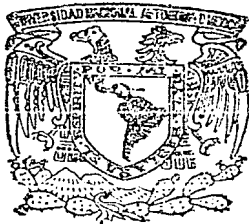


313
29



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y SOCIALES

Los Análisis de Estructuras
Administrativas

*Un Método y Técnica para la Administración
Pública Federal de México*

T E S I S

*Para obtener el Título de Licenciado en Ciencias
Políticas y Administración Pública, con Especia-
lidad en Administración Pública, presenta para su
réplica oral en el examen profesional el pasante:*

FERMIN ORROSTIETA ALONSO

MEXICO, D F.

1987



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	Pags.
INTRODUCCION	7
C A P I T U L O I	
1 EL METODO Y LA TECNICA	10
1.1 Generalidades	10
1.2 Características	11
Cuadro No.1, Niveles de Análisis	13
1.3 Trayectoria y Pasos	14
La Trayectoria	14
Los Pasos	16
NOTAS BIBLIOGRAFICAS	26
C A P I T U L O II	
2 METODOS DE ANALISIS PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	28
2.1 Las Dependencias Técnico-Normativas	28
2.2 Las Unidades de Asesoría Interna	32
2.3 Base Legal	34
Gráfica No.1, Método para la Aprobación de las Modifi	
caciones Administrativas	35
Las Atribuciones	36
Gráfica No.2, Jerarquía Conceptual de la Normatividad	37
Cuadro No.2, Recomendaciones del Comité (Para elaborar	
reglamentos interiores)	39
2.4 Base Administrativa	40
2.4.1 Las Funciones	41
Gráfica No.3, Nivel Conceptual y de Documentos	
Administrativos	43
2.4.2 Las Actividades	45
2.4.3 Las Operaciones	46
NOTAS BIBLIOGRAFICAS	49

C A P I T U L O I I I

3 EL METODO Y LA TÉCNICA DEL PLAN DE TRABAJO	52
3.1 Investigación Preliminar	52
Descripción de la Situación	56
Definición del Problema	57
Determinación del Objetivo	58
3.2 Diagnóstico Administrativo	59
Descripción del Marco Teórico	65
Planteamiento de la Hipótesis de Trabajo	66
Identificación de Variables	67
Indicadores de las Variables	68
3.3 El Programa de Actividades	68
La Recopilación de Información	68
a) Investigación Documental	69
b) Investigación de Campo	70
Análisis e Integración de Información	75
Gráfica No.4, Areas Administrativas	77
Gráfica No.5, Conceptos de las Partes de los Organogramas	79
Gráfica No.6, Técnica para Diagramar Fluxogramas	86
Gráfica No.7, Símbolos Usados en los Procedimientos	87
Gráfica No.8, Jerarquía de Conceptos para la Programación	99
Las Propuestas	102
Gráfica No.9, Fases del Plan de Trabajo	106
NOTAS BIBLIOGRAFICAS	107
4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	110
Bibliografía General	121

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

Esta tesis es el resultado de estudios académicos, experiencias de trabajo y la voluntad de compendiar el conocimiento, disponible en numerosas dependencias y entidades públicas para ofrecer un punto de vista a quien se interese en labores de investigación y análisis administrativos del sector público federal y, sobre todo, someterla a la consideración del jurado que dirima su validez en el examen profesional para la obtención del título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública.

Los análisis administrativos en el gobierno federal han suscitado en las últimas tres décadas esfuerzos sin paralelo en la historia. Su principal finalidad ha sido el adecuar las normas, las estructuras y los actividades oficiales a los requerimientos cada vez más exigentes, por satisfacer las necesidades de la sociedad; motivo por el cual se intenta aportar una visión global de la administración pública, con base en los esfuerzos que realiza por alcanzar una mayor eficiencia en los servicios que presta, así como la posibilidad de diagnosticar y planear los análisis de las estructuras administrativas en que se apoya la gestión del Poder Ejecutivo Federal. a través de determinados conocimientos técnicos y asimismo la propuesta de un método para su desarrollo, partiendo de ciertas bases jurídicas y administrativas en las que necesariamente se apoyan las acciones de gobierno.

Las hipótesis de investigación parten de las siguientes consideraciones:

- En materia de análisis administrativo aplicado a la administración pública federal no se encuentran disposiciones específicas, a través de lineamientos técnicos que establezcan un método jurídico-administrativo a seguir en los análisis

por parte del personal que desempeña esta función.

- En general, cuando el analista se enfrenta al estudio de reforma, mejoramiento y/o modernización administrativa recurre a su formación académica, experiencia práctica, los lineamientos técnicos generales emitidos e interpretando las órdenes superiores desde su punto de vista.

- Trata de resolver el problema sin considerar una serie sistematizada de normas jerarquizadas y, respecto a la base administrativa que de ella se deriva, las técnicas que se deben usar para formular cada aspecto administrativo del trabajo, que constituye en sí la artesanía en la materia, y

- El análisis para la solución de un problema se enfoca con método diferente, que no precisamente puede corresponder a la situación real del problema en cuestión.

La metodología para su elaboración, consistió en:

- La activa observación y descripción de las experiencias obtenidas en doce años de actividad profesional,

- La recopilación, análisis e integración documental sobre el tema, y

- Obtención de opiniones de profesores, investigadores y analistas en la materia.

Todo ello para demostrar que siempre existe un método - jurídico, político y administrativo que explique los fenómenos organizacionales del aparato público.

La creación de un documento de consulta que contenga el método y la técnica para efectuar análisis administrativos - con enfoque jurídico-funcional, llenaría un lugar dentro de - otros métodos para que los analistas de administración desarrollen los trabajos encomendados en ésta materia dentro de la

administración pública federal.

El contenido por capítulos es el siguiente:

El Capítulo I hace referencia al método y a la técnica - en general, a definiciones y acepciones más amplias enfocadas al análisis, así como los pasos que se han seguido para proponer y autorizar las modificaciones a la administración pública federal.

El Capítulo II desarrolla los métodos de análisis que siguen las dependencias y entidades en general, para que las áreas normativas les emitan el dictámen y autorización a las - propuestas de modificación de sus estructuras administrativas refiriendo, a la vez, los conceptos correspondientes, la jerarquización metódica y la armazón técnica entre categorías - del funcionamiento administrativo, que permita sostener el -- porqué de los métodos de análisis.

El Capítulo III constituye el método para resolver los - planteamientos de los problemas de análisis administrativo aplicados al sector público federal, incluyendo las técnicas - para el análisis y la integración de la información.

El apartado de Conclusiones y Recomendaciones hace referencia a lo que en cada capítulo se sostiene como aspecto substantivo del trabajo y algunas consideraciones que pudieran derivarse para consolidar los planteamientos formulados.

Aún cuando se ha escrito sobre metodología general y de investigación, y se han emitido guías técnicas para el análisis y desarrollo institucional de las organizaciones públicas, el presente trabajo aborda la base jurídica en vigor y la relación con la técnica administrativa para su desarrollo, motivo por el cual podría ser de alguna utilidad al conjugar lo legal, la teoría administrativa y la práctica.

C A P I T U L O I

1 EL MÉTODO Y LA TÉCNICA

1.1 Generalidades

La palabra método es de origen griego: methodos, compuesta de meta: con y de odos: vía, que literalmente sería -- con vía.

En el curso del tiempo, ya conceptualizada, "...la palabra método indica estar en el camino, seguir una ruta pre fijada; en su acepción común sintetiza el conjunto de reglas y procedimientos a seguir para expresar o hacer algo en forma ordenada; igualmente se le puede interpretar como el curso lógico de los actos necesarios para efectuar una acción de la mejor manera" (1)

Este concepto nos induce a inferir que dentro de la terminología administrativa podría haber una jerarquización de conceptos que refieren la esencia del movimiento donde, a partir del método, derivaríamos para efectos de investigación, los instrumentos de recopilación y para fines de análisis dependería del método, el procedimiento, el trámite y la operación, ya que también "el método es la manera de entender como un determinado objeto, a cuyo conocimiento aquella (manera) se aplica, puede ser perfectamente conocido" (2)

Es conveniente señalar que todo uso del método depende, a su vez, de un enfoque que literalmente define en forma fijada la manera de tratar un asunto que nos interese; -- ahora bien, los asuntos pueden ser tratados conforme a la cultura individual de las personas y a los valores que -- las demás les atribuyen, formando esta dualidad los requerimientos para formar los juicios de valor.

El todo como unidad es una abstracción que se diluye - cuando, al ver sus partes, notamos con determinado enfoque que operan con un método y de alguna forma técnica.

En el presente trabajo el todo lo conforma la Administración Pública Federal y, las partes principales, la base legal que sirve de referencia a la base administrativa que, como la otra cara de la moneda, es la que define las acciones cotidianas.

La palabra técnica tiene literalmente su origen en la palabra griega tekhnikos, de tekhné: arte, es decir -- que pertenece a una ciencia o arte; conjunto de procedimientos de un arte o ciencia. Igualmente que la palabra método, la palabra técnica ha variado en su concepto, por ejemplo se dice que "las técnicas son los pasos que ayudan al método a conseguir su propósito" (3)

De otra forma, podría decirse que la técnica es el conjunto de conocimientos y habilidades que se pueden emplear a efecto de conseguir un propósito, donde el conocer y la habilidad para avanzar o cumplir con los pasos o etapas son los medios para alcanzar el fin.

En estas acepciones lo común reside en que la técnica es el mecanismo que sirve al método para darle movimiento y, dentro de este mecanismo, los conocimientos y las habilidades formarían el lubricante vitalizador que sirve, a quien avance en el proceso, para llegar a un propósito o fin.

1.2 Características

Como una de las principales características del método para efectos de análisis administrativos, puede mencionarse que el método es una parte de la metodología y - en este trabajo estará enfocado a lo que represente y

contenga el análisis de las estructuras en la Administración Pública Federal.

La palabra estructura ha sido interpretada como conjunto de partes que guardan una cierta permanencia e interacción entre sí y a cuyo equilibrio puede obedecer un propósito.

La estructura de la administración pública guarda un orden dentro de la consistencia funcional, para realizar la gestión encomendada, por medio de un cuerpo de disposiciones que norman el trabajo desde la atribución de la dependencia o entidad pública, pasando por la función del órgano o puesto hasta las actividades, caracterizadas como responsabilidades y derechos de los titulares de los puestos.

La administración pública es un concepto que se le ha manejado en términos de apoyo a la gestión política, es más, se la ha identificado como un mero instrumento de las decisiones de quienes tienen el poder, convirtiéndose de esa forma a los trabajadores al servicio del Poder Ejecutivo en instrumentos de la política, incluyendo sus conocimientos.

Bajo este punto de vista podemos identificar las características del método para nuestro análisis, a través de niveles o ámbitos de acción.

El aspecto político es visto como un nivel en que la decisión tomada para su ejecución, en el ámbito administrativo, ha de basarse en norma superior llámese Constitución, Ley, Plan Nacional o demanda "X", que finalmente deberá ser por imperativo el mejorar, dentro del régimen de derecho, a la sociedad que representa y sirve.

Como se ha dicho, la administración pública es el medio de - que se valdrá la sociedad o la norma superior para realizar la solución del problema o para cumplir con la función de gobernar, formando un nivel intermedio dentro de la jerarquía de análisis.

En este nivel administrativo se dará el elemento y factor de acción que correspondería al humano, el cual se encargará -- del manejo de la técnica.

Esta forma de enfocar una posible base de análisis podría -- ser esquematizada y comentada como sigue: "... el nivel más alto, el teórico -epistemológico- determina al siguiente en abstracción, el metodológico y este a su vez al técnico. Utilizando una relación de lo abstracto -teoría- y la realidad -fenómenos y hechos- se presenta en seguida la relación globalizada en todo el proceso de investigación:

(Niveles de Análisis)

A B S T R A C C I O N		T E O R I A	
1) Nivel más -- abstracto: Momento teórico epistemológico	a) Contrastación del problema con la -- teoría	f) Evaluación crítica del proceso de inv, de la contrastación de los resultados -- con la teoría.	P R A C T I C A
2) Nivel Medio: Momento metodológico	b) Hipótesis Análisis de la estructura y contenido de -- la y la forma de comprobarla	e) Aplicación de la -- prueba de comprobación de hipótesis. Consecuencias e inferencia de los resultados de la inv.	S O C I A L
3) Nivel más -- cercano a -- la realidad: Momento técnico	c) Instrumentos de recopilación de información: Observación, entrevistas, cuestionarios, fuentes documentales; elemento, universo y muestra.	d) Técnicas de análisis: Clasificación, codificación, tabulación Estadística descriptiva e inferencial, etc.	
R E A L I D A D		-FENOMENOS Y HECHOS- "	(4)

1.3 Trayectoria y Pasos

La Trayectoria

La trayectoria del método de análisis de las estructuras administrativas partirá de la desición al más alto nivel, para ser ésta ejecutada por los recursos administrativos, de tal manera que los técnicos encargados del análisis y asesoría técnica tengan presente el contorno social, el político y los mismos objetivos de las instituciones, así como también las aspiraciones y puntos de vista de quienes, en alta jerarquía, dirigen el trabajo; por ésto cabe insertar una declaración de campaña presidencial, " Lo -- que les pido a los científicos y a los tecnólogos, es que vean el tipo de desarrollo que queremos hacer en el país, que al fin y al cabo tiene que ser orientado por valores políticos, para que de allí derivemos estrategias y prioridades, y de esta definición, los programas correspondientes" (5)

El actual titular del Poder Ejecutivo Federal puso en su campaña de nominación presidencial, por medio de un Plan de Gobierno, el antecedente de lo que sería el quehacer administrativo en el actual sexenio, a través de las siete tesis: " Nacionalismo Revolucionario, Democratización Integral, Sociedad Igualitaria, Renovación Moral, Descentralización de la Vida Nacional, Desarrollo, Empleo y Combate a la Inflación y Planeación Democrática" (6), que ha venido instrumentando con iniciativas ante el H. Congreso de la Unión y con la consecuente reglamentación para el ámbito de su acción.

En particular, la que corresponde a la Renovación Moral, en lo que toca el Sector Público, considero que establece con método lo que sería el inicio de una serie de transformaciones de tipo legal y técnico en la administración públi

ca, a través de la racionalización de las disposiciones jurídicas, al declarar que "... el Gobierno cumplirá lo que le corresponda mediante las reformas legales necesarias que establezcan sistemas preventivos a la posibilidad de corrupción pública " (7), es decir, partir de la norma para su traducción en acto administrativo, con lo que es claro ver por ello, la forma sistemática de derivar el quohacer administrativo a partir de la disposición superior de donde debe emanar, como es natural en todo régimen de derecho, tal como se concretiza en el punto 9º del Programa Inmediato de Reordenación Económica que establece la Reestructuración de la Administración Pública Federal (8)

La actual estrategia del servicio público encuentra su razón de ser, como se ha mencionado, en la campaña presidencial en la que el actual C. Presidente de la República externó también los conceptos, y su vinculación, entre democracia y la modernización en general, al manifestar que " ha llamado mi atención la implicación o la explicación de los fenómenos de modernización y democratización. Creo, que los conceptos de modernización y de democratización son términos equivalentes: sólo con una mayor participación popular en todos los aspectos de la vida social podemos construir una Nación realmente moderna; sólo con una democracia se accede a una auténtica y firme modernidad " (9)

Esta declaración ha sido instrumentada a través de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Es por ello que fue creada la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal (1983-1985), dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto; Unidad que parecía ser la heredera de la antigua Comisión de Administración Pública (abril 1965-1971), de la extinta Dirección General de Estudios Administrativos (1971)

y de la también desaparecida Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República (19 77-1983)

Los Pasos

En forma somera trataremos de referir el método empleado para conducir el desarrollo de la Administración Pública Federal, a través de las unidades administrativas referidas en el párrafo anterior, a fin de clarificar el proceso seguido hasta el sexenio pasado.

Es a partir de 1946 cuando a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa de nueva creación, -- se define la responsabilidad de estudiar las modificaciones que debían hacerse a la estructura de la Administración Pública en el ámbito Federal, misma que se transfiere a la Secretaría de la Presidencia a partir de 1958 y como declara- ra uno de los mejores artífices e impulsores de la Reforma Administrativa Federal, Dr. Alejandro Carrillo Castro, " Podría afirmarse que el período de gestación de este concepto -de Reforma- se ubica entre los años de 1965 y 1971 " (10), ya que dentro de esta Secretaría fue creada la Comisión de Administración Pública, no sólo como instancia de estudio, sino de promoción y coordinación de dicha Reforma Adminis- trativa.

En el Programa de Acción del Sector Público para el - Período 1965-1970, dentro de su contenido se incluyó el Pro- grama de Reforma que, finalmente durante ese período de go- bierno, generó como resultado el Informe sobre la Reforma - de la Administración Pública Mexicana; este documento fue - realizado en el período 1965-67. En este Informe se pusie- ron en propuesta la creación de las bases mínimas para lle- var a cabo la Reforma en cada dependencia y entidad, como - son:

- Unidades de Organización y Métodos,
- Unidades de Recursos Humanos,
- Unidades de Programación, y
- Unidades de Informática.

En este mismo Informe son manejados criterios metodológicos para el análisis técnico administrativo del Sector Público Federal, como son:

- Visión global: es abarcar a todas las dependencias del Poder Ejecutivo Federal y no dependencia por dependencia,
- Criterios programáticos y sectoriales: los primeros se refieren a la vinculación de las acciones de la administración en dependencias y entidades y las acciones programadas para efectuar su reforma; los segundos visualizan la manera de encarar dicha reforma por la estructuración orgánica, la cual se facilitará identificándola por sectores,
- Fueron definidos los conceptos de macro y micro administración: para el primero se hizo referencia a los aspectos de coordinación entre las dependencias para solucionar problemas conjuntos y, para el segundo o microadministrativo, se empleó para definir conceptos de funcionamiento interno de una sola dependencia o entidad.

Respecto del método para llevar al cabo el proceso de Reforma Administrativa se previeron en general tres fases: programación, instrumentación y ejecución.

En la fase de programación se definieron los objetivos, se formularon las estrategias conforme al marco jurídico, que es el que instrumenta el cambio dentro de la legalidad y por último se definieron las políticas y programas específicos.

En la fase de instrumentación fueron determinados los órganos en las dependencias y entidades, así como los mecanismos necesarios para la coordinación de las acciones que llevarán al cabo la Reforma.

En la fase de ejecución se previó el análisis, procesamiento y presentación de la información, necesaria para la toma de decisiones adecuadas, por lo que es de carácter político.

En el siguiente sexenio 1970-1976, la Reforma Administrativa emprendida en 1965 no se abandonó, sino que se le instrumentó para realizarse a través de la Dirección de Estudios Administrativos creada en 1971 y poco después elevada a Dirección General de la Secretaría de la Presidencia, sustituyendo prácticamente a la Comisión de Administración Pública de naturaleza asesora y funcionamiento discontinuo.

En ese sexenio se instrumentó administrativamente la Reforma con la emisión de los acuerdos presidenciales por los que ordenaba la creación de las Unidades de Organización y Métodos, de Programación y las Comisiones Internas de Administración en dependencias y entidades.

La Secretaría de la Presidencia como responsable de promover las adecuaciones a la Administración Pública Federal, a través de la Dirección General de Estudios Administrativos, formuló las " Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, 1971-1976 ", en las que se incluyen once programas:

- " I. Instrumentación de los Mecanismos de Reforma Administrativa,
- II. Reorganización y Adecuación Administrativa del Sistema de Programación,
- III. Racionalización del Gasto Público,
- IV. Reestructuración del Sistema de Información y Estadística,
- V. Desarrollo del Sistema de Organización y Métodos,
- VI. Revisión de las Bases Legales de la Actividad Pública,
- VII. Reestructuración del Sistema de Administración y Desarrollo de Recursos Humanos,

- VIII. Revisión de la Administración de Recursos Materiales,
- IX. Racionalización del Sistema de Procesamiento Electrónico de Datos,
- X. Reorganización de los Sistemas de Control Administrativo y de Contabilidad Gubernamental, y
- XI. Macrorreforma Sectorial y Regional " (11)

La Dirección General de Estudios Administrativos se encargó de dirigir dicho Programa a través de lineamientos, -- guías técnicas y la capacitación de recursos humanos; pretendió orientar y ejecutar la Reforma en cada una de las dependencias y entidades en donde recomendó seguir el proceso: Diagnóstico-Programación-Ejecución-Evaluación.

En el sexenio presidencial 1976-1982 desapareció la Secretaría de la Presidencia y por consecuencia también la Dirección General de Estudios Administrativos; esta situación no disminuyó el carácter e impulso de la Reforma, ya que, en lugar de la mencionada Dirección General fue creada la Coordinación General de Estudios Administrativos (1977-1983) con dependencia directa y en línea de asesoría del C. Presidente de la República, con la cual culminaba toda una estrategia iniciada diez años antes, para impulsar la Reforma Administrativa en nuestro país, cuando se sostuvo que fueran creadas las Unidades de Organización y Métodos y dependieran del titular de cada dependencia o entidad, quien sería el responsable del proceso de Reforma.

