



301809  
5  
2g

**UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO**  
**ESCUELA DE DERECHO**  
**CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA**  
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**LA ADMINISTRACION COMO TECNICA AUXILIAR  
EN EL DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD  
DEL ESTADO MEXICANO.**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A**

**JOSE AGUSTIN ALVAREZ SOBRINO**

**Primera Revisión:**  
**Lic. Abelardo Argüelles O.**

**Segunda Revisión:**  
**Lic. Emilio Esquinca V.**

**MEXICO, D. F.**

**FALLA DE ORIGEN**

**1991**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

# I N D I C E

Fág.

## Introducción.

### CAPITULO I

#### EVOLUCION DEL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO.

1.- Antecedentes Históricos.	1
A.- SUMERIA.	2
B.- EGIPTO.	3
C.- BABILONIA.	5
D.- CHINA.	6
E.- GRECIA.	8
F.- ROMA.	11
G.- INDIA.	15
2.- La Edad Media.	16
3.- Los Siglos XVI y XVII.	18
4.- La Administración en el Siglo XVIII.	21
5.- La Administración en el Siglo XIX.	22

### CAPITULO II

#### LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION Y LA ACTIVIDAD DEL ESTADO.

1.- Conceptos Generales.	24
2.- Elementos de la Administración.	36
3.- Sinopsis Teorética de las Escuelas de Administración.	41

### CAPITULO III

#### EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA.

1.- El Estado Unitario.	53
2.- La Confederación.	55
3.- La Federación.	58

## CAPITULO IV.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LAS SOCIEDADES CONTEMPORANEAS.

1.- Los Estados Unidos de Norteamérica.	64
2.- Inglaterra.	66
3.- Francia.	69
4.- Alemania.	71
5.- Rusia.	73
6.- Países Latinoamericanos.	74

## CAPITULO V

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO MEXICANO.

1.- Antecedentes.	78
2.- Los Estamentos de la Administración Pública Mexicana.	81
a.- La Administración Pública Federal.	84
b.- La Administración Pública Estatal.	90
c.- La Administración Pública Municipal.	96

CONCLUSIONES:	103
PROPUESTA:	104
BIBLIOGRAFIA:	106

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

El Estado para su manifestación e implementación de - sus fines, le es necesario manejar su actividad de acuerdo a las reglas que se observan en la aplicación de la técnica administrativa.

Al suscrito le surge la inquietud de este tema, en virtud de que no toda la actividad del Estado se desarrolla conforme a los principios de organización y planeación, ya que hemos sido testigo del despilfarro que se hace al implementar una administración sin base ni principios de organización y de eficiencia administrativa, ya que dentro del aparato o estructura de la administración pública, hemos observado que existen Departamentos o Direcciones y hasta Secretarías de Estado que no tienen razón de ser, por duplicar sus actividades.

Así, en este tema que nos ocupa, decidimos dividir el desarrollo de esta tesis a efecto de tratar de abarcar un aspecto general y sugerir algunas ideas para eficientar la Administración Pública, de la siguiente manera:

En el primer capítulo nos referimos a la evolución del pensamiento administrativo en el que partimos de los antecedentes más remotos en relación a la administración de los recursos sociales o de la comunidad primigenia de los hombres, hasta el siglo XIX.

En el segundo capítulo, tomamos como base al concepto administración, en el que analizamos algunas ideas de la ciencia o técnica de la administración, esto desde el punto de vista técnico comparando la necesidad del Estado en la aplicación de sus actividades.

En el capítulo tercero, hacemos referencia del Estado y propiamente de las características de su manifestación a través de la Administración Pública, como elemento de análisis y comparación con los diferentes tipos de Estado.

En el capítulo cuarto, hacemos una breve referencia de la Administración Pública de los diferentes países que sin lugar a duda han influenciado a nuestro tipo de administración.

Y como punto final de integración de la tesis que nos ocupa, en el capítulo quinto argumentamos algunas ideas prácticas de las diferentes instancias administrativas que se manifiestan en el Estado mexicano, haciendo un comentario global para posteriormente integrar nuestras conclusiones e integrar nuestra propuesta.

H. Jurado, por la importancia del tema de nuestro trabajo de investigación, es posible que parezca muy trivial, por lo que al sentir la inseguridad de no satisfacer cabalmente los aspectos doctrinales de una propuesta globalizadora, me atrevo a solicitar Vuestra benevolencia, que al evaluarla tenga presente mi afán honesto de superación académica.

CAPITULO I  
EVOLUCION DEL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO.

1.- ANTECEDENTES HISTORICOS.

El vértice inicial del pensamiento y prácticas administrativas bien puede hacerse coincidir con la aparición del hombre en sociedad, ya que con las llamadas culturas mesolíticas, caracterizadas por sus actividades recolectoras, cazadoras y pescadoras, formaron grupos familiares primero y tribus después, mismos que unían sus esfuerzos para auxiliarse y proteger a la comunidad mutuamente.

Con el transcurso evolutivo social, las culturas mesolíticas fueron cediendo el paso a otros esquemas culturales que al emplear las técnicas ordinarias de la agricultura y la domesticación de animales, promoviendo con esto el surgimiento de comunidades dedicadas a la producción y conservación de bienes.

Por el crecimiento de estas nuevas comunidades se fue avanzando en el desarrollo de la civilización manifestándose por este hecho, las habilidades administrativas que se localizaban entre los grupos que detentaban la autoridad, fueran éstos jefe de familias, de tribus, sacerdotes, reyes, ministros, etc.

Los problemas típicos a que se enfrentaron estos administradores eran con toda seguridad la división del trabajo, los sistemas de seguridad y protección, la tributación, las relaciones de producción y de comercio y desde luego, los de la guerra y la paz.

Es así como en esta forma surgieron serios conceptos y prácticas administrativas, teniendo como referencias históricas a las siguientes:

#### A.- SUMERIA.

El pueblo más antiguo que se tiene noticia respecto al tema que nos ocupa, fue el que se estableció en el Valle bajo del Eufrates hacia los 5,000 años en la región conocida como Sumer, ya que algunos documentos históricos existentes de esta cultura constatan las evidencias de prácticas administrativas.

Los sacerdotes de la Ciudad de Ur guardaban registros en placas de barro sobre transacciones mercantiles, disposiciones escritas de caracter legal y datos históricos, algunas de estas placas describen las prácticas gerenciales de los sacerdotes sumerics que era la clase más influyente entre ellos.

En el desarrollo de sus funciones de caracter administrativos, recaudaban impuestos y administraban los egresos y las propiedades así como cada una de sus transacciones las registraban re diante una estricta contabilidad de los mismas. (1)

Es muy posible que los Sumerios hayan desarrollado el lenguaje escrito obligados por la necesidad de control de sus procesos gerenciales, ya que para rendir informes de los ingresos recaudados, las cuentas pendientes y pagadas así como las transacciones efectuadas, no podían confiar en la memoria, pues en caso de -

(1) JOSE GALVAN ESCOBEDO. Tratado de Administración General. Ediciones I.N.A.P. México 1980. pág. 70

fallecimiento del responsable de la vigilancia y fiscalización, debía existir algún sistema administrativo de control, para asegurarse el pago de las obligaciones contraídas así como de la continuidad de las transacciones pendientes.

Gracias al reconocimiento que los pueblos sumerios dieron a la necesidad del control administrativo, es como se pueden conocer y hacer los presentes comentarios, ya que a través de los escritos más antiguos del mundo, se reportan la forma de vida de aquél pueblo.

#### B.- EGIPTO.

Esta cultura es de gran importancia en el desarrollo de administrativo, ya que sus monumentos impresionantes como las pirámides y otras estructuras arquitectónicas, han desafiado los embates del tiempo, siendo un testimonio irrefutables de las habilidades administrativas y de organización del antiguo imperio, ya - que se piensa que en los procesos de planificación, organización y control que debieron requerirse para tales obras, se manifestaron conceptos y técnicas administrativas que se conocen en la actualidad.

En muchos escritos del antiguo Egipto, se encuentran referencias del pensamiento administrativo, así por ejemplo en el libro de instrucción de Ptah-Hotet del año 2,700 años a. J.C., - fue utilizado en las escuelas y contiene enseñanzas relativas a - la conducta de los jefes en cuanto a la justicia que siempre rigió

en el desarrollo de sus actividades.

El estudio del gobierno egipcio durante el viejo imperio, el imperio medio y el nuevo imperio, nos ilustran sobre el reconocimiento que se dió a la importancia del control como función necesaria en una organización.

Los egipcios reconocieron la importancia de registros detallados y mantuvieron ocupados a los escribanos que guardaban celosamente documentos que mostraban exactamente cuánto se recibía, de quién, cuándo y cómo se usaba, nada se hacía sin apoyo documental.

Existió un sistema de administración en gran escala, aunque es difícil encontrar en él reglas específicas o el tipo de especulación administrativa que tenemos ahora; pero estudiando la economía planificada de Egipto, encontramos en su historia frecuentes evidencias de una administración pública sistemática, aunque no siempre eficiente.

Es Egipto el país más antiguo al que se le conoce una administración burocrática estatal, ya que los reglamentos de orden público y colectivo se manifestaron a través de la función pública, para el uso de los canales fluviales como una necesidad a factores de carácter técnico y económico.

Los Ptolomeos heredaron de los faraones, una organización administrativa y económica altamente elaborada e hicieron suya la idea, porque era el mejor modo de gobernar a Egipto y porque se adaptaba enteramente al carácter personal de la administración

que los caracterizó y en esta forma, los ptolomeos restauraron el sistema tradicional de administración personal y burocrática predominantemente económico que sistematizó y concentró en manos del nuevo gobernante y sus servidores: su burocracia.

### C.- BABILONIA.

De esta cultura no llegan enseñanzas de naturaleza mercantil, con temas tales como ventas, préstamos, contratos de sociedad, acuerdos y pagarés.

Todas sus transacciones mercantiles estuvieron abundantemente documentadas en la que se utilizaron tablillas como medio de control.

Se tiene la idea de que el código más antiguo conocido es el Akkadian de Eshnunna, en la que se regulaban los precios y sanciones, sin embargo la contribución más significativa de los babilonios fue el Código de Hammurabi, formulado entre los 2,000 y 1,700 años a. J.C., en el que se contienen leyes de diferentes tópicos, desde la propiedad personal y la propiedad razi, hasta asuntos familiares y personales.

Algunas leyes que se aplicaban a los negocios, se refieren al control, a la responsabilidad y al salario mínimo.

Otro dato más ilustrativo de esta cultura respecto al tema que nos ocupa, es en la gerencia efectiva al observarse los métodos de producción empleados por los babilonios, ya que en sus

fábricas textiles usaban tarjetas coloreadas para identificar - el avance de su producción.

Posteriormente Nabucodonosor hizo de Babilonia la capi tal sin rival del cercano oriente; pero sus logros habrían sido imposibles sin una efectiva planificación, organización y control por lo que los babilonios debieron haber conocido y ampliado los instrumentos de gerencias que ya conocían.

#### D.- CHINA.

Esta cultura hizo importantes contribuciones al pensa- miento administrativo.

Se tiene noticia del trabajo desarrollado por Sun-Tzu - alrededor de 500 años a. de J.C. en el que se explicada todo un - tratado militar así como los antiguos escritos de Mencius y Chow, demuestran que los chinos estuvieron interesados en principios ad ministrativo tales como: organización, planificación, dirección y control.

La Constitución de Chow, escrita alrededor de 1,100 años a. de J.C., es un código para los servidores civiles del emperador, ya que desde el primer ministro hasta los sirvientes, sus tareas - estaban cuidadosamente descritas y relacionadas.

El emperador Yao, que reinó alrededor de 2,300 a 2,256 años a. de J.C., utilizó los consejos consultivos integrados por los más altos funcionarios del gobierno y trató de establecer una

amplia comunicación entre la corte y el imperio para estar debidamente enterado a través de ellos de todos los asuntos importantes.

En su manifestación histórica, el confucionismo también expresó algunos principios administrativos, ya que no era solo un código moral sus expresiones filosóficas, puesto que creó una serie de reglas de administración pública, siendo algunos principios los siguientes:

- Que los dirigentes del gobierno debieran conocer ampliamente las condiciones del país.

- El gobernante debiera captar siempre el justo medio para que todo problema sea resuelto a través de la búsqueda de opiniones diferentes y ser justo e imparcial.

- El espíritu público es esencial para llevar con propiedad las riendas del gobierno, sin favoritismo ni partidismos.

- Que todo gobierno debe promover el bienestar económico del pueblo.

- La conducta apropiada en la administración pública, es mantener siempre ocupado en ella.

- Debe tenerse cuidado en seleccionar funcionarios honrados, desinteresados y capaces.

Algunos contemporáneos de Confucio expresaron un interés más concreto en los métodos administrativos, siendo Mencius o Mo-Ti

quien fundó una rama de la escuela de Confucio que difería de esta sólo en detalles filosóficos.

Micius escribió por el año 500 a. de J.C., un manual más específico sobre administración y gobierno de china que se le atribuye a Chow o Chou, 600 años antes; pero los antiguos documentos de referencia, indican en qué medida se desarrolló y creció la administración como un arte, la organización como una ciencia y la gerencia como una técnica en la antigua China.

Hubo otros progresos en la administración china, principalmente en el perfeccionamiento de sistemas de exámenes para el servicio civil, cuyos orígenes se remontan a la dinastía de Han - 202 años de J.C.

Los chinos practicaron por muchos siglos, antes del advenimiento del arte o ciencia de la administración, un sistema de administración de empresas, un servicio civil bien desarrollado y un entendimiento claro de muchos de los problemas modernos de la administración pública.

#### E.- GRECIA.

A excepción de Esparta que siempre fue una aristocracia, Atenas fue la ciudad, metrópoli de la pequeña península denominada Atica y centro de una especie de federación (2) que desarrolló en todas sus características la administración gubernamental, pasando

(2) IGNACIO BURGOA CRIBUELA. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México 1982. Pág. 424. Cuarta Edición.

por cuatro etapas evolutivas: reinos, aristocracias, tiranías y democracias.

La primera forma de gobierno de Atenas, la monarquía, corresponde a la prehistoria; pero tanto la aristocracia como la democracia, son las etapas que ofrecen mejores fuentes de estudio, - desde el punto de vista administrativo.

Durante el período de la aristocracia, el gobierno estaba constituido por el Areópago y el Arcontado, mismos que desempeñaban las funciones legislativas y ejecutivas respectivamente.

El elemento de más interés para nuestro estudio son los deberes de los arcontes, los cuales originalmente sólo era uno, aumentándose su número a tres luego a nueve y cada uno con sus propias funciones.

Es en esta forma como nos encontramos en el caso de un - funcionalismo altamente diversificado.

Durante la época democrática, que fue la edad de oro del poder y la gloria de Atenas, las instituciones eran de muy distinto carácter.

Estas eran la Boulé o Consejo de los Quinientos, la Ecclesia o asamblea popular y la corte principal ateniense o dicasterio, conocida por la Heliaes.

En general, los griegos como los antiguos egipcios y chinos, nos legaron pocos escritos sobre sus sistemas netamente administrativos, a pesar del rico contenido de los libros de Platón en la

"República" y Aristóteles en la "política"

Sin embargo pueden hallarse datos curiosos dispersos en la literatura de la época, que nos muestran la democracia griega, como por ejemplo Pericles en una oración fúnebre al honrar a los héroes de la guerra del Peloponeso.

Por otra parte el cameralista Peter Von Ludewig cita a Sócrates y Jenofonte como antecesores de la idea histórica de que la buena administración es esencial para el buen Estado, corroborando que dicha concepción se circunscribió en la brillante sagacidad de estos filósofos.

Sócrates observó que la administración de intereses privados y públicos, emplea los mismos hombres y principios, afirmando que un dirigente victorioso es aquel que comprende y emplea esos principios y que falla el que no comprende la universalidad de su aplicación.

Jenofonte por su parte, reconocía la existencia de la administración como un arte con características específicas.

Platón, como habíamos afirmado anteriormente, en su obra la "República", encontramos dos reglas muy importantes para el buen gobernante:

+ Conservar el bienestar del pueblo sin importar el interés propio, ya que todas las acciones del buen gobernante deben bien encaminarse a ese fin.

