

114
20j



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**"ELEMENTOS METODOLOGICOS PARA LA
CREACION, REESTRUCTURACION O
DESINCORPORACION DE UNA ENTIDAD
O DEPENDENCIA DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL"**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A
EMIGDIO RUIZ CERVANTES**

**ASESOR:
LIC. ENRIQUE VARAS GOMEZ**



MEXICO. D. F. 1977

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A la memoria de mi padre

Emigdio Ruiz Rojas.

A mi madre

Virginia Cervantes Ortiz.

**ejemplo de constancia y dedicación
a su inquebrantable confianza
y amor incondicional.**

**A ellos,
fuente de vida y alegría,
con el compromiso adquirido
de respetar por siempre,
sus enseñanzas y principios.**

Con el cariño que nos ha unido,

Muchas Gracias.

A mi esposa

Martha Patricia Ocampo de la Garza
a su comprensión y amor de siempre

A mis hijos

Alejandra, Fernanda y Emigdio
compromiso de cariño y lealtad

Agradecimientos

A mis abuelos,
Daniel Cervantes Garibay y María del Carmen Ortiz Guzman,
Que me han brindado cobijo, educación y cariño.
Gracias infinitas.

Emigdio Ruiz Bejar e Isaura Rojas Cedeño,
Que a pesar del poco tiempo que convivimos
fue fecundo y provechoso.

A José María Ruiz Méndez.
Capitán Piloto Aviador de la Fuerza Aérea Mexicana,
Que inculco en mi niñez, la búsqueda de la verdad
y el amor fraterno.

A mis hermanas,
Adriana, Isaura, Virginia y Laura Eugenia.
Por su cariño y comprensión en los días difíciles.

A mi hermano,
Lénin.
Por su apoyo incondicional y cariño fraterno.

A mis tíos,
Daniel, Flavia, Cayetano, Carmen, Edith, Isabel,
Carlos, Luis, Inés y Manuel
Por su hermandad en la convivencia diaria.

Ernestina Ortega Rojas y Francisco Macias Fragoso
A su compañía y cariño solidario.

A
Elena Ocampo Marin. "titi"
con cariño.

A
Alvaro A. Mena Salas
Amigo leal y solidario.

A la

"Universidad Nacional Autónoma de México"

**Que me brindo la oportunidad de conocer y valorar
las posibilidades del hombre y su fuerza creadora
ante la vida.**

A los profesores:

Lic. Roberto Moreno Espinosa.

Lic. Reyna Pineda González.

Lic. Rosallina Ramírez Torres

Lic Carlos Ruiz Sánchez

**Por sus observaciones y recomendaciones profesionales
que nutrieron la investigación o integración de este trabajo.**

A

Lic. Enrique Varas Gómez

**Por su paciente espera en la integración de
este trabajo y constante impulso para finalizarlo.**

Mi mas sincero agradecimiento.

INDICE

Introducción.....	4
Capítulo I	
1. Antecedentes Históricos de la Administración Pública Mexicana.....	10
1.1 Período Prehispánico.....	11
1.2 Período Virreynal.....	12
1.3 Período Independiente.....	13
1.4 Período Porfirista.....	16
1.5 Período de la Revolución Mexicana.....	19
1.6 Período Posrevolucionario.....	21
1.7 Período del México Contemporáneo.....	22
Capítulo II	
2. El método, como herramienta para la creación, reestructuración y/o desincorporación de una entidad ó dependencia del Gobierno Federal.....	29
2.1 Justificación al uso de una base metodológica.....	29
2.2 La importancia del método en las Ciencias Sociales.....	30
2.3 Formulación de los objetivos de Investigación.....	31
2.4 Planteamiento del Problema de Investigación.....	32
2.5 La aplicación del método en el estudio de la administración pública.....	35
Capítulo III	
3. Análisis de aspectos políticos y económicos.....	37
3.1 La razón de Estado.....	37
3.2 El origen de la Administración.....	39
3.3 La administración como ciencia.....	40
3.4 El concepto de administración pública.....	42
3.5 El papel del Estado en la sociedad capitalista.....	44
3.6 El papel de la administración pública en el Estado capitalista.....	45
3.7 El papel de la administración pública en el desarrollo económico.....	48
3.8 La administración pública y el derecho administrativo.....	51
Capítulo IV	
4. Metodología básica para el desarrollo de la investigación.....	61
4.1 Objetivo General.....	61
4.2 Marco de referencia.....	62
4.3 Origen de la propuesta.....	65
4.4 Fundamento o Base Jurídica.....	66
4.5 Antecedentes Político - Administrativos.....	78
4.6 Análisis Organizacional.....	83
4.6.1 Análisis de ubicación gubernamental.....	84
4.6.2 Análisis Situacional u Orgánico Funcional.....	88
4.6.3 Elementos de Desarrollo Organizacional.....	93

4.7 Evaluación Administrativa	100
4.7.1 Análisis de Recursos Humanos	101
4.7.2 Análisis de Recursos Financieros	106
4.7.3 Análisis de Recursos Materiales	112
4.8 Sistemas de supervisión y control	117
Capítulo V	
5. Modelos Estratégicos de apoyo técnico administrativo	121
5.1 Diagnóstico de la situación actual	121
5.2 Modelos de investigación estratégica	123
5.3 Sistema para el control del programa	125
Conclusiones	128
Sugerencias y limitaciones	141
Bibliografía	142

INDICE DE CUADROS

No. I. La administración pública y el sistema social	64
No. II. Elementos que influyen en la toma de decisiones	82
No. III. Estructura de Organización Jurídico Administrativa	87
No. IV. Organigrama Estructural	88
No. V. Elementos a considerar en la evaluación y análisis de una estructura organizacional	89
No. VI. Proceso de Ubicación Jurídico Administrativa	92
No. VII El sistema y la acción gubernamental	95
No. VIII. Objetivos que busca el desarrollo organizacional	99
No. IX. Descripción de subsistemas para la evaluación situacional del sistema de recursos humanos	103
No. X. Funciones básicas del sistema de recursos humanos	105
No. XI. Descripción de subsistemas para la evaluación situacional del sistema de recursos financieros	110
No. XII. Funciones básicas del sistema de recursos financieros	111
No. XIII. Descripción de subsistemas para la evaluación situacional del sistema de recursos materiales	115
No. XIV. Funciones básicas del sistema de recursos materiales	116
No. XV. Fases del sistema para el control administrativo	118
No. XVI. Elementos para la integración de un diagnóstico situacional de una entidad o dependencia pública	122
No. XVII Sistema para el control y supervisión del proyecto	126

INTRODUCCION

- / -

La Administración Pública Mexicana ha experimentado en las últimas décadas, una serie de cambios, adecuaciones e innovaciones en su aparato de gobierno, como respuesta a la atención de las demandas que promueven distintos sectores que conforman la sociedad, a la implantación e integración de programas de desarrollo, estrategias de tipo económico, apertura de los procesos políticos, mayor participación social, aspectos culturales, renovación de los sistemas educativos, situaciones y factores de orden internacional que inciden de forma directa e indirecta en la acción gubernamental y a la propia inercia de sus actividades y decisiones, que no en todos los casos arrojan los resultados esperados pero que la dinámica social acelera su instrumentación y aplicación.

Algunos autores consideran que se vive un momento de modernización del Estado, tanto en sus formas como en el quehacer y responsabilidad social, es decir, se experimentan y promueven cambios como producto de experiencias agotadas, tanto en el plano económico y el político, buscando una sociedad más participativa en aquellas actividades que por derecho propio desarrollan los gobiernos a través de sus aparatos burocráticos.

Esta modernización promueve la realización de estrategias en varias vertientes, en el plano específico de la administración pública persigue fundamentalmente:

- a). La reducción del aparato burocrático y consecuentemente, la presencia del Estado en diversos sectores de la economía y de la sociedad;
- b). La liberalización de los sistemas políticos, fomentando la participación de la vida ciudadana; y,
- c). La privatización, re-regulación o desregulación de las empresas públicas en ramas que eran de uso exclusivo del Estado.

Desde el año de 1976, la Administración Pública Federal ha iniciado programas tendientes a eficientar y optimizar la operación de sus entidades y dependencias, como: "Reforma Administrativa", "Modernización Administrativa", "Simplificación Administrativa", mediante la reestructuración de sus órganos internos, la optimización de sus procedimientos y un replanteamiento de sus objetivos y metas que representaron en su momento avances significativos pero no los resultados esperados.

A partir de que inició la década de los ochenta, el gobierno federal ha venido instrumentando, de forma irregular, acciones gubernamentales destinadas a crear, reestructurar o desincorporar entidades y dependencias de la Administración Pública Centralizada y Descentralizada, como parte de una estrategia estrictamente económica y sustentada en lineamientos de orden jurídico-administrativo los cuales no reflejan en su totalidad una razón suficiente, ya que omiten elementos de orden social y político.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, integra estrategias de sustento entre las que destacan aquellas orientadas a la "Modernización de la Empresa Pública" dentro del esquema de reestructuración de la Administración Pública Descentralizada, programa al cual se acogieron gran parte de las entidades coordinadoras de sector, para instrumentar la desincorporación de aquellas dependencias u organismos que el propio "plan" determinaba como no prioritarias

Para diciembre de 1994, se habían desincorporado o extinguido más del setenta y cinco por ciento de las entidades o dependencias que formaban parte de la administración pública descentralizada, y consecuentemente, liquidado una parte significativa de éstas y/o de su personal adscrito a la Administración Pública Centralizada

Esta situación marca de manera fundamental el objetivo de este trabajo, ya que una de las premisas sustantivas es precisamente la de conocer qué método de investigación y análisis adoptaron las entidades coordinadoras de sector para sustentar dichos procesos, o en su caso, como se realizó dentro de sus propias estructuras internas y procedimientos de trabajo, los sistemas de reestructuración y/o modificación de su organización interna que les permitiesen

incorporar o integrar las atribuciones, recursos, sistema financiero y demás adecuaciones que resultasen de la implantación de dichas estrategias.

- / / -

Esta investigación persigue como objetivo fundamental: *"Aportar elementos metodológicos que permitan analizar, evaluar e instrumentar sistemas técnicos y normativos para crear, reestructurar o desincorporar una entidad o dependencia de la administración pública federal"*. Este propósito persigue varias etapas en el alcance de sus metas fundamentales:

- a). Investigar en las entidades y dependencias normativas de la Administración Pública Federal, si existe una metodología o normatividad básica aplicada, para desarrollar cada una de las etapas que persigue este trabajo;
- b). Si esta normatividad o metodología se aplica o aplicó puntualmente en todo proyecto los casos;
- c). Revisar físicamente los archivos que sustentan el proceso de desincorporación de una entidad o dependencia de la Administración Pública Descentralizada; y,
- d). Si los elementos metodológicos que propone este documento pueden aplicarse o formar parte de la normatividad que establece la autoridad competente en la materia, de tal forma que aporte a la administración pública federal una herramienta técnica para su estudio e investigación

Es pertinente destacar, que la acción de la administración pública se fundamenta en un marco jurídico que define leyes, decretos, reglamentos, etc. así como procedimientos

administrativos que permiten la ejecución fundamentada de sus acciones, principalmente en la rama del Derecho Administrativo.

Dicha situación define una condición *sine qua non*, ya que la historia de estos acontecimientos sugiere una serie de decisiones anárquicas y arbitrarias que ocasionan incertidumbre en la administración pública, conflicto de intereses en los trabajadores, decisiones unilaterales por parte de las entidades coordinadoras del sector, y desfaseamiento inter-institucional de los procesos productivos.

Para el desarrollo de los objetivos específicos, se realizará una investigación física en las diferentes instancias gubernamentales responsables y/o corresponsables de la toma de decisiones como son: El Congreso de la Unión representado por la Cámara de Senadores y Cámara de Diputados, en ambos casos identificando a las Comisiones encargadas del análisis y evaluación de las propuestas para la creación o desincorporación, mismas a las que se les solicitara el procedimiento que se observaba en dicho proceso.

Se investigará en las Secretarías de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y la de Hacienda y Crédito Público, la normatividad que regula las iniciativas para la creación, reestructuración o desincorporación de una entidad o dependencia de la administración pública centralizada o descentralizada, con el objeto de conocer y evaluar su ejecución e implantación en la realización de dichos proyectos.

La intención que busca este trabajo es comparar los elementos que aportan con otros documentos o lineamientos que emiten o publican entidades de la administración pública federal, con el objeto de valorar su viabilidad y factibilidad de aplicación, siendo esta una propuesta flexible y que pretende adecuarse a las necesidades específicas de cada proyecto.

La propuesta de estos elementos es una iniciativa que resulta de la experiencia cotidiana y la observación directa de los procesos que en esta materia ha desarrollado el gobierno federal, así como del interés personal por investigar directamente dichos procesos. Esta propuesta queda

abierta para recibir e incorporar otros elementos de análisis los cuales no han sido contemplados por esta investigación.

- III -

Para el logro de los objetivos planteados, esta investigación consta de cinco capítulos que integran la siguiente información:

En el primero se describen los antecedentes históricos de la administración pública mexicana, iniciando desde el periodo prehispánico, hasta el periodo del México contemporáneo, destaca aquí la parte referente al periodo Virreinal, como gran influencia de las leyes de la Corona Española que sirvieron de modelo para la administración pública mexicana.

El capítulo segundo se refiere a la aplicación del método en las ciencias sociales, como una herramienta en el análisis e integración del proyecto destinado a la creación, reestructuración o desincorporación de una entidad o dependencia del Gobierno Federal, así como la vinculación del método y la administración pública.

El capítulo tercero expone de manera sucinta la necesidad de analizar aspectos políticos y económicos que inciden en la evolución e interpretación de las causas del proyecto, destaca aquí la parte referente a la Razón de Estado así como la Administración Pública y el Derecho Administrativo.

En el cuarto esquema, se describe un orden de elementos concatenados y sistematizados entre sí que permiten integrar y analizar desde el origen de la propuesta hasta la identificación de aquellos preceptos legales recurrentes o de consulta permanente, así como los antecedentes político-administrativos que resultan de la ejecución de las acciones de gobierno. Así mismo refiere una base técnica en materia de administración que permite evaluar los sistemas adjetivos de la Institución, con el propósito de conocer la capacidad instalada y el origen y destino de sus recursos.

El capítulo quinto aporta los modelos de apoyo técnico que permitan integrar el diagnóstico de la situación actual, esquematizando conceptos que permiten identificar la situación que impera en la entidad o dependencia, y propone tres alternativas de investigación, así como un modelo de supervisión y control para el desarrollo del proyecto.

El apartado siguiente concentra las conclusiones finales de este trabajo, así como las limitaciones encontradas en su desarrollo, así como algunas sugerencias para la continuación de este estudio, previa disposición y oportunidad de las autoridades competentes y/o responsables de estos procesos.

Por último, se describe la bibliografía utilizada en la integración del estudio, incorporando la consulta de libros, revistas y artículos de diferentes acervos relacionados al tema.

capítulo I

Antecedentes históricos de la Administración Pública Mexicana

Las etapas histórico sociales por las que ha atravesado la evolución del país, nos obligan necesariamente a ubicar los momentos más significativos y substanciales que influyeron en su formación y cambio como nación independiente. Dichas etapas se ubican a partir de la época anterior a la conquista, hablaríamos del México precolonial, hasta lo que hoy conocemos como el actual estado contemporáneo. Es necesario hablar de ese período; sí, porque en nuestro objeto de estudio encontramos a la administración como eje fundamental para la organización y desarrollo de una comunidad, organismo, población, país o estado.

Sin embargo, las fuentes de información para estudiar este proceso evolutivo y presente a lo largo de nuestra historia, son escasas y sin orden esquemático de investigación, no acorde a necesidades específicas de la propia administración pública mexicana, es decir, esta materia no presenta desde sus orígenes un interés intrínseco, (como la materias jurídicas, históricas o de orden técnico), ha crecido en la medida en que los responsables o protagonistas propiciaron un ambiente favorable para su desarrollo y los catedráticos o investigadores tienen la posibilidad de enmarcarla dentro de un proyecto educativo formal vinculado con otras materias o temas relacionados al proyecto de análisis.

La administración pública mexicana crece con un fuerte e ineludible impacto que le deja de herencia la Corona Española,¹ estos modelos adoptados o mejor dicho copiados de una problemática diferente y quehacer distinto, van a adaptarse a las condiciones, costumbres y formas de organización de la administración francesa. Más tarde a finales del siglo XIX la penetración de la unión americana empieza a dejar sentir una fuerte influencia en el modo de gobierno mexicano.

¹ Serra, Casanot Catalana. Estudios sobre la administración pública en México. Ver bibliografía.

*"Para hacer una exposición panorámica del desenvolvimiento de la ciencia de la administración en México, la hemos dividido convencionalmente en cuatro etapas: Virreinal, independiente, porfiriana y revolucionaria; y esta última, a su vez en revolucionaria propiamente, posrevolucionaria y actual"*²

1.1 Periodo prehispánico

Sin embargo, el modo de organización precolonial merece una mención particular³, ya que encontramos material que refleja la existencia de una tradición de organización y administración tributaria, plasmada en sus lienzos y pintura jeroglífica, en donde representaban con claridad la exaltación de sus reyes y su muerte, sus batallas y conquistas, las pestes, terremotos, eclipses y apariciones de cometas, hambres, nieves y calamidades, todo con sus fechas precisas.

*"También dejaron asentado sus peregrinaciones y teofanías ; cartas geográficas para expresar la extensión de los reinos y la división de sus jurisdicciones; daban cuenta de los tributos y de los diversos pueblos que las pagaban, ya al señor, ya al templo, y en qué objetos consistían en cada pueblo; pintaron sus costumbres, ya familiares, ya guerreras, ya sociales; el culto, los sacrificios, y los sacerdotes; las jerarquías militares y los funcionarios públicos; la educación de la niñez"*⁴

El uso del jeroglífico ha significado la oportunidad de conocer y constatar las costumbres y modos de organización de las diferentes razas y civilizaciones que habitaron y se desarrollaron en las diversas regiones de América así como la que ocupa el territorio nacional. Gran parte de los estudios con los que actualmente se cuenta, se abocan a la tarea de interpretar lápidas, esculturas y demás recursos monolíticos, los cuales representan deidades, adoración a reyes y pasajes histó-

² Cisar, Chertro. Del desarrollo de la ciencia de la administración en México. Varios periodos. Via bibliografía

³ Chertro. Cisar. Inicia su estudio a partir de la época prehispánica, porque, considera que no existen otros que permitan establecer sobre la materia administrativa.

⁴ Riva, Palacios Valente. México a través de los Siglos. Via bibliografía

ricos o mitológicos. Dichos estudios no siempre permiten la investigación acerca de las condiciones de organización del oficio público y de su administración, sin embargo en la interpretación profesional muestra la formación de un estado organizado con división de poderes, con figuras políticas y funcionarios públicos los cuales desempeñaban roles perfectamente bien definidos y acorde a las necesidades de la sociedad. Este importante papel para la sociedad, solo es posible llevarlo a cabo mediante la participación ciudadana organizada y con posibilidad de una educación y culto permanente, es decir, solo podría existir dentro de una cultura de avanzada capacidad organizativa y con esquemas de administración Inbutaria. Es por este motivo precisamente, que podemos inferir de la existencia de una cultura de organización y administración interna de estos pueblos capaces de conformar todo un estado independiente que aportó al mundo conocimientos que en la actualidad fincan el desarrollo de razas subsecuentes, como las que habitan el México contemporáneo.

1.2 Período Virreinal

Es en la época de la colonia cuando aparecen los primeros testimonios (documentos), que permiten el conocimiento de las costumbres y la presencia de formas de organización y apañción de la administración pública, como herramienta del quehacer de los gobernantes de ese entonces, nos referimos concretamente a las "Instrucciones reservadas que dejaba el Virrey saliente a su sucesor"⁵

Para el estudio de la época Virreinal podemos profundizar con obras dirigidas por los reyes de España, dando cuenta de la situación social, política y financiera de la colonia escritas por personajes como el Conde de Revillagigedo, Luis de Velasco, Antonio de Mendoza, Martín Enríquez, Marqués de Montes Claros. Así mismo es importante destacar la publicación casi reciente de un volumen escrito y difundido por primera vez en el año de 1830, por Hipólito Villarreal,⁶ en donde muestra las características principales de la colonia, abordando temas que -

⁵ GUZMÁN, Oscar. *México: puéblasticos recursos como los de Potosí de Potosí y Atlixcoatl*. 1976, Marqués de Cines, 1962, Miguel de José de Alzola, 1960; A. Reeditado en 1979. Ver Bibliografía

van desde la iglesia y el clero, describiendo las principales funciones del gobierno así como los cargos administrativos virreinales, desde fiscales, procuradores, alcaldes y otros mas. Este volumen se titula "Enfermedades políticas que padece la capital de esta Nueva España", que entre otros temas también menciona acerca de servicios municipales y de las intendencias administrativas.

1.3 Periodo Independiente

Ciertamente es la etapa que muestra el mayor interés y preocupación de los políticos o intelectuales de su época por la administración pública, ya que presenta una gran cantidad de temas y acervos dedicados a la operación y actuación de los diversos niveles de gobierno y funcionarios en la vida pública del país. Hombres de letras, políticos y funcionarios como: José Ma. Luis Mora; Guillermo Prieto; Lucas Alamán; Eduardo Ruiz; José Ma. del Castillo Velasco, entre otros, son los que aportan estudios que van desde lecciones de política y derecho público, hasta el tema específico de la administración pública en México, publicado por Emiliano Busto en el año de 1889.

A principios del siglo XIX, la naciente nación muestra el interés de la sociedad por participar en los proyectos sociales para la construcción del nuevo país que emergía de los movimientos de separación de la Corona Española. Así, a la aparición del nuevo Estado Mexicano habrían de crearse Instituciones acordes a las necesidades de la población, tanto en el ámbito nacional como internacional, dando lugar al decreto del 8 de noviembre de 1821⁷, que establece cuatro Secretarías: Relaciones Exteriores e Interiores; Justicia y Negocios Eclesiásticos; Guerra y Mina; y, Hacienda

Mas tarde, en el año de 1843, aparece la inquietud de establecer una organización política del estado, originando un documento denominado: "Bases de organización política de la república mexicana", en donde se establecen cuatro secretarías; Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; Justicia y Negocios Eclesiásticos; Instrucción Pública e Industria; y de Hacienda.

⁷ Alvarado José, Administración Pública en México. Ver bibliografía

Posteriormente en el año de 1853, el controvertido gobernante Antonio López de Santa Anna, precisamente al inicio de su último mandato, estableció las "Bases para la administración de la República Mexicana" mediante decreto del 22 de abril de 1853, el cual establece que para el despacho de los negocios se creaban cinco secretarías de estado; Relaciones Exteriores; Relaciones Interiores; Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción pública; Guerra y Marina; Hacienda; y la de Fomento, Colonización, Industria y Comercio. Este documento establecía una forma de organización del estado la que aspiraba Santa Anna en donde pretendía pronunciarse como un administrador y asentarse vitaliciamente en el poder,⁸ lo cual evidenció, al otorgarse facultades omnipotentes y prolongar indefinidamente su estancia en el mando y el derecho a nombrar un sucesor. Es pertinente apreciar que poco le valió la edición de estos decretos ya que más tarde el plan de Ayutla promovido por Juan Alvarez lo expulsa del poder.

Durante ese lapso del gobierno Santanista, existe un importante aportación al desarrollo de la organización y forma de administración del gobierno en turno, registrándose avances notables en la incorporación de estrategias de desarrollo de personal público, partidas y asignaciones presupuestales, como lo muestra el escrito publicado el 7 de mayo de 1853 en virtud del cual se aplica la planta de empleados y presupuestos de la Secretaria de Fomento, por su titular, Joaquín Velázquez de León, que en aquel tiempo solo contaba alrededor de veinticinco empleados para el desarrollo de funciones de esta dependencia.

Algunos autores observan que el estudio de la administración pública durante la época independiente refleja la preocupación de los intelectuales y políticos de ese tiempo, referente a la burocracia, es decir a la creciente efervescencia de la población por participar en cargos públicos, resultados de la formación del nuevo aparato administrativo gubernamental responsable del naciente Estado. Es por ese motivo que autores como: José de Ituraga, José Ma. Luis Mora, Francisco Bulnes, reconocen que se inicia un proceso de empleomanía y/o aspirantismo que puede resultar peligroso para la nación. En el decreto anteriormente citado se puede observar una cita sobre este acontecimiento:

⁸ Burruaga, José B. La administración pública durante la restauración santanista. Ver bibliografía.

*"Nos vemos acosados por tantas fajas, tantos galanos, y tantos trajes de diplomáticos, se ha desarrollado entre cierta clase de nuestra juventud una fiebre empleitis administraciones de aduanas, idem de correos, e idem de otras cosas; y no faltan aspirante a carteras....."*⁹

Es importante destacar este pasaje de la historia de la administración pública de México, ya que esta ligado a nuestro objeto de estudio y refleja de manera llana, falta de planeación y desarrollo de una política programada a las necesidades de la población. Es decir, refleja en cierto sentido la anarquía sistemática del gobierno sin observar una metodología de investigación y aplicar políticas de desarrollo administrativo inherentes a las necesidades y condiciones que demanda el país, puntos que trataremos de observar más adelante.

Jurídicamente hablando, es conveniente precisar que la etapa del México Independiente, establece las bases legales para la formación del estado actual, a través de la promulgación de la Constitución Política del 4 de octubre de 1824, en donde en la Sección Sexta del Título IV, el artículo 117, determina que "Para el despacho de los negocios del gobierno de la República, habrá el número de secretarios que establezca el congreso general por una ley."¹⁰ y en cuanto a las funciones de los secretarios y obligaciones los definirían los artículos 118 al 122 Para el año de 1857, la Constitución Política del 5 de febrero, anota en su artículo 85, sección II, que faculta al presidente para nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, pero sin mencionar cuantos habian de ser. Más tarde el presidente Constitucional Interno Lic. Benito Juárez, en el año de 1861 expide un decreto sobre la distribución de los ramos de la administración pública para su despacho entre las Secretarías de Estado.

Este breve repaso sobre la etapa independiente muestra de forma suscita los primeros intentos por conformar un sistema de gobierno y de administración del ejercicio público, destinado a sustentar la creación de un Estado que iniciaba acciones proyectadas no solamente a la integración de sus poderes legislativo y judicial (sistema que presentaba mayor organización por la

⁹ Ibid, pag. 62 Ver bibliografía

tradición de la colonia), sino ya a necesidades de contenido social y político.

La etapa independiente sienta las bases para el desarrollo jurídico de la naciente república, es por ese motivo que las cuestiones de la administración pública toman un curso paralelo, no tratado de forma específica, pero es observable que dicho desarrollo se presenta en la incorporación de las acciones de gobierno que realiza el Estado. Es importante destacar que al parecer había más interés por este tema en los investigadores e intelectuales de la época, dado el ánimo de moderar la contratación del personal público y que otros como Lucas Alamán ya anotaban la necesidad de "reparar las bases y distribuir los trabajos relativos a la organización general de la administración pública"¹¹. Es decir estos dos temas centrales son los que reflejan un interés en la presencia en materia de administración pública para ser tratada como tal, es decir, su primera aparición como objeto de estudio en este país.

1.4 Período Porfirista

El modo de producción capitalista inicia con el estado naciente en su forma más amplia de aplicación e integración mundial. La integración comercial iniciada durante la etapa de Maximiliano de Habsburgo, orientada principalmente a la exportación de materias primas y la importación de bienes de la industria de la transformación, ocasionan una inercia de consumo que a la postre son los factores que propician el movimiento revolucionario. Gran parte de la población que habitaba el México del porfirato (el 65% para ser más preciso) estaba dedicado al trabajo rural y en condiciones de extremo abandono.

Porfirio Díaz constituyó un país cuyo comercio exterior se redujo a una gran importación de maquinaria y poca exportación de productos de limitada tecnología y/o maquila. Esta situación obliga al Estado a disponer de un aparato administrativo que cubriera las necesidades de aduanas y puertos acorde a las modalidades que establecía el perfil internacional. Estos procesos de desarrollo de infraestructura se dieron en obras de transportes y comunicaciones como una consecuencia de estas actividades comerciales, y no tuvieron en el futuro un efecto multiplicador -

¹¹ Sierra, Carlos, *Antecedentes de la Ley* Via del porfirato

que permitiese el desarrollo de acciones en otros sectores de la producción así como en la estructura económico-social.

En el año de 1891 el general Porfirio Díaz, abre un camino importante en la administración pública mexicana, establece el modo como debían distribuirse los negocios entre las Secretarías de Estado promoviendo la creación de siete Instituciones tales como: Relaciones Exteriores; Gobernación; Justicia e Instrucción Pública; Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas; Hacienda, Crédito Público y Comercio; y de Guerra y Marina. Años después, en mayo de 1905, durante su mandato, el Congreso General expide un decreto que crea la Secretaría de Estado y del Despacho de Instrucción Pública y Bellas Artes.

Sin embargo, esta diferenciación no refleja un aparato administrativo independiente y eficiente, habría que hacer notar que es un periodo de pugnas internas entre la clase oligárquica heredada de la colonia y la nueva clase dominante que buscaba un acomodo dentro de la facción pública y/o del modo de producción capitalista. Ciertamente se abre un periodo a reformas liberales, que durante casi todo el siglo XIX, no ve consumado su objetivo esencial. Es hasta el año de 1890 en donde inicia una consolidación propiciada por los grupos que controlaban la producción y la circulación interna, es decir, el mercado interno. No es sino hasta que el estado logra una autosuficiencia monetaria y económica cuando se logra una fuerza capaz de intervenir en la reorganización de la economía del país, y éste se encuentra en condiciones de promover un desarrollo de su administración pública, aportando formas de organización administrativa que le permiten la difusión de programas de desarrollo de orden económico y hacendario principalmente (aunque escasos y elitistas), hacia diversos sectores de la población.