La Coordinación General de Estudios Administrativos inició sus trabajos con una infraestructura institucional desarrollada para continuar la Reforma: continuó la emisión de guías técnicas y lineamientos, pretendió hacerla ágil y efectiva por medio de nuevos programas, así como su división en etapas, durante el sexenio.

La desaparición de la Coordinación General de Estudios Administrativos, Diario Oficial de la Federación del 19 de enero de 1983, se debió al nuevo Reglamento Interno de la Secretaría de Programación y Presupuesto, conforme al Diario Oficial de la Federación del 25 de enero de 1983, en el cual se asignaron a uno de sus órganos -la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal- facultades similares a las de la Coordinación General desaparecida y por reformas a ese mismo Reglamento aparecidas en el Diario Oficial de la Federación del 29 de junio de 1985 desaparece la Unidad de Modernización mencionada y sus atribuciones las absorbe la Dirección General de Servicio Civil, así que el reflujo de la marea colocó nuevamente a la -- función de promoción, autorización y evaluación de los actos -- tendentes a modernizar las actividades administrativas y toda -- la estructura de dependencias y entidades, en un órgano subal-- terno de una dependencia, tal y como se venía practicando.

Es factible pensar que las reformas mencionadas, así como la creación de la misma Secretaría de la Contraloría General de la Federación corresponden a una nueva estrategia de control de parte del titular del Poder Ejecutivo Federal respecto de sus -- dependencias y entidades que, como dijimos en el inicio de la -- Trayectoria, se sustenta en las tesis de campaña presidencial, -- promoviendo ante el H. Congreso de la Unión iniciativas de re-- formas a la Constitución, a las leyes y en la esfera de sus fa-- cultades, lo cual ha reglamentado, para su observancia.

El concepto de modernización administrativa ha venido mane-- jándose en el presente sexenio con matices de sustitución de la Reforma Administrativa y se ha instrumentado legalmente. Sin em-- bargo, a mi parecer esto sólo podría constituir un retroceso -- con relación a ésta, a tal grado que el 8 de agosto de 1984 entra en vigor el " Acuerdo para instrumentar la simplificación -- administrativa en las Dependencias y Entidades de la Administra-- ción Pública Federal " (12), que promueve la Secretaría de la -- Contraloría General de la Federación y no la Secretaría de Pro-- gramación y Presupuesto, que es la responsable del Programa de Modernización Administrativa.

El instrumento legal de la modernización administrativa deviene de una serie de disposiciones en que las equivalencias entre democracia y modernidad encuentran su acierto --- cuando el H. Congreso de la Unión, representante legítimo de la participación ciudadana, decretó las reformas a la Constitución Política en el Artículo 26 (13) que establece que, al Estado, corresponde organizar la planeación democrática del desarrollo nacional, mediante la participación de los sectores sociales en un plan nacional de desarrollo que el Ejecutivo formulará y al que se sujetarán los programas de trabajo - de la Administración Pública Federal con base en una Ley, que se le denominó posteriormente de Planeación.

La Ley de Planeación (14) desarrolla los preceptos establecidos en el Artículo 26 Constitucional y precisa que corresponde "a las dependencias (y entidades) de la Administración Pública... planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo" (Art. 9º), con lo cual se infiere que las atribuciones, las funciones, programas y objetivos tradicionales, deben estar contenidos en el Plan formando un todo para su ejecución, ya que "... se entiende por Planeación Nacional del Desarrollo, la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país..." (Art. 3º).

Esta misma Ley menciona las dependencias del Ejecutivo, sus funciones y coordinación para hacer efectiva la planeación nacional del desarrollo, como sigue:

- Las dependencias y entidades formarán parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, a través de sus Unidades

Administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación. Las Unidades de Programación (15) podrían ser las abocadas,

- La Secretaría de Programación y Presupuesto tiene las atribuciones de coordinar las actividades de planeación, formular el Plan Nacional de Desarrollo y promover la investigación y capacitación para la planeación, así como verificar la ejecución de los planes, etc.
- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde - definir las políticas financiera, fiscal y crediticia del Plan y los programas sectoriales, regionales e institucionales,
- A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación corresponde aportar juicios para el seguimiento y control - del Plan y los programas,
- A las dependencias compete intervenir, en su materia, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y coordinar a - las entidades sectorizadas, así como vigilar que éstas conduzcan sus actividades conforme al Plan y verificar la congruencia entre programas y presupuestos, etc., y
- A las entidades paraestatales compete participar en la elaboración de los programas sectoriales, elaborar los propios en forma institucional, asegurando la congruencia con los - sectoriales e integrarse en las comisiones intersecretariales de planeación que establezca el C. Presidente, cuando - se traten asuntos de su incumbencia.

Como período de vigencia del Plan Nacional de Desarrollo corresponde al constitucional de gestión del gobierno que lo

apruebe y, para ése, se ha establecido la responsabilidad en la coordinación con las entidades federales, a fin de que participen en la planeación, por medio de convenios y concertación de acciones con los particulares previstas en el Plan, así como inducirlos a realizar los objetivos y -- prioridades del Plan y los programas que se formulen en ése periodo de gobierno.

Las disposiciones de la Ley de Planeación han sido instrumentadas en el Poder Ejecutivo, por el C. Presidente de la República, a través de la formulación del " Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 " (16) y del Decreto que lo aprueba (17), el cual determina que " los titulares de las dependencias del Ejecutivo Federal identificarán en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 los objetivos, prioridades y acciones que por razón de sus atribuciones les corresponda alcanzar o realizar, y serán responsables de su difusión, instrumentación y ejecución, en el ámbito de sus respectivas competencias, en los términos de la Ley de Planeación y de este Decreto, debiendo tomar al respecto las medidas administrativas conducentes " (Art.3º)

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se describe el método empleado para su elaboración, al establecer que " los diferentes capítulos han sido responsabilidad de los titulares de los Secretarías de Estado y del Departamento del Distrito. Presentados por ellos al titular del Ejecutivo, su integración, por mandato de la Ley de Planeación, correspondió a la Secretaría de Programación y Presupuesto. Su aprobación final, al Presidente de la República " (18)

La Ley de Planeación define que el Ejecutivo Federal -- conduzca "... la planeación nacional del desarrollo con la - participación democrática de los grupos sociales... " (Art. 4º), "...con el propósito de que la población exprese sus opi

niones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley" (Art. 20).

En el multicitado Plan cada dependencia establece, en general, las medidas a tomar para dar cumplimiento a sus atribuciones y respecto de la modernización administrativa, su vinculación adquiere un compromiso en que confluyen 2 vertientes:

- 1) El compromiso con la comunidad, en que el gobierno debe recoger sus requerimientos y planteamientos a través de las Consultas Populares, para incorporarlos al Plan, -- porque "el Plan responde a la voluntad política de enfrentar los retos actuales del desarrollo del país con decisión, orden y perseverancia, y con la mas amplia -- participación de la sociedad. Sintetiza la responsabilidad del Gobierno frente al mandato popular recibido -- en la elección presidencial... de conducir el cambio -- por la vía institucional, la justicia, la libertad y el derecho" (19)

La responsabilidad ante el compromiso contraído se hará efectiva en la medida en que las estructuras, normas, funciones, procedimientos y actividades administrativas correspondan al mandato conferido y asumido por el C. Presidente, por ello y en consecuencia se dará la siguiente confluencia.

- 2) La Modernización Administrativa, concebida como actualización e instrumentación de las acciones normativas y operativas tendentes a acercar la función de gobierno en la solución de los problemas de la sociedad y para impulsar su bienestar y desarrollo, mediante las estructuras administrativas que respondan y den vigencia a -- las disposiciones que facultan y obligan a las instituciones al trabajo de satisfacción de las demandas sociales, ya que "el logro de los propósitos del Plan re-

querirá disciplina administrativa y financiera, y modificar los hábitos de la administración pública para adecuarse a los requisitos de una eficaz planeación " (20)

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

1. Carrillo Landeros, Ramiro, Metodología y Administración, México, Editorial LIMUSA, S.A., 1982, p.41
2. Kant, Manuel, Tratado de Lógica, México, Editora Nacional, 1977, p.12
3. Baena Paz, Guillermina, Instrumentos de Investigación, México, Editores Mexicanos Unidos, S.A., 1983, p.9
4. Acosta Esparza, Daniel, Teoría, Metodología y Técnicas en la Investigación Científica, México, Apuntes Mimeografiados, INAP, 1977, p.49
5. De la Madrid Hurtado, Miguel, Filosofía Política, Campaña Presidencial, Partido Revolucionario Institucional, Durante el Diálogo con Investigadores Científicos, Noviembre - 27, 1981
6. Secretaría de Programación y Presupuesto, Plan Nacional - de Desarrollo 1983-1988, Diario Oficial de la Federación del 3 de mayo de 1983, p.7
7. De la Madrid Hurtado, Op. Cit., Durante la Entrevista con Miembros de la Asociación de Corresponsales Extranjeros - en México, Puebla, Pueb., Noviembre 25, 1981
8. Secretaría de Programación y Presupuesto, Op. Cit. p.33
9. De la Madrid Hurtado, Ibidem, Reunión Estatal para la Planeación, Nuevo León, Noviembre 8, 1981
10. Carrillo Castro, Alejandro, La Reforma Administrativa Mexicana (Antecedentes, Estado Actual y Perspectivas) Agosto de 1975, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México, 1977, p.9
11. Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, Bases para el Programa de Reforma - Administrativa del Gobierno Federal, 1971-1976, México, - Segunda Edición, 1973, p.V
12. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Acuerdo que dispone las acciones concretas que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán instrumentar para la simplificación administrati-

- va, a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan ante ellos, -- Diario Oficial de la Federación del 8 de agosto de 1984
13. Secretaría de Gobernación, Decreto que reforma y adiciona los artículos 16-25-26-27, fracciones XIX y XX; 28,73 fracciones XXIX-D; XXIX-E de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983
 14. Secretaría de Programación y Presupuesto, Ley de Planeación, Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1983
 15. Secretaría de la Presidencia, Acuerdo para el establecimiento de Unidades de Programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, Diario Oficial de la Federación del 11 de marzo de 1971, Acuerdo Primero
 16. Secretaría de Programación y Presupuesto, Plan... Ibidem, p.5
 17. Secretaría de Programación y Presupuesto, Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Diario Oficial de la Federación del 31 de mayo de 1983
 18. Secretaría de Programación y Presupuesto, Plan... Ibid., p.5
 19. Idem., p.2
 20. Idem., p.3

C A P I T U L O I I

2 METODOS DE ANALISIS PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

2.1 Las Dependencias Técnico-Normativas

Los métodos de análisis para la Administración Pública en el nivel Federal se iniciaron de manera sistemática con la creación de los órganos de naturaleza técnico-normativa a partir del año 1946, en que se expidió la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que derogaba la del 30 de diciembre de 1939 (1), en la cual se eregía la nueva Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa con facultades para coordinar el mejoramiento administrativo y sugerir al Jefe del Ejecutivo las mejoras, para lo cual creó la Dirección Técnica de Organización.

En el sexenio 1958-1964, a través de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se facultó a la Secretaría de la Presidencia el promover las adecuaciones administrativas en el sector público federal, lo que se instrumentó hasta el siguiente periodo de gobierno.

En el sexenio 1964-1970, la Secretaría de la Presidencia creó la Comisión de Administración Pública, en abril de 1965, que duró en funciones hasta 1970, en que la sustituye la Dirección de Estudios Administrativos.

En el sexenio 1970-1976, la Dirección de Estudios Administrativos es elevada a Dirección General dentro de la propia Secretaría de la Presidencia, la cual desaparece -- con la entrada en vigor de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, conforme al Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976.

En el sexenio 1976-1982, por acuerdo Presidencial fue

creada la Coordinación General de Estudios Administrativos, - con dependencia en línea de asesoría de la Presidencia de la República, la que funcionó en todo este periodo de gobierno.

En el presente sexenio 1982-1988 han entrado en vigor reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal conforme a las cuales la Secretaría de Programación y Presupuesto incluyó en su Reglamento Interior la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal, misma que desaparece y transfiere a la Dirección General de Servicio Civil -- las atribuciones para promover y evaluar estudios que tiendan a optimizar o cambiar las estructuras y funciones de las dependencias y entidades (2)

En esta misma reforma a la Ley Orgánica fue creada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como apoyo del titular del Ejecutivo "...para la coordinación, seguimiento y control del proceso de simplificación administrativa" (3) de las dependencias y entidades, a fin de acceder a la modernización administrativa.

La modernización administrativa que apruebe el C. Presidente para las dependencias y entidades deberá referir o corresponder a alguna de las actividades, funciones, programas u obras que, dentro de la competencia del Poder Ejecutivo, le corresponde realizar, conforme a las facultades establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal u otra disposición competente, quedando estrechamente vinculadas entre los esquemas administrativos de sus tradicionales competencias o atribuciones en general y las demandas surgidas en las consultas populares que dieron origen al Plan Nacional de Desarrollo, como respuestas específicas y básicas para modernizar la estructura administrativa de las dependencias y entidades.

En tal virtud a la Secretaría de Programación y Presupueto, en materia de modernización administrativa, se le ha facultado para " XV. Someter a la consideración del Presidente de - la República los cambios a la organización que determinen los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que impliquen modificaciones a su estructura orgánica básica y que deban reflejarse en su reglamento inte--rior " (4), según lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Respecto a la aprobación Presidencial de directrices y políticas para la modernización administrativa la misma Ley establece que serán propuestas por el Secretario de Programación y Presupuesto, una vez formuladas por la Dirección General de -- Servicio Civil, bajo su dependencia, quien por otra parte y en relación a los cambios a la organización que deberá someter al C. Presidente de la República el Secretario referido, la Dirección General mencionada deberá dictaminar las propuestas que - determinen los titulares de las dependencias y entidades.

Las dependencias, conforme al esquema sectorial en vigor, tienen la responsabilidad de coordinar a las entidades en lo - relativo a la conducción de la programación, la coordinación y evaluación de sus operaciones, para lo cual el C. Presidente - de la República ha emitido, a través de la Secretaría de la -- Contraloría General de la Federación, el "Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal" (5), en el que precisa lo que corresponde a las dependencias coordinado--ras, como es proponer "... a la Secretaría de Programación y - Presupuesto las modificaciones a la organización de la Administración Pública Paraestatal para la autorización del Ejecutivo Federal " (Art. 1º, Fracción IV, Inciso f)

A las entidades sectorizadas, según el Acuerdo mencionado corresponde dar cumplimiento " a las disposiciones reglamentarias, normativas y de política general y sectorial que emitan las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, de la Contraloría General de la Federación y el Coordinador Sectorial respectivo " (Art. 3º, - Fracción IV, Inciso a)

En materia de evaluación del funcionamiento de las unidades administrativas de dependencias y entidades, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reformada y adicionada (6), no le asigna competencias a la Secretaría de -- Programación y Presupuesto para llevarla a cabo, pero en su Reglamento Interior (7) a la Dirección General de Servicio - Civil se le atribuye "... evaluar los avances de la modernización de la Administración Pública Federal y proporcionar a asesoría y apoyo técnico en estas materias...", con lo cual -- queda cubierto el Acuerdo que facultaba a la desaparecida Se cretaría de la Presidencia el "... llevar a cabo visitas pe riódicas de evaluación en materia de reforma administrativa, así como elaborar los diagnósticos necesarios, relacionándose para ello con las Comisiones Internas de Administración y con las Unidades de Organización y Métodos " (8), facultad - transferida a la extinta Coordinación General de Estudios Ad ministrativos (9); sin embargo, a la Secretaría de la Contra loría General de la Federación en materia de trámites y procedimientos administrativos de las dependencias y entidades, el Acuerdo Presidencial que dispone su simplificación (10) - la faculta para:

- "... Contribuir a mejorar y elevar la eficiencia de ...de dependencias y entidades";
- "... Recibir y analizar las sugerencias, orientaciones y - recomendaciones de los ciudadanos";
- Concertar con dependencias y entidades los plazos en que - deberán cumplirse las acciones para la simplificación,
- Informar al C. Presidente de la República de los resulta-

dos obtenidos del proceso de simplificación administrativa, - Determinar cuál dependencia o entidad será la responsable de establecer los sistemas de coordinación, en caso de duda, en las medidas de simplificación que involucren a más de una.

Después de haber urgado en la Ley para identificar el surgimiento de las unidades orgánicas responsables de promover, vigilar y normar el quehacer técnico de propuestas de adecuación y evaluación del funcionamiento de las estructuras administrativas del Poder Ejecutivo Federal, pasará a desarrollar el método que siguen las unidades internas que tienen la responsabilidad de asesorar la ejecución de las acciones de mejoras administrativas en dependencias y entidades, denominadas unidades de asesoría interna, apoyo técnico-administrativo, de planeación, de organización y métodos, organización e informática o de programación, organización y presupuesto, y asimismo referiré la descripción de la base legal y administrativa en que se sustenta el análisis.

2.2 Las Unidades de Asesoría Interna

Los planteamientos efectuados por la Comisión de Administración Pública en su Informe sobre la Administración Pública Mexicana en 1967, donde recomendó la creación de Unidades de Organización y Métodos, vino a instrumentarse jurídicamente esta propuesta administrativa en 1971 con el Acuerdo por el que se Establecen las Bases para la Promoción y Coordinación de las Reformas Administrativas del Sector Público Federal (11), en el cual también se ordena la creación, tanto en dependencias como en entidades, de las Comisiones Internas de Administración, a las que posteriormente se les agregaría " y Programación ".

Durante el sexenio presidencial 1970-1976, aparte de las UOMs. fueron creadas las Unidades de Programación, para servir, asimismo, como instrumento de la Reforma Administrativa.

Las Unidades de Organización y Métodos basándose en lineamientos generales y guías técnicas emitidas por la Dirección General de Estudios Administrativos y después por la -- Coordinación del mismo nombre, se abocaron al análisis de las estructuras, funciones, actividades y operaciones administrativas, cargas de trabajo, sistemas y procedimientos de apoyo y operativos, así como a la colaboración en todas las áreas -- asesorando y dictaminando técnicamente su funcionamiento en -- el sector público federal, situación que se ha mantenido hasta la fecha.

También las Comisiones Internas de Administración y Programación, como órganos de vida intermitente en línea de asesoría, tienen la facultad de revisar y proponer en niveles superiores los trabajos de análisis administrativos y aún ellas mismas realizan esos análisis en forma general.

Las Unidades de Programación, por otra parte, se han abocado según el Acuerdo que las crea en dependencias y entidades a:

- "...Asesorar a los titulares en el señalamiento de objetivos, la formulación de planes y previsiones y la determinación de los recursos necesarios para cumplir, dentro de sus atribuciones y fines específicos, las tareas que corresponden a cada entidad..."

- Participar "... en las comisiones internas de administración...(conforme al Acuerdo) expedido por el Ejecutivo Federal...con objeto de que los trabajos de la reforma administrativa se ajusten a los programas de cada entidad del sector público y procuren el cumplimiento más eficaz de las metas que el Gobierno determine " (12)

Las Comisiones Internas de Administración y Programación son las instancias donde confluyen las mejores ideas, se dirige la coordinación de las acciones acordadas en conjunto y donde se evalúan de manera abierta y franca el desarrollo y resultados de las medidas tomadas al más alto nivel por los responsables de todas las áreas que componen la institución, ya que tienen "...el propósito de plantear y realizar las reformas ne

cesarias para el mejor cumplimiento de sus objetivos y programas, incrementar su propia eficiencia y contribuir a la del sector público en su conjunto..." (13)

Las Comisiones Internas de Administración y Programación tienen en las Unidades de Organización y Métodos y las de Programación, la asesoría directa "... con el propósito de garantizar y lograr una mayor eficacia en la ejecución de las decisiones tomadas en materia de reforma administrativa y (para) lograr una adecuada coordinación de las medidas que se establezcan para el sector público en su conjunto " (14)

Las Unidades de Organización y Métodos y las de Programación son los órganos asesores que apoyan la reforma administrativa y las Comisiones Internas de Administración y Programación son los órganos para la aprobación, autorización y evaluación de las acciones de reforma y modernización administrativa (Gráfica No.1)

Las Unidades de Organización y Métodos, las de Programación y las Comisiones Internas de Administración y Programación constituyen la terna de órganos asesores internos en las dependencias y entidades para las diversas áreas y puestos administrativos que las integran, con base en la legislación vigente y observando las técnicas y métodos aplicables a la base administrativa, aun cuando dichas unidades en la actualidad se estén fusionando, subsisten las bases en los acuerdos que las crean para que continúen desarrollando las funciones originales.