+ Cuidar que el cuerpo político no sirva al interés de -

ningún partido en perjuicio del resto de la población.

Los griegos reconocieron el principio de la máxima producción mediante el uso de métodos uniformes a tiempos establecidos, desarrollándose en su aplicación en forma extensa, el principio de la división del trabajo y la especialización.

#### P.- ROMA.

Mucho ha aprendido la humanidad tanto de los éxitos como de los errores y fracasos administrativos del pueblo romano, ya que unos de los múltiples problemas que enfrentaron fue el cómo mantener el control de un imperio tan vasto.

El estudio de los libros de Catón y de Varrón sobre administración rústica, nos muestra como los romanos confrontaron los mismos problemas que actualmente existen.

Los romanos administraron reinos más grandes y lo hicieron con más métodos que los griegos; pero sólo después de Julio César y la república romana y no fue hasta el imperio romano de Augusto cuando se estableció el servicio civil pagado.

Como los griegos, los romanos no estaban muy al tanto de los detalles de sus sistemas administrativos; pero existen suficientes pruebas históricas que demuestran su habilidad para la sistematización administrativa en gran escala.

Aunque parte de este material se refiere más a la forma que al contenido de la administración y aunque se conozca menos so

bre la técnica administrativa que sobre el militar, hay suficientes evidencias para presumir que aun bajo la supuesta menos eficiente república, los romanos sabían mucho sobre administración, lo mismo que durante el imperio romano, hasta que fuerzas extrañas más poderosas que su eficiencia administrativa los condujeron a su destrucción.

Los romanos dieron muestra de su facilidad para la administración en gran escala, de tal suerte que fueron hasta causa de envidias del hombre medieval y moderno.

El verdadero secreto de la grandeza romana residía en su genio para la organización, no es fácil sin embargo descubrir la raíz de ese ingenio, ya que la estructura gubernamental romana ni siempre muestra claridad en la aplicación de principios básicos - tales como el gradual y el funcional que de acuerdo con las normas modernas, son requisitos de primordial importancia para que exista una organización eficiente.

La grandeza de los romanos como administradores se prueba por el hecho de que sus instituciones funcionaban perfectamente, ya que no solamente conquistaron, sino que organizaron un imperio y lo mantuvieron en orden y de hecho, romanizaron al mundo occidental.

Es muy probable que en ningún otro caso de la historia del desarrollo administrativo encontremos tal diversificación del funcionalismo ejecutivo.

Los nombres mismos de los magistrados: cónsules, praeto

res, tribunos, cuestores, ediles, curules, censores, etc., son tan impresionantes por su variedad e interrelación de funciones.

De todos los mencionados anteriormente, el más interesante para nuestro estudio es el Cónsul, ya que la evolución del principio gradual de delegación que puede observarse a través de esta función, nos permite entender cómo evolucionó la organización de esta ciudad, hacia el imperio más grande jamás conocido en la tierra.

Los cónsules, después de la revolución que destruyó la monarquía, se convirtieron en los magistrados principales que eran elegidos anualmente por los centuriones y siguieron siendo los magistrados más importantes de Roma hasta el final de la república.

En materia de administración, lo más importante en la historia del imperio fueron los grandes cambios administrativos que llevó a cabo el emperador Diocleciano.

El propósito de las reformas de Diocleciano era reforzar la autoridad imperial y los sistemas de organización que introdujo para alcanzar tal fin, revisten suma importancia.

El principal de ella fue la nueva aplicación del principio gradual, ya que desapareció a los antiguos gobernadores de provincia y en su lugar aparecieron graduaciones sucesivas de autoridad delegada, ya que se fueron conformando bajo el emperador, los prefectos pretorianos, bajo estos, los vicarios o gobernantes de las diócesis y luego los gobernadores de provincia, bajo los cuales a su vez se hallaban diversos funcionarios de menor importancia.

Esta delegación hacia abajo en unidades mínimas demostró ser un modo eficiente de estabilizar la autoridad central.

Otra de las reformas de Diocleciano fue una separación completa de los departamentos civil y militar, ya que los prefectos pretorianos, los vicarios y los gobernadores de provincia, - eran sólo magistrados civiles, hecho que limitaba aún más sus poderes, paralela a la organización militar gradual compuesta por graduaciones sucesivas como los magistri militum, duces, comitum, etc., representando con esto una cadena continua de autoridad delegada.

Diocleciano no alcanzó a efectuar una separación de lo ejecutivo y lo judicial; pero introdujo una mayor claridad en las distinciones funcionales que posteriormente fueron apareciendo en el gobierno civil.

La caída del imperio romano no disminuye la importancia de lo que pueden enseñarnos las instituciones de Roma, la capacidad - para organizar que los caracterizó, significó capacidad para coordinar.

Las facultades coordinadoras de los romanos quedaron demostradas por el hecho de que su organización resultó adecuada para el logro de sus propósitos.

La complejidad del funcionalismo romano constituye la mejor prueba de la capacidad romana del instituir el orden, mismo - que se basaba en la eficiencia de la disciplina romana.

Crearon un gobierno ordenado, que impuso el orden a un mundo caótico y este orden era tan intrínseco, que ni siquiera las

frecuentes luchas intestinas por el poder que empañaron la historia de Roma, consiguieron perturbarlo.

#### G.- INDIA.

Brahman Kautilya, también llamado Vishnugta, fue un importante estudioso y observador de la vida, que jugó un papel dominante en el establecimiento, crecimiento y preservación del imperio hindú en el siglo IV a. de J.C.

Su principal trabajo es el Arthasastra, la ciencia de la política, escrita alrededor de 321 a. de J.C., su principal tema es la administración política, social y económica del Estado, cubriendo una gran variedad de materias, casi todas referidas a la teoría del gobierno.

Escribió sobre los deberes del rey, sus ministros y consejeros y sobre reuniones de consejo, departamentos de gobierno, diplomáticos, de guerra y de la paz.

Habló asimismo de la organización y administración de los negocios y el comercio, leyes y tribunales, gobierno municipal, costumbres sociales, matrimonio y divorcio, derechos de la mujer, impuestos e ingresos, agricultura, minas y factorías, mercados, corporaciones, operaciones censales, rastros etc.

En su referencia sobre la administración de un imperio, habla de la defensa del Estado, finanzas, personal trabajos públicos, asuntos urbanos, leyes, orden y muchos temas más.

Respectos a las cualidades del funcionario estatal afirmó lo siguiente:

Debe ser nativo, nacido de elevada familia, influyente, bien adiestrado en artes, poseedor de visión, prudente, de gran memoria, osadía, elocuente, bien calificado, inteligente, poseedor de entusiasmo, dignidad, paciencia, de carácter puro, afable, leal a la realeza, dotado de excelente conducta, vigoroso, saludable y bravo, libre de inclinaciones a la dilación y frivolidad, afectuoso, libre de pasiones tales como el rencor y el odio, considerando todas estas virtudes, como calificaciones de un funcionario ministerial. (3)

Para Kautilya, el Estado era una institución necesaria - para el desarrollo humano, y por ello bosquejó casi todo lo que el Estado debería hacer y describió como debería ser manejado para el mejoramiento de los individuos.

Fue quizá y probablemente uno de los más antiguos y más completos trabajos sobre la organización y administración de los recursos humanos del Estado.

## 2.- LA EDAD MEDIA.

Las ciudades antiguas y principalmente la Grecia clásica y la transformación de Roma en imperio, son ejemplos de gobiernos altamente centralizados.

El experimento más grande de la historia en materia de

(3) JOSE GALVAN ESCOBEDC. Op. cit. pág. 89.

de gobierno descentralizado, se da en el periodo comprendido entre la caída del imperio romano y el advenimiento de las formas modernas de gobierno y que se caracteriza en la Edad Media, durante gran parte de la cual predominó en los países de Europa occidental con la institución denominada feudalismo.

Por lo que hace a los sistemas medievales de administración en su conjunto, existen evidencias de sistematización administrativa y de administración en gran escala.

Los dominios reales, provincias eclesiásticas y los feudos, tenían que administrarse de algún modo y los tratados de la época sobre la materia revelan la forma de administración de los estados y deberes de sus funcionarios administrativos.

Estudios recientes han revelado algunos de los problemas administrativos de la Edad Media y también su sorprendente parecido con la administración moderna.

La administración local del gobierno se ejercía a través de funcionarios o personal eclesiástico y para muchos historiadores los prelados católicos y la clerecía eran administradores medievales por excelencia.

Muchos trabajos de investigación administrativa sobre la actividad que desarrollaron los parlamentos medievales, sínodos, condados, villas, etc., permanecen guardados aún en las crónicas, registros, documentos, etc.

Al principio del siglo X, Alfarabi escribió sobre la administración de un reino o estado, haciendo énfasis sobre la importancia de la unidad de mando, la jerarquía y la conveniencia de -

de cuerpos colegiados en ciertos casos.

Se puede reconstruir el pensamiento administrativo con más precisión a partir del siglo XV, hacia al final de la época medieval.

En 1494, Lucas Pacioli publicó un tratado sobre el sistema contable de partida doble que se empleaba en Venecia, metodo logía que es aplicable en las modernas prácticas contables.

### 3.- LOS SIGLOS XVI Y XVII.

El periodo medieval se considera como un puente entre la antigüedad y la época conocida como El Renacimiento.

Aunque en la estructura feudal, las organizaciones existentes pusieron mayor atención a los procesos de administración y organización, no hubo aportaciones espectaculares en ese campo; - pero es interesante observar las concepciones que sobre la administración pública se obtuvieron como signos significativos en la evolución del pensamiento administrativo modernos con los siguientes - autores:

Tomás Moro desarrollo uno de los trabajos de mayor contenido en esta época, ya que a través de su libro "Utopía", criticaba a los sistemas administrativos existentes en Inglaterra durante el reinado de Enrique VII y Enrique VIII, al concebir un estado ideal.

En su "Utopía", Moro describe la forma de cómo en un estado se podrían corregir los abusos y las injusticias administrativas comunes en Inglaterra y toda Europa.

Moro propuso, mediante una mejor administración, eliminar el consumo suntuario del rico y las disipaciones del pobre, canalizando los fondos a propósitos más útiles.

En su estado ideal, Tomás Moro concibe a las ocupaciones regidas por grupos de especialización del trabajo y uso óptimo de la fuerza del mismo.

Aunque no se refirió específicamente a la materia de organización y administración, habló de la economía que puede lograrse mediante una producción comunal.

Hizo énfasis en las ventajas de la especialización en el trabajo y diseñó un sistema de gobierno a base de funcionarios electivos.

Aunque Tomás Moro no habría considerado su libro un tratado de administración, sus comentarios sirvieron para sentar los nuevos criterios y proveer un sistema de cambios futuros para una mejor administración pública.

Nicolás Maquiavelo, en contraste con la concepción del Estado bueno de Tomás Moro, este astuto filósofo y observador de los fenómenos administrativos del Estado, contempló al mundo con realismo práctico, y sus enseñanzas han guiado durante siglos, a líderes y estadistas, aunque sus observaciones y consejos sagaces

le valieron la reputación de poco escrupuloso, voraz, insidioso y de astucia maligna.

A través de sus dos principales obras "El Príncipe" y "Los Discursos", Maquiavelo establece algunos principios de administración para asegurar la supervivencia y continuidad de un Estado: Apoyo de las masas, la Cohesión, La Supervivencia y el Liderazgo.

En este periodo, indudablemente la organización formal más efectiva en la historia de la civilización occidental ha sido la iglesia católica romana.

Su mayor desarrollo institucional lo alcanzó durante el renacimiento y por varios siglos ha demostrado la efectividad de sus sistemas, los cuales han hecho contribuciones importantes a la teoría administrativa, sobre todo en las áreas de jerarquía, autoridad, especialización de actividades con criterio funcional y sobre todo el concepto de "estado mayor".

En las actuales administraciones modernas, muchos subalternos se resienten porque sus jefes superiores no los escuchan y otros admiten abiertamente que su superior espera de ellos ajustarse a la imagen del "hombre organización".

Mil años atrás la iglesia católica romana ya había desarrollado prácticas gerenciales para evitar estos problemas.

Por lo que podemos afirmar que en este periodo fue una etapa de transición en la evolución del fenómeno social llamado administración Pública.

#### 4.- LA ADMINISTRACION EN EL SIGLO XVIII.

Se tiene la creencia de que la administración sistemática es producto sólo de los dos últimos siglos; pero cuando se estudia el período cameralista, se abandona esta situación.

Los cameralistas eran un grupo de profesores y administradores públicos germanos y austriacos, cuyas actividades se iniciaron en 1550 y florecieron especialmente en el siglo XVIII.

Los cameralistas han sido identificados generalmente con el mercantilismo británico y los fisiócratas, que, en común con estas escuelas de economía y política, enfatizaban la bondad de un Estado rico.

Sin embargo, expresaban su interés no sólo por reformas a la economía nacional y sistema fiscal, sino también por una administración sistemática principalmente en el campo de la administración pública.

El cameralismo era la forma rutinaria con que los empleados administrativos del gobierno, sobre todo en los departamentos fiscales, hacían su trabajo.

Era el procedimiento gubernamental sistematizado, la aplicación del cual se hacían en la oficina administrativa, era una tecnología administrativa.

En 1727, Ludewing distingue y describe parcialmente, en el sistema prusiano, la administración de caridad, de las institu-

ciones médicas y sanitarias y de las colonias, así como del establecimiento de las industrias y sus regulaciones, redención de tierras, construcción de canales, reformas monetarias, administración de justicia, etc.

#### 5.- LA ADMINISTRACION EN EL SIGLO XIX.

Aunque la filosofía cameralista no prosperó fuera de Alemania y Austria, en los países europeos se desarrolló durante los siglos XVIII y XIX una corriente que tendía a promover el desarrollo de normas administrativas y de servicio público común europeo.

La formación de los Estados Unidos de América, no fue sólo una conquista revolucionaria en cuanto a la ampliación de los principios de la democracia política, sino que también representó un desenvolvimiento notable de logros ejecutivos y administrativos incluyendo, primero, el establecimiento con éxito, de la presidencia electiva como sistema continuo para la administración ejecutiva de la república y en segundo lugar, el fenomenal crecimiento de la administración científica, ya que a fines del siglo XIX se inició en los Estados Unidos la especulación acerca de los principios administrativos en la que Woodrow Wilson jugó un papel muy destacado.

Wilson presta debido crédito al panorama prusiano, aunque no se refiere a la contribución cameralista ni está de acuerdo en que la administración científica haya recibido mucha atención antes del siglo XIX.

Sin considerar esta apreciación, las aportaciones de Wilson en su "Estudio de la Administración", presentada en 1886, fue otra conquista en la historia de este campo científico del conocimiento, ya que Woodrow Wilson afirmaba: "La ciencia de la Administración es el fruto más reciente del estudio de las ciencias políticas que empezó hace 22 siglos.

..." nadie escribió antes en forma sistemática de la administración. Como una rama de la ciencia de gobierno, en el presente siglo, ha pasado ya su primera juventud y ha empezado a ofrecer las primeras flores del conocimiento sistemático .."(4)

En qué medida es correcto el punto de vista de Wilson sobre la aparición reciente de la administración sistemática, es una situación de definición e interpretación que hemos de determinar por sí mismo a la luz de las evidencias que presentemos en el estudio de la administración, sin embargo es un hecho que el desarrollo administrativo en América, fue tomado de la ciencia política europea, particularmente de la alemana y prusiana que, a su vez se formó de la escuela cameralista.

## CAPITULO II

### LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION Y LA ACTIVIDAD DEL ESTADO.

#### 1.- CONCEPTOS GENERALES.

La Ciencia de la Administración a pesar de que existen coincidencias académicas en el sentido de que la administración - no tiene el rango científico, los estudios sistemáticos de los fenómenos que conciernen a este campo del conocimiento de la actividad humana, es relativamente nuevo y su terminología está aún en proceso formativo y de reafirmación.

De acuerdo al mundo fáctico, la dinámica con que se han desarrollado las distintas tareas y enfoques administrativos, ha - obligado a veces a los diferentes autores a usar términos aún no - acuñados o que previenen de otras disciplinas o idiomas extraños, cuya significación por tanto, puede no corresponder con exactitud a los ya universalmente aceptados en sus respectivos campos.

