



UNIVERSIDAD DE SOTAVENTO A.C.



ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**“LAS DISCIPLINAS ADMINISTRATIVAS Y SU FUNDAMENTACIÓN
CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE VERACRUZ”.**

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA:

PERLA OROZCO MARTÍNEZ

ASESOR DE TESIS:

LIC. CARLOS DE LA ROSA LÓPEZ

COATZACOALCOS, VERACRUZ.

ABRIL 2012.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I. LA DISCIPLINA ADMINISTRATIVA	
1.1 Antecedentes Históricos	7
1.2 Conceptos de Administración.....	8
1.3 Características de la Administración.....	9
1.4 Principios Generales.....	10
1.5 Proceso Administrativo.....	13
1.5.1 Fases, Elementos y Etapas del Proceso Administrativo.....	13
1.5.1.1 Elementos de la Mecánica Administrativa.....	17
1.5.1.2 Elementos de la Dinámica Administrativa.....	19
1.5.1.3 Representación Gráfica del Proceso Administrativo.....	21
1.6. Escuelas y Enfoques	22
CAPÍTULO II. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
2.1 Antecedentes Históricos	28
2.1.1. La Administración Pública en China.....	29
2.1.2. La Administración Pública en Grecia.....	29
2.1.3. La Administración Pública en Egipto.....	30
2.1.4. La Administración Pública en la Edad Media.....	30
2.1.5. La Administración Pública en la Edad Media Moderna.....	31
2.1.6. La Administración Pública en el Siglo XIX.....	31
2.1.7. La Administración Pública en nuestros días.....	31
2.2. Necesidades de la Administración Pública.....	32
2.3. Conceptos Doctrinales.....	33
2.4. Diferencia entre Administración Pública y Privada.....	34
2.4.1. Objeto de la Administración Pública y de la Administración Privada.....	34
2.4.2. Beneficio Buscado.....	34
2.4.3. Tamaño de su Estructura.....	35
2.4.4. Aplicación de los principios de la Administración Pública.....	35
2.4.5. Eficiencia.....	35
2.5. Conformación de la Administración Pública	36
2.5.1. Administración Pública Federal.....	36
2.5.1.1. Estructuras de la Administración Pública Federal.....	37
2.5.1.2. Administración Pública Central.....	37
2.5.1.3. La Administración Paraestatal.....	39
2.5.1.4. La Administración Estatal.....	39
2.5.1.5. La Administración Municipal.....	40

2.6. Administración Pública Formal y Material.....	44
---	-----------

CAPÍTULO III. INTERRELACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN CONSTITUCIONAL DEL PROCESO ADMINISTRATIVO CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

3.1. Planeación.....	46
3.1.1. Objetivos.....	47
3.1.2. Presupuestos.....	48
3.1.3. Procedimientos.....	48
3.1.4. Políticas.....	48
3.2. Organización.....	49
3.2.1. Jerarquías.....	49
3.2.1.1. Centralizada.....	50
3.2.1.2. Paraestatal.....	50
3.2.2. Funciones.....	50
3.2.3. Obligaciones.....	51
3.3. Integración.....	51
3.3.1. Integración de Recursos Humanos.....	51
3.3.2. Integración del Recurso Financiero.....	52
3.4. Dirección.....	53
3.4.1. Toma de Decisiones.....	53
3.4.2. Autoridad.....	54
3.4.3. Comunicación.....	54
3.4.4. Supervisión.....	55
3.5. Control.....	55
3.5.1. Establecimiento de Estándares.....	56
3.5.2. Evaluación.....	56
3.5.3. Acción Correctiva.....	57

Conclusiones.

Bibliografía.

INTRODUCCIÓN

La teoría de los tres poderes, cuya presencia en la parte orgánica en nuestra Constitución Política impone al Poder Ejecutivo ser responsable de la administración pública de nuestro país, siendo esta actividad objeto del estudio del Derecho Administrativo; sin embargo, poca importancia se le da a esta rama del derecho público, que la más de las veces el estudiante universitario sólo la concibe como una simple materia más que acreditar.

Si consideramos que el fin esencial del poder ejecutivo, en forma directa, es el bien de la población, que es la razón y fundamento legal y moral del estado, siendo el Gobierno el órgano rector, él debe instarnos a reflexionar sobre la preponderancia, en función de su impacto, del Derecho Administrativo, porque es precisamente en él que recae la responsabilidad de la fundamentación teórica de la existencia y del actual del Gobierno. Específicamente del Poder Ejecutivo.

Pese a todo lo anterior, se menosprecia al Derecho Administrativo, lo cual constituye craso error tanto del estudiante como del abogado, en ocasiones, de los funcionarios públicos.

Lo expuesto en el párrafo anterior es la chispa que dio lugar a la ignición de la presente aportación, la cual espera cumplir con las finalidades de fondo y forma.

La finalidad de fondo es presentar la íntima relación entre el Derecho Constitucional en la parte orgánica referente al quehacer del Poder Ejecutivo y la disciplina administrativa que aglutina los acontecimientos teóricos, técnicos y científicos que debe poseer el hombre público en su función de procurar el bien común, así como de la fundamentación Constitucional que debe soportar esta ardua labor: la Administración Pública.

En el Capítulo I se mencionan los elementos y principios que rigen a la disciplina administrativa de aplicación básica en la función pública. En el Capítulo II se atañe todo lo referente a la Administración Pública, en medio instrumental del Derecho Administrativo, para la consecución del fin supremo del Gobierno.

En el Capítulo III, epítome de la presente labor, se presenta la interrelación y fundamentación Constitucional del proceso administrativo con la Administración Pública.

En cuanto al requisito de forma cumpliendo con un compromiso personal, es el de obtener el Título Profesional.

CAPÍTULO I

LA DISCIPLINA ADMINISTRATIVA

1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Documentos existentes sobre la Administración nos indican que desde el año 1300 A.C. ya se practicaba ésta. Entre los escritos figuran la de los egipcios, Griegos, Romanos y Chinos. Posteriormente nos la encontramos en organizaciones militares y en la Iglesia Católica.

Los Egipcios coordinaban gente del pueblo, y los esclavos para que cuidaran los templos y los reinos, para ellos era muy importante la administración y la organización de los territorios, por tal situación contaban con marineros y recaudadores de impuestos, este último factor es muy importante para el mantenimiento de los pueblos.

Los Griegos y Romanos apreciaban la actividad administrativa. En Grecia, Pericles enfatizaba que era muy necesaria la elección del personal y de ello dependía el éxito de los proyectos. En Roma, aparecen algunos principios y objetivos administrativos, tales como la jerarquización de autoridad y la extensión territorial, convirtiéndose en el primer pueblo con magistrados.

En China, Confucio sugería que los funcionarios fueran honrados, capaces y magnánimos.

De la administración de la Iglesia católica se pueden citar algunos conceptos como:

La inflexibilidad de la autoridad, responsabilidad en la cadena jerárquica, la promoción de niveles, cautela y rapidez en la toma de decisiones, existencia de la unidad de mando, coordinación entre la central y los gremios existentes. Estos últimos principios son considerados importantes para su organización. Cabe

aclarar que la Iglesia católica es la única institución que ha resistido el embate del tiempo, gracias a la eficacia de los principios básicos de la administración.

En las organizaciones militares se observa cómo se delega y respeta la unidad de mando; juegan un papel muy importante en los líderes.

1.2 CONCEPTOS DE ADMINISTRACIÓN

José Antonio Fernández Arena: Ciencia social que persigue la satisfacción de objetivos institucionales, por medio de un mecanismo de operación a través del esfuerzo humano.

George R. Terry: Lograr un objetivo dado por medio del esfuerzo ajeno.

Agustín Reyes Ponce: Técnica que busca lograr resultados de máxima eficiencia en la coordinación de las cosas y personas que integran una empresa.

Koontz & O'Donnel: Es la dirección de un organismo social y su afectividad es alcanzar sus objetivos fundados en la habilidad de conducir a sus componentes.

Henry Fayol: Es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar.

Basándose en las anteriores definiciones, se concluye que:

Administración es la coordinación efectiva de los recursos materiales disponibles y de las tareas a desempeñar por un grupo humano para el logro eficaz de las metas establecidas en un organismo social.

