en su aparato administrativo.
2. Las diversas entidades y/o unidades administrativas que dentro de esas formas de organización, componen e integran la Administración Pública Federal.

La forma constituye un método para la estructuración de las funciones jurídicas con el fin de conseguir propósitos, tales como la atención técnica de un servicio o la prestación de determinada actividad. En otras palabras, son métodos o sistemas encaminados a la estructuración de las funciones jurídicas.

La organización administrativa se le ha definido como la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia para lograr unidad de acción, de dirección y de ejecución en la actividad de la propia administración encaminada a la consecución de los fines del Estado (2); entendiéndose por órgano de la Administración Pública o unidad administrativa el conjunto de elementos personales y materiales, con estructura

(2) *Ibidem.* p. 171

jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al Poder Ejecutivo y que, desde el punto de vista orgánico, depende de éste.

Las formas de organización administrativa reconocidas por la doctrina y que se aplican en México son la Centralización, la Desconcentración y la Descentralización.

Centralización

Es una forma de organización administrativa a través de la cual se articulan los órganos de la Administración Pública, dependiendo de un órgano central que mantiene la unidad de acción y de dirección. También se denomina como centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de funciones y la tutela jurídica para satisfacer las necesidades públicas.

Centralizar administrativamente es reunir y coordinar facultades legales. Esto se da a través de una relación jerárquica estableciéndose un vínculo jurídico entre ellos, para determinar órganos superiores e inferiores, coordinados entre sí mediante el ejercicio de los poderes que implica la propia relación y que es ejercida por los titulares. La relación jerárquica es un instrumento jurídico-político-administrativo, y se presenta en todas las formas de organización.

La relación jurídica en esta forma de organización implica una serie de derechos y obligaciones entre los funcionarios o entre los órganos que la integran y que se manifiestan a través de una serie de poderes o facultades:

Poder de decisión.- Implica la facultad de señalar en forma general o específica la actividad de la Administración Pública. Es un acto de voluntad administrativa y política.

Poder de nombramiento.- Es la facultad discrecional para designar a los colaboradores inmediatos; nombra a los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento administrativo, Procurador General de la República y a los titulares de los principales organismos descentralizados y empresas públicas. A través del nombramiento se realiza la relación jerárquica, estableciéndose el vínculo entre el Presidente de la República y los demás funcionarios administrativos.

Poder de Mando.- Se traduce en la facultad de ordenar a los inferiores la realización de actos jurídicos o materiales ya sea verbal o por escrito, teniendo estos la obligación de obedecer. La obediencia se da en razón de que la orden tenga relación con la materia en que se labore; además, debe existir el vínculo de competencia y de facultades legalmente establecidas.

Poder de Revision.- Facultad de revisar el trabajo de los inferiores que se puede ejercitar a través de actos

materiales o de disposiciones jurídicas; el poder de revisión se realiza de oficio, traduciéndose así en una relación derecho-obligación.

Poder de Vigilancia.- Consiste en supervisar el trabajo de los subordinados, vigilar material o jurídicamente a los subalternos, cuando se comprueba que existen fallas en el cumplimiento de sus funciones.

Poder Disciplinario.- Se da en razón del poder de vigilancia y de revisión y por él se llevan a cabo una serie de medidas sancionadoras que van desde una llamada de atención hasta el cese, esto es atendiendo a la gravedad de la falta.

Poder para Resolver Conflictos de Competencia.- Una vez asignada la competencia correspondiente dentro de las facultades legales, toca al superior resolver cualquier tipo de conflicto que se suscite por cruzamiento o error en las funciones de los órganos subordinados.

Desconcentración

Constituye una forma de organización administrativa en virtud de la cual hay una transferencia de competencia exclusiva de la administración central a un órgano inferior; se traduce en un poder de trámite, disminuyendo relativamente la relación jerarquizada y subordinada.

La desconcentración, sin dejar de tener en ocasiones ciertos matices políticos, se refiere a estructuras administrativas de rango intermedio, dependiendo jerárquicamente del órgano central. Implica una distribución de facultades entre los órganos superiores y los órganos inferiores, existiendo en la práctica una amplia variedad de estructuras desconcentradas.

Las características de la desconcentración son las siguientes: es una forma que se sitúa dentro de la centralización administrativa; el organismo no se desliga de

este régimen; la relación jerarquizada se atenúa, pero no se elimina para limitar su labor; el poder central se reserva amplias facultades de mando, decisión, vigilancia y competencia; no gozan de autonomía patrimonial; la autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración; la competencia se ejerce dentro de las facultades que determina el poder central; el órgano desconcentrado tiene un régimen jurídico emanado de una ley, decreto o un acuerdo del Ejecutivo Federal, o se rige por el de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo del que forma parte

El ejercicio de las facultades exclusivas no es obstáculo para que las relaciones entre el órgano desconcentrado y el poder central sean directas, toda vez que éste sin necesidad de interferir en la competencia exclusiva el poder central está facultado para fijar la política, desarrollo y orientación de los órganos desconcentrados para mantener la unidad y desarrollo de la Administración Pública.

Las ventajas de la centralización están en la rapidez y flexibilidad de la acción administrativa acercándose a los particulares, ya que los órganos desconcentrados pueden resolver hasta cierto grado sus asuntos, a la vez que se aumenta el sentido de responsabilidad de estos órganos al conferirles la dirección de determinados asuntos.

Existen dos grupos de desconcentración, la desconcentración horizontal o periférica que en ocasiones recibe el nombre de regional y la desconcentración vertical o central. En la primera, las facultades se confieren a un órgano administrativo periférico, como las comisiones regionales y locales que comprenden una extensión territorial limitada. En la segunda, el órgano central superior da competencia limitada y exclusiva a un órgano inferior que forma parte de la misma organización centralizada.

El fundamento legal de este tipo de organización administrativa lo encontramos en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en cuanto a que establece que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podran contar con órganos administrativos desconcentrados, que les estaran jerárquicamente subordinados y tendran facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso.

Descentralización

Descentralizar significa alejar o separar del centro. En materia administrativa la descentralización se traduce en la creación de organismos con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios, mediante un acto materialmente legislativo (ley del Congreso de la Unión o decreto del

Ejecutivo), para realizar una actividad que compete al Estado o que es de interés público.

Otra característica de la descentralización es que está constituida por órganos que dependen indirectamente de la administración central y posee facultades más autónomas y conservan con el poder central una relación que no es la de jerarquía.

La descentralización administrativa tuvo su origen y desarrollo en Francia a través de la institución que denominaban "establecimiento público descentralizado", esto con el fin de realizar los servicios públicos de una mejor manera, estableciéndose la autonomía presupuestaria.

A efecto de precisar los elementos de la descentralización, a continuación señalaremos algunas de las características esenciales de esta forma de organización, diferenciandola de la desconcentración.

Desconcentracion

1. Organó inferior subordinado a una Secretaría, Departamento de Estado o a la Presidencia.
2. Puede contar o no con personalidad jurídica.
3. Puede contar o no con patrimonio propio.
4. Posee facultades limitadas.

Descentralizacion

1. Organó que depende indirectamente del Ejecutivo Federal.
2. Tiene invariablemente personalidad jurídica.
3. Siempre tiene patrimonio propio.
4. Posee facultades más autónomas (5).

La base constitucional de los organismos descentralizados, la encontramos en los artículos 28 y 90. complementándose con los numerales 3o. y 45o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de los que se desprende la potestad del Ejecutivo Federal para la creación de los organismos descentralizados que se requieren en el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo, así como las de carácter prioritario.

Las tres formas clásicas de organización administrativa señaladas por la teoría, son las aquí expuestas; sin embargo es necesario establecer que de acuerdo con nuestro derecho vigente,

la Constitución política y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. son dos las formas de organización administrativa, la centralizada y la paraestatal, integrándose la primera por el Presidente de la República y sus principales colaboradores, y la segunda por los órganos descentralizados y las empresas de participación estatal. En efecto, la Administración Pública Federal, como se desprende del marco jurídico actual, se regula por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, instrumento legislativo que entró en vigor el 10. de enero de 1977, culminando con ello el proceso de evolución administrativa de las estructuras del Poder Ejecutivo, en el contexto de una Reforma Administrativa emprendida en nuestro país en la década de los setentas.

La nueva ley abrogó la de Secretarías y Departamentos de Estado, así como también derogó disposiciones de la ley para el

control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de participación Estatal.

En realidad, en la nueva ley se fusionaron elementos de estas dos disposiciones, en un intento, que bien puede ser calificado de codificador, de reunir en un solo cuerpo legal las disposiciones fundamentales que regulan la organización y funcionamiento, de las administraciones centralizada y paraestatal. Además, constituye el elemento más importante del proceso de Reforma Administrativa, exigiendo poner en vigor otros cuerpos normativos en cuanto a presupuestos, contabilidad, contaduría mayor, planeación (aspecto trascendental que, por lo mismo, será analizado en detalle más adelante), e informática. Introducen innovaciones de importancia en cuanto al establecimiento y transformación de dependencias, reasignación de funciones y creación de otras mas, reuniones de gabinete, desconcentración, organización de la administración por

sectores y celebracion de convenios de coordinacion con los gobiernos locales y municipales.

De conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, integran la Administración Pública Centralizada la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República; mientras que la Administración Pública Paraestatal esta compuesta por los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y los Fideicomisos Públicos.

Con base en la Ley Orgánica y en diversos acuerdos posteriores, la Presidencia de la República amplía su administración interna con una serie de entidades para el mejor cesanogo y tramitación de sus asuntos. El Artículo 80. de

dicha ley establece que el Presidente de la República podrá contar con las unidades de asesoría, apoyo técnico y de coordinación que determine de acuerdo con el presupuesto asignado; se han establecido así, coordinaciones en materia de estudios administrativos, comunicación social, secretaría particular, asuntos jurídicos, evaluación de programas básicos y de programas de desarrollo.

a.1 Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos

En la actualidad la ley establece 18 Secretarías de Estado, enumerándose a continuación con las atribuciones más relevantes de cada una:

- 1) Secretaría de Gobernación.— Presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de Ley del Ejecutivo Federal; publicar las leyes y decretos que expida el Congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras o el Presidente de la República; vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente de los que se refieren a garantías individuales; administrar y publicar el Diario Oficial de la Federación; otorgar al Poder Judicial Federal el auxilio que requiera para el debido ejercicio de sus funciones; tramitar lo relacionado con la facultad constitucional del Ejecutivo

Federal para designar y aceptar la renuncia de los ministros de la Suprema Corte y de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia; y llevar a cabo todo lo relativo a la política demográfica; autorizar la exhibición de películas y controlar la exportación de las películas del país; fomentar el desarrollo político e intervenir en las funciones electorales; reglamentar, autorizar y vigilar el juego, las loterías y rifas en los términos de las leyes relativas.

- 2) Secretaría de Relaciones Exteriores. - Corresponde a esta secretaría el despacho de los asuntos de política exterior que se presenten en las relaciones internacionales o que se deriven de la vigencia de tratados, convenios o compromisos en los que el país sea parte, en particular le corresponde manejar las relaciones internacionales y por lo tanto intervenir en

la celebración de toda clase de convenios y tratados internacionales; dirigir el servicio exterior mexicano en sus aspectos diplomático y consular en todo lo relativo a convenciones y congresos y en las cuestiones relacionadas con los límites y aguas internacionales; conceder licencias y llevar el registro correspondiente para la adquisición de bienes inmuebles por extranjeros, así como para formar sociedades mexicanas civiles y mercantiles; intervenir en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización; guardar y usar el gran sello de la nación; legalizar las firmas de los documentos que deban producir efectos en el extranjero y de los documentos extranjeros que deban producirlos en la República.

- 3) Secretaría de la Defensa Nacional.- Organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea,

así como el servicio militar nacional; organizar las reservas militares e impartirles la instrucción técnica correspondiente; planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; manejar los almacenes del Ejército y de la Fuerza Aérea; administrar la justicia militar; intervenir en la expedición de permisos para la portación de armas de fuego, así como en la importación y exportación de toda clase de armamento.

- 4) Secretaría de Marina.- Organizar, administrar y preparar la Armada, manejando su activo y las reservas correspondientes; ejercer la Soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva; organizar, administrar y operar el servicio de aeronáutica naval, la educación pública

naval y el servicio de policía marítima; intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en aguas nacionales; programar y ejecutar los trabajos de investigación oceanográfica en las aguas de jurisdicción federal e integrar el archivo de información oceanográfica nacional.