Por eso resulta un tanto difícil dar una definición precisa del termino administrativo que satisfaga plenamente, puesto que cada autor las interpreta de acuerdo a su particular punto de vista.

A pesar de ello, mucho del avance de las ciencias y particularmente de la administración, radica en la utilización de un lenguaje común, por lo que es necesario hacer esfuerzos por preci-sar los términos.

Es así como la acepción de administración debe connotar

por lo menos las siguientes ideas:

- Una disciplina, teoría o campo de estudio.
- Un Proceso.
- Una Función.
- Una Ocupación.

Por otra parte, a la administración debe considerarsele como un arte, pero también como un proceso y una función desde el punto de vista de su aplicación, por lo que para definir a la administración, debemos de partir desde los puntos de vista de los tratadistas sobre la materia:

- Desde el punto de vista como campo de estudio, en esta la mayoría de los autores concuerdan que la administración no es todavía una ciencia completa desde el estricto sentido de lo que esto significa, puesto que la categoría de los conocimientos de esta disciplina, en su estado actual no pasa satisfactoriamente la prueba del rigor científico, característico de otras ciencias, aun que todos concuerdan en que es ya un cuerpo de conocimientos sistematizados, que tiene un objeto propio de estudio y que por lo mismo puede enseñarse, aprender y aplicarse, basándose en ciertos principios o normas de tipo general que si no tienen la exactitud de las leyes físicas y matemáticas, son tan universales o generalmente aceptados como los principios o normas que rigen el estudio de otras ciencias sociales.

En esta concepción se ha considerado a la administración como "un sistema de conocimientos por medio de los cuales los hom-

bres establecen relaciones, predicen resultados e influyen en las consecuencias de cualquier situación en que se organizan para trabajar unidos en el logro de un propósito común"(5)

- Desde el punto de vista de un proceso, ya que muchos - autores prefieren eludir el compromiso de una definición de administración como disciplina, la conciben como un proceso para planificar, organizar y controlar actividades y sobre todo por que - surge una constante en la distinción entre los términos gerencia y administración.

En esta se concibe a la administración "esencialmente la gerencia, como el proceso por el cual los recursos no relacionados de hombres, maquinaria y dinero se integran en un sistema total - para el logro de objetivos"(6)

- Desde el punto de vista de una función, por que se afirma con frecuencia que la función de administración, consiste en - ejecutar decisiones de política o coordinar actividades para lograr algún propósito común o simplemente cooperar en la búsqueda de una meta común.

Ahora bien, desde el punto de vista conceptual y etimológico, se puede definir a la administración nominal o realmente, según se investigen el significado de la palabra con que se designa o directamente lo que es en sí misma.

(5) LUTHER GULIK. Science Values and Public Administration. Publicado por el Instituto of Public. Administration. New York 1937. pág. 193.

(6) RICHARD HONHSON. Fremont E. Kast y James Rosenzweig. "The Theory and Management of Systems" Edit. Mc. Graw-Hill Book - Co. U.S.A. 1967. pág. 320.

Etimológicamente es la forma más usual de la definición nominal o sea, la explicación del origen de la palabra con que se designa aquello que se estudia, valiendonos para ello de elementos fonéticos que lo forman, ya que de esta manera suele encontrarse - el verdadero significado de la palabra y el concepto que expresa.

Así, "administración" esta formado del prefijo "ad" hacia y de "ministratio", esta palabra viene a su vez de "minister", vocablo compuesto de "minus", comparativo de inferioridad, y del sufijo "ter", que viene como término de comparación.

La etimología de minister, es pues diametralmente opuesta a la de magister: de "magis", comparativo de superioridad, y de "ter"

Si "magister" indica una función de preeminencia o autoridad o sea el que ordena o dirige a otras en una función, "minister" expresa precisamente lo contrario: subordinario u obediencia; el que realiza una función bajo el mando de otro, el que presta un servicio a otro.

Por lo que la etimología nos da la idea de que administración se refiere a una función que se desarrolla bajo el mando de - otro; de un servicio que se presta, siendo así el servicio y la subordinación, las características de la definición etimológica. (7)

Ahora por lo que se refiere a la definición real del concepto administración, podemos afirmar que "es el conjunto sistemático de reglas para lograr la máxima eficiencia en las formas de -

(7) AGUSTIN REYES FONCE. Administración de Empresas. Teoría y Práctica. Primera Parte. Edit. LIMUSA. México 1986. pág. 16.

estructurar y manejar un organismo social.(8)

Así, el Maestro Clemente Soto Alvarez, argumenta que - administración es ...." En términos comunes la administración es gestión de asuntos e intereses. Es una actividad teleológica para alcanzar fines humanos"(9)

En base a los criterios anteriores, podemos afirmar que la administración es un proceso esencialmente dinámico y evolutivo por que está inmerso e influye continuamente en las condiciones sociales, políticas, económicas y tecnológicas y hace uso de ellos para lograr, en forma satisfactoria, los objetivos que persigue.

Dicho proceso es sólo posible debido a la circunstancia de que, siendo un producto social, su fuerza evolutiva descanza en la actividad creadora, característica del desarrollo humano.

Ahora bien, el surgimiento y evolución de todo tipo de organismo como la multiplicidad de relaciones que surgen entre ellos, han dado lugar a la existencia de diferentes tipos de administración que a veces hacen difícil su clasificación.

La más común es aquella que toma como punto de referencia el sector económico que sirve, es decir, atendiendo a que el organismo sea de carácter público o privado o que reúna características de ambos sectores.

Por lo que de acuerdo con esto, se puede distinguir tres

(8) AGUSTIN REYES PONCE. Op. cit. pág. 26.

(9) CLEMENTE SOTO ALVAREZ. Selección de términos Jurídicos, Políticos, Económicos y Sociológicos. Edit. LIMUSA. México 1981.

tipos fundamentales de administración:

- Administración Pública, que "es aquella parte de la ciencia de la administración que concierne al gobierno, fundamentalmente al Poder Ejecutivo que es el encargado de llevar a cabo los tareas gubernamentales"(10)

Así, la administración pública es la ejecución y observancia de la política gubernamental, según ha sido delineada por las autoridades competentes y por lo tanto a ella competen los problemas, poderes, organización y técnicas que lleva implícita la aplicación de las leyes y políticas formuladas por las dependencias gubernamentales encargadas de ello.

La administración Pública es la ley en acción, es la parte ejecutiva del gobierno.

La administración pública en consecuencia, significa primordialmente las labores de las empresas civiles que se encargan, por mandato legal, de tramitar los negocios públicos que se le han asignado.

Sin embargo, los negocios públicos pueden abarcar ámbitos políticos distintos y en esa forma la administración pública puede ser de carácter internacional o nacional, ser de tipo federal o central, estatal o departamental, municipal o urbana.

Puede abarcar también las actividades del poder legislativo, puesto que existe mucho de administración en la elaboración de las leyes.

(10) LUTHER GULIK. Op. cit. pág. 230.

Asimismo, abarca también las actividades o funciones de las Cortes y tribunales en su papel de administradores de justicia o las oficinas civiles y militares que dependen directamente o no del Ejecutivo, etc.

En esta forma la administración pública puede ser de la rama ejecutiva, de la rama legislativa, de la rama judicial, de la rama militar, etc.

Por lo que respecta a la actividad específica de aplicación, la administración pública podrá a su vez referirse a la administración de personal, de presupuesto, de materiales, financiera u otras ramas necesarias de su desarrollo.

La administración pública concentra su estudio en aquellos aspectos de organización, procedimientos y métodos que son comunes a la mayoría de las oficinas administrativas.

La aplicación del cuerpo de conocimiento de esta disciplina a cualquier función especial, digamos, la de salubridad, puede conducirnos desde el nivel municipal al estatal, al nacional y aun al internacional, puede extenderse desde las montañas a los desiertos, puede tener idénticos problemas en áreas diferentes, como salubridad, educación o comunicaciones o puede ir de una función gubernamental pura, como el arresto y detención de un delincuente, a una cuasi-gubernamental o cuasi-comercial, como la atención de una planta eléctrica.

- La Administración Privada, concierne únicamente a las

las actividades de los particulares en todos sus órdenes y es, - por tanto, también muy amplia.

La industria es la ilustración más obvia de la administración privada; pero la encontramos también altamente desarrollada en los organismos eclesiásticos, en los colegios, en las universidades e instituciones privadas de beneficencia.

Para fines de clasificación por el ámbito que abarca la administración privada, puede ser también de tipo internacional, como ciertas sociedades de carácter cultural, político o social, y los consorcios y carteles que van más allá de las fronteras del país.

En la misma forma puede ser también de tipo nacional, regional o local.

Por la estructura de la organización a la cual se aplica la administración privada, puede ser bancaria, industrial, comercial, agrícola, escolar, eclesiástica, etc., y por la aplicación específica que se le da dentro del organismo, puede también, como en el caso de la administración pública, referirse a la administración del presupuesto, del personal, de las finanzas, del equipo, etc.

- La Administración Mixta, que puede considerarse también casi pública, se refiere a las actividades de aquellos organismos que están bajo la jurisdicción tanto del poder público como del sector privado y a ellas corresponden las instituciones de

participación estatal, descentralizadas o autónomas que tan proflicamente se han desarrollado en los últimos años y que forman lo que abarca la administración mixta de la llamada administración pública paraestatal.

Por el ámbito que abarca la administración mixta, puede ser de carácter internacional, nacional y regional y por la estructura del organismo a que sirve, puede ser de tipo descentralizado, autónomo, semi-oficial, de participación, etc., su aplicación cuando es de carácter específico, también puede ser como las anteriores, es decir, ser de personal, de presupuesto, etc.

Por otra parte, considerando el tipo de administración que se aplique, el éxito de la misma depende de tres factores muy importantes:

- Relaciones estrechas y efectivas entre el ejecutivo y la legislatura para la estructuración de la política, en el caso de las empresas privadas, entre el gerente y la junta de directores que gobiernan la organización.

- La habilidad del ejecutivo o del gerente y sus colaboradores, para incorporar los lineamientos dictados por la legislatura o el cuerpo de directores, a un plan de operación.

- Destreza de los encargados de dirigir, controlar, coordinar e instruir, para ganarse la colaboración de todos los empleados y trabajadores, a fin de alcanzar los objetivos planeados.

Ahora respecto a la comparación o similitudes entre la administración pública y privada, mucho se ha discutido de que si son disciplinas independientes o si por el contrario ambas son parte de una disciplina general llamada "administración".

Existen varios autores que piensan que ambas son lo mismo, ya que no se justifica en forma alguna la existencia de dos disciplinas separadas.

Sin embargo no podemos desconocer que dentro de cada esfera en particular, existen situaciones específicas que las caracterizan, así como que tienen grandes analogías.

Así, se afirma que una de las características que distingue al administrador público del privado, es que aquél no está constantemente bajo la zozobra de los estados de pérdidas y ganancias, como lo está su homólogo en el terrenos de los negocios.

Por otra parte, el poder público proporciona muchos servicios que son, en gran medida, intangibles, por los cuales el consumidor individual no paga honorarios, por lo menos en forma directa, por este motivo y con el objeto de encontrar un instrumento de evaluación, se han hecho esfuerzos serios para establecer normas de eficiencia administrativa; pero hasta la fecha tanto el público como el administrador se encuentran sin medios precisos para conocer la intensidad y la calidad de las actividades encomendadas al Estado.

Se sabe por la doctrina de las limitaciones constitucionales en los países democráticos, que se establecen mecanismos de

supervisión sobre el administrador público: el poder legislativo y el judicial se encargan de supervisar la rama ejecutiva; pero a nadie escapa que dicha forma es tan elástica, que sigue en pie el problema de la evaluación de la actividad administrativa en el campo gubernamental.

Otra diferencia que se desprende de la comparación entre la administración pública y privada, es que surge la tendencia legalista de los funcionarios públicos, toda vez que un administrador público tiene que estar seguro de que sus acciones se ajusten a las prescripciones legales, ya que debe consultar constantemente los códigos y reglamentos que le indican la forma de proceder de acuerdo a las necesidades de la administración pública.

El administrador privado también consulta códigos y reglamentos para proceder; pero con distinto fin, no para saber qué es lo que debe hacer, sino para encontrar la forma de hacer lo que se propone sin ser sancionado, en otras palabras, las leyes le sirven al administrador público para saber qué es lo que debe hacer y al privado qué es lo que no debe hacer.

También se afirma que la administración pública se caracteriza por ser menos idónea que la privada, pues la limitan sus responsabilidades, que están enmarcadas en reglamentos rígidos que no pueden cambiar a voluntad, además está sujeta a cambios imprevistos o premeditados de política, lo cual se traduce necesariamente en cambios en la administración.

Otra distinción muy común entre ambos tipos de administración, es aquella que se refiere a los fines, ya que desde el punto de vista del objetivo, es indiscutible que existe una distinción sumamente radical: el objeto del gobierno es servir al ciudadano, procurar el bienestar colectivo, pugnar por el desarrollo equilibrado y justo, salvaguardar las instituciones, procurar la continuidad de los servicios, etc.

En cambio, el propósito de la empresa privada es la obtención de un lucro, aunque no puede negarse que existen empresas privadas que trabajan con fines no lucrativos y que aun a veces desarrollan actividades que en principio deberían corresponder al Estado.

Ahora bien, en el campo de las similitudes, se afirma - que los problemas de administración y organización corren por los mismos canales, independientemente de que se trate de un organismo gubernamental o de una empresa privada. (11)

Así también se argumenta que se encuentra mucho parecido entre el "poder", que es el fin de los políticos y "ganancia" que es el fin de los hombres de negocios.

De lo anterior podemos agregar que todas las empresas combinadas del gobierno, constituyen la empresa más grande del país y que en sus operaciones tienen los mismos problemas que cualquier negocio, ya que sufre escasez de mano de obra y materias primas, confronta las mismas dificultades de organización y

(11) JOSIAH C. STAMP. "The Control Between the Administration of Business & Public Affairs" Journal of Public Administration, 18- 1923 Vol. 1. U.S.A. pág. 87.

y de sistemas.

## 2.- ELEMENTOS DE LA ADMINISTRACION.

Todo desarrollo administrativo o proceso que por referirse a la actuación de la vida social, es característico y único, ya que se forma a través de un continuo inseparable en el que cada parte, acto, etapa o elementos de integración, tienen que estar indisolublemente unidos con los demás y que se van manifestando en forma simultánea, ya que seccionar el proceso administrativo es prácticamente imposible y hasta cierto punto irreal.

En la vida de toda empresa se van dando sus elementos, complementándose, influyéndose mutuamente e integrándose en los diversos aspectos de la administración, ya sea controlando, dirigiendo, organizando, etc.

Así, que debemos de entender por elementos de la administración, como los pasos o etapas básicas a través de los cuales se realiza toda la cobertura administrativa.

Estas diferentes etapas o pasos a seguir se dividen en dos grandes apartados: la mecánica administrativa y la dinámica administrativa.

La Mecánica Administrativa comprende una serie de enunciados o principios tales como:

- La Previsión, consistente en la determinación técnicamente realizada o realizable, de lo que se desea lograr por medio

de un organismo social así como la investigación y valoración de cuáles serán las condiciones futuras en que dicho organismo habrá de encontrarse, hasta determinar los diversos cursos de acciones posibles.

A este principio está comprendido por tres etapas diferentes como son:

- Los objetivos en el que corresponde fijar los fines.-
- Las investigaciones, que se refiere al descubrimiento y análisis de los medios con que puede contarse.

- Los cursos alternativos, en el que se trata la adaptación genérica de los medios encontrados, a los fines propuestos - para ver cuántas posibilidades de acción distintas existen.

La PLANEACION que es otro de los principios de la mecánica administrativa, consiste en la determinación del curso concreto de acción que se habrá de seguir, fijando los principios que lo habrán de presidir y orientar, la secuencia de operaciones necesarias para alcanzarlo, y la fijación de tiempos, unidades entre otras, - necesarias para su realización.

A este principio le corresponde las siguientes etapas:

- Las Políticas, que son principios para orientar la acción
- Los Procedimientos, que es la secuencia de operaciones o métodos.

- Los Programas, que es la fijación de los tiempos requeridos para su ejecución.