1.3 CARACTERÍSTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN

¿Qué diferencia a la administración de las demás disciplinas del saber humano?, naturalmente sus características propias. Después de haber consultado a diversos autores de administración se ha llegado a la conclusión de mejor deducción y percepción que de ellas tiene es el Licenciado Agustín Reyes Ponce, quien sostiene que dichas características son:

1. **Su Universidad:** Porque se da necesariamente en todo organismo social, al tener que coordinar eficientemente todos los recursos para el logro óptimo de los objetivos.
2. **Su Especialidad:** Porque aunque en la actividad administrativa confluyan otras técnicas o ciencias del conocimiento, tales como la economía, contabilidad, derecho, etc. La técnica administrativa es específica y diferente a las demás ciencias con las que sostiene contacto, V.gr: se puede ser un magnífico médico, pero un pésimo director de hospital.
3. **Su Unidad Temporal:** Porque todos sus elementos, fases y etapas, sin importar el criterio del autor, se interrelacionan oportunamente, en mayor o menor grado en la dinámica de la organización. Es decir, en el que está controlado ello no implica que se deje de integrar, de planear, de organizar ni dirigir. Simplemente una de las fases, elementos y etapas se está dando con mayor intensidad que las demás.
4. **Su Unidad Jerárquica.** Porque todos los que participan en la labor administrativa, sin importar niveles y funciones, deben actuar como parte integrada de un todo, formando un solo cuerpo administrativo. Asimismo, es interesante considerar otras características que proponen Münch Galindo y García Martínez en su libro Fundamentos de Administración, las cuales son las siguientes:

- a) **Valor Instrumental:** Dado que su finalidad es eminentemente práctica, la administración resulta ser un medio para lograr un fin no un fin de sí mismo; mediante ésta se busca obtener determinados resultados.

- b) **Interdisciplinarietàad:** La administración es afín a todas aquellas ciencias y técnicas relacionadas con la eficiencia en el trabajo.

- c) **Flexibilidad:** Los principios administrativos se adaptan a las necesidades propias de cada grupo social en donde se aplican. La rigidez es inoperante.

1.4 PRINCIPIOS GENERALES

En el t3pico anterior se hace referencia a la mención de la coordinación en la Administración de todo organismo social, pero, ¿Qué se requiere para llevar a cabo una eficiente coordinación?, nada más simple que la aplicación de los que los documentos han dado a llamar los 14 principios generales de la Administración, según Henry Fayol.

La aplicación de los citados principios generales en la práctica real son motivo de controversia entre quienes sienten la administración en forma viva, por lo general es común encontrar en la mayoría de las empresas, principalmente en las que tienen origen familiar frecuentes violaciones a uno o varios principios, con ello, como es de suponer, no puede conducirse a una eficiente coordinación.

Por ello se recalca la necesaria observancia de estos principios en cualquier tipo de organización formales las cuales son las siguientes:

1. **División del trabajo:** Esta es la especialización que los economistas consideran necesaria para la eficiencia del factor trabajo.

- 2. Autoridad y responsabilidad:** Fayol considera relacionadas la autoridad y la responsabilidad. Concibe la autoridad en dos componentes la *autoridad oficial*, que se deriva de la oposición del administrador y la *autoridad personal* que se desprende de su inteligencia, experiencia, dignidad, moral, servicios prestados, etc.
- 3. Disciplina:** Definiéndola como respeto por los acuerdos que tienen como fin lograr obediencia, aplicación, energía y señales exteriores de respeto. Fayol declara que para lograr disciplina se requiere contar con buenos superiores en todos los niveles jerárquicos.
- 4. Unidad de mando:** Significa que cada empleado no debe recibir órdenes de más de un superior.
- 5. Unidad de dirección:** Significa que todas las actividades que tengan un solo objetivo, deben tener un solo jefe y un solo plan. Se distingue del principio anterior, en que se refiere al conjunto de la compañía u organismo más bien que al personal que labora o participa.
- 6. Subordinación del interés individual al interés general:** Es función de la administración conciliar estos intereses en los casos en que exista discrepancia. El interés de la organización está por encima del interés particular de alguno o algunos colaboradores.
- 7. Remuneración:** La remuneración y la forma de pago deben ser justas y permitir la máxima satisfacción posible de los empleados, debiendo ser recíproca su labor ante los patronos o representantes.
- 8. Centralización:** Sin utilizar la expresión centralización de autoridad, Fayol analiza el grado en que la autoridad debe concentrarse o dispersarse. Las circunstancias individuales determinan el grado en que la autoridad de los resultados finales.

- 9. Línea de acero:** Conocido también como principio de jerarquía, Fayol lo concibe como una cadena de superiores, en la cual se debe seguir, en general, el conducto regular desde los niveles más altos a los niveles más bajos, pero que tal conducto puede modificarse saltando algunos niveles cuando sea necesario.
- 10. Orden:** Fayol lo divide en orden material y en orden social, y sigue el adagio sencillo de un lugar para cada cosa y cada cosa en su lugar. Este es esencialmente un principio de organización en la distribución de cosas y de personas. En estos últimos se interpreta como el hombre adecuado al puesto adecuado, lo que implica que en todo puesto debe estar no la persona más capacitada, sino la que reúna los perfiles que el puesto exija.
- 11. Equidad:** Los administradores deben obtener la lealtad y devoción del personal por medio de cortesía y justicia en su trato. No olvidemos que la empresa es lo que son sus jefes, quienes deben dar a cada cual lo que merece.
- 12. Estabilidad en el trabajo:** Fayol señala los peligros y costos de cambios frecuentes de personal y lo señala atinadamente como la causa y efecto de una pésima administración.
- 13. Iniciativa:** La concibe Fayol como la creación y ejecución de un plan. Viéndola como una de las mayores satisfacciones que un hombre puede experimentar. Fayol aconseja a los administradores que sacrifiquen su vanidad personal, con el fin de permitir a sus subordinados utilizar su iniciativa.
- 14. Espíritu de grupo:** Este principio que Fayol sintetiza como la unión hace la fuerza, es una extensión del principio de unidad de mando, con énfasis en la necesidad del trabajo en equipo y en importancia de buenas comunicaciones para obtenerlas.

Debe tenerse en cuenta que los principios no son absolutos, se pueden flexibilizar, pudiéndose utilizar aún en condiciones especiales y cambiantes, cuidando no desvirtuarlos.

Fayol hace hincapié que no ha tratado de hacer una enumeración exhaustiva, sino solamente describir aquellos que había tenido oportunidad de utilizar en vista de que en todo tipo de organizaciones es indispensables contar con alguna forma de codificación de principios.

1.5 PROCESO ADMINISTRATIVO

Por razones meramente conceptuales para fines exclusivamente de estudio, se divide el proceso administrativo. El cual puede definirse como la interacción dinámica y óptima de todas las fases, elementos y etapas que participan en las acciones presentes o futuras, tendientes a lograr las metas de la empresa.

1.5.1 FASES, ELEMENTOS Y ETAPAS DEL PROCESO ADMINISTRATIVO

Según Urwick debe hacerse una separación fundamental en dos aspectos o fases, mismas que denomina, fase mecánica y fase dinámica, en la primera se determina la estructuración funcional del organismo y en la segunda entran en operación las consideraciones contempladas en la fase mecánica.

Otros autores conceptualizan la clasificación de la Administración en elementos o etapas, los cuales definió correctamente Fayol como: los pasos o etapas básicas a través de las cuales se realiza la administración.

Es conveniente hacer notar que algunos autores, por citar un ejemplo Agustín Reyes Ponce, un clásico de la administración en nuestro país, consideran las etapas como parte de los elementos.

En forma ascendente se mencionan distintos criterios de división de la administración en función de los elementos que detectan los autores que a continuación se detallan:

Fernández Arenas, nos habla de:

Planeación

Implementación

Control

George Terry, considera cuatro elementos:

Planeación

Organización

Ejecución (dirección)

Control

Henry Fayol, expresa cinco elementos:

Prever

Organizar

Mandar

Coordinar

Controlar

Kontz & O'Donell, propone los siguientes elementos:

Planeación

Organización

Integración

Dirección

Control

Agustín Reyes Ponee, propone la siguiente la siguiente división del proceso administrativo, considerando fases, elementos y etapas, en una posición ecléctica:

FASE	ELEMENTO	ETAPA
MECÁNICA	Previsión	Objetivos
		Investigaciones
		Cursos Alternativos
	Planeación	Políticas
		Procedimientos
		Programas
	Organización	Jerarquías
		Funciones
		Obligaciones

FASE	ELEMENTO	ETAPA
DINÁMICA	Integración	Selección. Introducción. Desarrollo.
	Dirección	Mando o autoridad. Comunicación. Supervisión.
	Control	Establecimiento de normas. Operación de los controles. Interpretación de los resultados.