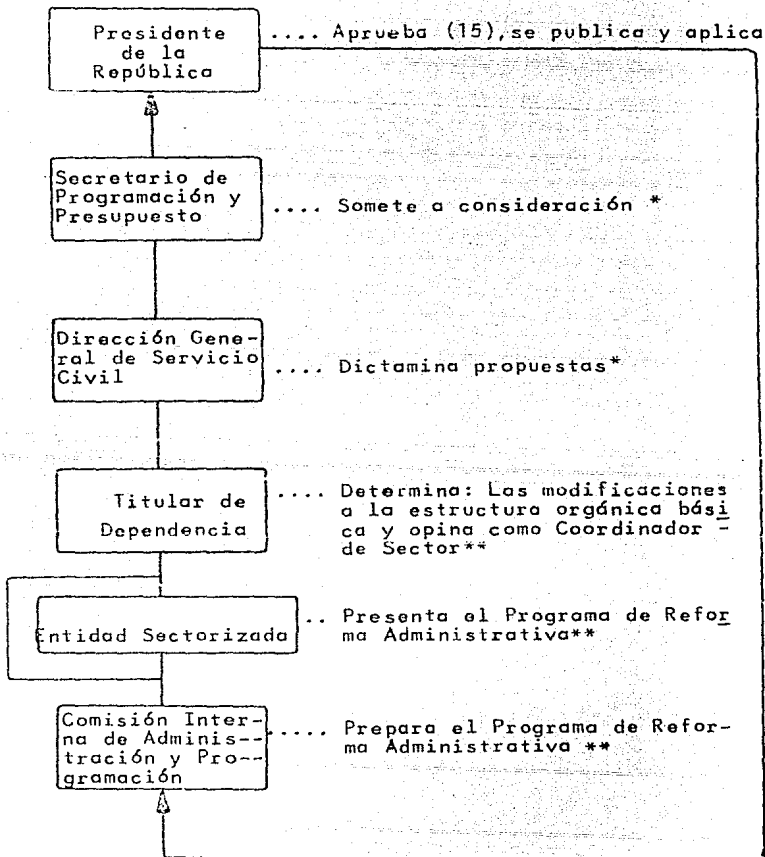
2.3 Base Legal

Hemos visto el método establecido en la norma para aprobar y autorizar las medidas de Reforma Administrativa y las modificaciones a la estructura orgánica básica, que deban reflejarse en los reglamentos interiores de dependencias y entidades; asimismo hemos identificado los órganos que forman la red de enclaves sucesivos que instrumentan el proceso para hacer efectiva la reforma y modernización de la Administración

Método para la Aprobación de las Modificaciones

Administrativas

Gráfica No.1



* (15) ** (16)

Pública Federal.

En este inciso, el marco legal referirá la base que se puede emplear para analizar y proponer el sistema normativo - en dependencias y entidades, sistema que es el que fundamenta el aspecto administrativo y operativo cotidiano en las instituciones (Gráfica No.2)

La norma superior en dependencias y entidades es su Reglamento Interior, del cual se dice que "...es fuente de Derecho Administrativo (y) conforma la actuación de la administración pública " (17) y la Ley Orgánica establece (18) que para entrar en vigor deberá ir firmado por el secretario respectivo (Art.13), a fin de que el Presidente de la República los - expida (Art.18)

Las Atribuciones

Son las disposiciones que se asignan para las unidades - administrativas como competencias exclusivas, por medio de una orden superior.

Los reglamentos interiores contienen y refieren (19):

1. El nombre del titular del Ejecutivo que expide el reglamento y los fundamentos legales que lo facultan para ello,
2. Los principales puestos públicos, áreas y unidades administrativas,
3. Las atribuciones de las unidades administrativas (20). Dichas atribuciones y unidades administrativas son establecidas con base en un orden congruente que les permita desarrollar y cumplir con el despacho de los asuntos que les - confiere la Ley,
4. Las atribuciones de los titulares de las dependencias, incluyendo las no delegables, de los subsecretarios, oficiales mayores, jefes de unidad, contralores, directores generales y delegados especiales.

En las entidades, además de lo anterior, podrán incluirse las atribuciones de los titulares hasta nivel de jefes de departamento, según la responsabilidad que se juzgue en los a

Jerarquía Conceptual de la Normatividad Gráfica No.2

Constitución
Política

Ley Orgánica
de la Adminis-
tración Públi-
ca Federal

Códigos

Convenios

Decretos y
Acuerdos

Reglamentos
Interiores

Normas

Lineamientos

Instructivos

Circulares

De Naturaleza
Jurídica

De Naturaleza
Administrativa

cuerdos internos.

5. Las atribuciones de cada uno de los órganos que se especifiquen para integrar a cada dependencia o entidad,
6. La forma de cómo deben integrarse las comisiones, comités o cualquier otro órgano de consulta y acuerdo, y
7. En capítulo especial también se incluyen las disposiciones que norman la suplencia de los titulares de los principales puestos referidos en el punto No.3 anterior.

Estos apartados por lo general se apegan a lo que recomendó el Comité Técnico Consultivo de Codificación y Análisis de las Normas Jurídicas, como puede verse en el Cuadro No.2.

Políticamente se definen las atribuciones para los principales puestos, desde nivel de Secretario del Despacho hasta Jefe de Departamento, a efecto de precisar las responsabilidades de quienes las ejercerán en las unidades orgánicas, ya que sin este requisito cabría la posibilidad de manejar diversos criterios para la coordinación de las atribuciones orgánicas y facultades entre el personal que integre los órganos y puestos principales.

Las que corresponden a cada unidad orgánica, se establecen técnicamente observando el ámbito jurisdiccional que debe guardar una con otra, sin incurrir en duplicación, traslape, fraccionamiento, indefiniciones, concurrencia o concentración, entendiendo por ello las siguientes definiciones técnicas:

Traslape.- Es la invasión de atribuciones entre dos unidades administrativas, sin delimitar en forma precisa su competencia exclusiva para desarrollarlo,

Duplicación.- Sucede cuando a un órgano se le asigna una atribución propia de otro y al mismo tiempo ambos la desarrollan como acción sustantiva propia,

Indefinición.- Son atribuciones que, estando dentro de un área corresponden por su naturaleza a otra, originando duplicación o traslape, y

Fraccionamiento.- Atribuciones que se encomiendan a varios órganos para su ejecución, rompiendo con ello el proceso unitario que conviene para su desarrollo.

Para no caer en estos vicios es pertinente así que prevga

-31-
 Recomendación 31. Comité
 Para el primer reglamento interior

Cuadro No. 2

ORDEN DE MATERIAS SUGERIDO	EXTENSION RECOMENDADA	COMENTARIOS ADICIONALES
Base Legal	Señalar los artículos en los cuales se basa el Poder Ejecutivo para expedir el Reglamento Interior de las Secretarías y Departamentos de Estado.	Se trataría del Artículo 89, fracción I, Constitucional...
Competencia del Titular (Facultades no Delegables)	Señalar las facultades que corresponden exclusivamente al Titular, por virtud del propio reglamento, agregando finalmente una fracción -- que diga: "Y aquellas que con ese carácter se establezcan por ley o reglamento"	Para efectos de unificar la estructura formal de los reglamentos convendría utilizar números romanos para listar las facultades no delegables.
Distribución de competencias entre las unidades administrativas de la dependencia	Señalar las competencias que el reglamento interior atribuye a las principales unidades administrativas de la dependencia. Se sugiere -- que no se llegue a mas del nivel de dirección o de su equivalente, es decir, de aquellas unidades administrativas que dependen directamente del Secretario, Subsecretario, Secretario General, en su caso y del Oficial Mayor.	Conviene establecer de una manera precisa la competencia de cada unidad, pero sin hacer referencia a la distribución que de ellas habrá de hacerse entre las distintas sub-unidades que la integren (tales como oficinas, departamentos, secciones, mesas, etc.)
Mecánica para la posterior delegación de las facultades que, no estando expresamente reservadas al titular, no se asignan a ninguna unidad por medio del reglamento	Precisar en un artículo que, para la mayor organización del trabajo, el Titular de la dependencia -- sin perder por ella sus facultades originarias -- podrá delegar las facultades no exclusivas en los funcionarios subalternos, explicando para ello los acuerdos relativos, que considere convenientes, mismos que serán publicados en el Diario Oficial de la Federación.	Se recomienda que dichos acuerdos se incluyan en el Manual de Organización de la Dependencia.
Suplencia del Titular	Debe señalarse claramente el orden de suplencia del Titular, explicando que Subsecretarios lo van a suplir en primero y segundo lugar o en su caso, el Oficial Mayor.	No se trata de un caso de delegación de autoridad, pues en la suplencia se actúa con todas las facultades del Titular.

* Cuando por alguna otra disposición (Ley, reglamento, decreto, acuerdo) se atribuye competencia al titular o a una Unidad Administrativa de la Dependencia, se tendrá que consignar en el reglamento interior.

leza frente a estos criterios el aspecto de evaluación en la asignación de las competencias, previendo para cada una la posibilidad de retroalimentarse, sin ser juez y parte en el proceso.

2.4 Base Administrativa

La base administrativa es el fundamento en el cual se apoya el titular del Poder Ejecutivo Federal para desarrollar el programa de su gobierno y es la ley la orden para la acción, - la realidad que hace posible el pensamiento político de gestión gubernamental en nuestro régimen de derecho.

Dejamos asentado en el punto de la Base Legal que el reglamento interior es en dependencias y entidades la norma de carácter y naturaleza superior en el que se asientan las bases de ejecución en forma ordenada de las competencias asignadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Los conceptos técnico-jurídicos manejados en los reglamentos interiores empiezan a formar en el pensamiento abstracciones puras en cuanto no se enfrentan a la realidad, en tanto no se comprueben y desarrollen para dar cumplimiento a un propósito de gobierno, pero en la medida en que se ponen en práctica surge la administración(A-AD: lat. proximidad y Ministrare: lat. servir, gobernar, regir), es decir, el pensamiento se convierte en acción, es aproximarse a servir con calor al País conforme y de acuerdo con los compromisos contraídos en las campañas de elección popular, así como por lo establecido en las atribuciones, competencias, convenios y objetivos institucionales que se han venido generando a través de nuestra historia.

En el manejo de dependencias y entidades, tanto a nivel de jefe como de subalterno, requiere del conocimiento de las técnicas, los métodos y del funcionamiento administrativo que responda con certeza a los planteamientos de la sociedad y, asimismo, se "...necesitan hombres de grandes capacidades, también se necesitan colaboradores fieles y obedientes que, por la modestia de sus dotes o por la índole de la función

que desempeñen, no tengan que desplegar ninguna iniciativa en su trabajo (de naturaleza política, ya que). El trabajo en común es trabajo de coordinación y de colaboración, pero también de subordinación, de disciplina y orden " (22)

La base administrativa para realizar estos cometidos - puede partir, por un lado, de lo que establece la Ley y el reglamento interior y, por el otro, de los métodos y técnicas idóneos empleados, que hayan dado resultados fructíferos en la práctica cotidiana, así como del uso del acervo del conocimiento académico y experiencias de otros países "... no ha de ser descartada la indispensable vinculación entre los conocimientos académicos, las prácticas y las normas. La improvisación y el pragmatismo a ultranza no pueden (ni deben) tener ya cabida en un país con las características y la complejidad del - nuestro " (23)

2.4.1 Las Funciones

Es a partir de la atribución contenida en el reglamento interior de donde se van a derivar funciones generales y, de éstas, otras específicas para los órganos, las generales se establecen desde el órgano superior hasta el órgano de nivel más ínfimo que se mencione en el reglamento interior o en el acuerdo del titular del ramo. De las funciones generales serán formados los manuales de organización general, los cuales pueden ser elaborados por los asesores técnicos del titular de dependencias y entidades, deben expedirse por el titular de la organización y serán publicados en el Diario Oficial de la Federación, conforme lo establece la Ley Orgánica en su Art. 19.

Las funciones específicas son asignadas a los órganos de nivel inferior, a partir de las funciones generales de los órganos y de las facultades de los titulares de los puestos - que sean establecidas en el reglamento interior. De las funciones específicas serán constituidos manuales de organización - específicos que serán aprobados, para que entren en vigor, por el responsable del área y autorizados por sus superiores in-

mediatos, aún de la Comisión Interna de Administración y Programación de la propia institución, si así se juzga.

El funcionamiento de las unidades administrativas está sujeto a procesos sistematizados de actitudes, localización y acción de material, equipo y personal, de tal forma que se deben apegar a lo que recomienda la ciencia y técnica de la administración. A través de manuales administrativos se tendrán medios de apoyo a la gestión de gobierno, ya que en ellos se registra en forma metódica y sistemática la información que se desea y conviene transmitir.

Los manuales administrativos, en función de su análisis y aplicación, podríamos clasificarlos en microadministrativos, que refieren a una institución y, macroadministrativos, que abarcan a todo el sector público, según se ha precisado en el proceso de reforma.

Por su contenido el análisis podrá constituir tantos como las materias que trate y por mencionar algunos tipos usuales de manuales administrativos tendremos los que refieran la organización, normas, objetivos, puestos, historia, presupuestos y programas.

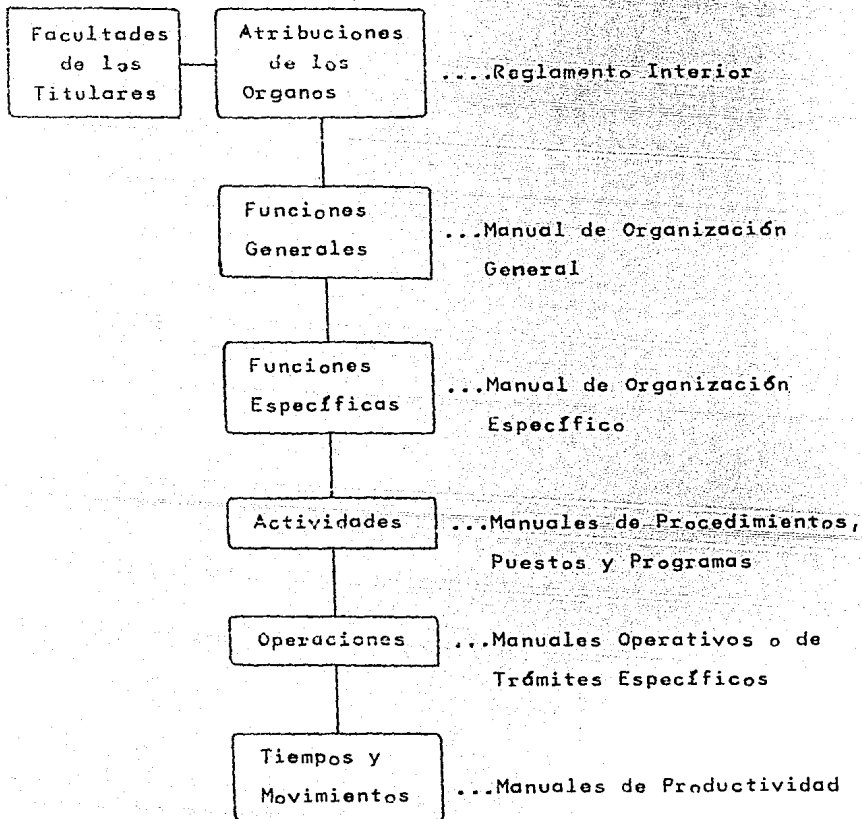
Partiendo de la idea original, en sentido de que la atribución es norma de derecho que emana y se sustenta en disposición superior, como es una ley, código, convenio, decreto, etc., así las funciones son derivadas de las atribuciones del órgano o de las facultades y obligaciones de los titulares de los puestos, por lo cual en el aspecto administrativo se elaboran los manuales de organización, de puestos, etc. (Gráfica No.3)

El elaborar o constituir funciones es relativamente fácil si las derivamos de las atribuciones, pero lo difícil radica en su agrupación para formar unidades orgánicas que sean consecuentes con lo que pretende la atribución y con lo que exige la realidad donde deberá operar el órgano o puesto. Es aquí donde el analista administrativo tomará en cuenta el proceso administrativo, corrientes políticas, experiencia administrativa practicada y antecedentes de lo que se pretenda solucio-

Nivel conceptual y de documentos

Administrativos

Gráfica No. 3



nar, a fin de sujetar en lo posible la función y actividades a las normas establecidas.

Como factores que ayudan a constituir funciones congruentes con la realidad en que se pretende actuar y con la naturaleza del órgano, conviene tener presente que " la función --- siempre se asigna al órgano, para que las actividades que la componen sean ejecutadas por las personas que integran el órgano, en forma de labores individuales, aplicando el principio de división del trabajo " (24) y los o el objetivo por el cual se ha creado la unidad, en forma general y, en forma específica, a través del análisis de cada función, mismas que - deberán ser visualizadas tomando en cuenta las posibilidades de empleo de recursos propios, así como de tiempo, espacio y el tipo de demanda planteada.

Los objetivos pueden clasificarse por:

- El ámbito de aplicación en:
 - . Generales.-Involucran a toda una institución u órgano, y
 - . Particulares.-Involucran a determinada unidad administrativa.
- Los participantes en:
 - . Individuales.-Refieren a las personas físicas, y
 - . Colectivos.-Los que refieren a grupos humanos.
- El tiempo en:
 - . Corto plazo (hasta un año)
 - . Mediano plazo (de uno a cinco años)
 - . Largo plazo (de cinco a diez años)

Dentro del proceso administrativo, que también es en sí - un método para el posible análisis, encontramos al elemento o fase de la Organización, la cual se relaciona frontalmente con las funciones que tratamos.

La organización es acción y efecto de organizar o bien refiere el orden, la disposición de actividades jerarquizadas y "...expresado formalmente organizar es la distribución entre - los empleados de la totalidad del trabajo por hacer, establecer la autoridad y responsabilidad relativas a cada individuo que - se ponga al frente de cada componente del trabajo, y proporcione el ambiente de trabajo adecuado " (25)

La impersonalidad del órgano hace necesario investirlo de elementos que le atribuyen caracteres propios de una unidad y que pueden ser:

- Sus objetivos,
- Las normas,
- Las atribuciones,
- Las funciones,
- Los recursos: humanos, materiales y financieros,
- Los programas y presupuestos, y
- El espacio físico o ámbito de acción.

De lo anterior podemos derivar que el órgano es una unidad administrativa de carácter impersonal al cual se le atribuye el ejercicio de algunas funciones, se le asignan recursos y determinado ámbito para sus acciones o funcionamiento, que deberá corresponder a un propósito.

2.4.2 Las Actividades

En un nivel inferior a las funciones encontramos las actividades, en cuya identificación nos permitirá urgir para encontrar el tipo de análisis a efectuar y el tipo de documento administrativo que se puede generar.

En este nivel de acción administrativa el campo es tan vasto que ha dado lugar a controles severos por parte de los ejecutivos ya que, por una parte, se presta a que cada empleado actúe según su parecer que no precisamente podría corresponder a la función y aún al interés del régimen y, por la otra, la actividad puede precisarse en actos muy concretos hasta cuantificarlos y medirlos en el tiempo, espacio y costos y una tercera posibilidad, es que a las actividades podemos relacionarlas en forma secuencial, para conocer los procesos -- que se siguen, a fin de dar cumplimiento al trabajo encomendado de manera más exacta, a un nivel más directo que el de la función.

En este nivel de análisis administrativo podemos formular los manuales administrativos de procedimientos, de accio-

nes programáticas, de puestos, de políticas, de operaciones, etc.

Considero que dentro de la información que puede servir para clarificar las actividades, tiene sin duda mucha importancia el estudio, investigación y análisis de los procedimientos, por lo cual los trataré con prioridad en el siguiente Capítulo, independientemente de la responsabilidad de cada titular de un puesto o bien de los programas en vigor, son establecidos para cumplir con determinada labor y siempre se darán, o de otra manera no habría trabajo que hacer, excepto hacer como que se hace, sin hacer en realidad lo que se tiene en comendado en forma ordenada y secuencial.

2.4.3 Las Operaciones

Las operaciones son acciones que se realizan a través de movimientos sincronizados para dar cumplimiento a tareas específicas, trámites secundarios de procedimientos, determinada fase de un proceso, o bien, desarrollar alguna actividad de un puesto, programa o función.

Por medio de las operaciones podemos medir cada uno de los actos de los titulares de los puestos, aún cuando no sean muy mecanizados y repetitivos en el tiempo y espacio en el sector público, la tendencia natural ha sido medir el trabajo, la eficiencia del servidor público y sobre todo en los últimos años, ya que "...la maquinización (ha traído en) paralelo el estudio de los tiempos y movimientos del trabajador, con vistas a reducirlos en lo posible" (26), sobre todo en el sector público paraestatal, donde la eficiencia es el principal elemento que se ha considerado para impulsar el desarrollo nacional.

Las unidades de medición pueden ser registradas en un cuadro de distribución de trabajo, donde se anoten a cada una de las operaciones ejecutadas por persona, como son:

- Hojas escritas, golpes de teclas, etc.,
- Formas llenadas,
- Hojas usadas en duplicado,
- Tarjetas archivadas,
- Registros efectuados, etc.