Obvio es afirmar que también comprende los "presupuestos"

que son programas en que se precisan las unidades de costos y los diversos tipos de pronósticos.

La ORGANIZACION como último de los principios de la mecánica administrativa, se refiere a la estructuración técnica de las relaciones que debe darse entre las jerarquías, funciones y obligaciones individuales necesarias en un organismo social para su mayor eficiencia.

En este principio se configuran también tres etapas para su integración:

- La Jerarquía, para fijar la autoridad y las responsabilidades correspondientes en cada nivel administrativo.

- Las funciones que son las determinaciones de cómo deben dividirse las grandes actividades especializadas, necesarias para lograr el fin general.

- Las Obligaciones, que son todas aquellas que tiene en concreto cada unidad de trabajo susceptible de ser desempeñada por una persona.

Ahora por lo que toca a la Dinámica Administrativa, esta se integra por los siguientes elementos:

La INTEGRACION, que consiste en los procedimientos para dotar al organismo social de todos aquellos medios que la mecánica administrativa señala como necesarios para su más eficaz funcionamiento, escogiéndolos, introduciéndolos, articulándolos y buscando

su mejor desarrollo.

Aunque la integración comprende cosas y personas, lógicamente es más importante la de las personas y sobre todo, la de los elementos administrativos o de mando.

De acuerdo a sus características, la integración de las personas abarca:

- La Selección, que es la manifestación de una técnica para encontrar y escoger los elementos personales necesarios.

- La introducción, que es la mejor manera de lograr que los nuevos elementos se articulen lo mejor y más rápidamente que sea posible al organismo social.

- El Desarrollo, ya que todo elemento en un organismo social, busca y necesita progresar, mejorar, esto es lo que analiza esta etapa.

Debe considerarse también en este apartado, la integración administrativa de las cosas.

La DIRECCION, que tiene como característica de su manifestación, el de impulsar, coordinar y vigilar las acciones de cada miembro y grupo de un organismo social, con el fin de que el conjunto de todas ellas realice del modo más eficaz los planes señalados.

Este principio comprende de las siguientes etapas:

- Mando o autoridad, que es el principio del que deriva -

toda la administración y por lo mismo, su elemento principal que es la dirección, se estudia cómo delegarla y cómo ejercerla.

- La Comunicación, que es el sistema nervioso de un organismo social, ya que lleva al centro director de todos los elementos que deben conocerse y de éste, hacia cada órgano y célula, las órdenes de acción necesarias, debidamente coordinadas.

- La Supervisión, que es la función última de la administración, para ver si las cosas se están haciendo tal y como se habían planeado y mandado.

El CONTROL, que consiste en el establecimiento de sistemas que nos permitan medir los resultados actuales y pasados en relación con los esperados, con el fin de saber si se ha obtenido lo que se esperaba, corregir, mejorar y formular nuevos planes.

A este principio le corresponde las siguientes etapas:

- El establecimiento de normas, por que sin estas es imposible hacer la comparación, base de todo control.

- La Operación de los controles, en esta suele ser una función propia de los técnicos especialistas en cada uno de ellos.

- La interpretación de resultados, esta es una función administrativa que vuelve a constituir un medio de planeación.

Aunque los seis principios o elementos, tanto de la mecánica administrativa como de la dinámica administrativa, se pueden eslabonar complementariamente de la siguiente manera:

Previsión y Planeación, están muy ligadas con la idea de lo que ha de hacerse.

Organización e Integración, se refieren más al cómo va a hacerse.

Dirección y Control, se dirigen a ver que se haga y cómo se ha hecho.

### 3.- SINOPSIS TEORETICAS DE LAS ESCUELAS DE ADMINISTRACION.

A principios de siglo, los Estados Unidos de América, tenía un perfil social desde el punto de vista de la producción industrial, que era sumamente complejo, ya que las amalgamas, el enorme tamaño y las grandes concentraciones en la industria, estaban al orden del día.

La mecanización y los inventos eran muy comunes en la época, ya que la habilidad del obrero estaba siendo remplazado cada día, por las máquinas y herramientas del trabajador, eran ahora las herramientas de la industria; la intimidad del pequeño taller era remplazado por las grandes chimeneas de las enormes fábricas.

A consecuencia de la creciente producción, apareció en el frente, una persona responsable de controlar y ordenar los factores de producción: el Administrador.

Su trabajo consistía en obtener la máxima eficiencia de las máquinas humanas y mecánicas a cualquier costo, ya que lo im-

portante era el volumen producido, los costos unitarios, los límites de tolerancia del producto, casi no prestaba atención a los efectos a largo plazo de una práctica dada, puesto que la tierra de la abundancia proveía un buen botín y el mañana se perdía en el futuro.

En este medio ambiente, los administradores se desarrollaban como mejor podían, sin entranamiento que los guiara, cada quien tenía que apoyarse en su propio ingenio.

La relación entre la administración y la mano de obra era frecuentemente confusa, ya que sin experiencia de liderazgo, los administradores se convirtieron en dictadores, abusando muchas veces de su autoridad.

Lo anterior no es sorprendente si tomamos en cuenta el poco conocimiento disponible sobre las funciones y responsabilidades administrativas.

Las relaciones entre el administrador y sus empleados eran también sumamente confusa así como todos los estándares de producción estaban establecidos subjetivamente sin apenas tomar en cuenta sistemas de trabajo o análisis de movimientos.

Era en alto grado accidental el que el talento de un empleado fuera adecuado a los requerimientos de un puesto ya que en lugar de que los puestos fueran asignados de acuerdo con habilidades determinadas y conocidas, los empleados eran asignados al capricho del supervisor.

Bajo estas condiciones, no es de sorprenderse que los -

obreros no respondieran con su mejor esfuerzo.

Sin estándares fiables de cualquier tipo, los administradores se encontraban en la precaria posición de establecer sa larios, determinar promociones y recompensar actuaciones superiores al promedio y todo en base a adivinanza, intuición y experiencias anteriores.

Dadas estas condiciones, los obreros trataban de derrotar al sistema y los administradores a exprimir hasta la última gota de trabajo que pudieran obtener del obrero.

No era una situación ni feliz ni eficiente, aunque servía para el propósito de producir bienes para satisfacer las creciente demanda de una economía en expansión.

Esta era la situación cuando por primera vez se crea la primera escuela llamada Tradicional o de la Administración Científica.

La Escuela Tradicional o Científica, se desarrolló de la observación sistemática de los hechos de la producción -investigación y análisis de la operación del taller-, aunque interesado en técnicas específicas tales como estudios de tiempos y movimientos, pl neación y control de la producción, distribución del equipo en la planta, incentivos de salarios, administración de personal e ingeniería humana, todas ellas centradas en la eficiencia y producción, enfoques que están firmemente basados en la propia teoría.

Siendo esta escuela, la primera estructura de conceptos

administrativos, que ha servido bien a los administradores y ha provisto de una sobre la cual los estudiosos pueden construir y mejorar las condiciones de la teoría de la administración.

Sus mejores exponentes fueron Frederick W. Taylor, Frank y Lillian Gilbreth, Adam Smith, Roberth Owen, entre otros muy importantes.

Posteriormente surge en Leipzig hacia 1879 y más propiamente en 1913, Hugo Munsterberg, profesor de la Universidad de - Harvard, publica su libro "Psicología y eficiencia industrial", en el que introduce el nuevo campo de la psicología industrial, como una nueva concepción de la Administración.

Nos estamos refiriendo a la Escuela del Comportamiento, que surgió de los esfuerzos de líderes tales como Gantt y el mismo Munsterberg, para reconocer la central importancia del individuo - en cualquier esfuerzo cooperativo.

El razonamiento era que dado que el administrador logra que se hagan las cosas a través de personas, el estudio de la administración debería concentrarse en los trabajadores y sus relaciones interpersonales.

Los estudiosos del comportamiento se concentran en las motivaciones, dinámica de grupos, motivos individuales, relaciones - de grupos, etc.

La escuela es ecléctica e incorpora la mayoría de las ciencias sociales incluyendo a la psicología, sociología, psicología

gía social y la antropología.

Su rango es amplio e incluye desde cómo influir sobre el comportamiento individual hasta un análisis detallado de relaciones psicosociológicas.

Se centra en el elemento humano, se interesa por una parte en la comprensión de los fenómenos relevantes en las relaciones intra e interpersonales en cuanto a la situación de trabajo, y por otra parte, se interesa en observar los grupos de trabajo como subcultura antropológicas.

Sus mejores exponentes fueron Hugo Munsterberg, Henry L. Grant, Elton Mayo, Mary Parker Follet, Oliver Sheldon, Chester I. Barnard hasta los contemporáneos Simón, Argyris, Solekman y Leavit.

Por otra parte, se manifiesta posteriormente la Escuela del Proceso Administrativo.

Esta escuela construye una teoría de la administración alrededor del proceso involucrado en administrar; el establecimiento de una estructura conceptual y la identificación de los principios en los cuales se basa.

La administración se ve como un proceso universal y prácticamente idéntico sin importar su esfera de operación: gubernamental, industrial o institucional.

Debido a que la administración se considera como un proceso, esta escuela efectúa el análisis de dicho proceso analizando las funciones del administrador en la que consistían funciones de -

planificar, organizar, emplear, dirigir y controlar.

En cuanto a estas funciones tratan con los individuos involucrados, la escuela es algo ecléctica en el hecho de que los aspectos pertinentes de las ciencias sociales son reconocidos.

Sin embargo se hace el comentario que hasta ahora no han sido activamente incorporados en la teoría de la escuela del proceso administrativo.

Sus mejores exponentes han sido; Henri Fayol, James D. Mooney, entre otros.

Como consecuencia de la evolución teóricas de la administración, surge la Escuela Cuantitativa como uno de los más fuertes desarrollos recientes en el continuum del pensamiento administrativo. (12)

La utilización de equipos mixtos de científicos de varias disciplinas es problemente la característica más obvia de esta escuela del pensamiento administrativo.

Denominada indistintamente como investigación de operaciones, investigación operacional y ciencia administrativa, esta escuela consiste en unir el conocimiento de varias disciplinas al estudio y la solución efectiva de un problema.

Surgió del reconocimiento de líderes administrativos por

(12) CLAUDE S. GEORGE JR. Historia del Pensamiento Administrativo. Editorial Prentice-Hall Hispanoamericana, S.A. México 1990. pág. 150.

la necesidad de equipos de investigación integrados para profundizar en las diversas ramificaciones de los caminos alternativos de acción.

Hacemos la aclaración que en este apartado de la tesis que nos ocupa, tratamos de clasificar a las diferentes escuelas en el campo del estudio de la administración; pero la misma es por fuerza arbitraria, ya que pocos autores expresan todas las facetas de una sola escuela, excluyendo a las otras.

Sin llegar a ser un trabajo exhaustivo, hemos de todas maneras, identificado a las diferentes escuelas del pensamiento administrativo en cuanto a conceptos esenciales y principales exponentes.

Ahora bien, por la naturaleza del Estado, sus objetivos supremos y las modalidades de su actividad sobre persona y cosas, se configuran una reflexión moderna de una teoría de la Administración Pública.

Lo anterior es para comprender los fundamentos y mecanismos del gobierno en acción, de capturar la médula sustancial de su quehacer concreto, del hacer cotidiano de esa galaxia institucionalizada de los cometidos del Poder Público que se identifican con la Administración Pública de nuestros tiempos.

Todos los entes morales de carácter público como son los Estados soberanos, independientemente de su origen o de su naturaleza de creación, tiene la necesidad de desarrollar su propia ac

tividad y que para estructurarlo, recurre a las técnicas de la Administración como una herramienta importante para implementar el mecanismo de su desarrollo administrativo en razón a las necesidades concretas de satisfacer sus cometidos en base a los principios consignados en la Constitución Política del Estado soberano de que se trate.

Así, podemos afirmar que el Estado moderno desarrolla - funciones tan específicas como especiales que están fuera del campo conceptual de una administración común o simple, ya que toda la actividad que desarrolla el Estado nacional desde la labor política del Constituyente, pasando por la Legislativa y Jurisdiccional, misma que se agotan con la emisión de los actos jurídicos, al no requerirse para su plenitud y realización de operación material alguna, por el contrario en la función administrativa es la que no puede limitarse a la simple emisión de actos jurídicos, pues su plenitud exige la ejecución de las mismas, mediante operaciones materiales y que por ello definimos a la función administrativa "como una manifestación de la voluntad general que mediante la emisión de actos jurídicos y su ejecución mediante operaciones materiales, tiene al cumplimiento de los cometidos del Poder Público, impuesto a la Administración Pública, por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico." (13)

Queda pues de manifiesto que por la naturaleza de las actividades que desarrolla el Estado, requiere de las técnicas que desarrolla la Ciencia de la Administración.

(13) OMAR GUERRERO. La Teoría de la Administración Pública. Colección Texto Universitarios en Ciencias Sociales. Editorial HARLA. México 1986. pág. 51.

### CAPITULO III

#### EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Del latín Status, que según algunos autores de Teoría Política, la palabra Estado deriva de Stato, stare, que significa situación de permanencia, orden permanente o que no cambia.

Dentro de la Teoría del Derecho y en la jurisprudencia dogmática, el concepto de Estado es bastante controvertido, sin embargo es posible hacer una caracterización y proporcionar una breve descripción de sus elementos jurídicos fundamentales.

Desde una perspectiva más amplia, el Estado es la manera de ser o estar construída políticamente una comunidad humana.<sup>(14)</sup>

Así, los romanos emplearon el concepto status rei romanae en forma general como constitución; pero fueron ajenos a su significado, empleando términos que no correspondía a su sentido, tales como res pública, imperio, civitas y otros de igual rango que los Griegos usaron con la palabra polis.<sup>(15)</sup>

La palabra Estado en su significación etimológica fue empleada para expresar un estado de convivencia en un determinado momento, con la ordenación de la misma.

Por otra parte, en su concepto más general de Estado, sirvió para designar a la autoridad soberana que se ejerce sobre -

(14) FRANCISCO PORRUA PEREZ. Teoría del Estado. Editorial Porrúa, S.A. México 1975. pág. 184.

(15) ANDRES SERFA ROJAS. Ciencia Política. Editorial Porrúa, S.A. México 1981. pág. 272.

una población y un territorio determinado.

Contemporáneamente algunos autores han conceptualizado al Estado de diferentes formas, así tenemos por ejemplo a Hans - Kelsen quien afirma que el Estado no es más que un orden normativo, un esquema interpretativo, es un orden de conducta humana.

Por otra parte, Jellineck afirma que como concepto de Derecho, el Estado es la corporación formada por un pueblo, dotado de un poder demandado originario y asentado en un determinado - territorio, o sea; que es una corporación territorial dotado de un poder de mando originario.

León Duguit, nos informa que en su sentido más general, sep uede decir que hay un Estado todas las veces que exista en - una sociedad determinada, una diferenciación política, por rudimentaria o por complicado o desarrollada que sea, ya que la palabra Estado, designa sea a los gobernantes o al poder político, - sea a la sociedad misma donde existe esta diferenciación de goberantes y gobernados y donde existe por este mismo, un poder político.

Así, el Estado es un orden de convivencia de la socie-dad políticamente organizada, en un ente jurídico superior, soberano y coactivo.

Se integra u organiza con una población, asentada sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un - poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica -

por los fines sociales que tiene a su cargo.

Por lo que podemos afirmar que los elementos para la existencia del Estado y que se encuentran subordinados al Derecho son los siguientes:

- Una delimitada región del planeta que se denomina genéricamente el territorio del Estado, en el cual se asientan en forma permanente y sedentaria los grupos humanos y que es imprescindible para la condición geográfica determinante del ambiente es total.

- Una asociación de grupos humanos unidos por la fuerza de la sociabilidad, que forma la población del Estado, estos grupos se mantienen unidos por la convivencia y por las leyes de la solidaridad, que al alcanzar sus formas superiores de desarrollo, forman la nación, ya que en base a los perfiles étnicos o antropológicos, la población se conforma como un agregado numérico de individuos, integrando una unidad coherente, apoyándose en una evolución superior que hacen la plena identificación social.