Como se observa en la clasificación anterior, el licenciado Reyes Ponce incluye un elemento producto de sus observaciones; la previsión, que tiene mucha similitud con la planeación. Sin embargo, él mismo explica objetivamente la distinción entre ambas; para él previsión es "lo que puede hacerse" y planeación es "lo que se va a hacer de hecho".

No es razonable concebir Que otros estudiosos de la administración hayan pasado por alto este elemento, de ninguna manera, simplemente consideraron que la previsión, llamada por la mayoría de ellos "premisa de la planeación", formaba parte implícita de la planeación; Reyes Ponce estima que no debe de ser así cierto con el cual no se está de acuerdo porque la previsión como elemento que aunque tiene sus propias etapas, es absorbida por la planeación, dado un enfoque puramente personal de quien redacta estas líneas, en base a la experiencia profesional.

A continuación se transcribe textualmente la concepción que Reyes Ponce posee de cada elemento y sus etapas.

1.5.1.1 ELEMENTOS DE LA MECÁNICA ADMINISTRATIVA

Según el Lic. Agustín Reyes Ponce son:

- Previsión
- Planeación
- Organización

Se hará una breve descripción de cada una de ellas:

Previsión: Responde a la pregunta ¿Qué debe hacerse? Podemos definirla como la determinación, técnicamente realizada, de lo que se desea lograr por medio de un organismo social, y las investigaciones y valorizaciones de cuáles serán las

condiciones futuras en que dicho organismo habrá de encontrarse hasta determinará los diversos cursos de acción posibles.

La previsión comprende tres etapas:

- *Objetivos:* A esta etapa corresponde fijar los fines.
- *Investigaciones:* Se refiere al descubrimiento y análisis de los medios con que puede contarse.
- *Cursos alternativos:* Trata de la adaptación genérica de los medios encontrados a los fines propuestos, para ver cuántas posibilidades de acción distintas existen.

Planeación: Contesta a la pregunta ¿Qué se va a hacer? Consiste en la determinación del curso concreto de acción que se habrá de seguir, fijando los principios que lo habrán de presidir y orientar, la secuencia de operaciones necesarias para alcanzarlo y la fijación de tiempos, unidades, etc., necesarias para su realización.

Comprende tres etapas:

1.- *Políticas:* Principios para orientar la acción

2.- *Procedimientos:* Secuencia de operaciones o métodos.

3.- *Programas:* Fijación de tiempos requeridos, costos, pronósticos, etc.

Organización: Se refiere a la estructura técnica de las relaciones, que debe darse entre las jerarquías, funciones y obligaciones individuales necesarias en un organismo social para su mayor eficiencia.

También se clasifica en tres etapas:

- 1.- *Jerarquías*: Fijar la autoridad y responsabilidad correspondiente a cada nivel.
- 2.- *Funciones*: La determinación de cómo debe dividirse las grandes actividades especializadas, necesarias para lograr con un fin general.
- 3.- *Obligaciones*: Las que tiene en concreto cada unidad de trabajo susceptibles de ser desempeñada por una persona.

1 5.1.2 ELEMENTOS DE LA DINÁMICA ADMINISTRATIVA

Forman parte de ella según Agustín Reyes Ponce:

- ✓ Integración
- ✓ Dirección
- ✓ Control

Integración: Consiste en los procedimientos para adaptar el organismo social de todos aquellos medios que la mecánica administrativa señala como necesaria para su más eficaz funcionamiento, escogiéndolos, introduciéndolos, articulándolos y buscando su mejor desarrollo.

Comprende integración de cosas e integración de personas, siendo esta la más importante. La integración de personas abarca:

- a) *Selección*: Técnicas para encontrar y escoger los elementos necesarios.
- b) *Introducción*: La mejor manera para lograr que los nuevos elementos se articulen lo mejor y más rápidamente que sea posible al organismo social.
- c) *Desarrollo*: Todo elemento en un organismo social busca y necesita progresar, mejorar. Esto es lo que estudia esta etapa.

Debe analizarse también en esta etapa, la integración administrativa de las cosas.

Dirección: Es impulsar, coordinar y vigilar las acciones de cada miembro y grupo de un organismo social, con el fin de que el conjunto de todas ellas realice del modo más eficiente los planes señalados.

Comprende las siguientes etapas:

1.- *Mando o Autoridad:* Es el principio del que se deriva toda la administración y, por lo mismo, su elemento principal, que es la dirección, se estudia como delegaría y como ejercería.

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

3.- *Supervisión:* La función última de la administración es el ver si las cosas se están haciendo tal y como se habían planeado y mandado.

Control: Consiste en el establecimiento de sistemas que nos permitan medir los resultados actuales y pesados en relación con los esperados, con el fin de saber si se ha obtenido lo que se esperaba, mejorar y formular nuevos planes.

Comprende tres etapas:

1.- *Establecimiento de normas:* Porque sin ellas es imposible hacer la comparación, base de todo control.

2. - *Operación de los controles:* Esta suele ser una función de los técnicos especiales en cada uno de ellos.

3.- *Interpretación de resultados*: Esta es una función administrativa, que vuelve a constituir un medio de planeación.

Aunque existe una estrecha relación entre los seis elementos, sobre todo entre los que se tocan, parece ésta ser más clara entre:

- Previsión y planeación: Están más ligadas con "Lo que ha de hacerse".
- Organización e Integración: Se refiere mas al "Cómo va a hacerse".
- Dirección y control: Se dirigen a "Ver que se haga y cómo se hizo".

De las proposiciones de los autores anteriores, se considera más aceptado el anterior de Koonts & O'Donell, que maneja cinco elementos de la administración (Planeación, Organización, Integración, Dirección y Control).

1.5.1.3 REPRESENTACIÓN GRÁFICA DEL PROCESO ADMINISTRATIVO

Considerando los seis elementos del Lic. Agustín Reyes Ponce, se propone la siguiente representación gráfica (Fig. 1), en el entendido, que de acuerdo a la concepción personal o al allanamiento con cualquiera de los autores, se puede variar el número de elementos.

1.6 ESCUELAS Y ENFOQUES

Dada la facilidad didáctica con que Lourdes Múch Galindo y José García Martínez presentan objetivamente las distintas escuelas y enfoques de la administración se presenta en la tabla 1.

Siendo la administración una disciplina universal, inherente a la naturaleza humana, es fácil obviar que los hombres a quienes ha interesado, han propuesto algunas de sus ideas oteando encontrar la mejor opción, que nunca será la excelencia eterna, para el logro de los propósitos a alcanzar. Dentro del océano de propuestas, mismas que van desde la administración empírica hasta hoy en nuestros días con la teoría "Z", siempre se busca el máximo de beneficios en los resultados.