Lo importante es seleccionar la función, descender a las actividades que la integran y elegir dentro de éstas a la que nos interese, a fin de identificar las operaciones relevantes, eligiendo periodos de 10 a 15 días y estableciendo comparaciones posteriores de las mismas operaciones y periodos de tiempo que permitan determinar las variaciones y precisar estándares que faciliten la medición por cada actividad en conjunto.

Las operaciones pueden formar fracciones de procedimientos al describir, en determinados trámites, las acciones que se ejecutan, formando así los manuales operativos de un trámite, que son expresiones muy sintetizadas y exactas de las actividades de los titulares de los puestos y que se dividen en forma ordenada en las diferentes operaciones.

Para concluir el tema de las operaciones sólo falta mencionar que a cada una de ellas las integran los movimientos, como últimos elementos que conforman una acción, identificando un espacio y tiempo para ejecutarlos y teniendo de punto de referencia al cuerpo del empleado que efectúa los movimientos.

En este tipo de análisis, en que se miden los tiempos y movimientos del empleado, puede ser usado un cronómetro y se deberán tomar en cuenta espacio y ambiente psico-físico en que se desarrollan las labores, que permita incluir los factores sobresalientes en que se presta el servicio o produzcan los bienes, a fin de calcular con exactitud la eficiencia y - productividad, o bien, simplificar los trámites y procedimientos administrativos.

En el Sector Público Federal es normal encontrar la falta de aplicación efficientista de la medición al trabajo, por juzgarse, quizá, que a la iniciativa privada corresponde su aplicación, sin embargo, dada la naturaleza mixta de la economía en nuestro régimen de derecho, así como a la creciente participación estatal en la generación de bienes y prestación de servicios para la comunidad, aunado a la pulcritud en que se ha empeñado el Estado en dotarlos, hace necesario supervisar al per-

sonal, a través de técnicas idóneas de medición de los movimientos y tiempos que se emplean para su ejecución.

La investigación administrativa por parte del analista encargado de dar solución a los problemas surgidos en la praxis de su trabajo o de alguna unidad administrativa que presente - deficiencias en su funcionamiento, requiere del empleo de métodos idóneos para formular los planes de trabajo, así como de técnicas que le permitan desarrollarlos, por lo cual pasará a proponer un método y algunas técnicas que se ajusten al quehacer administrativo, partiendo de ciertas bases teóricas y prácticas.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

1. Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, Directorio del Gobierno Federal 1949, México, Dirección Técnica de Organización, p. LXII
2. Secretaría de Programación y Presupuesto, Reglamento Interior, Diario Oficial de la Federación del 29 de julio de 1985, Artículo 17, Fracción IX
3. Secretaría de la Contraloría general de la Federación, Op. Cit., Artículo Séptimo, Párrafo Primero
4. Secretaría de Programación y Presupuesto, Decreto de Reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1982, Artículo 32
5. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal, Diario Oficial de la Federación del 19 de abril de 1983, Artículo 1º, Fracción IV, Inciso f
6. Secretaría de Programación y Presupuesto, Op. Cit., Artículo 32
7. Secretaría de Programación y Presupuesto, Reglamento... Op. Cit., Artículo 17, Fracción IX
8. Secretaría de la Presidencia, Acuerdo por medio del cual se da a conocer que corresponde a la Secretaría de la Presidencia llevar a cabo visitas periódicas de evaluación en materia de reforma administrativa, así como elaborar los diagnósticos necesarios, relacionándose para ello con las Comisiones Internas de Administración y con las Unidades de Organización y Métodos, Diario Oficial de la Federación del 16 de abril de 1974, Acuerdo Primero
9. Secretaría de Programación y Presupuesto, Acuerdo por el que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal adecuarán sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme al proceso permanente, programado y participativo de reforma administrativa, Diario Oficial de la Fed

- ración del 24 de abril de 1979, Acuerdo DECIMOSFGUNDO y -
DECIMOTERCERO
10. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Acuerdo que dispone las acciones concretas... Op. Cit., -- Considerando Ultimo, Artículo Segundo, Tercero y Séptimo
 11. Secretaría de la Presidencia, Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del sector público federal, Diario Oficial de la Federación del 28 de enero de 1971, Acuerdo Primero
 12. Secretaría de la Presidencia, Acuerdo para el establecimiento de Unidades de Programación... Op. Cit., Acuerdo - Primero
 13. Secretaría de la Presidencia, Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción... Op. Cit., Acuerdo - PRIMERO
 14. Secretaría de la Presidencia, Acuerdo por el que se dispone que los titulares de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado deben procurar dar la atención que requiere el Programa de Reforma Administrativa de su dependencia, Diario Oficial de la Federación del 5 de abril de 1973, Acuerdo PRIMERO
 15. Secretaría de Programación y Presupuesto, Reglamento... I bidem, ARTICULO 5º, Fracción VII
 16. Secretaría de Programación y Presupuesto, Acuerdo por el que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal adecuarán sus planes... Op. Cit., Acuerdo - CUARTO, QUINTO, SEXTO y DECIMOPRIMERO
 17. Olivera Toro, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, México, Editorial Talleres Gráficos Cervantina, S.A., 1963, p. 93
 18. Secretaría de Gobernación, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976, Artículo 18
 19. Secretaría de Programación y Presupuesto, Reglamento...Op. Cit.

20. Secretaría de Gobernación, Ley Orgánica... Op. Cit., Artículo 18
21. Secretaría de la Presidencia, Sistema de Recursos Materiales en el Sector Público Federal, Evolución Jurídico Institucional 1917-1972, Boletín de Estudios Administrativos No. 3, p.44
22. Mallar y Cutó, José, Organización Científica del Trabajo, México, Editora Nacional, Edinal, S. de R.L., 1963, p.80
23. Secretaría de Programación y Presupuesto, Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal, La Modernización de la Administración Pública Mexicana, S/f, p.1
24. Duhalit Krauss, Miguel, Técnicas de Comunicación Administrativa (Manual para Jefes o Supervisores), México, Editora Dirección General de Publicaciones, UNAM, 1974, p.24
25. Terry Ph. D., Goerge R., Administración y Control de Oficinas. El Manejo Administrativo de la Información, México, Cfa. Editorial Continental, S.A., 1980, p.410
26. Mallar y Cutó, Op. Cit., p.105

C A P I T U L O III

3 EL METODO Y LA TECNICA DEL PLAN DE TRABAJO

3.1 Investigación Preliminar

El analista técnico de las Unidades de Organización y Métodos del Sector Público deberá estar consciente de su situación en la estructura organizativa ya que, "...las oficinas - de O. y M. deben actuar convenciendo y no dando instrucciones: -...El resultado del trabajo de O. y M. es un consejo. - Cualquier intento de dar a las propuestas de O. y M. fuerza ejecutiva originaría conflictos indeseables de autoridad. -...Dado el carácter asesor y la necesidad de convencer que - tienen las unidades de O. y M.-tal y como se acaba de dejar dicho- parece claro que será difícil que se acepte su consejo cuando no se ha solicitado previamente" (1)

Por el avance en la técnica de análisis administrativo, - actualmente existen diversos conceptos para definir las características y naturaleza que contenga el análisis, que básicamente referirá la relación entre el gobierno y gobernados, el alcance del análisis respecto del tiempo, de las instituciones, interno y externo, y aún de los mismos procesos y de las estructuras que se analicen, porque "la investigación es un proceso - que se inicia con el planteamiento de un problema que requiere solución... (y) es necesario estar conscientes de que no todos -- los problemas pueden ser analizados debido a las limitaciones de la teoría, a la imposibilidad de establecer un método por conocer de las técnicas e instrumentos idóneos para llevar a cabo una investigación" (2). Conforme a lo anterior veamos algunos criterios de aplicación para el análisis de la administración pública; así tenemos que según el propósito y alcance se ha estimado como sigue:

- El mejoramiento de la administración consiste en eficientar los métodos y procedimientos de trabajo y los sistemas de información, pero sin cambiar los objetivos y aún las estructuras y procesos básicos internos de las instituciones,
- El cambio administrativo se ha definido como la adecuación de los sistemas administrativos y de operación, conforme a un proceso agregativo motivado por las demandas planteadas por la comunidad, originando duplicación funcional y macrocefalia administrativa,
- La reforma administrativa ha sido concebida como una serie de acciones programadas para incrementar la eficiencia y eficacia en la generación y prestación de servicios y producción de bienes, adecuando los recursos humanos, materiales y financieros y viendo la solución de los problemas desde dentro de las instituciones,
- La revolución administrativa conlleva cambios violentos tendentes a suplantarlo existente por otra estructura administrativa nueva, y
- La modernización administrativa, aún cuando está en proceso de conceptualización e instrumentación administrativa e iniciada en el presente sexenio, tal parece que se encamina a proyectar la estructura de la Administración Pública Federal para resolver los requerimientos sociales conforme se plasman en el Plan Nacional de Desarrollo, formulado en base a las consultas populares, así como en las prevenciones de la legislación y los objetivos institucionales.

Bajo estos conceptos podemos identificar el carácter -- administrativo de nuestra investigación y análisis técnico y -- aunque todo trabajo implica una investigación, urgir en los planes y programas institucionales, en las fuentes documentales y de entrevistas con empleados y funcionarios que nos interese -- para la solución del problema, debemos tener presente que, cuando se "...inicia una investigación (así) como la evaluación de los resultados, que la corona, pueden estar sujetas a presiones extracientíficas, por ejemplo comerciales, o políticas, o ideológicas " (3)

En una organización formal es natural que el inicio de un trabajo de investigación, análisis, dictamen técnico de propuestas, etc., se inicie a través de una orden del más alto nivel para el jefe del área técnica de análisis administrativo, -- ya que, si el analista asume su responsabilidad sin tener una -- autorización que ampare su investigación, trastocará la organización, pues la responsabilidad de que se efectúen los estudios de modernizar la estructura administrativa, es propia y directa de los titulares de las unidades administrativas, desde el más ínfimo hasta el más alto nivel jerárquico, por eso es común en el sector público que cuando aborda el técnico en análisis, en forma empírica, al funcionario de línea preguntando el cómo se encuentra la unidad administrativa a su cargo, las contestaciones pueden ser:

- Muy bien, como dando a entender que es su asunto,
- Ahí pasándola, con tono de cierta indiferencia fingida,
- Con mucho trabajo, despidiéndose casi en carrera, y
- Normal, dando a entender quizá que es rutinario o muy especializado, etc.

La apreciación empírica y circunstancial que se hace de la situación administrativa es ligera y sin bases teóricas - en profundidad, por lo que el analista debe tener sus puntos de referencia para detectar e iniciar una investigación preliminar que le ponga sobre el camino de visualizar correctamente un problema, definirlo y sentar las bases de un posible abordamiento. Para el inicio de la investigación las fuentes de detección de problemas son:

- A través de las reuniones en las Comisiones Internas de Administración y Programación,
- Las órdenes superiores para el análisis de determinada situación administrativa de alguna área de línea que interese promover, eficientar, modificar y aún desaparecer,
- Los ejecutivos de línea-aunque rara vez-soliciten la intervención del órgano encargado de promover la racionalización administrativa, y
- En la observación directa, el analista se puede basar para sugerir-aunque sea indirectamente-dada la naturaleza asero ra de las Unidades de Organización y Métodos dentro de la estructura organizativa de las instituciones.

Tratándose de analistas y jefes de línea que pretendan realizar análisis técnicos en sus áreas, parece que no existieron obstáculos en abordar a su propio personal, excepto - cuando no se maneje con el debido respeto a la moral de servidor público y con el equilibrio entre autoridad y responsabilidad compartida, en el ejercicio de las funciones respectivas.

Una vez que el técnico en análisis efectúa la investigación preliminar, deberá estar en condiciones para describir la situación real que motivó su intervención, sintetizando en

factores relevantes los elementos que forman el problema y -- que permitan plantearlo correctamente.

Descripción de la Situación

El describir consiste en configurar un hecho, objeto o relaciones, en sus atributos o componentes esenciales y, la situación, refiere la posición, el sitio o lugar en que se desarrolla lo que se pretende describir y configurar. Describir una situación administrativa implica un compromiso con la realidad en que se actúa, que tiene relación con nuestra cultura, los intereses propios y de los involucrados en la unidad objeto de estudio y de acuerdo con las políticas de gobierno, involucra la opinión e intereses de la comunidad, sus condiciones económicas y políticas.

El describir una realidad de determinada situación requiere de capacidad analítica y de síntesis, de explicar en forma narrativa y clara, pero sin apartarse de un enfoque y método previsto que sea la base de la investigación, análisis e integración de la información y, sobre todo, que permita definir con claridad el problema que se pretende exponer y resolver.

Aun cuando sea redundante decirlo, el configurar un hecho u objeto requiere del conocimiento teórico y práctico de la situación a investigar, de los hechos u objetos a describir, porque la falta de formación profesional del personal técnico con este tipo de función dentro de las estructuras administrativas en las instituciones públicas traerá como consecuencia desviaciones en la definición de los problemas .

Definición del Problema

La palabra " problema procede del prefijo griego pro-, que significa 'hacia adelante' y del griego ballo, que quiere decir 'lanzar'. Originalmente, problema significaba 'lo - que uno tiene ante sí', pero en la actualidad es una cuestión que se trató de aclarar" (4)

Definir el problema conlleva buscar los factores que dificultan la marcha normal o deseable de las dependencias, pudiendo constituir los siguientes pasos para llegar a una definición:

- Desarrollar una investigación inicial en que se recopilen - los datos necesarios para iniciar el examen de la situación.

- " 1.1 Reconocimiento de los hechos: examen del grupo de hechos, clasificación preliminar y selección de los que probablemente sean relevantes en algún respecto.

1.2 Descubrimiento del problema: hallazgo de la laguna o de la incoherencia en el cuerpo del saber" (5)

La aclaración del problema surge, en consecuencia, cuando dentro del conocimiento que tienen los responsables de la dirección o titularidad de las unidades administrativas, adoptan actitudes interrogativas, tomando los elementos anteriormente expuestos para encontrar la causa que permita llegar a la "1.3 Formulación del problema: planteo de una pregunta que tiene -- probabilidad de ser la correcta ; esto es , reducción --

del problema a un núcleo significativo, con ayuda del conocimiento disponible" (6), que constituirá la causa fundamental del trabajo a desarrollar.

Determinación del Objetivo

Una vez definido el problema, el siguiente paso es determinar el objetivo que se pretende lograr con la solución del problema, con base en las características que presenta éste, aunque es común que lo anterior se invierta, es decir, que podrá determinarse un objetivo y después se busque su posible solución, lo cual es conflictivo y difícil, ya que las causas se anteponen a los efectos, por lo cual se ha recomendado que, " una vez que se han detectado las principales fallas a resolver, es necesario determinar con claridad el objetivo del estudio, para evitar malentendidos que obstaculicen o dispersen el trabajo posterior " (7)

Se pueden incluso establecer metas sucesivas para lograr el objetivo, a fin de evitar posibles desviaciones o confusiones que retarden y aún impidan el desarrollo del trabajo, aunque siempre se tendrá presente que "... la investigación termina donde se inicia pero a un nivel superior, respondiendo, coherentemente, a las interrogantes planteadas al inicio de la investigación " (8) que la motivó.

Una vez concluida la investigación preliminar será posible adentrarse en el conocimiento sistematizado de lo que pretendamos dar solución, porque se cuenta con los elementos necesarios para efectuar el diagnóstico administrativo, que fundamentalmente las etapas o pasos sucesivos de lo que será el trabajo.

3.2 Diagnóstico Administrativo

El diagnóstico, en términos de su origen, deriva del -- "...vocablo griego diagnostikos, que a su vez se compone de la preposición diá, a través de, y gnósis, conocer, con lo - cual viene a significar a través de lo que se conoce. En un sentido más amplio se interpreta como el conocimiento de -- los signos de las enfermedades, a fin de establecer su clasificación y la identificación de sus posibles causas" (9), ésto en el campo de la atención médica, pero en materia de - análisis administrativo, la palabra diagnóstico refiere el - conjunto de elementos resultantes de una investigación que nos permiten conocer los alcances y limitaciones para resolver un problema administrativo en las dependencias y entidades.

La diagnosis administrativa alude a caracteres que son propios a la naturaleza de una unidad administrativa y que servirán, como factores de los elementos analizados, para fundamentar el diagnóstico que se formule, por lo cual se identifica dentro de este concepto, ya que, por un lado, los elementos de análisis y sus caracteres forman el cuadro para el análisis del problema y, por el otro, significa que " la detección de problemas y la formulación de recomendaciones en las estructuras organizativas y funcionales, así como en los sistemas y procedimientos básicos de trabajo, constituyen la esencia del diagnóstico administrativo " (10)

En el diagnóstico deberá sustentarse una serie de supuestos que formen el cuerpo teórico de conocimientos, adquiridos en la investigación previa y la postulación de enunciados que de ella se deriven para formar la hipótesis - de trabajo a desarrollar.

A partir de la definición del problema y del consecuente objetivo del estudio, tendremos el estudio de la materia que nos ocupe, identificando en ésta las bases para constituir el marco teórico referente a la solución y tomando en cuenta que " los resultados de la investigación pura son éticamente neutros, como lo demuestra el hecho de que pueden ser utilizados para bien o para mal: sea. Pero ello no implica que el proceso mismo de la investigación sea éticamente neutro: no lo es, puesto que tanto la selección de los problemas, que inicia una investigación, como la evaluación de los resultados, que la corona, pueden estar sujetos a presiones..." (11), por lo que debemos estar conscientes en la toma de posturas individuales para describir el marco teórico.

El método para configurar un diagnóstico administrativo con enfoque estructural y funcional en las instituciones públicas puede incluir los siguientes elementos:

- Las Normas, que comprenden a los reglamentos interiores, políticas, instructivos, acuerdos internos, circulares, oficios, memoranda, así como los siguientes caracteres propios a su naturaleza:

- . La delimitación de áreas con sus respectivas competencias establecidas en el reglamento interior,
- . Verificación de normas que fundamenten la existencia de cada unidad administrativa,
- . La congruencia entre las atribuciones y funciones de cada órgano y puesto que registra el reglamento interior,
- . Delegación de facultades y desconcentración de funciones,
- . Disposición institucional de sectores y sub-sectores,
- . Descentralización de facultades y/o funciones, y

. " Ausencia de normas y políticas institucionales que rijan y den congruencia a la operación de la organización pública - y que permitan su desarrollo institucional" (12)

- La Estructura de Organización, en la cual se encuentran los organogramas, codificación jerárquica de órganos y puestos, - relaciones de coordinación funcional y áreas administrativas que integran a las instituciones (de regulación, sustantivas y de apoyo)

El analista podrá efectuar la siguiente determinación:

- . Si tiene organograma estructural actualizado,
- . Verificación en el organograma de los niveles jerárquicos, las líneas de comunicación, coordinación y de dependencia entre cada órgano,
- . Señalamiento de los órganos que a juicio del jefe pueden fusionarse, dividirse, subir o bajar de nivel jerárquico, pasar a otra área, desaparecer y fortalecer,
- . Identificación de órganos que deban ser sujetos de estudio para desconcentrarlos, descentralizarlos y crear las relaciones funcionales,
- . La visión de la institución en su conjunto para identificar:
 - .. Niveles jerárquicos,
 - .. Tramos de control,
 - .. Areas de regulación, operativas y de apoyo, delegaciones administrativas y de facultades,
 - .. Areas de apoyo técnico,

- .. Organos de enlace interinstitucional de tipo operativo,
- .. Normatividad y fiscalización externa,
- .. Relación sectorial,
- .. " Determinar si es correcta la agrupación de los órganos en cada subsistema.

Verificar si se ha establecido el número adecuado - de órganos para responder a las necesidades...

Verificar si está definida la jerarquía para cada - órgano en virtud de la función asignada...

Verificar si se cuenta con los mecanismos capaces de detectar oportunamente las desviaciones tanto operativas como de los niveles de toma de decisiones (y de apoyo administrativo), para actuar sobre los problemas que se presenten" (13)

- .. Las relaciones de las dependencias y entidades con - los niveles de gobierno estatal y municipal, y
- .. Las relaciones del Poder Ejecutivo con los demás poderes federales y locales.

- La estructura no se puede concebir sin las funciones porque, en sí, éstas conforman a aquella en un propósito - que, mientras se consigue, guardan un equilibrio y consistencia y por tal motivo las funciones constituyen la naturaleza o substancia vital en el esqueleto o estructura administrativa, fría y rígida en el equilibrio y propósito de que se cumplan dichas funciones, por lo cual su diagnóstico podrá comprender:

- . Objetivo del órgano,
- . Congruencia entre las funciones y las atribuciones y facultades establecidas en el reglamento interior

- o otra disposición,
- . Verificación de la congruencia interna entre las funciones de las unidades administrativas,
- . "...Si están convenientemente definidas las funciones en los diferentes niveles de apoyo, operativos y de regulación y control.
-Si las funciones asignadas a los diferentes órganos son claras y precisas.
-Si están convenientemente distribuidas las funciones tanto en los diferentes órganos como en los niveles de apoyo, operativos y de regulación y control.
-Si los tramos de control son los adecuados para cada tipo de función (en cada área administrativa)
- . Duplicidades y deficiencias funcionales en la estructura orgánica..." (14)
- . Relación de cada una de las funciones orgánicas y los programas vigentes,
- . Correlación entre las funciones y los presupuestos programados, y
- . Compatibilidad entre las funciones y el Plan Nacional de Desarrollo.
- En un nivel inferior a las funciones encontraremos a -- las actividades y operaciones administrativas, en cuyo ---

diagnóstico podrá tomarse en cuenta:

Las Actividades

. Determinar si las actividades desarrolladas en cada unidad administrativa corresponden a las funciones asignadas,

. Definir la relación entre las actividades y los programas y presupuestos, y

. Los controles administrativos para el desarrollo de las actividades.