- Un grupo político supremo, dominante y coactivo denominado poder o autoridad del Estado, misma que se integra con órganos de poder público o esferas de competencias derivados de la ley, que fracciona la competencia total del Estado y por los titulares de esos órganos que son personas físicas a quienes se encomienda el ejercicio del poder, haciendo del Estado una sociedad política perfecta que organiza la autoridad política.

- Una organización jurídica soberana, con personalidad

jurídica que como elemento básico bajo la cual se crean y funcionan las instituciones sociales, políticas y económicas y se delimitan las acciones del poder público, en el que el poder de mando surge como característica del Estado.

- Los fines sociales que el Estado se propone realizar, los cuales se determinan por circunstancias históricas y en el que "desde el punto de vista de la Teoría General del Estado, el orden coactivo estatal aparece como un sistema cerrado, lógicamente autotárquico que no necesita de ulterior fundamento o justificación ante una instancia situada fuera de ese orden"<sup>(16)</sup> para implementar sus propios fines.

Por otra parte y respecto a los elementos del Estado, - el Maestro Miguel Acosta Romero afirma que el Estado: "es la organización política soberana de una sociedad humana, establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas"<sup>(17)</sup> misma definición en el que se infieren los elementos de: organización política humana, territorio, soberanía, orden jurídico, órganos de gobierno y sus fines.

Ahora bien, complementando las ideas de Estado, el Maestro Modesto Seara Vázquez, afirma desde el punto de vista como sujeto del Derecho Internacional, el Estado "Sería una institución jurídica política, compuesta de una población establecida sobre un

(16) HANS KELSEN. Compendio de Teoría General del Estado. Editora Nacional, S.A. México 1980. pág. 52.

(17) MIGUEL ACOSTA ROMERO. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México 1988. pág. 60.

territorio y provista de un poder llamado soberanía"(18)

Ahora respecto al vértice que nos interesa del Estado, se afirma que: "el Estado es la institución social más importante, por que es la que coordina LA ACTIVIDAD total de una comunidad, la que orienta hacia objetivos determinados y la que fomenta y robustece determinadas acciones por su importancia en el contexto social"(19)

Así y en relación a los modos de estructurarse el Estado, puede conformarse de varias formas en razón de sus propias necesidades sociales, político y económicos:

#### 1.- EL ESTADO UNITARIO.

Partiendo de la conceptualización de que el Estado Unitario también llamado simple: "es aquél que se encuentra organizado de acuerdo con un sistema de centralización, en el que los poderes del Estado, el legislativo, ejecutivo y judicial, son únicos"(20)

En el Estado Unitario existe lo que en la doctrina se le llama homogeneidad del poder, este elemento implica que en cuanto a las funciones legislativas y administrativas, no existen órganos distintos que autonomamente las desempeñen.

En este tipo de Estado existe un solo órgano que dicta

(18) MODESTO SEARA VAZQUEZ. Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa, S.A. México 1979. pág. 83.

(19) RAUL CANDIEL REYES. Curso de Ciencia Política. Editorial Porrúa, S.A. México 1978. pág. 7.

(20) RAFAEL DE PINA. Diccionario Jurídico. Edito. Porrúa, S.A. México 1976.

las leyes sobre cualquier materia con vigencia especial en todo su territorio, siendo sus destinatarios, todos los individuos - o grupos de diferente índole que en él existan y actúen.

Por cuanto a la función administrativa, los gobernantes de las divisiones político-territoriales en que se organiza el Estado unitario, dependen del Ejecutivo Central, sin que aquéllos deriven su investidura de ninguna elección popular directa o indirecta.

El Estado unitario dominado por una soberanía genérica y órganos centrales de proyección nacional, es aquél que corresponde a una forma centralizada, tanto en lo político, como en lo administrativo. (21)

Por otra parte no está por demás hacer el comentario de que en el Estado unitario opera el fenómeno de la descentralización funcional en lo que atañe a la actividad administrativa y jurisdiccional.

Desde luego el Estado unitario no es monolítico, ya que por presiones de las necesidades de diferentes naturaleza, su territorio suele dividirse política y administrativamente en circunscripciones que se denominan departamentos o provincias cuyo gobierno se encomienda en lo que respecta a las funciones citadas a órganos subordinados al órgano central y por lo que se refiere a la impartición de justicia, se confía a autoridades judiciales dentro

(21) ANDRES SERRA ROJAS. Op. cit. pág. 618.

de competencias territoriales. (22)

En el Estado Unitario se forma un poder central, sin autonomía para las partes o regiones que lo componen, y es el único que regula toda la organización y acción de un poder único, que unifica y coordina a todas las demás entidades públicas y privadas.

Históricamente este tipo de Estado corresponde a los regímenes absolutista o de tipo dictatorial o despótico.

## 2.- LA CONFEDERACION.

Del latín *confoederatio*, alianza, liga, unión o pacto entre algunas entidades y más comúnmente entre naciones o Estados. (23)

La Confederación ha tenido una historia muy amplia, que se refleja tanto en alianzas temporales que han tenido propósitos comerciales o bélicos, como en aquellos que se han establecido con propósitos más vastos y complejos, por un amplio período.

Ejemplo de los primeros, son las confederaciones que integraron las Ligas Anfictiónicas (24) o Panhelénicas en el ocaso -

(22) IGNACIO BURGOA ORIHUELA. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México 1982. pág. 396.

(23) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano Tomo II. U.N.A.M. México 1983.

(24) MODESTO SEARA VAZQUEZ. Op. cit. pág. 103.

de la ciudad Estado<sup>(25)</sup> o la Liga Aquea.<sup>(26)</sup> en la antigüedad, en la edad media, la Liga Hanseática y la Santa Alianza o el Eje Roma-Berlín-Tokio, durante la época contemporánea.

Ejemplos del segundo tipo de Confederación pueden encontrarse en asociaciones de naciones más permanentes como lo fueron la Confederación Norteamericana o la Commonwealth Británica.

La Confederación es el punto de mayor descentralización dentro del amplio espectro que va desde el Estado unitario pasando por la Federación hasta volver a la primera, es decir; de menor o mayor descentralización o viceversa, cuando se le analiza desde el Estado unitario.

La Confederación no existe en el ámbito constitucional de la legislación nacional; pero la ley establece (convenio) el principio de libertad de asociación en forma absoluta, de manera que los miembros de la confederación pueden separarse libremente de ella, aun cuando haya disposición expresa en contrario e indisponibilidad de los demás miembros, ya que es en el propio convenio o pacto de la confederación, donde se establecen estas circunstancias de separación.

Así, la Confederación es una forma completa de Estado, cuya modalidad surge generalmente por un acuerdo de varios Estados que convienen su unión; pero sin formar un nuevo Estado superior a las partes confederadas.

(25) GEORGE H. SABINE. Historia de la Teoría Política, Fondo de Cultura Económica. México 1982. pág. 103.

(26) RAYMOND G. GETTEL. Historia de las Ideas Políticas. Editora Nacional. México 1979. pág. 278.

No hay pues en esta función estatal un super estado, - con soberanía que se imponga a los poderes de los Estados miembros.

Quedan solamente unidos los Estados por los términos - del pacto de confederación, ya que en todo lo restante quedan en teramente libres, pudiendo encauzar su actividad a su libre arbi tricio, tanto en el plano interno como en el internacional, puesto que únicamente sufren restricciones en todo aquello que se encuen tra previsto en el pacto.

La Confederación supone la existencia de órganos confe- derales, temporales o permanentes, que atienden las funciones que se les han encomendado; pero siempre subordinado a los gobiernos de los Estados confederados.

La Confederación, que precede al Estado Federal, tiene como base un pacto internacional o interestatal, para realizar, - como ya hemos afirmado, una serie de propósitos.

Las facultades de la confederación no puede extenderse - más allá de lo pactado, ni implican intervención alguna en los - asuntos propios de un Estado soberano, por lo que se infiere que no sufre ningún menoscabo la soberanía del Estado que se ha confe derado.

Así y para los efectos de la conclusión de este apartado que nos ocupa, podemos afirmar que una vez desaparecidas las causas temporales para la existencia de la Confederación, se opera un fenó

meno de transformación hacia otras formas políticas.

### 3.- LA FEDERACION.

Es en la organización de la ciudad-estado de las polis griega donde se marcan los inicios de las ideas contemporáneas - del sistema de gobierno que encuadra la forma del Estado Federal, ya que tuvo sus más típicas manifestaciones en las Ligas Panhelénicas de la Grecia clásica, como una confederación o asociación de naciones que se apróximo al tipo federal.<sup>(27)</sup>

Aunque estas formas políticas que dieran origen al imperio greco, no derivaron hacia la formación de un verdadero y unitario Estado griego; pero en base a los antecedentes de referencia, cabe afirmar que las ciudades estados de la época hubieran producido una forma eficaz y verdadera de un gobierno o sistema federal, pues a pesar de que las polis confederadas conservaron su independencia y su propio estilo de gobierno, fue Atenas el centro de dominio y de primordial importancia política a la que se le consideró como el miembro central y principal en la organización por cuya relevancia surgían las determinaciones políticas más importantes.

Con el devenir de la historia, los centro de dominio y poder político se sucedieron y como consecuencia de la penetración cultural de los griegos hacia el imperio romano que ostenta

(27) GEORGE H. SABINE. Op. cit. pág. 103.

ba el poderío militar como factor de sometimiento, las primeras ciudades italianas también fueron formando estos tipos de alianza que asemejanza de los griegas, no eran tan perfectas.

Posteriormente en la edad media, no existió un desarrollo aceptable en cuanto al sistema federal; pero podemos comentar que se manifestaron la Confederación del Rin, la Liga Hanseática y el Sacro Romano Impero, así como los Cantones y Provincias de Suiza y Holanda, que fueron configurando el sistema en comentario sin llegar actualizarse, puesto que en esta época aún no existe una práctica política concreta en la que se haya definido al federalismo corriente doctrinaria y pragmática aplicable al desarrollo histórico de las naciones.

Es hasta el siglo XVIII cuando Don Carlos de Secondat Barón de Montesquieu en su obra "El Espíritu de las Leyes", se desarrolla la doctrina de la separación de poderes, misma que qha sido considerado como uno de los elementos más significativos del sistema federal.

En épocas contemporáneas, surgen las ideas doctrinales del sistema federal en la que se presupone la existencia de sociedades políticas soberanas, que concuerdan un pacto en el que delimitan o transfieren parcialmente su soberanía para constituir un nuevo Estado federado, como ocurrió en los Estados Unidos de Norteamérica, ya que el Estado Federal es una asociación de Estados que tienen entre sí, relaciones de Derecho interno, es decir de Derecho Constitucional y mediante la cual un super Estado se sobrepone a los Estados asociados.

En el Estado Federal surge una asociación de Estados - sumisos en parte; pero conservando su independencia y que a su vez, en esta forma de estado existe una pluralidad de poderes y de Derechos en el que se manifiesta también una pluralidad de órganos que desarrollen los poderes y producen efectos jurídicos.

El Estado Federal, es un Estado que se caracteriza - por una descentralización de forma especial y de grado más elevado; que se compone de colectividades miembros dominados por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad nacional, <sup>(28)</sup> y que tiene como característica: unidad territorial, unidad de la nacionalidad, unidad política en base al Derecho Constitucional, una Constitución Federal y órganos federales que prescriben una legislación dirigida a los estados miembros, así como ejercer los poderes de la administración directamente, con fundamento al Derecho de justicia.

Los Estados miembros tienen sus propias características, ya que poseen un ordenamiento constitucional de su propia obra, éste ordenamiento constitucional es estático completo, es decir; está integrado por tres poderes, su constitución es rígida y no puede contravenir al ordenamiento federal.

La esencia de la federación, se determina como ya se - afirmó anteriormente, por el grado y la forma específica de descentralización así como en el examen del contenido de su constitución. <sup>(29)</sup>

(28) M. MOUSKHELI. Teoría Jurídica del Estado Federal. Editora Nacional. México 1981. pág. 319.

(29) HAN KEISEN. Compendio de Teoría General del Estado. Editora Nacional. México 1981. pág. 181.

El federalismo es una forma de organización del Estado en que el poder central, por una parte, y los diferentes poderes regionales, por otra, se distribuyen los tres poderes entre ellos, y los ejercen cada uno en su territorio en forma independiente, - significando en la misma forma, la división constitucional del poder entre un gobierno general y una serie de gobierno subnacionales.

Por lo que se puede resumir, que el federalismo representa la forma territorial de la separación de los poderes públicos, bajo un régimen constitucional.

El concepto de federación, implica alianza o pacto de unión y proviene del vocablo latino "foedus", por lo que foedera re equivale a unir, ligar o componer, esta definición se encuentra en el vértice más importante en el campo jurídico político, ya que contemporáneamente se acepta que es un sistema de organización política en el cual diversas entidades o grupos humanos se asocian.

Como ejemplo más directo de creación de un Estado federal o de la concepción de la idea del sistema federal, ha sido - determinada por los Estados Unidos de Norteamérica, cuya práctica política ha sido asimilada por una gran mayoría de naciones en el mundo moderno.

Es importante hacer la observación, de que existe un - número importante de diferencias entre la federación y la confederación.

Primero la confederación pertenece al ámbito del derecho

internacional, mientras que la federación es una forma de Estado.

Segundo, la confederación se origina en un pacto de - entre estados libre y soberanos, que permanecen como tales, mientras que la federación surge de una constitución y no supone la supervivencia en su seno de estados auténticamente libre y soberanos.

Por lo general, los estados que integran una confederación puede separarse de ella, mientras que las entidades federativas no pueden hacerlo, sin provocar una secesión.

Tercero, la confederación supone la existencia de órganos confederales, temporales o permanentes, que atienden las funciones que se les han encomendado, pero siempre subordinados a - los gobiernos de los estados confederados; la federación supone el surgimiento de un gobierno distinto del de las entidades federativas, que no está subordinado a ellas, al contrario de lo que sucede en la confederación.

Cuarto, en la confederación no surge una nueva nacionalidad, además de la que tienen los nacionales de los estados confederados, en tanto que en la federación existen por lo menos - teóricamente, dos : la nacionalidad federal y la de las entidades federativas.

Quinto, en la confederación, sus órganos no pueden expedir normas generales como por ejemplos leyes o ejecutar normas concretas , por ejemplo sentencias, que afecten a los nacionales de los Estados confederados, en forma inmediata, sino que sólo -

pueden hacerlo a través y con el consentimiento de sus respectivos gobiernos; en contraste, en la federación existe una distribución de competencias, de manera que dentro de su ámbito el gobierno federal puede emitir normas generales y ejecutar normas concretas, en forma inmediata y sin previa autorización de los gobiernos de las entidades federativas y viceversa.

Otra criterio que complementan estas diferencias es - aquella que explica que en una confederación los órganos de la misma se encuentran subordinados a los gobiernos de los estados confederados, mientras que en una federación, el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas están coordinados.

Ahora para complementar y en este mismo orden de ideas respecto a los tipos de organizaciones estatales, debemos de mencionar otros tipos especiales de organización políticas, así tenemos a la Comunidad Británica de Naciones, el Vaticano, la Organización de las Naciones Unidas que tienen un sistema sui generis de organización e integración; pero sobre todo de su manifestación organizativa desde el punto de vista de la Administración.

## CAPITULO IV

### LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LAS SOCIEDADES CONTEMPORANEAS.

#### 1.- LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA.

La reseña histórica de la evolución del pensamiento administrativo intentada en el capítulo inicial, aunque parcialmente incompleta, es suficiente para probar que los fenómenos administrativos son tan añejos como la humanidad misma, puesto que - la reunión de esfuerzos para lograr propósitos, ha sido desde los comienzos de la humanidad, característica privativa de la condición gregaria del hombre.

En el campo del esfuerzo humano existe siempre un lado administrativo de todo esfuerzo planeado en la que muchas veces - en situaciones tan simples se desarrollan por su propia naturaleza, el proceso administrativo y que muchas veces pasa inadvertido; pero que en situaciones tan complejas en donde se requiere un gran acopio de recursos materiales y humanos para llevar a cabo empresas de gran magnitud, la administración ocupa hoy día, una - importancia que tiene el rango de primordial y que es un requisito sine qua non, para la realización de los objetivos sociales.