- 5) Secretaría de Hacienda y Crédito Público. - Estudia y formula los proyectos de leyes de ingresos del Gobierno Federal así como del Departamento del Distrito Federal; cobrar los impuestos, derechos productos y aprovechamientos federales en los términos de ley; determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales y evaluar sus resultados; dirigir los servicios aduanales y de inspección; planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del

pais; manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, dirigir la política monetaria y crediticia; representar el interés de la Federación en controversias fiscales y establecer los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, escuchando la opinión de la Secretarías de Programación y Presupuesto y de Comercio y Fomento Industrial.

- 6) Secretaría de Programación y Presupuesto. - Proyectar la planeación nacional del desarrollo y elaborar el plan nacional correspondiente, así como los planes regionales y los especiales que le señale el Presidente de la República; coordinar las acciones de planeación del Ejecutivo Federal, procurando su congruencia en la administración pública federal; proyectar y calcular los egresos de la administración pública federal.

centralizada y paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; formular el programa de gasto público federal y proyecto de presupuesto de egresos de la Federación; autorizar los programas de inversión pública de la Administración Pública Federal; fijar lineamientos para la elaboración de la documentación necesaria del informe presidencial; establecer políticas y directrices para la modernización administrativa de carácter global, sectorial e institucional; coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica y dictar las normas para la adquisición de toda clase de bienes que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

- 7) Secretaría de Contraloría General de la Federación.-
Planear, organizar y coordinar el sistema de control y

evaluación del Gobierno Federal, inspeccionando el ejercicio del gasto público federal en relación con los presupuestos de egresos; expedir la normatividad necesaria para el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal; vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización; designar a los auditores externos de las entidades de la Administración Pública y vigilar su actividad; informar anualmente al Presidente de la República sobre el resultado de las evaluaciones realizadas a las distintas dependencias y entidades del Ejecutivo Federal; recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores de la Administración Pública Federal; atender las quejas que presenten los particulares. conocer e investigar de los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos que den lugar a

responsabilidades administrativas y, en su caso, aplicar las sanciones correspondientes.

8) Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.-

Poseer, vigilar, conservar o administrar los bienes de propiedad originaria, los que constituyan recursos naturales no renovables, los de dominio público y los de uso común que no competan a otra Secretaría; realizar la normatividad respecto de concesiones, autorizaciones y permisos para la explotación de los bienes y recursos antes indicados; proyectar, realizar y mantener el inventario de los recursos no renovables así como llevar el catastro petrolero y minero; regular la explotación de las salinas ubicadas en terreno de propiedad nacional, así como la industria petrolera, petroquímica básica, minería, eléctrica y nuclear; conducir, aprobar, coordinar y vigilar la actividad de las

industrias paraestatales con exclusion de aquellas asignadas a otra dependencia y formular la politica de desarrollo de la industria siderurgica en coordinacion con la Secretaria de Comercio y Fomento Industrial.

- 9) Secretaria de Comercio y Fomento Industrial. - Formular y conducir las politicas generales respecto de industria, de comercio interior y exterior, abasto y precios de bienes y servicios; estudiar, proyectar y determinar los aranceles, precios oficiales y estímulos fiscales necesarios para el fomento industrial, escuchando esto último la opinion de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público; coordinar y dirigir el sistema nacional para el abasto; autorizar y vigilar la actividad de las sociedades mercantiles, cámaras y asociaciones industriales y comerciales; normar y registrar la propiedad industrial y mercantil así como

regular y orientar la inversión extranjera y la transferencia de tecnología; establecer y vigilar las normas de calidad, pesas y medidas necesarias para la actividad comercial; fomentar el desarrollo del pequeño comercio rural y urbano; organizar y patrocinar exposiciones, ferias y congresos de carácter industrial y comercial y, fomentar, regular y promover la producción industrial, la industria de transformación y la investigación técnico industrial.

- 10) Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.-
Programar, fomentar y asesorar técnicamente la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal en todos sus aspectos; encausar el crédito ejidal, agrícola, forestal y ganadero en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; organizar y fomentar las investigaciones, estudios y

proyectos en materia agrícola y ganadera, estableciendo institutos experimentales, laboratorios, reservas, semilleros y viveros; fomentar y realizar programas de reforestación en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; vigilar el cumplimiento y aplicación de la Ley Federal de Agua; manejar el sistema hidrológico del Valle de México; intervenir en la dotación de agua a los centros de población e industrias y, levantar y mantener actualizado el inventario de recursos naturales respecto de agua, suelo y cubierta vegetal así como los de población animal.

- 11) Secretaría de Comunicaciones y Transportes.- Formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones, especialmente en lo que se refiere a los servicios de correos y telégrafos en todos sus aspectos, así como los servicios federales

de comunicaciones eléctricas y electrónicas y su enlace con los servicios similares públicos concesionados, con los servicios privados de teléfonos, telegrafos e inalámbricos y con los estatales y extranjeros; otorgar concesiones y permisos, previa consulta con la Secretaría de Gobernación, para el establecimiento y explotación de sistemas y servicios telegráficos, telefónicos y de comunicación inalámbrica por telecomunicaciones y satélites, así como para establecer y operar servicios aéreos en el territorio nacional; regular y vigilar la administración de los aeropuertos nacionales, construir las vías ferreas y vigilar la administración del sistema ferroviario; realizar vigilancia en las carreteras federales, vigilando asimismo la explotación de servicios de autotransportes en dichas carreteras; regular, promover y organizar la marina mercante, las comunicaciones y transportes por

agua y administrar puertos centralizados. y coordinar los de la administración paraestatal; construir, conservar los caminos y puentes federales incluyendo los internacionales así como las estaciones y centrales de autotransporte federal.

12) Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.-

Formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología; proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, promoviendo el desarrollo urbano de las comunidades, de los programas de vivienda y urbanismo así como el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado en dichos centros; determinar y conducir la política inmobiliaria de la administración pública federal, vigilando y administrando los inmuebles

de propiedad federal destinados o no a un servicio público o a fines de interés social o general; ejercer la posición de la nación en las playas y zona marítima terrestre; llevar el registro de la propiedad federal y elaborar y manejar el inventario general de los bienes de la nación; establecer los criterios ecológicos para el uso y destino de los recursos naturales y para preservar la calidad del medio ambiente, determinando las normas que aseguren la conservación de los ecosistemas fundamentales para el desarrollo de la comunidad; normar el aprovechamiento racional de la flora y fauna silvestres, decretar las vedas forestales y de caza y organizar o administrar reservas de flora y faunas terrestres, parque zoológico, jardines botánicos y colecciones forestales.

13) Secretaría de Educación Pública. - Organizar, vigilar y

desarrollar la enseñanza en todos los niveles de las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas, así como la educación artística y la investigación científica y técnica; patrocinar la realización de congresos, asambleas y reuniones, eventos, competencias y concursos de carácter científico, técnico, cultural, educativo y artístico, tanto nacionales como internacionales; mantener al corriente el escalafón del magisterio y asegurar del maestro, creando un sistema de compensaciones y estímulos para el profesorado; organizar, controlar y mantener el registro de la propiedad literaria y artística; otorgar becas para estudios en el extranjero, organizando la formación de misiones culturales; proteger los museos, monumentos arqueológicos y lugares históricos en general, previa formulación del catálogo del patrimonio histórico nacional; establecer los criterios educativos y

culturales en la producción cinematográfica, de radio y televisión y en la industria editorial.

- 14) Secretaría de Salud.- Establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general, coordinando los programas de servicios a la salud que realice la administración pública federal; establecer y administrar instituciones de salubridad, de asistencia pública y de terapia social en el territorio nacional; organizar y vigilar las instituciones de beneficencia privada y administrar los bienes y fondos que el Gobierno Federal destine a los servicios de asistencia pública; organizar y administrar servicios sanitarios generales en todo el país, dirigiendo la policía sanitaria general y la especial en los puertos, costas y fronteras.

- 15) Secretaría del Trabajo y Previsión Social.- Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones contenidas en el artículo 123 constitucional así como de la Ley Federal del Trabajo y demás reglamentos, procurando el equilibrio entre los factores de la producción; coordinar la formulación y promulgación de los contratos ley de trabajo; establecer y dirigir el servicio nacional de empleo; promover el desarrollo de la capacitación y el adiestramiento como medidas tendientes a incrementar la productividad del trabajo; coordinar la integración y establecimiento de las Juntas Federales de Conciliación, de la Federal de Conciliación y Arbitraje y de las comisiones correspondientes, así como de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo; llevar el registro de las asociaciones obreras, patronales y profesionales de jurisdicción federal; establecer la política y coordinar los

servicios de seguridad social de la administración pública federal así como intervenir en los asuntos relacionados con el Seguro Social.

- 16) Secretaría de la Reforma Agraria.- Aplicar las disposiciones del artículo 27 Constitucional así como de las leyes agrarias y demás reglamentos; conceder o ampliar las dotaciones o restituciones de tierra y agua a los núcleos de población rural, crear nuevos centros de producción agrícola y dotarlos de tierras y agua y de la zona urbana ejidal; intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal; organizar y mantener el registro agrario nacional así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables; ejecutar las resoluciones y acuerdos del Ejecutivo Federal en materia agraria así como resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal.

17) Secretaría de Turismo.- Formular y conducir la política de desarrollo en la actividad turística nacional. Promoviendo en coordinación con las entidades federativas las zonas de desarrollo turístico nacional: registrar a los prestadores de servicios turísticos, requiriendo el otorgamiento de facilidades y franquicias para dichos servicios; autorizar y vigilar los precios y tarifas de los servicios turísticos registrados; regular, orientar y estimular las medidas de protección al turismo y vigilar su cumplimiento; promover y en su caso organizar la capacitación, investigación y el desarrollo tecnológico en materia turística y, en general, proyectar, promover y apoyar el desarrollo de la infraestructura turística así como estimular la participación de los sectores social y privado.

18) Secretaría de Fesca.- Formular y conducir la política

pesquera del país, fomentando y asesorando técnicamente la producción y explotación pesquera en todos sus aspectos; otorgar contratos, concesiones, permisos y autorizaciones para la explotación de la flora y fauna acuáticas, determinando asimismo las épocas y zonas de veda de las especies acuáticas, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; regular la organización de las sociedades operativas de producción pesquera y las sociedades, asociaciones y uniones de pescadores; promover en coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la industrialización de los productos pesqueros y el establecimiento de las plantas e instalaciones industriales; promover la creación de zonas portuarias reservadas para la instalación de terminales pesqueras y actividades conexas; apoyar técnicamente a la Secretaría de Comercio en las exportaciones e importaciones de

productos del mar y proponer ante la Secretaría de Relaciones Exteriores la celebración de convenios y tratados internacionales relativos a la pesca.

La Procuraduría General de la República, como ya se indicó, tiene el mismo nivel político-administrativo que las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos pues forma parte de la Administración Pública Centralizada; su titular, el procurador general, es nombrado y removido por el Presidente de la República resaltando entre sus características y atribuciones las siguientes:

1. Es consejero jurídico del Gobierno Federal.
2. Es parte en todos los juicios en que la Federación sea parte.
3. Es parte en todos los juicios relacionados con agentes diplomáticos y consulares.

4. Da opinion juridica sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes.
5. En materia de amparo, da opinion sobre las contradicciones de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nacion y de los Tribunales Colegiados de Circuito.
6. Ejercita la accion penal por conducto del Ministerio Público Federal.
7. A través del Ministerio Público Federal es parte en todos los juicios de amparo.
8. Es el responsable de la solicitud en los juicios de extradicion.

El Departamento del Distrito Federal, de acuerdo con la Ley Organica comentada, es el unico Departamento Administrativo que existe en la estructura de la Administracion Pública Federal. Tiene a su cargo el gobierno y la administracion

pública del lugar en que se asientan los Poderes de la Federación. Como entidad federativa, el Poder Ejecutivo del Distrito Federal está a cargo del Presidente de la República quién lo ejerce a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal. Este funcionario, como titular de un Departamento Administrativo, tiene la misma jerarquía que los Secretarios de Estado y al igual que estos, es nombrado y removido por el Presidente de la República.

El Departamento del Distrito Federal a su vez, cuenta con 16 órganos desconcentrados de carácter político-administrativo denominados Delegaciones del Departamento del Distrito Federal, los cuales llevan a cabo todas las atribuciones que corresponden a este departamento administrativo en el territorio geográfico del Distrito Federal. Estas delegaciones, según la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, son:

1. Alvaro Obregon.
2. Azcapotzalco.
3. Benito Juarez
4. Coyoacan
5. Cuajimalpa de Morelos
6. Cuauhtemoc
7. Gustavo A. Madero
8. Iztacalco
9. Iztapalapa
10. Magdalena Contreras
11. Miguel Hidalgo
12. Milpa Alta
13. Tlahuac
14. Tlalpan
15. Venustiano Carranza
16. Xochimilco.