Las Operaciones

Para medir cada uno de los actos y calcular las cargas de trabajo, se pueden registrar en formatos, que incluyan:

. Area donde se efectúa el estudio,
. Nombre del puesto, adscripción y nombre del titular,
. Nombre de cada una de las operaciones del titular de un determinado puesto que integre a un órgano o función o - ámbos,

. Medición de cada uno de los actos u operaciones en tiempo empleado,

. Medir cada uno de los periodos o tiempos " muertos " en cada actividad definida y en estudio, y

. Sumar el tiempo efectivo para cada operación dentro de una actividad; obtener tiempo medio, para estandarizar y efectuar los cálculos de tiempo real o efectivo empleado en el trabajo.

Siendo las operaciones los actos que definen los movimientos efectuados, se deberán tener registros que permitan el desarrollo de las actividades en forma clara, eficiente y sin vicios de duplicación, por lo que el diagnóstico administrativo se orientará a revisar los instrumentos, métodos y técnicas de trabajo en sumo detalle, pero teniendo presente a la institución en conjunto.

Descripción del Marco Teórico

Siendo la teoría el " Conjunto de conocimientos que dan la explicación completa de un cierto orden de hechos...(o) Conjunto sistematizado de opiniones, de ideas..." (15), en el análisis administrativo que nos ocupa, la teoría viene a ser un enlace dentro del proceso de planificación de este tipo de trabajos, entre el objetivo de la investigación y la hipótesis -- del trabajo, al sostener principios básicos para la posterior investigación "... porque los conocimientos teóricos son aquellos que exponen, no lo que debe ser, sino lo que es y, por -- consiguiente, no tienen por objeto el hacer sino el ser, el existir" (16) que fundamenta a las posibilidades, principios y unidad de la hipótesis de trabajo y, es "... la explicación -- teórica de los elementos captados empíricamente, la que nos ayudará a diferenciar entre fenómenos y hechos, dará pleno significado a los aspectos de la realidad al ser analizados críticamente" (17)

El conocimiento de las etapas que conforman la investigación preliminar nos permitirá determinar afirmando enunciados que son posibles de llevar a cabo, revistiendolos con el enfoque que seguirá la investigación y con los conocimientos que se tengan mejor dominados sobre el tema, ya que " se pretende con esto dar a entender que a través del manejo de los -

elementos teóricos y conceptuales disponibles el investigador pueda determinar, mediante un proceso discriminatorio, las variables independientes que teóricamente resulten más relevantes para formular la hipótesis. En caso de que ya tenga una idea de cuál o cuáles son las variables independientes, el marco teórico y conceptual le permitirá precisar la forma cómo se relaciona con la variable dependiente " (18)

Planteamiento de la Hipótesis de Trabajo

La palabra " hipótesis procede del prefijo griego hipo-- que significa 'debajo', y del griego thesis (colocación). Hi pótesis es la suposición de una cosa para sacar de ella una -- consecuencia" (19) y puede derivar de una afirmación teórica - para que sea desarrollada por medio de su desglose de varia--- bles e indicadores.

La estructuración sistematizada de supuestos generados en el marco teórico del problema en cuestión, y objeto de estudio, será el punto de partida para la formulación de la hipótesis - de trabajo, porque "... hay ocasiones en que . frente a un hecho inusitado, no se dispone de una explicación satisfactoria, pues el cuerpo teórico de conocimientos en que incide no pro-- porciona los elementos necesarios para comprenderlo. En tales circunstancias se tiene que recurrir a otro tipo de aclaraciones basadas en conjeturas o supuestos; éstas, aunadas a conoci mientos previos (Investigación Preliminar) ya demostrados, - se conocen como hipótesis..." (20)

La hipótesis se puede plantear también como una negación a lo que, como contraparte, se afirma en el marco teórico de - conocimientos," Así pues, de la relación problema-teoría surge

la hipótesis-supuesto teóricamente a ser verificado" (21) -- que, sin embargo, "...mediante las cuales no podemos llegar en nuestro conocimiento a una certeza apodíctica, sino que en todo caso, únicamente alcanzamos un grado mayor o menor de probabilidad (porque). Hipótesis es una creencia del - juicio tacante a la verdad de un principio, desde el punto de vista de los suficiente de sus consecuencias, o más concreto (la hipótesis es):la creencia de una suposición como principio" (22), suposición que es la base para urgir en la identificación de las variables e indicadores a desarrollar en el trabajo.

Identificación de Variables

De conformidad con los puntos tomados en cuenta en la - formulación de la hipótesis de trabajo, para efectuar la investigación se deberán identificar las variables que influ-- yan o puedan ser tomadas en cuenta para desarrollar la hipótesis de trabajo.

Estas variables se clasifican, según la relación entre e llas (23), en:

- Causales: dependiente o variable efecto e independien-- tes o variables causa,

- Contradictorias: tesis, antítesis y síntesis, y

- Concomitantes: situación, condición y resultado.

La identificación de las variables de la hipótesis será en función del " marco teórico de que partimos en la investigación para precisarlas en su conceptualización. En este - sentido hacemos explícito el contenido conceptual de ca-

da variable, de acuerdo con el enfoque teórico seleccionado, de tal manera que cada variable a ser medida, quede perfectamente determinada y definida" (24), ya que, como sostiene el mismo autor, "La definición conceptual será el punto de referencia para la definición operacional, la determinará y fijará los criterios de coherencia interna a que se sujetarán los indicadores" (25)

Indicadores de las Variables

Los indicadores de las variables constituyen la parte conceptual mínima en que se puede expresar la hipótesis de trabajo, mismos que definen las operaciones que se deberán realizar para dar la pauta a seguir en cada variable.

En este nivel de estudio nos daremos cuenta del tipo de análisis administrativo que es el indicado, como expresión de base y concreta a desarrollar como actividades, con la seguridad de ser las indicadas, una vez cubiertos los pasos de la investigación preliminar.

A partir de la hipótesis se podrá formular el programa de trabajo, en el cual cada variable será la pauta para establecer los diversos elementos de trabajo, identificados éstos en los indicadores surgidos de cada variable.

3.3 El Programa de Actividades

La Recopilación de Información

La información a recopilar debe ser completa, correcta y oportuna, sin perder de vista lo que determinen las variables de la hipótesis y perseguir los siguientes propósitos:

- Contar con acervo completo de datos del caso,
- Suministrar datos confiables, oportunos y suficientes a quienes puedan emitir opinión que ayude al desarrollo del estudio, e
- Integrar y archivar la información para trabajos similares en el futuro y así evitar duplicación de esfuerzos y recursos en trabajos posteriores.

El método de recopilación de información lo constituyen las siguientes técnicas:

- a) Investigación Documental, e
- b) Investigación de Campo, que puede dividirse en:
 - . Entrevista individual y colectiva,
 - . Cuestionario, y
 - . Observación directa.

Estas técnicas no serán tratadas en este trabajo dada la abundante información que existe al respecto, sin embargo referiré en términos generales cada tipo de investigación para dar entrada, en preámbulo, a la técnica de entrevista individual, ya que es el más vivo exponente para captar información.

a) Investigación Documental

El analista investigador deberá reunir todo tipo de documentos relacionados con el tema sujeto de análisis, como son: instructivos, circulares, oficios, manuales administrativos y técnicos, reglamento interior, decretos y acuerdos, convenios, códigos y leyes, etc. Esta recolección podrá realizarse en forma personal o a través de oficios de solicitud dirigidos a los jefes involucrados o que tengan dicha información.

El recopilador de información deberá conocer:

- Los niveles de autoridad, para conducirse a través de los canales adecuados,
- A los jefes de línea en la institución, que realizan los trabajos en forma directa, para no tratar con otros niveles subalternos en forma indirecta, y
- Las fuentes de donde se podrán obtener los documentos en calidad, oportunidad, facilidades de extracción, fotocopiado y actualizados o recientes.

b) Investigación de Campo

Siendo la entrevista en general "... un medio de comunicación ' cara a cara ' y generalmente de persona a persona" (26), el analista administrativo deberá prever:

- La selección de la información a recopilar,
- Convenir con el entrevistado la hora, lugar y tema a desarrollar en la entrevista,
- " a) Defina el propósito de la entrevista;
b) Planee cuidadosamente su desarrollo;
c) Prepare su guía o cuestionario;
d) Establezca un buen contacto interpersonal;
e) Controle la entrevista, evite desviaciones;
f) Cubra todos los aspectos, no olvide datos importantes;
g) Mantenga el interés y aliente respuestas sinceras;
h) Interprete las reacciones psicológicas;
i) Anote los datos importantes;
j) Analícelos, interpretando las contradicciones, si las hay;
k) Evalúelos, despojándose de prejuicios de afinidad o -

antipatía

- e) Establezca conclusiones objetivas.
- m) Haga recomendaciones " (27)

Como se trata de una entrevista dirigida en que el entrevistador efectúa las preguntas conforme a un plan de trabajo institucional, se deberá tener presente:

- "...Mostrar cortesía, interés por la entrevista y el entrevistado, escuchar con atención, mantener dominio de sí mismo, discreción y tacto " (28)
- Procurar crear confianza entre entrevistado y entrevistador como prerrequisito para que se dé el trato en ambiente de cordialidad, correspondencia y aún informalidad,
- Explicar la finalidad de la entrevista y después entrar al cuerpo del tema, en orden,
- Escuchar atentamente la exposición del entrevistado,
- Procurar reflejar la impresión de colaborar y no de criticar al entrevistado o al área que represente,
- Eliminar el uso de términos o palabras muy técnicas, ya que de lo contrario se podría desubicar o confundir al entrevistado,
- Pedir permiso al entrevistado para tomar notas importantes, ya que esta atención colocará al entrevistado en el actor más importante, como en realidad debe ser,
- Cuando el entrevistado reúse el suministrar información, consulte esta circunstancia con el jefe inmediato,

- Al término de la entrevista se le pueden mostrar los puntos tratados y solicitará su aprobación y aún corrección y abundancia, y
- Trate de obtener respuestas a las preguntas hechas en la -- primera entrevista, a fin de evitar retrozos y pérdida de -- secuencia en lo que se investiga.

Respecto del trato con el entrevistado, que es común y - NO se debe hacer, es:

- Que la entrevista se torne en trabajo rutinario y frío de - búsqueda de datos,
- Dar la impresión, y aún emocionarse, de observaciones perso- nales que haga el entrevistado,
- Argumentar contradiciendo y tratar de vender la idea propia, ya que sólo se reúnen datos,
- Tomar la información con subalternos del personal a entre- vistar,
- Mostrar temor e inseguridad frente al entrevistado o con - su personal,
- Carecer de un esquema conceptual de trabajo a realizar pa- ra conducir la entrevista,
- Prometer y no cumplir en mostrar la información analizada e integrada, y
- Presentar el trabajo como obra propia.

El personal entrevistado, por otra parte, deberá guardar ciertas actitudes y consideraciones para suministrar la información requerida en una entrevista dirigida, como son:

- Pregunte al entrevistador el objeto de la entrevista y el nombre del trabajo que de ello resultará,
- Consulte con su jefe inmediato superior si concede la entrevista y las respuestas o información que debe suministrar,
- Procure darle el justo valor al trabajo resultante de la entrevista,
- Precise y amplíe sus declaraciones, encuadre sus respuestas en forma u orden secuencial y, si es posible, prometa abundar en entrevista posterior, cuando no pueda por el momento contestar,
- Frente al entrevistador refleje una imagen de alto ejecutivo capaz de merecer un nivel superior; muestre lo que vale el puesto que desempeña,
- Saque provecho del entrevistador, demuestre que la unidad administrativa que representa vale tanto o más que las otras por el trabajo que realiza, y
- Verifique la información que registró el entrevistador, corrija y amplíe, en su caso.

Respecto de lo que NO debe hacer el entrevistado frente al entrevistador:

- Hacer esperar y dar a entender que no tiene tiempo disponible,

- Divagar en las declaraciones o respuestas,
- Mostrar apatía en el tema que trata el entrevistador,
- Ser descortés, altanero, prepotente, autoritario y déspota,
- Esconder información, retardarla o tergiversarla,
- Reflejar la imagen de ser tímido y aún serlo,
- No estructurar un esquema mental de posibles preguntas y respuestas,
- Invadir jurisdicciones, al informar sobre algo que no le corresponde,
- Confiar o suministrar información considerada confidencial por sus superiores, excepto si así lo dispone alguien con verdadera autoridad,
- Conceder entrevistas sin autorización superior para suministrar información,
- Prometer dar información sin consultar a su propio jefe, y
- Archivar, sin revisar, el trabajo generado de la entrevista.

Una vez que por cualquier medio de los anotados el analista ha conseguido la información deberá proceder a su análisis, a fin de que los datos recabados le permitan conjuntar las partes dispersas del cuerpo del trabajo, pues de faltar in

formación no será posible integrarlo con los suficientes elementos para su autorización y por lo cual será preciso volver a recabarla.

Análisis e Integración de Información

El método de análisis de información será de acuerdo -- con el problema a resolver identificado prácticamente en los indicadores de las variables de la hipótesis, atribuciones, funciones, actividades y recursos que se asignan a las unidades administrativas, como se ha sostenido en los capítulos precedentes.

Las atribuciones son las disposiciones en las que:

- Se buscará cómo se ejercen en cada unidad administrativa - en forma permanente, periódica, centralizada, desconcentrada y descentralizada,
- Se buscará la congruencia entre ellas y las funciones estructuradas, para cumplir el objetivo de la unidad, y
- El análisis comprenderá, además, las atribuciones:
 - . Obsoletas, de ejercicio parcial y las desaparecidas,
 - . Dispersas en otras disposiciones y las que no estén incluidas en el reglamento interior,
 - . Con inadecuada distribución en órganos y puestos, y aún en los niveles jerárquicos y áreas de funcionamiento, y
 - . En disposiciones que las deroguen, modifiquen o adicionen en las unidades administrativas.

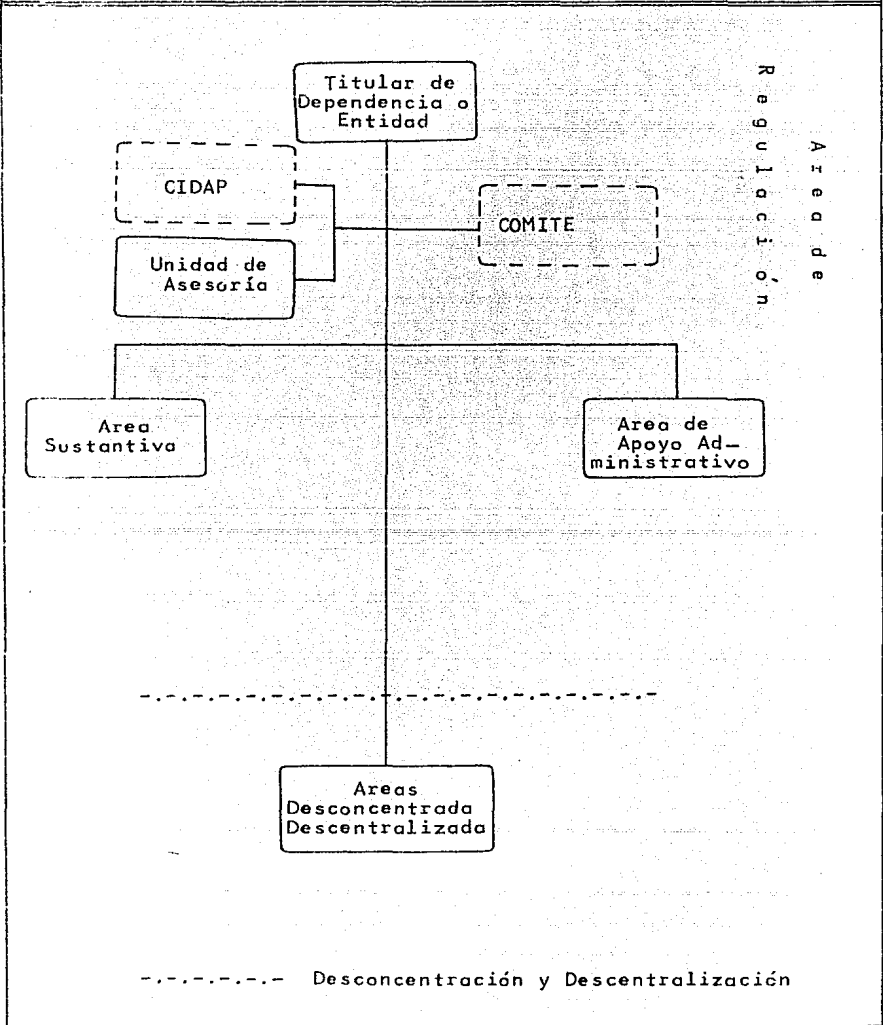
Como resultado del análisis a las disposiciones legales se integrarán los reglamentos interiores y las normas que serán la base del manejo administrativo o de las funciones, actividades, programas y presupuestos.

El análisis de las funciones de las unidades administrativas comprenderá:

- Identificación de las funciones por órgano y puesto,
- Las funciones que guarden en redacción el nivel conceptual adecuado,
- Las funciones desaparecidas, vigentes, de nueva creación y las que se puedan y piensen crear dentro del marco establecido por las atribuciones, y
- Aquellas funciones por áreas que compongan la institución, (Gráfica No.4)

La forma de ejercer la atribución, por medio de la función, se verifica en los manuales de organización, que incluyen -- por lo general:

- . Identificación,
- . Directorio de Funcionarios,
- . Prólogo,
- . Antecedentes Jurídicos y Administrativos,
- . Base Legal y Administrativa,
- . Atribuciones,
- . Estructura Orgánica,
- . Organograma, y
- . Descripción de Funciones (29)



En estos apartados, que incluyen los manuales de organización, puede apreciarse que tratan de sistematizar información para la consulta tanto del personal directivo como del ejecutor y para personas externas a la institución.

En la formulación de este tipo de documentos lo esencial recaería en la base legal y administrativa, las atribuciones, el organograma y la descripción de funciones, ya que forman la cadena que hace posible descender a las actividades sin incurrir en desviaciones que contraríen la norma superior o atribuciones, aunque cabe afirmar que las actividades que no se circunscriban a las atribuciones son ilegales y por ello fuente para legislar, una vez detectadas.

En el punto que refiere al organograma, tiene que elaborarse conforme a: (Gráfica No.5)

- El ámbito institucional, en cuanto al servicio público que se mande o atribuya para realizar,
- La definición de las funciones de los diversos niveles jerárquicos y áreas de responsabilidad,
- Las líneas formales de comunicación, ascendente y descendente, entre los órganos que considere el nivel superior,
- Las líneas de coordinación, horizontales, que sean factibles entre los involucrados,
- Las líneas de autoridad-directa y funcional- de los órganos responsables de la materia que se obligan a desarrollarlo,
- Las unidades orgánicas de naturaleza directiva, supervisora, de asesoría técnica, sustantiva, de apoyo administrativo,

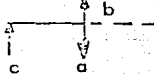
Conceptos de las Partes de los Organogramas (30) Gráfica No. 5



Organo o Puesto: Unidad administrativa identificada por un rectángulo o un cuadrado.



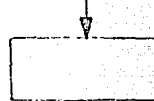
Líneas llenas y delgadas: Indican rutas formales de a) Autoridad, b) Responsabilidad y c) Comunicación Formal.



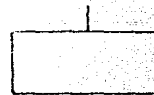
Línea guionada: Indica comunicación o delegación informal.



Organo de Línea: Identificado por una línea que sale del cuadrado por la parte inferior y entra en la superior de otro.



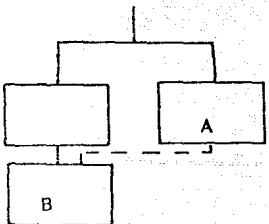
Refiere también Autoridad Lineal (relación de mando y subordinación) y que confiere una autoridad superior parte de sus actividades o delega parte de su autoridad.



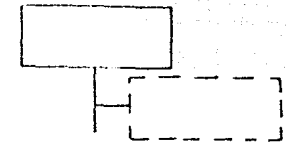
Dependencia: Representa que está bajo el mando de una Unidad Superior.