En el año de 1878, un cubano radicado en México, llamado Estrada y Zenea, escribe una obra dedicada al Secretario de Gobernación titulada, "Manual de gobernadores y jefes políticos"¹², en dicho documento se tratan diversos aspectos de la materia administrativa así como de las obligaciones y marco de actuación de la autoridad en las materias de su responsabilidad, tales co -

11 Revista de Administración Pública No. 32 Ver Bibliografía
12 Revista de Administración Pública No. 30 Ver Bibliografía

mo: Academias Literarias; Instrucción Pública; Talleres de Artes y Oficios; y Bellas Artes.

En el año de 1834, aparece en el Distrito Federal, el Manual de Providencias económico-políticas para los habitantes del Distrito Federal de Juan Rodríguez de San Miguel; dicho libro versa sobre las necesidades de los habitantes de esa ciudad con el objeto de dar a conocer sus derechos y obligaciones. Más tarde aparecen otros libros considerados manuales para el desarrollo del municipio que trataban temas inherentes a la ciudad y/o ayuntamientos principalmente.

En el año de 1871, el liberal Guillermo Prieto, realiza una aportación importante al gobierno de Don Benito Juárez, escribiendo un manual relativo a la administración financiera donde realiza escritos importantes para el estudio de la economía política. En este escrito se comentó acerca de la aplicación del presupuesto ya que como titular de la Secretaría de Hacienda, hace notar sobre la necesidad de reformar las cuestiones hacendarias y paralelamente a la administración pública. Prieto consideraba que las actitudes de gobierno mostraban arbitrariedades, como el caso de la empleomanía, así como el favoritismo hacia aspectos de los contribuyentes, por lo que exponía que las posibilidades de la administración se veían reducidas y era necesario la atención de una reforma interna profunda.

Es importante destacar acciones de gobierno que reflejan un aparato administrativo interesado por las cuestiones de estadística y economía política imperantes en su tiempo, reflejo de esto son los tres Censos generales de Población, realizados por el gobierno de Díaz durante la segunda mitad de su dictadura (1895-1900-1910), los cuales aportan datos del modo de ocupación y capacitación profesional de los habitantes de esa época. Estos censos reflejan información referente a los sectores agrícola, minero, artesanía e industria, Educativo, Clero, Gobierno, Privado, Comunicaciones y Transportes así como información referente a empleados domésticos y otras cuestiones de oficios varios. Arrojan resultados que muestran las principales ocupaciones de la población así como las principales actividades, resaltando el sector agrícola y en última instancia el sector terciario.

Bajo el régimen de la República restaurada y gran parte del régimen de Porfirio Díaz, se consolida un aparato gubernamental que propicia el desarrollo de los ferrocarriles, se da fin a las alcabalas, se construyen puertos marítimos importantes, y se da cauce y desarrollo a la monetarización y mercantilización de la economía, es evidente que existen avances en materia de desarrollo de servicios pero que, sin embargo se ven afectadas otras ramas de la ocupación, ocasionando paulatinamente un desgaste de esos sectores y del sistema político implantado por Porfirio Díaz.

1.5 Período de la Revolución Mexicana

Hemos tratado en los capítulos anteriores, aspectos tendientes a vislumbrar la aparición de la administración pública desde el origen de las primeras razas que habitaron lo que hoy conforma el territorio nacional, mismas que experimentan una fusión en la conquista y que, posteriormente, adoptan modelos políticos y de administración del país colonizador así como por aquellos que de alguna forma participan en y de la economía, o que por otro lado, ejerzan una presión política a través de sus sistemas de gobierno. La etapa revolucionaria es, sin duda, una fase de cambios profundos y estrategias diferentes en los sectores de la población. Estos cambios promueven innovaciones en todas las materias y un arraigo hacia la exaltación de valores que antes aparecían de forma despectiva y de marginación hacia las clases populares. Formas de organización y cambio van ocasionando en la estructura interna del estado, sistemas de participación social y gubernamental que antiguamente no se contemplaban. La mayor parte de las ciencias básicas como las sociales descubren nuevos horizontes que ocasionan cambios provechosos en la cultura del país y consecuentemente en el desarrollo de sus investigaciones.

En el ramo de las Ciencias Sociales la administración pública se ve inmersa dentro de un proceso de cambios y rupturas permanentes, la inestabilidad social los promueve en el orden jurídico administrativo, que no siempre de forma planeada y programada, sino que resultan de las condiciones generales por las que se desarrollaban los acontecimientos o por la posibilidad de aplicación de acuerdo a las necesidades inmediatas.

La evolución de la administración pública mexicana en este periodo se esquematiza en dos partes fundamentales, el primero localizado al término de la guerra que libra el país, durante el periodo de Venustiano Carranza, (llamado por algunos investigadores como la época de cambios administrativos importantes) del cual se localizan procesos de organización y reorganización del aparato gubernamental. La otra que descubre a la materia de la administración pública como objeto de estudio incorporándola como una ciencia de investigación, llevándola a un plano de investigación y docencia profundizando en su análisis y difusión permanente.

Precisamente en esta época los estudios de derecho administrativo que realiza Gabino Fraga, resaltan la función administrativa del Estado concibiéndola como su actividad general; establece que la actividad de la administración pública recae principalmente en el ejecutivo, ya que es éste el que realiza la acción del estado. Es evidente, asienta Fraga, que el poder legislativo y el poder judicial se ven imposibilitados ya que en la división de poderes esta actividad es prerrogativa del Estado. Así mismo establece que el Estado debe proveer su propia existencia, es decir, debe de enmarcar una serie de atribuciones que le permitan satisfacer los fines intrínsecos de su creación. Estas atribuciones derivan en funciones y/o acciones concretas que van desde la planeación hasta la incorporación de estrategias de desarrollo e integración de servicios públicos por sólo mencionar a los más importantes, mismas que no buscarían el lucro sino el bien común procurando que las de producción directa, fuesen responsabilidad de los particulares.

A finales del año de 1917, surge la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado dando origen a otros aspectos de la administración que antes no se contemplaban, tales como la iniciativa de Alberto J. Pani para la creación de un Departamento de Contraloría el cual tendría a su cargo la difícil labor de establecer sanciones administrativas, además de estudiar la organización y procedimientos de las dependencias gubernamentales y proponer mejoras que abatieran costos. Los efectos de este departamento buscaban algo más que reformas o controles administrativos, pretendían la incorporación de normas que propiciarían la "moralización" de los funcionarios y empleados del estado. Más tarde sobre este mismo rubro aparecen publicaciones como las de Ahijar y Haro, como es el caso de Administración y Contabilidad Fiscal.

El 5 de junio de 1922 se crea la Confederación Nacional de la Administración Pública, la cual como programa general se fijó la integración de treinta asociaciones locales afiliadas a ésta, así como una Sociedad Económica de Previsión, además de integrar diversos programas dedicados y destinados principalmente a la protección y recreación social de los trabajadores del estado. Destaca la participación en esta asociación de Antonio Caso, Gilberto Valenzuela, Ulises Contreras; todos ellos funcionarios del gobierno federal.

Dentro de los primeros meses del año de 1922, se crea mediante decreto especial de la Secretaría de Educación Pública, la Escuela de Administración Pública orientada a la capacitación de altos funcionarios del gobierno federal, principalmente en las ramas de hacienda y de servicios al público del Departamento del Distrito Federal. Al cabo del tiempo va tomando forma en sus cursos para el empleado público y llega a contar con más de 700 alumnos. Sin embargo a finales de 1924 cierra sus puertas por cuestiones económicas.

1.6 Período Posrevolucionario

En 1927, la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presenta un informe de labores que describe los movimientos y cambios que ha padecido esta dependencia, ocasionando duplicidad funcional, homogeneidad en las tareas y cargas de trabajo indebidamente asignadas, lo que propicia una reforma administrativa en el manejo interno de sus actividades sustantivas como son: las modificaciones al sistema fiscal, la organización crediticia, los procedimientos presupuestales entre las más importantes.

Como consecuencia de las deficiencias encontradas, la comisión establece la realización de un estudio que arroja resultados en materia de administración, el cual dicta la elaboración de un plan de trabajo basado en la centralización de los servicios generales con el propósito de unificar procedimientos, abatir costos y mejorar el despacho de los asuntos. Dicho plan comprendía el desarrollo de tres apartados importantes, en el primero se atendía la estrategia de la centralización de los servicios de: correspondencia, archivo, biblioteca, médicos, dibujo, estadística, proveyeduría y talleres; en el segundo se proponía la creación de nuevas dependencias tales como el

departamento de control de correspondencia, la oficina central de archivo, el departamento de biblioteca; y finalmente el capítulo tercero comprendía la integración de instructivos sobre: correspondencia, archivos, equipos y similares, personal y reorganización de antiguas dependencias, agrupación de labores similares y medidas reglamentarias.¹³ En ese mismo año el Distrito Federal experimenta un proceso similar avalado por una comisión reorganizadora, que con fundamento en dicho estudio, desaparece el ayuntamiento para transformarse en Departamento del Distrito Federal.

En el año de 1930 aparece un estudio enfocado a las oficinas de gobierno, su problemática y resolución, su autor, un miembro del histórico Congreso Constituyente de 1917 y colaborador de la Comisión de Hacienda, Carlos Duplan, que entre otras cosas era funcionario activo del Departamento del Distrito Federal. El estudio refleja una situación de mayor amplitud hacia los problemas de la administración pública mexicana, anota desde la organización; el problema de gobierno; la centralización tanto de archivos como de correspondencia; de trámites; de estadística; de presupuesto; etc. Duplan acierta en decir que no existe diferencia de fondo en la apreciación de la administración del gobierno y de los particulares ya que los dos tienen los mismos problemas técnicos en la industria y el comercio. Es necesario que se reorganice el gobierno ya que existe problemas en la economía y el comercio, que éste es el principal productor, el comerciante más grande, el más grande consumidor y aparentemente el más rico de todos. Esta apreciación establece una actitud de orden inicial del gobierno para dar paso adelante hacia la organización de la sociedad en general, y por consecuencia, a los diversos sectores productivos.

1.7 Periodo del México Contemporáneo.

En el año de 1942, un conocedor en materia de Ciencias Sociales establece que el derecho administrativo no es la totalidad de la legislación en materia de administración pública, es decir, considera que existe una vinculación más apegada a los motivos de cambio y renovación de

¹³ La importante distinción más oportuna ya que representa nuestros objetos de estudio y muestra cómo gran cantidad de antecedentes de análisis propios a la teoría de administración pública que en la mayoría de los estudios que experimenta la administración pública en estos referentes a dicho momento actual.

la sociedad misma, por lo que su estudio debe obedecer a un conocimiento más amplio de las causas y orígenes de la acción del estado, no sólo por la exclusiva tendencia del derecho administrativo sino que existen razones de peso social e histórico no contempladas por dicha materia. Lucio Mendieta y Núñez considera que las leyes administrativas son la expresión jurídica de las acciones de la administración pública, por lo que obedecen a las condiciones sociales en las que surgen y considera que el "Estado aún en su etapa más primitiva, se estructura administrativamente de acuerdo a un plan que deriva de la sociedad misma".¹⁴

Núñez y Mendieta menciona que los servicios del Estado se clasifican en tres ramas, de la defensa o autenticación; promoción de la prosperidad pública material y promoción de la prosperidad pública moral e intelectual. Considera que la administración pública está estrechamente ligada a la historia política del país y que al estudiarla de manera cuidadosa y profunda puede llegar a identificarse el grado de civilización, tendencias, posibilidades de crecimiento o desarrollo, y también se comprende la creación o formación de sus Instituciones. Propone una reforma administrativa mediante una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado ya que critica de forma sistemática los vicios y defectos que presentaban las instituciones de ese tiempo. Propone la creación de un organismo no gubernamental, desligado de los vicios y rutinas de la oficina pública el cual sería una institución meramente académica que desarrollaría funciones como las de estudiar los problemas de la burocracia y proponer al ejecutivo federal reformas, establecer el perfil de las carreras administrativas e integrar sus planes de estudio, así como organizar y dirigir las academias de administración pública para la impartición de cursos de especialización no incluidos en la Universidad Nacional, y finalmente controlar moralmente la tramitación burocrática de atención al público.

Es así como el autor describe una serie de acciones orientadas a normar la operación y desarrollo de las entidades en la administración pública, remarcando considerablemente la vinculación entre los aspectos sociológicos y de la propia administración, los cuales argumentan, no deben de estudiarse de forma aislada.

¹⁴ Revista de Administración Pública No. 50. Voz Bibliográfica

En la década de los años cincuenta aparecen estudios sobre la materia de autores diversos, tales como Ernesto Lobato, Roberto Chellet Osante y su título "Organización administrativa de la República Mexicana", Francisco López Alvarez y su obra "La administración pública y la vida económica de México, Joaquín Carrillo Petrarca con su estudio "La naturaleza intrínseca de la función administrativa", por considerar sólo algunos de las principales aportaciones de esa época.

La Escuela Nacional de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, en el mes de Junio de 1966, convoca en la Ciudad de Cuernavaca, a un Seminario sobre Problemas Económicos de México.¹⁵ Participan entre otros catedráticos e investigadores, Fernando Solana Morales, Horacio Flores de la Peña, Jorge Tamayo e Ifigenia Martínez.

En dicho simposio se contempla básicamente el problema de la falta de planeación sistemática y estratégica de los gobiernos posteriores a la Revolución Mexicana, se mencionan documentos importantes como los primeros intentos por incorporar este proceso en la administración pública Mexicana, caso específico en el mes de julio de 1930 la expedición de la Ley para elaborar "El plan nacional de México". Asienta este documento que en el año de 1942, se crean la Comisión Federal de la Planeación Económica y los trabajos de la Comisión Nacional de Inversiones de 1946, que poco pudieron lograr en virtud de considerar solo una visión parcial de los problemas nacionales. Este documento también menciona que es necesario establecer condiciones esenciales para hacer posible y eficaz la planeación entre las que destacan:

- a) Mayor participación política de la población;
- b). Información precisa, veraz y pública;
- c). Reformas indispensables para adecuar la administración pública a las necesidades de la planeación;
- d). Necesidad de establecer un mecanismo de control del sector público;

¹⁵ Flores, de la Peña (Horacio) Temas para la Planeación Económica y Social en México. Ver Bibliografía

e). Incorporación del sector público local y del sector privado a la planeación¹⁶.

Estos aspectos destacan básicamente que la administración no debe separarse de la realidad objetiva y de la trayectoria dinámica de la evolución del pueblo, ya que la función es racionalizar eclesiásticos e Instrucción pública; Guerra y Marina; Hacienda; de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.

El documento estableció una forma de organización del Estado que aspiraba Santa Anna, que la organización administrativa quedase a la disposición de aquel que tiene la posibilidad de controlar las decisiones, esto más tarde engendra incertidumbre y caos.

El seminario aporta importantes temas a considerar por la administración pública mexicana, determinando las causas estratégicas que no permiten el desarrollo económico del país por una serie de deficiencias jurídico-administrativas en la aplicación de los planes de desarrollo.

Establece diez puntos estratégicos para una adecuada planeación gubernamental de los que podemos mencionar para el objetivo de éste estudio los más importantes:

- a). Que es necesario determinar técnicas modernas de comunicación que alimenten la toma de decisiones y reducir el autoritarismo;
- b). Una centralización y reagrupación de los servicios administrativos;
- c). La delimitación de responsabilidades y funciones en la organización burocrática del personal;
- d). Creación de centros de formación permanentes que impartan conocimientos académicos básicos para el desempeño de las funciones administrativas cuando ocurran cambios en la política.

El simposio anteriormente citado da muestra del interés que existía en la década de los sesenta por lograr un proceso de organización en la planeación sistemática de las acciones que - -

¹⁶ Ibid. pag. 6-9

ejercía la administración pública mexicana. Sus aportaciones son un documento de crítica al sistema imperante en ese momento histórico, ya que aparecen estrategias concretas que vislumbran un cambio en las acciones gubernamentales y son una fuente importante que muestra los diversos factores que inciden en la administración pública mexicana no considerada por desconocimiento o muy probablemente por una actitud de indiferencia, a los procesos de desarrollo de la administración en general.

En el año de 1958, se crea la Secretaría de la Presidencia de la República, a la cual se le otorgan facultades para la coordinación de la política económica del sector público y se le da autorización legal para hacerla extensiva en cierta forma hacia el sector privado. En sus primeras acciones realiza un plan de acción inmediata relativo al periodo 1962-1964 y posteriormente para los años 1962-1965, los cuales no representaron una alternativa para la erogación del presupuesto y su vinculación programática, lo que ocasionó que las inversiones públicas no consideraran los problemas específicos de cada sector y su repercusión en los problemas nacionales.

En el año de 1967 aparece el Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana elaborado por la Comisión de Administración, el cual debe tomarse como un intento de reforma administrativa global que implementa, por vez primera, el gobierno mexicano. La comisión que lo elabora estuvo integrada por funcionarios públicos de las distintas dependencias del gobierno federal, dentro de los que destacan; José López Portillo, Pedro Zomila Martínez, Alejandro Camilo Castro, Carlos Tello, Duhalt Krauss entre otras personalidades. El informe expone de forma clara y amplia la importancia que reviste el fomento a la planeación para el desarrollo económico y el adecuado uso de recursos para impulsarlo. La reforma administrativa aspiraba a cubrir dos partes importantes, lo macroadministrativo, que comprende lo relativo a la estructura, los procedimientos y la coordinación institucional, y lo microadministrativo concerniente a la estructura y procedimientos internos propios de las áreas que conforman las dependencias gubernamentales.

La Secretaría de la Presidencia en el año de 1976, se aboca a la tarea de compilar una serie de estudios y temas referentes al desarrollo de la administración pública mexicana. En esta

iniciativa se concentran de manera ordenada trabajos que van desde la teoría de la administración pública hasta acciones concretas de desarrollo de personal, estudios de casos específicos, guías metodológicas para la elaboración de manuales de organización y otros importantes documentos que hasta la fecha apoyan la realización de proyectos de desarrollo administrativo en las dependencias gubernamentales. Es posible que estos trabajos sean un reflejo o producto de la reforma administrativa que citamos con antelación y representan la inquietud de una nueva generación de estudiosos en esta materia.

En el año de 1982, el país entra en una etapa de ajustes económicos y de nuevas estrategias de acción gubernamental, ocasionada por una inercia mundial respecto al papel del Estado dentro de la sociedad y al constante acoso de los intereses capitalistas sobre los países en vías de desarrollo. Este clima de ajustes económicos y por consecuencia de recesión del gasto público, ocasiona medidas administrativas que nunca antes habían tenido eco en la sociedad, es decir, la desincorporación de más del 80% de las empresas estatales y el ajuste presupuestal en todos los rubros del gasto público, etapa llamada de "austeridad".

Estas acciones obligan al gobierno mexicano a adoptar medidas tendientes a la racionalización del gasto y reducción del aparato burocrático. Surgen dos programas que persiguen objetivos para el Gobierno Federal y para los Estados, se anotan como "Programa de Modernización Administrativa" y el "Programa de Simplificación Administrativa".

El programa de Modernización Administrativa estaba encaminado hacia las dependencias y organismos del sector público promoviendo elementos de racionalización administrativa; reducción de la estructura orgánica; reducción del personal público; creación de una nueva Secretaría de Estado denominada de la Contraloría General de la Federación, que finalmente tendría las funciones de supervisar las diversas etapas que perseguía dicha iniciativa.

Este programa obedece fundamentalmente a la atención de los dispendios registrados en la erogación del gasto público y a integrar medidas normativas para la actuación de los funcionarios públicos y su desempeño en las instituciones.

Buscaba establecer mecanismos de supervisión institucional que reflejaran control en la toma de decisiones tanto en la compra de insumos para el gobierno como en la comercialización de los productos que este produce a través de sus empresas.

El programa de Simplificación Administrativa nace como una respuesta a la cada vez más lenta y copiosa labor de la burocracia en la atención del público usuario en los servicios públicos de todo los niveles que otorga el Gobierno Federal. Promueve la participación de los Gobiernos de los estados, propiciando una reducción en los trámites para el otorgamiento de servicios y/o en la solicitud de concesión para la explotación de recursos.

Así como la participación de la población involucrándola en las diversas etapas de gobierno y reduciendo el tiempo máximo para la realización del procedimiento. La administración pública de la época actual cuenta ahora con recursos técnicos que permiten su participación mas activa en la vida del país, es necesario buscar mecanismos jurídicos y administrativos que le permitan desarrollarse y aplicar los procesos de investigación que avalen la toma de decisiones para llegar a este nivel, se hace necesaria la participación permanente en todo los niveles de gobierno mediante elementos técnicos homogéneos y de fácil acceso. Para ello, la administración ha de promover y propiciar una verdadera y permanente reforma administrativa de la acción gubernamental mexicana.

capítulo II

El método, como herramienta para la creación, reestructuración y/o desincorporación de una entidad o dependencia del Gobierno Federal

2.1 Justificación al uso de una base metodológica

La investigación implica una práctica científica permanentemente de hechos reales y subjetivos, agruparlos para su análisis es tarea fundamental de nuestro estudio, el guión metodológico nos permite acercarnos a esa actividad, sobre todo si consideramos que es un proceso dialéctico que requiere de orden y sistematización de acciones.

Al preguntarse el porqué de la necesidad de un guión metodológico para integrar trabajos de investigación en ciencias sociales, diremos que es necesario ya que en gran parte, éstos se sustentan en la investigación documental. Es decir, es necesario observar de manera constante el desarrollo de los hechos que se suceden en la evolución de un caso o problema mediante instrumentos de recopilación histórica. En este sentido la metodología es la herramienta que sistematiza su estudio.

Organizar nuestro método de estudio implica considerar todos los aspectos que influyen en la investigación, ya que esta denota cierto conocimiento teórico del tema, y en la mayoría de los casos disponemos de material empírico de la situación que estamos investigando. Esto no quiere decir que el diseño del guión metodológico sea la herramienta total o sustituya otros procesos subjetivos que tenemos en nuestro quehacer, por el contrario, permite guiar nuestro trabajo nutriéndolo con un orden secuencial de actividades las cuales indican la diversidad de ideas e hipótesis, y aclaran la interrogante inicial del tema en cuestión. La investigación documental siempre estará sujeta a una serie de pasos o técnicas para su correcta aplicación, ya que mediante el método establecemos un procedimiento que concatenado, nos conduce a obtener un conocimiento fundamentado.

2.2 La importancia del método en las Ciencias Sociales

Carlos Marx establece que el método de investigación debe asumir tres partes fundamentales:

- a). Asimilarse a detalle la materia investigada,
- b). Analizar sus diversas formas de desarrollo,
- c). Descubrir sus nexos internos.¹

Estas tres premisas obligan a ubicarse en el proceso histórico dentro del cual se encontraba Marx para la explicación de las causas de su objeto de estudio. Es decir, no se puede ni debe entender de forma aislada los factores sociales, es necesario indagar, revisar e identificar los motivos que propician las causas de la investigación y sus efectos secundarios

“En la práctica investigativa los lineamientos metodológicos resultan insuficientes para alcanzar la verdad científica. Hay que recurrir a métodos específicos, a técnicas e instrumentos adecuados y precisos para recopilar y analizar aquella información empírica que la teoría utilizada y las hipótesis planteadas señalan como relevante para formular el conocimiento científico.”²

Así también habría que agregar que todo proceso de investigación en materias de ciencias sociales, tiene un momento en espacio y tiempo, es decir, se encuentra situado en un momento histórico del fenómeno que estudia, el cual establece que el análisis de este hecho, se ubica en la realidad que prevalece en ese momento, reflejando situaciones específicas del proceso histórico en que se desarrolla.

La investigación científica es un proceso que no sigue un camino trazado de antemano en todos sus detalles, o una vereda única que debe recorrerse a ciegas, mecánicamente, para obtener finalmente la verdad. En la investigación no deben adoptarse mecanismos rígidos ya que -

¹ Koyne, Sorenano Raad. Aforismos para la investigación social: Ver Edición

² Ibid, pag. 12

estos limitan el pensamiento y la acción, es necesaria una actitud o espíritu dialéctico, que integre el campo de la teoría, la metodología y la técnica, con la experiencia particulares y no particulares del proceso en cuestión y sobre todo con una imaginación creativa que permita el desarrollo de nuevas ideas o caminos de solución. El método es un hilo conductor que orienta el trabajo científico y esa herramienta la ofrece a la investigación.

2.3 Formulación de los objetivos de investigación

Una vez delimitado el tema de investigación³ será necesario identificar el objetivo general y específico que persigue nuestro objeto de estudio. La delimitación de objetivos permite que el desarrollo de la investigación no se pierda en la búsqueda del conocimiento científico. Estos objetivos se afinan en un proceso que comienza con ideas casuísticas y poco precisas. En algunas ocasiones iniciamos con objetivos ambiciosos que casi siempre pueden determinar otro rumbo por el desarrollo de la investigación, por lo que los objetivos se vuelven modestos y a su vez ofrecen expectativas de desarrollo diferente.

Al plantearse la necesidad de realizar una investigación orientada a la creación, reestructuración o extinción de una entidad u organismo, habría que analizar de manera formal, las causas sociales y económicas que promueven la realización de tal acción, estableciendo un marco teórico de los diversos factores políticos y sociales que influirían en la toma de decisiones, dicho de otro modo, no podría dejar pasar por alto el marco conceptual que en buena medida deben integrar los objetivos iniciales del estudio.

Sin embargo, es frecuente encontrar que al inicio de la investigación nuestros objetivos sean demasiados ambiciosos, pero que, a medida que se desenvuelve la investigación esta tome caminos no previstos⁴ en primera instancia. Los objetivos se vuelven más modestos, susceptibles de alcanzarse con los elementos teóricos y empíricos que se tienen y con los recursos materiales disponibles.

3 La delimitación del tema está determinada por las limitaciones específicas del investigador o es otro como por la importancia o urgencia de un tema o la institución o dependencia que demanda el desarrollo de la investigación.

4 Resultado de la integración de elementos que surgen en el desarrollo de nuestra investigación y que de momento son estudios.

Cabe mencionar que toda investigación determina un universo de información y metas a cubrir, mediante la definición de objetivos generales y específicos, los cuales manifiestan explícita o implícitamente, una determinada ideología, es decir, una concepción del mundo que expresa ciertos intereses de clase.

Todo proceso de investigación en ciencias sociales incorpora objetivos personales, institucionales, de clase, etc.; en el tema que nos ocupa propondríamos establecer que estos representan al sector mayoritario de la población, y que dichos propósitos deben ser analizados bajo la más estricta objetividad e imparcialidad posible, ya que de la apreciación que resulte se determinarían acciones de impacto social y muy probablemente de trascendencia histórica.

La definición de objetivos debe de estar acorde a la aplicación de intereses de la mayoría y no de un determinado grupo social o político por más representativo que pudiese parecer. La orientación de la investigación que nos ocupa debe abarcar aspectos sociales y de beneficio colectivo, atendiendo que las posibilidades y viabilidad del proyecto representan una alternativa para la promoción y el desarrollo del Estado.

2.4 Planteamiento del problema de investigación

El planteamiento del problema de investigación significa reducirlo a sus aspectos y relaciones fundamentales con el fin de poder iniciar su estudio intensivo; pero dicha reducción no representa de modo alguno simplificar su estudio científico y separado de la realidad social. Esta operación mental es necesaria para poder plantear el problema en términos concretos, destacando aquellos elementos y vínculos que la teoría y la práctica señalan como importantes para una primera aproximación al estudio del mismo.

Cada estudio refiere diversos problemas sociales, que es necesario diferenciarlos en el desarrollo de la investigación. Existen problemas sociales con los cuales podemos tener relación directa o indirecta, mediata o inmediata, como es el caso específico del desempleo, la falta de vivienda, etc., éstos no constituyen por sí mismos problemas de investigación, lo importante, es

tener plena conciencia de la necesidad que las personas y/o el investigador, mediten acerca de la necesidad de que los problemas sociales se conviertan en problemas de investigación social.

Un planteamiento del problema debe considerar la formulación de preguntas. Estas apoyan la formación del marco teórico y conceptual de referencia y el sistema de hipótesis. Todo planteamiento estará abierto a otras opiniones por lo que siempre cabe la posibilidad de afinarlo, enriquecerlo, con aportaciones empíricas. El problema debe plantearse en forma clara y concisa evitando términos rebuscados que solo vuelven más difícil su comprensión. A medida que avanzamos en el proceso de estructuración del problema surgen algunas respuestas tentativas o explicaciones preliminares del problema que sirven como hilos conductores que orientan el desarrollo del planteamiento y la elaboración de hipótesis más precisas y mejor estructuradas.

Otra parte fundamental que habremos de tomar en consideración es:

"La manera como se concibe la realidad guía los procesos concretos de investigación, la apropiación teórica del mundo".⁵

Rojas Soriano, hace una diferenciación para conocer la forma como se concibe a la naturaleza y la sociedad, destacando dos corrientes que interpretan y explican la realidad en forma totalmente diferente: el idealismo y el materialismo.

