

91
2 3/24/85
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION

**LINEAMIENTOS PARA LA INSTRUMENTACION DE
MECANISMOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN
INSTITUCIONES DE SERVICIO**

Seminario de Investigación Administrativa

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE;
LICENCIADO EN ADMINISTRACION**

P R E S E N T A :

CARLOS FRANCO HERES

ASEROR: LIC. EMILIANO OROZCO GUTIERREZ

MEXICO, D. F., 1985



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 G E N E R A L

PLANTEAMIENTO INTRODUCTORIO 5

CAPITULO I. MARCO CONCEPTUAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

- 1.1. Marco de referencia para la conceptualización del proceso de Reforma Administrativa en el contexto de la teoría del Estado y el entorno constitucional. 21
- 1.2. Concepto del Estado Mexicano como eje clave de Reforma. 39
- 1.3. Conceptualización básica del proceso de Reforma Administrativa. 46
- 1.4. Identificación del Sistema Político y de la Reforma Administrativa 55

CAPITULO II. NATURALEZA DE LOS SERVICIOS SUSTANTIVOS Y ADJETIVOS: LINEAMIENTOS PARA UN DIAGNOSTICO

- 2.1. Evolución de la Reforma Administrativa en función de la dicotomía de los servicios sustantivos y adjetivos. 76
- 2.2. La estrategia reformista de las unidades de Organización y Métodos y su impacto en la dicotomía sustantivo/adjetiva. 81
- 2.3. El alcance paraestatal de la Reforma. 90
- 2.4. Fundamentos para retomar los lineamientos de diagnóstico en instituciones de servicio. 96

CAPITULO III. ADMINISTRACION DE RECURSOS

- 3.1. Selectividad del programa de acción del sector público en el contexto paraestatal. 107

	3.2.	Conceptualización de metas para el programa de acción del Sector Público Paraestatal	112
	3.3.	Mecanismos de coordinación interna y externa.	120
	3.4.	Mecanismos para la concertación de acuerdos programáticos.	124
CAPITULO IV		MATRIZ DE CONGRUENCIA ENTRE LA METODOLOGIA DE REFORMA ADMINISTRATIVA Y LAS ETAPAS DE ESTA. INVESTIGACION DE CAMPO.	
	4.1.	Marco de referencia conceptual en el contexto paraestatal. Necesidad de una investigación documental y de campo.	137
	4.2.	Investigación de campo.	167
	4.3.	Interpretación final de los contenidos en función de los reactivos aplicados.	205
	4.4.	Interpretación del acopio de material, derivada de las entrevistas con autores y teóricos de la empresa paraestatal.	226
CAPITULO V		DOCUMENTACION NORMATIVA ADMINISTRATIVA: - LINEAMIENTOS BASICOS PARA SU ELABORACION	
	5.1.	Bases para la administración del entorno adjetivo paraestatal.	241
	5.2.	Inducción de la gestión paraestatal.	245
	5.3.	Fundamentos para la reorientación.	249
	5.4.	Características de los procesos de decisiones en el entorno paraestatal para fortalecer el contexto adjetivo.	254
		CONCLUSIONES GENERALES	262
		BIBLIOGRAFIA GENERAL	269

PLANTEAMIENTO INTRODUCTORIO

1. Antecedentes.- 2. Marco de referencia metodológico.- 3.-
Nombre de la investigación.- 4. Hipótesis.- 5. Temario.- 6.
Orientación.- 7. Fundamentos de adecuación práctica para el
Seminario de Investigación.

ANTECEDENTES

Uno de los apremios fundamentales al término de la Licenciatura, es la elaboración del documento que se produce durante el Seminario de Investigación. Gran parte de la dificultad y de los escollos que suelen presentarse, radica en la cobertura de los elementos normativos que garanticen con rigor metodológico, el uso del método científico y la aproximación a propuestas de carácter práctico que conlleven a una intensa praxis en el contexto de la propia investigación.

El Seminario que ocupa nuestra atención fue dirigido por el Lic. Emiliano Orozco Gutiérrez a cuyo corte la Reforma Administrativa en el Gobierno Federal, ocupaba un papel de singular importancia. Cinco son las etapas que la definen y configuran el horizonte práctico para llevar al aparato gubernamental a un contexto operativo que garantice eficiencia, eficacia y productividad.