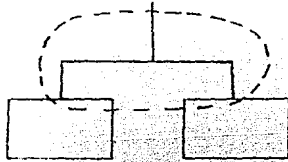
Organo Asesor: Lo identifica una línea horizontal que sale por la parte lateral de un cuadrado y llega a una línea vertical. También identifica a los órganos denominados de Plana Mayor, Staff o Secretariado.



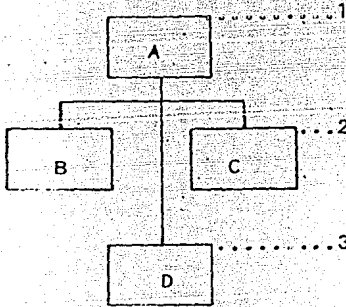
Autoridad Funcional: En relación a un órgano de línea, la representa una línea punteada que une a dos órganos diferentes en área de ubicación (A tendrá autoridad funcional sobre B).



Relación de Comité: Cuadrado guionado con línea de asesor que indica reunión y disolución.



Coordinación Lineal: Línea horizontal que une a dos órganos bajo un solo mando u órgano superior.*

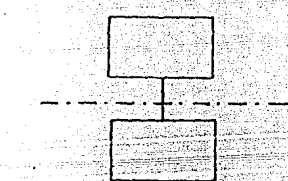


Niveles Jerárquicos: 1, 2 y 3

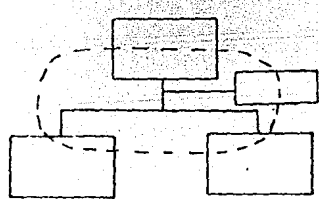
A: Es superior en relación a los órganos B, C, y D

2 B y C: Son equivalentes o están a un mismo nivel jerárquico al colocarse en el horizonte a la misma altura en relación de A

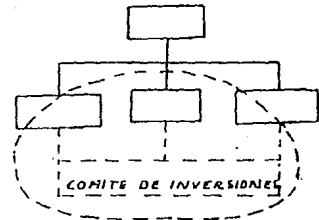
3 D: Organó inferior en relación de A, B y C.



Organó Desconcentrado: Lo identifica una línea guionada y punteada que corta la ruta formal de autoridad y comunicación entre el órgano superior y el que se considere desconcentrado.



Autoridad Funcional, relación de mando especializado*



Relación de Coordinación*

tivo y coordinadoras (Gráfica No.4), y

- Las unidades orgánicas centralizadas y desconcentradas.

Respecto a la descripción de funciones, si bien es narrativa y descriptiva, debe desarrollarse interpretando cada atribución o disposición superior que sea asignada al órgano o puesto como de su competencia.

En el manejo de las funciones es común que se describan con vicios, como los referidos para las atribuciones, pero -- también podrían formularse funciones, además de contrarias a las atribuciones, aquellas que pretenden desarrollar aspectos no contemplados en la norma superior o como meros enunciados tendentes a cubrir deficiencias organizativas de la institución, al no incluir unidad responsable de su ejercicio directo.

Es conveniente anotar otras desviaciones al formular funciones, como son:

- La redacción de las funciones describiendo al propósito, -- pueden resultar siendo objetivos,
- Cuando la función es interpretada y redactada en términos de deber o de necesidad, convirtiéndola en política,
- Por otra parte, si la función se interpreta y describe en forma muy fraccionada, de tal manera que no constituya función definida, se puede estar cayendo en descripción de actividades,
- Es común, además de lo anterior, redundar en clarificar la función, cayendo en el vicio de describir dos o más activi--

dades afines que, al colocarlas en disposición secuencial, sólo describen fracciones de procedimientos, y

- Aún existe redacción de funciones inconclusas, incoherentes por mezclar dos o más materias diferentes y otras redundantes y, aunque parezca increíble, estos fenómenos de deficiente redacción e interpretación se dan en algunos casos - de atribuciones, es decir, en los reglamentos internos.

Debe quedar claro que de cada atribución podrán salir varias funciones conforme sea interpretada y sea requerida para ejecutarse en la práctica, para lograr el objetivo, por lo cual en su redacción y constitución se tomará en cuenta:

- La deducción del cómo podría ser llevada una serie de actividades que la conforman en similitud,
- Principiar la redacción con verbo en infinitivo,
- Cuando se dificulte la redacción, se identificarán los propósitos específicos de cada una de las atribuciones y se procederá a agrupar, en concepto, las actividades afines con la idea de que puedan coordinarse por una unidad administrativa, para lograr un objetivo específico de la atribución o de todo el órgano o puesto como unidad investida de autoridad, y
- Siendo la función una idea precisa que engloba varias actividades, no debe haber la posibilidad de que sea confusa o disperse actividades y operaciones que convenga ser ejecutadas o coordinadas en una área y nivel jerárquico.

En el nivel de las actividades se pueden elaborar los manuales de procedimientos, de puestos, de programas y, derivados de éstos, los manuales de trámites específicos y de operación.

Los procedimientos constituyen sistema de actividades que requieren un método y técnica que refieran el cómo, dónde, qué, cuándo, quiénes y porqué, llevando una secuencia de lo que -- ejecuta y permita el análisis y su integración, para formular los manuales de acuerdo con los siguientes pasos:

a) La revisión documental, se refiere a los procedimientos en estudio, tomando en cuenta las nuevas técnicas para su análisis e integración, porque pueden ser obsoletos los documentos, debido a lo cual no siempre se contará con información que se pueda ensamblar hasta constituir un procedimiento actualizado.

Con la información documental se podrá tener una idea del número, nombre y secuencia de los procedimientos, de manera que al levantar la información de campo será necesario:

- Estudiar cada inicio de trámite que sea identificado,
- Estudiar la información documental levantada; esta actitud -- permite formarse una idea precisa y de pasos sucesivos, al encontrar la consistencia y coherencia en el proceso seguido, al grado de anticipar los pasos subsiguientes, que nos ayudarán a evitar desviaciones que retarden o confundan la agrupación de datos de la investigación de campo.

La información documental será básica para definir por escrito y en forma general la cantidad de procedimientos principales y secundarios, así como su interrelación o sistema que -- conforma a la institución.

La revisión documental no es garantía sólida para darle cuerpo a cada uno de los procedimientos, pero cuando menos sirve de base para entrar a la siguiente etapa de investigación de

campo, o sea, de entrevistas personales con jefes y subalternos para localizar en detalle y seguir cada uno de los pasos, tanto de los procedimientos principales como de los colaterales y aún para descubrir otros no contemplados en los documentos.

b) La investigación de campo, comprenderá las entrevistas con jefes de áreas involucrados a los que se les entregará oficio de presentación y/o solicitud de información y dará una breve explicación del propósito de la recopilación de datos, el tipo de documento que será elaborado y se les interrogará:

. Cómo está estructurada orgánicamente el área, a fin de identificar los centros de registro de cada procedimiento,

. Cantidad de trámites que efectúa el órgano, para verificar y precisar el nombre de los procesos principales y secundarios. Se debe tener cuidado en el manejo de nombres de los procedimientos, ya que entre un órgano y otro pueden --- cambiar debido al desconocimiento del procedimiento en su -- conjunto, y

. Determinar el día y la hora de entrevistas con el personal subalterno responsable de los procedimientos sujetos - de investigación.

Las entrevistas con el personal pueden efectuarse una vez definido el procedimiento a investigar - lo cual puede ser orientándose por el curso que lleve una forma - siguiendo la secuencia a través de los diferentes centros de registros y control establecidos en los órganos.

A medida que se va registrando la información de la

descripción de las operaciones, también el nombre de las formas impresas usadas y documentos informales en los que anotan datos que de alguna manera inviertan tiempo.

Con la información captada en la investigación de campo se procede a la redacción de los procedimientos constituyendo esto una etapa de trabajo básicamente de escritorio y de esfuerzo por entender el procedimiento e implica:

- . Registrar el nombre del procedimiento, como encabezado,
- . Anotar el nombre del puesto, como subtítulo,
- . Describir las actividades en orden secuencial, identificándolas con número o letra,
- . Redactar la actividad comenzando con verbo en infinitivo, identificando actos precisos, cortos, que engloben pocas operaciones de preferencia y que definan la acción, y
- . Ver que cada puesto, como centro activo, desarrolle sus actividades en forma secuencial al procedimiento en conjunto.

Es importante dejar asentado que la información a levantar tendrá la profundidad y grado de detalle conforme al documento o procedimiento que se requiera entregar, siendo por la presentación o diseño de: bloques, analíticos, descriptivos, de símbolos y de fases o etapas (Gráfica No.6)

En los procedimientos analíticos la información a levantar o integrar precisa el detalle, tanto en la descripción como en la graficación del procedimiento y ésta es apoyada por diversos símbolos (Gráfica No.7)

Para procedimientos de bloques no se necesita obtener in

Técnica para Diagramar Fluxogramas

















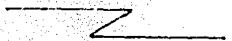






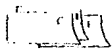

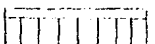
Gráfica No.6

Fluxograma **	Primera	Segunda	Tercera
Procedimiento			
ETAPAS O FASES*	-Búsqueda de Pre-candidato -Consulta y selección del Pre-candidato en la Familia Revolucionaria -Investigación al Pre-candidato	-Comunicación al Pre-candidato -Comunicación al Jefe del Partido -Lineamientos para el destape	-Organización de la campaña -Programación de recorrido y consulta a la población -Organización de la votación
SÍMBOLOS	Unidad Admva. -C. Presidente -Familia Revolucionaria -C. Presidente -Pre-candidato	Actividades 1.-Solicita Pre-candidato 2.-Proporciona alternativas 3.-Selecciona e informa 4.-Sabe designación	Símbolos
DESCRIPTIVOS*	C. Presidente -Busca al Pre-candidato y consulta -Recibe las propuestas, selecciona e informa	Fam. Revolucionaria -Propone a Pre-candidatos -Conoce selección	Pre-candidato -Conoce la designación de Pre-candidato
ANALITICOS	C. Presidente 	Fam. Revolucionaria 	Pre-candidato
BLOQUES	C. Presidente 	Fam. Revolucionaria 	Pre-candidato

*Fuente de Interpretación (32) ** (33)

Símbolos usados en los Procedimientos

Gráfica No.7

Nombre del Símbolo	ASME*	Otros
Operación		
Inspección		
Movimiento Fijo de Trabajo o Transporte		
Depósito o Espera o Demora		
Almacenamiento Permanente		
Actividades Combinadas		
Coordinación más Supervisión		
Supervisión		
Decisión		
Consulta		
Informa o Avisa		
Archivo Temporal		
Archivo Final		
Transferencia de Información		
Transferencia de Información a otro Puesto		
Extracción de un Archivo o de un Almacén		
Archivo de Documento Original		
Archivo de la primera copia y fotocopia de un documento		
Referencia de las operaciones 11,12,13 en que sigue		
Archivo Temporal en espera de las operaciones 11,12,13.		
Documento Original		
Documento en Original, una copia y una Fotocopia inicio o fin de un Procedimiento		
Fuente de Documentos		
		

formación de los aspectos minúsculos de las acciones, basta registrar los actos principales o sustantivos para cada puesto - y en la gráfica se enunciarán en un cuadro o bloque secuencialmente en forma muy lacónica.

Los procedimientos descriptivos refieren cada actividad, como en los analíticos, pero en la graficación se anota lo sustantivo de la acción sin encerrarla en bloque, siguiendo su secuencia con flechas de un puesto a otro.

La información adicional o aquella que no fuese posible recabar en las primeras entrevistas se recabará posteriormente, sobre todo, para obtener las formas empleadas en el procedimiento, ya que generalmente no es posible sacarles fotocopias en el momento de las primeras entrevistas.

Los procedimientos deberán reflejar los canales de comunicación, registro y envío de la información, archivo o envío de documentos o artículos que se procesen entre diferentes unidades administrativas dentro de un órgano o entre varios.

Según la materia que traten se clasificarán en sustantivos y de apoyo administrativo, siendo sustantivos los que corresponden a acciones por las cuales existe una institución, mientras que los de apoyo refieren acciones administrativas necesarias para que sean realizadas las sustantivas u operativas.

De conformidad con su contenido, los procedimientos pueden referir de principio a fin acciones básicas, por lo que se les denomina procedimientos primarios o principales y cuando refieren trámites que apoyen a los procesos básicos, toman el nombre de procedimientos secundarios o colaterales.

El conjunto de procedimientos primarios y secundarios visua-

lizados en conjunto, ya sean sustantivos o de apoyo, incluso ambos, constituyen un sistema, que es necesario tener presente para efectos de un diagnóstico integral de la institución, así como sus posibles conexiones con áreas o dependencias exteriores.

Dentro de los procedimientos también encontramos a las actividades y a los responsables de su realización, las políticas de operación y a los formatos usados para el registro de información, como puede verificarse en los manuales de procedimientos, ya sean sustantivos o de apoyo, los cuales pueden incluir:

- . Identificación,
- . Índice,
- . Introducción,
- . Objetivo,
- . Políticas de Operación,
- . Ambito de Aplicación,
- . Descripción de Operaciones,
- . Fluxograma, y
- . Formas o Formularios (35)

Según el contenido de este tipo de manuales administrativos, comentaré la forma técnica para desarrollar los puntos sustantivos al manejo de las actividades que los integran.

- Los Objetivos: normalmente se formulan para cada procedimiento -aun cuando los puede haber específicos- para cier-

tos aspectos de las operaciones, una vez analizado el proceso desde el inicio al fin, principiando la redacción con verbo - en infinitivo, que facilitará la interpretación, la cual será en función de lo que se pretenda lograr con todo el proceso, - o con determinada parte del mismo, si se formulan los objetivos específicos y, asimismo, éstos determinarán la finalidad última pretendida al llevar a cabo la serie concatenada de acciones descritas en el procedimiento.

- Políticas de Operación: serán deducidas como lineamientos - que precisen la acción de los responsables de cada centro de control, en cumplimiento de sus actividades y serán formuladas en caso de que así lo exija cada puesto involucrado o -- bien el proceso en general, ya sea por falta de claridad en - acciones similares y esporádicas y para definir ámbitos jurisdiccionales de cada puesto o bien para precisar el proceso general en conjunto.

- Descripción de las Operaciones: siendo el cuerpo viviente - del procedimiento, narran o describen la ejecución de las actividades, lo que sucede en el proceso.

Cuando existe información confusa, ya sea por no iniciar, con- tinuar o terminar una actividad para entrelazar a otra, debe- rá cubrirse esta laguna, ya que cualquier corte o vacío en el procedimiento dificultará la graficación posterior.

La integración de cada una de las actividades deberá ser dia- fana, de forma tal que, al leerlas, se puedan contestar las - interrogantes: quién, cómo, dónde, cuándo, qué y porqué o pa- ra qué; en contraparte, si algún elemento de éstos no lo pode- mos contestar será que está incompleta la descripción de una actividad en el proceso.

- . Comprobar que el nombre de los puestos sea mencionado de la misma manera a través del procedimiento.
- Los Fluxogramas (Gráfica No.7) : " De acuerdo con su ámbito de aplicación, los fluxogramas se pueden referir a :
 - . Las operaciones que conforman una actividad y a la manera en que se efectúan;
 - . Al recorrido que siguen las formas impresas en la realización de un trámite;
 - . A la secuencia en que se manejan las materias primas y -- los materiales en la producción de un bien;
 - . Al curso que sigue un proceso en las áreas físicas de una institución;
 - . Al señalamiento de los diferentes puestos, sus principales acciones y relaciones dentro de la organización;
 - . A la ubicación de la maquinaria que se utiliza en el proceso para la elaboración de un producto, etc. " (36)

En la elaboración de las gráficas se recomienda claridad y -- sencillas, por ejemplo, en " las gráficas de bloques o la descripción sintética de pasos divididos por columnas que destacan las acciones principales y las unidades participantes. "(37)

El fluxograma es la representación, por medio de símbolos, de las acciones descritas o narración de lo que hace cada puesto y debe ser tan comprensible en lo graficado que se pueda interpretar el proceso general en tiempo mínimo, sin tener que recurrir a la lectura de la descripción de las actividades y operaciones, así que, se considera que un fluxograma es deficiente cuando su presentación mezcla diferentes tipos y confunde la interpretación de los pasos y aún del proceso en conjunto.

Los símbolos a usar son convencionales, pero una vez adoptados no deben variar porque confundirían (Gráfica No.6)

- Las Formas, Formatos o Formularios: son los documentos impresos que van surgiendo en el procedimiento como instrumentos de registro de las operaciones de los titulares de los puestos y para su integración ordenada en el manual se procede como sigue:

- . Conforme vayan apareciendo en la descripción de las operaciones se le registrará un número o letra convencional,
- . Verificar que las formas mantengan igual denominación durante la descripción del procedimiento, ya que es común cambiarles el nombre cuando pasan a otro puesto, cuando no son impresas,
- . En la graficación se deberá cuidar el registrar con el mismo número y nombre de la mencionada en la descripción, ya que, si se les numera y denomina en forma distinta confundirá la interpretación del procedimiento,
- . Es conveniente hacer una lista de formatos utilizados en cada procedimiento, a fin de que pueda verificarse su contenido con las operaciones descritas y aún para ver la cantidad de documentos,
- . La integración de las formas al manual será en su capítulo,
- . Si son muchas las formas, de manera que su integración impida el ágil manejo del documento, sólo se incluirá una relación de formas, y

- . Con las formas se puede integrar un catálogo de formas.

En el manejo administrativo de los procesos existe la tendencia a registrar datos en documentos que no constituyen precisamente formas impresas, pero conviene que sean tomados en cuenta, toda vez que constituyen fuentes de concentración de información permanente, que consumen tiempo y esfuerzo de quien los elabora, ya que, si no se toman en cuenta ocasionará lagunas en la descripción de actividades difíciles de esclarecer, además, servirán para posteriores análisis y diseño de formas.

- Una vez descrito el procedimiento se pueden elaborar las políticas de operación, los objetivos del procedimientos y el fluxograma:

- . Conocer el objetivo del procedimiento visualizando - este en conjunto,
- . Identificar y agrupar , en orden de aparición, las unidades administrativas-órganos y puestos- que intervienen, para formar el apartado llamado " Ambito de Aplicación ", y
- . Graficar el fluxograma conforme sea conveniente o se haya solicitado (Gráfica No.7)

En el presente sexenio se ha dispuesto que las dependencias - y entidades de la administración pública faciliten sus servicios a la población que efectúa trámites con y ante ellas, al acordar el C. Presidente de la República que " Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal dentro de sus respectivas áreas de competencia y con la misma importancia de sus actividades sustantivas prioritarias, deberán identificar , jerarquizar , preparar y realizar las

acciones concretas y específicas tendientes a la simplificación administrativa a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan ante ellas" (38) ;pero es común encontrar en las dependencias la - carencia de estos instrumentos del trabajo, en forma apropiada, por lo que debería ser responsabilidad de los titulares de los órganos de la administración pública:

- " a) Revisar y, en su caso, determinar las actividades que les permitan cumplir con sus objetivos y funciones,
- b) Diagnosticar y programar la simplificación de los procedimientos que se refieran a sus actividades básicas" (39) ,
- c) Determinar los tiempos y las cargas de trabajo para cada empleado,
- d) Establecer los costos para cada operación, trámite y sistema, como antecedente práctico para la formulación de programas y presupuestos,
- e) Establecer las políticas de operación para aquellas actividades que se presten a confusión, ya sea por la similitud de su desarrollo, para integrar un manual de políticas,
- f) Definir el objetivo general de los procedimientos y los objetivos específicos para las acciones que así lo ameritan,
- g) Diagramar fluxogramas para cada proceso y otro que refleje al sistema en general, e
- h) Integrar formularios en los manuales y catálogos.

Respecto del análisis e integración de actividades para constituir manuales de puestos o programas, podemos partir de los procedimientos en su capítulo que refiere la descripción de actividades y operaciones.

Siendo los procedimientos conjunto de acciones coordinadas para su ejecución con método y técnica por una serie de personas que asumen la responsabilidad de lograr que se lleve a cabo un determinado paso que es necesario para todo el proceso o bien para desarrollar una función o parte de ésta, podemos derivar que las funciones, actividades y operaciones,

aún cuando sean afines y mantengan cierta disposición secuencial, no constituyen procedimientos.

Las actividades tienen las siguientes propiedades cuando son asignadas a los puestos:

- . Sirven de enlace entre los programas, así como entre las unidades administrativas que intervienen en los procedimientos,
- . No tienen que ejecutarse como prerrequisito para que continúe su titular el siguiente paso, aunque sí deberán efectuarse para que la unidad como tal logre el objetivo por el cual fue creada, y
- . Juntas, las actividades persiguen un propósito en varios centros de control o puestos dentro de un procedimiento y aún dentro de la propia unidad administrativa que conformen.

Los manuales de puestos contienen las actividades que desarrollan sus titulares según la autoridad delegada y que pueden corresponder a acciones que concurren de varios procedimientos, de acuerdo a la disposición que guarden dentro de la estructura organizativa, las disposiciones superiores y los programas que crucen horizontalmente la estructura, ya que las actividades por su naturaleza deben mantener cierta afinidad y propiciar la coordinación necesaria para el logro del objetivo por el cual fue creado el puesto.