El idealismo hace referencia al origen de la vida, la transformación de la naturaleza, la actividad social de los hombres, que se explican en forma idealista al plantearse que son las ideas, los conceptos, los que crean el mundo y orientan el desarrollo de los procesos naturales y sociales. Por otro lado la posición materialista del universo, señala que es la materia, la realidad objetiva, que existe con anterioridad e independencia a nuestra conciencia, la que determina las ideas, el pensamiento.

Los conceptos están en dependencia con respecto a los fenómenos, objetos y procesos reales, ya que se elaboran en la práctica científica de acuerdo con las características que presenta

⁵ Ibid. pag. 33. Ver Bibliografía

la realidad. La construcción de los conceptos se realiza en contacto directo con el mundo real, guiándonos y apoyándonos en los conocimientos existentes sobre los procesos u objetos que interesa reconstruir en el pensamiento conceptual. Por lo tanto, una vez construido dicho pensamiento conceptual es necesario confrontarlo con la realidad a fin de determinar su validez como verdades científicas.

Es necesario establecer que la estructura conceptual del funcionalismo y del marxismo esta fundamentada en conceptos e ideas similares pero que tienen una concepción diferente, tales como, cambio social, familia, clase social, estructura social, de las cuales daremos un ejemplo.

Para el funcionalismo, el cambio social es tolerado sólo que sea en una parte del sistema y que el sistema social prevalezca. Para el marxismo el cambio social esta orientado a transformar la sociedad capitalista, se identifica con el concepto revolución. La clase social se define por el nivel de ingresos, la ocupación, el nivel educativo, la zona de residencia, la forma en que se gastan los ingresos, el prestigio, el modo de vida. Para el marxismo, se define no por la forma en que los hombres gastan sus ingresos, el prestigio que tengan y el modo de vida que adopten, sino por su posición estructural en la sociedad de acuerdo con las relaciones que tienen con los medios de producción.

De lo anterior podemos deducir que en el análisis de la fuerzas de producción tanto del sistema funcionalista como del marxista las acepciones son diferentes y las consecuencias de su aplicación arrojan resultados distintos, es decir la forma de concepción e interpretación de los factores que establece la realidad social deberán estar siempre presentes en el desarrollo de nuestra investigación ya que dichos factores no son ni serán procesos aislados, por el contrario, estarán en intercomunicación y dependencia directa para la interpretación de la realidad concreta.

Dicho de otra forma, toda investigación en ciencias sociales debe contemplar los factores intrínsecos y específicos que influyen en la sociedad para la modificación de sus relaciones de producción, no podrán verse factores verticales y unidireccionales ya que toda sociedad obedece a características de ubicación y formación diferentes.

2.5 La aplicación del método en el estudio de la administración pública

Si nos preguntásemos acerca de la necesidad de aplicar el método al estudio de la administración pública, tendríamos que hacer notar :

- a). La administración está considerada como ciencia, así lo establecen los antecedentes históricos de la antigüedad, pergaminos, archivos, etc. Caso específico en el siglo XVIII los soberanos de Prusia establecieron las primeras cátedras de su enseñanza científica.
- b). Entre el Estado y las organizaciones privadas existen distancias abismales, su intención es intrínsecamente diferente.
- c). Es en el Estado donde los trabajos referentes a la administración, los que realizaban las instituciones camerales (Cámara), que a partir del siglo XVII se les denomina Colegio (Collegia), donde tienen mayor aplicación y desarrollo.⁶
- d). La administración pública, a la aparición del Estado Burgués de Derecho, es sometida a una Constitución Política, hecho que ocasiona el desarrollo del Derecho administrativo.
- e). La ciencia de la administración es un producto histórico, nace en un lugar determinado y en un tiempo definido.⁷

A este precepto agregaríamos que surge del quehacer propio de la sociedad y en función de su inercia de cambio y adaptación.

Determinar si la administración es una ciencia social y fundamental ya que toda acción que ésta inicie o emprenda tendrá que ser investigada bajo un contexto integral, así pues si pensamos en la necesidad de realizar un cambio estructural, crear una Empresa Pública, formar -

⁶ Las ciencias camerales son ("ciencias del Estado", se refieren al Estado, pero no en general, solo a su administración. (Sigue refiriéndose al Estado Absolutista)
⁷ DUBREUIL, César. La teoría de la administración pública. Ver Bibliografía

una Secretaría de Estado, establecer un presupuesto para la creación de una institución, delimitar la acción de una empresa, proponer la extinción de una dependencia o retribución de salarios, asistencia social a las mayorías, propuestas económicas de financiamiento por el extranjero, etc. habría que considerar que en cada acción que emprenda, la administración pública, será necesario una evaluación bajo esquemas de análisis con marcos teóricos y conceptuales que engloben la realidad concreta de cada proceso de investigación así como la viabilidad política económica y social que implicará la aplicación de normas tendientes a la ejecución y desarrollo del proyecto.

Así pues, diremos que todo proyecto o investigación que ejecute la administración pública en cualesquiera de sus ámbitos, debe considerar invariablemente la aplicación del método este orientado a las ciencias sociales, ya que reconoce e involucra de forma integral sus causas, orígenes y consecuencias en su aplicación y desarrollo de suceder lo contrario la administración pública no ejerce una acción objetiva y sí imparcial, lo que puede suponer que su acción se realiza en función de justificar una decisión ya tomada.

La ciencia de la administración pública no puede esperar que el cambio político defina su marco de actuación; Es cierto que en la mayoría de los casos esta determinado por las relaciones de producción, sin embargo, su quehacer va mas allá de la organización política que integre o adopte el estado, pues debe prever los recursos naturales, económicos y legales que le permiten a la sociedad su desarrollo y evolución.⁸

⁸ En el momento de un Estado con principios mínimos de democracia que garantice la participación política de los ciudadanos y el desarrollo económico sostenido

capítulo III

Análisis de aspectos políticos y económicos

3.1 La razón de Estado

Un concepto significativo que representa a la razón de Estado, lo enuncia de manera objetiva Nicolás Maquiavelo en su obra "El príncipe", la descripción que realiza es aplicable a la mayoría de los diferentes sistemas políticos y de gobierno en donde se ve inmersa la administración pública. Se concibe por vez primera la razón de Estado, destacando la importancia de la comprensión de la política, al entendimiento de las causas y los fines, así como a los medios o situaciones que posibilitan gobernar intereses, poderíos y hombres.

Para Ricardo Uvalle, este es un concepto que se desprende de las realidades objetivas del mundo, y asienta:

*"La razón de Estado es el substrato de la denominación política; exige utilizar arcanas y estratagemas para conquistar, retener e incrementar con legitimidad el poder. El poder no es sustancia formal. Es realidad que obliga al príncipe y al Estado a ramificarlo, defenderlo y consolidarlo. El poder combina fuerza, voluntad y mando para dirigir voluntades contradictorias, que se inscriben en el ámbito de la vida pública."*¹

Aquí surge una premisa que todos conocemos pero que tratamos de matizarla al momento de su análisis o justificación ante la sociedad, y es precisamente "el poder". El poder es el sostén del Estado, ya que se conquista para retenerlo, y con el fin único de hacer más provechosa la vida del propio Estado. Utilizado de manera sabia e inteligente evita la descomposición de este, siempre y cuando exista habilidad para utilizarlo en función de los diversos intereses que tienen influencia en la sociedad.

¹ Uvalle, Ricardo. La teoría de la razón de Estado y la Administración pública. Ver bibliografía

La razón de Estado implica que este mismo cubra una serie de condicionantes para el pleno cumplimiento de las atribuciones encomendadas, éstas se definen como:

- a). El Estado debe ser autónomo frente a la sociedad;
- b). El Estado posee poder político, el cual le permite acciones de gobierno que precisansu composición, alcance y medios para su ejecución, y.
- c). El Estado integra una relación compleja de fuerzas, medios, atribuciones y decisiones que motivan movimiento a sus acciones.

Explica Uvalle que la naturaleza del poder no es homogénea sino heterogénea², ya que resulta de la conjunción de los diversos intereses a los que se somete el Estado, pero éste debe evitar supeditarse a los poderes de la sociedad, ya que perdería su esencia y podría incurrir en desigualdades o arbitrariedades.

La razón de Estado, no debe entenderse como una acción coercitiva de dominio sobre sus individuos o de la sociedad que lo integra, tampoco debe implicar actitudes de despotismo o tiranía, su propósito es encauzar las diferentes fuerzas de la sociedad mediante reglas políticas, que regulan e impulsan la realización de estrategias de gobierno. La razón de Estado no persigue, bajo ninguna circunstancia, el destruir o aniquilar los poderes de la sociedad, sin embargo, si puede debilitar o atemperar aquéllos que se contraponen a los objetivos comunes para la realización plena de los intereses colectivos.

Para Maquiavelo, la política es el fundamento de la dominación y el ejercicio del poder estatal. El contenido de la razón de Estado da cabida inexorable al carácter secular, autónomo e irreligioso de la política.³ De esta forma se deduce que la política es el medio que le va permitir al Estado la dominación; El arte de gobernar a los hombres; Interceder entre las diversas voluntades

² Ibid. pag. 56

³ Ibid. pag. 57

de la sociedad para que sean gobernados con cálculo racional y acorde a las necesidades que pondere para sus acciones de gobierno el propio Estado.

En la razón de Estado se identifica al gobierno como el ejecutor del poder, a éste, le corresponde conocer la composición de las fuerzas de la sociedad, utilizarlas y lograr la salud del Poder Estatal, mediante la aplicación de acciones de gobierno basadas en la racionalidad y beneficio colectivo.

3.2 El origen de la administración

En el siglo XVIII, las ciencias adquieren una connotación importante en las principales capitales culturales del mundo, existían avances importantes en matemáticas; ciencias naturales; se reforzaba la utilización del método y sobre todo se inyectó un importante impulso a las ciencias sociales de países como Francia, Inglaterra, Italia y Alemania, siendo éstos los más representativos de la vanguardia e innovación científica a nivel mundial. Aparecen tratadistas, ideólogos y estudiosos de la vida política, como Gaetano Mosca, Bonnin, José María Luis Mora, Saint-Simon, que habrían de cambiar el rumbo en la historia de la administración. Estos autores dan un giro importante a la filosofía política, ya que en esas fechas la materia de la administración pública adquiere la condición de ciencia social, el primero en destacarlo así, fue Juan Bonnin, en su libro publicado en Francia en el año de 1808 denominada "El compendio de los principios de Administración."

La administración era concebida como la práctica de una serie de usos o reglas recibidas y consagradas,⁴ Bonnin así lo destaca en su "Compendio", el cual se consideraba que era aplicable a todas las clases de la sociedad. Bonnin es de origen francés y su obra es publicada en la Francia Napoleónica, la cual es considerada como el primer tratado escrito sobre la Ciencia de la Administración. La ciencia de la administración es una compleja disciplina que sintetiza e integra a diversas ciencias sociales, tales como la economía, ciencia política, y sociología cuyos contenidos se encuentran íntimamente ligados a la naturaleza social, explica.

⁴ Guerrero, César. Introducción a la administración pública. Ver bibliografía

"La administración es una consecuencia natural del estado social, Su naturaleza es un resultado de la comunidad, pues desde el momento en que existe el pacto social, hay administración;no toma sus principios en convenios humanos , su existencia procede de los mismos principios que de la sociedad."⁶

La época que antecede a los estudios de Bonnin es determinante para la formación de su ideología referente a la administración. La aparición de la época de la razón y las luces, con filósofos como Juan Jacobo Rousseau y Diderot, aportan grandes conceptos acerca de la integración del pensamiento político contemporáneo, que sirve de fundamento y análisis a lo que el llamó la doctrina administrativa.

La administración permite difundir entre los ciudadanos la bondad de las leyes, así como la sabiduría del gobierno, esta nace de la ley y progreso. Su aplicación permite a la sociedad dirigir a sus hombres al bien y disminuye la oportunidad de injusticias permanentes, porque su organización será más sólida porque la administración tiene bases estables. Es decir, la administración tiene la misión de soportar y mantener el orden social, garantizando a la vez la vida de las personas y asegurándoles sus propiedades. Bonnin considera que al integrar conceptos como el de ciencia, arte e institución política se puede sustentar una doctrina administrativa y demostrar que sus principios constituyen una ciencia.

Estas ideas planteadas por Bonnin son de concepción universal y trascendencia histórica, ya que perciben la necesidad de principios invariables en la administración. Especificaba que un gobierno a pesar de estar bien establecido, con un sistema imparcial de justicia que lo respalde, bien organizado con leyes y políticas óptimas, no tendría el mayor sentido cuando existiese una administración deficiente y desorganizada.

3.3 La Administración como ciencia

Es particularmente interesante la diferenciación y comparación que realiza Bonnin para ubi

⁶ Bonin, pag. 179-80 Ver bibliografía

car históricamente la aparición de la materia de la administración con el carácter de ciencia. Lo hace a partir de la posibilidad de la presencia nata y primitiva de la administración en el ser humano.

Establece que tres puntos fundamentales en la concepción de la sociedad, definen la presencia de la ciencia de la administración.

- a). La comunidad no puede existir sin los individuos que la integran;
- b). No puede subsistir la población sin las relaciones que unen a los Individuos;
- c). No puede el orden social ser mantenido sin reglas que soporten esas relaciones.

Es decir, la permanencia de la sociedad está garantizada por un interés público, el cual se fundamenta en un interés particular, sustentado en las leyes aplicadas; lo que podríamos denominar como la aplicación intrínseca y/o nata de la administración pública.

En resumen, diremos que la interacción de los individuos promueve la asociación, ésta se fundamenta en el interés público, el cual al fortalecerse crea un gobierno que adquiere forma. Este se organiza en función de una administración que promueve: la conservación de la vida individual; sus relaciones, así como su concepción y formación.

Para Bonnin la administración tiene un acción social, sustentada en principios universales por lo que define:

*"La ciencia de la administración, es en efecto, la ciencia de las relaciones entre la comunidad y los individuos, y de los medios de conservación de esas mismas relaciones por la acción de las leyes y de los magistrados sobre las personas y las propiedades, en todo a lo que interesa el orden social."*⁶

⁶ Bonin pag. 90. Ver bibliografía

Es por tanto recomendable, definir que la ciencia de la administración no es una disciplina pura, sino aplicada, porque la propia administración ha sido engendrada por necesidades y su objetivo sería darles solución o satisfacción, es pues, teoría y práctica a la vez. La administración puede asegurar los derechos comunes y personales, la tranquilidad familiar, la paz entre los ciudadanos, preservar la propiedad ante la violencia o el abuso, fomentar la industria y mecanismos de desarrollo, contribuir al mantenimiento del orden, promover un espíritu social o público, así mismo puede garantizarle al hombre la seguridad de obtener una serie de oportunidades de desarrollo y progreso, siempre y cuando exista la posibilidad de integrarla al quehacer cotidiano de las acciones de gobierno de un país o comunidad, reconociendo su importancia.

3.4 El concepto de administración pública.

Para establecer una definición de concepción genérica y universal de la administración pública es necesario analizar la naturaleza y el objeto del quehacer público. Bonnin establece que la administración no puede ser considerada como una institución distinta del Estado, por lo tanto, es importante considerar que:

- a). El hombre es social; que la sociabilidad tiende a su organización, a la naturaleza de sus necesidades y a las relaciones con sus semejantes.*
- b). Que el estado social es natural y necesario.*
- c). Que la familia y la propiedad corresponden a cierto estado y no pueden existir sin la sociedad.*
- d). Que los menesteres y las relaciones necesarias de los hombres son el origen de la sociedad, y el interés público se liga a ella.*
- e). Que el interés público no es otro que la reunión de los intereses privados para el beneficio común*

- f). Que el fin de la sociedad es la conservación física y moral de los hombres.*
- g). Que el Estado es la reunión de los hombres en asociación política, y que están sumisos en la misma policía.*
- h). Que el gobierno es la autoridad pública establecida para regir el Estado; que es en sí la administración suprema y, como tal, el principio de la administración considerada como institución particular.*
- i). Que la justicia es una consecuencia de la administración, como la administración es una consecuencia del gobierno* ⁷

Para Bonnin la figura del gobierno es fundamental en la concepción de lo que es y representa la administración pública, establece que ésta da movimiento al Estado y define un camino para garantizar el desarrollo y la ejecución de las leyes. Es decir, representa la administración suprema; la acción de las leyes; la voluntad pública activa, concluye que es la dirección y la supervisión del Estado.

La administración es el brazo ejecutor del gobierno, el gobierno representa el pensamiento que dirige. Para tal fin, a la autoridad se le atribuye o asigna autoridad ejecutiva, no ordenante, y esta acción podemos ubicarla como una relación entre gobierno y gobernados, finalmente la administración necesariamente se convierte en el medio de interlocución y el promotor de una actitud mediadora, promoviendo siempre acciones de interés general.

Por lo anterior expuesto, estableceremos que la administración pública es una actividad que encuentra su origen, desarrollo y aplicación en el Estado; que es el Estado mediante su acción de Gobierno el responsable de incorporarla a su quehacer cotidiano con el propósito de dar observación a las leyes que lo rigen; y que mediante su correcta aplicación el propio Estado establecerá un vínculo mediador y de participación de la sociedad donde se desarrolla.

⁷ Quirós, César. La teoría de la administración pública, pag 71-72

3.5 El papel del Estado en la sociedad capitalista.

Sabemos que la sociedad es la que establece y propicia la formación del Estado, lo identifica como punto de orden y organización, da garantía de los derechos colectivos y promueve en él, las posibilidades del desarrollo político, económico y social. Así, el Estado toma el papel de mediador entre los individuos que lo integran, ya que como consecuencia de la búsqueda de sus intereses tropiezan con otros hombres, identificándolos como seres políticos que intervienen dentro de un espacio y lugar determinados en la realización de objetivos comunes.

Para Marx, el Estado es el instrumento coercitivo de la clase dominante, definida ésta en función de la propiedad y el control de los medios de producción. Para Engels, el Estado moderno, independientemente de cual sea su forma, es en lo esencial un aparato capitalista, que representa una organización de la clase particular que tiene como fin impedir toda intromisión exterior en las condiciones existentes de producción, esencialmente persigue como finalidad la de mantener por la fuerza a las clases explotadas en las condiciones de opresión que corresponden a un determinado modo de producción (esclavitud, servidumbre, trabajo asalariado)⁸.

En el Estado capitalista existen bloques de intereses que compiten entre sí, y cuya competencia, sancionada y avalada por el propio Estado, garantiza la difusión y el equilibrio del poder promoviendo que ningún interés particular pesará demasiado sobre el Estado, es decir, este no puede ni podrá mostrar predisposición en favor de unos y en contra de otros, su papel fundamental es buscar la cohesión y la aceptación plural. Para el Estado capitalista o de economía mixta su participación en los medios de producción y de servicios es significativo. Es el Estado en algunas ocasiones el cliente principal de los particulares, su participación en la compra y demanda de servicios es altamente potencial y permite el desarrollo y crecimiento de los empresas e intereses de particulares. Así mismo otorga, créditos, subsidios y beneficios. La intervención del Estado ha brindado apoyo a particulares en la gran mayoría de los países capitalistas, lo cual indica una parte importante y fundamental para su desarrollo.

⁸ Engels, Friedrich: El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado. Ver Paleogeografía

Su estructura social se fundamenta en una base económica, reflejada en élites económicas que gracias a la propiedad y al control, rigen muchos de los más importantes sectores de la vida económica, ocasionando un número relativamente pequeño de personas que poseen una parte notablemente descomunal de riqueza personal, controlando el uso que se hace de sus bienes y, por consecuencia, limitando la acción del Estado al que pertenecen.

Las relaciones de producción tienen como forma principal la de separar a los patrones capitalistas de los asalariados industriales, de donde surgen otras clases como la obrera y agrícola, que obtienen menos de lo que necesitan y por consecuencia deben trabajar más para obtenerlo. La idea capitalista pretende crear una sociedad sin clases, la única y leal clase trabajadora, subordinada a la que es dueña y la controla.

En este contexto se ubican aquellos que forman la parte media de la estructura social, la "clase media" considerada como una clase grande de profesionistas que representa un importancia vital en el plano social, económico y político. Esta clase media está ligada a las pequeñas empresas, pequeños talleres y agricultores que se resisten a formar parte de la clase asalariada, ocasionando fuerte oposición al sistema, conformando un bloque de presión política, organizado en grupos de particulares en función de su especialidad o quehacer cotidiano.

3.6 El papel de la administración pública en el Estado capitalista

Antes de abordar el tema expuesto es necesario hacer varias precisiones referentes al objetivo de la administración pública dentro de la Sociedad Civil. La Administración Pública como lo comentamos anteriormente, es la figura que establece la intermediación entre el Estado y la Sociedad. Este propósito está sustentado en tres leyes fundamentales:

"La primera ley de la administración pública consiste en su subordinación al crecimiento de las fuerzas productivas, al desarrollo de la productividad material.

La segunda ley establece que su desarrollo está condicionado por las luchas de -

FOURCADEURU, César. La administración Pública de Estado capitalista. Ver bibliografía

clases y las revoluciones burguesas acontecidas del siglo XVI a la fecha. La tercera enuncia la relación del eclipse del poder legislativo y el auge del poder ejecutivo, con la formación de la administración pública como una institución política sustantiva y peculiar.”⁹

En la realización cabal de estas tres leyes, se reconoce que: Existe una separación entre el Estado y la Sociedad, de esta separación es necesario establecer un conducto de comunicación y/o intermediación entre ellos, luego entonces, la administración pública es el vínculo o unión entre el Estado y la Sociedad.

Para su aplicación directa en las relaciones de producción diremos que, el ejecutivo tomará como herramienta a la administración pública para la aplicación de las medidas y estrategias para gobernar y la sociedad habrá de plasmar sus intereses a través del legislativo.

El ejecutivo brota de la dominación burguesa de clase¹⁰, y es ésta la que crea las condiciones específicas para encumbrarlo, lo cual le permitirá el disfrute de los intereses económicos acumulados, y paralelamente mantener su filosofía de clase mediante el control político. Así pues, el ejecutivo representa al Estado burgués, del cual su éxito y desarrollo caminarán casi siempre de forma paralela.

Para la aplicación de los intereses de la clase burguesa el ejecutivo adquiere la forma gubernamental (Gobierno), por lo que realizará y ejecutará acciones de dominio del Estado, interpretándose como acciones de gobierno. Así pues, un determinado número de personas se encargan de realizar actividades tendientes a presionar conformidad, mediante la incorporación de acciones de aparente necesidad social, planteadas por el ejecutivo y avaladas por el legislativo (representación de las necesidades sociales).

Al analizar estas expresiones pareciera ser que la administración pública es un ciencia social inanimada y condescendiente en su quehacer cotidiano, ya que está expuesta a las condiciones que le establece exclusivamente el ejecutivo y que por consecuencia, no tiene posibil

¹⁰ Ibid. pag. 216. 10 Ibid. pag. 216.

dad de análisis y evaluación de las medidas dictaminadas o acordadas por el Estado, (la aplicación de la voluntad de la sociedad civil), hecho que está muy distante del verdadero sentido que persigue en su esencia esta materia.

La administración pública es entonces la acción del estado dentro y por la sociedad, diferenciando una doble participación hacia la vida económica o administrativa y otra hacia la actividad política. Estas dos vertientes propician la *dirección administrativa y dominio político*¹¹. La primera surge de la necesidad de compensar el carácter privado de la vida civil y la segunda de la lucha de clases. Por tanto la administración pública no es la administración de la sociedad sino del Estado, es el gobierno en acción, y el ejecutivo su máximo ejecutor que hace valer los intereses del Estado en la sociedad, o dicho de otra forma, representa los intereses de la clase dominante de esa misma sociedad.

Para concluir, se establece que la presencia de la administración pública dentro del Estado, (no estamos suponiendo ni afirmando, que éste se subordina a la propia administración), ocupa una parte de las instituciones e instancias que lo conforman, y la acción de esta se ve plasmada en el ejecutivo. En el caso de la política, sucedería lo mismo, integra las diversas manifestaciones de la sociedad que influyen por la acción del propio Estado o viceversa, que por la acción de la sociedad influye en sus formas de organización y control.

Así también, al decir que existe un ejecutivo fuerte es como consecuencia de un debilitamiento del legislativo que ocasiona la subordinación de éste al primero como condición de sumisión y abandono de la representatividad de los derechos legítimos que ha depositado en el la sociedad civil. El fortalecimiento del ejecutivo ocasiona centralización y concentración de atribuciones, las cuales se traducen en acciones de gobierno (administración pública), que no necesariamente pueden implicar y/u obedecer a una estrategia fundamentada o planificada en función de quehacer gubernamental. La administración pública surge de la diferenciación entre Sociedad y Estado y toma una importancia mayor por la necesidad de mediar entre ambas partes.

¹¹ Ibid. pag. 244

3.7 El papel de la administración Pública en el desarrollo económico

Explica Flores de la Peña¹² que los principales problemas económicos que enfrenta un país en vías de desarrollo (subdesarrollado), derivan de la limitada capacidad de sus investigadores para analizar las causas o factores que inciden en la evolución de los modelos económicos adoptados, ya que en la mayoría de los casos éstos resultan de la imitación o comparación de los modelos de países desarrollados, y que al aplicarlos, su implantación no está acorde a las necesidades y realidad de dichos países.

*..... las deficiencias de la ciencia económica no son sino reflejo del atraso y falta de desarrollo de las ciencias sociales como un todo, las cuales no han podido evolucionar con la misma rapidez con que lo hacen las ciencias experimentales.*¹³

Los estudiosos de los modelos económicos no deben de suponer que la realidad económica de un país determinado se presenta y evoluciona de igual manera que en los países desarrollados. En éstos las condiciones son substancialmente distintas. Es frecuente afirmar que gran parte de los factores que inciden en el fracaso de los modelos económicos, resulta de la falta de análisis de tipo científico y fundamentado, de los modelos de desarrollo adoptados. Las investigaciones económicas casi siempre se encuentran a la expectativa por afirmar las causas de los problemas de producción y cambio, y tienden a omitir la desigualdad individual e internacional del ingreso. Gran parte de los investigadores en una primera instancia se olvidan de los factores de origen puramente social como son los de tipo histórico y político, los cuales representan la apreciación de la realidad objetiva y total del país.

¿Qué es, el desarrollo económico?; El desarrollo económico busca el uso óptimo de los factores productivos, mediante el empleo de bienes de capital y de la tecnología moderna, a efecto de obtener dentro de lapsos determinados, un aumento a la calidad de vida en los diversos

¹² Flores de la Peña, Horacio. Teoría y práctica del Desarrollo. Ver bibliografía

¹³ Del. pag. 11

sectores poblacionales principalmente en el popular. Para dicho fin, será necesario esquematizar las formas de aplicación del gasto social, partiendo de cuatro categorías:

- a). Consumo personal;
- b). Inversión privada bruta;
- c). Saldo de la balanza de pagos en cuenta corriente; y,
- d). Gastos de gobierno.

Estos cuatro rubros generan una cantidad de ingresos privados y gubernamentales. Los tres últimos, es decir la inversión privada, el saldo de las exportaciones y el déficit o superávit presupuestal, determinan las presiones inflacionarias, ya que generan ingresos que no se derivan de la producción de bienes y servicios disponibles para el consumo dentro del mismo periodo. Por lo contrario el ingreso que se genera en la producción para el consumo sí genera una cantidad equivalente de bienes y servicios. Un incremento del ingreso privado que resulte del aumento de la producción para el consumo, no ocasionaría tendencias inflacionarias, solo que se presentarían presiones de los consumidores o demandas diferidas.

Es importante mencionar las apreciaciones acerca del ingreso y gasto social, ya que de éstos depende la acción y ejercicio gubernamental. Para la administración pública, su quehacer dentro del desarrollo económico es fundamental siempre y cuando se inicie a partir de un proceso de planeación y con proyecciones de corto, mediano y largo plazo.

El desarrollo económico para la administración pública debe de comprender la valoración e impacto de sus medidas en el aspecto social. Toda inversión presume alcanzar niveles de ocupación e ingreso, a los cuales les corresponde una determinada remuneración, una diversa estructura productiva y de comercio exterior así como una diferente calidad de vida. La administración pública así también debe de establecer las diversas estrategias para la planeación del desarrollo económico y exponerlo ante la política o la "acción gubernamental" a efecto de estar

en posibilidad de evaluar dichas alternativas en función de las necesidades de la sociedad, no perdiendo de vista las prioridades de la mayoría.

Existen políticas gubernamentales en la planeación del desarrollo económico que son incómodas o improcedentes. En este caso la mayoría de la clase empresarial o detentora de los medios de producción, así como banqueros intelectuales y economistas, avalan la aparente estabilidad de una economía sana, motivada por una ignorancia permanente o por la presencia de motivos políticos ocultos que no son aceptados por la mayoría de la población¹⁴.

De estas políticas destacan:

- a). La intervención estatal en la economía;
- b). La política de redistribución del ingreso;
- c). Establecer el interés mayoritario sobre el de las minorías privilegiadas;
- d). La educación popular; y
- e). Una política exterior independiente.

Para el empresario es imprescindible mantener ciertas condiciones de acción gubernamental encaminadas a lograr una política financiera sana en donde el Estado no participe en los sectores de la economía de bienes y servicios y solo lo haga en aquellos sectores de los servicios sociales y promueva aspectos de infraestructura económica que obligadamente favorecerían el desarrollo de sus inversiones.

Es decir, la clase empresarial promueve una política fiscal donde el gravamen de las utilidades sea el mínimo y le permita tener un papel protagónico dentro de las inversiones de mayor demanda por la sociedad, forzando así al Estado a invertir en sectores donde los montos de inversión son mayores e implican un riesgo de respuesta o amortización.