En ese contexto, las etapas de: (1) Determinación de cruces intersectoriales; (2) Institucionalización de cruces intrasectoriales; (3) Sectorización global; (4) Reforma de Ventanillas; y (5) Administración y Desarrollo de Personal, permiten advertir, por lo que hasta el momento puede apreciarse, un conjunto de verdaderos problemas que de no tomarse medidas, llevarán a severas disfunciones en el contexto gubernamental.

En el sentido apuntado, tres son las preocupaciones básicas de las cuales partió la exploración del análisis de la Reforma Administrativa, a saber:

- o La Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, resulta ser un órgano asesor de carácter normativo, cuyos productos no necesariamente están referidos a un contexto coercitivo, haciendo que el esfuerzo reformador de los integrantes de los Comités Técnicos Consultivos quede supeditado a la voluntad política de las dependencias y entidades.
- o Si bien es cierto que la Reforma Administrativa es democrática y participativa, demanda con urgencia la generación de un marco instrumental totalmente pragmático que asegure la aproximación del sector público a esquemas de modernización. No se puede concebir el proceso de Reforma alejado de las perspectivas de crecimiento con desarrollo y de desarrollo con crecimiento.
- o La orientación en otros países para garantizar la concreción de esfuerzos de reforma, se ha vinculado de manera muy directa a planteamientos de modernización y simplificación administrativa. Así como la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República alienta sendos esfuerzos, también por su carácter asesor, las medidas no bajan a un nivel instrumental. De esa suerte hay, por expresarlo en términos muy sencillos, un nuevo

ojo del huracán: planteamientos teóricos con escollos hacia las tesis pragmáticas.

En función de las limitaciones de la Reforma Administrativa, y habida cuenta del curriculum de quien suscribe este documento, se consideró conveniente incursionar primero en términos globales en un ejercicio de reflexión acerca de la Reforma, y luego, por indicación del Director del Seminario, se acometió una tarea de investigación documental y bibliográfica con el propósito de centrar la atención en un tópico más específico.

2. MARCO DE REFERENCIA METODOLOGICA

Durante la conducción del Seminario de Investigación se incluyeron de manera objetiva los puntos indispensables necesarios e inherentes a todo proceso de investigación en la parte terminal de una Licenciatura, y en particular de la correspondiente a Administración en la FCA de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Se invocó como requisito indispensable para la elaboración del documento, la cobertura de tres características esenciales, a saber:

- o Abordar y plantear un tema original.
- o Respetar la metodología de la investigación documental y de campo.

o Abordar un planteamiento original a la Licenciatura.

Fue así que se determinó en el marco de referencia la elaboración de un protocolo de investigación que permitiese llevar con rigor metodológico el proceso de investigación. De esta suerte, se establecieron como básicas las siguientes acciones:

1. Exploración temática.
2. Determinación de los tópicos de interés.
3. Especificación del tema central objeto de conocimiento.
4. Investigación documental y bibliográfica sobre el punto anterior.
5. Consignación de tarjetas de trabajo bibliográficas, hemerográficas y de investigación de campo.
6. Determinación final de la propuesta de tema, temario e hipótesis como objeto del Seminario de Investigación.
7. Investigación hemerográfica.
8. Investigación documental.
9. Investigación bibliográfica.
10. Investigación de campo.
11. Redacción de cada uno de los elementos capitulares.
12. Aprobación por capítulo de forma y fondo.

13. Diseño de la investigación de campo y realización de ésta.
14. Tabulación de resultados de la investigación de campo.
15. Sistematización de la información derivada de la investigación de campo.
16. Formulación de conclusiones por capítulo.
17. Recapitulación para prueba y disprueba de hipótesis.
18. Elaboración final del documento y aprobación.
19. Impresión.

El mecanismo metodológico de referencia estaría orientado a fundamentar, en términos generales, el contraste entre la Reforma Administrativa y el marco instrumental que en el mismo sentido estaban siguiendo otros países en vías de desarrollo, que avisoraban elementos para dar un paso más importante y hacer del que hacer reformador un mecanismo definitivamente obligatorio que - garantizará, mediante aspectos coercitivos, la aplicación de los factores propuestos del cambio.