El análisis administrativo, de acuerdo con la responsabilidad de los titulares de puestos u órganos, en general comprenderá:

- . La visión de las unidades administrativas que en general integran el área en estudio,
- . Nombre del puesto y de su titular, así como sus atribuciones y percepciones,
- . Volumen de trabajo en cada puesto, para efectos de productividad,

- . Procedimientos y programas en que interviene el puesto,
- . Políticas para la operación de actividades, y
- . Descripción de tipos de autoridad (lineal y funcional)

De acuerdo con los puntos anteriores, la información específica que se pretende agrupar por medio de las actividades puede constituir manuales de descripción, análisis y valoración de puestos o bien de programas, conforme a la siguiente técnica:

Un manual de descripción de puestos puede contener los - puntos:

- . Nombre que titula al puesto,
- . Dependencia o adscripción del puesto,
- . Objetivo general,
- . Funciones generales,
- . Descripción específica de actividades, y
- . Funciones periódicas u ocasionales.

Los manuales de análisis de puestos refieren "...en forma crítica los componentes de un trabajo, tanto por separado como en relación al todo, con el fin de examinar todas las operaciones y obligaciones...lo que se requiere para su desempeño...las formas, y los materiales manejados, la frecuencia de las operaciones, la cantidad y clase de habilidades que se requieren y el grado de concentración necesaria"(40), además:

- . Nombre y categoría del puesto,
- . Quien lo reporta,
- . Funciones generales y específicas,
- . Horario de labores, ubicación, piso, etc.,
- . Riesgos a los que se expone el titular, y
- . Grado de responsabilidad en el manejo de valores.

Los manuales de especificación de puestos incluyen información selectiva y cualitativa de sus titulares, conforme a los siguientes puntos:

- Factores:

- . Nombre del puesto,
- . Adscripción o dependencia en línea directa de mando,
- . Escolaridad y conocimientos básicos a cubrir su titular,
- . Esfuerzo requerido para su desempeño (físico, mental, permanente, ocasional, etc.)
- . Habilidades y actitudes, y
- . Descripción de actividades (generales, específicas y ocasionales)

- Subfactores:

- . Funciones de dirección, relaciones humanas, manejo de maquinaria, equipo, valores, información confidencial, procedimientos y programas especiales, y
- . Condiciones de trabajo (riesgo y ambiente) (41)

Al asignarles puntos a los factores y subfactores se podrán formar cuadros valorativos para cada puesto y, apoyados con gráficas, permitirán una mejor visión de lo que se pretende destacar, sin embargo, en este aspecto la siguiente técnica puede ser más efectiva.

Los manuales de valuación de puestos son documentos que sirven para determinar la creación, permanencia o eliminación de puestos, por lo que se toman en cuenta los aspectos legal, económico y social del personal, además refieren las percepciones en cada puesto, por nivel jerárquico y área administrativa, estimación de proyecciones a determinado tiempo, estándares, actividades generales y relaciones de autoridad.

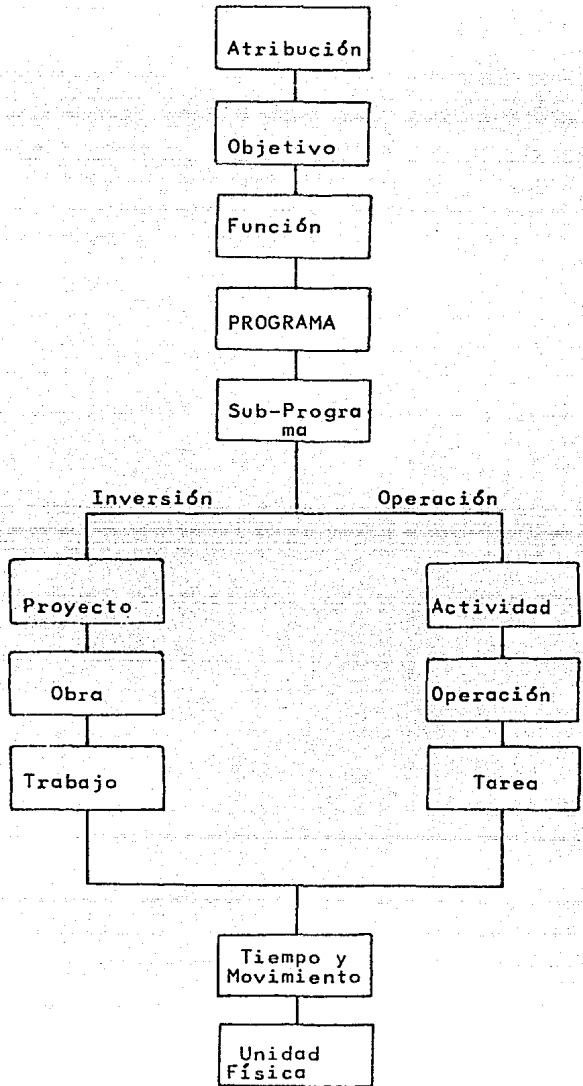
En los manuales de puestos el denominador común estriba en describir las actividades y las funciones generales del puesto que permitan derivar los demás factores para poder desarrollar la descripción, análisis y valuación, como unidad -

administrativa de carácter impersonal que se responsabiliza verticalmente dentro de la estructura de organización, para dar cumplimiento a los trabajos encomendados.

Hasta aquí he tratado de identificar y relacionar las funciones generales con las actividades y éstas con los puestos que se encargan de su materialización por medio de los titulares, como antes pensantes que asumen la responsabilidad de efectuar el servicio público; ahora pasaré a referir el cómo se emplean las actividades en la formulación de programas, ya que éstos al igual que los procedimientos forman un sistema estructurado que permiten dar cumplimiento a los cometidos contemplados en las atribuciones y funciones institucionales, así como al Plan Nacional de Desarrollo.

El enfoque programático sirve para delinear parámetros de medición con fines de productividad, eficiencia de las unidades administrativas y para establecer los presupuestos de gastos, porque un programa responde a las políticas institucionales de satisfacción de las demandas sociales y si no son congruentes con ellas la productividad y eficiencia carecerán de orientación.

En general los programas podemos encontrarlos en el proceso administrativo en el elemento de la planeación para desarrollar ciertas actividades, sin embargo, definidos como selección de alternativas serán formulados de acuerdo con los recursos que tenemos y su posible disposición y aplicación, pues son "...conjunto de acciones a ejecutarse en un tiempo determinado" (42) y suponen para su creación la existencia de una base jurídica o legal, administrativa y sobre todo política, misma que hemos visto, se aplica al análisis orgánico y funcional de dependencias y entidades; pero lo importante radica en colocar a los programas dentro del manejo de actividades, operaciones y unidades atómicas de medición, en función



del espacio, tiempo y movimiento, tanto para programas de inversión como de operación (Gráfica No. 8)

Los programas, en resumen, se establecen para dar cumplimiento a una función del órgano, a una atribución de una dependencia o entidad, por lo que son valiosos apoyos para la ejecución de los planes del Gobierno y, agregándoles la presupuestación, tomarán en cuenta en su formulación:

- La infraestructura administrativa tradicional, misma que corresponderá al espíritu de servicio y de desarrollo nacional que se establezca,

- La base jurídica que sustente a las actividades sujetas a la programación, como son la Ley de Planeación, el Acuerdo presidencial que crea a las Unidades de Programación en el Sector Público Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, etc.

- La congruencia entre la estructura organizativa, procedimental y de actividades asignadas como ejercicio de los responsables de las unidades administrativas, y

- Las actividades establecidas en función de lo que manda la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para delimitar la programación a lo permanente de la institución conforme a esta Ley, adecuar lo que corresponda a la Ley de Planeación, que refiere acciones prioritarias que deben reflejarse en el Plan Nacional de Desarrollo, a fin de acondicionar la estructura orgánica, funcional y de procedimientos con lo que demande la sociedad por medio de las consultas populares.

Para la formulación de los programas, desde el punto de vista estructural y funcional, se pueden tomar en cuenta los siguientes métodos:

- . Programa-presupuesto en general,
- " . Programa-objeto de gasto," (43)
- " . Programa institucional,
- . Programa sectorial,
- . Programas especiales," (44)
- " . Programas prioritarios o estratégicos " (45)

Según el esquema que hemos venido desarrollando, los programas tendrán su base legal en una atribución, convenio, decreto, acuerdo, etc., pero serán precisados según los objetivos y funciones que de manera tradicional realicen las dependencias y entidades y, a través de la Planeación Nacional del Desarrollo establecida conforme a las disposiciones de la Ley de Planeación, que ordena:

- . La creación de un Sistema Nacional de Planeación Democrática, como instrumento de la planeación nacional del desarrollo,

- . La elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo, cuya vigencia no excederá el periodo del sexenio,

- . La participación de las dependencias y entidades en el sistema, a través de las unidades administrativas con funciones de planeación, y

- . Que el Plan contendrá programas sectoriales, institucionales y especiales por periodo de gobierno y anuales, esto último para justificar las actividades administrativas, de política económica y social a realizar, para la asignación presupuestal.

Hasta aquí he procurado describir los vínculos que existen entre las atribuciones, funciones y actividades y entre éstas y los programas que, al igual que los procedimientos administrativos, forman sistemas estructurados de actividades para fundamentar y justificar el gasto público de dependencias y entidades y sobre todo para acercar la función pública a la solución de los problemas que plantea la sociedad al Poder Ejecutivo Federal.

Las Propuestas

El contenido de la propuesta dependerá, en lo sustantivo, del tema que trate, sin embargo, la presentación del documento puede abarcar, como mínimo los siguientes apartados:

- Introducción
- Análisis de la materia, incluyendo la definición del problema y del objetivo a alcanzar,
- Diagnóstico, derivado del análisis, que explicará "... las causas que han originado (el problema), constituyéndose por tanto en el elemento fundamental de justificación de los cambios o modificaciones que se propondrán en el proyecto" (46)
- Propuesta, que implica sustentar, conforme a la investigación "... las alternativas de solución a los problemas que afronta la institución, las ventajas y desventajas de las mismas, las implicaciones de los cambios,..." (47)
- La ejecución, " Este capítulo debe mostrar los pasos sucesivos o etapas previstas... definirá el cómo se efectuarán los cambios previendo los factores relevantes de actuación de las unidades administrativas o de los funcionarios involucrados en el esfuerzo" (48), y

- La Evaluación "... contempla la precisión de los mecanismos de información, el proceso de control y evaluación, así como la detección de las desviaciones y la adopción de medidas correctivas" (49)

La formulación de propuestas internas en las dependencias y entidades, de los trabajos de análisis técnico, ante las autoridades superiores, puede seguir procedimientos diferentes, conforme a la importancia del trabajo mismo, la cual se incluirá en "...una justificación, es decir, se fundamentarán los motivos (porqué), y los propósitos (para qué) del cambio. Asimismo se recomienda que las propuestas sean presentadas con dos o tres opciones de solución señalando las ventajas y desventajas de cada una de ellas..." (50)

De acuerdo con la base jurídica y administrativo existente se pueden considerar diversas instancias para la presentación y consecuente autorización de propuestas, como son:

- " a) Para funcionarios de nivel superior a los que se denominan niveles directivos,
- b) Para los niveles jerárquicos inferiores a los directivos" (51),
- c) Para los órganos colegiados: CIDAP, COMITES, etc.,
- e) Para las dependencias normativas, de fiscalización y cabezas de sector,
- g) Jefes de los gobiernos locales, y
- h) Para otros poderes federales.

En la fase de ejecución están comprometidos, en primer lugar, los jefes de las áreas involucradas en la solución del problema y, en segundo lugar, el personal ejecutor de las propuestas de solución al problema; en este sentido son los inmediatos responsables de la buena marcha de los asuntos, sin embargo, ante la sociedad es el gobierno en su conjunto el responsable de dar solución satisfactoria a sus demandas.

La conciencia de servicio y de ser servidor público es la base para actuar con honestidad y celeridad ante los requerimientos de la sociedad que impliquen ejecuciones de propuestas de solución y toda "...resistencia por parte de las personas que se ven involucradas o afectadas por el mismo.." (52)deberá considerarse como falta de identidad con la comunidad, de lo cual son responsables los servidores públicos en el orden arriba descrito.

El método de implantación deberá ser de acuerdo a la naturaleza del problema a resolver; consideremos algunos, tenemos:

- En paralelo: consiste en desarrollar la propuesta en unisono con el método que se sustituye, y
- De aproximaciones sucesivas: refiere la ejecución gradual o por etapas respecto de la propuesta autorizada, en relación al sistema que se pretende eliminar o sustituir.

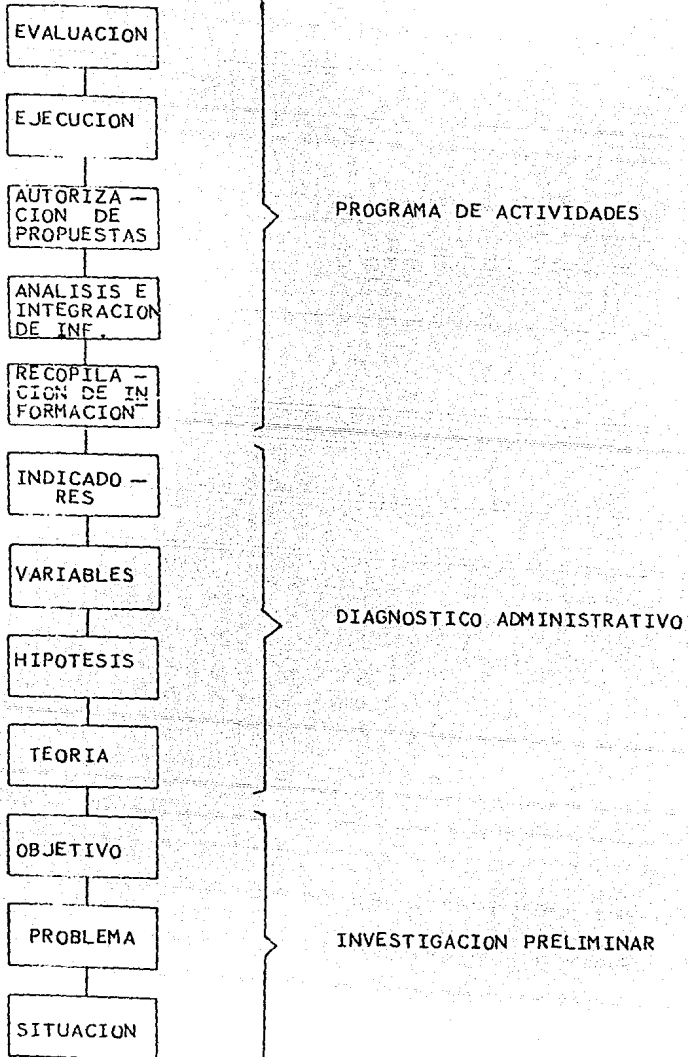
Es importante que intervenga en la ejecución la unidad administrativa y el personal que elaboró la propuesta, asesorando al personal ejecutor, a fin de que registre posibles desviaciones y sugiera lo conducente y, por otra parte, para que el trabajo se vea impulsado, al hacerlo efectivo en la implantación a realizar.

Como última fase en el Programa de Actividades puede incluirse la función de evaluación de ejecución y desarrollo de las propuestas autorizadas y podría comprender:

- " a) Evaluar en forma permanente y sistemática las medidas de mejoramiento administrativo desarrolladas en la institución.
- b) Proponer las medidas correctivas correspondientes" (53)
- c) Analizar las desviaciones o mejoras a la ejecución,
- d) Determinar la retroalimentación.

Es natural tener presente en esta fase final del análisis administrativo el planteamiento original de los indicadores de la hipótesis de trabajo para cerrar el círculo y que, quienes estén facultados para promover los análisis administrativos, reinicien "...el proceso de evaluación y control --- (que) permite:

- a) Traducir las acciones en indicadores para su posible evaluación,
- b) Comparar los indicadores con los criterios y normas contenidos en el programa...
- c) Emitir los criterios para que se adopten las medidas correctivas " (54)



NOTAS BIBLIOGRAFICAS

1. Paramés Montenegro, Carlos, *Introducción al Management, Un enfoque de la Administración Pública*, Alacá de Henares, España, Editora Escuela Nacional de Administración, 1974, pp. 228-229
2. Rojas Soriano, Raúl, *Guía para Realizar Investigaciones Sociales*, México, Editora Dirección General de Publicaciones, UNAM, 1981, p.29
3. Bunge, Mario, *Ética y Ciencia*, Buenos Aires, Argentina, Ediciones Siglo XX, 1980, p.39
4. *Selecciones del Reader's Digest, La Fuerza de las Palabras*, México, Editora Reader's Digest de México, S.A., de C.V., -- 1977, pp.475-476
5. Carrillo Landeros, Op. Cit., p.54
6. *Ibidem*, p.54
7. Secretaría de la Presidencia, *Comisión de Administración Pública, Metodología de Investigación en Organización y Métodos*, México, 1970, p.15
8. Acosta Esparza, Op. Cit., p.15
9. Carrillo Landeros, *Ibidem*, p. 216
10. *Ibid.*, p.216
11. Bunge, Op. Cit., p.39
12. Presidencia de la República, *Coordinación General de Estudios Administrativos, Guía Técnica para el Análisis y Desarrollo Institucional de las Organizaciones Públicas*, México, Centro Editorial y de Redacción, p.50
13. Op. Cit., p.49
14. *Ibidem*, p.50
15. *Teoría*, García-Pelayo y Gross, Ramón, *Diccionario Pequeño Larousse*, México, Ediciones Larousse, 1974, p.873
16. Kant, Op. Cit., p.89
17. Acosta Esparza, *Ibidem*, p.49
18. Rojas Soriano, Op. Cit., p.59

19. Selecciones del Reader's Digest, Op. Cit., p.450
20. Carrillo Landeros, Idem., p.61
21. Acosta Esparza, Ibid., p.57
22. Kant, Ibidem, p.92
23. Acosta Esparza, Idem., pp.135-136
24. Ibid., p.143
25. Idem., p.143
26. Duhalt Krauss, Op. Cit., p.71
27. Ibidem, p.78
28. Ibid., p.81
29. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Manuales Administrativos, Guías para su Elaboración, No. 3, Segunda Edición, 1979, pp.17-18-19
30. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, y Banco de México, S.A., Curso de Análisis Administrativo, Materia: Introducción de la Administración, Impartida por el Lic. René Cué el 2 de marzo de 1977
31. Carrillo Landeros, Ibid., pp.188,190
32. Idem., pp.193,194
33. Alvarez Romero, Guadalupe, Et. Al., Comprensión de Lectura en Inglés para Ciencias Políticas y Sociales, México, Centro de Enseñanza de Lenguas Extranjeras, UNAM, 1983, pp.96,97,98.99
34. Duhalt Krauss, Miguel, Manual de Procedimientos en las Oficinas Públicas, México, F.C.P.y S., UNAM, 1977, p.38
35. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Manuales... Op. Cit., pp.21-22
36. Carrillo Landeros, Ibid., p.191
37. Idem., p.192
38. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Acuerdo que dispone las acciones concretas... Op. Cit., ARTICULO - PRIMERO, Párrafo Primero
39. Secretaría de la Presidencia, Dirección de Estudios Administrativos, Las Unidades de Organización y Métodos en el Sector Público, México, Segunda Edición, 1973, p.26
40. Terry Ph. D., Op. Cit., p.423

41. Presidencia de la República, ... Curso de Análisis Administrativo, Materia: Administración de Sueldos y Salarios de Personal, Impartida por María del Carmen Montalvo el 25 de marzo de 1977
42. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Guía Técnica... Op. Cit., p.59
43. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos e Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Curso Superior de Administración Pública, Materia: Presupuesto por Programas, Impartida por el Econ. Guillermo E. Molina L., Et. Al., el 5 de septiembre de 1978
44. Secretaría de Programación y Presupuesto, Ley... Op. Cit., - Artículo 27
45. Secretaría de Gobernación, Decreto que Reforma y adiciona... Op. Cit., Artículo 28, Párrafo Séptimo
46. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Guía Técnica... Op. Cit., p.62
47. Ibidem, p.62
48. Ibid., p.62
49. Idem., p.62
50. Ib., p.55
51. Id., p.61
52. Idem., p.63
53. Ibid., p.66
54. Ibidem, p.66

4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En las últimas tres décadas el Gobierno Federal ha promovido la investigación y el análisis en los diversos campos de la administración pública, instrumentando con acuerdos presidenciales la creación de la base estructural, funcional y de recursos para propiciar su materialización. Dichas acciones dieron como resultado la creación de programas para darle nueva forma a la administración, previendo etapas, objetivos y metas particulares, con lo cual, en un esfuerzo jamás visto en la historia, se coronó el propósito de pretender hacer efectivo el quehacer institucional a favor de la nueva sociedad surgida de la gesta revolucionaria.