Finalmente, el Departamento del Distrito Federal cuenta también con los siguientes órganos de colaboración ciudadana:

- a. Comités de manzana.
- b. Asociaciones de Residentes.
- c. Juntas de Vecinos.
- d. Consejo Consultivo del Distrito Federal.

Resulta relevante mencionar que en los términos del artículo 29 constitucional, para efectos de la suspensión de las garantías individuales, solamente lo puede resolver el Presidente de la República con el acuerdo de los titulares de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Procuraduría General de la República, previa aprobación del Congreso de la Unión, por lo que se confirma la igualdad de rango político-administrativo de los Secretarios de Estado, Jefe del Departamento del Distrito Federal y el Procurador General de la República(6).

(6) En el desarrollo de este tema se consultó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

b. Desarrollo de la Administración Pública en México:
Plan Nacional De Desarrollo.

Al inicio de la anterior administración el Ejecutivo Federal propuso una serie de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que fueron aprobadas por el Congreso de la Unión, con el propósito de fijar los principios normativos de la Administración Pública como rectora del desarrollo económico y social de la nación. Así, en el año de 1983 fueron formalmente reformados los Artículos 25, 26, 27 y 28 Constitucionales.

El artículo 26 constitucional establece las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional, prescribiendo la obligación de organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, para la independencia y la democracia política, social y cultural de la nación. Con

ello se establece la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetaran obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La Ley faculta al Ejecutivo para elaborar los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y determina los órganos responsables del proceso de planeación así como las bases para que el Ejecutivo Federal lo coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas.

Como un resultado de la reforma constitucional, se promulgó la Ley de Planeación el 5 de enero de 1983, reglamentaria del artículo 26 constitucional, que fija como responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo, aprobando y publicando en el ámbito del sistema nacional de planeación democrática, un Plan Nacional de

Desarrollo dentro de los seis primeros meses de la gestión del Presidente de la República.

El Plan Nacional de Desarrollo debe precisar los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país, así como contener previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines. Igualmente determina los instrumentos y designaciones de los responsables de su ejecución, estableciendo los lineamientos y la política de carácter global, sectorial y regional. Sus precisiones se referirán a el conjunto de actividades económicas y sociales, regulando el contenido de los programas que se generan en el sistema nacional de planeación democrática.

En su aplicación operativa y con el propósito de garantizar el carácter democrático y cumplir con las disposiciones legales de dicho plan, la administración realizó

un proceso de diálogos y comunicaciones por medio de foros de consulta popular para conocer la opinión que tenían los diferentes grupos del país.

La participación de las entidades de la Administración Pública Federal se realizó a través de un proceso interno para sistematizar los distintos planteamientos de los coordinadores de sector, los cuales a su vez recogieron las propuestas tanto de las entidades coordinadas como de las federativas.

El Plan tiene como objetivo ordenar el esfuerzo colectivo, emplear en forma sistemática los recursos naturales y la mejor utilización del potencial de recursos humanos, para lograr una mejor respuesta del Estado frente a los retos y compromisos tanto internos como externos. Se reservó a los programas sectoriales de mediano plazo y a los operativos anuales que completan la estructura del sistema de planeación

democrática, el establecimiento de cifras precisas, compromisos numéricos y adecuaciones dentro de los avances de la planeación. Las dependencias bajo su responsabilidad y dentro de sus atribuciones, formulan los correlativos capítulos que integran el Plan propiciando que los objetivos estratégicos y lineamientos fueran acordes con la capacidad de acción de cada sector administrativo.

De esta manera, el Plan Nacional de Desarrollo se introduce a partir de 1983 como un instrumento moderno orientado a mejorar la Administración Pública Federal en México.

El primer Plan Nacional de Desarrollo es el de 1983-1988, publicado el 30 de mayo de 1983 por el entonces titular del Poder Ejecutivo Federal, que estableció dentro de sus objetivos fundamentales los siguientes:

1. Fortalecer y conservar las instituciones democráticas.
2. Vencer la crisis.
3. Recuperar la capacidad de crecimiento.
4. Indicar los cambios cualitativos que requiere el país en su estructura económica, política y social.

Este Plan Nacional de Desarrollo esta estructurado en un primero plano por principios politicos, diagnósticos, propositos, objetivos y estrategias, y en un segundo plano, por la instrumentacion de la estrategia y la participación de la sociedad en la ejecucion del mismo. La primera parte establece el marco de referencia para el diseño de la estrategia general y consta de los capitulos siguientes:

- a) La política del Estado Mexicano
- b) Contexto nacional e internacional
- c) El gran propósito nacional y los objetivos de desarrollo.
- d) Estrategia económica y social para recuperar la capacidad de crecimiento y elevar la de desarrollo.

En lo que se refiere a la recuperación en el crecimiento del país, plantea como líneas fundamentales de acción las siguientes: una reordenación económica que tiene como base abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria, proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico; recuperar además un cambio estructural. Dicho cambio estructural se precisa en las siguientes orientaciones generales:

- a) Enfatizar los aspectos sociales y distributivos del crecimiento.

- b) Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo.
- c) Descentralizar las actividades productivas y el bienestar social.
- d) Adecuar las modalidades del financiamiento a las prioridades del desarrollo.
- e) Fortalecer la rectoria del Estado, impulsar al sector social y alentar al sector privado.

En cuanto a la instrumentación de la estrategia, se plantean los lineamientos para la aplicación del Plan en los siguientes ámbitos de la vida nacional: política general, política social, políticas sectoriales y políticas regionales.

También introduce la participación de la sociedad

en base a cuatro vertientes:

- a) La obligatoria
- b) La de concertación
- c) La de coordinación
- d) La de inducción

El Plan prevé programas y subprogramas a través de la coordinación sectorial, la concertación entre los tres niveles de gobierno y de la participación social, a fin de llevar a cabo modificaciones financieras, jurídicas y administrativas para mejorar, flexibilizar y agilizar los instrumentos de política regional. Sustentados en la planeación democrática, estos instrumentos han permitido atender a las regiones del país a pesar de las restricciones impuestas por la crisis.

En 1984 se estableció una mayor congruencia entre las

prioridades locales, regionales y nacionales; se precisaron las acciones de los gobiernos federal y estatal en cada entidad federativa y se hizo más transparente la asignación de recursos.

Asimismo se modificó la estructura mediante la incorporación de capítulos elaborados por los gobiernos estatales, referidos a las políticas y acciones de los planes estatales de desarrollo y de los programas regionales estratégicos. Los recursos de los programas de desarrollo regionales, bajo un enfoque integral, atendieron las necesidades básicas de infraestructura, los requerimientos para el desarrollo social y los proyectos para impulsar la producción y el empleo en los Estados y Municipios.

Se puso en marcha un nuevo mecanismo para el envío de los recursos a los Estados, a través de las líneas de crédito en bancos corresponsales del Banco de México, lo que ha permitido

un mejor seguimiento y control del ejercicio del gasto así como fortalecer la corresponsabilidad de los gobiernos locales.

Los planes estatales y programas regionales apoyan la descentralización y fortalecen el desarrollo integral de las entidades federativas de todo el país.

En el proceso de ordenación del sector paraestatal se han llevado a cabo acciones para implantar una estricta disciplina presupuestal y racionalizar las finanzas así como elevar su productividad. Se han vendido empresas en áreas prioritarias y se van liquidando las que hayan cumplido sus objetivos o no sean viables económicamente. Esta reestructuración obedece a criterios de política general y sus acciones fueron decididas y están en marcha desde principios de 1983, lo cual no implica que el Estado abandone el sistema de economía mixta sino que se concentra en administrar lo

estratégico y en participar con eficiencia en lo prioritario.

Para elevar la eficiencia operativa y la productividad de las empresas del sector, de acuerdo a lo que establece el Plan Nacional de Desarrollo se ha venido actuando en cuatro líneas de acción: modernización de la planta productiva impulsando el desarrollo tecnológico de avanzada; incursión en nuevas ramas industriales; reorganización de las estructuras del sector buscando una mejor complementación entre las empresas a través de conversiones y concertación conjunta de acciones, y, simplificación de los procedimientos administrativos en las regulaciones excesivas por parte del sector.

Las acciones del Plan como se ha señalado, se instrumentaron a través de las cuatro vertientes previstas en la Ley de Planeación: la obligatoria para el sector público federal; la de coordinación que incorpora las acciones que en

materia de planeación el gobierno realiza en los Estados: la de inducción de los instrumentos de política económica y social y su impacto en las acciones de los particulares; y la de concertación que comprende las acciones que realizan conjuntamente el sector público y los particulares.

La vertiente obligatoria tiene por objeto renovar las prácticas cotidianas así como reforzar la disciplina en la ejecución de sus acciones. Los lineamientos serán traducidos en acciones y metas concretas para mantener los programas sectoriales de mediano plazo; asimismo, las entidades paraestatales deberán elaborar programas sectoriales de acuerdo al área o actividad de que se trate. Las acciones que compete ejecutar a la Administración Pública Federal serán precisadas anualmente a través de programas operativos, donde se establezcan acciones concretas, responsables, recursos y metas.

El sistema nacional de planeación democrática desarrolla acciones de modernización administrativa que permiten realizar las estructuras y sistemas institucionales adecuándolos a las características de dichos programas. Así se actualiza y fortalece el esquema de organización y coordinación sectorial a fin de articular e integrar la acción de la Administración Pública Federal y lograr que las entidades paraestatales se constituyan en auténticos instrumentos para el logro de los programas sectoriales. Se establecen las bases para la formación de servidores públicos capaces, con vocación de servicio, comprometidos con los intereses nacionales y que, con su trabajo, cumplan con responsabilidad, eficiencia y honestidad para con el Estado y la sociedad.

Se integran además consejos consultivos sobre los temas principales del desarrollo que permitan el diálogo y la comunicación entre los diferentes sectores sociales y de ellos

con el Estado, de tal forma que el sector público pueda mantenerse informado.

La vertiente de coordinación se refiere a las acciones que el Gobierno Federal realiza con los gobiernos de los Estados y a través de estos con los Municipios. En este caso la ley contempla los mecanismos de coordinación a efecto de que los gobiernos estatales coadyuven en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones a la consecución de los objetivos de la planeación y a la ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad, las cuales se desarrollarán en el marco del Convenio Unico de Desarrollo.

Por lo que respecta a la tercera vertiente prevista por la ley, los sectores público, social y privado pueden concertar acciones conjuntas de acuerdo con los lineamientos del Plan, las cuales podrán ser celebrados a través de convenios y contratos

de derecho público. En estos convenios habra compromisos especificos y seran de cumplimiento obligatorio para las partes que los suscriban.

Finalmente en la vertiente de inducción se ubican las políticas tendientes a promover, regular, restringir, orientar o prohibir acciones de los particulares en materia económica y social, a fin de estimular las acciones de los sectores social y privado hacia el cumplimiento de las metas y fines de desarrollo.

Dentro de nuestro régimen democrático, la Constitución garantiza a todo individuo el ejercicio de las libertades económicas en tanto no ataquen derechos de terceros ni ofendan a los derechos de la sociedad, por lo cual las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y sin que se de origen a acaparamientos que constituyan ventajas exclusivas a

favor de una o varias personas determinadas, con perjuicio del público en general o de una clase social en particular. Igualmente, permite el régimen de concesiones a particulares para el aprovechamiento de bienes nacionales mediante la prestación regulada de servicios públicos en el marco de normas de orden público.

Lo que el Gobierno Federal pretende con el Plan Nacional de Desarrollo es enfrentar con firmeza y responsabilidad la crisis interna sin posponer soluciones ni evadir problemas. Ello requiere conjurar las causas que la produjeron y efectuar los cambios cualitativos en la economía, de acuerdo a las orientaciones políticas que la propia sociedad ha refrendado con su participación electoral y con la aceptación fundamental a los principios de la Revolución.

El primer Plan Nacional de Desarrollo es resultado de la

voluntad política del Estado y producto de un gran esfuerzo de participación social y democrática. Crea el marco para inducir y concertar la acción de los sectores social y privado y coordinar los tres órdenes de gobierno. Por todo lo anterior y con los resultados obtenidos, podemos reafirmar que la planeación constituye un medio para avanzar en la democratización del país, buscando satisfacer más ampliamente las demandas internas de la población y propiciando un mejor equilibrio frente a las relaciones de la competencia internacional.

El sistema nacional de planeación democrática es la estrategia para enfrentar el periodo más severo de la crisis, manteniendo la unidad e identidad nacionales y, simultáneamente, iniciar los cambios profundos que demanda la sociedad.