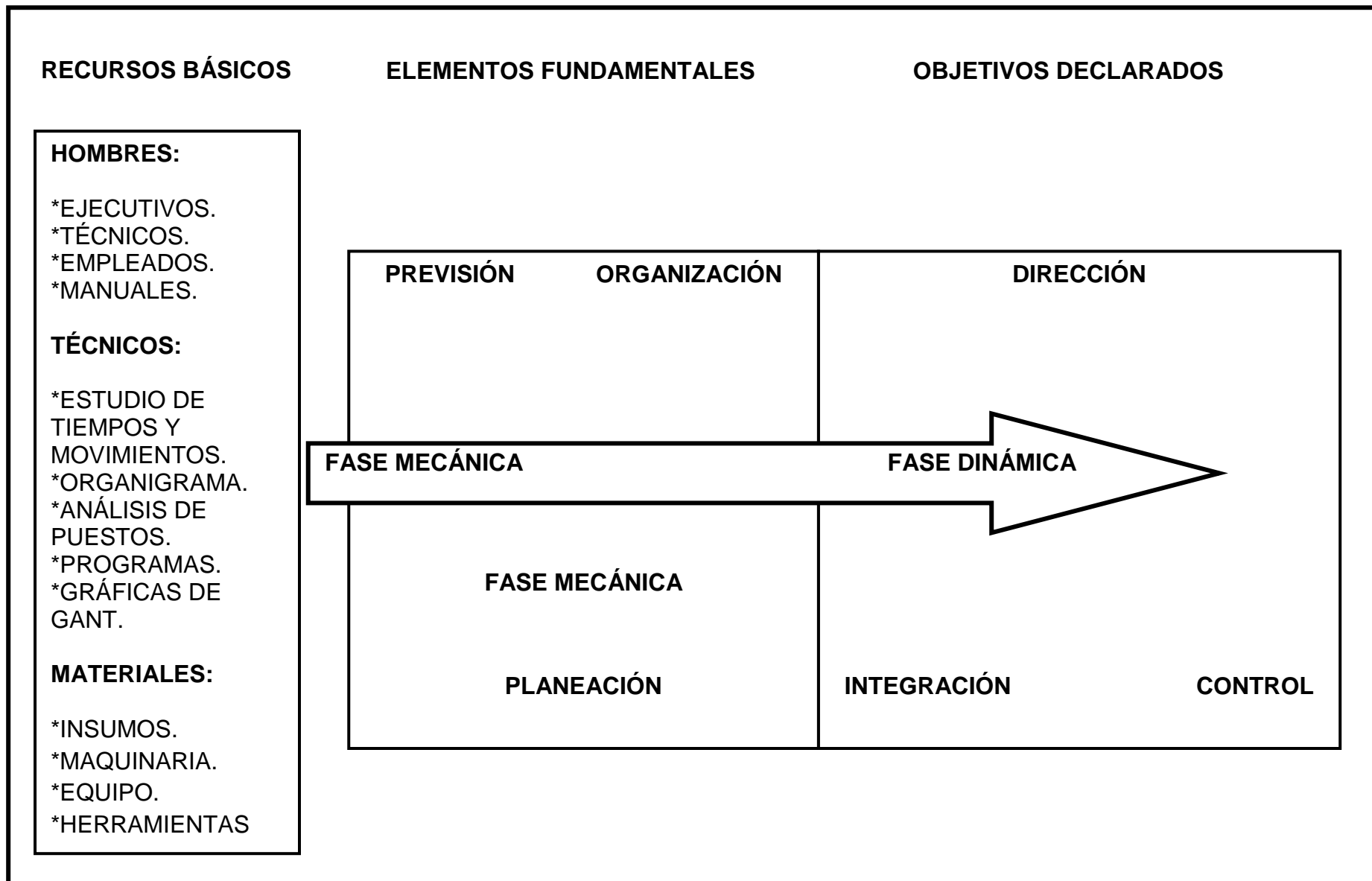


Fig. 1. Representación gráfica del Proceso Administrativo.

ESCUELA	VALORES INSTITUCIONALES	REPRESENTANTES	INCONVENIENTES	APORTACIONES	TÉCNICAS	FUNDAMENTOS
Administración Científica	Económico	Henry Towne Frederic W. Taylor Henry L. Gant Frank B. Gilbert Charles Barbbage Henry Metcalf	Se prefiere el éxito económico al bienestar físico del personal fundamentos no científicos para aumentar la productividad.	Métodos más perfectos de estudio y organización de procesos de trabajo en la producción, especialización e instrucción de los obreros así como el sistema de salarios por pieza.	Técnicas de producción. Tiempos y movimientos. Sistemas de incentivos.	Racionalización de la mano de obra y ahorro de materiales, a fin de incrementar las utilidades.
Administración Empírica	Económico	Peter F. Drucker Ernest Dale Lawrence Appley	Los resultados obtenidos son mediocre o definitivamente malos.	Se determina que la administración es una medida considerable un arte que se aprende más con ayuda de la práctica que de la teoría.	Intuición. Experiencia. Costumbre.	Orientación práctica, se fundamenta la toma de decisiones en la experiencia sugerida por el pasado reciente.
Escuela Ambiental	Económico	George Elton Mayo	Los factores ambientales no inciden directamente en la productividad	Al mejorarse los ambientes de trabajo se mejoran las condiciones físicas del obrero.	Psicológicas Sociológicas	Condicionar el ambiente del trabajador para aumentar la eficiencia en la producción.
Escuela del Comportamiento Humano	Económico Social	George Elton Mayo. Robert Owen	El idealismo respecto a las relaciones humanas en ocasiones inoperante	Definición del trabajo como una actividad importante en el hombre, así como el reconocimiento de la importancia de las relaciones sociales e individuales.	Psicológicas Sociológicas	Se deduce que no son los factores materiales, sino los psicológicos y sociales que contribuyen en más el crecimiento de la productividad del trabajo.

ESCUELA	VALORES INSTITUCIONALES	REPRESENTANTES	INCONVENIENTES	APORTACIONES	TÉCNICAS	FUNDAMENTOS
Neohumano Relacionismo	Económico Social Organizacional	Douglas Mcgregor Abraham Maslow Rensis Likert	Requiere de cambios en la organización. Dificultad para su implantación por tiempo necesario para que se obtengan resultados.	Mejoramiento de: a) Sistemas de planeación. b) Relaciones Humanas.	Psicológicas	Los objetos de la empresa son correlacionados con los del trabajador a través de su participación en la fijación de logro de los mismos.
Autogestión	Social Organizacional Económico	Pjulich	Dificultada para su establecimiento dadas las condiciones sociales existentes. Posible burocratización.	El logro del bienestar social a través de la autorrelación del trabajador y de la democracia en la empresa.	Humanísticas Decisionales Psicológicas. Autorrelación	Participación activa de todos y cada uno de los trabajadores en los procesos de análisis y toma de decisiones, así como las participaciones igualitarias en los ingresos de la empresa.
Ecléctica	Económico	Henry Fayol Mary Parker Follet Lindall F. Urwick George Terry, etc.	Requiere administradores con conocimientos científicos.	Se establece y aplica un orden lógico de las actividades mediante la aplicación del proceso administrativo.	Empíricas Decisionales Modelos matemáticos. Psicológicas. Sociológicas Humanísticas. Económicas, etc.	Aplicación de los diversos conocimientos de cada escuela basándose en el proceso administrativo.

ESCUELA	VALORES INSTITUCIONALES	REPRESENTANTES	INCONVENIENTES	APORTACIONES	TÉCNICAS	FUNDAMENTOS
Escuela del sistema social	Económico Social Organizacional	Max Weber Chester Barnard Frank Oliver Sheldon Chris Argyris N.	Enfoque demasiado sociológico de la administración.	Los fenómenos sociales (dentro y fuera de la empresa) influyen en la organización de la misma. La administración debe lograr un equilibrio de los intereses de grupo.	Sociológicas teoría matemática de los grafos. Método experimental de Durkheim y Watson	El proceso administrativo se enfoca desde el punto de vista o social o de relaciones interculturales.
Escuela de la administración de sistemas	Económico Organizacional	March y Simon Murdick Joel Ross West Churchman	Descuida el aspecto humano de la empresa.	Conocimientos importantes para el manejo de grandes empresas.	Técnicas de computación electrónica.	El punto básico de la administración son los sistemas.
Escuela de la teoría de las decisiones	Económico Organizacional	Herbert A. Simon Von Newman Bowman Hutchinson	En ocasiones se limita al enfoque económico y razonamiento de las incertidumbres.	El proceso de decisiones y sus técnicas como esenciales en la administración.	Técnicas decisionales matemáticas. Modelos de simulación de conducta.	Racionalización de la administración en base a la toma de decisiones.
Escuela de la mediación cuantitativa	Económico Organizacional	A.Kauffman Norbert Welner Irwin D. J. Boss	No es aplicable a problemas humanos de la administración.	Fomento del pensamiento ordenado. Técnicas valiosas en la solución de problemas	Técnicas matemáticas, programación lineal, teoría de juegos, pert, etc.	La administración es una entidad lógica expresable a través de símbolos matemáticos.
Teoría Z	Social Organizacional Económico	William G. Ouchi Shigeru Kobayashi	Se requiere una alta concientización de altos niveles.	Implicar a los trabajadores en el proceso de toma de decisiones.	Humanísticas Sociológicas Económicas Autorrealización	Implica un conjunto de valores humanizados: a) Empleados a largo plazo.

CAPITULO II
LA ADMINISTRACION PÚBLICA

2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Una de las características del homo sapiens es la capacidad de coordinación, misma que ha estado presente desde su aparición en el planeta. El hombre al ver que sumaba esfuerzos percibió que era más fuerte y lograba más y mejores objetivos. Era menester que alguien coordinara tales esfuerzos.

¡Quién coordina: administra!

Inicialmente fueron los hombres más fuertes físicamente quienes administraban: al desarrollo del intelecto esta función fue delegándose a los más hábiles para fines de estrategias militares. Más tarde, con la aparición de los clanes y tribus surgió la división del trabajo, lo cual ya implica una mayor organización en los grupos sociales.