NOMBRE DE LA INVESTIGACION

En atención a las reflexiones anteriormente documentadas, se - consideró interesante destacar aspectos específicos para la -- aplicación de la Reforma Administrativa en aquellas dependen- - cias o entidades del Sector Público, cuyo objeto principal está

orientado a la prestación de servicios.

Habida cuenta de la experiencia del suscrito en la Dirección -- de Servicios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y -- en otras instituciones vinculadas con la prestación de servi- -- cios y con el ejercicio del derecho de los trabajadores para -- obtener prestaciones sociales, consideramos que era fundamental al momento de iniciar la investigación, señalar una referencia-epistemológica que permitiera una aproximación temática a un -- tema controversial: la calidad de los servicios. Este, podría-orientarse hacia tópicos muy concretos que explicitaran las po- sibilidades de proporcionar métodos, sistemas y procedimientos, pero además, era interesante destacar que debería hacerse la -- propuesta de aspectos muy globales que no por ser generales, -- perdiesen su marco de instrumentalidad.

Por todo lo anterior, se consideró como título central del tra- bajo, el que a continuación se indica:

LINEAMIENTOS PARA LA INSTRUMENTACION DE MECANISMOS DE REFORMA - ADMINISTRATIVA EN INSTITUCIONES DE SERVICIO.

4. HIPOTESIS

Las hipótesis objeto de conocimiento y materia de investigación se plantea en seguida:

Hipótesis 1

La institucionalización de mecanismos de Reforma Administrativa en instituciones de servicio, requiere de la precisión de un diagnóstico en atención al cual se deben establecer lineamientos de carácter normativo tanto adjetivo como sustantivo.

Hipótesis 2

La administración y desarrollo del personal es una de las herramientas fundamentales para la consolidación del quehacer de Reforma Administrativa en una institución prestataria de servicios.

TEMARIO

En atención al título ya señalado "LINEAMIENTOS PARA LA INSTRUMENTACION DE MECANISMOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN INSTITUCIONES DE SERVICIO", el temario capitular y por incisos se detalla a continuación:

CAPITULO I MARCO CONCEPTUAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

- 1.1. Marco de referencia para la conceptualización del Proceso de Reforma Administrativa en el contexto de la Teoría del Estado y el Entorno Constitucional.
- 1.2. Concepto del Estado Mexicano como enclave-

de Reforma.

- 1.3. Conceptualización básica del Proceso de Reforma Administrativa.
- 1.4. Identificación del Sistema Político y de la Reforma Administrativa.

CAPITULO II NATURALEZA DE LOS SERVICIOS SUSTANTIVOS Y ADJETIVOS: LINEAMIENTOS PARA UN DIAGNOSTICO

- 2.1. Evolución de la Reforma Administrativa en función de la dicotomía de los servicios sustantivos y adjetivos.
- 2.2. La estrategia reformista de las unidades de organización y métodos.
- 2.3. El alcance paraestatal de la reforma.
- 2.4. Fundamentos para retomar los lineamientos de diagnóstico en instituciones de servicio.

CAPITULO III ADMINISTRACION DE RECURSOS

- 3.1. Selectividad del programa de acción del sector público en el contexto paraestatal.
- 3.2. Conceptualización de metas para el programa de acción del sector público paraestatal.
- 3.3. Mecanismos de coordinación interna y externa.

- 3.4. Mecanismos para la concertación de acuerdos programáticos.

CAPITULO IV MATRIZ DE CONGRUENCIA ENTRE LA METODOLOGIA DE REFORMA ADMINISTRATIVA Y LAS ETAPAS DE ESTA

- 4.1. Marco de referencia conceptual en el contexto paraestatal. Necesidad de una investigación documental y de campo.
- 4.2. Investigación de campo.
- 4.3. Interpretación final de los contenidos en función de los reactivos aplicados.
- 4.4. Interpretación del acopio de material, derivada de las entrevistas con autores y teóricos de la empresa paraestatal.