Continuando con esta misma tendencia, conceptos, principios y acciones, el segundo Plan Nacional de Desarrollo.

publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1989, establece 4 objetivos nacionales por alcanzar a través de la estrategia de modernización del país. Estos objetivos son los siguientes:

- I.- La defensa de la soberanía y promoción de los
interés de México en el Mundo.
- II.- La ampliación de la vida democrática.
- III.- La recuperación económica con estabilidad de
precios.
- IV.- El mejoramiento productivo del nivel de vida de
la población (7).

(7) Para el desarrollo de este apartado se consultó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

c. Análisis Jurídico del Plan Nacional de Desarrollo.

c.1 Antecedentes

Como consecuencia del crecimiento, en ocasiones desordenado, de las estructuras administrativas estatales, provocado por los diversos reclamos populares que en grado creciente iban enfrentando los estados modernos a raíz de la consolidación de las Repúblicas democráticas, se fue generando en el presente siglo, un fenómeno a nivel mundial que en nuestros días se conoce como Reforma Administrativa, orientado a mejorar la coordinación, responsabilidad y control de las áreas que conforman la Administración Pública, mediante diversas estrategias que comprenden desde la readecuación del marco legal hasta la mayor eficiencia del servicio público, pasando por la racionalización de los recursos humanos y materiales y la concientización del personal que presta este servicio. De esta manera, la reforma administrativa fue emprendida en países

como Estados Unidos, Francia, Japon, Inglaterra, China, U.R.S.S., Brasil, etc. (8)

En este contexto, una de las estrategias adoptadas en el proceso de reforma administrativa de las instituciones públicas, se ha centrado en la adopción de los métodos de planeación y programación para adecuar los aparatos administrativos públicos a los requerimientos y complejidades de la vida moderna. Resulta importante destacar que la idea de la planeación adquirió una fisonomía precisa al finalizar la década de los cincuentas, en virtud de la recomendación que hiciera la Organización de las Naciones Unidas para que todos los países en desarrollo llevaran a cabo un esfuerzo de planeación económica. Inclusive en la reunión de los países de América celebrada en 1967 en Punta de Este se estableció, como una recomendación a todos los gobiernos del Continente, la elaboración de programas

(8) Acosta Romero Miguel. op. cit. p.p. 206 - 207.

que incluyeran reformas de tipo fiscal, agrario y administrativo que garantizaran la consecución de los objetivos de lo que habria de llamarse posteriormente "La Primera Decada del Desarrollo" dentro del Programa Mundial de las Naciones Unidas. (9)

Es importante señalar que, la planeacion como un instrumento del Estado encaminado a dirigir o regular procesos sobre la actividad económica es una modalidad administrativa relativamente reciente. Podriamos ubicar su aparición en el presente siglo justamente con el surgimiento del Estado Socialista, concretamente en el año de 1928 en que la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas presentó un Plan Quinquenal de Desarrollo Económico. Posteriormente se fue extendiendo esta práctica administrativa a otros países, expandiéndose de manera más pronunciada al partir de la post-guerra en que la mayoría de

(9) Carrillo Castro Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Evolucion de la Reforma Administrativa en México. 1871-1979. Miguel Angel Porrúa, S.A. México 1980. p. 105.

los países europeos adoptaron la planeación económica, aunque con diferentes modalidades. En la actualidad se conocen tres tipos de planeación: la Planeación Imperativa, propia de los países socialistas, cuya característica fundamental es la dirección central de la economía. La Planeación Indicativa que busca un punto de equilibrio entre el respeto a la libre iniciativa y la regulación de los procesos económicos. Esta modalidad surgió en Francia inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial. Y, la Planeación Democrática, de origen más reciente involucra en su formulación a todos los sectores de la población, y se orienta a solucionar las demandas colectivas y a redistribuir la riqueza en base a procedimientos democráticos.

Por lo que respecta a nuestro país, no obstante que el fenómeno de planeación económica no era desconocido, pues desde 1930 se promulgó la Ley sobre la Planeación General de la República y posteriormente hubo algunos otros planes y programas

como los planes sexenales elaborados para los periodos 1934-1940 y 1941-1946, que no tuvieron los efectos ni la relevancia practica esperada, y en especial los dos últimos que en el termino tecnico, no podrian denominarse como planes de desarrollo pero habiendo constituido un conjunto de lineamientos que recomendaban la adopcion y seguimiento de una politica económica y social.(10)

De esta manera los esfuerzos que en materia de planeación ha realizado Mexico, fructificaron con la implantación formal del Sistema Nacional de Planeacion Democratica elevado a rango constitucional mediante decreto de 2 de febrero de 1983 que modifica el texto de los articulos 25 y 26 de nuestra Constitucion Poltica.

A partir de entonces, la planeacion se ha consolidado

(10) Villagordoa Lozano, Jose Manuel. Evolucion Historica de los Aspectos Juridicos de la Planeacion en Mexico. Edit. Porrúa S.A., Mexico 1981. p.p. 22 y 24.

como herramienta de la Administración Pública encaminada a dirigir el desarrollo nacional en concordancia con los principios políticos, económicos y sociales de nuestro país. Sin embargo y a diferencia de otras naciones a México le tocó evolucionar en materia de planeación con características muy diferentes, resaltando el hecho de que primero se dio la planeación práctica, por así mencionarlo, y posteriormente la fundamentación legal o jurídica. A pesar de que, como ya se señaló, desde 1930 tuvimos una Ley sobre Planeación General de la República, que sirvió de fundamento a los planes sexenales de los años 30's y 40's, en la práctica y por la coyuntura de la época no tuvo el éxito esperado. Posteriormente surgieron entidades administrativas dependientes de la administración central encargadas de realizar estudios tendientes a presentar un programa coordinado de las inversiones públicas. De estos organismos destaca la Comisión de Inversiones de 1954, que para 1958 fueron absorbidas sus funciones por la novedosa Secretaría

de la Presidencia encargada entonces de la elaboración de un Plan General de Gasto Público e Inversiones del Gobierno Federal. En marzo de 1962 la acción conjunta de las Secretarías de la Presidencia de Hacienda y Crédito Público dieron lugar a la llamada Comisión Intersecretarial, creadora de documentos importantes por el grado de evolución que en materia de planeación introducían por vez primera en la acción gubernamental: El Plan de Acción Inmediata 1962-1964 y el Plan de Desarrollo Económico y Social de 1966-1970.

En 1965 se creó la Comisión de Administración Pública encargada de estudiar las reformas administrativas que requería el gobierno federal para el cumplimiento de dicho programa de desarrollo. Posteriormente se crea la Comisión Coordinadora y de control del Gasto Público en 1971 como un esfuerzo para coordinar las acciones que desarrollaban las Secretarías de la Presidencia, de Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional.

Para 1975 por acuerdo presidencial se crea la Comisión Nacional de Desarrollo que, dadas sus funciones de impulsar el desarrollo de las entidades federativas, cambio de denominación por el de Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano. Estos esfuerzos, ya dentro de la reforma administrativa, culminan en 1980 con la promulgación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 que consigue el propósito de coordinar operativamente la programación con la presupuestación y que continúa desarrollándose con el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y en el actual para el periodo de 1989 a 1994.

Durante el lapso de tiempo ha que se hace referencia, no hubo un ordenamiento legal que fundamentara la planeación nacional. Existieron numerosas disposiciones que reorganizaron la estructura y responsabilidades de la Administración Pública (Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947; Leyes de Secretarías y

Departamentos de Estado de 1935, 1946 y 1958; Ley Organica de la Administracion Pública Federal de 1976, y las innovadoras disposiciones de este mismo año: Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y Ley General de Deuda Pública) (11), orientadas al establecimiento de las bases de la planeación, que cristalizan con el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, documento interpretativo tanto de los artículos de la Constitución que señalaban las responsabilidades del Estado en materia económica, como de los ordenamientos existentes ya señalados, especialmente la Ley Organica de la Administracion Pública Federal, para posteriormente, previa reforma a los artículos 25 y 26 constitucionales y la consecuente promulgación de la Ley de Planeación, introducir el Plan Nacional de Desarrollo en sus versiones 1982-1988 y el vigente 1989-1994.

Este panorama que considero importante desde el punto de

(11) Ibidem.

vista histórico-administrativo, es fundamental para comprender la naturaleza jurídica del Plan Nacional de Desarrollo.

c.2. Base Legal

Con las reformas introducidas al texto constitucional en la presente década en los artículos 25 y 26, se consolidó el Sistema de Planeación Democrática en México, estableciendo la organización por parte del Estado de un Sistema de Planeación Democrática del desarrollo nacional orientado a un equitativo crecimiento de la economía y a la democratización política de la nación, apoyándose para ello, como instrumento fundamental, en un Plan Nacional de Desarrollo que recoge las aspiraciones y demandas de los diversos sectores de la sociedad, al que se sujetaran obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

Para reglamentar los citados preceptos constitucionales, en el mes de diciembre de 1982 fue promulgada la Ley de Planeación, que establece las normas y principios básicos

conforme a la cual se llevara a cabo la planeación nacional del desarrollo y las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, estableciendo en su artículo 30. que mediante la planeación se fijaran los objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignaran recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución; se coordinarán acciones y se evaluarán resultados. Igualmente el artículo 21 establece la obligación de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, aprobarse y publicarse dentro de los primeros 6 meses de gestión del Presidente de la República y una vigencia que no excedera de su gestión constitucional, previendo que el plan "precisara los objetivos del país, contendrá provisiones sobre los recursos que serán asignados para tales fines; determinara los instrumentos y responsables de su ejecución. establecerá los lineamientos de política de carácter global. sectorial y regional; sus provisiones se referirán al conjunto

de la actividad económica y social y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática".

Dentro de las precisiones procedimentales que establece esta ley esta la del artículo 5o. que obliga al Presidente de la República a remitir el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión; del artículo 30, que se publicará en el Diario Oficial de la Federación; del 32, que fija la obligatoriedad de la observancia del Plan para las dependencias de la Administración Pública Federal, y del 42 que prevé la imposición de medidas disciplinarias de apercibimiento, amonestación o suspensión y remoción del cargo de los servidores públicos federales que contravengan la presente ley.

c.3. Naturaleza Juridica del Plan Nacional de Desarrollo

Por naturaleza juridica debemos entender el enfoque de origen legal o normativo que se tiene de algo; es decir, la consideración que el Derecho concede a un hecho, objeto, situación, relación o consecuencia, de tal forma que al hacerlo fundamenta y justifica su existencia en el ordenamiento legal. Con esa perspectiva, antes de considerar al Plan Nacional de Desarrollo, nos referimos a la diferencia entre los vocablos plan y planear o planeación.

Tal y como lo establece el propio Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Planear es "concebir una estructura racional de analisis que contenga los elementos informativos y de juicio suficientes y necesarios para fijar prioridades, elegir entre alternativas, establecer objetivos y metas en el tiempo y en el espacio, ordenar las acciones que permitan

alcanzarlos con base en la asignación directa de recursos. la coordinación de esfuerzos y la imputación precisa de responsabilidades, y controlar y evaluar sistemáticamente los procedimientos, avances y resultados para poder introducir con oportunidad los cambios necesarios" (12).

Planeación, según la ley de la materia, es la "ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen. Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades: se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán

(12) ~~Plan Global de Desarrollo 1980-1982, p. 31.~~

resultados" (13).

Por plan, tomando el concepto de Bettelheim, entendemos el conjunto de disposiciones tomadas con vistas a la ejecución de un proyecto"(14). Coincidiendo con estos conceptos, la Ley de Planeación señala que el Plan "precisara los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirán el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática. La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo"(15).

(13) Ley de Planeación, artículo 10.

(14) Bettelheim Charles. Problemas Teóricos y Prácticos de la Planificación. Edic. Tecnos, Madrid, España, 1971, p. 39.

(15) Ley de Planeación, artículo 11.

Considerando por lo hasta aquí expuesto, si bien no existe problema sobre la naturaleza jurídica de la planeación, si existe cierta confusión respecto a la del Plan en tanto es concebido como un reglamento, por ser resultado, según sostienen quienes defienden esta opinión, del ejercicio de la facultad correspondiente del Presidente de la República, emanada de la fracción I del artículo 89 constitucional, es decir, en la facultad del titular del Ejecutivo de ejecutar las leyes que expidan el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia (16). Se trata, según sostienen, de una reglamentación a lo establecido en la Ley de Planeación referente a la responsabilidad del Estado en planear el desarrollo nacional mediante el establecimiento y organización de un Sistema de Planeación.

(16) Rodríguez Ramón. Derecho Constitucional. 2a. edición. Edit. UNAM. México. 1978. p. 678.