Poca es la actividad empresarial que toma estos riesgos de la economía y el libre mercado

¹⁴ Ibid. pag. 152. Ver bibliografía

ya que en casi la mayor parte del empresariado de los países en vías de desarrollo han crecido de manera espontánea, y sus productos no presentan competencia en calidad y precio, lo que a la larga limita el desarrollo tecnológico y económico de esos países.

La administración pública en el desarrollo económico debe buscar indiscutiblemente un avance económico equilibrado y de mayor participación social, con respuesta a las necesidades de las mayorías y con apego a programas que evalúen su impacto social y sustentable en la economía del país responsable. Su observación permanente a los factores que involucran y delimitan el avance tecnológico, económico y social son pieza fundamental en la planeación estratégica de la acción gubernamental y su quehacer cotidiano.

3.8 La Administración Pública y el Derecho Administrativo.

Con el propósito de comprender cual es el objeto del derecho administrativo dentro del marco de actuación de la función de gobernar por parte del Estado, es necesario revisar en que medios jurídicos se fundamenta su ejecución.

En primer plano habría que establecer:

¿Qué es la función administrativa dentro del propio Estado y cual su objetivo central ?

1.- La función Administrativa o Ejecutiva.

Para Gabino Fraga la función administrativa:

"... se define como la actividad que el Estado realiza por medio del poder Ejecutivo."¹⁵

Esta resulta del análisis aplicado a la función legislativa y jurisdiccional, ya que aquella función que no reúna caracteres de estas dos tendría necesariamente que ser administrativa, concluyendo que tres son las funciones para el Estado.

Por lo anterior inferimos que, al realizar actos de gobierno, como el nombramiento de un -

¹⁵ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, pag. 53

empleado público o la expedición de un reglamento, son actos que realiza el poder ejecutivo y que pueden aparecer como actividades exclusivas encaminadas a la ejecución de la ley.

Según Fraga, la ejecución de la ley no es útil para dar una idea de la función administrativa, ya que es muy amplio el término y puede abarcar todas las funciones del Estado o por el contrario es muy estrecho y no agota la actividad administrativa. Es decir, la ejecución de la ley puede confundirse con la noción de la función administrativa si, por aquella se entiende no solo la ejecución material o concreta de las leyes, sino también la realización de otras tareas en que, o bien se hace uso de autorizaciones que da la propia ley, o de facultades discrecionales que ella otorga.

Según Haunou, la función administrativa tiene como objeto:

*"manejar los asuntos corrientes del público, en lo que atañe a la ejecución de las leyes del derecho público, y a la satisfacción de los intereses generales, haciendo todo esto por medios de policía y por la organización de servicios públicos, en los límites del poder político que ha asumido la empresa de la gestión administrativa".*¹⁶

Para Haunou el fin de la acción administrativa es principalmente la gestión de los diversos asuntos de orden común y ordinario que le presentan los ciudadanos, utilizando principalmente los medios técnicos para la ejecución de dichos actos, mientras que los medios jurídicos pudiesen quedar en segundo lugar. Por tanto, la función o atribución del Estado es la gestión de los asuntos corrientes del público.

Por otra parte, Otto Meyer considera que la función administrativa se entiende como la actividad del Estado encaminada a la realización de sus fines y bajo un orden jurídico.

Para Laband; *"la administración pública es la acción del Estado"*¹⁷ anotación que infiere Fraga ya que se contrapone a la legislación que es la voluntad, y a la jurisdicción, que es el pensa-

16 *Ibid.*, pag. 56. Ver bibliografía

17 *Ibid.*, pag. 58. Ver bibliografía

miento del Estado. El mismo Laband establece que la administración no solamente ejecuta, sino que también esta encargada de proteger a la población y el territorio del Estado así como conservar el bienestar material y moral del pueblo.

Por su parte Deguit, establece que una función administrativa, es de naturaleza jurídica que se distingue de las otras por los diversos efectos de derecho que con sus actos produce. Menciona que:

*"el acto de orden jurídico hecho por un agente público, como consecuencia lógica de la comprobación que ha hecho, que ha habido o no violación del derecho objetivo o ataque a una situación objetiva o a una situación subjetiva."*¹⁸

Para Deguit la importancia de los actos materiales es imprescindible, pero al hacerlo se admite la insuficiencia del concepto exclusivamente jurídico. Con el propósito de ampliar estos conceptos, Jéze, clasifica los actos jurídicos en cuatro categorías:

- a).-El acto creador de situaciones jurídicas generales, es el contenido de la función legislativa;
- b).-Los actos creadores de situaciones jurídicas individuales;
- c).-Los actos administrativos que revisten a un individuo de un status; y,
- d).-Los actos que comprueban una situación jurídica o un hecho con fuerza de verdad legal constituyen la función jurisdiccional.

Podemos concluir que;

- a). Los actos legislativos y administrativos, son actos encaminados a la elaboración y realización del orden jurídico;
- b). Que ese orden jurídico es necesario para que dentro de el se desenvuelva la función administrativa;

¹⁸ *Ibid.*, pág. 50 Ver Bibliografía

- a). Que el Estado realiza una serie de actos materiales que generalmente se consideran actos administrativos;
- b). Que la función administrativa es un acto jurídico y práctico pero, en ese sentido se interpreta más como práctico ya que satisface una necesidad práctica.

Por lo anterior establecemos que la función administrativa es aquella que el Estado realiza bajo una condición u orden jurídico, mediante la ejecución de actos materiales o actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.

Es conveniente observar que la función administrativa es equivalente a lo que conocemos como función ejecutiva, y que es ésta la que se interpreta como actos de gobierno o actos políticos, conceptos que para la aplicación de este estudio establecemos con una misma connotación y de aplicación directa a lo que conocemos como el Poder Ejecutivo. Al mencionar al Ejecutivo, es en función de: Gobierno; Poder Político, define la situación que guarda dentro del Estado, con relación a éste y a los demás poderes en que se divide el ejercicio de la soberanía. Así mismo Ejecutivo como Poder administrativo se entiende como la relación con la ley que ha de aplicar y ejecutar en casos concretos. Los actos que con tal finalidad realiza el poder ejecutivo, son los que constituyen los actos de gobierno

2.- Definición de Derecho Administrativo.

El derecho administrativo lo entiende Hauriou como:

*"La rama del derecho público que regula: 1. La organización de la empresa de la administración pública y de las diversas personas administrativas en las cuales ha encarnado; 2. Los poderes y los derechos que poseen estas personas administrativas para mejorar los servicios públicos; 3. El ejercicio de estos poderes y de estos derechos por la prerrogativa especial, por el procedimiento de acción de oficio y las consecuencias contenciosas que se siguen."*¹⁹

¹⁹ Ibid. pag. 91 Ver bibliografía

Otro punto de vista lo ofrece la escuela realista que define al derecho administrativo como: "El conjunto de reglas relativas a los servicios públicos" ya que le niega personalidad a la administración porque en ella sólo ve individuos iguales a los particulares manejando los servicios públicos, explicando el carácter obligatorio de las decisiones unilaterales de los individuos que concentran en sus manos la fuerza pública por el efecto de las normas que impone la interdependencia social

De estas dos apreciaciones podemos inferir que el derecho administrativo debe de abarcar el régimen de organización y funcionamiento del poder ejecutivo, así como enmarcar y considerar las normas que regulan la actividad de dicho poder que se realiza en forma de función administrativa.

De tal manera que el derecho administrativo regulará:

- a). La estructura y organización del Poder encargado de la función administrativa.
- b). Los medios patrimoniales y financieros que la administración necesita para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación.
- c). El ejercicio de las facultades del poder público debe de realizarse bajo la forma de la función administrativa.
- d). La situación de los particulares con respecto a la administración.

Podemos deducir de la exposición anterior, que las relaciones jurídicas en que interviene la administración con motivo de su organización y funcionamiento están regidas por las normas del derecho administrativo, en tal caso, por normas de derecho público. Y que en la búsqueda de la colaboración voluntaria de particulares, al celebrar contratos y actos se vincula a instituciones de derecho privado. Es decir, se trata de un derecho privado especial para el Estado, que con el

derecho común y el derecho público, forman el conjunto de normas que regulan el funcionamiento de la administración.

Es pertinente dejar asentado las diferencias entre derecho administrativo, derecho constitucional y derecho civil. El derecho constitucional encierra todas las normas que se refieren a la estructura misma del Estado, a la organización y relaciones entre los poderes públicos y a los derechos fundamentales de los individuos en tanto que constituyen una limitación o una obligación positiva para el mismo Estado. En este se da el principio de separación de Poderes, en donde se integran el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. Poderes mediante los cuales la Nación ejerce su soberanía.

Del Derecho Constitucional se derivan dos ramas importantes: la del Derecho Administrativo y la del Derecho Procesal, reguladoras cada una de ellas de la organización y funcionamiento de los poderes Ejecutivo y Judicial. Luego entonces podemos inferir que existen diferencias entre el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo. Para Fraga las leyes que regulan al detalle la organización de las autoridades administrativas, y que forman parte del derecho administrativo, habrán de tomar como base los principios que la Constitución establece al crear al poder ejecutivo, al determinar sus relaciones con los otros poderes del Estado, al precisar la intervención que los Secretarios de Estado y jefes de Departamentos Administrativos tengan en la actuación de aquel poder. Así mismo, las actividades patrimoniales del Estado que originan múltiples relaciones de carácter administrativo, tendrán igualmente que desarrollarse sobre las bases que la Constitución establezca el patrimonio del Estado.

3. El principio de legalidad.

Toda función administrativa que realice el Estado lo hará siempre bajo un orden jurídico. Esta acción se conoce como principio de legalidad, la cual establece que ningún órgano del Estado, puede tomar una decisión individual que no sea conforme una disposición general antes citada. Este principio de legalidad en el sentido formal de la expresión significa que además de ser una ley desde el punto de vista material, la norma bajo la cual se realice el acto individual

debe tener también los caracteres de una ley desde el punto de vista formal, es decir, que debe de ser una disposición expedida por el poder que conforme el régimen constitucional, esté normalmente encargado de la formación de las leyes.

De tal forma que si la función administrativa consiste en la ejecución de actos que determinan situaciones para casos individuales, el principio de la legalidad a que nos hemos referido impone como fuente de derecho administrativo, en primer termino, las normas jurídicas de carácter general

Para Bonnard cuando la ley o el reglamento, previendo para la administración cierta competencia en ocasión de una relación de derecho con un particular, dejan a la administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse y en qué momento debe obrar, como debe obrar y que contenido va a dar a su actuación.

"El poder discrecional consiste pues, en la libre apreciación dejada a la administración para decidir lo que es oportuno hacer o no hacer..."⁴⁰

Este concepto o facultad distingue del poder arbitrario, pues mientras éste representa la voluntad personal del titular de un órgano administrativo, que obra impulsado por pasiones caprichos o preferencias, aquélla, aunque constituye la esfera libre de la actuación de una autoridad, tiene un origen legítimo, como lo es la autonzación legislativa y un limite, que en el caso extremo en que no esté señalado en la misma ley o implícito en el sistema que ésta adopta, existe siempre en el interés general que constituye la única finalidad que pueden perseguir las autoridades administrativas.

Es decir toda orden aplicada o dictada de manera arbitrana carece de fundamento legal, ya que no se apega a la legislación correspondiente, por lo contrario, la orden dictada en uso de la facultad discrecional podrá satisfacer los requisitos que marca el:

Artículo 16o. Constitucional:

⁴⁰ Bon. pág. 101

*"Nadie puede ser molestado en persona familia domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."*²¹

Concluyendo este apartado podemos definir que la ley es la base o fundamento que posibilita la acción de la administración pública y que su observación permite la realización de los actos de gobierno que posibilitan al Estado mantener el desarrollo y objeto social en los intereses colectivos.

4. Organos de la Administración.

Dentro del contexto del derecho administrativo la definición de administración pública adquiere una dimensión especial a la que reflejan sus principales investigadores y estudiosos dedicados a su revisión. Esta materia de administración pública se define como: "el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales".²²

Así también destaca que dicha materia es una parte fundamental del poder donde se deposita la soberanía, es decir el Poder Ejecutivo. La administración pública carece de una personalidad propia, ya que constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado.

Para el estudio de la administración pública es preciso recapacitar sobre los siguientes aspectos:

- a). ¿Cuales son los elementos que integran la organización administrativa;
- b). Como se coordinan esos elementos para dar una estructura unitaria a la administración pública;?

²¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ver bibliografía

²² Frajo, Chabon. Derecho Administrativo pag 120. Ver bibliografía

c). ¿Que otros elementos fuera de los que integran la administración, colaboran con el Estado en la realización de la función administrativa?

El órgano constituye una unidad abstracta de carácter permanente, a pesar de los cambios que haya en los individuos que son titulares de él. Los órganos no constituyen por si mismos una personalidad jurídica solo representan una parte de esa personalidad jurídica del Estado. Donati considera que: "Si se ha negado a los órganos una personalidad jurídica propia , y si no son sino zonas de la persona del Estado, es natural que entre el Estado y cada uno de sus órganos no pueda existir ninguna relación jurídica, porque no se puede concebir relación alguna entre el todo y una de sus partes."²³ Es decir que los órganos no tiene derechos propios y que carecen de personalidad, pero esto no es impedimento para que el derecho objetivo regule su actuación al interior de lo que conocemos como la organización administrativa.

Hemos citado brevemente el origen y concepto jurídico de los órganos en la administración pública ya que en el desarrollo de nuestro proyecto es necesario conocer la situación que guardan ante el Estado, como este los considera en su actitud jurídica y su interrelación en el desarrollo de las acciones gubernamentales. Los órganos finalmente los ubicamos como unidades entre las que se divide la competencia que le corresponde en materia administrativa.

Los órganos de la Administración pueden ubicarse como aquellos de carácter de "autoridad" y los que apoyan a estos denominados como "auxiliares". Cuando un órgano esta investido de facultades de decisión y ejecución , se clasifica como un órgano de autoridad. Por otra parte, cuando a un órgano se le asignan facultades para auxiliar a las autoridades y para preparar los elementos necesarios a fin de que éstas puedan tomar sus resoluciones, entonces se tiene el concepto de órganos auxiliares.

Para garantizar el cumplimiento de un acto, no necesariamente puede ni debe ser compe -

²³ Rod pag. 121 Ver bibliografía

tencia de un solo órgano, sino que se involucra la participación de otro o varios a la vez, lo cual propicia una división de competencia que debe obedecer a tres criterios básicos: de territorio; por razón de materia; y por razón de grado.

El primero obedece a las facultades conferidas a los órganos en razón del espacio dentro del cual pueden ejercitarla. La segunda, la competencia por materia deriva de la atribución a órganos que tienen la misma competencia territorial, de funciones administrativas respecto a los distintos asuntos que son objeto de la administración, y, en donde la Ley Orgánica de la Administración Pública distribuye los asuntos administrativos encomendados al Ejecutivo Federal entre las diversas Secretarías; y finalmente, la competencia por razón de grado tiene lugar separando los actos que respecto de un mismo asunto pueden realizarse por los órganos administrativos colocados en diversos niveles. Así pues establecemos que la administración pública tiene como brazo ejecutor a los "órganos", los cuales son el instrumento mediante el cual se concreta la función administrativa.

capítulo IV

Metodología básica para el desarrollo de la investigación

El propósito fundamental de crear un guía metodológica, obedece a la necesidad de presentar de forma ordenada y secuenciada los diferentes aspectos de investigación que fundamentan la toma de decisiones. Conceptos que inician en la investigación documental, la recopilación de acervos históricos, la apreciación directa de la evolución de acciones, así como la aplicación de técnicas de desarrollo administrativo y organizacional, determinantes para fundamentar una acción, estrategia, política o cambio adoptado por la administración pública.

Un punto de inicio importante para toda investigación, se origina al definir y delimitar el marco de actuación y alcance de los objetivos planteados, nos referimos al marco metodológico o conceptual. Este presenta diversas facetas o estrategias, que van desde el origen histórico de la propuesta hasta la bases para su integración e implantación. Es decir, el desglose de los principales conceptos que persigue todo proyecto que pretenda examinar y/o analizar las causas que originan y fundamentan la creación, reestructuración o desincorporación de una entidad o dependencia de la Administración Pública Federal.

Este propósito conduce a revisar los elementos de orden histórico, jurídico, político, técnico y administrativo que forman parte e inciden en la integración del proyecto de investigación. Es pertinente asentar que esta investigación se aboca al estudio de entidades y dependencias que integran al gobierno federal, por lo que trataremos de especificar elementos y conceptos relacionados a la competencia del sector público.

La metodología persigue los siguientes objetivos:

4.1 Objetivo General.

Definir y establecer instrumentos técnicos normativos que permitan el análisis de los factores económico, jurídico y administrativo, así como las repercusiones e impacto social de todo

proyecto de investigación enfocado a la creación, reestructuración y/o desincorporación de una entidad o dependencia del gobierno federal.

4.2 Objetivos Específicos.

- **Evaluar los aspectos socio-políticos que originan y sustentan la creación, reestructuración o desincorporación de una entidad o dependencia de la Administración Pública Federal**
- **Recabar la información que permita conocer y evaluar la base legal o jurídica que fundamenta la creación, constitución, reestructuración o desincorporación de la dependencia o entidad.**
- **Detectar, concentrar y evaluar, los documentos técnico-normativos que emite o dictamina el gobierno federal a través del cual se instrumenta la aplicación, desarrollo y ejecución de las estrategias encaminadas a la creación, reestructuración o desincorporación de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.**
- **Definir los lineamientos técnico-administrativos y de desarrollo organizacional que permitan la instrumentación y desarrollo del proyecto.**
- **Determinar la viabilidad financiera del proyecto mediante el análisis de origen y destino de los recursos económicos destinados para su desarrollo y aplicación.**
- **Establecer las bases técnicas control y supervisión que permitan la observación y evaluación permanente de la ejecución y desarrollo del proyecto así como la instrumentación y aplicación de modelos correctivos.**

4.2 Marco de referencia

Es importante destacar que la apreciación de lo que consideramos como aparato gubernamental, es decir las instituciones y organismos que forman la administración pública

federal, representan la parte medular de este análisis, ya que en la ubicación de tiempo y espacio se enmarcan fenómenos sociales y necesidades políticas y aspectos económicos que intervienen en la toma de decisiones. Así se infiere que: la burocracia es igual a gobierno central, el cual considera a entidades y dependencias tanto de la Administración Pública Centralizada y Descentralizada.

La estructura y funcionamiento del gobierno casi siempre son influidos por el medio ambiente que los rodea, es decir por situaciones políticas que definen y mantienen ese gobierno, así como por las relaciones sociales de las cuales forman parte. Estas dos vertientes están fundamentadas y reguladas por un orden jurídico, que se encuentra apoyada por el derecho público, el cual toma diversas especialidades entre las que destacan: la del derecho constitucional y la del derecho administrativo, entre los más significativos.

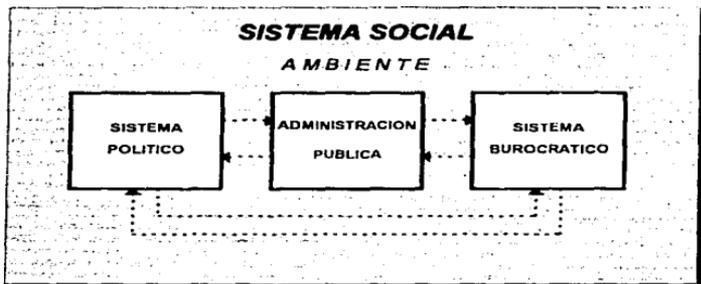
Toda burocracia es parte representativa de un sistema político, por lo tanto desempeña funciones políticas y administrativas en el gobierno donde se ve involucrada. Así pues, al ejecutar una serie de acciones de orden económico o cultural es previsible que surjan diferencias que alteren las relaciones y medio ambiente donde se desenvuelven, desencadenando efectos en las decisiones gubernamentales que a su vez modifican las relaciones sociales que conlleva el Estado. Para lograr este propósito, es necesario contar con un aparato administrativo llamado también aparato gubernamental, el cual en el desempeño de sus funciones internas y externas, entrara en conflicto con los representantes y dirigentes del sistema político en el que se ve inmerso, y dentro de la sociedad en la que se desenvuelve

Es decir, todo sistema gubernamental conlleva una problemática propia y particular, ocasionada: por la forma en que se distribuyen sus funciones entre las partes estructuradas del sistema político, particularmente el (los) órgano (s) representativo (s), el titular del ejecutivo, el gabinete (ministros). , y los partidos, todos los cuales manejan sus capacidades de manera diferente.¹

¹ Lombrera A.F. Como reformar la administración pública. Ver Bibliografía

Si la parte que propone y presenta una iniciativa (sociedad civil y/o partido político) esta de acuerdo con aquella parte normativa, (legislativo y/o Congreso) al autorizar una ley, esto no indica el éxito de tal iniciativa, ya que en su forma de aplicación y atención las demandas no necesariamente se resolverán como esperan los primeros, en virtud de que existen diferencias en el modo, la acción y/o capacidad de ejecución, ocasionando que algunas partes del sistema político quieran cambiar la estructura o sistema en el cual se ejecutan y realizan las funciones. O en caso contrario, si el sistema político promueve un cambio o considera que su estructura no es la adecuada, serán ellos mismos los que veten o descalifiquen cualquier iniciativa encaminada al cambio o modificación del aparato gubernamental.

Los grupos políticos están vinculados a la maquinaria gubernamental a través de insumos (apoyo y demandas), de ciertos procesos de conversión y con resultados que afectan a grupos en su conjunto y/o de manera particular. Estas demandas se introducen al sistema político, algunas veces directamente a la maquinaria gubernamental u otras, a través de vinculaciones con grupos de interés y que constituyen el proceso mediante el cual individuos y gremios generan peticiones a los responsables de la toma de decisiones.



CUADRO No. 1

Es importante destacar, que este mecanismo de "participación" y/o promoción de una reforma del aparato administrativo casi siempre obedece a iniciativas de grupos internos o externos involucrados en el sistema político o burocrático y que representan un papel fundamental en la ponderación y/o atención de sus intereses, por lo que al introducir alguna propuesta de reforma administrativa o jurídica se facilita su viabilidad de aceptación o integración.

4.3 Origen de la propuesta.

Toda iniciativa para la creación, reestructuración o desincorporación de una entidad o dependencia de la Administración Pública Federal, responderá necesariamente a demandas que encuentran sus orígenes en intereses colectivos; a iniciativa de instituciones públicas normativas que, en atención a las atribuciones conferidas, propongan en materia de planeación financiera o desarrollo administrativo, acciones encaminadas a mejorar y optimizar la acción gubernamental y tendrá su origen en el Congreso Legislativo o en Poder Ejecutivo, previa autorización del primero, siempre que exista un estudio previo soportado por la Comisión competente en la materia.

Es decir, las acciones gubernamentales se fundamentan (considerando que existe un poder legislativo con carácter propositivo y con autonomía de análisis) en el interés de los principales núcleos de la población o los sectores representativos de la sociedad, que de alguna forma u otra ejercen un mecanismo de presión llámese de tipo cultural, económico, religioso, de participación comunitaria, etc. el cual está encaminado a la cobertura de los intereses colectivos de un núcleo social determinado.

La administración pública es ciencia, materia dinámica y de cambio constante, en virtud de que su acción se enmarca dentro de las posibilidades y actividades del sistema político así como en las del aparato burocrático en donde se desenvuelve, esta situación conlleva una serie de transformaciones internas que repercuten política y socialmente en la integración y aplicación de las acciones de gobierno

La realización de acciones de gobierno pueden ser divididas en intrínsecas y extrínsecas, es decir las primeras obedecen a los actos que realiza en función de las atribuciones o mandatos

que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás leyes que enmarcan su actuación. Las segundas resultan de la demanda pública, del quehacer cotidiano y que por alguna circunstancia no se encuentra tipificada o establecida dentro de las disposiciones legales aplicadas. Es decir, las acciones de gobierno no necesariamente se producen por la ejecución estricta de sus atribuciones, ya que en su aplicación pueden aparecer elementos y consideraciones no contempladas en las disposiciones legales aplicables en la materia y esto obliga a la incorporación de medidas no totalmente estipuladas tanto de tipo económico, político o social.

Así pues, el origen de las propuestas para la creación, reestructuración o desincorporación de una dependencia o empresa pública, estará sujeta en primera instancia a las directrices que establecen las normas jurídicas vigentes en la materia; a los planes de desarrollo global que enmarquen los gobiernos federal o estatal; a programas internos que instrumenta una entidad o dependencia los cuales se orienten a la optimización y aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros; a iniciativa de los diversos sectores que por su condición de albergar y representar las necesidades e intereses colectivos de la sociedad, conlleve la realización de proyectos de beneficio social e interés público; a iniciativa y propuesta de los diversas comisiones que integran el poder legislativo; como respuesta a las condiciones extraordinarias ocasionadas por una situación de desastre natural o demanda social, siempre y cuando observe el usufructo colectivo y la utilidad social; y, a aquellas que albergan en su intencionalidad y repercusión histórica el desarrollo de estrategias encaminadas a lograr mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos, mayor eficacia en los sistemas de justicia social que proporciona el Estado, así como la preservación de los valores que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4.4 Fundamento o Base Jurídica

Las bases de actuación y operación de la administración pública federal se encuentran en lo que antiguamente conocíamos como "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado", que sirve de antecedente para la creación e implantación de la actual "Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal", la cual busca primordialmente, el ordenamiento jurídico para articular y organizar las acciones de gobierno que realiza el Estado.

La Administración Pública Mexicana se divide para su estudio y organización en dos partes:

- a). En la administración pública centralizada ubicamos a la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.
- b). En la administración pública paraestatal se identifican los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

Antes de realizar cualquier proyecto de investigación enfocado a la administración pública, es necesario estudiar y considerar fundamentos jurídicos relacionados al derecho administrativo que ubican al investigador en su objeto de estudio e identificar precisamente la ubicación y rango de la entidad y/o dependencia.

Jacinto Faya Viesca⁷ realiza un primer acercamiento a la materia describiendo conceptos que van desde; la concepción del Estado; la personalidad del Estado; la integración jurídica de la Federación; la definición de administración pública; la legalidad de la administración pública; las facultades del Poder Ejecutivo Federal; la composición de la administración Pública; así sucesivamente hasta llegar al marco jurídico del federalismo en México.

Además, menciona treinta conceptos relacionados con el tema, de los cuales se mencionan aquellos que se consideran los más significativos para el objeto de esta metodología:

Del marco jurídico de la administración pública:

⁷ Faya, Viesca Jacinto. Administración Pública Federal. La nueva estructura, Ver bibliografía.

*"La administración pública actúa en un marco estricto de facultades expresas y limitadas por las distintas leyes y reglamentos que la estructuran y regulan. La ley Orgánica de la Administración Pública Federal, constituye el ordenamiento jurídico con que se estructura a la administración pública federal"*³.

"Composición de la Administración Pública:

*Para Serra Rojas, [La administración pública es una entidad constituida por órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para satisfacción de las necesidades generales de una nación]."*⁴

"Elementos de la Administración Pública:

Serra Rojas, considera importante destacar la obra del profesor Escoubé, que define los elementos de que dispone la administración para lograr su finalidad, diciendo que estos elementos son de cuatro clases:

*a) estructuras, b) procedimientos c) de material d) de personas"*⁶

- a).-Estructuras: La administración pública es un conjunto de estructuras, ya que integra a numerosas dependencias, las cuales son las responsables de la realización de las tareas públicas. Así pues, encontramos que la estructura de una dependencia, jerárquicamente está integrada por: Secretario, Subsecretario, Dirección General, Direcciones de Área, etc. los cuales obedecen a una división o especialidad del trabajo.
- b).-Procedimientos: Los procedimientos administrativos son las normas jurídicas que regulan las actividades administrativas.

3 Ibid. pag. 29

4 Ibid. Pag. 30

5 Ibid. pag. 32

c).-De material; Podemos entender que se refiere a los instrumentos mecánicos y electrónicos de los que se vale la administración para la realización de sus funciones, y que están enfocados a la simplificación y optimización de las tareas gubernamentales.

d).-Personas; Esta materia comprende los recursos humanos, los cuales se consideran pieza fundamental en la realización de actividades de la administración pública, ésta prevalecerá por encima de las tres anteriormente descritas.

Las empresas públicas y el derecho administrativo.

... Son aquellas en donde el Estado participa en actividades lucrativas o de beneficio social. Se encuentran constituidas, casi en su totalidad, bajo un régimen jurídico de naturaleza privada, o en otro caso bajo un régimen mixto. ...

...⁶

Aquí habría que agregar la existencia de un marco específico para las empresas públicas, el cual se fundamenta en la iniciativa surgida durante el sexenio 1976-1982, creando la "Ley para el control, por parte del gobierno federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Esta más tarde es sustituida por la "Ley Federal de las Entidades Paraestatales" de fecha 14 de Mayo de 1986:

La centralización administrativa.

... La centralización administrativa consiste en que siempre hay poderes últimos de decisión. Estos poderes, de una serie de poderes inferiores o intermedios para decidir, se encuentran localizados en un número muy reducido de órganos, que son los únicos que pueden dictar resoluciones técnicas, administrativas y legales.⁷

6. Ibid. pag. 38
7. Ibid. pag. 44

La centralización administrativa es una actividad arraigada a nuestra idiosincrasia y formas de gobierno, heredadas principalmente por las formas de gobierno de la Corona Española. Consiste básicamente en la toma de decisiones por el puesto o servidor público considerado como el último eslabón de autoridad de la estructura administrativa. Es decir, la centralización administrativa se estructura para que el aparato administrativo restrinja y promueva la toma de decisiones, sólo en una parte de los servidores públicos involucrados en el procedimiento cuestión.