CAPITULO V DOCUMENTACION NORMATIVA ADMINISTRATIVA: LINEAMIENTOS BASICOS PARA SU ELABORACION

- 5.1. Bases para la administración del entorno adjetivo paraestatal.
- 5.2. Inducción de la gestión paraestatal.
- 5.3. Fundamentos para la reorientación.
- 5.4. Características de los procesos de decisiones en el entorno paraestatal para fortalecer el contexto adjetivo.

6. ORIENTACIÓN

La orientación para llevar a cabo las tareas de investigación documental y de campo en este Seminario del cual se elaboró el documento que ocupa nuestra atención, estuvo referida a un contexto de contacto directo con funcionarios, mandos medios e investigadores, de tal suerte que se pudieran explorar el grado de conocimiento sobre el entorno y el grado de manejo de la terminología administrativa.

Se trata de establecer el grado de profundidad de la cultura administrativa de los entrevistados, que pudiesen al momento de la entrevista, distinguir funciones sustantivas de funciones adjetivas; llegar al perfil sobre su grado de conocimiento de la Reforma Administrativa, mediante el enunciado de etapas, confirmando la hipótesis tanto del entorno de funciones sustantivas por definición correcta, como por la incorrecta, considerando las adjetivas.

En este orden de ideas, habría de analizarse entre los mandos medios entrevistados, de qué manera diferencian la gestión típica de empresa pública y la gestión correspondiente al sector privado, señalando cuáles son las principales causas por las cuales al extremar controles gubernamentales, se frenan las posibilidades de la empresa pública, reteniendo la óptica para explorar cuáles son los elementos rectores para acometer el control de gestión en la empresa pública.

Así, se podría llegar a la determinación cuantificada del conocimiento administrativo de los subsistemas fundamentales de planeación-programación-presupuestación, contrastados con los esquemas de coordinación-gestión-dirección, para remitirse también por contraste, con supervisión, control y evaluación.

Luego, sería indispensable llegar a la determinación de perspectivas para descentralizar o desconcentrar, considerando los --principales escollos en la prestación de servicios y una evaluación de los subsistemas componentes de la administración y desarrollo de personal.

Todo lo anterior conduciría a un enfoque cognocitivo, vinculado estrechamente a la consideración del factor humano como agente de cambio en el contexto de la Reforma Administrativa, señalando en la dicotomía administración pública-administración de empresa privada, las perspectivas específicas para llegar a una -propuesta que fundamente la aplicación de lineamientos genera--les.

Es interesante destacar que al término del diseño del protocolo, se pudieron advertir severas limitaciones en la cultura administrativa de los funcionarios públicos a nivel de mandos medios, de donde se desprende la importancia que tiene para el administrador profesional, profundizar al término de su egreso de la -Facultad de Contaduría y Administración, tópicos concretos y -puntuales acerca de la inducción de lineamientos para moderni--zar y perfeccionar el aparato público'

7. FUNDAMENTOS DE ADECUACION PRACTICA PARA EL SEMINARIO DE INVESTIGACION

En el sentido que se ha apuntado en los incisos anteriores de este PLANTEAMIENTO INTRODUCTORIO, se han destacado fundamentalmente: los antecedentes, el marco de referencia metodológico, el nombre de la investigación, las hipótesis, el temario y la orientación. Ahora nos corresponde esquematizar los fundamentos de adecuación práctica para el Seminario de Investigación.- Este término está referido al contexto general que se precisa, a efecto de que en el desarrollo del seminario se puedan profundizar con mayor rigor los siguientes aspectos:

1. En el quehacer de investigación no se puede dejar a la improvisación el conjunto de planteamientos para la contrastación, demostración, prueba o disprueba de las hipótesis. Por ello, en la primera etapa se contactó con funcionarios de distintas entidades y dependencias vinculadas con la prestación de servicios, con la finalidad de esclarecer puntos de duda sobre el contexto genérico de la temática.
2. En el transcurso del seminario se dividieron las sesiones iniciales para conocer un contexto de metodología y técnicas de la investigación documental y de campo. Luego se elaboró el protocolo. La presentación rubricada con el término PLANTEAMIENTO INTRODUCTORIO, está orientada precisamente a fundamentar los soportes del documento que al término del Seminario de Investigación debe ser sancionado

para obtener la calificación correspondiente en la escala de "no acreditado" a "muy bien".