Sin embargo, es menester atender a lo que al respecto establece la Teoría General del Reglamento Administrativo, ya que conceptúa a éste como la manifestación unilateral de voluntad discrecional emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo (Presidente de la República en el ámbito federal o Gobernador del Estado en las entidades federativas), creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una Ley emanada del congreso a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa (17).

Si bien, podemos afirmar que el reglamento es formalmente administrativo, por el órgano que lo crea, desde el punto de vista material, es decir, de la naturaleza misma del acto que produce, es un acto legislativo, que se identifica con la ley en tanto es una manifestación unilateral de voluntad de

organo público competente y constituyen normas jurídicas generales (esto lo diferencia de los actos administrativos que producen efectos concretos o individuales). En otras palabras, el reglamento participa de la misma naturaleza de la ley en cuanto ambos son impersonales y creadores de efectos jurídicos generales.

No obstante esto, existen también diferencias muy claras y reconocidas en lo que respecta a su finalidad, procedimiento de creación y de extinción.

Por su finalidad, el reglamento exclusivamente tiende a facilitar la aplicación de las leyes, pero no participa del sentido que dio origen a estas; es decir, no constituye la expresión de la voluntad nacional como las leyes emanadas del Congreso de la Unión, sino que únicamente tienen sentido en tanto se deriven de una ley a la que reglamentan en la esfera

administrativa. La regla es que no puede haber reglamento sin ley. Pero esta última sí puede existir sin ser necesariamente reglamentada.

En cuanto al procedimiento de creación, el legislativo es un proceso complejo definido en los artículos 71 y 72 constitucionales, y que comprende diversas etapas; en cambio, el de los reglamentos únicamente requiere del refrendo ministerial que señala el artículo 92 de la Constitución y de su publicación en Diario Oficial de la Federación.

Por lo que respecta a su extinción, la abrogación o derogación de una ley implica lo correspondiente en el reglamento a menos de que exista disposición expresa en contrario en la ley posterior.

Como podemos ver, el reglamento (al igual que los decretos, acuerdos y circulares) es uno de los medios con que

cuenta el Presidente de la República para participar en la aplicación de las leyes aunque, como lo establece el artículo 89 fracción I, son propiamente dos las facultades establecidas, pues la ejecución es una y el proveer a su exacta observancia otra.

Volviendo a la naturaleza jurídica del Plan Nacional de Desarrollo y el criterio que sostiene, que se trata de un reglamento, con lo anterior se puede apreciar que el Plan no puede ser considerado como tal por dos razones fundamentales: una desde el punto de vista teórico y otra del práctico.

A) Teóricamente el Plan no participa de las características del reglamento administrativo en cuanto a que no es su finalidad ejecutar y proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de la Ley de Planeación. Y menos aun, en cuanto a que este mismo ordenamiento establece la

elaboracion. temporalidad y contenido de ese Plan. Considerar entonces como reglamento administrativo a un documento que contiene la estrategia de acciones para realizar o conseguir un objetivo (llamese Plan), implica atribuirle características juridicas no compatibles con su esencia.

Ademas. segun ya se indico. puede ser que en un futuro o durante la vigencia del actual Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. la Ley de Planeacion sea derogada o abrogada, al ser substituida por otra acorde a la coyuntura que se viva en ese momento. y no por ello dejara de tener validez el Plan, que es un documento en si autonomo en tanto que no ejecuta la ley.

B) En la practica. la existencia de Planes de Desarrollo en Mexico, si consideramos en general a todos los mencionados. han tenido vigencia mas bien por interpretacion de nuestra Carta Fundamental que por depender de una Ley de

Planeación; así, el Plan global de Desarrollo 1980-1982 tuvo su autonomía plena y no se le consideró en ningún momento reglamento de Ley alguna, pues esta no existía aun.

Otro aspecto importante sería el de la temporalidad. Si aceptáramos el criterio de considerar al Plan Nacional de Desarrollo como un reglamento, tendríamos cada seis años sucesivamente, un reglamento distinto en propósitos, dado que el grado de desarrollo es dinámico y siempre cambiante para una misma ley.

Por los afectos jurídicos que produce, si bien el Plan contempla la materialización de situaciones jurídicas al ser operativo, esto es, al ponerse en marcha, no es como el reglamento, disposición legislativa creadora de situaciones jurídicas generales, en tanto que goza de las mismas características que tiene la ley, además de que su relativa

obligatoriedad unicamente se concreta a los servidores públicos que prestan sus servicios en la Administración Pública Federal, es decir, no solamente no produce consecuencias jurídicas para la población en general, sino que ni siquiera las produce de manera directa para las Administraciones Públicas Estatales y Municipales. Inclusive la propia Ley de Planeación establece un capítulo especial de responsabilidades y sanciones de carácter administrativo para funcionarios de la Administración Pública Federal en relación con las prioridades y objetivos contenido en el Plan.

Por todo lo anterior, podemos sostener que la naturaleza jurídica del Plan Nacional de Desarrollo no es la de un reglamento y quizás, la confusión ha existido, porque si bien no se ha determinado claramente, se ha tomado de manera incorrecta la figura del reglamento por ser lo más parecido en su origen. Se debe entonces de dejar claro que el Plan Nacional de

Desarrollo es, por una parte, sólo eso: un Plan; figura esta que por no haber tenido una aplicación permanente en nuestro país ha provocado confusión en cuanto a su categoría. Abundando al respecto, que al se nacional y establecer una estrategia de desarrollo en base a principios fundamentales en el orden político, económico y social del país, se trata de un Acto Político o de Gobierno, de la que hemos mencionado anteriormente al abordar las tres funciones del Estado. Para precisar esta afirmación citamos al maestro Gabino Fraga, quien en cuanto a la definición de Acto de Gobierno, señala que en su carácter de Poder Político, el Ejecutivo, como representante del Estado, le corresponde realizar los actos necesarios para asegurar la existencia y mantenimiento del propio Estado e impulsar y orientar su desarrollo de acuerdo con cierto programa: "los actos que se realizan con este propósito son Actos de Gobierno" (18), diferenciándolos de los actos administrativos

(18) Fraga Gabino. Op. cit.

que permanentemente realiza el Poder Ejecutivo en el cumplimiento de sus atribuciones legales.

La actividad realizada por el Presidente de la Republica como titular del Poder Ejecutivo, se materializa en la creacion de actos administrativos y actos de gobierno que emanan respectivamente de su funcion administrativa y del poder politico que representa y que le permite la facultad de alta direccion del destino nacional. No debe entenderse como actos administrativos los actos de gobierno o actos politicos "que se seleccionan con la orientacion politica general y con la integracion de los organos publicos"; "no se concibe la accion del poder sin este singular medio discrecional que permita encauzar a un alto nivel la actividad estatal"(19).

Como na quedado señalado. los tratadistas franceses sostienen. en relacion con los dos tipos de actos que emanan del

(19) Serra Rojas Andres. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. Mexico. 2a. edicion, Tomo I. p. 253.

Poder Ejecutivo que los actos administrativos son todos aquellos que en el cumplimiento de sus fines o atribuciones emanan de la autoridad administrativa y que pueden ser recurridos ante los tribunales; mientras que los actos de gobierno son aquellos que en un momento dado no son susceptibles de recurso alguno ante los tribunales y que aseguran la existencia y mantenimiento del propio Estado orientando su desarrollo.

Por esta razón, dentro de esa categoría de actos que realiza el Poder Ejecutivo, figuran los Planes de Gobierno o también llamados de Desarrollo. Son pues actos de gobierno en tanto inciden y determinan el destino de una Nación. Siguiendo lo afirmado por Sergio García Ramírez, si emanan de la cabeza de la administración son, subjetivamente, actos administrativos, y si proceden del Poder Ejecutivo (que previamente ha instado al legislativo la expedición de las leyes que ordenan la elaboración de los planes y aun, a veces, fijan objetivos, contenidos y procedimientos), también son, objetivamente, actos

de poder político o de gobierno (20).

Es importante mencionar que en 1981 la Secretaría de Programación y Presupuesto organizó un seminario sobre los Aspectos Jurídicos de la Planeación en México en el que intervinieron algunos de los tratadistas más relevantes de la materia en nuestro país, habiendo afirmado entre otros, Miguel de la Madrid Hurtado que "la Planeación dentro de un Estado de Derecho plasma la voluntad colectiva de coordinar el esfuerzo conjunto para una transformación social deliberada y orientada conforme a valores determinados... se debe utilizar a la planeación como un instrumento de la Administración Pública, capaz de dirigir el desarrollo económico y social de acuerdo con los objetivos nacionales para que se diseñe una estrategia encaminada a ordenar las actividades de todos los sectores, conforme nuestra filosofía democrática y capaz de responder a

(20) García Fariñez Sergio, Consideración Jurídica sobre los Planes de Desarrollo en México, Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, Edit. Porrúa, México, 1981, p. 64.

los nuevos retos de nuestra sociedad". Sergio García Ramírez, al precisar la naturaleza jurídica de los planes nacionales, "que al conjunto de normas sobre planeación no se encuentra manera, convocatorias para poner en movimiento un aparato normativo que se haya más allá de su texto y al que éste, a veces, ni siquiera se refiere". Argumentando sobre el carácter político de los planes sostuvo que: "por la intención, del instrumento, no se ha desplegado la facultad reglamentaria presidencial, ni formalizado la ordenadora administrativa ante terceros. En esta virtud, mantienen tales planes o programas con carácter de actos internos de orientación de actividades secretariales o departamentales". Por su parte Carlos Salinas de Gortari afirmó en ese mismo foro que la planeación no es una simple técnica de elaboración de planes, sino un proceso social que abarca el conjunto de actividades que conducen a su realización y que, por lo tanto interesan a toda la sociedad, que "la planeación se define como un proceso específico que, en

el marco de un sistema político determinado, permite al Estado, mediante diferentes mecanismos, evaluar, proponer y realizar un conjunto de acciones y relaciones sociales, económicas, políticas y técnicas, en base a ciertos valores y objetivos socialmente aceptados (principios y propósitos nacionales), a través de un conjunto ordenado de estrategias de desarrollo, compatibilizando las acciones de los diferentes grupos sociales y coordinando las acciones administrativas necesarias". Concibe al sistema de planeación como un todo que desarrolla actividades de un proceso a través de ciertos productos (planes, programas y proyectos), en función de logros de objetivos de desarrollo, definiendo el proceso de planeación como eminentemente político y una expresión de la voluntad de todos los sectores de la sociedad (21).

(44) De la Madrid Hurtado Miguel. Prologo p. XIII.
 García Ramírez Sergio. Naturaleza Jurídica de los Planes Nacionales, globales, Sectoriales e Institucionales. p.p. 24.
 Salinas de Gortari Carlos. La inducción en el Sistema Nacional de Planeación en México.
 Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. Edit. Porrúa, México 1981.

Para concluir con este tema, me permito hacer dos observaciones que considero relevantes: Por un lado, evidenciar que en el caso mexicano, la planeación adquiere una característica democrática al permitir, que por medio de la consulta popular, la población plantee las demandas sociales más urgentes y prioritarias. Con solo este rasgo, la planeación en México, joven aun por su proceso de creación, es innovadora y de vanguardia por su elevada consideración a la participación ciudadana en su elaboración, lo que constituye, desde 1917, un reconocimiento mundial a las luchas sociales de nuestro pueblo.