Para Gabino Fraga, la relaciones de jerarquía conllevan una serie de poderes de los órganos superiores sobre los inferiores, estableciendo una lista de poderes que son asignados a los titulares de los órganos jerarquizados, y otros a los actos que realizan, así pues tenemos:

- a). Poder de nombramiento;
- b). Poder de mando;
- c). Poder de vigilancia;
- d). Poder disciplinario;
- e). Poder de revisión;
- f). Poder para la resolución de conflictos de competencia.

La jerarquía administrativa es el elemento primordial de la centralización ya que precisa el grado de subordinación y de autoridad a los que se encuentran sometidos los órganos y funcionarios públicos. En la centralización, las autoridades administrativas tienen poder jurídico administrativo y técnico. Los órganos superiores son los que asumen el control y los que consecuentemente pueden decidir sobre aspectos de orden técnico y en materia de organización.

Algunos autores observan en la centralización actitudes positivas, entre las que podemos mencionar, el control total sobre la toma de decisiones; la supervisión directa del presupuesto y gasto financiero; la administración directa de los recursos humanos y materiales; entre las más representativas.

'La descentralización administrativa.'

En este rubro identificamos a los órganos descentralizados o entidades paraestatales con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Estos órganos presentan modalidades de las que no gozan los órganos centrales, como por ejemplo: autonomía para la captación y erogación del gasto; la incorporación y aplicación de tecnología para la optimización de sus atribuciones; que se encuentran subordinados a un órgano de gobierno o consejo de administración (cuerpo colegiado), el cual está representado por diversas áreas responsables de sus actividades.

*Para Serra Rojas: 'la descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.'*⁶

Los elementos anteriormente expuestos, representan antecedentes jurídicos acerca del origen de la administración pública así como la relación que guarda ésta con las diversas ramas del derecho y que inciden en su aplicación y ejecución.

Es necesario tener presente estos elementos al inicio de nuestra investigación, ya que nos ubica jurídicamente en el origen; nivel de competencia; interrelación funcional; ubicación estructural interna y dentro del aparato gubernamental.

Sin embargo, existe un cúmulo de información de carácter histórica y jurídica que nutre los diversos aspectos de la investigación y que no necesariamente se integra a las ramas del Derecho Administrativo, las cuales paulatinamente han incorporado a su estudio, factores que inciden directamente en la instrumentación y ejecución de proyectos en administración pública, es decir, existe información informal la cual no está contemplada como materia de estudio, pero que repre-

⁶ Roldán, pag. 46

senta factores sociales y políticos que al no considerarse, pueden aparecer en resultados negativos que trascienden como medidas arbitrarias e improcedentes que al implantarse propician un detrimento de las acciones propias de la acción gubernamental.

Una vez asentado lo anterior, se expone de manera genérica cuales son los conceptos jurídicos a revisar en el análisis del fundamento o base jurídica. Las dependencias y entidades que integran la administración pública aparecen con un fundamento legal, mismo que representa una serie de estatutos o enunciados que van desde una Ley hasta un acuerdo administrativo.

Es necesario nombrar estas formas jurídicas, ya que de ellas se desprenden una serie de atribuciones y/u objetivos que enmarcan los propósitos y acciones de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Dichos conceptos son:

I.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II.- Ley.

Es el precepto dictado por la suprema autoridad, en que se manda o prohíbe una cosa en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados. Así también se define como la regla y norma constante e invariable de las cosas, nacida de la causa primera o de sus propias cualidades y condiciones. La ley es un acto legislativo, es decir esta expedida por el Congreso.

Para citar un ejemplo mencionaremos la: "Ley de Planeación"; "Ley General de Bienes Nacionales"; "Ley General del Timbre", etc.

La ley según su origen y destino tiene aplicaciones diversas, diferenciándose en ley federal o ley estatal. La ley federal es aquella destinada a aplicarse en todos los ámbitos del territorio de la república mexicana y su observancia es obligatoria, como por ejemplo, "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".

"La ley Estatal es aquella destinada a aplicarse en el territorio donde se emite, su observancia y aplicación se circunscribe a los límites territoriales de dicho Estado". Por ejemplo, "Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero."

III.- Reglamento.

Se define como el conjunto ordenado de reglas y conceptos expedido por autoridad competente para la ejecución de una ley o para el régimen interior de una corporación o dependencia. El reglamento es un acto administrativo, es decir lo expide el poder Ejecutivo. El requisito para su validez es el refrendo y su publicación en el Diario Oficial. Existen dos categorías de reglamento:

- a). El reglamento a particulares, que son los que regulan el régimen interno de ciertas corporaciones o que son destinados para regular actividades o relaciones estrictamente entre particulares. Por exponer un ejemplo, citaremos los reglamentos de beneficencia, mercantiles, de asociaciones, etc.
- b). El reglamento de autoridad o administrativo, puede abarcar diversas especies como son: El reglamento interior de los órganos del Estado, son los que regulan la actividad interna de las Secretarías de Estado, de las entidades y de las unidades administrativas que de ellas dependen.

Los reglamentos interiores de las Secretarías de Estado, son expedidos por el Presidente de la República. Le corresponde a cada dependencia, elaborar el proyecto en cuestión, así lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El reglamento administrativo que es elaborado por el órgano público competente, que tiene a su cargo la ejecución o el cumplimiento de la ley que se va reglamentar. La finalidad de este reglamento es facilitar la aplicación de la ley, detallándola. Tendrán vida y sentido de derecho en tanto se derivan una norma legal a la que reglamenten en la esfera administrativa.

Para exponer un ejemplo citaremos: "Reglamento de la ley federal de las entidades paraestatales"; "Reglamento de la ley del presupuesto, contabilidad y gasto público federal"; "Reglamento de la ley de información estadística y geografía."

IV.- Decretos.

El decreto es una decisión de un órgano del Estado que crea situaciones jurídicas concretas o individuales y que requieren de cierta formalidad (ser publicados para su conocimiento), a efecto de que sea conocido por aquellos a quienes va dirigido. En derecho público existen tres tipos de decreto:

- a). **Legislativo.** Son actos que derivan del Poder Legislativo y deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación.
- b). **Administrativos o del Ejecutivo.** Su base institucional se precisa en el artículo 89 fracción 1, y establece las facultades del Presidente para ejecutar las leyes, y
- c). **Judiciales.** Son las resoluciones dictadas por los tribunales.

Para exponer un ejemplo citaremos: "Decreto por el que se crea el centro nacional de prevención de desastres con el carácter de órgano administrativo desconcentrado jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Gobernación.

V.- Acuerdos.

El acuerdo, para el derecho administrativo, es la decisión de un órgano superior en asuntos de su competencia que se hace al interior, y por escrito. Este no reviste una determinada forma, y también significa una reunión de funcionarios de diversas jerarquías para tratar asuntos de su competencia que el supervisor resuelve medidas que se deben tomar en casos concretos. Para exponer un ejemplo citaremos al: "Acuerdo por el que se fijan los criterios para la aplicación de la Ley de Responsabilidades en lo referente a familiares de servidores públicos."

Existen otros documentos de uso poco frecuente por las dependencias del gobierno federal, pero que son motivo de investigación y análisis para las estructuras administrativas. Dichos documentos se refieren a aquellos que se otorgan a particulares para la explotación de algún recurso o para el otorgamiento de algún tipo de servicio público, nos referimos a los:

VI.- Permisos, licencias y autorizaciones.

El permiso, es el acto administrativo por el cual la administración pública permite que el particular realice una actividad, pues preexiste un derecho, por lo tanto no se trata de un privilegio. La licencia, es el medio de control sobre el ejercicio de determinadas actividades desempeñadas por los gobernados, quienes al cumplir con los requisitos exigidos pueden desarrollar dichas actividades, y que la propia administración pública les reconoce el derecho de ejercicio. La autorización es un acto esencialmente unilateral, emitido por la autoridad, por medio del cual el particular podrá ejercer una actividad para la que esta previamente legitimado. El interesado tiene un derecho preexistente que se supedita a que se cubran requisitos, condiciones o circunstancias que la autoridad valorara.

Los tres conceptos anteriormente citados en el fondo son sinónimos, por llamarle de alguna manera, ya que varían solo en cuestiones específicas o de grado, que a veces se les confunde, principalmente con la concesión. Es pertinente asentar las diferencias que existen con la concesión:

- a) No existe un derecho preestablecido.
- b) Se exige capacidad financiera y técnica del solicitante; garantía en el procedimiento para otorgarla; son usuarios; rigen los principios de rescate y reversión.
- c) Se da la oposición a terceros, se publica en el Diario Oficial de la Federación. La autoridad no tiene obligación de otorgarla, cumplidos los requisitos, ya que es un acto administrativo discrecional.

Podemos resumir que, el permiso, la licencia o autorización, es el acto administrativo por medio del cual se otorga a un órgano de la administración o, a un particular, la facultad o derecho para realizar una actividad, conducta o para hacer alguna cosa.

Puede constituir también el documento formal por escrito donde se hace constar el acto administrativo, por ejemplo, la licencia de manejar, el permiso de importación y otros.

La licencia y permiso también pueden entenderse dentro de la relación de trabajo, como el acto por el cual el superior jerárquico, permiten a los inferiores ausentarse de sus labores por periodos determinados con o sin goce de sueldo.

VII.- Organos Desconcentrados.

Son aquellos entes públicos que dependen jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica y funcional. Forman parte de los órganos centralizados por lo que no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio. Su base Constitucional la determina el Artículo 90o. y su base legal el Artículo 17o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

VIII.- Organos Descentralizados.

Son organismos descentralizados las entidades creadas por la Ley del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. Gozan de autonomía jerárquica respecto del órgano central; y existe un control por parte del Estado sobre su actuación. Su base Constitucional la determina el Artículo 90o. y su base legal el Artículo 45o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

IX.- Empresas de Participación Estatal.

Es la empresa de Estado, cuyo objeto es la producción de bienes y la prestación de servicios. La empresa pública, abarca una finalidad mas amplia, que es atender el interés general o las necesidades colectivas, con independencia de la utilidad pecuniaria. Entre sus características más importantes encontramos: Goza de personalidad jurídica distinta a la del Estado, Cuenta con patrimonio propio; El Estado le proporciona la totalidad o una parte de sus recursos económicos; No mantiene una relación jerárquica directa con el Poder Ejecutivo. Se ejerce un control o tutela

sobre sus actividades a nivel central; Su finalidad es satisfacer necesidades colectivas y la no obtención de lucro.

X.- Fideicomiso Público.

Es aquel que establece la Administración Pública Federal, el cual se estructura de forma análoga a los organismos públicos descentralizados o a las Empresas de Participación Estatal mayoritaria y cuyo fin es auxiliar al Ejecutivo Federal, mediante la realización de actividades consideradas prioritarias para el país. El Fideicomiso Público tiene seis elementos principales:

1. Fideicomitente
2. Patrimonio Fiduciario;
3. El fiduciario;
4. Objeto;
5. Fines del Fideicomiso;
6. Duración.

Su regulación legal la determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la Ley de Instituciones de Crédito, y la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

XI.- Coordinación Sectorial.

Es aquella estrategia diseñada por la Reforma Administrativa para el control de las Entidades que forman el Sector Paraestatal.

Se establece en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la facultad del Ejecutivo para agrupar por sectores a esas entidades con el fin de lograr:

- a). Mejor coordinación entre las áreas;
- b). Un responsable de varias instituciones ante el Ejecutivo Federal;

- c). Sistematización de las actividades, agrupándolas por materia;
- d). Una política definida;
- e). Racionalización del gasto interno;
- f). Control operativo y programático destinado al incremento de la productividad de las entidades y dependencias.

XII.- Desincorporación de Entidades Paraestatales.

Es el acto jurídico-administrativo encaminado a la disolución, liquidación, extinción, fusión o transferencia a los Estados. Para tal caso el Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales establece las bases para el desarrollo de dichos procesos a través de su Institución coordinadora y la normatividad que emita en la materia la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

4.5 Antecedentes Político Administrativos.

La administración pública experimenta demandas políticas permanentes en el medio donde se desenvuelve, particularmente en aquellos países considerados en vías de desarrollo. Esta situación se traduce en una serie de peticiones hacia los organismos institucionales y privados, responsables de la toma de decisiones, que se ven reflejadas en acciones de gobierno las cuales repercuten principalmente en la cantidad y calidad de la demanda de servicios gubernamentales, así como en el incremento de los satisfactores de la calidad de vida. Estos elementos representan para el gobierno de cualquier país, un estímulo para la promoción del desarrollo y de sus relaciones sociales.

Así entonces, inferimos que toda propuesta para la creación, reestructuración o extinción de un órgano administrativo, dependencia o institución gubernamental, considera una serie de situaciones político-administrativas que resultan de la aplicación de acciones de gobierno.

Estas consideraciones para la modificación de la administración pública, obedecen casi siempre a "crisis" del sistema gubernamental, las cuales propician una inercia de reformas en su

aparato burocrático, que no necesariamente permiten una estabilidad política, e impiden cambios o modificaciones de fondo. Un gobierno en "crisis" se ve obligado a realizar una reorganización o reforma de su sistema burocrático en función de que se susciten acontecimientos de orden político-social, y que estos repercutan en la actividad administrativa.

Para Leemans⁷ existen cinco hechos fundamentales por analizar:

- a).-La toma del poder a través de revoluciones o de alguna otra manera, por grupos políticos que difieren de manera importante de sus antecesores en el ejercicio del poder;
- b).-Desarrollos revolucionarios inspirados en una profunda insatisfacción con la operación de la maquinaria gubernamental, incluyendo la burocracia;
- c).-Desarrollos graves en el medio ambiente tales como la guerra, depresiones económicas, demandas importantes que cuentan con gran apoyo político;
- d).-La necesidad de reducciones drásticas en el gasto gubernamental constituyen tradicionalmente una causa mayor de reorganización de la administración pública;
- e).-La mala administración que a pesar de no afectar de manera clara la relación con el medio ambiente se percibe como turbulencia excesiva por parte de los grupos dentro de la maquinaria gubernamental.

Estas situaciones propician tensión interna entre las áreas que integran la estructura gubernamental, que al accionar propician fricciones que pueden tener efectos positivos en el desarrollo de la organización, y conducir a su innovación

A los conceptos que establece Leemans, podemos agregar:

⁷ A. F. Leemans, pag. 28. Cómo reformar la administración pública. Ver Bibliografía

- a). La constante improvisación de los gobiernos estatal y federal en la adaptación de políticas no consensadas o de poca trascendencia económica y social, ocasionando la subutilización de los recursos y el dispendio económico.
- b). La actitud de los grupos políticos de y en el poder, por no respetar un orden establecido y propiciar la arbitrariedad administrativa y financiera en la aplicación de sus intereses particulares.
- c). La falta de planeación y diseño de estrategias para la utilización de recursos en la aplicación de proyectos globales de desarrollo.
- d). La incapacidad de negociación de las diferentes instancias de gobierno con los diversos grupos internacionales que ejercen presión política y/o de tipo económico, para la expansión de su capital o intereses particulares (en algunos casos obedecen no sólo a un interés económico sino que encierran estrategias de tipo político, tendiente a la modificación de los sistemas de gobierno adoptados por los países donde aparecen).
- e). A la interpretación simplista y/o trivial de algunos ejecutivos privados y/o servidores públicos participantes en la toma de decisiones y responsables de integrar los programas de desarrollo que establece el gobierno federal.
- f). A la falta de un órgano administrativo que restrinja y sancione (de acuerdo a previo análisis, fundamentado y aprobado) las iniciativas que promocionan la creación, reestructuración o desincorporación de un órgano administrativo, entidad y/o dependencia pública.

Hemos anotado los principales factores políticos a considerar en la integración de nuestra propuesta, siendo necesario mencionar factores históricos y de administración que prevalecen un

la presentación del proyecto. Así pues, se explica lo que para esta investigación se refiere o describe como antecedentes administrativos. Es aquella información que nos permite conocer la historia y el desarrollo del comportamiento organizacional que experimenta toda dependencia u órgano público durante su gestión gubernamental.

Es decir, debemos abundar sobre los orígenes que propiciaron y dieron cauce a la formación e integración del órgano en cuestión, sus antecedentes en otras dependencias, el marco organizacional del cual emergen sus atribuciones, objetivos y funciones, así como la cantidad y calidad de los recursos humanos, financieros y materiales; se investigará acerca de las políticas, planes, estructuras y procedimientos que posibilitan su operación y principalmente su interrelación con otras dependencias del gobierno federal.

En el caso de presentarse una propuesta para la creación o extinción de una dependencia o entidad pública será necesario revisar las repercusiones e impacto que ocasionaría dentro del contexto y/o sector de social de producción donde se pretende su integración.

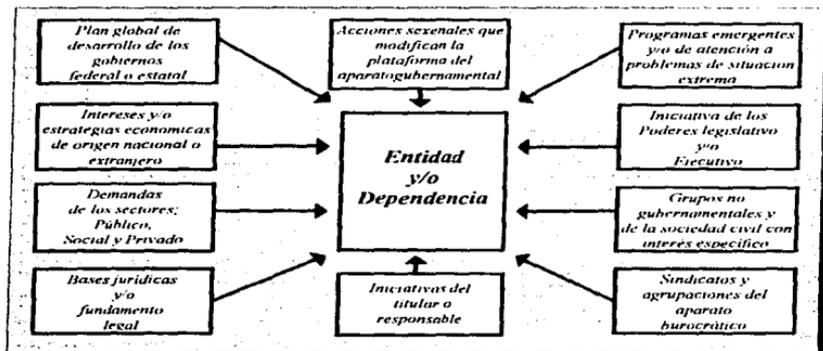
Los antecedentes administrativos conducen al conocimiento del comportamiento organizacional a partir de dos diferentes enfoques:

- I. La macroadministración, que corresponde al estudio de los aspectos genéricos de las dependencias y entidades, la interrelación funcional, así como su ubicación funcional y estratégica dentro del sistema que adopte la administración pública donde se encuentran inmersas.
- II. La microadministración, que conduce al conocimiento de los aspectos de operación interna, propios de su acción cotidiana y en cumplimiento a las actividades que realiza una dependencia o entidad del gobierno federal en el alcance de sus objetivos sustantivos, es decir el contexto funcional que norma y delimita sus actividades.

El estudio de la historia política-administrativa es elemento fundamental de la investigación, ya que permite conocer y evaluar aquellas reformas al aparato gubernamental que

fueron aplicadas de manera improvisada, dando respuesta a necesidades urgentes o inmediatas, y que pueden representar en dado caso elemento indispensable para atender situaciones de "crisis", pero que finalmente, aparecen como respuestas inadecuadas a la debilidad fundamental del sistema; a la falta de planeación estratégica en función del medio donde se desarrollara; a la falta de políticas de solución integral que atiendan problemas de verdadero fondo y consistencia de origen social; factores que de no ser tomados en cuenta, desarticulan sistemáticamente las propiedades intrínsecas del aparato de gobierno. Se expone a continuación una gráfica que representa los factores que inciden en la creación, reestructuración o desincorporación de una entidad o dependencia de la administración pública federal, con el objeto de aportar una visión sintetizada y pragmática de los elementos de orden social, económico y/o político que repercuten en la toma de decisiones, por parte de los órganos gubernamentales responsables del análisis, aplicación y supervisión de las políticas de desarrollo interno, en las cuales finalmente el ejecutivo federal aportara un voto de calidad.

Elementos que influyen en la toma de decisiones



CUADRO No. II

Como hemos visto, los antecedentes políticos-administrativos son factores que inciden de manera directa en la integración de la propuesta, independientemente que las formas o mecanismos que instrumentan las propias dependencias de la administración pública no los consideran en su totalidad, dado que su apreciación y justificación puede pasar desapercibida o resultar de poco valor en la presentación de la propuesta. Es fundamental considerarlos, ya que en ellos podemos encontrar el fundamento y/u origen de la propuesta, y en dado caso, estudiar la viabilidad y beneficio de tal iniciativa.

Es decir, la observación de tales elementos reflejara un avance significativo en las causas que dan origen a la propuesta, permitiendo evaluar y sustentar factores de viabilidad para su concreción y ejecución de toda iniciativa, posibilitando a los actores principales del proceso, una apreciación concreta de las repercusiones que representaría la aplicación de las medidas adoptadas.

4.6 Análisis Organizacional

Si consideramos que toda entidad o dependencia de la administración pública federal es por sí misma un sistema integral que agrupa a varios subsistemas, y estos a su vez dan origen a métodos y procesos que se plasman y/o aplican en órganos o unidades que forman un todo de naturaleza compleja y unitaria, entonces estaremos ya hablando de una organización o un acto de organizar. Así pues, un sistema se compone de órganos o partes que deben funcionar coordinadamente y de manera armónica, cuando se trata de alcanzar un objetivo determinado.

El análisis organizacional lo ubicaremos para el objeto de esta investigación en dos vertientes, la primera nos refiere a identificar, el papel y/o rol de una dependencia y/u organismo público que le es asignado por la propia administración pública dentro del marco de referencia y/o contexto jurídico que establecen las leyes que norman y regulan su actuación y operación, con base a una estrategia fundamentada en las atribuciones del estado, las cuales están orientadas fundamentalmente a promover el desarrollo social, económico y político del país; dicha etapa la denominaremos "Análisis de ubicación gubernamental". En segundo término, el estudio del marco

de atribuciones, de su estructura interna, la funcionalidad de sus áreas, los métodos y sistemas de operación interna, así como su interrelación institucional con las diversas dependencias que influyen en el desarrollo y alcance de sus metas. A esta segunda etapa la denominaremos, "Análisis situacional u orgánico-funcional".

4.6.1 Análisis de ubicación Gubernamental

El análisis de ubicación gubernamental, permite identificar dentro de la gran estructura que conforma la administración Pública Federal, el lugar que ocupa la dependencia o entidad, en el contexto de la maquinaria gubernamental o aparato burocrático, así como el sector normativo que las rige y en dado caso la rama de servicios y/o de producción en la que se enmarcan sus funciones. La fuente inicial de la organización del Estado la encontramos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y es el ordenamiento jurídico que establece las bases de la acción gubernamental y lo que denominamos como aparato gubernamental.

El Título tercero, Capítulo I, referente a la división de Poderes, en su artículo 49, establece que: "... El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes solo en una persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un individuo" ...⁴

De esta forma aparece la primera división a las actividades que realiza el Estado, encontrando en el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, la facultad de ejercer los actos inherentes para ejecutar las acciones de la administración pública federal.

Las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal, las establece la "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", la cual aparece por primera vez el 29 de diciembre de 1976, que al cabo del tiempo se modifica de manera sustancial en diversos capítulos. Dicha ley, se fundamenta en el artículo 90 de la "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" y establece:

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ver artículo 49.

ARTICULO 90. La administración Pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.⁹

Es importante mencionar el precepto constitucional ya que de éste se derivan una serie de acciones encaminadas a normar la actuación de las dependencias y organismos públicos, determina las bases de organización de la propia administración pública. En el caso de los Estados que integran a la federación, esta figura jurídica también se aplica, tomando como ejemplo el modelo federal, pero con las adecuaciones que marca la legislación vigente de cada Estado.

La ley orgánica de la administración pública federal, establece que el Poder ejecutivo de la Unión diferenciará a la administración pública centralizada de la paraestatal, la primera estará conformada por las: Secretarías de Estado y Departamentos administrativos, y la segunda, contara con: Organismos descentralizados; Empresas de participación Estatal y Fideicomisos. A efecto que el ejecutivo de la Unión pueda atender los negocios de orden administrativo el artículo 26o. que se integra al Título Segundo, "de la Administración Pública Centralizada", en su Capítulo 1, "De las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos", establece la cantidad y nombre específico de cada una de las dependencias que conformarán la maquinaria gubernamental o aparato burocrático. En dicho apartado se especifica, también, las atribuciones conferidas a cada dependencia.

⁹ *Rev. Soc. Habladores*

En el título tercero denominado "De la administración Pública Paraestatal" el artículo 45o. establece que:

ARTICULO 45 - Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.¹⁰

En este título, también se establecen las diferentes modalidades y personalidad jurídica de las empresas de participación estatal, y la interrelación funcional que habrán de observar con las dependencias y el sector coordinador al cual quedarán inscritos.

Hemos citado que para el análisis organizacional, es importante iniciar investigando el fundamento jurídico administrativo, ya que éste, entendido como un sistema que integra a las dependencias y organismos públicos, las cuales reconocemos como partes u órganos interdependientes que interactúan. Lo denominamos sistema, ya que describen las tres partes fundamentales que debe reunir un sistema, que son:

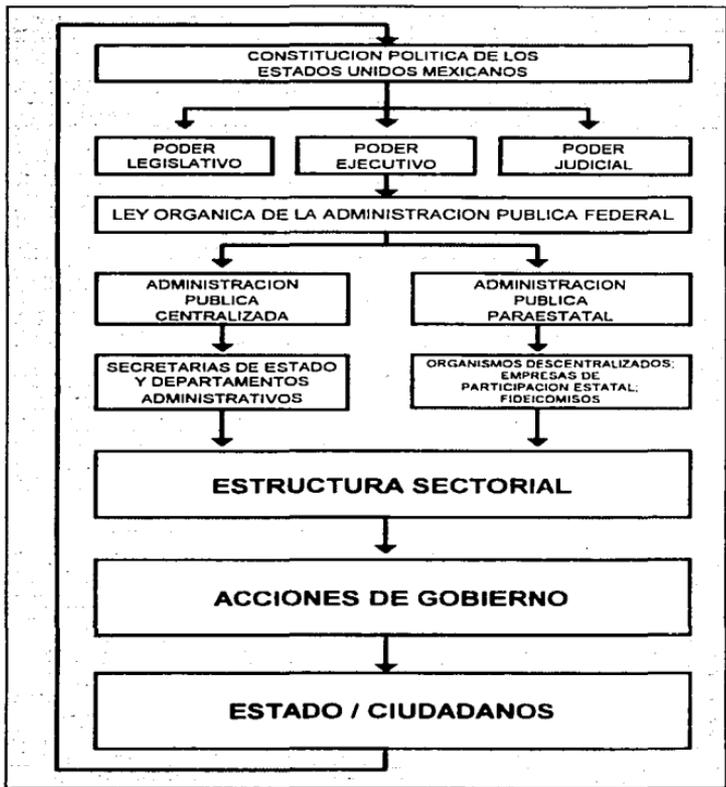
- a).- Interdependencia entre las partes;
- b).- Interacción entre ellas, y
- c).- Globalidad de la forma,

Es decir, una manera integral de conceptualizar y entender que las diversas entidades y dependencias públicas, son parte de un todo, y que la toma de decisiones y aplicación de sus programas sustantivos repercuten necesariamente en las diversas acciones que ejecuta la administración pública.

El análisis organizacional conlleva necesariamente la observación directa de los movimientos de cada entidad o dependencia pública. A continuación representaremos el sistema estructural de organización jurídica-administrativa de la Administración Pública Mexicana.

¹⁰ Ibid. Ver bibliografía.

ESTRUCTURA DE ORGANIZACION JURIDICO-ADMINISTRATIVA



CUADRO No III

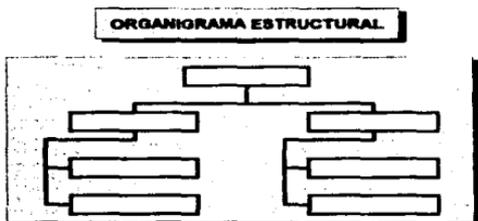
4.6.2 Análisis Situacional u Orgánico-Funcional

El análisis situacional u orgánico-funcional es la investigación que permite conocer el marco de atribuciones y la estructura organizacional que sustentan los programas y actividades que realiza la dependencia u organismo público en el logro de los objetivos para los que fue creada. En el caso de que el proyecto se refiera a la desincorporación de una institución, dicho análisis permitirá dictaminar de manera fundamentada las políticas adoptadas para su disolución, transferencia, fusión, extinción o liquidación total.

a).- Situación Interna.

Toda investigación en este género, deberá iniciar por conocer y reconocer las atribuciones conferidas al organismo mediante las instancias que establece la autoridad competente en la materia, en el caso de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, de manera explícita en la "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", y en el caso de los Organismos Descentralizados, de las Empresas de Participación Estatal y los Fideicomisos será a través de su oficialización a través de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La atribución es la facultad de orden jurídico y oficial, que se confiere a una dependencia u organismo público para el alcance del objetivo para el que fue creada. Estas fundamentan y dan origen a sus funciones generales y específicas, las cuales definen un marco de referencia que orienta y permite la creación y definición de un sistema o estructura organizacional.



CUADRO No. IV

Dicha estructura (organigrama) esquematiza la cantidad de órganos o unidades administrativas que integran a la institución (aunque no totalmente), definiendo criterios de jerarquía y especialización ya sea sustantiva, adjetiva o de apoyo. Esta estructura orgánica es representada gráficamente mediante un organigrama estructural, el cual refleja la inter-relación y coordinación de las áreas que conforman a la Institución.

Pero, ¿cuales son las etapas o pasos que debemos ir cubriendo en nuestro análisis?, trataremos de establecer una secuencia lógica de actividades que concatenadas permitirán alcanzar la meta que hemos trazado. Hablamos ya de conocer inicialmente las atribuciones conferidas a la institución, que en un proceso de disgregación por objeto de estudio y/o aplicación, las cuales se transforman en órganos para crear una estructura organizacional tipo.