3. Es preciso que en el transcurso de las evidencias se vayan explorando los mecanismos de aplicación de la teoría a la práctica, con lo cual se podrá, en principio, establecer la correlación de aplicación de conocimientos adquiridos en la licenciatura con la posibilidad de establecimiento pragmático.
4. No se conciben las categorías de bueno o malo para calificar a un sistema propositivo, lo que sí es válido, es señalar de buena o mala aplicación a la práctica.

De ahí que se considere que para empezar el documento, se parta del enunciado que la REFORMA ADMINISTRATIVA, en sus cinco etapas, es el punto de partida para eficientar el aparato gubernamental y se ponga de relieve que, en materia de prestación de servicios, dicha Reforma Administrativa deba tener elementos más coercitivos para hacerla realidad y superar el ancestral problema que se deriva de la falta de aplicación de la norma que se hace ⁿ norma, para regir en beneficio de la comunidad, la aplicación de los principios teóricos.

La prestación de servicios se da en una escala. La percepción de la imagen que se deriva de dicha prestación, será fundamental para que la correlación de gobierno-sociedad civil se mejore, se aliente en el perfeccionamiento y, sobre todo, sea campo

para que la política tenga como apoyo a la administración, y no al revés. Ese es uno de los puntos de partida para que las disciplinas de donde el suscrito es egresado, tenga la posibilidad de hacer realidad los principios de la eficiencia, la eficacia y la productividad, a partir de una mejor y mayor cultura administrativa.

C A P I T U L O I

MARCO CONCEPTUAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

SUMARIO: 1.1. Marco de referencia para la conceptualización del Proceso de Reforma Administrativa en el contexto de la Teoría del Estado y el Entorno Constitucional.- 1.2. Concepto del Estado Mexicano como eje clave de Reforma.- 1.3. Conceptualización básica del Proceso de Reforma Administrativa.- 1.4. Identificación del Sistema Político y de la Reforma Administrativa.

11. MARCO DE REFERENCIA PARA LA CONCEPTUALIZACION DEL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL CONTEXTO DE LA TEORIA DEL ESTADO Y EL ENTORNO CONSTITUCIONAL.

En materia de Administración Pública, la crisis surge cuando se interrumpe el funcionamiento silencioso del sistema. En condiciones de normalidad, el conjunto innumerable de decisiones particulares inscritas en la Administración Pública tanto central como paraestatal, evidencian el fenómeno de atraso en la modernidad para concurrir al aparato público, en la perspectiva histórica, según se define concreta y específicamente, en función de la variable: modos y medios de producción.

El enfoque para entender los distinguos existentes entre evolución, transformación, reorganización, reforma administrativa y modernización, lleva necesariamente a un planteamiento inicial que permita contrastar la naturaleza del Estado, sus elementos, y poner de relieve la importancia derivada del contraste en términos objetivados.

Para facilitar la tarea, enseguida se presenta un cuadro comparativo entre un autor mexicano y uno extranjero, que permitirá cotejar y, desde luego, comparar los elementos del Estado.

Lo anterior se lleva a cabo considerando que desde el punto de vista metodológico, la Reforma Administrativa es distinta de los siguientes procesos:

- o Evolución
- o Transformación
- o Reforma Administrativa propiamente dicha
- o Revolución
- o Modernización
- o Simplificación

En su conjunto, para objeto de este planteamiento, el concepto de Reforma Administrativa sólo se explica en función de la concepción integral del Estado.

La concepción integral del Estado, puede plantearse a través de tres enfoques en el contexto de la Administración Pública. El primero, de carácter juricidista, a partir de la teoría general del Estado. El segundo, tomando las tesis funcionalistas o estructuralistas, y el tercero, considerando el materialismo histórico como método y el marxismo como filosofía.(1)

Habida cuenta de que el marco de referencia es, hablando metodológicamente, la precisión puntual del estado que guarda un vocablo dentro de la disciplina, iniciemos nuestra propuesta de marco de referencia, y en obvio de tiempo, a través del contraste citado de dos autores, Ignacio Pichardo Pagaza y David Easton, estableciendo como elemento excluyente, el enfoque dialéctico o materialista de la historia. (2) Así, en la siguiente página, se establecen los elementos citados de contraste:

(1) GUERRERO, Omar: Conceptualización de la Administración Pública en México, Ed. facsimilar de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1969, p. 17

(2) Ibidem., p. 26

COMPARACION DE LOS ELEMENTOS DEL ESTADO

IGNACIO PICHARDO PAGAZA

DAVID EASTON

DEFINICION DE ESTADO

Se adhiere a la teoría que implica el estado a través de los elementos que lo integran.