Por otro lado, para dejar con mayor claridad asentado que el Plan no constituye un reglamento, es menester señalar que la facultad reglamentaria del Presidente de la República no se encuentra expresamente consignada en el texto constitucional, dentro del capítulo de sus facultades y obligaciones sino que la teoría y la praxis jurídica han determinado que esta facultad

se encuadra en el artículo 87 fracción I de nuestra Constitución que faculta al titular del Ejecutivo Federal a "promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión proveyéndose en la esfera administrativa a su exacta observancia", siendo precisamente el reglamento uno de tantos pues dentro de estos tenemos también las ordenes, los acuerdos, los decretos y las circulares. Esta facultad reglamentaria, se complementa con el artículo 92 del propio ordenamiento que establece el refrendo ministerial, al disponer que todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos y con el Artículo 107 fracción VIII inciso a, que al referirse al Juicio de Amparo establece que los reglamentos expedidos por el Presidente de la República son de acuerdo a la fracción I del artículo 89 de la propia Constitución. Al respecto la Suprema Corte de Justicia

de la Nación en diversas Jurisprudencias ha definido la posible duda jurídica al respecto, anotando enseguida los criterios establecidos: "Los reglamentos que se expidan por el Poder Ejecutivo tienden a la exacta observancia de las leyes, es decir, a facilitar su mejor cumplimiento; por lo tanto, parte integrante de las disposiciones legislativas que reglamentan y participan de la naturaleza jurídica de estas, y aun cuando no son expedidas por el Poder Legislativo tienen todas las características de una ley". REGLAMENTOS, FACULTAD PARA EXPEDIRLOS. "La facultad reglamentaria constituye una facultad normal del Poder Ejecutivo que no deriva de ninguna Delegación Legislativa, sino que la tiene directamente por que se la otorgó el artículo 89 fracción I de la Constitución". (22)

CONCLUSIONS

C O N C L U S I O N E S

- 1.- Desde un punto de vista historico, la administracion surge y se desarrolla con la propia sociedad. La administracion es, tanto un proceso de gestion y direccion como un mecanismo para gobernar -en el sentido de regular- y regir procesos sociales. En ambos niveles, el objetivo esencial de la administracion es servir, ya que el hombre es el objeto y el sujeto de la actividad administrativa. La administracion no constituye un acto individual, por su esencia es un proceso social y todas sus acciones corresponden y estan dirigidas hacia la comunidad. Todo pueblo que en su evolucion alcanza un cierto grado de desarrollo se halla, por naturaleza, predispuesto a racionalizar concientemente la administracion. Asi, la administracion es, indudablemente universal, aunque por el caracter de los vinculos que la rigen al hombre, los grupos y las clases

sociales ostenta el dinamismo propio de todo el acontecer humano.

De esta manera, en cualquier época y en cualquier sociedad, el momento en que el hombre se propone alcanzar un objetivo determinado y crea las reglas para lograrlo, da origen al acto administrativo. Por eso, no es posible concebir la convivencia social y la concordia humanas, sin la intervencion, en mayor o menor medida, de un complejo sistema de actos administrativos. El fenomeno administrativo tiene su origen en la propia acta de fundacion de la sociedad humana. Asi, el contexto de administracion ha estado y esta presente en las estructuras sociales fundamentales: familia, grupo, pueblo, municipio, estado, comunidad internacional. Este hecho es mas ostensible si nos desplazamos al ambito de la produccion, sobre todo a partir del Renacimiento, no se

concibe la organización productiva gremial o empresarial sin un bien estructurado instrumental administrativo.

No obstante, los remotos antecedentes del acto administrativo, es, hasta un periodo relativamente reciente cuando este proceso se despliega como el objeto de un conjunto de disciplinas que configuran la Ciencia de la Administración. A pesar del carácter técnico del proceso administrativo, la Ciencia de la Administración es fundamentalmente, una ciencia social y debe ser en su ulterior desarrollo un componente esencial de las humanidades. Esta tendencia es inevitable, porque tanto las disciplinas como las ciencias administrativas se orientan cada vez con más fuerza hacia los aspectos que la vinculan con las demandas sociales. La administración moderna sirve a la sociedad civil, responde a su carácter dinámico, cambiante y multifacético y adecua sus

instituciones, métodos y procedimientos, precisamente. de acuerdo con el cambio social.

Siendo la administración un fruto de desarrollo social, presente en toda organización humana, desde la más pequeña -la familia- hasta las más grandes y complejas -los estados y la comunidad internacional-, se ha caracterizado, en el proceso de su evolución histórica, por su capacidad para dar respuesta a las demandas que derivan del cambio social. La actividad administrativa constituye un campo que ostenta un doble carácter, el público y el privado. En uno y en otro terrenos, el crecimiento de la administración y el fortalecimiento de las disciplinas que la apoyan han corrido paralelas. Este hecho se puso de relieve con gran fuerza durante los vertiginosos cambios económicos, tecnológicos y sociales abiertos a la Revolución Industrial inglesa y que, de

entonces a nuestros días han tenido una continuidad que se expresó a fines del siglo pasado y principios del nuestro. con la formación de una economía mundial y en la actualidad con la así llamada revolución científico técnica contemporánea. Durante este período se enriqueció el universo del fenómeno administrativo en todos los ámbitos, desde el técnico operativo, hasta el político, pasando ineludiblemente por la formación de una verdadera enciclopedia de las disciplinas y ciencias administrativas, por el surgimiento de una abundante literatura y bibliografía técnicas y por el desarrollo y consolidación de la investigación administrativa y la aplicación de métodos inter y multidisciplinarios.

I. La ciencia de la administración y el conjunto de disciplinas que en torno a ella gravitan encuentran su estadio culminante, su figura acabada, en la Administración Pública, una esfera de conocimiento que subordina todos los logros y conquistas de la Ciencia de la Administración a un elevado objetivo social: transformar los actos administrativos del Estado en instrumentos que apoyen el desarrollo progresivo de la sociedad, que estimulen su carácter plural, cambiante y dinámico, que contribuyan a la prestación de servicios hábiles, expeditos y oportunos, que desbrocen el terreno para una actividad más participativa de los ciudadanos, los grupos y las clases y que, desde la plataforma de una sociedad regida y dirigida por un Estado coherente con la idiosincracia de cada pueblo, propicie el fortalecimiento de la democracia, la identidad nacional y la prosperidad general.

La Administración Pública moderna constituye un campo de la investigación contemporánea hábil y polémico. Las tendencias que se orientan hacia una concepción de la Administración Pública como instrumento promotor del desarrollo, son, sin duda, las más robustas y promisorias.

En base a este fenómeno, se encuentra la moderna expansión del sector público, tanto en términos de recursos humanos como en términos de prestación de bienes y servicios. Aunque el Estado moderno tiene sus raíces en el Estado liberal del siglo pasado, ha evolucionado en la ideología que lo sustenta, en sus rasgos definitorios y en los objetivos histórico-sociales que persigue. No obstante, para comprender la Administración Pública actual es importante detenernos en dos momentos altamente significativos de la evolución de los últimos doscientos años: en primer lugar, la consolidación de los Estados

Nacionales en el curso de la primera mitad del siglo pasado. El surgimiento, desarrollo y consolidación de los Estados Nacionales Europeos, no sólo prefiguró un modelo de organización política para los pueblos de Asia, Africa y America, sino que, al mismo tiempo, definió los límites territoriales, los objetivos nacionales y los alcances políticos de la Administración Pública. Este fenómeno tuvo un impacto tan fuerte que los procesos de emancipación colonial de América y otros continentes, tomaron como modelo de organización política el esquema elaborado por las metrópolis y facultaron a los nuevos Estados con el corpus de actos administrativos trazados por las naciones pioneras.

Así, la formación de los Estados Nacionales tiene, a la vez un significado histórico y una relevancia técnica para la Administración Pública, tanto en el nivel de los actos

ejecutivos del Estado como en el ámbito de la evolución de las ciencias de la Administración Pública. Esta simetría se repite en la evolución de las características del Estado de Derecho que tenía como objetivo primordial la salvaguarda de la propiedad privada y la protección de los derechos ciudadanos, particularmente el contrato libre de trabajo. El Estado Social de Derecho que adviene posteriormente se orienta, gradualmente, hacia la ampliación de los servicios que presta: educación, prevención y asistencia médica, vivienda, servicios bancarios, recreación, energía eléctrica y transporte, entre otras. Esta conversión permite incorporar el ámbito de la Administración Pública a vastos sectores de la clase media, profesionales, obreros calificados y otros núcleos sociales que, al lado de los jueces, los agentes que proporcionan seguridad pública y las autoridades judiciales, refuerzan, enriquecen y hacen más complejas

las instituciones de la Administración Pública. El Estado se transforma así en una superinstancia social desde la que irradian los servicios educativos, médicos, asistenciales, etc., y que hacen de él, no solo un gran prestador de servicios, sino un instrumento para el equilibrio social, la equidad y una distribución armónica del ingreso nacional.

En segundo lugar, la conversión del Estado Social de Derecho, es un Estado Democrático, Popular y Nacional de Derecho. Se trata en este caso, de un complejo fenómeno que caracteriza a todo un conjunto de democracias nacionales en distintos continentes. A partir de la gran depresión de 1929-1932, se puso de manifiesto la necesidad de proteger el desarrollo nacional por medio de un proyecto histórico de crecimiento. Las consecuencias de la crisis fueron tan graves que muchos países tuvieron que

abrirse a un profundo proceso de reformas estructurales. Tal es, entre otros, el caso de Mexico y la India. Bajo estas circunstancias los Estados se aproximaron a una concepcion de la Administracion Pública que permitieron alcanzar, ademas de las tareas ya mencionadas, objetivos de crecimiento y desarrollo capaces de tramitar o en su caso, impedir, el impacto de la crisis y su secuela de inflacion, desempleo, carestia e inseguridad pública. Se trataba, fundamentalmente, de dotar a la Administracion Pública de instancias e instituciones que hicieran posible para el Estado encauzar de un modo sistematico y organizado, acciones capaces de elevar el bienestar general de la poblacion y estimular la prosperidad nacional.

De esta manera, las transformaciones cuantitativas y cualitativas que ha sufrido la Administracion Pública, la

han convertido en nuestros días, en una vasta y compleja organización, rica en funciones y estructura y capaz de cubrir una amplia gama de actividades y bienes de servicios. La Administración Pública contemporánea cruza por ramas del quehacer social que van desde la expansión demográfica hasta el desarrollo tecnológico, pasando por la preservación de los recursos naturales, la defensa de los ecosistemas y la prospección y cuantificación de las riquezas nacionales de todo tipo. En la Administración Pública convergen y se interrelacionan hoy por hoy factores políticos, económicas, sociales, culturales, técnicos y jurídicos, donde se expresan los aspectos más delicados de la sociedad, las presiones de grupo, las demandas de las minorías nacionales, la defensa de los intereses difusos de los consumidores, todo lo cual, pone de relieve el nuevo significado que la Administración Pública tiene para la sociedad y la altísima

responsabilidad que frente al Estado y la propia población asumen los servidores públicos que dirigen los órganos administrativos.

Como se desprende de todo lo anterior, la Administración Pública ha evolucionado en los últimos siglos de acuerdo con los cambios que se han operado en el Estado. Si el Estado policía, el Estado guardian que tutelaba simples garantías jurídicas, le correspondía una Administración Pública simple y rudimentaria en la que instituciones y funcionarios se plegan a la voluntad omnimoda y arbitraria del soberano, al Estado de Derecho, en las diferentes fases de suevolución que se prolongan hasta nuestros días, le corresponden instituciones y funcionarios subordinados al principio de juricidad, esto es, a la constitucionalidad que legaliza y legitima a las instituciones e impone límites a los alcances de las

mismas y de sus funciones. La Administración Pública moderna reclama no solo el principio de Derecho que da sentido al principio de realidad, -toda institución que existe se desprende de una ley, toda estructura y toda función administrativa está apoyada en un cuerpo normativo-, sino que reclama también que instituciones y servicios públicos que repudien los procedimientos espontáneos, empíricos, improvisados y carentes de racionalidad y que fundamenten su actividad en un profundo conocimiento de la sociedad a la que sirven, recurriendo para ello a los aportes y contribuciones de los modernos métodos interdisciplinarios que conjungen los resultados de la ciencia con la aplicación de tecnologías avanzadas. La Administración Pública contemporánea poco puede hacer con las conclusiones que se derivan, digamos, de la sociología si carece de instalaciones y equipos que le permitan optimizar el uso de los recursos humanos para

alcanzar una solución realista de los problemas.

Característica esencial de la moderna Administración Pública es, por lo tanto, el empleo cotidiano en su actividad de los conocimientos y métodos más avanzados de las ciencias jurídicas, sociológicas, antropológicas, psicológicas y educativas y los correspondientes procedimientos en cuanto a tiempos y movimientos y utilización racional de recursos propios de la Ingeniería Industrial, sin descartar, desde luego, la formación de bancos de datos y su procesamiento computarizado que la cibernética introdujo al ámbito de la producción y que, en el terreno de la prestación de servicios, ha probado su eficacia para simplificar, actualizar y modernizar los procedimientos.

3. La voluntad de justicia propia de los modernos Estados de Derecho, esta incompleta si no tiene su corolario en la voluntad de acción que singulariza al acto administrativo. Nunca antes como en nuestro tiempo el vinculo del Derecho con la Administración Pública habia sido tan esencial y tan indisoluble, no sólo por ser la Administración pública una instancia del Estado que se cumple en una serie de actos juridicos constitucionalmente regulados, sino porque cada pueblo, cada nación existe en el concierto mundial como un Estado de Derecho. Es, justamente, dentro del orden juridico que preside la organización politica de los Estados y dentro de sus dispositivos normativos. donde se origina, se funda y se soporta el sentido, el carácter, la naturaleza y la orientación del acto politico y del acto administrativo, mismos que aspiran a cristalizar en la práctica las metas nacionales, politicas. economicas y sociales que la soberania popular democráticamente

deposita en los órganos del poder público.