Elementos a considerar en la evaluación y análisis de una estructura organizacional

- *número de órganos o unidades administrativas.*
- *Identificación de niveles jerárquicos y de autoridad.*
- *órganos destinados a actividades sustantivas, adjetivas y de apoyo, así como el equilibrio entre éstas.*
- *Identificación de los principales programas y/o actividades, y relación interna.*
- *deficiencias en su integración funcional.*
- *duplicidad funcional;*
- *insuficiencia estructural;*
- *organización lineal u arbitraria;*
- *omisión de funciones;*
- *carga excesiva de actividades;*
- *Indefinición del proceso productivo.*

Una vez formada dicha estructura, contamos ya con una estrategia de organización que establece un método o sistema para la realización de acciones que solucionarían una problemática específica, atender una petición, ofrecer un servicio determinado y paralelamente posibilitar su autorregulación administrativa.

Es decir, visualizaremos en primera instancia, el nombre o concepto de una actividad genérica, con la cual se identifica a un órgano que ocupa una escala o nivel determinado dentro de dicha estructura y que forma parte de un sistema integral denominado entidad o dependencia de la administración pública centralizada o descentralizada.

La realización de funciones de una entidad o dependencia casi siempre conlleva una relación formal e informal con diferentes instancias de la administración pública federal, algunas de las veces ésta especificada en los documentos oficiales que les dan origen y en otras no, pero la situación existe y en ambos casos repercuten en las actividades de la institución. Es necesario que la investigación considere estos factores ya que integran puntos sensibles para el desarrollo del proyecto, en virtud de que las relaciones institucionales representan corresponsabilidad en los procesos productivos de cada organismo y estos mecanismos de participación pueden resultar afectados en la integración de la propuesta.

b).- Situación Externa

Todo proyecto encaminado a la creación, modificación o extinción de una institución pública, requiere de la evaluación de los factores externos que influyen y determinan la viabilidad del proyecto, estos factores inician desde el lugar que ocupara en el marco de la administración pública, es decir, la ubicación jurídico-administrativa, así como el conocimiento de las condiciones históricas y antecedentes administrativos que dieron origen a la propuesta. En primera instancia habría que identificar a que parte de la administración pública pertenece si a la centralizada o a la paraestatal, y posteriormente determinar en que parte del sector se ve inmersa y el origen de su marco de atribuciones.

Otro elemento de investigación para el análisis situacional de la Institución, se refiere a la

consideración de los factores políticos y sociales que presionan el desarrollo de sus actividades, es decir, las instituciones gubernamentales por momentos y/o condiciones internas o ajenas a su gestión social, se ven involucradas en situaciones que condicionan o marginan su actividad productiva, repercutiendo en la calidad y oferta de servicios; desviación de la aplicación de normas que delimitan el o los procedimientos de operación interna; la entrega indiscriminada de oferta de servicios que no cuentan con la infraestructura necesaria, por mencionar entre los mas representativos.

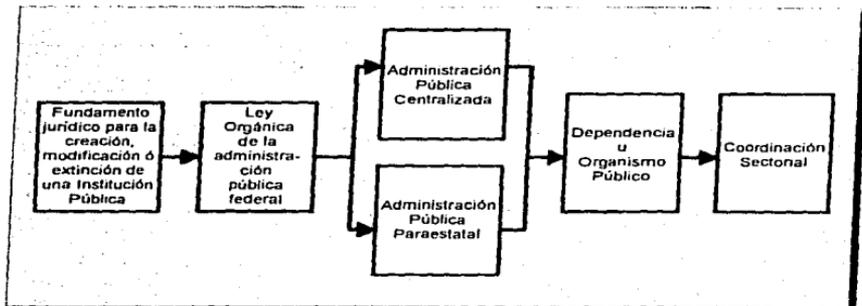
Toda iniciativa o actividad que emprenda una entidad o dependencia pública, representa una acción de gobierno, es por ello que cada decisión debe ser consensada y avalada por las instancias políticas representantes, según requiera el caso, o por las partes responsables de la toma de decisiones. Cabe señalar, que no solo basta con la formalidad que establece el fundamento jurídico para la ejecución de dichas acciones, sino que es necesario la verificación y aceptación de dichas medidas, a efecto de que su implantación no represente una arbitrariedad administrativa y evite el constante desgaste de la maquinaria gubernamental en la justificación de las iniciativas adoptadas.

Cierto es que los procesos que lleva a cabo una Institución gubernamental se encuentran avalados fundamentados o justificados en una legislación o precepto jurídico, sin embargo, el personal responsable de la toma de decisiones, no frecuentemente integra la experiencia suficiente para dicha acción, a veces el desconocimiento a las normas, la iniciativa no documentada o aquella, condicionada por diversos factores que transgreden el interés público, tienden a tomar decisiones que no reflejan u observan los preceptos legales que enmarcan su actuación, así como desaprobación o inconformidad en distintos sectores de la población. Así también algunas medidas no son siempre de la preferencia de la ciudadanía por lo que es importante realizar aquellas que beneficien o repercutan de manera favorable en los sectores más sensibles y desprotegidos de la población.

En el cuadro siguiente esquematiza cómo se presenta el proceso de ubicación de una institución en el marco de la administración pública, considerando las diversas formas jurídicas

que inician desde el fundamento jurídico que permite su creación o motiva su reestructuración o desincorporación, así como la ubicación estratégica que te determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, hasta el sector productivo en que se enmarca, así como el órgano responsable de su control y supervisión permanente.

PROCESO DE UBICACION JURIDICO-ADMINISTRATIVA



CUADRO No. VI

La situación externa de la Institución permite visualizar,

- a). Si pertenece a la administración pública centralizada o paraestatal,
- b). A que sector está o estará integrada,
- c). En caso de aparecer como un organismo público, que instituciones forman parte de su Consejo de Administración,
- d). Que corresponsabilidad tiene con otras instituciones en la ejecución de sus acciones,

- e). A través de qué medios obtendrá sus recursos financieros, y cuales son los objetivos que persigue respecto de las demás instituciones de la Administración Pública Federal y/o Estatal.

4.6.3 Elementos de Desarrollo Organizacional

El desarrollo organizacional es aplicable a los conceptos que venimos manejando desde el inicio de la investigación, es decir a los sistemas encaminados a la creación, reestructuración y/o desincorporación de una dependencia u organismo público, para cada caso es necesario la aplicación de elementos que permitan evaluar su aplicación. Existen conceptos que apoyan el objeto de estudio, la materia del desarrollo organizacional es una herramienta que promueve un análisis de diversos factores que influyen dentro del proceso productivo de toda entidad o dependencia pública.

La organización (órgano) no debe entenderse como un proceso aislado, por el contrario, en el confluyen una serie de factores técnicos, sociales, psicológicos, financieros, etc. que integrados al desarrollo de las actividades, conforman un todo que al interactuar producen situaciones que repercuten en los objetivos de la Institución

Así pues, podemos afirmar que todo sistema está compuesto de órganos que deben actuar en armonía para el alcance de una meta determinada. Cada órgano representa una sistema que al interactuar con otros órganos se produce una relación de interdependencia y complejidad que afectan el desarrollo de las partes que integran el todo.

Si consideramos al sistema orgánico como un modelo de organización anotaremos que en este se presentan las siguientes características:

- I. Proceso y mecanismo de retroalimentación,
- II. Interdependencia funcional entre los órganos;
- III. Mecanismos reguladores;
- IV. Necesidad de restablecer un nivel de equilibrio;

V. Autodirección;

VI. Necesidad de establecer estrategias de estimulación;

VII. Necesidad de establecer procesos de salud permanente;

VIII. Contingencia y cierto grado de indeterminación;

IX. Corrección de desviaciones;

X. Influencia que recibe del medio;

XI. Mecanismos para el control de acciones;

XII. Transacciones o intercambios con el medio;

XIII. Tendencia al envejecimiento o anacronismo de sus procesos internos.

¿Podemos afirmar si una entidad o dependencia pública es un sistema abierto?. Lo es, desde el momento en que recibe una serie de demandas y presiones, a las cuales podemos traducir como insumos. Los sistemas en su fase más esencial reciben una serie de recursos, los cuales procesan o transforman hasta alcanzar un resultado determinado.

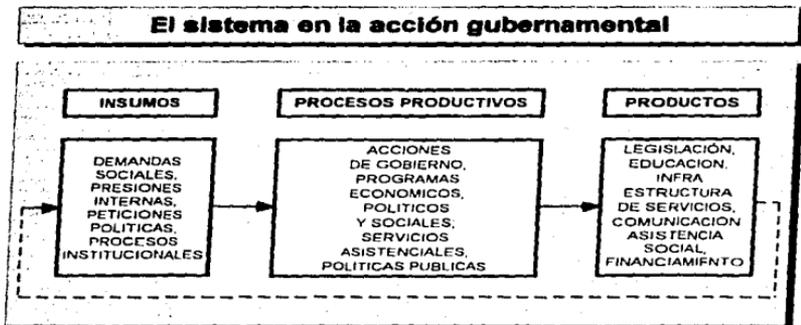
El cuadro siguiente refleja como la acción gubernamental es en sí misma, un sistema integrado que responde a inercias de retroalimentación, y este se nutre permanentemente de demandas y peticiones ciudadanas que son vinculadas o atendidas mediante un proceso interno denominado "caja negra" o procesos productivos que arrojan una serie de alternativas o medios que permiten su evaluación y atención traduciéndose en productos concretos que responden a dichas peticiones.

Es importante destacar que la retroalimentación es fundamental para la supervivencia del sistema ya que sin esta se viciaría en el corto plazo, motivando su declive y rompimiento total.

Todo sistema integral y/o de organización, está compuesto de uno o varios sistemas menores, mini-sistemas, micro-sistemas o aquellos conocidos como subsistemas; los cuales

representan una estructura con divisiones, unidades, áreas u órganos administrativos.

Con el propósito de ejemplificar la acción de gobierno a través de un sistema, esquematzaremos la diversas partes que motivan dicha acción y consecuentemente sus respectivos procesos y productos.



CUADRO No. VII

Para Donald Kingdon el desarrollo organizacional es un modelo que establece tres partes fundamentales o sistemas básicos:

1. El Gerencial, que integra aspectos como toma de decisiones, mecanismos de información y comunicación, centralización y descentralización de autoridades y elementos primordiales de la administración a los que conocemos como partes fundamentales del proceso administrativo, es decir, planeación, organización, dirección, coordinación y control.

- II. El técnico, que considera las variables tecnológicas así como la organización de sus procesos correspondientes; y
- III. El social, que comprende las dimensiones relativas al comportamiento individual y de grupo social.

Por otra parte, Lievegoed, considera en esta conceptualización, que el sistema está integrado por tres grandes y complejos subsistemas, a los que denomina:

- I. Económico,
- II. Técnico,
- III. Social.

Lo que representa dicha conceptualización, es que a partir de la relación organización/empresa /individuo, se derivan una serie de circunstancias de orden Psico-Social de las cuales se desprenden aspectos formales o visibles y por otro lado informales o abstractos.

En el plano formal, podemos deducir que existen metas, estructura, tecnología, funciones, recursos humanos, materiales, financieros y técnicos.

En el plano informal, encontraremos factores humanos como el comportamiento de tipo psicológico y sociológico, lo que al parecer no ha tomado la fuerza necesaria para ser considerado de manera fundamental por las entidades y dependencias y sus directivos.

Es así como el desarrollo organizacional adquiere una connotación preponderante en el estudio de la organización/institución, ya que vincula aspectos que antiguamente no consideraba para su estudio la propia administración, restándole importancia por diversos aspectos, ya fuese por desconocimiento, por o por la razón de que era un tema del cual poco se estimaba o reconocía.

Dicho tema es precisamente el comportamiento humano, mismo que alcanza una importancia fundamental con la formalización del conocimiento de la psicología y de la sociología.

Existen varias concepciones y significados del concepto de Desarrollo Organizacional, que tienen su origen y aplicación en diversos lugares del mundo, en estos se plasma la concepción personal de cada autor, la cual obedece a condiciones y situaciones diversas, producto del medio donde se ve inmerso y de acuerdo a la observación de las dinámicas internas del país protagonista.

Beckhard describe al desarrollo organizacional como:

*" un esfuerzo planeado que abarca toda la organización, administrado desde arriba, para aumentar la eficiencia y salud de la organización, a través de intervenciones planeadas en los procesos organizacionales, usando conocimientos de la ciencia del comportamiento. "*¹¹

Bennis:

*" una respuesta al cambio, una compleja estrategia educacional con la finalidad de cambiar las creencias, actitudes, valores y estructura de las organizaciones, de modo que estas pueden adaptarse mejor a nuevas tecnologías, nuevos mercados y nuevos desafíos, y al aturdido ritmo de los propios cambios. "*¹²

Homstein y Burke:

*" Es un proceso de creación de una cultura que institucionalice el uso de diversas tecnologías sociales para regular el diagnóstico y el cambio del comportamiento entre personas, entre grupos, especialmente los comportamientos relacionados con la toma de decisiones, la comunicación y la planeación en la organización. "*¹³

Las descripciones anteriores reflejan una similitud entre ellas y están orientadas a tres puntos básicos:

11 De Pare, Martín A. *Formando Líderes Organizacionales* Ver Hoografía

12 Red. Ver Hoografía

13 Red. Ver Hoografía

- I. Fortalecimiento de los procesos humanos dentro de la organización;
- II. Papel preponderante y fundamental a la planeación integral; y
- III. La búsqueda permanente del incremento de la eficiencia y la productividad.

Estos conceptos también reflejan una metodología o herramienta importante, que permite a una entidad o dependencia experimentar cambios que promuevan el desarrollo interno, motivar los valores y capacidades de su personal, y en el plano técnico, se busca efficientar y optimizar los procesos y estructuras organizacionales ya establecidas.

Para De Faria, el desarrollo organizacional es:

*" un proceso de cambios planeados en sistemas socio-tecnicos abiertos, tendientes a aumentar la eficacia y salud de la organización para asegurar el crecimiento mutuo de la empresa y sus empleados. "*¹⁴

De lo anterior podemos definir que Desarrollo Organizacional es:

"La estrategia encaminada a fomentar un sistema de cambio e innovación permanente"

y que está dirigido fundamentalmente a:

- a). La renovación de valores y capacidades de los recursos humanos;
- b). La técnica y los procedimientos que se utilizan para la operación interna de la empresa;
- c). A formar una cultura encaminada a utilizar métodos autoanalíticos y de reflexión.

El desarrollo organizacional, busca una sensibilización de la planta productiva, originando una actitud de cambio a través de la renovación de valores propios e institucionales, orientados a

¹⁴ Ibid. Ver Bibliografía

optimizar sus capacidades personales, mediante la utilización e implantación de tecnología que eficiente sus métodos de trabajo y que repercuta en las estrategias de desarrollo y avance de la institución o la empresa.

En el cuadro siguiente se exponen los diferentes objetivos y/o metas que busca el desarrollo organizacional enmarcando elementos en dos vertientes, en el plano psicológico y el administrativo.

Objetivos que busca el desarrollo organizacional

- *Promover un ambiente de confianza entre el personal y la institución.*
- *Evaluar las actitudes insatisfactorias y sus problemas permanentes*
- *Promover una actitud receptiva para la detección de los problemas de la institución*
- *Establecer mecanismos que permitan la identificación de los principales problemas organizacionales*
- *Identificar medios técnicos que permitan el desarrollo integral del personal*
- *Propiciar un ambiente de respeto y fraternidad que estimule la relación entre el personal*
- *Promover que los propósitos de la empresa se vinculen hacia los del personal*
- *Estimular las emociones y sentimientos de las personas*
- *Crear un clima de cooperación interna, buscando el trabajo colectivo e integrador*
- *Integrar de manera efectiva y sistemática al empleado en los procesos productivos de la empresa*

CUADRO No VIII

4.7 Evaluación Administrativa.

En los últimos veinte años, los aparatos gubernamentales en turno infieren que diversos factores económicos han repercutido de manera considerable en las acciones de gobierno, esto ha ocasionado que se instrumenten una serie de estrategias en dicha materia, como:

- I. La reducción del gasto corriente asignado a cada Institución;
- II. Extinción de áreas, órganos o unidades administrativas adscritas a una dependencia.
- III. Desincorporación total de un organismo público;
- IV. Reducción o liquidación de los recursos asignados y adscritos a la Institución, ya sean humanos o materiales;
- V. La concesión para el uso o aprovechamiento de algún recurso natural.

Para la aplicación e implantación de dichas estrategias es necesario la integración de sistemas y procesos de evaluación y análisis que apoyen la toma de decisiones. La evaluación administrativa tiene como propósito central, "establecer bases técnico-normativas, que permitan evaluar y analizar en forma ordenada y sistematizada los aspectos cuantitativos y cualitativos, de los recursos humanos, financieros y materiales, con que cuenta una entidad o dependencia, así como su vinculación e interrelación con los principales programas que desarrolla para el alcance de los objetivos Institucionales.

Este objetivo busca en lo fundamental, proporcionar a las autoridades ejecutivas, una herramienta que apoye la toma de decisiones.

Es decir se establece una serie de cuestionamientos y elementos que se identifican o se relacionan con la acción administrativa que ejecuta toda Institución. Para el análisis de estos aspectos, inicialmente analizaremos una de las principales ramas de la acción administrativa, la concerniente a los recursos básicos que le han asignado:

4.7.1 Análisis de los Recursos Humanos

Este apartado busca definir elementos de investigación y análisis, que permitan integrar una metodología mínima para la evaluación de las características principales que conforman la plataforma de personal de las diversas dependencias y organismos públicos de gobierno.

¿Qué entendemos por recursos humanos dentro de las instituciones gubernamentales? En el año de 1931, la Ley Federal del Trabajo enuncia en su artículo segundo, una forma de designar al personal del gobierno llamándolo "servidor", es precisamente que en esta ley se inicia un primer acercamiento entre las autoridades federales gubernamentales y su personal. En el periodo presidencial del Gral. Lázaro Cárdenas del Río, se expide en el mes de septiembre de 1938, el "Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión", el cual persigue formalizar la relación patronal representada por las entidades y dependencias del Gobierno Federal y los trabajadores a su servicio.

Más tarde en el año de 1960, se promulga el apartado B del Artículo 123 de la "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", mediante el cual los derechos de los trabajadores del Estado se elevan a rango Constitucional. De esta iniciativa, tres años más tarde, en diciembre de 1963 se promulga la reglamentación constitucional a dicho precepto, con la expedición de la "Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado." En el año de 1971, con la aparición de las Bases para el "Programa de Reforma Administrativa 1971-1976", se establecen una serie de necesidades que denotan la importancia de crear instrumentos técnicos y administrativos, tendientes a desarrollar una política integral en materia de administración de personal vinculada a todas las instituciones del Gobierno Federal.

En el caso de la plataforma de trabajadores de los organismos públicos descentralizados y entidades paraestatales del gobierno federal (administración Pública descentralizada), estos surgen (casi en su totalidad) por el apartado A del Artículo 123 de la "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", el cual integra a los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo. De esta iniciativa se desprenden

varios instrumentos que rigen la relación entre empleadores y empleados, tales como la Ley Federal del Trabajo, la Ley Agraria y la Ley Federal de Competencia Económica, etc. Así mismo, este precepto legal establece en la cláusula XXIX, que:

Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguro de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicio de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.¹⁵

No en todos los casos la asistencia social está cubierta por los servicios destinados a la administración pública centralizada, algunas instituciones de la administración pública descentralizada, han conquistado a lo largo de su historia, prestaciones en este rubro, logrando la integración de servicios exclusivos para su personal, en materia de salud, educación, adquisición de productos básicos, etc. Cuando no sucede así, existe la posibilidad de acogerse a la "Ley del Seguro Social" e integrarse a los beneficios que en diversos rubros ofrece al asalariado y sus familiares.

La importancia del conocimiento en las condiciones que prevalecen en la relación de los servidores públicos con la Institución, es fundamental para la realización de la investigación y consecuentemente de la toma de decisiones. Este rubro es el más sensible en todo proyecto para la creación, reestructuración o desincorporación de toda Institución, ya que distingue de los otros recursos una parte medular del proceso productivo nos referimos al factor humano, por lo que será necesario investigar todos los conceptos que influyen en el sistema de recursos humanos. Es conveniente para el inicio de la investigación tomar como guía de análisis la estructura orgánica de la Institución, y/o en su caso el organigrama de estructura básica, tratándose de un organismo de nueva creación. A continuación citaremos de manera genérica las actividades sustantivas a investigar, que nos permitirá realizar un análisis de la situación que prevalece en la organización.

¹⁵ Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Ver Intégritas.

**Descripción de subsistemas para la evaluación
situacional del sistema de recursos humanos**

no.	DESCRIPCION DE SUBSISTEMAS
1	Identificación de los órganos y/o principales funciones que desarrolla el área
2	Detección del número de plazas: tabulador salarial y catalogo de puestos
3	Identificación de las condiciones generales de trabajo, contrato colectivo o equivalente
4	Detección de las diversas formas de contratación de personal y de servicios profesionales
5	Identificación de partidas presupuestales destinadas al pago de salarios y compensaciones
6	Identificación de las prestaciones sociales en cantidad o especie que recibe el empleado
7	Análisis de antecedentes curriculares y evaluación de su capacidad profesional
8	Evaluación del desempeño laboral durante la prestación de servicios en la Institución
9	Detección y análisis del perfil de puesto que demanda o integra la Institución
10	Identificación del sistema interno o interinstitucional del servicio civil de carrera
11	Identificación del sistema escalafonario o de promoción de incremento salarial
12	Identificación del precepto Constitucional que define la contratación del empleado
13	Revisión de el sistema de viáticos adoptado por la Institución
14	Análisis de cargas de trabajo por unidad administrativa/responsable del proyecto
15	Identificación del sistema/programa anual de capacitación y/o adiestramiento
16	Desglose de las plazas ocupadas por personal de base ó sindicalizado
17	Desglose de las plazas ocupadas por personal de confianza o de honorarios
18	Identificación de las plazas congeladas y/o no ocupadas
19	Identificación de plazas comisionadas, concesionadas o financiadas por otras Instituciones
20	Identificación de sistemas de estímulos y recompensas, evaluando su aplicación
21	Revisión de las relaciones laborales entre empleado/sindicato, empleados/Institución
22	Identificar políticas de mantenimiento, rotación y seguridad de la plataforma de personal
23	Identificación del sistema de selección y contratación de personal
24	Revisión de las políticas y/o programas de información al personal en asuntos Institucionales
25	Identificación de partidas presupuestales destinadas a la capacitación y adiestramiento
26	Detección y revisión de las políticas encaminadas a imponer sanciones al empleado

CUADRO No IX

La información recopilada será sistematizada con el objeto de integrar un banco de datos que permita obtener de forma inmediata, registros, censos, estadísticas y demás insumos que posibiliten su consulta y análisis, facilitando la integración de resultados y la toma de decisiones.

Si buscamos establecer un guión de investigación para cada subsistema dedicado al estudio de los recursos humanos tendríamos que diseñar un compendio que iniciara revisando las causas de la organización y así sucesivamente hasta alcanzar metas de máximo rendimiento en la entidad o dependencia y el óptimo desarrollo profesional.

El análisis que ahora nos proponemos busca fundamentalmente establecer los subsistemas más representativos e importantes que integran la acción administrativa en materia de recursos humanos.

Un sistema de recursos humanos atiende desde su inicio la planeación de sus acciones, mismas que responden a la aplicación del proceso administrativo y que están encaminadas a:

- I). El Subsistema de programación, dentro del cual identificamos tres partes fundamentales; a - Conocimiento de los objetivos generales de la Institución; b.- Definición y apuntalamiento de los objetivos del sistema de administración y desarrollo de personal; c.- Especificación de prioridades.
- II). El Subsistema de Integración, orientado fundamentalmente: a.- Detección de necesidades; b.- Identificación de los recursos necesarios para el alcance de las metas; c.- Vinculación del personal hacia los programas, estableciendo proyectos y metas de corto, mediano y largo plazo; d.- Asignación de responsabilidades y tiempos para su realización;
- III). El subsistema de Ejecución que refleja a.- La integración de una estrategia básica para la realización de las actividades; y b.- El desarrollo pleno de cada operación que integran la actividad.

- IV). Los subsistemas de seguimiento y control, que unidos en su desarrollo conforman las partes de retroalimentación de dicho sistema. Una estructura básica para la administración de Recursos Humanos que conforman una entidad o dependencia debe reunir o integrar las funciones sustantivas de:

Funciones Básicas del Sistema de Recursos Humanos

- I.- Planeación y Organización de Personal
- II.- Empleo, Contratación y Prestaciones Sociales
- III.- Relaciones Laborales
- IV.- Capacitación y Desarrollo de Personal.

CUADRO No. 2

- a). La planeación y organización de personal integra áreas o subsistemas específicos como son los de Organización, Información, Evaluación, Planeación;
- b). El área de empleo y/o prestaciones sociales integra subsistemas de reclutamiento y selección, prestaciones sociales, servicios asistenciales, bolsa de trabajo, reubicación de personal, Control y registro de asistencia;
- c). El área de relaciones laborales o jurídica integra los subsistemas de: Seguridad, asistencia jurídica, relaciones jurídicas, relaciones laborales, higiene;
- d). El área de capacitación comprende: análisis de cargas de trabajo, evaluación de la productividad, capacitación, desarrollo motivacional e integral, etc.

Acerca de la ubicación estructural del área de Recursos Humanos estableceremos que es un área de carácter adjetivo o de apoyo, por lo que forma parte de la Dirección de Administración y que a su vez, se subordina a la Oficialía Mayor en el caso de las Instituciones centralizadas y que para el caso de los organismos públicos se integra (no en su mayoría) como una Coordinación o Dirección administrativa.

El análisis de los Recursos Humanos es de naturaleza compleja y extensa, ya que implica la evaluación de aspectos y situaciones de tipo político y psicológico. Todo empleado o servidor público va acumulando una serie de derechos y obligaciones de tipo laboral, que al cabo del tiempo repercuten en la toma de decisiones, que de no ser evaluadas en sus aspectos políticos y sociales, representan problemas mayores para el ejercicio de la acción gubernamental.

4.7.2 Análisis de los Recursos Financieros

Al hablar de recursos financieros debemos de integrar diversos conceptos y términos, con los cuales habrá que familiarizarse, tales como programación, presupuesto, contabilidad, auditoría, control, financiamiento, etc. Estos conceptos son términos que en la acción gubernamental toman una connotación diferente a la acción privada, tanto por su forma de captación como en su forma de aplicación presupuestal.

En la administración pública toma una connotación diferente al de la iniciativa privada, ya que aquí, no se persigue la aplicación de un valor agregado o su recuperación total, sino que son muy otros las formas de evaluación, aplicación asignación y destino final.

En la década de los años cincuenta, las diversas Instituciones de gobierno realizaban esfuerzos encaminados a conformar programas básicos y de acción, con base a las directrices que marcaba el Ejecutivo Federal, y la propia Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. En ese entonces no se establecía que se programaran las acciones de manera escalonada con el propósito de lograr un resultado en calidad y tiempo esperado. La aplicación y realización de los proyectos que instrumentaba cada Dependencia no permitía el alcance de metas y por

consecuencia se creaba un ambiente de desorden presupuestal y financiero en el aparato gubernamental.

Una de las aportaciones de esta ley fue la de entregar a la Secretaría de la Presidencia la formulación del gasto público, programación del desarrollo integral de regiones y localidades, planeación de obras y fundamentalmente actuar como órgano central de planeación. Por otro lado, se integra una Comisión Intersecretarial que buscaba la formulación de los planes nacionales de desarrollo económico y social, también la Comisión de la Administración Pública, que se encargaba de realizar el estudio de la estructura y del funcionamiento de la administración y de proponer las reformas tendientes a la constitución de un instrumento eficaz de planeación.

Este objetivo no se cumplía totalmente, ya que un estudio realizado por la Comisión de la Administración Pública de 1967, así lo establece, mencionando que el uso del presupuesto no debería ser una actividad exclusiva de la contabilidad, sino que habría que darle otro sentido¹⁶, ya que representaba la expresión monetaria de un plan de acción. Mas tarde, en el año de 1971, aparece la Dirección de Administración Pública adscrita a la Secretaría de la Presidencia, la cual elabora un estudio que refleja las condiciones en que se encontraba la Administración Pública Federal, el cual sirve como herramienta para sustentar la estrategia de programación y presupuesto del Programa de Reforma Administrativa que iniciaba en ese mismo año.

Este programa señalaba que: no existía una fuente de datos que permitiese formular instrumentos de programación; se adolecía de una técnica integral que permitiese la incorporación de medidas por sector y sobre todo en el plano regional; indiferencia de las instituciones involucradas en el proceso que ocasionaba retraso en el planteamiento programático.

Así, como una medida de planeación para atender esas deficiencias, se crean las Comisiones Internas de Administración y programación (CIDAP) y las Unidades de Organización y Métodos (OyM), en cada una de las entidades y dependencias de la Administración Pública Central

¹⁶ El uso del presupuesto federal ha significado para el Nacionalista que las autoridades herramientas importantes como estrategia social o beneficio político. En el caso de una Dirección descentralizada, a la cual como consecuencia de las de recursos asignados, como fuente fuerza que otras instituciones de mayor nivel presupuestal, o de responsabilidad social.

lizada y Descentralizada.

A finales de 1980, la programación adquiere una connotación fundamental en las acciones de gobierno, aunque no con los resultados esperados. Aparecen innumerables organismos destinados a vincular la acción de la institución y su aplicación directa en el campo donde se demandaba. Es decir, se buscaba proporcionar beneficios directos a la comunidad vinculando el recurso financiero a la aplicación directa del programa, mediante la integración de varias instituciones y evitar el dispendio económico.