Las sociedades de la antigüedad fueron avanzando en todos los aspectos que diferencian al "Zoom Politikon" de la bestia. La disciplina de la administración no fue la excepción, aunque no reconocida como tal, sino como una consecuencia de las necesidades del ser humano.

No existen documentos escritos de los conceptos, reglas, procedimientos, etc., de la disciplina administrativa solo se cuenta con algunas referencias diseminadas y no compactadas de las concepciones administrativas en la antigüedad. En China el pensamiento de confucio, en Grecia las ideas de los filósofos, en Roma la coordinación militar de las legiones, en la Edad Media los escritos tácticos militares para los ejércitos, en la iglesia católica, los escritos seculares para el ejercicio de sus funciones, así como el pensamiento cameralista.

2.1.1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN CHINA

Se resume básicamente en las reglas que al respecto nos lego.

CONFUCIO:

- a) Los gobernantes y dirigentes de gobierno deben conocer ampliamente las condiciones del país.
- b) El gobernante debería captar siempre el "justo medio".
- c) El gobierno debe promover el bienestar económico del pueblo.
- d) La conducta apropiada en la administración pública es mantenerse ocupado en ella.
- e) Debe tenerse cuidado en seleccionar funcionarios honrados, desinteresados y capaces.

2.1.2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN GRECIA

Para comprender la concepción que los griegos tenían de la Administración pública hay que leer "la republica" obra cumbre de Platón, la Política de Aristóteles, la Oración fúnebre.

Oración Fúnebre de Pericles¹

"Nuestro gobierno está en manos, no de unos pocos, sino de mucho. Y a pesar de que todos los hombres son iguales a los ojos de la ley, son recompensados por la colectividad, cada cual según sus meritos; ni la posición social, ni la riqueza determina el servicio que un hombre puede proporcionar a sus semejantes.

¹ Lepawsky Albert: "Administración" Edit. Continental, México 1961.

Nuestros ciudadanos están interesados, así en los negocios privados, como en los públicos: su preocupación por sus propios asuntos de la comunidad.

De hecho, se considera igualmente inútil al hombre que no hace ningún servicio público, como al que tampoco trabaja en sus propios negocios. Todos nosotros participamos en la consideración y decisión de políticas públicas, en la creencia de que la discusión no es un obstáculo para la acción, sin más bien que la acción está destinada al fracaso cuando se emprenden actividades que no han sido previamente discutidas en todos sus ángulos. Consiguientemente demostramos nuestra mejor Iniciativa en lo que hacemos, y nuestra más profunda consideración a los que planeamos.

2.1.3 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EGIPTO

Aunque no se cuenta con documentos, esta se refleja en la construcción de las famosas Pirámides, la cual es un portento de Planeación, Organización, Dirección y Control, así como en los sistemas de riego, y sus medios de comunicación marítimos y fluviales que, necesariamente, exigieron la presencia de quienes ejercían la Administración Pública.

2.1.4 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA EDAD MEDIA

La ejercía el señor feudal que era responsable de los quehaceres públicos, civiles, castrenses en sus dominios, cuyo poder básicamente lo detentaba quien era propietario de grandes extensiones de tierra, siendo la agricultura la principal actividad.

El poder eclesiástico enseñó algunos principios de la administración, tales como el de la división del trabajo, el manejo de la autoridad lineal, así como, el de la descentralización de donde se desprenden de quien delega no pierde autoridad porque tiene la facultad de recuperarla de quien se le delega.

2.1.5 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA EDAD MEDIA MODERNA

Por las mismas condiciones de la evolución política de las sociedades, los reyes que tuvieron que manejar mejores esquemas de coordinación dentro de sus deberes. Por la misma situación, tuvieron que recurrir a especialistas en los aspectos administrativos, destacando en la época la escuela Cameralista, los cuales tenían una doble función:

- Incrementar el poder del monarca a través de las presiones estatales.
- Crean el primer núcleo de normas internas de la Administración Pública, sobre las que el Derecho Administrativo basifica su doctrina.

2.1.6 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SIGLO XIX

Con la aparición de diversas corrientes en la doctrina de la disciplina de la administración, el sector privado, al igual que el público, tuvieron que reconsiderar sus posiciones en sus métodos para la aplicación de la administración. Por las características intrínsecas del sector privado, respecto al sector público, aquel avanzó con pasos más acelerados, lo cual trajo amplio beneficio al último, toda vez que los responsables de la Administración Pública tuvieron que tomar, principios, elementos y criterios que hicieran más eficiente la actividad del gobierno en para procurar el bien público.

2.1.7 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN NUESTROS DÍAS

La disciplina de la administración ha evolucionado a pasos agigantados, sobre todo en los países desarrollados, de tal forma que los estados subdesarrollados tienen problemas para aplicar las corrientes más modernas de las Escuelas de

Administración, problemáticas que enfrentan también los sectores privados de dichos Estados. Es fácil hablar de administración por objetivos, de Desarrollo Organizacional; de Administración por Calidad, de Creación de Valores; de ISO-9000, ISO 14001. La aplicación es el gran problema.

2.2 NECESIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tenemos que a partir del Concepto de Estado para concebir la necesidad imperativa de la Administración Pública.

Estado.- Es una sociedad organizada jurídicamente por el poder (gobierno) en un espacio geográfico debidamente delimitado, teniendo ese poder la responsabilidad de lograr el bien público.

De acuerdo con la teoría de la División de poderes, el gobierno mexicano consta, de los poderes Legislativo, Ejecutivo, y Judicial. En un sentido lato, la administración Pública abarca la trilogía de poderes, en un sentido estricto, se deposita la responsabilidad de la Administración Pública al Poder Ejecutivo, siendo el responsable directo el Ciudadano Presidente de la Republica (artículo 80 Constitucional).

Encarando el gobierno, como órgano rector del Estado, los graves problemas de educación, salud, alimentación, transporte, comunicación, Justicia, defensa, desempleo, etc. Siendo al poder ejecutivo al que mayoritariamente le corresponde la responsabilidad de la satisfacción de tales demandas por parte de los gobernados.

Una eficiente Administración Pública puede enfrentar soluciones satisfactorias dichas demandas. Logrado el desarrollo armónico y sostenido de la población.

Hallándonos al pensamiento del Dr. Raymundo Amaro Guzmán, "La Administración Pública, es la última instancia el reflejo de la educación, cultura, tradición y estilo de vida de una nación.

De todo lo anterior expuesto se concibe la necesidad de una buena Administración Pública, que busque la excepción de la nefasta influencia de los grupos políticos, envigando el vicio del "botín político" como forma de vida en el servicio público.

El Administrador Público debe ser un hombre de carrera con trayectoria patriótica, es decir de honradez y justicia.

2.3 CONCEPTOS DOCTRINALES

Woodrow: La Administración Pública es el lado patético o comercial del gobierno; ya que su finalidad es que los negocios públicos se realicen eficientemente y tan de acuerdo con los gustos y deseos del público como sea posible. Mediante la Administración, el gobierno hace frente aquellas necesidades de la sociedad que la iniciativa privada no puede o no quiere satisfacer.

Manuel A. Amiama: Administración Pública es el conjunto o complejo de organismos y funcionarios que, habitualmente por medio de actos sucesorios, individuales, relativos a una cuestión concreta y determinada, realizan los fines del Estado, dentro de la constitución y las leyes.

Pedro Muñoz Amato: Administración Pública es la fase del gobierno que consta de ordenación- cooperativa de personas, mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta.

Luther Gulick: La administración Pública es aquella parte de la ciencia de la administración que tiene que ver con el gobierno, y, por lo tanto, se ocupa principalmente de la rama ejecutiva, donde se hace el trabajo del gobierno, evidentemente hay problemas administrativos también en relación con las ramas

legislativas y judiciales. La administración Pública es, una división de la ciencia política y una de las ciencias sociales.

Desde una concepción personal la Administración Pública es la aplicación de los elementos y etapas que conforman la teoría de la disciplina de la administración, siendo el responsable de dicha aplicación, por facultad institucional, el Ejecutivo de la Nación, en un sentido estricto. En un sentido lato se extiende a los demás poderes de la Unión. En función de que para el cumplimiento de sus quehaceres, forzosa y necesariamente requiere de la aplicación de dichos elementos y etapas.

2.4 DIFERENCIA ENTRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA

Básicamente con el objeto, los beneficios, el tamaño de su estructura. A continuación se explica brevemente la esencia de los conceptos que hacen tal diferencia.