- o Pueblo o Población
- o Territorio
- o Poder Público

o Pueblo o Población

Es un grupo humano que reside en cierto espacio físico, o un conjunto de habitantes que se asientan sobre un territorio de terminado. Vinculado por hechos de la convivencia. La población adquiere la calidad de comunidad cuando están presente elementos comunes de carácter histórico, religioso o económico. El pueblo es la sustancia humana del estado.

o Territorio

Es el elemento geográfico del estado y corresponde al espacio terrestre, aéreo y marítimo sobre el cual el ente estatal ejerce su poder.

Se inclina por las teorías organicistas que consideran al sistema político = estado, como un ente similar a los órganos vivos, tendría una personalidad propia distinta de los individuos que la integran. Easton dice que la vida política se interpretará como un sistema conceptualmente distinto de los otros sistemas de la sociedad, es el conjunto de interacciones sociales de individuos y grupos, esto es antagónico a la tendencia de dirigirse a estructuras formales e informales (legislativas, poderes ejecutivos, partidos, etc.)

Sistemas Intrasociales

Estos sistemas se forman de varios sistemas internos como son:

- Los Ecológicos
- Biológicos
- De Personalidad y
- Sociales

Los sistemas ambientales intrasociales. -

- El sistema ecológico abarca:
- El ambiente físico
 - Las Condiciones Orgánicas

En el ambiente físico se incluyen características

- Geográficas o espaciales (recursos, topografía, extensión territorial, clima y otros).

o Poder Público

El tercer elemento es el poder, el cual se clasifica como:

- El Poder del Estado
- El Poder Público o
- La Potestad Pública

El poder público como elemento del Estado es la soberanía del estado.

La soberanía es la doble cualidad del poder público estatal:

- De ser independiente y
- De ser supremo

La independencia se refiere a las relaciones internacionales y es la soberanía exterior.

La supremacía se refiere a la soberanía interior, porque la potestad del Estado se ejerce sobre los individuos y las colectividades que están dentro de la órbita del estado.

FORMAS DE ORGANIZACION DEL ESTADO MEXICANO

La forma de organización que adopta el estado mexicano, es la forma de un sistema:

- o Republicano
- o Demócrata
- o Representativo
- o Federal

Republicano.- Es la forma de gobierno donde el titular del órgano ejecutivo es de duración temporal sin derecho a transmitir su cargo por propia decisión.

Democrático.- Es aquel gobierno en que se impone la voluntad general del pueblo.

- Orgánicos se refieren a la naturaleza, ubicación y accesibilidad de la provisión de alimentos

El sistema biológico del ambiente se refiere a las interacciones políticas determinadas por la constitución biológica de los hombres.

Los sistemas sociales se clasifican en:

- Culturales
- Sociales
- Económicos y
- Demográficos

Las fluctuaciones en la cultura social que plasma las personalidades de volumen, tasas de crecimiento, composición y distribución de la población son cruciales para el sistema político.

SISTEMAS EXTRASOCIETALES

Un sistema es externo al sistema político o está contenido en su ambiente; un sistema puede estar fuera de la sociedad de la que el sistema político es subsistencia y a pesar de esto, influir en su subsistencia o cambio (Independencia).

La sociedad internacional es una unidad externa a cualquier sistema político, se concibe como parte esencial del ambiente extra societal y sus componentes son los sistemas ecológicos, políticos y sociales a nivel internacional.

Representativo.- Impone la necesidad de que el pueblo elija a sus representantes y que en su nombre tome decisiones que requiere el cumplimiento del poder público.

Federal.- Es voluntad del pueblo constituirse en una república federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concierne a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según la Constitución.