Es así como aparecen organismos como: Comisiones Internas de Administración (CIDA), Comisiones Internas de Administración y Programación (CIDAP), Grupos Interinstitucionales de Programación y Presupuesto Sectorial (GIPPS), Grupos de Programación y Presupuesto Sectorial (GPPS), Programación Interinstitucional para el Desarrollo (PIDER), Coordinación para la programación del Desarrollo (Coprodes) Convenio Unico de Coordinación (CUC), Coordinación General de Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), Convenios Unicos de Desarrollo (CUD), Programa Nacional de solidaridad (SOLIDARIDAD).

En el mes de enero de 1977, sale a la luz pública la "Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal", que tiene como objetivo normar y regular el presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal, que será aplicado por el ejecutivo federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Dicha Ley establece:

"ARTICULO 2o.- El gasto público federal comprende la erogación por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial que realizan:

I. El Poder Legislativo;

II. El Poder Judicial;

III. La Presidencia de la República;

IV. Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la

V. *Procuraduría General de la República;*

VI. *El Departamento del Distrito Federal;*

VII. *Los organismos descentralizados;*

VIII. *Las empresas de participación estatal mayoritaria, y*

IX. *Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguna de las entidades, mencionadas en las fracciones VI y VII.*

Sólo para los efectos de esta ley, a las instituciones, dependencias, organismos, empresas y fideicomisos antes citados se los denominará genéricamente como "entidades", salvo mención expresa.¹⁷

Esta ley da origen a el "Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal", que tiene como objetivo central la reglamentación de las materias de:

"programación-presupuesto, el ejercicio, la contabilidad, el control y la evaluación del gasto público federal; así como las Cuentas de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal, a que se refiere la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.¹⁸

La creación de instrumentos de orden jurídico y formas de organización interna, representan una estrategia gubernamental para lograr una coordinación interinstitucional e interestatal en el uso y aplicación de los recursos financieros de las acciones de gobierno. La intención provocó en un momento dado que se formara una Secretaría de Estado denominada "Secretaría de Programación y Presupuesto", misma que desaparecería a finales de 1994, pero que sus atribuciones en esta materia fueron transferidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, modificando también los preceptos legales anteriormente citados.

¹⁷ Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal. Ver bibliografía.

¹⁸ Ibidem. Ver bibliografía.

**Descripción de subsistemas para la evaluación
situacional del sistema de recursos financieros**

no.	DESCRIPCIÓN DE SUBSISTEMAS
1	Identificación de los órganos y/o principales funciones que integran y desarrolla el área
2	Identificación del origen de los recursos de financiamiento de la dependencia o organismo
3	Identificación de los principales procedimientos destinados a la erogación del gasto
4	Recopilación y análisis del anteproyecto del presupuesto anual de inversión y gasto
5	Revisión de los sistemas y procedimientos contables y medidas de control y depuración
6	Detección de los sistemas de costos de la institución y movimientos de caja; pagos; etc.
7	Detección del catálogo de cuentas; activo; pasivo; patrimonio; resultados; orden; presupuesto
8	Revisión del sistema de contabilidad implantado y documentos comprobatorios
9	Identificación y análisis de los libros, diarios mayor e inventarios y balances
10	Identificación del informe del ejercicio del presupuesto y pasivo circulante
11	Detección de políticas internas y externas para la erogación del gasto
12	Revisión del informe anual para la aplicación del programa/presupuesto y metas alcanzadas
13	Identificación del origen interno o externo de los recursos financieros
14	Detección de recursos en especie o mediante acuerdos de colaboración
15	Identificación de los principales programas y su vinculación con el presupuesto
16	Detección de los compromisos presupuestales contraídos con la autoridad responsable
17	Revisión de la estructura programática y el catálogo de actividades del sector
18	Identificación de los principales proveedores y su desarrollo histórico-financiero
19	Identificación de partidas presupuestales que inciden directa e indirectamente en el gasto
20	Evaluación en el desempeño y la aplicación del gasto respecto a los planes institucionales
21	Detección de desvíos en el gasto con base a las indicaciones de la Contraloría Interna
22	Identificación del programa anual de inversión financiera, pago de pasivo o deuda pública
23	Revisar que los programas de las entidades seccionadas se apeguen a la normatividad
24	Análisis del informe de situación financiera, estado de resultados, costos de producción y ventas; egresos; flujo de efectivo; ingresos de divisas; ingresos, etc. (OPD y EPE)
25	Detección y análisis de un estado de cuentas específica por institución según sea el caso
26	Análisis de las auditorías practicadas, tanto de origen interno como externo y privado

CUADRO No. XI

Una vez reconocido el marco legal e institucional que norma la aplicación de los recursos financieros del Estado, los cuales se transfieren a todas las entidades y dependencias para la realización de los programas asignados, es conveniente detectar para los fines de este estudio los subsistemas que integran el área financiera.

La descripción de los siguientes subsistemas es una aportación de ideas generales y probablemente escapen elementos que un especialista aportaría con base a su experiencia, pero esta primera aproximación permite al investigador conocer y dar una opinión sustentada acerca de la situación financiera, presupuestal y programática en la que se encuentra la entidad o dependencia en cuestión. Posibilitando el acercamiento técnico que exige la materia y estar en condiciones de aportar elementos que conduzcan a un análisis fundamentado y sólidamente viable.

Una estructura básica tipo para la Administración de los Recursos Financieros que integran las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, observan primordialmente las funciones de:

Funciones básicas del Sistema de Recursos Financieros

- I.- Planeación Financiera y Presupuestal
- II.- Control Presupuestal y Gasto corriente
- III.- Contabilidad
- IV.- Caja General y Pagos

CUADRO No. XII

Acercas de la ubicación estructural del área de recursos financieros estableceremos que es un área de carácter adjetivo o de apoyo, por lo que forma parte de la Dirección de Administración que a su vez, se subordina a la Oficialía Mayor en el caso de las Instituciones centralizadas, y que para el caso de los organismos públicos se integran (no en su mayoría) como una Coordinación o -

Dirección administrativa.

El análisis del sistema de recursos financieros implica no solamente la inclusión de los elementos anteriormente expuestos, también es pertinente asentar que cada concepto aquí plasmado nos refiere a la investigación de aquellas especificaciones contables y presupuestales que establece la legislación que marca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tanto para la aquellas instituciones de la administración pública centralizada como de la descentralizada.

4.7.3 Análisis de los Recursos Materiales

Para José A. Escalante, "El administrador debe afrontar en la actualidad la barrera de las técnicas mas complejas y de las responsabilidades mayores que la vida organizada lleva consigo, buscando garantizar a la organización los medios necesarios para su conservación y desarrollo"¹⁹

Los recursos materiales son los bienes y servicios que demanda una institución en la realización de los diferentes programas y actividades encaminados al alcance de los objetivos institucionales. Los recursos pueden ser de diversa índole y género, los cuales podemos definirlos en tres grandes grupos para su estudio; materiales, equipo, materia prima y demás insumos inherentes al proceso de producción.

En el año de 1967, la Comisión de Administración Pública, establece en su informe referente a la situación que reflejaba el aparato burocrático, que las condiciones generales de los inmuebles que ocupaba, se encontraban en estado deficiente y condiciones precarias de mantenimiento y servicio. Así también, que no existía una normatividad que regulara las actividades en materia de recursos materiales y servicios generales, ocasionando irregularidades en su manejo, como la elevación del valor de sus activos. En el caso de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, se realizaban compras de equipo de manera arbitraria y no sustentada, provocando despilfarro económico y subutilización del recurso. En el ramo de las adquisiciones, no existían criterios uniformes que permitieran mayores ventajas en su

¹⁹ Escalante José A. Teoría y técnica de la administración. Ver Referencias

negociación de compra, tampoco un catálogo de proveedores y que los concursos no estaban reglamentados además de que la calidad del material y equipo no era la requerida. En lo referente a los almacenes e inventarios existía desperdicio de material y falta de suministro por deficiencias de coordinación entre el área de compras y sus principales demandantes.

Es así que a partir del programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, se promueve que, una sola Secretaría de Estado, la de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, concentre la actividad referente a los Bienes Inmuebles que al cabo del tiempo también recaen en la Secretaría de Comercio.

Más tarde, aparece el Sistema de Recursos Materiales de la Administración Pública Federal, integrando los niveles sectorial e institucional, dando inicio a una etapa de integración e implantación de estatutos jurídicos y sistemas administrativos encaminados a la optimización y aprovechamiento de los recursos materiales.

Estas iniciativas se van transformando en instrumentos normativos que sustituirían a otros que resultaban ya deficientes, creándose la "Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal", la cual incluye mejoras en las adquisiciones, administración de almacenes, arrendamiento de bienes muebles, así como los procedimientos de rehabilitación, enajenación y destino final promoviendo el levantamiento del inventario de los bienes muebles del gobierno federal.

Posteriormente estas iniciativas repercuten en otros instrumentos jurídicos como lo son la "Ley General de Bienes Nacionales", modificada en diciembre de 1981, y la "Ley de Adquisiciones y Obras Públicas" con sus correspondientes reglamentos. Estas abrogan la "Ley de Obras Públicas de 1980" y las modificaciones realizadas hasta el año de 1991.

Este marco jurídico, es una parte importante para normar las acciones que en la materia desarrollan las instituciones del Gobierno Federal y sirve de fundamento para el análisis de las condiciones que prevalecen en materia de recursos materiales.

Cabe mencionar que es de la mayor importancia considerar que el aparato gubernamental realiza un gasto muy grande y a veces excesivo en la adquisición de recursos materiales, y que este desembolso no es redituable en el corto plazo, ocasionando desajustes presupuestales en las instituciones que los demandan y consecuentemente en la presupuesto global nacional, por lo que es pertinente realizar una compra exclusivamente necesaria y de uso en el corto o mediano plazo, procurando una negociación favorable y acorde a las características del mercado interno o en su caso en el ámbito internacional.

Otro de los puntos importantes es que las adquisiciones deben estar acorde a las características de avance tecnológico y científico reconocido internacionalmente, ya que de no hacerlo los costos de operación y producto final pueden resultar de un valor elevado y por consecuencia, quedar fuera de las condiciones de calidad y precio, o en el mejor de los casos que paulatinamente se deteriore la oferta de servicios y un decremento de los niveles alcanzados en la productividad.

Es por este motivo que los responsables de las áreas de recursos materiales, promoverán y sensibilizarán permanentemente a las autoridades de la Institución, acerca de las bondades que brinda la utilización y compra de material y equipo de mayor avance tecnológico, pues permitirá a las áreas sustantivas acceder a una tecnología moderna y realizar sus actividades con una mayor eficiencia, dotándoles de una herramienta de considerable aceptación tecnológica.

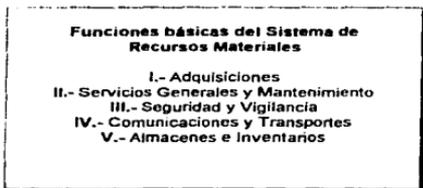
Es fundamental tener presente estos elementos, ya que la calidad propia de los artículos, la oportunidad de la entrega, así como la oferta presupuestal sustentada en una investigación de campo permiten presentar cotizaciones fundamentadas y sustentadas, permitiendo la comparación y evaluación de las características y requerimientos que establecen las autoridades competentes en la materia.

Con el objeto de establecer un guión de estudio que permita identificar los principales subsistemas que integran a las áreas de recursos materiales y servicios generales, citaremos a continuación los siguientes puntos y/o actividades mínimas a investigar:

**Descripción de subsistemas para la evaluación
situacional del sistema de recursos materiales**

no.	DESCRIPCION DE SUBSISTEMAS
1	Identificación de los órganos y/o principales funciones que integra y desarrolla el área
2	Detección del programa-presupuesto anual de adquisiciones, arrendamiento y servicios
3	Análisis del padrón de proveedores, e identificación del Comité de Compras
4	Análisis de las actas administrativas celebradas en concursos de asignación o adquisiciones
5	Identificación del área de almacenes y del sistema para la recepción, guarda y distribución
6	Identificación del sistema para el registro y control de inventarios; y de comunicaciones
7	Detección de los sistemas para el control y mantenimiento de mobiliario y equipo
8	Identificación del equipo e instrumentos de trabajo así como de la plataforma vehicular
9	Análisis de los procesos de correspondencia, archivo y fotocopiado
10	Análisis de los procesos para la asignación de obra pública y administración directa
11	Identificación de los sistemas adoptados en materia de seguridad y/o protección civil
12	Identificación del programa anual de adquisiciones por órgano, unidad e institución
13	Análisis de los estudios de mercado practicado para la realización de las adquisiciones
14	Identificación de los principales servicios que demanda la Institución como, teléfono, luz, etc.
15	Detección de los sistemas implantados para el incremento de la calidad y eficiencia
16	Identificación de las políticas de operación interna y externa en los procesos
17	Identificación de procedimientos internos y de participación Interinstitucional
18	Identificación y análisis del inventario de bienes muebles e inmuebles
19	Análisis de los sistemas de distribución interna de productos
20	Detección del sistema de alta y baja de material y equipo propiedad de la institución
21	Investigación de procesos de clasificación; localización; protección y recuperación de bienes
22	Análisis del sistema adoptado para registro, guarda y conservación de contratos
23	Identificación de los reportes enviados a las instituciones supervisoras responsables
24	Detección de los procesos para la erogación del presupuesto asignado
25	Identificación de problemática existente en materia de interrelación y comunicación interna
26	Identificación de los principales acreedores y deudores de la institución
27	Identificación de mecanismos de colaboración Institucional, Interinstitucional e intersectorial

Una estructura básica tipo para la administración de los recursos materiales y de servicios generales que integran las entidades y dependencias de la Administración Pública Centralizada y Descentralizada, observan primordialmente las siguientes funciones sustantivas:



CUADRO No. XIV

Las funciones genéricas anteriormente citadas integran:

- I. El subsistema de adquisiciones esta conformado por subsistemas de:
 - a).- Padrón de proveedores; b).- Celebración de concursos; c).- Análisis de mercado; f).- Cuadros comparativos de calidad y precio; e).- Condiciones de oferta y demanda.
- II. El subsistema de Servicios Generales y Mantenimiento: a).- Contratación de obra pública ; b).- Mantenimiento preventivo y correctivo de material, equipo y bienes muebles. c).- Abastecimientos de insumos; d).- Archivo y Correspondencia ;
- III. El subsistema de seguridad y vigilancia: a).- Protección civil; b).- Control de asistencia y flujo de personal; c).- Supervisión de áreas y control de tráfico;
- IV. El subsistema de Comunicaciones y Transportes: a).- El control de la -

plataforma vehicular; b).- El mantenimiento de los equipos de radiocomunicación y telecomunicación; c)- Los procesos de distribución y entrega de mercancías; d).- Los insumos para la operación de los equipos de trabajo.

V. El subsistema de Almacenes e Inventarios: a).- Catalogo de Bienes Muebles e Inmuebles; b).- Inventario general de los recursos propiedad de la empresa; c).- Recepción de productos; d).- Control de calidad y cantidad; e).- Clasificación y localización de bienes muebles.

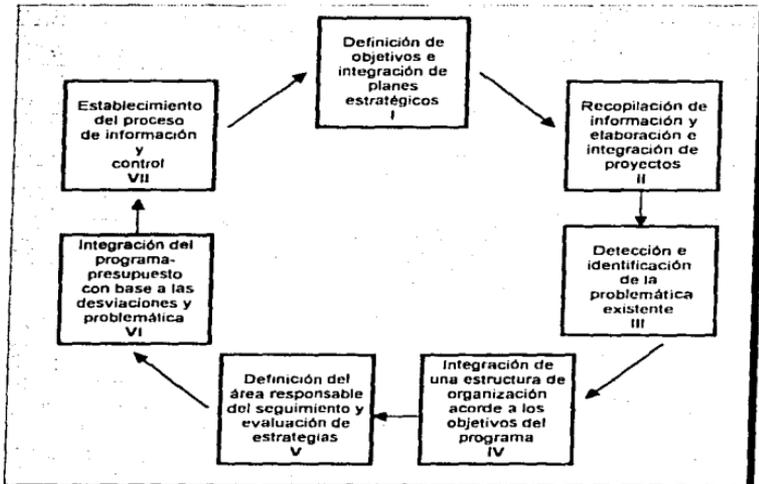
4.8 Sistemas de supervisión y control

Los antecedentes históricos que en esta materia presenta la administración pública federal, son de origen disímulo y de naturaleza particular, ya que aparecen paulatinamente en el desarrollo de las funciones que viene desarrollando las entidades y dependencias gubernamentales. Es conveniente asentar que el control es resultado de una relación directa de las auditorías que en materia contable se practicaba a las Instituciones gubernamentales. Esas auditorías propician la integración de mecanismos de control tanto normativos como reestructivos de la función pública, es decir leyes, decretos, reglamentos que delimitan y encauzan la acción gubernamental en todos los niveles y materias en que interviene el Estado. Así pues, aparecen instrumentos como la Ley de Inspección de contratos y obras públicas; Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, Ley de Inspección de Adquisiciones, que al cabo del tiempo servirán como base para la creación de otros instrumentos jurídicos abocados al mismo objetivo.

El programa de reforma administrativa que inició en el año de 1976, integra el sistema de Control y Auditoría Gubernamental que indica la realización de vanas acciones entre las que destacan, la creación de unidades de auditoría interna con base a los lineamientos que marcaba la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Esta iniciativa promueve programas mínimos de auditoría y análisis, tomando como base las partidas presupuestales contenidas en el

presupuesto por programas. Así, sucesivamente se crearon instrumentos que reflejaban una tendencia hacia la creación de un organismo con capacidad técnica, administrativa y jurídica que se abocará a la tarea de supervisar y controlar los procedimientos de operación interna y externa de las diversas instituciones del gobierno federal.

FASES DEL SISTEMA PARA EL CONTROL ADMINISTRATIVO



CUADRO No. XV

En el año de 1982, aparece la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como una propuesta del gobierno entrante, a la cual se le establece planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, así como la inspección del ejercicio del Gasto

Público Federal. Dicha dependencia viene a conformar un sistema de control y auditoría interna en todas las instituciones del Gobierno Federal, promoviendo funciones de carácter preventivo y de justificación del gasto, con apego a la legislación vigente en la materia.

Además, establece procedimientos y políticas de operación para el control de las actividades sustantivas y adjetivas del organismo, verificando la observación de normas y lineamientos de la coordinadora del sector o los diversos acuerdos de carácter Interinstitucional e Internacional. El control en la administración es una herramienta indispensable que permite a la institución apoyar el alcance de las metas trazadas, mediante el planteamiento de estrategias e integración de planes de corto, mediano y largo plazo, así como coordinar y orientar las desviaciones que presenten los programas en desarrollo. También está integrado por una estructura y procedimiento constante que se integra mediante centros de responsabilidad del rendimiento y que se adaptan a la institución, permitiendo medir el grado de avance de las actividades o la evaluación parcial o total de sus procesos productivos.

Los sistemas de control administrativo que integra una institución gubernamental se ubican estructuralmente a nivel staff, es decir como área de apoyo y dependiendo directamente del órgano administrativo de mayor jerarquía dentro de la propia dependencia, requiere de un ambiente separado a las actividades sustantivas y adjetivas y con la posibilidad de observación directa de los procesos productivos para evaluar su desarrollo y desempeño del personal asignado.

A la gran mayoría de estas unidades administrativas se les reconoce como "Contraloría Interna" y realizan sus actividades de acuerdo a las normas que establece la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, reportando de manera permanente al nivel máximo superior de la Institución acerca de las irregularidades detectadas mediante la integración y entrega de reporte e informes que establece la propia Institución.

El control y supervisión de los programas sustantivos de cada entidad o dependencia, es una herramienta que cada día toma mayor relevancia en la administración pública ya que permite

corregir de manera fundamentada y documentada las desviaciones e irregularidades detectadas por el auditor o investigador. Es por ese motivo que se considera una actividad de la mayor importancia, ya que su objetividad incidirá en el logro de resultados con mayor calidad, posibilitando en las áreas de la institución una optimización en la calidad de los servicios y la respuesta oportuna a las irregularidades que refleja el sistema en su desarrollo y aplicación final.

Los sistemas de control y supervisión en algunas instituciones se han dedicado exclusivamente al análisis de la forma y utilización del presupuesto así como a las tareas destinadas a las actividades adjetivas de recursos humanos, materiales, finanzas, contratos, etc. Pero esta situación no va directamente a la esencia de las actividades de la institución por lo que es necesario recurrir al sistema de Control de Gestión el cual integra una estrategia de vinculación entre programas-presupuesto-metas-productos. Dicho sistema es un recurso importante para el control y la supervisión de las acciones sustantivas ya que considera aspectos destinados a la evaluación de metas y productos que los niveles de auditoría no considera o descarta por no ser materia específica de su competencia.

capítulo V

Modelos estratégicos de apoyo técnico administrativo

Toda investigación debe estar fundamentada en un marco o guión metodológico que permita identificar paso a paso las diferentes instancias que habremos de agotar en la búsqueda y alcance del objetivo planteado. La metodología se integra en modelos específicos de intervención o investigación, que atienden problemas de un mismo origen pero con un desarrollo diferente, condicionado por los factores que intervienen en el proceso.

En este sentido habría que establecer que la materia del desarrollo organizacional, permite presentar modelos de estudio acorde a las necesidades de la investigación, ya que agrupa diversos subsistemas que estructurados y relacionados entre sí forman un objetivo común que busca la optimización del modelo de organización adoptado por la Institución. Esta metodología es una alternativa para la atención de las demandas planteadas por las diversas organizaciones, grupos internos y externos que forman la sociedad civil, como queda representado en el cuadro número 2, referente a los elementos que influyen en la toma de decisiones.

5.1 Diagnóstico de la situación actual

El diagnóstico es la herramienta que nos permite evaluar los diversos factores de orden jurídico, administrativo, organizacional, social y técnico que propician la realización del estudio. Este nos permite evaluar el qué; en qué; por qué; y para qué, por lo cual es necesario desarrollar un sistema socio-técnico que nos permita evaluar las condiciones actuales en que se encuentra la institución y sus posibles causas y estrategias para la solución de la problemática detectada.

Para la realización del diagnóstico es conveniente la integración de conceptos que van desde las causas que originan la propuesta, los factores o ambiente que condicionan su actuación o presencia, identificando aspectos de orden político, administrativo, social, jurídico, programáticos y presupuestales, que permitan la identificación de la problemática y una estrategia y/o método de estudio.

Elementos para la integración de un diagnóstico situacional de una entidad o dependencia pública

- *Origen de la propuesta*
- *Análisis del marco de atribuciones*
- *Fundamento Jurídico*
- *Antecedentes políticos, sociales y administrativos*
- *Origen, frecuencia y destino de los recursos económicos de la Institución*
- *Análisis organizacional*
- *Análisis de la plataforma de Recursos Humanos*
- *Análisis de los Recursos Materiales*
- *Análisis para la aplicación, desarrollo y metas alcanzadas de los programas-presupuestos*
- *Investigación de los procesos de producción y evaluación de resultados*
- *Detección de los Instrumentos técnicos, equipo e instrumentos de operación*
- *Detección de los principales programas y metas de corto, mediano y largo plazo*
- *Investigación de los sistemas de supervisión y control*
- *Investigación de las relaciones y compromisos interinstitucionales adquiridos o por desarrollar*
- *Detección de factores de todo orden que motivan el objeto de la Investigación*
- *Evaluación de los reportes emitidos en materia de auditoría interna y externa*
- *Identificación de las políticas de operación interna y externa*
- *Detección y análisis de los instrumentos de inversión y deuda pública*

CUADRO No XVI

La investigación de estos conceptos permitirá presentar de manera fundamentada una visión integral de las condiciones y situación interna como externa que prevalece en los proyectos destinados a la creación, reestructuración o desincorporación una entidad o dependencia, ya que aporta elementos de evaluación y análisis en el desarrollo de la investigación que permiten el diseño de una metodología precisa y de aplicación directa.

5.2 Modelos de investigación estratégica

Para De Faria Mello²⁰, existen cuatro modelos básicos para realizar un análisis conducente a un desarrollo organizacional. Estos son:

1.- *Modelo situacional contingencial*; que es una estrategia realista, de control constante, frecuente retroalimentación, con acciones programáticas de corto y mediano plazo que se efectúan de forma espaciada y flexible. La base de este modelo es el concepto y el método de Acción e Investigación por medio de la retroalimentación (AIR), consta de tres procesos básicos

- a).-Recopilación de datos;
- b).-Retroinformación de los datos obtenidos y
- c).-Planeación de acciones basadas en dichos datos.

2.- *Modelo idealístico educacional*. Este modelo analiza de manera primordial a una educación global y globalizante del sistema humano, de manera que asegure cambios culturales significativos, tanto en el aspecto cualitativo como cuantitativo. También se puede identificar con la concepción de los sistemas abiertos concéntricos. Ya que la organización se compone de círculos de nucleación o intermediación sucesiva y encadenamientos concéntricos, su desarrollo se hace en todos niveles sistemáticos. Debe llegar a los microsistemas "individuo", los mini sistemas "equipo de trabajo", y el gran sistema "Organización-Empresa".

3.- *Modelo de dialéctica síntesis*: Esta estrategia se contrapone a la anterior, ya que determina una visión realista de las situaciones actuales, con base en una visión del futuro. Este modelo esta integrado por varias consideraciones apoyadas en un proceso holandés denominado Netherlands Pedagogisch Institut. este sistema establece que: Cada situación específica de cambio está considerada como un campo de fuerzas que surge entre dos polos; En el sistema social esta situación es concebida como una tensión entre nuevas posibilidades y limitantes externas que finalmente son producto de una situación no satisfactoria. Dicha condición obliga a -

²⁰ De Faria, Mello Fernando Achilles. Desarrollo Organizacional. Ver bibliografía

que la Institución debe prever para el futuro esta posibilidades como una preocupación de cambio; Tomando este ejemplo, entonces habrá que sensibilizar a las partes del sistema para propiciar un surgimiento creador que surga de la propia Institución.

4.- *Modelo técnico estructural.* Esta estrategia es la que busca obtener cambios de efecto sistemático con base en una modificación sistémica, es decir fundamentada a partir de procesos y mecanismos directos como son : Estructuras de organización, análisis de puestos, cargas de trabajo; procedimientos administrativos, y aquellos que integra el proceso administrativo con sus etapas planeación, organización, dirección información, coordinación y control, es decir mediante un replanteamiento de la propia forma de organización. Esta situación presupone que una vez hecho estos cambios estructurales y de procesos internos, se originaría un cambio y/o reajuste del sistema de comportamiento humano, tanto de nivel individual como en su relación con otros grupos.

Esta estrategia establece que las necesidades individuales, así como las condiciones a que está sujeto el comportamiento, pueden insertarse en un contexto técnico, estructural y administrativo, mediante el establecimiento de un sistema que indique claramente objetivos, metas y fines, redimensionamiento de las estructuras, implantación objetiva y de forma práctica de las etapas del proceso administrativo, readaptación de espacios y oficinas, sistemas de incentivos; procedimientos administrativos y operacionales. Es posible que esta estrategia pueda identificarse con el modelo de Administración por objetivos, o también denominados Reestructuración o Reorganización Administrativa ya que algunos de los pasos que establece de Faria, son similares.

La etapa anteriormente citada es el modelo estratégico indicado para nutrir el trabajo de investigación, ya que refleja conceptos de todos conocidos y de uso permanente en el aparato gubernamental, sin embargo es conveniente sustentarlo con algunas de las ideas plasmadas en las tres estrategias anteriores, ya que también se incorporan conceptos relacionados con situaciones no previstas que surgen de la acción e interacción de los sistemas y aplicables al servidor público.

5.3 Sistema para el control del programa.

Este sistema es un procedimiento destinado a la administración de un programa, que opera mediante la estructura de control por programas para alcanzar sus metas. El proceso apoya las relaciones formales incluidas en la estructura en cuanto que proporciona al personal directivo y de operación, la información necesaria para la toma de decisiones internas, es decir proporciona elementos que integran a la estructura con el desarrollo del proceso, permitiendo el alcance de las metas. Es importante destacar que esta etapa recae en los responsables de la ejecución del proyecto o sea en el personal ejecutivo del proyecto y/o en su defecto en los empleados de la dirección de la institución.

Lorange y Morton establecen:

"el propósito fundamental de los sistemas de control es ayudar a la administración a lograr sus objetivos por medio del suministro de un marco de trabajo formalizado para:

- 1. La identificación de variables de control pertinentes;*
- 2. el desarrollo de buenos planes de corto plazo;*
- 3. el registro de grado de cumplimiento actual de los planes de corto plazo con relación al juego de variables de control;*
- 4. El diagnóstico de las desviaciones.²¹*

Ciertamente que un factor fundamental en el proceso son la detección y atención de las variables; estas son los puntos que determinan el alcance de las metas e indican aquella actividad parcial o total, o las diversas etapas que deben estar sujetas a supervisión y seguimiento. Dichas variables pueden ser de dos tipos:

- a). Las metas y los objetivos., y

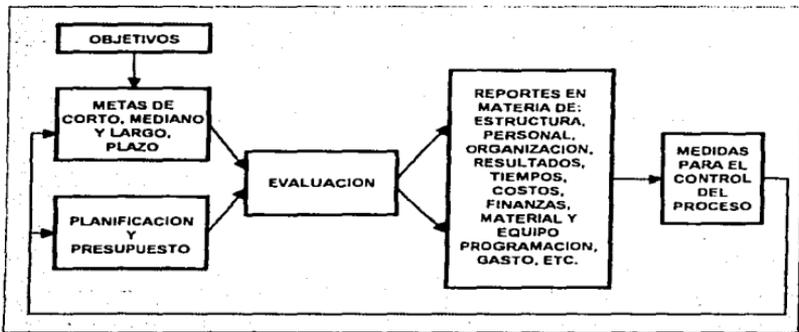
²¹ Cicoria, René Luis, Barreras, planificación y control. Ver bibliografía

- b). El medio ambiente que está integrado por su estructura organizacional, tecnología y las situaciones que inciden en él.