En este orden de cosas, la Administración Pública muy particularmente en el presente siglo, ha contribuido con aportes decisivos que se han expresado en movimiento de reforma dirigido al cambio estructural para adecuar las actividades del poder estatal con las demandas dinámicas y crecientes de la sociedad y con modernos dispositivos jurídicos que correspondan a la exigencia del cambio. En efecto: el crecimiento de las necesidades e intereses de la sociedad, el surgimiento de nuevos reclamos de grandes sectores de la población y la aparición de toda una serie de problemas propios de una etapa de transformación, han planteado la urgencia de sistemas jurídicos dotados de un profundo sentido social de masas que permitan responder con eficacia a las nuevas tareas del poder público.

Así, el Derecho Moderno y las Ciencias Jurídicas se han transformado en un factor del cambio, en un instrumento para apoyar el desarrollo. Las modernas adecuaciones o soluciones legislativas tienen como rasgo general, como denominador común, su capacidad para renovar y dinamizar la norma.

Se puede afirmar sin temor a la duda, que una de las más notables manifestaciones del progreso contemporáneo es, evidentemente, la legislación especial administrativa. En este sentido, una tarea y una responsabilidad de la investigación contemporánea es apoyar y estimular estudios que permitan abordar los complejos aspectos y los delicados matices que envuelven a la Administración Pública.

En el camino de adecuar la Administración Pública a las

tendencias propias de la evolución contemporánea y de una sociedad democrática, es preciso que el Derecho, como instrumento de cambio, adquiera una más clara y articulada relación entre la opinión social y las actividades legislativas que lo crea. Los nuevos reclamos sociales ahora son expresados de manera directa y contundente a través de eventos sociales, discusiones y cuestionamientos públicos que aparecen en los medios masivos de comunicación; en conferencias en asociaciones civiles y científicas o profesionales; a través de las universidades, por medio de los representantes populares elegidos para integrar los órganos legislativos nacionales. Una excepción a este síntoma de nuestra realidad lo constituye la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que en términos generales se ha constituido, en su corta existencia, como un verdadero instrumento receptor de reclamos y denuncias de los

problemas más urgentes de la población y en un promotor de posibles soluciones, esbozando un medio real de apertura democrática participativa de la sociedad civil en la solución de los grandes problemas del país. Así, es menester incrementar la relación y la acción recíproca entre Derecho y Administración Pública a través de la articulación de la opinión pública, avances técnico-científicos y proceso legislativo para que el Estado cumpla mejor su cometido y el Derecho responda con velocidad y dinamismo a los cambios sociales que inciden en la Administración Pública.

De esta manera, el Derecho y la Administración Pública se han significado como instrumentos del desarrollo y crecimiento. Es por ello que una administración eficaz exige un derecho ágil y con un sentido social, expedito y simplificador y que permita adecuar la norma a los grandes

cambios y avances de la modernidad.

El binomio Derecho-Administración Pública es un indicador que refleja la eficacia del Estado y la capacidad de los órganos del poder para dar respuesta a las demandas de la sociedad moderna. Las últimas décadas del Siglo XX coinciden al mismo tiempo, con una elevación de la conciencia jurídica de la población que reclama el respeto y la participación de la sociedad civil, la pluralidad política y el incremento de los derechos democráticos, y con el surgimiento de nuevos problemas, como la preservación de los ecosistemas, la reordenación urbana, la ampliación de los servicios educativos, la elevación de la calidad de la vida y el control sobre la comunicación de masas. entre otros, problemas que elevan nuevos retos y desafíos ante las Ciencias Jurídicas y la Ciencia de la Administración.

4. La simbiosis actual que existe entre el Derecho y la Administración Pública tiene un carácter necesario y, en cierta forma, ineluctable. Un Derecho promotor del desarrollo, ágil, dotado de sentido social no puede consolidarse, si no incluye dentro de su doctrina el papel que juegan frente a la sociedad civil las modernas instituciones de la Administración Pública. A su vez, la Administración Pública no puede mejorar sus instrumentos ni sus mecanismos, si no se apoya en una teoría jurídica sensible a las demandas sociales que hoy actúan sobre el Estado. Este hecho, la íntima vinculación de la Administración Pública y el Derecho, expresan el acierto tanto de los logros de la Administración Pública como las conquistas de la administración en general durante los últimos 200 años. Existe una línea de continuidad entre la administración como ciencia y técnica que regula y gobierna los procesos productivos, la Administración

Pública que atiende la organización de las instituciones prestadoras de servicios y la consagración de ambas en las modernas constituciones que, a partir del Derecho, fundaron las disposiciones originarias que norman la vida social y las atribuciones específicas de la Administración Pública ante los gobernados. El surgimiento de las repúblicas democráticas es, de alguna manera la legitimación constitucional de los nexos entre el Derecho y la Administración Pública. Por eso, el problema más candente de este vínculo es encontrar los dispositivos jurídicos que permitan plasmar en la vida un ideal ético del bien -lo que en términos jurídicos constituye la llamada justicia social- y crear los mecanismos institucionales que permitan a la Administración Pública hacer de ese objetivo una tarea práctica, cotidiana, un sistema de vida de la sociedad.

En su desarrollo el Derecho Mexicano contemporaneo, Derecho que funda su doctrina y su dogmática en la Constitución de 1917, se ha orientado a través de algunos conflictos y contradicciones, en medio de abatares y vicisitudes, a la búsqueda de aquéllos dispositivos y mecanismos. Cada avance en el desarrollo historico de nuestro país en el Siglo XX, cada etapa definitiva, introdujo siempre precisiones y esclarecimientos en el nivel de la doctrina jurídica, y a escala del operativo que sustenta la Administración Pública.

Dentro de este proceso, el punto más alto lo constituye, sin duda, la aprobación de la Ley de Planeación, ley que dá origen al Sistema Nacional de Planeacion Democratia y al Plan Nacional de Desarrollo: se trata de un ordenamiento que expresa nuestra concepción sobre la forma en que se articulan el Derecho y la Administracion

Publica, para dar cumplimiento a objetivos históricos de desarrollo, metas concretas de crecimiento y respuesta a demandas, intereses, necesidades y expectativas sociales.

México funda la posibilidad de un Sistema Nacional de Planeación Democrática en un conjunto de razgos que derivan de su propia historia, particularmente de la contemporánea. En efecto, el modelo de desarrollo prefigurado por la Constitución de 1917, no solo exige la viabilidad de la democracia como sistema de vida sino su apoyo en un Estado de Derecho y su instrumentación práctica en una Administración Pública, capaces de armonizar los derechos individuales con los derechos sociales, equilibrar un régimen de economía mixta sustentado en la concertación de los sectores público, privado y social y garantizar la rectoría del Estado en el desarrollo nacional para asegurar niveles óptimos de

prosperidad a las mayorías.

La planeación como instrumento de la Administración Pública surge en el Siglo XX. El advenimiento del socialismo en 1917 coincidió con la planeación como medio para dirigir, en una economía centralizada, el desarrollo social. Más adelante y como resultado de los éxitos de la economía planificada, prosperaron en occidente, particularmente en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, toda una serie de concepciones como la programación lineal y la planeación flexible, para mencionar las más destacadas, orientadas al uso de la planeación como herramienta para influir en el desarrollo de los procesos sociales.

El surgimiento de nuevas demandas e intereses sociales, el papel de la moderna comunicación social y la urgencia de

renovar la vida democrática con mecanismos que permitan detectar los cambios de actitud de la sociedad civil y apoyarlos a través del consenso, condujo a la búsqueda de procedimientos planificadores en la sociedad occidental. En nuestros días, ya no es posible regir la acción política del Estado y la actividad de la Administración Pública, a través de las instituciones tradicionales; es indispensable abrir los caminos que permitan una más alta participación ciudadana, que hagan posible la opinión y la intervención de los administrados en la toma de decisiones que enfrenta problemas y demandas de los que son tanto el objeto como el sujeto activo. Así, la entrada de la planeación en la sociedad contemporánea es, simultáneamente expresión de la necesidad de dinamizar el Derecho y la Administración Pública y reflejo del profundo cambio social en los ámbitos económico, tecnológico y generacional.

Al adoptar un Sistema Nacional de Planeación Democrática, nuestro país realiza un esfuerzo para entrar al universo de la modernidad. Se trata, por una parte, de reorientar el proceso general de desarrollo salvando los obstáculos del atraso, la deuda externa, la dependencia económica y tecnológica, los desequilibrios sectoriales y la existencia de zonas marginadas y sobre todo, la deuda histórica que una Administración Pública y un Derecho subordinados a graves problemas de crecimiento, no pudieron resolver, y, por la otra, asumir frente a la sociedad civil, la posibilidad de una respuesta dinámica por la vía de la consulta popular, respuesta que afecta tanto a los ordenamientos jurídicos como las instituciones administrativas, y que busca, antes que nada una toma de decisiones seria, reflexiva, prudente y realista, capaz de dar respuesta a las demandas colectivas, a los sectores productivos de la sociedad, a las corrientes ideológicas,

políticas y, sobre todo, a las urgencias históricas que permiten preservar la soberanía, la integridad y la identidad de la Nación.

Así, la evolución del Derecho y la Administración Pública en México arrivan a un terreno dentro del cual el proceso legislativo apoya a la Administración Pública, y ambos, enriquecen las instituciones de la República. El Sistema Nacional de Planeación Democrática constituye en nuestro país, una especial conjugación entre los actos políticos del Ejecutivo -expresados en decisiones trascendentales que dan contenido al Plan Nacional de Desarrollo- y los actos administrativos -el conjunto de acciones y actividades de las dependencias federales- que buscan acortar la distancia entre los objetivos históricos y la vida diaria de la población.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática y su expresión política más acabada, el Plan Nacional de Desarrollo, son sin duda instrumentos promotores del desarrollo y premisas que hacen posible la actualización, simplificación y modernización de la Administración Pública. Se trata de aspectos muy jóvenes y por lo mismo muy recientes en la teoría y en la práctica jurídico-administrativas de nuestro país. Por eso, por ser instancias innovadoras, deben pasar por el delicado proceso de prueba que los conviertan en un verdadero mecanismo que auspicie y promueva el progreso y la prosperidad sociales y, por eso mismo, es menester adecuar y perfeccionar sus contenidos jurídicos y sus formas administrativas, elementos estos, que permiten la conjugación adecuada entre los magnos propósitos sociales del derecho contemporáneo y las respuestas eficaces de una Administración Pública subordinada a los intereses

generales de la sociedad.

BIBLIOGRAFIA

1. ACOSTA ROMERO. Miquel. Teoria General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. 5a Edición. Mexico. 1983.
2. ACOSTA ROMERO. Miquel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. 1a. Edición. Mexico. 1989.
3. ALESSI. Renato. Instituciones de Derecho Administrativo. Edit. Bosch. 3a. Edición. T. I. Barcelona, España, 1970.
4. ANCONA. Martino. Teoria Della Organizzazione e Crisi Dell'Impresa. Edit. Franco Angeli. Milán, Italia, 1980.
5. ANDREA SANCHEZ. Dguidos. La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano. Primera Edición. Editorial Porrúa. Mexico. 1987.
6. ARMENTA CALDERON. Gonzalo. El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano. Edit. Porrúa. Primera Edición. Mexico. 1977.
7. AZUARA. Leandro. Sociología. Edit. Porrúa. Mexico. 1980.
8. BARROW. R. H. Los Romanos. Edit. Fondo de Cultura Económica (Breviarios). Colección: No. 38. Primera Edición. Mexico. 1950.

9. BAUGHMAN, James P. Historia de la Administración de Empresas en los Estados Unidos (Selecciones de Business History Review: Recopilación hecha por el autor). Edit. Diana. Primera Edición. Mexico. 1971.
10. BEER, Stafford. Cibernetica y Administración. Edit. C.E.C.S.A. Séptima Impresión. Mexico, 1980.
11. BEHAUTORAI, A. Theory of the Firm. Edit. Prentice Hall, Inc. Englenwood Cliffs, New Jersey, U.S.A., 1963.
12. BERNACCHIA, Lucio. Organizzazione del Lavoro D'Ufficio e Practica Amministrativa. Edit. Calderini. II Edición. Bologna, Italia, 1980.
13. BERNACCHIA, Lucio. Principi di organizzazione e Direzione. Edit. Calderini. III Edición: 1a. Reimpresión. Bologna, Italia. 1981.
14. BETTELHEIM, Charles. Problemas Teóricos y Prácticos de la Planificación. Edit. TECNOS. Madrid, España, 1971.
15. BRAVERMAN, Harry. Trabajo y Capital Monopolista. Edit. Nuestro Tiempo. Séptima Edición. Mexico. 1948.
16. CARRILLO CASTRO, Alejandro. La Reforma Administrativa en Mexico: Evolución de la Reforma Administrativa (1971-1979). Edit. Miguel Angel Porrúa. 2a. Edición. Mexico. 1980.
17. CARRILLO C., Alejandro y GARCIA RAMIREZ, Sergio. Las Empresas Públicas en Mexico. Edit. Miguel Angel Porrúa. Primera Edición: Primera Reimpresión. Mexico. 1980.