Este sistema federal ha creado tres esferas o ámbitos jurídicos: El Federal, el Estatal y el Municipal; en consecuencia, también son tres ámbitos de la Administración Pública.

Lo que ocurra en un sistema político, dependerá del funcionamiento de las variables internas (Soberanía).

Dentro de las persistencias del sistema político en un mando de estabilidad y cambio Easton maneja las "Fuentes de Tensión" como el modo de asegurar la persistencia de algún tipo de sistema y estas fuentes pueden ser:

- Internas (La escasez)
- Externas (La industrialización)

Parte de la premisa que los sistemas absolutamente estables son temporales y sí se puede proteger a sí mismo de todo trastorno de su ambiente, pero esto no puede lograrse permanentemente.

Maneja las variables de:

- Persistencia con cambio a través del cambio (sistema británico) tuvo cambios radicales pero conservó su identidad.
- La persistencia y el nivel del análisis se refiere al modo de salvaguardar en una sociedad sus funciones fundamentales.
- Persistencias y cambio.- En esta variable es necesario que los miembros del sistema estén preparados para enfrentar las tensiones y puedan modificar al sistema en algunos aspectos.

Easton maneja otros conceptos dirigidos al cambio y las tensiones como con la persistencia contra el automantenimiento, tensiones sobre el sistema que se maneja como per

turbaciones y las clasifica en neutrales, - benignas o tensivas y a estas últimas se - ocupa, amenaza o peligro. Son las palabras claves, si se deja que la perturbación avance, puede llevar a la destrucción total del sistema.

En teoría la identificación de un punto de tensión se localiza fácilmente, según la - clase de sistema:

- Democrático
- Autoritario
- Totalitario
- Modernizante

Los tipos de respuesta a estas tensiones están dadas por la capacidad de crear del ingenio humano.

Efectuada la contrastación, podemos llegar a un planteamiento de inferencia que habrá de ser objeto de estudio en el siguiente inciso. Empero, para centrarnos sobre el tópico de Reforma, es necesario que agotemos dicho contraste como a continuación se precisa:

- o No obstante de que ambos autores parten de teorías diferentes sobre el Estado, ya que el Lic. Pichardo Pagaza se adhiere a la teoría que explica éste a través de los elementos que lo integran, y Easton a través de la teoría organicista, convergen en los elementos que lo integran. El proceso es conceptualizador indicativo.
- o El pueblo o la población la identifica Easton como sistemas sociales en los que se identifican los aspectos culturales, sociales, económicos y demográficos.
- o El territorio está identificado dentro de los sistemas intrasociales, como sistemas internos, mismos que se pueden clasificar como ecológicos, biológicos, de personalidad y sociales; dentro de los sistemas ambientales intrasociales, el sistema ecológico abarca el ambiente físico y las condiciones orgánicas.
- o En el ambiente físico se incluyen las características geográficas o espaciales donde puede regir un ordenamiento y éstos pueden ser los recursos, topografía, extensión territorial, clima y otros.

- o Los orgánicos se refieren a la naturaleza, ubicación y - accesibilidad de la provisión de alimentos. El sistema- biológico del ambiente se refiere a las interacciones po- líticas determinadas por la constitución biológica de - los hombres.

- o Los sistemas sociales se clasifican en:
 - Culturales
 - Sociales
 - Económicos y
 - Demográficos

- o Las fluctuaciones en la cultura social que plasma las - personalidades, las modificaciones de volumen, tasas de- crecimiento, composición y distribución de la población, se enmarcan en el primer elemento de estado que es el - pueblo o la población.

- o El poder público lo localizamos en sus sistemas extra e intersociales; en donde los sistemas extrasociales - se ubican en las relaciones internacionales y correspon- den a la independencia del Estado; en tanto que los sis- temas intersociales que corresponden al ámbito interno del sistema político corresponde a la soberanía del Esta- do, ya que la potestad del Estado se ejerce sobre los in- dividuos y las colectividades que están dentro de la ór- bita del mismo.

La Reforma Administrativa se da en el seno de la estructura gubernamental, se inscribe en el Estado y se correlaciona con la sociedad civil, conocida por otros autores como "la comunidad".