No existe un sistema idóneo para el control administrativo del proyecto, ya que en cada caso existen ponderantes como el nivel educacional, grado de profesionalismo, el desarrollo histórico de la institución, su evolución dentro de marco sectorial donde se ve inmersa. Sin embargo para el establecimiento del sistema de control administrativo es pertinente asentar que requiere de tres partes fundamentales que son:

- a). Identificación de las variables de control..
- b). Establecer metas de corto plazo,
- c). Supervisión al desarrollo de las actividades.

SISTEMA PARA EL CONTROL Y SUPERVISION DEL PROGRAMA



CUADRO No. XVII

Las variables de control de mayor importancia radican en aquellas alternativas que están vinculadas al objetivo central de la Institución. Es decir, las metas que establece el programa de acción, se realizan con base en los objetivos centrales que determinan de manera fundamental dichas variables, ya que en éstas se relacionan tres partes básicas con la Dependencia, a saber: la estructura organizacional; el personal y la tecnología empleada para el alcance de la propia meta. Uno de los puntos centrales que persigue el control del programa es definir metas de corto plazo, fundamentadas y medibles, que puedan ser plasmadas e interpretadas en recursos financieros, con el objeto de cuantificarlas evaluarlas y calificarlas.

Finalmente la integración del reporte, debe contener una visión general de lo planeado y lo alcanzado, que refleje el desempeño del investigador o administrador responsable de la ejecución del proyecto.

Este reporte cumple con una parte importante en el proceso de retroalimentación para el control del programa, representa la posibilidad de corregir las acciones realizadas y las desviaciones u omisiones detectadas durante la ejecución de las actividades.

Conclusiones Finales

El propósito fundamental que persigue este trabajo se cumplió cabalmente en su objetivo general, ya que integró una base metodológica que permite analizar, evaluar e instrumentar sistemas técnicos y normativos para crear, reestructurar o desincorporar una entidad o dependencia de la administración pública federal.

Como resultado de la investigación y análisis practicado, destacan de manera preponderante los siguientes elementos:

MARCO TEORICO-TECNICO.

- I. Que la administración pública mexicana tiene sus orígenes mas allá de la época colonial, ya que las diversas razas que habitaban el territorio mexicano, contaban con sistemas de gobierno organizados e ideológicamente constituidos lo que obligaba a incorporar formas de administración propias y particulares, tendientes a la creación de una estructura y forma de organización de Estado.
- II. Que para el estudio de la administración pública mexicana es conveniente dividir el desarrollo histórico del país en periodos tales como Prehispánico; Virreinal; del México independiente; Porfirista; de la Revolución Mexicana; Posrevolucionario; y Contemporáneo, ya que cada una de estos aportan elementos de orden político, económico y social, que posibilitan la comprensión e interpretación de su evolución.
- III. Que la administración pública mexicana crece con una fuerte influencia de la corona española y esto condiciona de manera permanente su evolución y desarrollo, hacia modelos de organización propios y acorde a sus necesidades y recursos.
- IV. Que es en la etapa independiente donde florecen aportaciones como las de José Ma. Luis Mora , Francisco Bulnes y José E. Iturriga. que observan y

advierten de la imprevista e improvisada integración del nuevo Estado Mexicano ocasionando desde su origen actos de anarquía administrativa y crecimiento injustificado de la burocracia.

- V. Que en la época del Porfiriato crece en México la inversión pública internacional ocasionando el crecimiento de las oficinas gubernamentales con el propósito de cubrir la demanda de servicios y tramites para la atención de los proyectos de desarrollo
- VI. Que es en esa misma época donde aparecen los primeros censos económicos y de población y muestra un aparato administrativo demasiado grande y poco estructurado.
- VII. Que es Gabino Fraga el primero en concebir a la administración pública como materia de estudio y la ubica en un marco normativo avalado por el derecho administrativo, el cual establece que la gran decisión recae en el poder ejecutivo federal.
- VIII. Que se asigna al Estado la responsabilidad de ser el principal promotor del desarrollo de la administración pública, participar de la economía y de proveer el desarrollo de lo público y lo privado ya que es este precisamente el principal consumidor y su posible hacedor.
- IX. Que de forma tardía se integra a la acción de la administración pública mexicana el concepto de planeación como una herramienta indispensable e insustituible para el desarrollo del país.
- X. Que surgen escuelas y asociaciones para el estudio y análisis de la administración pública mexicana, las cuales promueven el desarrollo de una ciencia que busca mecanismos y formas de organización para los fines y alcances de la acción gubernamental

- XI. Que es en las ultimas tres décadas de este siglo donde aparecen programas de desarrollo administrativo y organizacional, tendientes a optimizar y efficientar la acción gubernamental.
- XII. Que toda investigación orientada al estudio de la administración pública requiere de un guión metodológico el cual debe incorporar en su marco conceptual el análisis de los factores sociales, políticos y económicos, que inciden de manera preponderante en la aplicación de los planes globales de desarrollo, así como las repercusiones sociales que este ocasionaría en su aplicación e integración.
- XIII. Que dicho guión metodológico ofrece la posibilidad de compilar información documental en forma secuencial y organizada, permitiendo la definición de un procedimiento que establece actividades y técnicas precisas que fundamentan la toma de decisiones.
- XIV. Que el método de investigación posibilita la identificación y ubicación del proceso histórico del objeto de estudio en cuestión, por lo que su análisis y aplicación favorece la comprensión e integración de las medidas adoptadas, permitiendo la evaluación y repercusiones de los factores sociales así como sus efectos secundarios en el corto, mediano y largo plazo.
- XV. Que la administración pública es inobjetablemente una ciencia de origen puramente social la cual se desprende de la acción que ejerce el Estado, buscando formas de preservar e incrementar sus recursos y bienes, de manera sabia y equitativa.
- XVI. Que la administración pública persigue objetivos sociales, luego entonces, integra procesos que involucran a sectores de la población, por lo que el análisis de las medidas adoptadas, deberá de realizarse de forma clara, objetiva e imparcial ya que los resultados o conclusiones finales de cada

proyecto, repercutirán invariablemente en los sectores mayoritarios de la sociedad.

XVII. Que todo proyecto que emprenda la propia administración pública; observará que en el análisis de la fuerzas de producción, las acepciones y concepciones de la realidad social son diferentes, por lo que ésta preverá las repercusiones en la implantación y desarrollo de sus planes y proyectos.

XVIII. Que la ciencia de la administración pública no puede esperar que el cambio político defina su marco de actuación ya que debe prever y garantizar los recursos que permitan la evolución de la sociedad hacia mecanismos de desarrollo equitativos y de racionalidad de consumo entre aquellos individuos que integran y conforman el Estado.

XIX. Que se concibe por vez primera la razón de Estado, cuando destaca la importancia de la comprensión de la política, el entendimiento de las causas y los fines, así como los medios o situaciones que posibilitan gobernar intereses, poder y hombres.

XX. Que el poder es el sostén del Estado, ya que se conquista para retenerlo, y con el fin único de hacer mas provechosa la vida del propio Estado, y, si es utilizado de manera sabia e inteligente y con habilidad, sirve para promover los diversos intereses que tienen influencia en la sociedad.

XXI. Que la razón de Estado, busca encauzar las diferentes fuerzas de la sociedad mediante reglas y políticas, que regulen e impulsen la realización de estrategias de gobierno, por lo tanto no persigue bajo ninguna circunstancia, el destruir o aniquilar los poderes de la sociedad.

XXII. Que la administración es una consecuencia natural del estado ya que su naturaleza es un resultado de la comunidad, su existencia procede de los mismos principios de la sociedad. Es una compleja disciplina que sintetiza e

integra a diversas ciencias sociales, tales como la economía, ciencia política, y sociología cuyos contenidos se encuentran íntimamente ligados a la naturaleza social.

XXIII. Que la figura del gobierno es fundamental en la concepción de lo que es y representa la administración pública, y que es ésta la que da movimiento al Estado y define un camino para garantizar el desarrollo y la ejecución de las leyes.

XXIV. Que se reconoce la separación entre el Estado y la Sociedad, y que es necesario establecer un conducto de comunicación y/o intermediación entre ellos, luego entonces, la administración pública es el vínculo o unión entre el Estado y la Sociedad.

XXV. Que la administración pública es la acción del estado dentro y por la sociedad, diferenciando una doble participación hacia la vida económica o administrativa y otra hacia la actividad política.

XXVI. Que los modelos económicos no deben de suponer que la realidad económica de un país determinado se presenta y evoluciona de igual manera que en los países desarrollados, ya que en éstos las condiciones son substancialmente distintas.

XXVII. Que gran parte de los factores que inciden en el fracaso de los modelos económicos, resultan de la falta de análisis científico, acciones improvisadas y sin fundamento, y de modelos de desarrollo político, económico y social ajenos a la problemática particular del país donde se desarrollan.

XXVIII. Que la acción administrativa es principalmente la gestión de los diversos asuntos de orden común y ordinario que presentan los ciudadanos, utilizando principalmente los medios técnicos para la ejecución de actos. Por tanto, la

función o atribución del Estado es la gestión de los asuntos corrientes del público.

XXXIX. Que la función administrativa es aquella que el Estado realiza bajo una condición u orden jurídico, mediante la ejecución de actos materiales o actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.

XXX. Que el derecho administrativo abarca el régimen de organización y funcionamiento del poder ejecutivo, enmarcando y considerando las normas que regulan la actividad de dicho poder, el cual se realiza en forma de función administrativa.

XXXI. Que la administración pública se define como: el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales.

XXXII. Que es fundamental definir y establecer instrumentos técnicos-normativos que permitan el análisis de factores económico, jurídico y administrativo, y las repercusiones e impacto social de todo proyecto enfocado a la crear, reestructurar y/o desincorporar una entidad o dependencia del gobierno federal

XXXIII. Que toda iniciativa para la creación, reestructuración o desincorporación de una entidad o dependencia de la Administración Pública Federal, responderá necesariamente a demandas que encuentran sus orígenes en intereses colectivos, los cuales repercutirán en solución a demandas de carácter social.

XXXIV. Que toda propuesta para la creación, reestructuración o extinción de un órgano administrativo, dependencia, entidad o institución gubernamental, deberá considerar una serie de situaciones político-administrativas como resultado de la aplicación de acciones de gobierno.

- XXXV. Que la constante improvisación de los gobiernos estatal y federal en la adaptación de políticas no consensadas o de poca trascendencia política económica y social, ocasionan la subutilización de los recursos y el dispendio económico, así como la falta de planeación y diseño de estrategias en la aplicación de proyectos globales de desarrollo.
- XXXVI. Que toda propuesta para la creación, reestructuración o desincorporación de una dependencia o entidad analizara y evaluará las repercusiones e impacto social que ocasionaría dentro del contexto y/o sector de producción en el que se encuentra inmerso, así como las implicaciones administrativas jurídicas, económicas y sociales que resulten de la toma de decisiones.
- XXXVII. Que el análisis situacional u orgánico-funcional permite conocer el marco de atribuciones y la estructura organizacional que sustentan los programas y actividades de toda dependencia u organismo de la administración pública y es una herramienta indispensable en la integración del dictamen técnico que fundamenta la toma de decisiones.
- XXXVIII. Que el desarrollo organizacional es una herramienta que promueve un análisis de los diversos factores que influyen dentro del proceso productivo de una entidad o dependencia pública.
- XXXIX. Que el desarrollo organizacional adquiere una connotación preponderante en el estudio de la organización/institución, ya que vincula aspectos que antiguamente no consideraba para su estudio la propia administración, como son las relaciones humanas y los diversos factores que inciden en el medio ambiente donde se desenvuelven
- XL. Que a partir de la relación organización/empresa/individuo, se derivan una serie de circunstancias de orden psico-social mismas de las que se desprenden aspectos formales y/o visibles y por otro lado informales o abstractos, las

cuales repercuten necesariamente en el desarrollo de las funciones institucionales.

- XL. Que los aspectos formales, identifican y establecen metas, estructura, tecnología, funciones, recursos humanos, materiales, financieros.
- XLII. Que los aspectos en el plano informal, identifican factores humanos como el comportamiento de tipo psicológico y sociológico, los cuales aparecen como elementos sustantivos de análisis, observación e integración en todo proceso productivo.
- XLIII. Que el desarrollo organizacional busca el fortalecimiento de los procesos humanos dentro de la organización; un papel preponderante y fundamental a la planeación integral; y la búsqueda permanente del incremento de la eficiencia y la productividad.
- XLIV. Que la evaluación administrativa busca establecer las bases técnico-normativas, que permitan analizar en forma ordenada y sistematizada los aspectos cuantitativos y cualitativos, de los recursos humanos, financieros y materiales con que cuenta una entidad o dependencia, así como su vinculación e interrelación con los principales programas de la entidad o dependencia.
- XLV. Que es necesaria la recopilación, análisis, y evaluación de cada uno de los subsistemas que integran a los tres grandes sistemas como son el de Recursos Humanos, Financieros y Materiales, con el objeto de conocer en forma directa las características y condiciones que prevalecen al momento de la investigación.
- XLVI. Que el programa de reforma administrativa integró al sistema de Control y Auditoría Gubernamental promoviendo la realización de acciones, entre las que destacan, la creación de unidades de auditoría interna con base a los lineamientos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

XLVII. Que se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como una propuesta del gobierno entrante en el periodo 1982-1988, a la cual le establecen las atribuciones (entre las mas representativas) planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, así como la inspección del ejercicio del Gasto Público Federal.

XLVIII. Que el control es para la administración pública una herramienta indispensable que le permite a la institución apoyar el alcance de las metas trazadas, mediante el planteamiento de estrategias e integración de planes de corto, mediano y largo plazo, así como coordinar y orientar las desviaciones de los programas en desarrollo.

CASO TEORICO PRACTICO

Para el desarrollo de los objetivos específicos, se practicó una investigación de campo con el propósito de conocer cuales son los procedimientos establecidos para la creación reestructuración o extinción en cada una de las instancias gubernamentales responsables y/o corresponsables de la toma de decisiones. En primer termino se visitó al Congreso de la Unión, representado por la Cámara de Senadores y Cámara de Diputados, en donde se localizó a las Comisiones encargadas del análisis y evaluación de las propuestas destinadas a la creación y/o desincorporación de una entidad o dependencia de la administración pública federal

En ambos casos, argumentaron que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece el marco jurídico que sustenta mecanismos para crear, constituir o desincorporar una entidad o dependencia pública, así como toda una legislación que define una serie de normas y preceptos orientados a desarrollar un procedimiento jurídico y/o una serie de pasos y requisitos para alcanzar dicho fin, y que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, así como sus respectivos reglamentos.

Este procedimiento lo inicia la dependencia coordinadora de sector responsable, y que una

vez requisitada la información turna a las Comisiones responsables para su oficialización y publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Por otra parte, se visitó a las Secretarías de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y de Hacienda y Crédito Público, con el objeto de obtener la normatividad existente en la materia, y no se obtuvo una respuesta favorable en dicha petición, informando que se estaba preparando una serie de "Cuestionamientos" o "Guía" que orientara y/o facilitara la realización del proceso, los cuales contemplarían los estatutos jurídicos que dicta la legislación vigente para dichos procesos.

Cabe hacer mención que el grosor de los procesos de desincorporación, se realizaron entre los años de 1988 a 1994 y que en aquel entonces existía la Secretaría de Programación y Presupuesto, encargada de observar y reglamentar dichas acciones, a través de la Dirección General para la Desincorporación de Entidades Paraestatales. A su desaparición, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que recibe gran parte de las atribuciones que realizaba dicha Secretaría y por consecuencia, según explican sus funcionarios, también los documentos que sustentaban la entrega de los organismos desincorporados.

Se solicitó a la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la misma información y expresaron que esos archivos por el momento se encontraban cerrados, pero que se podía referir a los Diarios Oficiales de la Federación, para su consulta inmediata.

En el caso de normatividad para realizar una reestructuración interna, existe información que emite la Dirección anteriormente citada, y que es distribuida a las Dependencias a través de sus autoridades normativas, a pesar de no representar una estrategia integral que englobe factores o elementos de análisis los cuales involucren aspectos de Desarrollo Organizacional u otros que permitan medir la evaluación y el desempeño en el desarrollo de sus funciones. Dicha guía proporciona conceptos que alguna vez publicaron la Secretaría de la Presidencia de la República, en el contexto de los programa de Reforma y Modernización Administrativa, de manera un poco más amplia pero observando precisamente las técnicas que en aquel entonces promovía para la

integración de tales estrategias. Así mismo se investigaron elementos que aportan otros documentos y lineamientos internos propios de cada entidad y/o dependencia, evaluando su viabilidad y factibilidad de aplicación, los cuales buscan adecuarse a las necesidades específicas de cada proyecto.

De la experiencia anterior se deduce:

- I. Que la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, no estableció en su momento y de manera precisa (u oficializada), una guía metodológica o documento específico alguno que permitiese la integración de todos los puntos técnicos y económicos así como los respectivos estudios políticos y sociales, orientados a evaluar la trascendencia y resultados de los procesos de desincorporación o extinción de las entidades o dependencias de la administración pública federal mexicana.
- II. Que los procesos de desincorporación o extinción se realizaron de manera improvisada y con arbitrariedad administrativa ya que existen lagunas o irregularidades fiscales, financieras, económicas y de recursos materiales que hasta ésta fecha la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y demás instituciones responsables y/o participantes en dichos procesos no han sabido dar respuesta.
- III. Que la estrategia de desincorporación o extinción de las entidades y dependencias no obedece en su momento a programas globales de planeación financiera y administrativa, ya que provoco en aquellas instituciones receptoras, duplicidad funcional; desorden y arbitrariedad en el destino y aplicación de los recursos mínimos, producto de la transacción comercial de que fueron objeto.
- IV. Que las dependencias coordinadoras de sector no participaron de manera relevante en dichos procesos de extinción y desincorporación, ya que su papel

ó función fue relegada y sustituida por la extinta Dirección General de Desincorporación de Entidades Paraestatales de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

- V. Que no existió dictamen técnico alguno en los procesos de extinción o desincorporación, que permitiese conocer las condiciones físicas, situación financiera, características del personal, inventario de bienes muebles e inmuebles, avalúo comercial y condiciones generales en que se encontraban las entidades y dependencias destinadas a los procedimientos anteriormente citados.
- VI. Que existen una serie de factores y conceptos técnicos de diversa índole, que al integrarlos proporcionan elementos y juicios de valor que en su momento fueron ignorados o pasaron desapercibidos por la autoridad competente, ocasionando que la toma de decisiones se realice de forma parcial o tendenciosa.
- VII. Que la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto no instrumentó estudio previo alguno orientado a conocer el avance programático y presupuestal, los compromisos financieros así como las responsabilidades crediticias y jurídicas adquiridas por cada una de las entidades o dependencias que habrían de incorporarse al programa de extinción o desincorporación en cuestión.
- VIII. Que la no previsión de estos elementos ha ocasionado una serie de irregularidades de diversa índole que han mermado la credibilidad y confianza de los ciudadanos hacia sus instituciones, tanto gubernamentales como de orden privado, las cuales integran y conforman el sistema político mexicano.
- IX. Que las instituciones de la administración pública centralizada, encargadas de la supervisión y control de los procesos de extinción o desincorporación no

cuentan con la información que sustente de manera precisa y veraz los procedimientos y acciones realizadas en la ejecución de dichos procesos.

- X. Que los documentos existentes en materia de desincorporación o extinción y que concentran instituciones como la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Secretana de Hacienda y Crédito Público, son insuficientes y no representativos de los factores políticos y sociales que ocasionaron dichos procesos.

Sugerencias y limitaciones

La investigación albergaba en su idea original, que a partir de un proceso de análisis detallado y de ejemplos específicos en materia de creación, reestructuración o desincorporación, de entidades o dependencias de la propia administración pública federal mexicana, se iniciara la integración de un guión metodológico que posibilitara la detección de las deficiencias técnicas de forma y fondo, que presentasen dichos estudios, y estar en posibilidad de aportar nuevos y mejores sistemas de recopilación y procesamiento de información, los cuales nutrieran la estructura de conocimientos que fundamentan la toma de decisiones.

Sin embargo ésta estrategia no fue posible cubrirla en su totalidad, en virtud de que es sumamente difícil acceder a los archivos o documentos que sustentan dichos trabajos, encontrando deficiencias en la recopilación de información o en algunos casos la total negación a la consulta de determinados archivos, hecho lamentable para la práctica de cualquier estudio y sin duda un principio que atenta con los valores primordiales de la administración pública.

Es pertinente sugerir que una vez abierto dichos archivos, se compare los elementos que ofrece esta metodología y a partir de un análisis de caso, se evalúen las aportaciones que ofrece este trabajo, y en tal situación, se integren a éste aquellos elementos que no fueron considerados u omitidos y consecuentemente se optimice los elementos que aporta ésta investigación.

Así mismo, es pertinente mencionar que las autoridades responsables de este proceso, deben ofrecer de manera permanente, datos, gráficas, encuestas, opiniones, etc. de los distintos sectores de la sociedad que se ven involucrados o afectados en la integración de estrategias que en esta materia adopta o pretenden adoptar las autoridades gubernamentales, con el objeto de garantizar una respuesta favorable así como la anuencia y aceptación de la sociedad en general, y estar en posibilidad de garantizar la viabilidad y alcance total del proceso.

BIBLIOGRAFIA

- ACLE,** Alfredo y Juan Vega. La empresa Pública desde afuera, desde adentro, México, Limusa, 1986.
- ARGUELLES,** Antonio y Gómez José Antonio. Guía metodológica para la desconcentración y modernización de estructuras administrativas, México, Miguel Angel Porrúa, 1994.
- ATOLLINI,** José. Administración Pública en México. Aportaciones al conocimiento de la Administración Pública en México (autores mexicanos). Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. México, D.F. 1978.
- BENNIS,** Warren G., Desarrollo Organizacional, su naturaleza, sus orígenes y perspectivas, Fondo Educativo Interamericano, s/f.
- BETTELHEIM,** Charles. Planificación y crecimiento acelerado. Fondo de cultura económica. México, 5a. reimpresión, 1984.
- BIDARF,** Campos German José. Derecho Político. Aguilar, 1918. Argentina.
- CARDOSO,** Ciro. (Compilador), México en el Siglo XIX (1821- 1910). Nueva Imagen, México. 12ava. Edición, 1994.
- CARRILLO,** Castro Alejandro. La reforma administrativa en México. México, INAP. 1973.
- CECEÑA,** Cervantes José Luis., Planificación Económica Nacional en los Países atrasados, El caso de México.. México, UNAM. 1982.
- CONSTITUCIÓN** Política de los Estados Unidos Mexicanos. Delma 19a. Edición. México 1994.
- COORDINACIÓN** General de Estudios Administrativos., Reestructuración del Sistema General de Administración del Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República, México, 1970.
- CRUZADO,** Manuel., Derecho Administrativo. México, Antigua Imprenta de Eduardo Murguía. 1895.
- DE FARIA,** Mello Achilles Fernando. Desarrollo organizacional. Editorial Limusa, México D.F. 9a. reimpresión, 1995.
- EISENSTADT,** S.N. "Burocracia y desarrollo político" Buenos Aires, Editorial Paidós. 1970.

- ENGELS, Frederick, El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado. Comisión Nacional Editorial. Partido Revolucionario Institucional, Colección Clásica. México, 1976.
- ESCALANTE, José A. Teoría y técnica de la administración. Rialp., Madrid, España, 1961.
- FAYA, Viesca Jacinto., Administración Pública Federal, La Nueva Estructura., Porrúa S.A., México 1a. Edición, 1983.
- FLORES, de la Peña Horacio. Bases para la Planeación Económica y Social en México. Seminario sobre problemas económicos de México abril de 1965. UNAM, 9a. Edición,
- FLORES, de la Peña Horacio. Teoría y práctica del desarrollo. Fondo de cultura económica. México, 1a. reimpresión, 1985.
- FORDYCE, Jack K., Métodos de Desarrollo Organizacional para Ejecutivos. Fondo Interamericano, México, s/f.
- FRAGA, Gabino., Derecho Administrativo. Porrúa. 27a. Edición. México 1988.
- GARCÍA, Ramírez Sergio. Derecho Social Económico y Empresa Pública en México. INAP México 1982.
- GUERRERO, Orozco Omar., El estado en la era de la modernización. Editorial Plaza y Valdés, México D.F. 1a. Edición 1992.
- GUERRERO, Orozco Omar., Introducción a la administración pública. Editorial Harta, México D.F. 5a. Edición 1990.
- GUERRERO, Orozco Omar., La administración Pública del Estado Capitalista, Editorial Fontamara, México D.F. 1a. Edición, 1981.
- GUERRERO, Orozco Omar., La teoría de la administración pública. Editorial Harta, México D.F. 4a. Edición, 1993.
- GUERRERO, Orozco Omar., Políticas públicas para la reforma del Estado moderno. Colección Política y Administración. tomo II, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992. México.
- INSTITUTO Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES)., Guía para la presentación de Proyectos. 18a. Edición, 1989.
- INSTITUTO Nacional de Administración Pública. Revista No 50
- INSTITUTO Nacional de Administración Pública. Revista No. 52

- INSTITUTO** Nacional de Administración Pública., 1er. Coloquio sobre experiencias en Reforma Administrativa. Estrategias y Metodología, México s/l.
- ITURRIAGA,** José L. La administración pública durante la dictadura Santanista. Aportaciones al conocimiento de la Administración Pública en México (autores mexicanos). Secretaría de la Presidencia. DIRECCIÓN General de Estudios Administrativos. México, D.F. 1976.
- KEMPAKI,** Jurgen Von. Derecho y Política. Buenos Aires, 1968, Argentina.
- LAWRENCE,** Paul R., Desarrollo de Organizaciones. Diagnostico y Acción. Fondo Educativo Interamericano, México, s/l.
- LEEMANS,** A.F. Como reformar la administración pública. Fondo de cultura económica. 1a. Edición en español, México, 1977.
- MARX,** Karl., El capital. Fondo de Cultura Económica tres tomos. México, 1981.
- MILIBAND,** Ralph. El estado en la sociedad Capitalista. Siglo XXI, Editores, México, 16ava. Edición, 1992.
- MOYER,** Hugo., Planificación Estratégica. Situacional. U. Zulia, Maracaibo, 1989.
- MUÑOZ,** Amato Pedro. Introducción a la Administración Pública. México, Fondo de Cultura Económica. 1954.
- PRESIDENCIA** de la República Ley de Presupuesto, contabilidad y gasto público federal. Ediciones Delma, 2a. Edición, 1994. México, D.F.
- PRESIDENCIA** de la República Ley orgánica de la administración pública federal. Ediciones Delma, 2a Edición, 1994. México D.F.
- REGLAMENTO** de la Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal. Ediciones Delma, 2a. Edición, 1994. México, D.F.
- REGLAMENTO** de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ediciones, Delma. 2a. Edición, 1994. México, D.F.
- RIVAPALACIO,** Vicente., México a través de los siglos. Editorial Cumbre S.A. México D.F. 17 ava. Edición, 1981.
- ROJAS,** Sonano Raúl. Métodos para la investigación Social. Plaza y Valdés, México, 12a. Edición, 1992.

- RUIZ,** Dueñas Jorge., Empresa Pública, elementos para el examen comparado, Fondo de Cultura Económica. 1a. Edición. México, 1988.
- SALINAS,** Alberto., La Reforma Administrativa, un enfoque de Desarrollo Organizativo y Administración para el cambio, Diana, México. s/f.
- SCHUMPETER,** Joseph. Historia del análisis económico. México, Fondo de Cultura Económica 1984.
- SHARKANSKY,** Ira. Administración Pública. México, Editores Asociados. 1971.
- SIERRA,** Carlos. Antecedentes de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de Diciembre de 1958. Aportaciones al conocimiento de la Administración Pública en México (autores mexicanos). Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. México, D.F. 1976.
- SIERRA,** Casaus Catalina., Estudios sobre la Administración Pública en México, Aportaciones al conocimiento de la administración federal (autores mexicanos), Secretaría de la Presidencia, México D.F. 1a. Edición, 1976.
- SILVA,** Herzog Jesús. Breve historia de la Revolución Mexicana. Fondo de Cultura Económica. 10a. reimpresión. 1990. México D.F.
- STEIN,** Ekkeart. Derecho Político. Aguilar Madrid. República Federal Alemana.
- STEISS,** Alan Walter. Administración y Presupuestos Públicos, Diana, México, s/f.
- UVALLE,** Berrones Ricardo. La teoría de la razón de Estado y la administración pública. Plaza y Valdés, 2a. Edición 1993. México, D.F.
- VILLASANA,** Rivero Edgardo R. La administración de los recursos materiales en el sector público. Aportaciones al conocimiento de la administración federal (autores mexicanos), Secretaría de la Presidencia, México D.F. 1a. Edición, 1976.
- WILSON,** Woodrow. History Boston Little Brown, Residence U.S.A., 1913-1921, U.S.A. 1921.