18. CASSESE. Sabino. L'Amministrazione Pubblica in Italia. Edit. Il Mulino. Segunda Edición. Bologna, Italia, 1974.
19. CATALDI. Giuseppe. Lineamenti di Scienza Dell'Amministrazione. Edit. Dott. A. Giuffrè. Dos volumenes. Milan, Italia, 1973.
20. CERVANTES AHUMADA. Raul. Derecho Electoral Mexicano. Perfiles Juridicos. Edit. Facultad de Derecho. UNAM. Mexico, 1982.
21. CLAUDE S. GEORGE. Jr. Historia del Pensamiento Administrativo. Edit. Prentice Hall Hispanoamericana. Mexico, 1987.
22. CORTES, Hernán. Cartas de Relacion. Edit. Porrúa. Colección Sepan Cuantos No. 7. Décima Tercera Edición. Mexico.
23. PROZIER, Michel. Il Fenomeno Burocratico. Edit. ETAS. Milán, Italia, 1978.
24. CUEVA, Mario de la. La Idea del Estado. Edit. UNAM. Tercera Edición. Mexico, 1986.
25. CHEVALLIER, Giacomo y LOSCHAK, Daniele. Introduzione alla Scienza Dell'Amministrazione. Edit. Maggiou-Rimini. Italia, 1981.
26. CHILDE GORDAN. Que sucedio en la Historia? Edit. La Pleyade. 15a. Edición. Buenos Aires, Argentina, 1973.

27. DIAZ DEL CASTILLO, Bernal. Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España. Edit. Porrúa. México. 1979.
28. DICCIONARIO ENCICLOPEDICO DE TODOS LOS CONOCIMIENTOS. Pequeño Larousse en Color. Edit. Larousse. Barcelona. 1987.
29. DUVERGER. Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Edit. Ariel. 6a. Edición: 2a. Reimpresión. Barcelona. España. 1982.
30. DUVERGER. Maurice. Sociología de la Política. Edit. Ariel. Tercera Edición. Barcelona. España, 1972.
31. EISENSTADT, S. N. Los Sistemas Políticos de los Imperios. Edit. Revista de Occidente. Segunda Edición. Madrid, España, 1966.
32. ESQUIVEL OBREGON, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho en México. T. I. Edit. Porrúa. México, 1938.
33. ETZIDNI, A. Organizaciones Modernas. Edit. UTHERA. México, 1979.
34. FAYOL, Henry. Administración Industrial y General. Edit. Herrero Hermanos. Primera Edición. Mexico, 1961.
35. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. Séptima Edición. México, 1958.
36. FRIEDMANN, W. El Derecho en una Sociedad en Transformación. Edit. FCE. Sección de Política y Derecho. Primera Edición. Mexico. 1966.

37. GALVAN ESCOBEDO, José. Tratado de Administración General. Edit. INAF: Instituto Nacional de Administración Pública. 8a. Edición. México, 1980.
38. GARCIA RAMIREZ, Sergio. Consideraciones Jurídicas sobre los Planes de Desarrollo en México: Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. Edit. Porrúa. México, 1981.
39. GLADEN, E. N. A History of Public Administration. Edit. Frank Cass. Vol. I. Londres. Inglaterra, 1972.
40. GONZALEZ, Ma. del Refugio. Historia del Derecho Mexicano. Introducción. Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. T. I. México, 1981.
41. GONZALEZ URIBE, Héctor. Teoría Política. Edit. Porrúa. Tercera Edición. México, 1980.
42. GUARINO, Giuseppe. L'organizzazione Pubblica: Parte Prima. Edit. Giuffrè. Milan, Italia. 1977.
43. GUERRERO, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. Edit. Fontamara. Primera Edición. México, 1986.
44. GUERRERO, Omar. La Ciencia de la Administración en el Estado Absolutista. Edit. Fontamara. México, 1986.
45. GUERRERO, Omar. Teoría Política de la Ciencia Administrativa. Edit. UNAM. México, 1986.
46. GUERRERO, Omar. Proceso Histórico de la Acción Gubernamental. La Administración Pública en el Modo de Producción Asiático. Edit. FCE. México, 1986.

47. HASSALL, Arthur y varios. Historia de las Naciones. Edit. Segui. Tomo II. Barcelona, España.
48. HERNANDEZ y R., Sergio y BALLESTEROS I., Nicolas. Fundamentos de Administración. Edit. Interamericana. Primera Edición. México, 1980.
49. JIMENEZ DE CASTRO, Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral. Edit. Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición. México. 1975.
50. JIMENEZ DE CASTRO, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría de la Administración. Edit. Fondo de Cultura Económica. Cuarta Edición. México, 1974.
51. JIMENEZ NIETO, Joan. Teoría General de la Administración. Edit. Tecnos. Quinta Edición. Madrid, España, 1975.
52. KAST FREMONT, E. Administración de las Organizaciones: Un Enfoque de Sistemas. Edit. Mc. Graw-Hill de México. México, 1980.
53. KAST y ROSENZWIEG. Administración en las Organizaciones. Edit. Mac. Graw Hill. Cuarta Edición. México, 1987.
54. KLYKSBERG, Bernardo. El Pensamiento Organizativo: del Taylorismo a la Teoría de la Organización. Edit. Paidós: serie fundamental: números 3 y 4. 3a. Edición. Argentina, 1975.
55. KOONSTZ, H. y O'Donell, C. Curso de Administración Moderna. Edit. Mc. Graw Hill. Sexta Edición. México, 1979.

56. LANDI, Guido y POTENZA, Giuseppe. Manuale Di Diritto Amministrativo. Edit. Giuffre. 7a. Edición. Colección: manuali Giuridici, 4. Milan, Italia, 1983.
57. LARES MARTINEZ, Eloy. Manual de Derecho Administrativo. Edit. Universidad Central de Venezuela. 5a. Edición. Caracas, Venezuela, 1983.
58. LEON PORTILLA, Miguel y GARIBAY K., Angel Ma. Vision de los Vencidos. Edit. UNAM. Novena Edición. Mexico, 1982.
59. LEPOWSKY, Alberto. Administration, the Art and Organization and Management. New York. A Borzoi Book in Political Science. Alfred A. Knopf, New York, U.S.A., 1986.
60. LEWIS, John. Crítica Marxista a la Sociología de Max Weber. Edit. Nuestro Tiempo. Colección Teoría e Historia. Primera Edición. Mexico, 1977.
61. Ley Organica de la Administración Publica Federal. Edit. Porrúa. Mexico, 1988.
62. Ley de Planeación. Edit. Porrúa. Mexico, 1988.
63. MARGADANT, Guillermo I. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Edit. UNAM: Textos Universitarios. Mexico, 1971.
64. MARTINEZ, Jose Luis. El Mundo Antiguo. Edit. SEP. Primera Edición: Segunda Reimpresión. T. I-III. Mexico, 1988.
65. MASSIE, Joseph L. Bases Esenciales de la Administración. Edit. Diana. 1a. Edición: 8a. Impresión. Mexico, 1982.

66. MAYER, Jp. Trayectoria del Pensamiento Politico. Edit. Fondo de Cultura Economica. Tercera Edición. México, 1966.
67. MAYO, Elton. Problemas Humanos de una Civilización. Edit. Nueva Vision. Segunda Edición. Buenos Aires, Argentina, 1972.
68. MONTANELLI, Indro. Historia de los Griegos/Historia de Roma. Edit. Plaza and Janés. Barcelona, España, 1973.
69. MORTARA, Vittorio. Introduzione alla Pubblica Amministrazione Italiana. Edit. La Società Industriale Franco Angeli. Milan, Italia, 1981.
70. MORTARA, Vittorio. L'analisi delle strutture organizzative. Edit. Il Mulino. Bologna, Italia, 1973.
71. MUÑOZ GARDUÑO, Jaime. Introducción a la Administración: Enfoque Histórico. Edit. Diana. Primera Edición. México, 1986.
72. MUSI, Aurelio. Stato e Pubblica Amministrazione Nell'Ancien Regime. Edit. Guida. Nápoles, Italia, 1979.
73. ODIÒRE, G. S. Administración de Personal por Objetivos. Edit. DIANA. Primera Edición: Quinta Impresión. México, 1979.
74. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Edit. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1989.
75. PRATT FAIRCHILD, Henry. Diccionario de Sociología. Edit. Fondo de Cultura Economica. México, 1979.

76. FAVÓN, J. Manuel y FERNÁNDEZ, G. Aristoteles: La Política. Clásicos Políticos. Instituto de Estudios Políticos. Madrid. España. 1949.
77. FAVÓN, J. Manuel y FERNÁNDEZ, G. Platon: La República. Clásicos Políticos. Instituto de Estudios Políticos. Madrid. España. 1949.
78. PODER EJECUTIVO FEDERAL. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Edit. Secretaría de Programación y Presupuesto. Primera Edición. México. 1983.
79. PROTAGORAS. Los Mil Grandes de la Filosofía y Religión. Enciclopedia Biográfico Universal. Edit. Promexa. México. 1982.
80. RABASA, Emilio O. y CABALLERO, Gloria. Mexicano: Esta es tu Constitución. Edit. Cámara de Diputados. México. 1988.
81. RÍOS ELIZONDO, Roberto. El Acto de Gobierno. Edit. Porrúa. Primera Edición. México, 1975.
82. RIVA PALACIO, Vicente. México a Través de los Siglos. Edit. Cumbre. 19a. Edición. Tomo II. México. 1983.
83. RODRIGUEZ, Ramon. Derecho Constitucional. Edit. UNAM. 2a. Edición. México, 1978.
84. SAHAGUN, Fray Bernardino de. Historia General de las Cosas de la Nueva España. Edit. Porrúa. Colección Sepan Cuantos: No. 300. Quinta Edición. México. 1982.
85. SANDULLI, Aldo M. L'Attività Normativa della Pubblica Amministrazione. Edit. Dott. Nápoles. 1983.

86. SANDULLI, Aldo M. Manuale Di Diritto Amministrativo. Edit. Jovene. XII Edición. Nápoles. Italia, 1980.
87. Secretaría de Programación y Presupuesto. Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. Edit. Porrúa. 1a. Edición. México, 1981.
88. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. Décima Edición. T. I. México, 1981.
89. SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política. Edit. Porrúa. Primera Edición. México, 1975.
90. SHARKANSKY, Ira. Administración Pública. Edit. Asociados. 2a. Edición. México, 1974.
91. SIMON, Herbert A. Il Comportamento Amministrativo. Edit. Il Mulino. 2a. Edición. Bolofia, Italia, 1967.
92. TAYLOR, F. W. Principios de la Administración Científica. Edit. Herrero y Hermanos. Primera Edición. México, 1961.
93. TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa. Décimo-octava Edición. México, 1981.
94. TORQUEMADA, Fray Juan de. Monarquía Indiana. Edit. Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM. Tercera Edición. México, 1975.
95. TOZCANO, Salvador. Derecho y Organización de los Aztecas. Tesis Profesional. Facultad de Derecho. UNAM. México, 1937.

96. VAILLANT, George C. La Civilizacion Azteca. Origen. Grandesa y Decadencia. Edit. FCE. Segunda Edicion en Español: Sexta Reimpresion. Mexico, 1983.
97. VALDIVIA GUZMÁN, Isaac. La Ciencia de la Administracion: la Direccion de los Grupos Humanos. Edit. Limusa. Primera Edición: Sexta Reimpresion. Mexico, 1980.
98. VILLAGORDA LOZANO, Jose Manuel. Evolucion Histórica de los Aspectos Juridicos de la Planeacion en México. Edit. Porrúa. Mexico, 1981.
99. VITTA, Cino. Diritto Amministrativo. Edit. Unione Tipografico. Volumen I. Torino, Italia, 1962.
100. WALDD, Dwight. Administración Pública: la Funcion Administrativa, los Sistemas de Organización y otros aspectos. Edit. Trillas. Primera Edición: Quinta Reimpresion. Mexico, 1980.
101. WEBER, Max. Economia y Sociedad. Edit. Fondo de Cultura Economica. México, 1978.