Este hecho acontece con mayor frecuencia en el campo de la actividad gubernamental, puesto que dado el desarrollo de la - misma y su cada vez amplia absorción de actividades que anteriormente estaban relegadas al sector privado, la maquinaria administrativa pública es siempre la empresa más importante de un país.

Es así como podemos afirmar de que donde quiera que haya

una institución hay una administración.

Ahora bien, aunque la humanidad posee un acercamiento común de experiencias administrativas, cada nación tiende a desarrollar su propio patrón de acuerdo con su estado social, económico y cultural.

Así, por ejemplo, los Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y Alemania, son naciones compactas que tienen ya una administración bien establecida, Rusia y la América Latina, tienen un sistema en gestación; pero ajustado a la experiencia general, principalmente de los Estados Unidos.

Los Estados Unidos desde sus comienzos como nación, ha combinado el interés democrático del pueblo por participar en la dirección de sus asuntos públicos, con los requerimientos de técnicas de producción y procedimientos adecuados.

Se han aplicado cánones de economía y eficiencia similares tanto en la industria como en el gobierno norteamericano.

La aspiración americana de combinar una producción eficiente y una administración democrática, ha tenido el apoyo de los ejecutivos privados y los obreros.

Sus puntos de vista difieren en ciertos aspectos; pero coinciden en que la dirección del gobierno así como de la industria, deben estar en manos de administradores competentes.

En la Administración norteamericana se encuentran las siguientes características:

- Su reciente actividad, ya que la literatura sobre administración en los Estados Unidos, empezó en 1887 con el trabajo de Woodrow Wilson titulado "El Estudio de la Administración"

- Su universalidad, ya que la administración abarca todos los grupos, todos los tiempos y se encuentra en todas partes de su actividad.

- Su inmensidad, ya que el aspecto administrativo del poder público se han convertido en la inmensa y más importante actividad del pueblo norteamericano y ha crecido rápidamente, principalmente en el período 1939-1948.

- Su complejidad, ya que la tendencia de la administración en el gobierno es la de hacerse más y más compleja, más y más pragmática.

- Su aceptabilidad por parte de la sociedad norteamericana, puesto que la tendencia del pueblo en sí, es de una aceptación cada vez mayor de la administración gubernamental en todos los órdenes de la vida.

## 2.- INGLATERRA.

El gobierno británico y especialmente su sistema de Servicio Civil, han sido objeto de curiosidad y de cierto envidia de parte de los norteamericanos, aunque la administración industrial y de negocios ha tenido pocos adeptos.

La curiosidad se centra, ya que se hizo mayor pocos años después de la Segunda Guerra Mundial, cuando Inglaterra con sideró necesario nacionalizar la industria del carbón, la banca, la aviación civil, el transporte, las comunicaciones, el sistema eléctrico y la industria del acero.

La mayoría de los norteamericanos se extrañaron de que tanto el partido conservador como el laborista se pusieran de acuerdo en colectivizar las empresas en gran escala, a la vez que permanecían adheridos a la causa de la libertad política, y los llegaron a catalogar como socialistas.

Estas contradicciones de la política británica se aclaran cuando se da uno cuenta de que la tradición de combinar la habilidad técnica con el modo de ser del hombre inglés, es una norma inglesa en el manejo de sus asuntos, como un deseo de preservar su libertad política, en tanto que aseguran su subsistencia económica.

Un ejemplo de esta tendencia se puede hallar en la administración de justicia, que ha alcanzado un alto grado de desarrollo, y es ahí donde vemos la cooperación del profesional y del lego.

El Juez de paz es, en la mayoría de los casos, un terrateniente, un hacendado, totalmente lego en leyes, sin embargo, está auxiliado por un empleado que sabe de leyes o cuando menos, ha aprendido los deberes del juez en los estatutos y manuales publi-

cados para tal objeto.

El rasgo característico del sistema inglés de gobierno es la combinación de un juez de paz, que es un caballero, con un empleado que sabe leyes, es decir, la relación entre el titular de un puesto público, que disfruta de los honores y asume la responsabilidad, y un subordinado que, sin atraer la atención, suple el conocimiento técnico y en gran medida dirige la conducta de su jefe.

Esta característica se extiende en el gobierno inglés desde la Tesorería hasta los condados.

La eficacia del sistema británico fue puesta en duda durante la transición económica de la post-guerra, ya que los británicos admitían que su industria adolecía de defectos no sólo mecánica y tecnológicamente, sino también en términos de técnica administrativa, a pesar de los predecesores británicos de Frederick Taylor, Robert Owen, entre otros, por lo que el gobierno de Gran Bretaña reaccionó aplicando importantes pasos tendientes a lograr la eficiencia industrial.

En Inglaterra se reconoce que la ascendencia social de la nobleza, del hombre del cuello blanco sobre los trabajadores, ya pasó a la historia, pero la calidad técnica de los servidores civiles, los llamados trabajadores de negro y de los administradores y expertos británicos, en general, todavía se encuentra en proceso.

Subordinada a una nueva política drástica, con recursos

extremadamente limitados, Inglaterra se da cuenta más que nunca de que su destino puede depender de sus expertos en administración de negocios y asuntos públicos.

### 3.- FRANCIA.

En este país, el administrador y servidor civil juegan un papel más dominante; pero menos efectivo, ya que de la administración pública francesa, el ineficiente "monsieur le Bureau", menos precia al público y considera su escritorio oficial como su dominio privado.

Sin embargo, no es sólo en Francia donde el germen burocrático es peculiarmente virulento y en que el papeleo con frecuencia entorpece el proceso de la administración.

Debemos de hacer la observación de que este aspecto de la vida francesa, está en extraño contraste con la tradición sistemática y el énfasis lógico de su cultura.

La ineficiencia en Francia no ha estado restringida a los servidores civiles de alta posición sino también que existe una inefectividad similar en la administración industrial francesa.

En Francia, la indisciplina de los trabajadores y de las uniones sindicales no son meras características de la industria, sino de toda la estructura del servidor civil, indisciplina

es propia del carácter francés.

A pesar de su desdén por la sistematización, el francés expresa su habilidad no sólo en forma artística sino también en forma lógica, esta facultad ha constituido, en el pasado, uno de los más dinámicos aspectos de la administración francesa.

En Francia se ha establecido un claro y cuidadoso sistema de jurisdicción administrativa, sobre los derechos de los ciudadanos, también en el aspecto de la organización, han demostrado cierta habilidad para experimentar en el gobierno, sin dejar de considerar el hecho desafortunado de que no tienen un sentido correspondiente de subordinación personal para la estructura organizativa.

Ejemplo de lo anterior es que ha habido pocas agencias extradepartamentales de control en el sistema administrativo como sucede en la Tesorería Británica o la The United States Civil Service Commission; pero en Francia se usa con frecuencia y también con éxito, el trabajo de "estado mayor", aún dentro del llamado "gabinete"

El sistema administrativo francés está ahora en proceso de transición, ya que no han podido reconciliar aún las máximas de libertad e igualdad de la Revolución de 1789, con la jerarquía administrativa clásica del Consulado napoleónico, impuesto a la nación en 1799.

La batalla por una administración efectiva y humanitaria

ha sido la lucha entre ideologías encontradas y hombres creadores que han demostrado su poder en el momento oportuno.

#### 4.- ALEMANIA.

Los alemanes han demostrado una gran dispisición para la sistematización del pensamiento y gran eficacia en la acción, cualidades que han producido en otras naciones una mezcla de administración y temor.

A pesar de su reputada eficiencia, los alemanes, durante su más reciente intento de dominar al mundo, demostraron ser planificadores cortos de vista y administradores inciertos, donde se esperaba que fueran más fuertes, en el campo de la estrategia militar y la producción industrial, tuvieron grandes ineficiencias graves para los fines que perseguían, aunque siempre ha habido lealtades en conflicto entre la nación y el servicio civil, persisten en Alemania una intensa devoción hacia la comunidad técnica y hacia una vida nacional ordenada.

En la época Prusiana, el Estado descansaba en dos pilares fundamentales: el ejército y el servicio civil altamente entrenados.

Durante Federico Guillermo I, el dualismo entre administración territorial y central, se hizo a un lado, ay que la persona del rey estaba nominalmente divorciada de la verdadera adminis

tración y sus agencias.

Bajo la égida de Federico I, se desarrolló enteramente el "Cabinet Government", pero el nombre implicaba un tipo de gobierno enteramente diferente del que existía en Inglaterra y denotaba un estricto patrón de gobierno personal, en el que el monarca separado de sus ministros y consejeros, con su cabinet, tomaba decisiones bajo su responsabilidad personal, mientras sus ministros y órganos ejecutivos, obedecían su voluntad tal como emanaba del cabinet.

Muchas generaciones despues bajo el tercer Reich, se manifestaron nuevamente las órdenes del cabinet en forma de decretos del Fuehrer, creando y contruyendo un más eficiente sistema de servicio civil, ya que los funcionarios públicos se reclutaban en parte del ejército y por la otra a través de los jueces y administradores profesionalmente adiestrados (cameralistas), que fieles al rey y orgullosos de su eficiencia personal, servían con eg casa remuneración, ya que lo hacían por el honor de servir.

Posteriormente, Hitler decía que Alemania era el país mejor administrado y organizado del mundo, ya que supuestamente existía una completa solidaridad de su organismo así como la leal tad incorruptible y honesta de sus representantes.

La racionalización de la administración ha contribuído mucho al progreso de Alemania, ya que Hitler no sólo elevó la perfección racional del servicio civil de pre-Weimar, sino tambien reiteró la teoría de que la racionalización germana era un gran recurso para obtener el poder estratégico y la unidad espiritual -

del pueblo germano.

Actualmente existe en la Alemania unificada, un deseo verdadero de tomar ventaja de su tradición en la racionalización para armonizar su eficiencia administrativa con el control popular, ya que despues de todo existe una relación entre racionalización y racionalidad y que si la comunidad germana no desea permanecer intacta, debe poseer una racionalidad sustantiva de propósito y políticas así como una racionalización funcional de la técnica administrativa.

#### 5.- RUSIA.

Una paradoja interesante para los teóricos de la administración es el hecho de que la Rusia soviética, es la principal exponente de sus propias cultura del pasado.

La admiración soviética por el desarrollo tecnológico norteamericano se mezcla con una intensa devoción por la ideología soviética en todos los niveles del pueblo ruso.

En Rusia se introdujeron ideas americanas con una terminología especial rusa, cuando en 1934 se adoptó la expresión "inteligencia proletaria industrial técnica"

A partir de 1920 se estableció un Consejo Central de Organización Científica del Trabajo, Producción y Administración, - con el empleo de ingenieros germanos y americanos en numero consi

derable.

Durante las décadas treinta y cuarenta del presente siglo, existió una tendencia a popularizar las campañas soviéticas para una producción mayor y más eficiente, aplicando al movimiento ideas de los científicos occidentales.

Si alguna vez los líderes rusos comprenden totalmente las técnicas de la administración moderna y adoptan los preceptos de la eficiencia norteamericana, es cuestión de que el tiempo podrá contestar y todo ello a pesar de que en la actualidad, la tecnología rusa está admirando al mundo y no cabe la menor duda de que un sistema con la capacidad productiva rusa sólo ha debido ser posible a través del desarrollo del procedimientos administrativos altamente sofisticados aunque en la actualidad el sistema socio-político-económico este padeciendo cambios radicales con el Glasnot y la Perestroika.

#### 6.- PAISES LATINOAMERICANOS.

Las repúblicas latinoamericanas están adoptando los sistemas administrativos norteamericanos y europeos; pero enlazándolos con los vestigios a través del cual se transmiten las decisiones y las medidas políticas de carácter central o regional.

Desde luego brillan por su ausencia los procedimientos impersonales estandarizados y las agencias administrativas características de la administración pública moderna.

La inestabilidad política de los países latinoamericanos se reflejó en el mal del militarismo dentro del gobierno y la administración, ya que los hombres del ejército consideraban a los altos puestos de carácter político, financiero o diplomático, como de su propio dominio.

Aunque tal situación ha sido superada por los gobiernos civiles que proveen la estabilidad política necesaria del desarrollo del país.

Es así como en Brasil, encontramos que la administración pública goza de un alto prestigio que es bastante sorprendente, ya que la administración de personal, presupuesto, organización y administración así como ciertos controles estuvieron consolidados a través del Departamento Administrativo de Servicios Públicos.

Esta organización abarcó un periodo de más de 30 años, aunque nunca alcanzó el carácter total de institución, pasó por suficientes fluctuaciones para servir como un punto interesante de análisis institucional.

El Departamento Administrativo de Servicios Públicos, fue ejemplo excelente de un sistema de control, con sus actividades bien delimitadas y complementadas por el requerimiento casi universal de aprobación de las acciones administrativas del Presidente de la República y de las obligaciones concomitantes, aun la transferencia de un sirviente se publicaba en el Diario Oficial o en un boletín del Ministerio.

Todo este aspecto administrativo se manifestó también en la República de Chile y sobre todo cuando se desarrollaron las nacionalizaciones de recursos naturales y algunas empresas nacionales que fueron manejadas desde los años de 1930, bajo la propiedad y control públicos.

Otro ejemplo sobresaliente de administración pública - como empresa productiva, lo encontramos en Uruguay, ya que desde el año de 1903 hasta la fecha, ha tenido importancia la adquisición y administración de la industria publicitaria de los bancos y también de la industria de la carne.

En el curso de la evolución de su economía, Uruguay realizó un experimento de ejecutivo colegiado, conocido como "El Consejo Nacional de Administración", inspirado en la observación y práctica del sistema en Suiza.

Este consejo tuvo como finalidad, evitar las revoluciones que se sabía tenían sus principales raíces en los poderes personales inherentes a la administración de los países latinoamericanos.

El Consejo Uruguayo se abolió en 1938, pero estas oscilaciones de la maquinaria administrativa, reflejaron la urgencia latinoamericana de encontrar formas más estables de administración ejecutivo que no fueran solo una expresión del esfuerzo revolucionario.

La continua investigación por ejecutivos más efectivos, dió a Uruguay la reputación de laboratorio de experimentación so-

cial en América.

Se hace la observación de que únicamente hablamos de es dos países, por ser los más significativos en cuanto a la práctica administrativa, ya que de la realidad de nuestro país, hablaremos en el siguiente capítulo.

## CAPITULO V

### LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO MEXICANO.

#### 1.- ANTECEDENTES.

A lo largo de su historia, México ha sufrido los embates continuos de las crisis económicas, políticas y sociales que de una u otra forma han afectado la práctica y aun las estructuras mismas de la administración pública nacional.

Esto indica que aún no se ha logrado una permanencia total del esquema administrativo en el análisis de las realidades sociales, como para ajustar las estructuras establecidas a las nuevas condiciones del país.

En este sentido se percibe que la administración es consecuencia y reflejo de los cambios políticos y que sirve de base para consolidar los proyectos de cada régimen que se encuentre aplicando sus programas de trabajos.

Todo esto es el resultado de la reminiscencia, como se ha señalado históricamente, al motivo del descubrimiento de América, ya que para diseñar el aparato administrativo y la organización territorial de ultramar por parte de la corona española, misma que después de una centralización obligada por el poder, primero por los súbditos en que se delegaban ampliamente las facultades a fin de que emprendieran por su cuenta y riesgo las empresas de conquista, y luego en manos de los virreyes, adelantados y gobernantes, terminaría por reformar la administración para recuperar el poder otorgado a los conquistadores que les llevó, incluso,

a cuestionar la legitimidad de la autoridad real.

Así, en el período inmediato y hasta la elección del primer presidente y la promulgación de la Constitución de 1824, en México es difícil hablar propiamente de una organización administrativa pública bien definida.

Se trata efectivamente de un capítulo histórico de mucha política y poca administración, en virtud de que es una etapa eminentemente de transición y de definición centralista o federalista de la república, cuyos actores principales, durante prácticamente todo el período y agrupados en facciones antagónicas, fueron incapaces de trabajar por una meta común, sacrificando en todo momento los intereses nacionales en pro de sus intereses particulares o de grupos políticos.

Por lo que en la etapa política comprendido entre 1824 y 1935 hubo diez presidentes, treinta y nueve ministros de Relaciones Exteriores y ocho de Guerra y treinta y siete de Hacienda ..."(30)

El período del Licenciado Benito Juárez, la Constitución de 1857 y el ascenso político de Don Porfirio Díaz al poder, son los elementos más significativos del siguiente período.