2.4.1 OBJETO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN PRIVADA

La administración Pública tiene como finalidad la obtención del bien común, es decir, de la sociedad en general por las facultades que le confieren los ciudadanos como órgano rector del Estado.

La administración Privada busca el logro de metas individuales o de grupos civiles completamente ajenos al quehacer Público.

2.4.2 BENEFICIO BUSCADO

La Administración Pública busca la satisfacción de las necesidades de la sociedad Sin buscar el lucro o ganancia, tal como acaece con la Administración Privada que tiene como finalidad el lucro excesivo, motivo y fin de su existencia.

2.4.3 TAMAÑO DE SU ESTRUCTURA

Si un ente Administrativo complejo hay, es la Administración Pública por sus responsabilidades, lo cual exige un cuerpo organizativo exorbitante en relación con la Administración Privada, la cual jamás, ninguna empresa por grande que sea llega a tener el tamaño de la estructura del gobierno.

2.4.4 APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La administración Pública maneja una estructura organizacional lineal o militar donde las órdenes e instrucciones son rígidas y no dejan al administrador casi ninguna capacidad de decisión, similar situación se presenta en la aplicación de reglamentos y disposiciones administrativas.

2.4.5 EFICIENCIA

Por ser más versátil la Administración Privada y menor compleja en cuanto a su estructura orgánica, se obtienen mejores resultados al permitir un mejor espíritu de grupo, al aplicar modelos de motivación, mejores salarios, más posibilidades de desarrollo.

La magnitud de la Administración Pública, por la rigidez de sus estructuras, los fines políticos de los gobernantes, la falta de ponderación del valor de los recursos humanos, los bajos salarios, los deficientes mecanismos para promoción del personal ocasionan que el logro de las metas sea mucho más deficiente que el sector privado. Existe un sentimiento de falta de pertenencia y de realización entre la gran masa de los trabajadores del sector público, mismo que percibe en el poco interés que ponen en sus tareas asignadas.

2.5 CONFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En nuestro país existen tres niveles de gobierno, mismo que determinan tres clases de Administraciones Públicas, mismas que son:

Administración Pública Federal.

Administración Pública Estatal.

Administración Pública Municipal.

Cada una detenta un ámbito determinado de acción que les confieren las leyes relativas a su creación. En el caso específico del presente trabajo, nos interesa el numeral uno, que refiere a la estructura de la administración Pública Federal, sin embargo se cree conveniente hacer una breve sinopsis de las fundamentaciones constitucionales de las administraciones estatales y municipales, así como sus aspectos orgánicos generales que se consagran en la constitución Política del estado Libre y Soberano de Veracruz.

2.5.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

El artículo 90 constitucional determina que la Administración Pública será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expide el congreso.

Es conveniente diferenciar las formas de organizaciones políticas a las formas de organizaciones administrativas. La primera, derivación del Derecho Constitucional es la expresión de la suma de voluntades individuales que se integran coordinadamente para crear un órgano rector que guiará y cuidará los intereses sociales, creándose de esta manera el Estado. Las segundas nacen

como consecuencia de una de las principales funciones de uno de los tres poderes del estado, es decir el Poder Ejecutivo.

El dilema estriba en saber acaba la política. Así es que algún límite tiene y comienza la Administración y en donde termina dicha dualidad, política - administrativa, la encontramos en el artículo 115 Constitucional:

"Los Estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano representativo, popular. Teniendo como base de su división territorial y de su organización Política y Administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes".

2.5.1.1 ESTRUCTURAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Artículo 90.- la administración Pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expide el congreso.

De lo anterior se desprende dos estructuras dentro de la concepción de la Administración Pública Federal:

- a) Centralizada

- b) Descentralizada

2.5.1.2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL

Se da cuando los órganos a través de los cuales se realiza la Administración Pública Federal, dependen formalmente de un poder central, en una relación de jerarquización, conservando el poder de decisión y de mando la autoridad superior, siendo el presidente de la República la última instancia de decisión. El

presidente de la República es el jefe del Estado y el jefe de gobierno. Dicha organización esta formada por el Presidente de la República, los secretarios de Estado, los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República.

Integran el poder central las siguientes dependencias:

- I. Presidencia de la República.
- II. Secretaría de Relaciones Exteriores.
- III. Secretaría de la Defensa Nacional.
- IV. Secretaría de Marina.
- V. Secretaría de Desarrollo Social.
- VI. Secretaría de Energía.
- VII. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- VIII. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
- IX. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- X. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- XI. Secretaría de Educación Pública.
- XII. Secretaría de Salud.
- XIII. Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
- XIV. Secretaría de la Reforma Agraria.
- XV. Secretaría de Turismo.
- XVI. Departamento del Distrito Federal.

Este exceso de centralización provoca que el sistema administrativo desarrolle una gigantesca que no auxilia a la diligencia y efectividad de los cometidos del gobierno.

Para paliar un poco, el gobierno ha recurrido a lo que se le ha llamado la desconcentración de algunas de sus Secretarías, (Artículo 16 y 17 de la Ley de la Administración Pública).

El resultado de todo esto lo hemos vivido: burocracia, ineficiencia, despotismo, etc.

2.5.1.3 LA ADMINISTRACIÓN PARAESTATAL

Artículo 90.- "La Administración Pública federal será centralizada paraestatal..."

De acuerdo con el artículo Primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su último párrafo, nos señala que integran la Administración Publica Paraestatal..."

- I. Organismos descentralizados.
- II. Empresas de participación estatal, Instituciones Nacionales de seguros y de fianzas.
- III. Fideicomisos.

2.5.1.4 LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL

Tiene su fundamentación constitucional en el artículo 40 Constitucional que al tenor dice:

Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Más explícitamente de la organización de los Estados la encontramos en el artículo 115 Constitucional, del cual se transcribe íntegramente el párrafo primero por la importancia que reviste.

Artículo 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre conforme a las bases siguientes.

Como puede verse, el segundo nivel de gobierno en nuestra organización política son los estados Libres y Soberanos, tal como acontece en el caso de nuestro Estado, que cuenta con su Constitución Política del Estado Libre y Soberano De Veracruz, el cual en su parte organiza que corresponda al título tercero se circunscribe a la formación de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Así mismo, los Artículos 117, 118, 119 constitucional, siguiendo el principio del federalismo del Artículo 40 Constitucional, constriñe el quehacer Estatal, restringiendo acciones o actos que no pueden realizar y que corresponde al ámbito Federal.

2.5.1.5 LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

Encuentra su normatividad constitucional en él: Artículo 115, que da vida al municipio libre. Los municipios tienen personalidad jurídica propia, o sea, son sujetos de derecho y obligaciones, y por lo tanto, pueden contraer compromisos económicos y están facultados para administrarse. En efecto, por ser la autoridad municipal el contacto más cercano e inmediato del pueblo, surge la importancia del municipio como base de la organización política y administrativa de los estados.

El mencionado artículo 115 constitucional contempla, entre algunos aspectos sobresalientes, que cada municipio debe ser administrado por un ayuntamiento de elección popular, aparejadamente, la ley les reconoce personalidad jurídica propia y les permite administrar su patrimonio.

Tiene facultades para expedir el bando de policía y buen gobierno que viene a ser una especie de "constitución" municipal; pueden expedir reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, con base en la normatividad que establezca la legislatura del estado; pueden administrar libremente su hacienda.

Generalmente los municipios tienen a su cargo la prestación de los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia pública.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Rastro.
- f) Panteones.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad y tránsito.
- i) Las demás que les otorgue la ley.

Artículo 116: El poder público de los estados se dividirá para su ejercicio, en ejecutivo, legislativo y judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los estados se organizarán conforme a la constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

- I. Los gobernadores de los estados no podrán durar en su cargo más de 6 años.

La elección de los gobernadores de los estados y de las legislaturas será directa en los términos que dispongan las leyes respectivas.

Los gobernadores de los estados, cuyo origen sea de elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

- a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación.
- b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

Solo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

- II. El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número que no llegue a 800 mil habitantes, y de once en los estados cuyos habitantes sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

En la legislación electoral respectiva se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales.

III. El poder judicial de los estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las constituciones respectivas.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las constituciones y las leyes orgánicas de los estados, en las cuales establecerán las condiciones para el congreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los poderes de los estados.

Los magistrados integrantes de los poderes judiciales, locales deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I y V del artículo 95 de esta constitución. No podrán ser magistrados las personas que ya hayan ocupado el cargo de secretario o su equivalente, procurador de justicia o diputado local, en sus respectivos estados, durante el año previo al día de la designación.

Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los poderes judiciales locales serán hechos de preferencia por personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que la merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en persa ramas de la profesión jurídica.

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las constituciones locales, podrán ser reelectos, y sí lo fueren, solo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las constituciones y las leyes de responsabilidades de los servidores públicos de los estados.

Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.

- IV. Las constituciones y leyes de los estados podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento y los recursos contra sus resoluciones.
- V. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias; y
- VI. La federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando al desarrollo económico y social lo hagan necesario.

Los estados estarán facultados para celebrar estos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

2.6 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FORMAL Y MATERIAL

La administración pública, desde el punto de vista formal es concebido como "El organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales" y que desde el punto de vista material es "La actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como los particulares para asegurar la ejecución de su misión" ²

² Idem. Andrés Serra Rojas, Tomo I, pág. 80 y 81. Derecho Administrativo, Décima Edición, Editorial Porrúa.

CAPITULO III
INTERRELACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN
CONSTITUCIONAL DEL PROCESO
ADMINISTRATIVO CON LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA.

Aún cuando los legisladores que han participado en propuestas que han modificado nuestra Constitución pese a que no fueron ni han sido doctos en la disciplina de la Administración, sin proponérselo, hacen alusión implícita y explícita a los elementos del proceso administrativo, y de algunas de sus etapas. Lo cual es producto de una de las preponderantes características de dicha disciplina; su universalidad; porque como ya se explicó, en el punto 1.3, el fenómeno administrativo es universal, se da en todo ente social y naturalmente, la administración pública no puede ser la excepción.

Por lo anterior y considerando los cinco elementos (planeación, organización, integración, dirección y control) propuestos por Koonts & O'Donnell, se procede a efectuar dicha interrelación y su fundamentación Constitucional correspondiente.

3.1 PLANEACIÓN

Se fundamenta en el Artículo 26 Constitucional, el cual se transcribe textualmente.

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la Independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática, mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al Que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al ejecutivo para establezca los procedimientos de participación y consulta popular en los sistemas nacionales de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y de los programas de desarrollo, así mismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las Entidades Federativas e induzcan y concrete con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley. (Hasta aquí finaliza el Artículo 26 Constitucional).

La teoría de la administración considera una serie de etapas para cada elemento de la disciplina administrativa no todas las etapas se localizan en la Constitución, aunque sí, curiosamente las más importantes, con relación a la planeación, encontramos los objetivos, presupuestos, procedimientos, políticas, por lo tanto, se procederá a la fundamentación Constitucional de estas etapas.

3.1.1 OBJETIVOS

La fijación de objetivos como etapa de la planeación la consagran los Artículos 90 y 131 constitucionales, al señalar.

Artículo 90: "La Administración Pública Federal. Distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación ... "

Artículo 131: "El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión. A fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país".

3.1.2 PRESUPUESTOS

Los presupuestos como etapa de la planeación la encontramos en los artículos 74 y 131 Constitucionales, mismos que señalan.

Artículo 74: Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación.

El Ejecutivo Federal hará Que llegar a la Cámara la iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de presupuesto de Egresos de la Federación.

Artículo 131: "El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida".

3.1.3 PROCEDIMIENTOS

En cuanto a los procedimientos como etapa de la planeación, nuestra Constitución al tenor dice:

Artículo 92: Todos los reglamentos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no será, obedecidos.

3.1.4 POLÍTICAS

En el argot del lenguaje administrativo, las políticas como etapa de la planeación se conceptúan como "guías o criterios generales para orientar la acción en la toma de decisiones". Naturalmente no podía estar exenta en el cotidiano quehacer de la

Administración Pública, siendo el Artículo 27 constitucional el que comprende la mayor parte de políticas para el Ejecutivo Federal. Por ser un Artículo demasiado extenso, se concretan los rubros de las políticas que implícitamente comprende:
Políticas en materia de:

- Propiedad de tierras yaguas del territorio nacional.
- Expropiación por causas de utilidad pública.
- La propiedad privada.
- Fomento de las actividades económicas.
- Concesiones federales para la explotación de los recursos naturales del país.
- Formas de adquirir tierras yaguas de la nación.
- Prohibición de latifundios.
- Pequeña propiedad.
- Nulidades en cuanto a las formas de adquirir tierras, agua y riquezas.
- Patrimonio familiar.
- Justicia agraria.

3.2 ORGANIZACIÓN

En la teoría administrativa como etapas de este elemento encontramos la determinación de jerarquías, fundones y obligaciones, mismas que se proceden a su sustentación constitucional:

3.2.1 JERARQUÍAS:

Las determina el Artículo 90 Constitucional y su Ley Reglamentaria: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El artículo 90 hace referencia a que la Administración Pública Federal es de dos tipos: Centralizada y Paraestatal; en tanto que la Ley orgánica de la

Administración Pública Federal, que reglamenta al 90 Constitucional, en su primer artículo señala las estructuras jerárquicas que componen la Administración Pública.

3.2.1.1 CENTRALIZADA

- a) Presidencia de la República.
- b) Secretaría de Estado.
- c) Departamento Administrativo.
- d) Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

3.2.1.2 PARA ESTATAL

- a) Organismos Descentralizados
- b) Empresas de Participación Estatal.
- c) Instituciones Nacionales de Crédito.
- d) Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas.
- e) Fideicomisos.

3.2.2 FUNCIONES

Las funciones como etapa del elemento organización, en la Administración Pública los encontramos delimitadas en el Artículo 25, párrafo IV, que a la letra dice:

"El sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas que se señalan el Artículo 28 párrafo IV de la constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan",

Artículo 28 Constitucional, párrafo IV: "No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas

correos, telégrafos y radio telegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del Artículo 25 de esta Constitución. El Estado al ejercer en ellas sus rectorías, protege la seguridad y la soberanía de la nación, y al otorgar concesiones o permiso mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia".

3.2.3 OBLIGACIONES

Esta etapa de la organización se contempla en el Artículo 89 Constitucional Fracción I, XII. Así como el artículo 74 en su fracción IV párrafo II en el que el Ejecutivo está obligado hacer llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de la federación. Al igual el artículo 69 Constitucional, obliga al Presidente de la República un Informe por escrito del Estado General la Administración Pública en la Apertura de sesiones ordinarias del primer período del congreso.

3.3 INTEGRACIÓN

Este elemento contempla como etapa la Integración de Recursos Humanos así como integración de recursos financieros.

3.3.1 INTEGRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Artículo 123 Apartado "B" Fracción VII: "La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El estado organizará Escuelas de Administración Pública".

En los artículos 80, 81, 82 y 83 señalan los requisitos de forma de elección, el tiempo de duración y el nombre del cargo del ciudadano que ejercite el supremo poder Ejecutivo de la Unión.

En el artículo 89 Fracciones II, III, IV y VIII faculta al Presidente de la República nombrar a los Secretarios del Despacho, Agentes Diplomáticos, Cónsules, Coroneles y demás Oficiales del Ejército, Arma, Fuerza Aérea; Empleados Superiores de Hacienda, al Procurador General de República; someter a la consideración del estado la terna para Designación de Ministros de la Suprema Corte de la República.

3.3.2 INTEGRACIÓN DEL RECURSO FINANCIERO

Hay que remitirse al **Artículo 31** Fracción IV son obligaciones de los mexicanos:

IV. Contribuir con los paros los Gastos Públicos, así de la federación como el estado y municipio que residan, de la manera Proporcional y Equitativa que dispongan las leyes.

Asimismo hay que hacer mención al cuerpo del Artículo 131, el cual se transcribe:

Artículo 131: Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pases de tránsito por el territorio Nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de la policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la mismo federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación

expedidas por el propio Congreso, para creare otras así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime la urgente, a fin de regular el Comercio Exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida.

3.4 DIRECCIÓN

Este elemento de la Administración de Interrelaciona con los artículos 41, **26, 80, 89 y 108** Constitucionales. Las etapas de este elemento que encontramos en la constitución son autoridad, toma de decisiones comunidad y supervisión.