Las dependencias normativas emitieron guías técnicas para que las unidades de racionalización administrativa normaran sus trabajos de investigación y análisis administrativo interno en las dependencias y entidades; así tenemos que, dentro de los estudios más recientes en materia de método y técnica para la investigación y análisis de las estructuras administrativas del Gobierno Federal, se encuentran las siguientes guías técnicas, en las cuales podrá apoyarse el analista administrativo, como son:

1) Metodología de Investigación en Organización y Métodos, emitida en 1970 por la Comisión de Administración Pública, de la desaparecida Secretaría de la Presidencia.

2) Las Unidades de Organización y Métodos en el Sector Público, guía técnica divulgada por la Dirección General de -- Estudios Administrativos de la misma Secretaría,

3) Guía Técnica para el Análisis y Desarrollo Institucional de las Organizaciones Públicas, en 1981 por la desaparecida Coordinación General de Estudios Administrativos de la

Presidencia de la República, y

4) La Modernización de la Administración Pública Mexicana, Guía Técnica distribuida en 1983 por la Dirección de Documentación y Relaciones Institucionales, de la Dirección General de Sistemas y Desarrollo Administrativo, dependiente de la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal, de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Estos documentos han sido valiosos instrumentos para efectuar investigaciones administrativas, pero en materia de análisis técnico el presente trabajo podría ser una aportación que los complementa, ya que el método inductivo usado para su elaboración pretende facilitar su comprensión, a fin de que el analista tenga un enfoque más sobre:

- La interpretación de la política actual, que deviene de las declaraciones de campaña presidencial, y se hacen realidad por medio de los diversos actos de gobierno,

- La derivación de las atribuciones a partir de las disposiciones de la norma suprema o Constitución y de las diversas leyes, como son la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación, acuerdos presidenciales, etc., y

- Las funciones administrativas que dan origen a las actividades y operaciones a ejecutarse por parte del personal al servicio del Poder Ejecutivo Federal.

El desarrollo de las funciones a partir de la norma superior en forma tradicional, es complementado por las sugerencias de la población del país y que son elevadas a norma por medio del Plan Nacional de Desarrollo, con lo cual se pretende modernizar a la Administración Pública Federal en sus estructuras y funcionamiento.

El método para modernizar la estructura administrativa tiene como antecedente el que siguió para su reforma, el --cual se ha venido modificando desde 1946, en que a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa se le facultó el promover en las dependencias y sugerir al titular del Ejecutivo las modificaciones a la Administración Pública Federal, situación que a la fecha se ha vuelto a disponer en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Las modificaciones a las estructuras orgánicas básicas de dependencias y entidades serán el resultado de las políti--cas del Ejecutivo para desarrollar al país, por ello cada de--pendencia, conforme a sus atribuciones, modernizará su estruc--tura administrativa interna, la cual será dictaminada por la Secretaría de Programación y Presupuesto quien, a su vez, la someterá a autorización del C. Presidente de la República.

Es de suponerse que lo logrado de 1965 a 1982 en materia de Reforma Administrativa no podrá ser cristalizado debido a la actual estrategia, a menos que, como lo pretende el C. Pre--sidente de la República, se efectúen en forma armónica de ac--uerdo a las siete tesis de campaña, cada una de las acciones tendientes a modificar las estructuras organizativas y conforme a los 10 puntos del Programa Inmediato de Reordenación Eco--nómica contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-19--88.

La variante actual, a diferencia de 1946, radica en que existe una infraestructura legal y administrativa sólida, así como experiencia y recursos disponibles para promover la mo--dernización y simplificación, sin embargo, podría haber des--concierto en cuanto a la intervención de las dependencias nor--mativas para analizar y dictaminar las propuestas, por desco--nocer el aspecto operativo real de las entidades y de las ca--beza de sector, ya que el funcionamiento institucional para --la modernización deberá complementarse con los planteamientos

que efectúa la sociedad, a través del Plan Nacional de Desarrollo y de lo cual el analista deberá estar consciente.

La Administración Pública Federal en los momentos actuales vive una nueva etapa de transformaciones que la están cimbrando desde su base, como prueba para hacerla congruente entre el Plan, el Programa Inmediato de Reordenación Económica y la acción concreta.

La modernización y la simplificación de la administración pública no sólo se está generando en el ámbito Federal, sino - que se está tratando de llevar a los gobiernos locales de los estados y municipios apoyando la tesis de Descentralización de la Vida Nacional.

La descentralización de la Administración Pública Federal adquiere rasgos dramáticos en estos momentos en que nuestra patria está postrada ante la inflación, la deuda externa y el rápido crecimiento poblacional, que hacen imperativo revisar las competencias de gobierno en los tres niveles para redistribuir los de acuerdo a la conveniencia y sentido práctico en la solución de los problemas de la sociedad nacional y no de grupos o polos de desarrollo.

En diversas épocas el Gobierno Federal ha procurado con diferente estrategia desarrollar al país, y ha creado a los órganos encargados de promover, dictaminar y evaluar el desarrollo administrativo y el funcionamiento de la Administración Pública Federal, que actualmente recae en la Dirección General de Servicio Civil, de la Secretaría de Programación y Presupuesto, facultad que está contemplada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como se contempló en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946, que facultó para ello a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y en la misma Ley reformada en 1958, le atribuyó a la extinta Secretaría de la Presidencia esos cometidos.

Las unidades internas de dependencias y entidades denominadas de racionalización administrativa, las CIDAPs. y comités, que son los filtros para que las propuestas planteadas internamente sean promovidas ante la Secretaría de Programación y

Presupuesto, tendrán que recibir el pleno apoyo de los titulares para sus análisis y dictámenes o de otra forma no cumplirá con el propósito por el que fueron creadas.

Los analistas en administración tienen ante sí las disposiciones legales que tomarán en cuenta para formular los reglamentos internos, siendo realistas en su interpretación y fieles a los requerimientos de la sociedad, por lo que en este nivel de análisis deberán promover la normatividad de acciones no contempladas en las disposiciones en las que se sustenta el análisis.

En base en el Plan Nacional de Desarrollo cada dependencia y entidad ha formulado lo que considera que le corresponde realizar, pero según se ha visto, los programas son meros enunciados de tipo político en la medida en que no incluyen organismos específicos responsables, presupuestos, procedimientos para su ejecución. sin embargo, de acuerdo con las tesis de política presidencial los programas 1984-1988 de las dependencias y entidades, han estado obligando a los gobiernos locales a prevenir acciones coordinadas, delegadas, transferidas y aún de nueva creación, que la Administración Pública Federal no piensa seguir desarrollando, ya que no constituyen funciones prioritarias, estratégicas o sustantivas a un poder público representativo de la federación.

En esta línea de conducta, la Administración Pública Centralizada está efectuando una severa revisión de las entidades paraestatales que no cumplan con esa función, por lo que las está disolviendo, fusionando y vendiendo; esto último parecía imposible hasta hace poco, por atentatorio a la sociedad; creo que esta aseveración la sustentaron en otros tiempos quienes tenían interés en que se desarrollara alguna función de servicio público, sin considerar los ámbitos de competencia entre los niveles de gobierno o la sustantividad en su ejecución.

El analista administrativo está comprometido con la sociedad y con las instituciones, por lo cual cada análisis que efectúe deberá responder en cada función, actividad y operación, a la norma establecida y, como contraparte, denunciará y promoverá la actualización de disposiciones para aquellos actos que efectúa el Gobierno para la sociedad en su beneficio, que no estén contemplados en la norma o en las disposiciones administrativas.

En esta actitud la ciudadanía debería asumir la responsabilidad que le corresponda reportando aquellos actos administrativos carentes de base legal, así como todas aquellas acciones que considere de su beneficio y que no desarrollen las instituciones, ya sea por ineficiencia, oscuridad en el manejo administrativo, etc., manteniendo siempre una postura patriótica.

La política actual ha puesto en marcha la Modernización de la Administración Pública Federal, pero técnicamente existe estancamiento porque:

1 - El método para promover las modificaciones a la estructura orgánica básica es el mismo que se ha practicado en los últimos sexenios, y

2 - Los lineamientos emitidos por la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal no contienen criterios que permitan efectuar los análisis administrativos conforme a los requerimientos que la sociedad transmite a las instituciones a través del Plan.

Esta situación vuelve particularmente difícil el funcionamiento de las unidades de asesoría interna, motivo por el cual las unidades de organización y métodos tienden a desaparecer o a ser relegadas, porque además, las unidades de línea se han abocado a efectuar sus propios trabajos de modernización. Esto sucede así porque las UOMs. enfrentan:

1 - Escaso apoyo del titular, debido a que los problemas de éste son de naturaleza política y la técnica es relegada,

2- Los niveles directivos inferiores están más preocupados por conservar su imagen que de promover alguna acción de racionalización administrativa en sus áreas, porque con ello podrían llamar la atención que descubra alguna deficiencia,

3- El carácter de apoyo de las UOMs. en una estructura administrativa rigidizada por su naturaleza autoritario, minimizo el consejo del analista técnico asesor,

4- El personal técnico en análisis, como asesor en las dependencias y entidades, asume actitudes pasivas en la mayoría de los casos en que puede proponer o sugerir, porque ello le asegura la conservación del puesto o prestigio,

5- La Reforma Administrativa ha sido un noble esfuerzo de parte del Gobierno por servir cada vez mejor a la ciudadanía, pero ésta ha sido espectadora y no actora de las acciones reformadoras, debido a la falta de cultura administrativa, jurídica y además confianza en ser emprendedores para reformar, y

6- Las UOMs. tienden a fusionarse con otras áreas o a cambiar de estrategia.

La base administrativa es tan amplia que el analista debe tener presente tanto la norma como la demanda de la población, así como el enfoque de tipo político que se deriva de la orden superior recibida para desarrollar el trabajo.

Las acciones administrativas, como son las funciones, actividades y operaciones, han sido constantemente ejecutadas con apego a la norma, pero también fuera de ella, ya por falta de la misma y porque existe dinamismo en el ámbito social por un lado y, por otro, debido a la naturaleza burocrática del Statu Quo, la actividad institucional se ve ajena a los requerimientos institucionales y sociales.

Ante esta situación al analista administrativo se le plantea un vasto campo de acción en que deberá fundamentar su trabajo conforme a un sistema estructurado de funciones, acti

vidades y operaciones, poniendo en cada área de acción el reflejo fiel que le corresponda, así como constituyendo para cada nivel los documentos que sean los fieles transmisores de información, registro y control.

En los últimos años la programación de actividades, para efectos de presupuestación y control, se ha venido impulsando y, siendo los programas conjunto de actividades que se establecen en forma ordenada para cumplir con un objetivo, el orden derivará de las atribuciones, funciones, actividades y operaciones que legal y administrativamente se ajusten a las responsabilidades de las instituciones en general y en particular de cada titular de los puestos, motivo por el cual no debería haber desviación en la asignación de dinero y demás recursos para el desarrollo de los trabajos y no debería haber la posibilidad de extender gastos si se elaboran eficientes programas en las dependencias y entidades, por lo cual el analista administrativo considerará el sistema administrativo para formularlos a partir de éste y, de los programas, los presupuestos correspondientes.

En el Capítulo III del presente trabajo se sostiene la posibilidad de efectuar los estudios y solución de problemas de análisis de estructuras administrativas por medio del uso de tres pasos que consisten en 1) Investigación Preliminar, 2) Diagnóstico y 3) Programa de Actividades.

Este enfoque es considerado porque, para resolver un problema, es necesario conocer su naturaleza y objeto de estudio, que puede realizarse a través de una investigación preliminar en que los datos captados servirán para la sistematización de información que permita elaborar conjeturas viables o diagnósticos para el desarrollo posterior de un programa de actividades.

El razonamiento a lo que en forma teórica e hipotética -

nos hemos planteado en el diagnóstico, conducirá a descubrir paso a paso cada una de las actividades a desarrollar para la solución del problema.

En el inciso del programa de actividades se conforma la etapa de captación de datos, el análisis e integración, establecida conforme a una serie de consideraciones a cumplir para la hipótesis, constituyendo esta fase del análisis administrativo la parte práctica, con lo cual será formulado el documento que concebimos durante el diagnóstico.

Visto de manera global, el Plan de Trabajo se orienta para su desarrollo por medio de los métodos Inductivo-Deductivo porque:

- A partir de la Investigación Preliminar, que es de naturaleza práctica, se tendrán los datos que nos permitan adoptar una actitud o postura,

- Por medio del Diagnóstico Administrativo, que es la estructuración de la teoría e hipótesis, los conceptos basados en lo que plantea el problema (causa) y la definición del objetivo a alcanzar (efecto), a través de las diversas consideraciones desglosadas en variables e indicadores, será posible llegar al detalle, aunque a nivel especulativo aún, y

- El Programa de Actividades, es el paso que en forma descendente, efectúa la deducción de cada uno de los factores enunciados en el diagnóstico, comprobándolo por medio de la investigación, análisis e integración de la información, misma que evaluaremos como último paso en nuestro análisis administrativo.

Como resultado de la integración de la información surgirán las propuestas para la solución del problema que, como se ha sostenido, las propuestas de racionalización y modernización de la administración pueden ser de carácter nacional, en cuanto se relacionen con los planes nacionales de gobierno, con la Ley de Planeación y con las demandas que ex-

ponga la población ante el Poder Ejecutivo, por medio de los grupos organizados, tal como se ha visto en el presente sexenio, a través de las consultas populares, que de ser efectivas como compromisos insoslayables de gobierno, servirán para que la modernización administrativa no se convierta en un esquema estructural institucional ajeno a la realidad, ya que se conjugarían las competencias establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los reglamentos interiores, con las demandas verídicas y actualizadas de la sociedad y que efectuaría por medio de sus asociaciones, de los partidos políticos, de los ejecutivos de los estados y gobiernos de los municipios y de los poderes locales, así como de los federales.

Una iniciativa de modernización institucional en el sentido anterior significaría apegar las propuestas administrativas idóneas a las exigencias formuladas por la comunidad, haciendo congruente la función pública con las necesidades reales de la sociedad, de lo cual el analista técnico en administración estará atento.

Así, el análisis de la estructura administrativa debe -- partir de una postura sincera y patriótica que dé respuesta -- real a las demandas de la sociedad, ya que no se puede estar configurando un modelo para administrar al país elaborando una estructura de gobierno pensando en esquemas de otros países, en idiosincracias extranjeras o pensando en problemas -- que no tenemos como nuestros y de inmediata presencia.

Lo que necesita el país es un gobierno con administración pública estructurada para responder a las crisis, a situaciones inflacionarias crónicas, para propiciar niveles de bienestar general, pagar deudas externas; no es posible que se permita adecuar la administración pública para que la pobreza sea estable o permanente en los hogares, que propicie la subalimentación, el analfabetismo, el escaso desarrollo integral del --

pais.

Es aquí donde es pertinente descender de la atribución a la función, actividad y operación en el quehacer del personal al servicio del Estado, ya que si no es interpretada la acción en sus conceptos y desarrollo político-administrativo, entonces, el personal no tendrá la cultura y ciencias administrativas necesarias que le faciliten el conocimiento de lo -- que analice y ejecute como parte de la legalidad institucional política y partidista en la que se ocupa.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- Acosta Esparza, Daniel, Teoría, Metodología y Técnicas en la Investigación Científica, México, Apuntes Mimeografiados, IN AP, 1977.
- Alvarez Romero, Guadalupe, Et. Al., Comprensión de Lectura en Inglés para Ciencias Políticas y Sociales, México, Centro de Enseñanza de Lenguas Extranjeras, UNAM, 1983.
- Baena Paz, Guillermina, Instrumentos de Investigación, México, Editores Mexicanos Unidos, S.A., 1983.
- Bunge, Mario, Etica y Ciencia, Buenos Aires, Argentina, Ediciones Siglo XX, 1980.
- Carrillo Castro, Alejandro, La Reforma Administrativa Mexicana (Antecedentes, Estado Actual y Perspectivas) Agosto de 1975, Coordinación General de Estudios Administrativos de la -- Presidencia de la República, 1977.
- Carrillo Landeros, Ramiro, Metodología y Administración, México, Editorial LIMUSA, S.A., 1982.
- De La Madrid Hurtado, Miguel, Filosofía Política, Campaña Presidencial, México, Partido Revolucionario Institucional, 1981.
- Duhalt Krauss, Miguel, Manual de Procedimientos en las Oficinas Públicas, México, F.C.P. y S., UNAM, 1977.
- Duhalt Krauss, Miguel, Técnicas de Comunicación Administrativa (Manual para Jefes o Supervisores), México, Dirección General de Publicaciones, UNAM, 1974.

García-Pelayo y Gross, Ramón, Diccionario Pequeño Larousse, México, Ediciones Larousse, 1974.

Kant, Manuel, Tratado de Lógica, México, Editora Nacional, 1977.

Mallar y Cutó, José, Organización Científica del Trabajo, México, Editora Nacional, Edinal, S. de R.L., 1963.

Olivera Toro, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, México, Editorial Talleres Gráficos Cervantina, S. A., 1963.

Paramés Montenegro, Carlos, Introducción al Management, Un Enfoque de la Administración Pública, Alcalá de Henares, España, Editora Escuela Nacional de Administración, 1974.

Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos y Banco de México, S.A., Curso de Análisis Administrativo, Materia: "Introducción de la Administración", 1977.

Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos e Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Curso Superior de Administración Pública, Materia: "Presupuesto por Programas", 1978.

Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Manuales Administrativos, Guías para su Elaboración, No.3, Segunda Edición, 1979.

Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Guía Técnica para el Análisis y Desarrollo Institucional de las Organizaciones Públicas, México, 1981.

Rojas Soriano, Raúl, Guía para Realizar Investigaciones Socia-

les, México, Dirección General de Publicaciones, UNAM, 1981.

Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, -
Directorio del Gobierno Federal 1949, México, 1949.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Acuerdo
sobre el funcionamiento de las entidades de la Administra-
ción Pública Paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Fe-
deral, Diario Oficial de la Federación, 19 de abril de 1983.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Acuerdo
que dispone las acciones concretas que las dependencias y -
entidades de la Administración Pública Federal deberán instru-
mentar para la simplificación administrativa, a fin de reducir,
agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites -
que se realizan ante ellas, Diario Oficial de la Federación, 8
de agosto de 1984.

Secretaría de Gobernación, Ley Orgánica de la Administración -
Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, 29 de diciem-
bre de 1976.

Secretaría de Gobernación, Decreto que reforma y adiciona los
artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX; 28, 73 fraccio-
nes XXIX-D; XXIX-E; y XXIX-F de la Constitución Política de --
los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación,
3 de febrero de 1983.

Secretaría de la Presidencia, Comisión de Administración Públi-
ca, Metodología de Investigación en Organización y Métodos, Mé-
xico, 1970.

Secretaría de la Presidencia, Acuerdo por el que se establecen
las bases para la promoción y coordinación de las reformas ad-
ministrativas del sector público federal, Diario Oficial de la
federación, 28 de enero de 1971.

Secretaría de la Presidencia, Acuerdo para el establecimiento de Unidades de Programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, Diario Oficial de la Federación, 11 de marzo de 1971.

Secretaría de la Presidencia, El Sistema de Recursos Materiales en el Sector Público, Evolución Jurídico Institucional, 1917-1972, Boletín de Estudios Administrativos No.3, 1972.

Secretaría de la Presidencia, Acuerdo por el que se dispone -- que los titulares de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado deben procurar dar la atención que requiere el Programa de Reforma Administrativa de su dependencia, Diario Oficial de la Federación, 5 de abril de 1973.

Secretaría de la Presidencia, Dirección de Estudios Administrativos, Las Unidades de Organización y Métodos en el Sector Público, Segunda Edición, 1973.

Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, 1971-1976, México, Segunda Edición, - 1973.

Secretaría de la Presidencia, Acuerdo por medio del cual se da a conocer que corresponde a la Secretaría de la Presidencia - llevar a cabo visitas periódicas de evaluación en materia de - reforma administrativa, así como elaborar los diagnósticos necesarios, relacionándose para ello con las Comisiones Internas de Administración y con las Unidades de Organización y Métodos, Diario Oficial de la Federación, 16 de abril de 1974.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Acuerdo por el que - las dependencias y entidades de la Administración Pública Fede

ral adecuarán sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme al proceso permanente, programado y participativo de Reforma Administrativa, Diario Oficial de la Federación, 24 de abril de 1979.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Decreto de Reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1982.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Reglamento Interior, Diario Oficial de la Federación, 25 de enero de 1983.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Diario Oficial de la Federación, 3 de mayo de 1983.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1983.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal, La Modernización de la Administración Pública Mexicana, S/F.

Selecciones del Reader's Digest, La Fuerza de las Palabras, - México, Editora Reader's Digest de México, S.A. de C.V., 1977.

Terry Ph. D., George R., Administración y Control de Oficinas. El Manejo Administrativo de la Información, México, Cfa. Editorial Continental, S.A., 1980.