En esta época de jóvenes y entusiastas gobernantes, que con la nueva Constitución sentarían las bases para un nuevo impulso en la historia administrativa en México, ya que con la consagración de la libertad y los Derechos del Hombre, el Poder Legis-

(30) Cfr. MARIO CANACHO SALAS. Revista de Administración Pública No. 73 enero-abril 1989. pág. 121. I.N.A.F. México 1989.

lativo adquiriría una posición teórica superior al Ejecutivo.

Con Juárez se sentaron las bases del México contemporáneo ya que por primera vez en muchos años un gobierno consolidaba su autoridad moral y diseñaba los fundamentos de la administración pública, válidos para los gobiernos subsecuentes.

Esto era especialmente notorio en las políticas de colonización, recursos hidráulicos, comercio, hacienda, educación, equilibrio de poderes y sobre todo, en el convencimiento de que el orden constitucional sería el único medio legal pacífico de formar una Nación fuerte y moderna.

De 1876 a 1910, fue un periodo de paz forzada, de orden y progreso material para el país, pero también de un gran estrechamiento de las libertades políticas y de una gran inequidad en la repartición de los beneficios, concluyendo esta parte de la historia nacional, con el estallido de la Revolución.

Desde luego hay que considerar que este largo periodo político se manifiestan dos etapas, la que va de 1877 a 1880 y que se caracteriza por el ascenso al poder de Don Porfirio Díaz y el sometimiento de los grupos políticos disidentes al de los liberales.

La segunda, de 1884-1910, que afianza la supremacía del presidente y su tesis de mucha administración y poca política.

En la primera, además de los constantes alzamientos y de los frecuentes problemas con su gabinete, se tenía que agregar la

falta de reconocimiento a su gobierno por parte de los Estados Unidos.

Con todo, se logró impulsar la construcción de vías férreas y se inició la reorganización del ejército y la hacienda pública, fortaleciendo la autoridad del Estado.

Una vez lograda la pacificación del país y consolidado el poder personal de Díaz, en la segunda etapa se reformaría la hacienda pública casi por completo y se diversificarían las relaciones internacionales, aumentando la inversión externa, que aportaba los capitales necesarios para el desarrollo del país, principalmente en las áreas de comunicaciones y transportes, minería y agricultura de exportación.

No obstante lo anterior, el ingreso y sus beneficios se concentraron en unos cuantos, terminando por acrecentar las tensiones sociales, mismas que iniciarían por la vía violenta, una nueva etapa socio-político y económico en la vida nacional.

## 2.- LOS ESTAMENTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA.

Es a partir de la Revolución social de principios de siglo, con la promulgación de la Constitución de 1917, cuando se produjo una reforma fundamental en la orientación y objetivos de la Administración Pública en México.

En dicho ordenamiento se consagran, además de los clásicos

cos derechos individuales, las nuevas garantías sociales de la nación, que llevan al surgimiento de un nuevo tipo de Estado cuyo ideario social obliga a replantear de fondo la acción administrativa de sus instancias de gobierno, a fin de hacer de la Administración Pública, un instrumento capaz de llevar a la práctica el ambicioso programa derivado de los ideales de la Revolución Mexicana.

A partir de aquellos años, los gobiernos surgidos de dicho movimiento han encaminado sus esfuerzos a garantizar la congruencia entre las funciones administrativas de carácter meramente instrumental con los programas sustantivos de gobierno que se derivan de la Carta de Querétaro.

Es por ello que los profesionales de la Administración Pública comprometidos claramente con los grandes objetivos nacionales de libertad, democracia, soberanía y justicia social, reclaman como medios ineludibles a la economía mixta y la rectoría del Estado.

El esquema político emanado de la Constitución de 1917, se ratifican la estructura del Estado como República, Representativa y Federal y que desde el punto de vista estrictamente administrativo lo más importante sería la expedición de la Ley de Secretarías de Estado, en la que se destacan la creación de departamentos administrativos para asuntos de carácter económico y el establecimiento de un sistema bancario único.

Entre 1928 y 1958, se pasaría definitivamente de la con

dición histórica de un país de hombres a la de instituciones y leyes.

Podría decirse que fue a partir de los años 50 cuando empezó a generalizarse en la mayoría de los países en vías de desarrollo, la idea de que para poder cumplir con los objetivos y metas de los planes de desarrollo económico y social que entonces se empezaban a poner en boga y que en algunos casos se habían vuelto ya norma jurídica y aun constitucional, se volvía necesario efectuar una revisión y una adecuación a fondo de los medios o instrumentos administrativos a cargo del gobierno, para que se pudieran cumplir, en la práctica, los referidos planes y programas.

El desarrollo y consolidación de la Administración Pública a partir del período postrevolucionario, ha seguido un largo camino en su intento de convertirse en un medio cada vez más eficaz para garantizar el cumplimiento de las decisiones políticas contenidas en nuestra Constitución.

Sin embargo la acción administrativa ha enfrentado en ocasiones, verdaderas barreras o pantanos burocráticos que con frecuencia han impedido que las decisiones políticas del gobierno se traduzcan en acciones efectivas en beneficio de la sociedad en su conjunto.

Para corregir este tipo de problemas se inició un importante programa de reforma administrativa en la segunda mitad de la década de los 60, con el que se pretendía garantizar el cumplimiento de los incipientes planes de desarrollo que entonces se in

tentaron con base en un acuerdo verbal del Subsecretario de la -  
Presidencia.

Aquí en conveniente recordar que la anterior Ley de -  
Planeación databa de 1930 y después del Presidente Cárdenas, no  
tuvo mayor aplicación en la práctica.

Ahora bien, para los efectos de la implementación de -  
la planeación del sistema administrativo, la república mexicana-  
por ser un ente de carácter federal, se divide en las siguientes  
niveles administrativos.

#### a.- LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Para analizar la organización de la administración pú-  
blica federal, se debe adoptar un criterio lógico por sus resul-  
tados y no histórico o cronológico, con esto queremos afirmar -  
que los datos que se inscriban en este apartado que no se descri-  
biran las etapas y los momentos sucesivos del proceso de actuali-  
zación administrativa, ya que como es sabido, las modificaciones  
a la estructura de la administracion se dan en momentos diferen-  
tes en el tiempo, ya que en ocasiones fue un proceso de aproxima-  
ción sucesiva, como la sectorización; en otras un proceso induc-  
tivo, primero se hicieron cambios en las leyes orgánicas y secun-  
darias y después en la Constitución y finalmente otras modifica-  
ciones siguieron un curso deductivo que se inició en la ley de -  
más alta jerarquía.

Por lo anterior se comprenderá que el proceso del desa

rollo de la modernización administrativa, es un proceso en el tiempo.

Ahora por lo que toca a las características de la estructura de la administración pública federal son:

- La Constitución Federal establece dos formas de organización de los órganos del poder ejecutivo federal: la administración pública centralizada y la paraestatal.

- La Constitución dispone la expedición de una ley orgánica que distribuya los negocios administrativos entre las distintas secretarías de estado y departamentos administrativos.

- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es promulgada y en ella en sus adiciones y modificaciones se crean dieciocho secretarías de estado y un departamento del Distrito Federal.

- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece las bases jurídicas para la creación de las oficinas auxiliares y de apoyo técnico directo al presidente.

- Así también la Constitución Federal dispone que la Ley de la materia dé bases generales para la creación de las entidades paraestatales y para la intervención del ejecutivo en su operación.

La ley orgánica establece en concordancia, el sistema básico de intervención del ejecutivo en la operación de las entidades paraestatales.

Este sistema permite su agrupación en sectores y sub-sectores cuando convenga, atendiendo a la naturaleza de sus actividades.

Por otra parte, corresponde a las secretarías de estado o departamentos administrativos como coordinadores de sector conducir la programación, coordinar y evaluar la operación de esas entidades por el ejecutivo federal.

Debemos de hacer la observación, que las secretarías de estado han sufrido una evolución desde que nuestra república alcanzó su independencia nacional, ya que anteriormente como eran tan escasos estos órganos de la administración, se contemplaban o se encontraban consignados dentro del cuerpo de la propia constitución aunque posteriormente se dejó a la ley secundaria señalar el número de Secretarías y el ramo a que se dedicarían.<sup>(31)</sup>

Ahora bien, el crecimiento del sector paraestatal en nuestro medio administrativo ha sido muy rápido, ya que desde el año de 1946 existieron 150 unidades paraestatales y organismos descentralizados, empresas, fondos y fideicomisos hasta que en 1982 ascendió a 964 obedeciendo a diversas razones de Estado, -- aunque en la etapa del presente sexenio 1988-1994 se ha estado revirtiendo esta situación.

Desde luego que para manejar la administración de los sectores tanto centralizados como de las paraestatales y de los

(31) Cfr. MIGUEL ACOSTA ROMERO. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S.A. México 1988. pág. 149

organismos descentralizados, se han estructurado o modificado - los principios normativos, así que a partir de 1983, se experimentó un conjunto de modificaciones en dos sentidos: por un lado reformas y adiciones a la propia Ley Orgánica de la Administración Pública y por otro, reformas y adiciones a la Constitución, a las leyes secundarias y la expedición de algunas leyes reglamentarias, que constituyen la base de un nuevo marco jurídico de la - administración pública federal siendo las más significativas:

- Reformas y adiciones al título IV de la Constitución en cuanto se dan nuevas bases para establecer los sujetos a las responsabilidades políticas, penales y administrativas, así como las bases de la responsabilidad penal por enriquecimiento ilícito.

- Surge la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos, en la que reglamentan las reformas constitucionales y en la que se dan nuevas bases de responsabilidad de los servidores públicos.

- Reformas y adiciones a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 constitucionales, en la que se ordenan atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción, coordinación de la - economía nacional así como aquellas de regulación y fomento.

- Reformas a la ley Federal de los Trabajadores al ser vicio del Estado, reglamentaria del Artículo 123 Apartado "B", - en la que se permite la implantación de un catálogo general de - puestos del gobierno federal que responda a las funciones y responsabilidades de cada trabajadores y mejore las condiciones ju-

rídicas del trabajo.

- Reformas y adiciones al 115 constitucional con el propósito de reestructurar las atribuciones, facultades y funciones del Municipio Libre, de acuerdo a los principios rectores de la descentralización de la vida nacional.

- Surge una reforma cabal de la Ley de Planeación, en la que se establece el marco normativo de la materia, instituyendo y regulando su ejecución, de acuerdo a las prioridades del desarrollo nacional, estableciendo las bases de integración y funcionamiento del sistema nacional de la planeación democrática.

Podemos afirmar que durante el sexenio 1982-1988, se sentaron las bases para un nuevo tipo de administración pública en México que conviene observar con mucho cuidado.

A consecuencia de la crisis económica de 1982, se generó una especie de consenso entre la población sobre lo que se tenía que lograr.

En primer lugar, la idea era solucionar los problemas económicos aunado a la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos así como de la normatividad emitida por la Secretaría de Programación y Presupuesto y a las disposiciones de la Ley de Planeación, condujo a que se fueran definiendo tipos diferentes de servidores públicos.

Por un lado aquéllos que acatando toda la normatividad

se limitaban a hacer lo que les correspondía, por otro, aquéllos que, con el pretexto de que se necesitaba un alto grado de capacidad técnica para salir de la crisis, iban más allá de lo que les correspondía específicamente e incursionaban en el área del análisis con gran discrecionalidad.

Los recortes presupuestales, la desincorporación de empresas paraestatales y la disminución en el tamaño de la administración pública en México obedecen a una estrategia diseñada por los analistas económicos entrenados y dotados con las mejores metodologías para realizarlos.

Lo que en realidad lo que los analistas iniciaron fue - el proceso que llevaría al fin de un sistema creado por la Reforma Administrativa del sexenio 1976-1982.

Esto parecería un tanto paradójico, pero cierto, ya que el uso de teoría de los sistemas para diseñar una estrategia de - reforma administrativa era lo suficientemente ambiguo para que la evaluación de su funcionamiento pudiera llevarse a cabo como se - tenía propuesto, es decir; por un lado evaluando los "productos" y por el otro, considerando los "insumos"

Quizá lo importante en este momento no es preguntarse - si la administración pública mexicana es demasiado grande o pequeña, sino preguntarse ¿a dónde se dirige?

Los servidores públicos de los niveles más altos y que no han sido electos, tienen que acatar ordenamientos legales ambiguos, puesto que el lenguaje vago de la ley no resuelve la mayoría

de los casos concretos, el funcionario público tiene gran discrecionalidad al elegir lo que va a hacer, las soluciones que defina y las estrategias que diseñe para la ejecución de las políticas - dependerán de su habilidad.

Por otra parte, si existe tanta discrecionalidad en lo que hace un administrador público en México, es tiempo de que los estudiosos de la administración pública en nuestro país, se preocupen por analizar la función del servidor público en una sociedad democrática.

b.- LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL.

Para este nivel o instancia de la administración pública, es importante señalar las principales disposiciones jurídicas que rigen su vida política y administrativa.

Así tenemos los siguientes:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y específicamente los artículos 40, 41, 115 y del 116 al 122.

- La Constitución particular de su propia jurisdicción territorial.

- La Ley electoral del Estado.

- La Ley Orgánica de la Administración Pública estatal.

- La Legislación fiscal local y;
- La Legislación civil y penal del orden común. (32)

Generalmente las bases de organización y funcionamiento de la administración pública estatal, se hallan contenidas en la ley orgánica respectiva.

La mayor parte de los estados han emitido recientemente sus leyes administrativas de organización y funcionamiento, puesto que son relativamente modernas, ya que fueron expedidas entre los años de 1975 a 1981.

Las leyes orgánicas del poder ejecutivo o de la administración pública estatal, según sea el caso, identifican dependencias centralizadas y entidades paraestatales.

Las primeras son aquellas unidades administrativas a través de las cuales se realizan las funciones primarias en atención a la competencia conferida a los estados por la Constitución general de la república.

Tales funciones se agrupan de manera esquemática en la forma siguiente:

- Función de gobierno: incluye todo lo referente a la política interior, administración laboral, seguridad pública, previsión social, aspectos jurídicos y documentación y registro público de la propiedad civil, fundamentalmente y transporte público.

(32) IGNACIO FICHARDO PAGAZA. Introducción a la Administración Pública de México Tomo I.- Libro de Texto I.N.A.P. México 1988. pág. 229.

- Función de finanzas: incluye lo referente a la política financiera y fiscal, administración tributaria, caja, contabilidad y deuda pública.

- Función de fomento económico: incluye lo referente a la promoción y administración agropecuaria, pesquera, comercial, turística, minera e industrial.

- Función de asentamientos humanos y obras pública: en el que se incluye lo referente a planeación de los asentamientos humanos, urbanización, ejecución de obras públicas, prestación de servicios públicos y regulación de construcciones en general.

- Función educación y servicios sociales: en el que se incluye lo referente a información y promoción d educacionales en todos los niveles, servicios de salud y asistenciales, deportivas y cultural así como el manejo de programas de vivienda.

- Función de programación y presupuesto: incluye todo lo referente a información, planeación del desarrollo, programación presupuestación del gasto público, control presupuestal, evaluación y mejoramiento administrativo.

- Función de oficialía mayor: incluye lo referente a la administración de recursos humanos, material y servicios generales.

- Función de procuraduría de justicia: incluye lo referente al ministerio público y la policía judicial.

Funciones de apoyo discrecional, en el que se incluyen

lo referente a la secretaría particular del gobernador, ayudantía, difusión y relaciones públicas, ente las más importantes.

Para el cumplimiento de tales funciones se establecen secretarías, direcciones o departamentos cuyos niveles jerárquicos, adscripción orgánica y ámbito de competencias varía de un estado a otro, en atención a su evolución histórica, grado de desarrollo alcanzado y nivel de modernización administrativa logrado.

Respecto a la administración paraestatal se conforma con organismos descentralizados y empresas de participación estatal, incluyendo todo lo concerniente a instituciones de crédito y de seguros que es de exclusiva competencia federal.