3.4.1 TOMA DE DECISIONES

Como etapa de la Dirección, se encuentra implícita en el Artículo 69 por escrito, en el que manifieste el estado original que guarda la administración pública en el país",

Es obvio comprender que dicho escrito presenta las decisiones más trascendentales tomadas por Ejecutivo Federal, en virtud de sus facultades. En materia económica por la facultad Constitucional el Artículo 25 otorga al Estado la Rectoría del Desarrollo Nacional, y considerando al gobierno, y por ende a la Administración Pública Federal, como responsable de regir los destinos de la Nación, corresponde al Ejecutivo Federal tomar las decisiones más maduras que garanticen el crecimiento armónico de los tres sectores económicos del país al lograrse de manera sincronizada el avance de tales sectores, se estará logrando un desarrollo económico verdadero sin ambages políticos, lo cual en honor a la verdad no se ha podido realizar en nuestro México, por la subadministración

pública o la de definición económica, porque si bien es cierto la política económica es responsabilidad del poder público. También es cierto que somos un país de contradicciones económicas y legales, toda vez que la aplicación de dicha política económica va en relación y dirección directa a los esquemas mentales del presidente en turno aun cuando no sea congruente con la realidad nacional.

También encontramos los **Artículos 27 y 28** que dan exclusividad a la nación. Vía gobierno, para tomar decisiones, en función que dichos artículos señalan las políticas en las cuales se tiene facultades para tomar decisiones por parte del poder central no se debe olvidar Que en la disciplina administrativa las políticas son guías o criterios para la toma de decisiones.

3.4.2 AUTORIDAD

Artículo 80 constitucional.- Se deposita el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la unión en un solo individuo que se denominará "Presidente de Los Estados Unidos Mexicanos".

Como ya se comentó en el artículo anterior, el presidente de la república es el responsable directo de la administración pública, otorgándole este artículo la autoridad que requiere para su desempeño.

Artículo 89 constitucional. - Faculta al Presidente en su ámbito de acción y le señala las responsabilidades inherentes a su cargo.

3.4.3 COMUNICACIÓN

La comunicación en el **artículo 31** que señala la contravención de las estipulaciones del pacto federal.

Esto significa que para que no exista conflicto de intereses en el orden público, se requiere una constante comunicación con las características de sencillez, claridad, precisión, concisión, objetividad. De tal forma que de esta manera existirá siempre una excelente coordinación entre los distintos niveles de gobierno y sus órganos interiores.

3.4.4 SUPERVISION

Esta etapa la ubicamos en el **Artículo 90** constitucional que nos remite a la intervención como sinónimo de la supervisión, en la operación de las entidades paraestatales.

Asimismo, el **Artículo 93** Constitucional en su primer párrafo determina que "Los secretarios del despacho y los jefes de los departamentos administrativos luego que este abierto el periodo de sesiones ordinarias darán cuenta al congreso del estado que guarden sus respectivos ramos".

3.5 CONTROL

El control como elemento de la administración comprende tres etapas:

- a) Establecimiento de estándares.
- b) Evaluación.
- c) Acción Correctiva.

3.5.1 ESTABLECIMIENTOS DE ESTÁNDARES

El Artículo 26 Constitucional en la parte última del párrafo segundo fija una de los más altos estándares que a la letra dice:

"Habrà una plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal".

Otro estándar es la fijación del presupuesto de egresos de la federación que se encuentra en el **Artículo 74** fracción IV constitucional que textualmente expresa:

"Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación",

3.5.2 EVALUACION

El **Artículo 69** al imponer al Presidente de la Republica el presentar un informe por escrito, en el que manifieste el Estado general que guarda la Administración Pública del país. Se está evaluando el quehacer del Ejecutivo basándose en los estándares fijados.

El mismo **Artículo 74** en la parte final de la fracción IV menciona la facultad de la Cámara de Diputados de revisar la cuenta Pública del año anterior.

En el cuarto párrafo de la fracción IV del Artículo 74 se menciona que "la revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar Si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas".

3.5.3 ACCION CORRECTIVA

Renueva cuenta el **Artículo 74** en el párrafo V menciona, con relación a la acción correctiva que: Si en el examen que realice la contaduría mayor de hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivamente del presupuesto o no existiera exactitud o justificación de los gastos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

En la Fracción V del mismo Artículo se encuentra otra acción correctiva como facultad de la Cámara de Diputados que es la de "Declarar si da o no lugar a proceder penalmente contra los servidores Públicos que hubieran incurrido en el delito en los términos del **Artículo 111** de esta Constitución.

Es de vital Importancia este Artículo 111 de nuestra Constitución, sobre todo tratándose de la materia penal que relaciona las responsabilidades de los Servidores Públicos, al tenor de la letra dice:

"Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con los dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o causé daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita".

Lamentablemente este último párrafo es un 99% vigente pero no positivo.

El 1% que se hace positivo se da cuando se aplica a los servidores Públicos que se atreven a desafiar a las familias que gobiernan el país vía un pseudo partido mayoritario.

CONCLUSIONES

Uno de los mayores problemas que ha tenido México a lo largo de su historia lo constituye, sin duda, el que no se han aplicado los mecanismos legales y procesales vigentes para que los Servidores Públicos respondan ante la Nación por sus actos de gobierno sobre todo cuando, como resultado de la adopción y ejercicio de medidas de Política Económica equivocadas, el nivel de ingreso y desarrollo económico son menores a las potenciales, de forma tal que el bienestar presente y futuro de la población no es el máximo posible.

La disciplina de la Administración Pública por las características de multidisciplinariedad e interdisciplinariedad sostiene un estrecho contacto con el Derecho Público, así como el Derecho constitucional e inalienablemente con el Derecho Administrativo que es la rama responsable del citado Derecho Publico del estudio material y formal de la Administración Pública.

Ningún gobierno puede administrar bien un país si no conoce y aplica las herramientas que le proporcione la disciplina de la Administración.

Cuando la política, como uno de los valores supremos, tenga la exacta congruencia con el Poder Publico será menester su ayuntamiento con la disciplina de la Administración para formar una trilogía indisoluble para el verdadero desarrollo de nuestro país.

El servidor Público debe ser hombre de carrera y su remoción no debe ser resultado de un efecto político, como es la elección del Presidente de la Republica, si demuestra capacidad administrativa, honestidad y un insuperable amor a su patria.

El derecho vigente debe ser positivo y el gobierno no solo debe exigir al ciudadano su caudal de impuestos, debe también hacerse positivo el título sexto de nuestra constitución, para que, el contribuyente tenga la certeza de que su obligación impositiva se aplique correctamente, y que cuando no sea así, todo el poder de la ley se aplique sin consideración alguna a los servidores públicos corruptos, que desgraciadamente es el cáncer mayor que corroe las entrañas de la Administración Pública que se ejercita en los tres poderes que conforman el gobierno.

También el ciudadano tiene el deber, por amor a su patria, de denunciar a todo ente humano abominable que ose mal usar los dineros y recursos públicos para fines abyectos. Se tiene que terminar con la Impunidad y para concebir y aceptar que los hombres del poder son superiores a la población, haciendo realidad la esencia loable del Artículo 39 Constitucional.

Finalmente el presente propósito tiene objetivos uno de fondo y otro de forma. El primero es hacer una humilde aportación los estudiosos en Derecho Constitucional resaltando el impacto e interrelación que tiene con la disciplina Administrativa; el cuanto al objetivo de forma se busca la obtención del título Profesional de Licenciado en Derecho.

BIBLIOGRAFIA

1. Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos.
2. Diccionario de Derecho
Rafael Piña Vara
Porrúa
3. Derecho Administrativo I y II
Andrés Serra rojas
Porrúa
4. Derecho Administrativo
Gabino Fraga
Porrúa
5. Derecho Constitucional y Administrativo
Tena Ramírez
Porrúa
6. Los Derecho Administrativos del hombre y del Ciudadano
Arturo Pontifes Martínez
Daniel Pobalno Chávez
Instituto Nacional de Administración Pública
7. Corporaciones Públicas
J. Octavio Abrego Ayala
Silvano Barba Behrens
INAP

8. Modernización de la Administración Pública
Autores Varios. Revista de Administración Pública
INAF
9. Introducción a la Administración Pública
DR. Raymundo Guzmán
Segunda edición Mc Graw Hill
10. Tamaño y Composición de la Administración Pública en México
Secretaría de Contraloría General de la Federación
INAP
11. La Administración Estatal y Municipal en México
Gustavo Martínez Cabañas
INAP
12. Administración de Empresas I y II
Agustín Reyes Ponce
Trillas
13. Administración Moderna
Koontz O'Donell
CECSA
14. Administración
George Ferry
CECSA
15. Administración
Lepawsky Albert
Edit. Continental
México 1961