Generalmente se circunscribe a algunas empresas de servicios o constructoras a instituciones de seguridad social para los empleados estatales y municipales, a organismos dedicados al desarrollo urbano y a comisiones y comités responsabilizados de propiciar la coordinación interinstitucional.

En los últimos años el creciente desarrollo del país ha obligado a una transformación de la estructura administrativa de los estados para adecuarla al ritmo de las necesidades presentes.

De acuerdo con todo lo anterior podemos afirmar que las entidades federativas desarrollan actividades de carácter sustantivos y adjetivos, englobándose dicha actividad bajo el principio del interés colectivo.

El gobierno estatal no es una ínsula, es una instancia de gobierno fundamental del Estado mexicano, por lo que sus relaciones se pueden expresar en dos niveles, primero con los poderes federales, y luego con las autoridades municipales.

En su relación con los poderes federales, es necesario considerar que el Ejecutivo estatal se constituye formal y prácticamente en el representante de los intereses locales, por lo que no es casual que sea el conducto para las negociaciones económicas y políticas con el Presidente de la República. (33)

Generalmente toda la administración pública de las entidades federativas se deberá manejar en forma similar a la que desarrolla el gobierno de la federación, ya que este da la pauta a seguir en la implementación de todas las materias que son inherentes de las necesidades de los gobernados.

Lo anterior se infiere al nuevo modelo de administración plasmado en las leyes orgánicas de la administración pública, ya que en ellas se previene una administración más moderna y flexible, argumentos que explica y desarrolla el gobierno federal.

Por otra parte, y argumentando las mismas ideas del Maestro Miguel Acosta Romero, para el estudio de la administración pública de los Estados de la Federación, por diversas razones o situaciones de hecho, se hace un tanto difícil el estudio sistemático de los mismos, ya que las fuentes se hace un tanto

(33) Cfr. GUSTAVO MARTINEZ CABAÑAS. La Administración Estatal y Municipal de México. Libros de Texto I.N.A.F.-C.O.F.A.C. Y.T. México 1985. pág. 101.

falto, puesto que la legislación local es escasa y no es de fácil acceso para su consulta.

Sin embargo como ya hemos asentado anteriormente, la administración pública local está constituida por todos los órganos que dependen directa o indirectamente del Gobernador del Estado, quien es titular del Poder Ejecutivo, siendo auxiliado para el despacho de los asuntos administrativos, por una serie de órganos inferiores, cuya denominación y estructura tienen semejanza de un Estado a otro.

De acuerdo a los principios que se han analizado para la Administración Pública Federal, en nuestra opinión, las mismas formas de organización administrativas que se dan en la estructura federal, se contemplan también en las Entidades Federativas, o sea que existen centralización, descentralización y desconcentración administrativa, así como sociedades mercantiles de Estado o empresas públicas de las entidades locales.

Por otra parte, desde 1977 y siguiendo el esquema de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las Entidades Federativas han promulgado sus respectivas leyes orgánicas de la administración pública en cada Estado, separando las dos grandes ramas de la administración, en administración central y paraestatal, siguiendo el mismo método de aplicación federal.

Debemos de considerar también que no todas las Entidades Federativas tienen la cobertura y capacidad de administración, ya que si se han detectado algunas deficiencias a nivel federal, con mucha más razón estas se dan en los Estados de la Federación.

c.- LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL.

El Municipio con un gran antecedente histórico universal, se le ha considerado en México, como la base de la división territorial y de la organización política administrativa del Estado mexicano, ha sido en la historia del país el fundamento de la actividad política y de las libertades individuales.

Las leyes mexicanas le otorgan a los Municipios de la república autonomía y autarquía o potestades para elegir y designar a sus órganos de gobierno y capacidad para resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afectan a su comunidad.

Los Municipios en México, para su estudio y desglose se le han considerado de acuerdo a la tipología, es decir; en nuestra república existen municipios de tipo rural, semiurbanos, urbanos y metropolitanos, que como ya se intuye, cada uno de ellos, tienen sus propias actividades, necesidades y vías de soluciones en base a su propia capacidad.

Los Municipios de la república se encuentran inscritos dentro del marco jurídico siguiente:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- La Constitución Política del Estado.
- La Ley Orgánica Municipal.
- La Ley de Hacienda Municipal.
- La Ley Anual de Ingresos Municipales.

- Los Reglamentos Municipales.
- Otras leyes estatales de aplicación municipal.

Las características básicas del municipio en nuestro país, de acuerdo con la Constitución, son:

- Libertad Política, entendida esta como la facultad de que tiene la comunidad para elegir a sus autoridades o representantes en el marco de las leyes electorales.

- Libertad de administración, ya que los municipios cuentan con la libertad de organizarse administrativamente como mejor les convenga para el ejercicio y acción administrativa local y es en este sentido cuando el Ayuntamiento, órgano máximo de la administración municipal, ordena, cuando adopta y emite ciertas disposiciones privativas de su autoridad; reglamenta, cuando arregla - por medio de normas administrativas, los diferentes ámbitos de la vida local, delibera, cuando analiza los negocios más importantes o los asuntos de interés permanente de la comunidad y determina la mejor manera de afrontarlos; informa cuando se refiere a cuestiones que sólo indirectamente interesan a la administración local y por último representa o gestiona, ante los poderes públicos sobre asuntos que le son propios a su competencia.

- Personalidad jurídica, considerada esta como la capacidad que tiene para ser sujeto de derechos y obligaciones y manejar su patrimonio conforme a la ley, en este sentido es un poder público que puede celebrar convenios con otros entes sujetos de derechos y obligaciones, celebrar acuerdos dentro de su competencia y jurisdicción, dictar los bandos de policía y buen gobierno,

reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de su respectiva jurisdicción y adquirir obligaciones y responsabilidades ante otras instancias gubernamentales.

De lo anterior y para complementar esta figura administrativa, las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que tienen derechos los municipios como así también las mismas legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos revisando la cuenta pública.

Los Municipios para su propio desarrollo, también aplican los criterios de centralización, descentralización y desconcentración o de órganos administrativos paraestatales adquiriendo la connotación de paramunicipales.

En principio, la Constitución General de la República, reparte entre la Federación y los Estados así como los Municipios, los asuntos en el nivel que éstos corresponda, ya que cada nivel cuenta con gobierno propio según lo hemos comentado.

Sin que exista una relación jerárquica del municipio con la Federación o con el gobierno del Estado, sí existe una serie de interacciones de carácter legal o político, así tenemos que el gobierno local es el que legisla para el municipio por medio del Congreso unicameral así como que los ayuntamientos deben realizar determinados actos en ciertas materias, los cuales están previstos

en las leyes federales o locales, al celebrar convenios de coordinación pierden mucho de su ya precaria autonomía, y que su situación financiera depende casi por completo de las participaciones tributarias que les hagan el estado y la Federación.

Se puede afirmar que si bien existe una autonomía formal del municipio frente a la entidad federativas y ante el gobierno federal, no es menos cierto que también hay una subordinación real debida a causas financieras y políticas. (34)

Considerando que la organización federal no siempre tiene formas igualitarias en todos los Estados, el Estado Mexicano, desde el punto de vista constitucional, es una federación constituida por las entidades federativas y el Distrito Federal y a la vez que existe la Federación como Estado soberano, las entidades federativas son autónomas para organizar su régimen interno y dentro de ellas, exista la estructura político-administrativa fundamental que es el Municipio. (35)

Con el comentario anterior, surgen o se configuran las tres esferas de competencia administrativa: la Federal, la Estatal, y la Municipal.

De acuerdo con los principios del artículo 115 constitucional, al Municipio Libre tiene una serie de responsabilidades en cuanto al desarrollo de sus funciones.

(34) Cfr. RAFAEL I. MARTINEZ MCRALES. Derecho Administrativo. Primer Curso. Colección Texto Jurídicos Universitarios. Editorial HARLA. México 1991. pág. 193.

(35) Ibidem.

Así, el Municipio se le reconocen las siguientes materias de su desarrollo administrativo.

- Obras Públicas.
- Servicios Urbanos.
- Mercados.
- Limpia.
- Faneones.
- Parques y jardines.
- Educación y cultura.
- Actividades cívicas y sociales.
- Seguridad pública.
- Organización Social.
- Promotoría rural.
- Actividades agropecuarias.
- Actividades industriales.
- Actividades turísticas.
- Actividades pesqueras.
- Actividades artesanales.
- Actividades mineras.
- Actividades comerciales.

Desde luego que para desarrollar estas actividades, el Municipio mexicano recibe el apoyo ya sea de la Federación de las Entidad Estatal a la que esta circunscrita, este apoyo se manifiesta a través de los convenios de coordinación o de los mecanismos administrativos que tienen implementado tanto la Federación como la Entidad Federativa.

Lo anterior se manifiestan en los programas nacionales de fortalecimiento municipal como una estrategia del desarrollo que se circunscribe en el Plan Nacional de Desarrollo, ya que por necesidades de la propia administración pública federal, los tres

niveles administrativos se encuentran entrelazados a través de la concurrencia y sobre todo por la interdependencia que surgen por la manifestación de las necesidades colectivas del elemento humano de nuestra Nación.

Ahora bien, retomando la idea de la técnica de la Administración, los tres niveles administrativo que se integran en el desarrollo del Estado mexicano, tendrá que buscar una tendencia de evolución pragmática, aplicando los principios de la Administración a efecto de optimizar el desarrollo social.

Así, el Estado mexicano a través de los organos de la administración pública, deberá aplicar principios de planeación concertada a efecto de instaurar los mecanismos indispensables para legitimar la acción de la propia Administración Pública y garantizar la eficacia de su acción conforme a los principios de la planeación como una técnica inmersa en las ciencias administrativas.

Se tendrá que dar mayor participación a la ciudadanía a efecto de que esta descubra sin equívocos, una administración a su favor, es decir, una Administración Pública al servicio de la sociedad y no a los grupos o camarillas políticas.

Así también deberá ampliarse la desconcentración y descentralización de los aparatos del Estado y Público Federal, manejándose la modernización de las estructuras y de los procesos administrativos, profesionalizando los servidores públicos como un compromiso político en el que el núcleo de los servidores públicos -

deberán adherirse a los núcleos axiológicos y de la ideología -  
nacionalista emanados del nacionalismo revolucionario mexicano  
como un medio de tutela de los intereses nacionales en base a -  
los intereses de la comunidad nacional.

## CONCLUSIONES

- 1.- Desde el surgimiento del hombre en sociedad, siempre ha sido una constante la necesidad de organizar cada una de los satisfactores de las necesidades colectivas a través del principio de autoridad ejercida por el grupo dominante.
- 2.- La Administración como auxiliar del desarrollo organizativo del hombre social, ha sido un factor y elemento importante que ha redituado grandes beneficios, ya que a través de ella, el hombre ha desarrollado estamentos y principios de orden, creando o configurando al Estado como un ente supra orgánico, con el propósito de buscar las mejores ventajas sociales en beneficios común, del cual el Estado desarrolla su actividad y justifica su existencia.
- 3.- La ciencia de la Administración ha sido un elemento importante en la técnica organizativa estatal, en el que se han conceptualizado teóricamente, principios fundamentales cuya aplicación es un factor para un mejor cobertura del desenvolvimiento social.
- 4.- El Estado como todo ente, requiere de la administración, para implementar su actividad, surgiendo así

la administración pública, como factor activo estatal, ya sea de carácter unitario, confederado o propiamente federal.

5.- La Administración Pública se manifiesta en todas las sociedades estatales contemporánea del mundo, por lo que es importante su análisis, sobre todo en aquéllos países en vías de desarrollo como es el nuestro, que requiere eficientar sus instancias administrativas para un mejor desenvolvimiento social, en beneficio de la propia comunidad, que es en última instancia, los fines del Estado.

6.- En el Estado mexicano, la actividad que desarrolla, ha sido de una constante evolución desde el surgimiento como ser soberano, ya que en nuestro país, para una mejor disponibilidad, se implementará una serie de órganos estatales e instancias administrativas, que hacen complejo el desarrollo de su administración, por lo que es de suma importancia sistematizar la reforma administrativa, a efecto de optimizar cada una de las políticas que serán aplicadas en el contexto de la actividad administrativa del Estado.

PROPUESTA:

UNICA: Que en base a lo anterior, que el Estado Nacional

Mexicano, legisle a efecto de complementar el cri  
terio del artículo 90. de la Ley Orgánica de la -  
Administración Pública Federal, en el sentido de  
que la política estadual sea aplicada conforme a -  
los principios de la eficiencia administrativa pa-  
ra optimizar resultado y que no se manejen la cosa  
pública con un sentido político de río revuelto, -  
ya que en la realidad se ha comprobado que existen  
Departamentos administrativos unipersonales, cuya  
situación lesionan indirectamente los intereses de  
la nación y hacen nugatorios los derechos de los -  
ciudadanos que esperan la satisfacción de sus nece  
sidades a través de la aplicación de una adminis-  
tración con sentido de responsabilidad social y de  
mocrático.

## B I B L I O G R A F I A

JOSE GALVAN ESCOBEDO.  
Tratado de Administración General.  
Edit. I.N.A.P. México 1980.

IGNACIO BURGOA ORIHUELA.  
Derecho Constitucional Mexicano.  
Edit. Porrúa, S.A. México 1982.

LUTHER GULIK.  
Science Values and Public Administration.  
Publicado por el Instituto of Public Administration.  
New York 1937.

RICHARD HONHSON.  
Fremont E. Kast y James Rosenzweig.  
"The Theory and Management of Systems"  
Edit. Mc. Graw-Hill Book Co.  
U.S.A. 1967.

AGUSTIN REYES PONCE.  
Administración de Empresas.  
Teoría y Práctica Primera parte.  
Edit. LIMUSA. México 1986.

CLEMENTE SOTO ALVAREZ.  
Selección de Términos Jurídicos, Políticos,  
Económicos y Sociológicos.  
Edit. LIMUSA. México 1981.

JOSIAH C. STANT.  
"The Control Between the Administration of Business  
& Public Affairs"  
Journal of public Administration Vol. 1.  
U.S.A. 1923

CLAUDE S. GEORGE JR.  
Historia del Pensamiento Administrativo.  
Edit. Iretince-Hall Hispanoamericana.  
México 1990.

OMAR GUERRERO.  
La Teoría de la Administración Pública.  
Colección Textos Universitarios en Ciencias  
Sociales.  
Edit. HARLA. México 1986.

FRANCISCO PORRUA FERREZ.  
Teoría del Estado.  
Edit. Porrúa, S.A. México 1981.

ANDRES SERRA ROJAS.  
Ciencia Política.  
Edit. Porrúa, S.A. México 1981.

HANS KELSEN.  
Compendio de Teoría General del Estado.  
Editora Nacional. México 1980.

FIGUERO ACOSTA ROMERO.  
Teoría General del Derecho Administrativo.  
Edit. Porrúa, S.A. México 1988.

MODESTO SEARA VAZQUEZ.  
Derecho Internacional Público.  
Edit. Porrúa, S.A. México 1979.

RAUL CARDIEL REYES.  
Curso de Ciencia Política.  
Edit. Porrúa, S.A. México 1976.

GEORGE H. SABINE.  
Historia de la Teoría Política.  
Edit. Fondo de Cultura Económica.  
México 1982.

M. MOUSKELI.  
Teoría Jurídica del Estado Federal.  
Editora Nacional. México 1981.

IGNACIO FICHARDO IGAZA.  
Introducción a la Administración Pública de México.  
Tomo I.  
Libro de Texto I.N.A.P. México 1988.

GUSTAVO MARTINEZ CABAÑAS.  
La Administración Estatal y Municipal de México.  
Libro de Texto I.N.A.P. México 1985.

RAFAEL I. MARTINEZ MORALES.  
Derecho Administrativo Primera Parte.  
Edit. HARLA. México 1991.

RAFAEL DE PINA.  
Diccionario Jurídico.  
Edit. Porrúa, S.A. México 1976.

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO.  
Tomo II.  
U.N.A.M. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS.  
México 1983.

RAYMOND G. GETTEL.  
Historia de las Ideas Políticas.  
Editora Nacional. México 1979.

MARIO CAMACHO SALAS.  
Revista de Administración Pública No. 73.  
Enero-abril. I.N.A.P. México 1989.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Constituciones Locales.

Leyes Orgánicas Municipales.