Es por todo lo anterior, a partir del descriptor inicial del capítulo, que antes de plantear resumidamente el fenómeno de la reforma administrativa como objeto de conocimiento, primero se deben señalar los siguientes aspectos: (1) Base jurídica del Estado mexicano. (2) Estructura de la Constitución (3) Parte orgánica de la constitución (4) Parte dogmática (5) Garantías sociales (6) Parte económica.

La necesidad parte de que en la mayor parte de trabajos de investigación se omite ese importante binomio: ESTADO/GOBIERNO, y se soslaya otra premisa ADMINISTRACION PUBLICA/REFORMA. En seguida, con carácter indicativo veamos los aspectos señalados en el párrafo precedente.

o Base Jurídica del Estado Mexicano

Con la promulgación el 5 de febrero de 1917, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la ciudad de Querétaro, se adquiere la legitimidad del Gobierno, se da pie a la configuración del Estado y se remarca la posibilidad que da pauta al ejercicio de los tres poderes (3). Es la Constitución el marco global de mayor jerarquía en donde debe operar la Reforma Administrativa (4)

- (3) CARRILLO CASTRO, Alejandro: La Reforma Administrativa en México co. Ponencia publicada por el INAP en: Memoria del Seminario de Institucionalización de la Reforma. México, 1977, p. 23
- (4) *Ibidem.* p. 25

o Estructura de la Constitución

Las constituciones de la mayoría de los países contienen dos grupos de normas, las de carácter orgánico y las dogmáticas. La Constitución Mexicana agregó un nuevo orden de normas fundamentales: las denominadas garantías sociales y la parte económica. Este hecho representa un avance fundamental a la teoría del Derecho Constitucional.(5)

o Parte Orgánica de la Constitución

Se llama parte orgánica de la Constitución, al conjunto de normas que establecen los órganos del Estado, que fijan los medios como son elegidos o nombrados los titulares de esos órganos, la competencia de los mismos y los procedimientos por los cuales pueden ejercerlos.(6)

o Parte Dogmática de la Constitución

La parte dogmática de la Constitución es aquella que establece los derechos del individuo, llamados derechos fundamentales, que constituyen el espacio sociopolítico de las personas físicas tanto en términos individuales como en relación con los demás miembros de la comunidad.

(7)

(5) ALMADA, Carlos: Derecho Constitucional Mexicano, documento de discusión para el Seminario de Derecho Comparado. INAP. México, 1979, p. 37

(6) Ibidem. p. 39

(7) Ib. ibidem. p. 43

En las tres citas C.fr.: GUERRERO, Omar: Epistemología del Estado Mexicano, en Apuntes de Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1977, p.231

o Garantías Sociales

La aportación más significativa de la Constitución de 1917 al Derecho Público Mexicano y a la vida nacional misma, es la incorporación a rango de norma constitucional de materias sociales previamente no reguladas, o bien, normadas por leyes secundarias. (8)

Estas materias son: (9)

- La propiedad de la tierra y agua pertenecientes a la nación, la cual puede transmitir dominio de ellas a los particulares. (Art. 27)
- Corresponde a la nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los recursos naturales del subsuelo, de la plataforma continental, de los minerales, de los yacimientos, de los minerales susceptibles de utilizarse como fertilizantes, del petróleo y de gas o cualquier otro hidrocarburo situados en el territorio nacional. (Art. 27)
- Todas las dotaciones, ampliaciones, restituciones, así como la nulidad de acciones, sobre las tierras, montes, aguas y bosques que formen los pueblos, ejidos, etc., y los procedimientos para otorgarlas, son de interés público y de orden constitucional. (Art. 27)

(8) La esencialidad de la Reforma Administrativa se orienta hacia la mejor prestación de los servicios públicos, al incremento de eficiencia y productividad de la burocracia. Esta es directamente responsable de operar los programas del Estado Mexicano. De ahí la importancia para destacar las garantías sociales

(9) C.fr.: CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, art. 27

Como se puede advertir, la introducción al planteamiento de la Reforma Administrativa no puede comenzar sin antes entender la correlación existente entre los siguientes factores:

- o Sociedad
- o Gobierno
- o Estado
- o Administración Pública

REGIDOS POR LA CONSTITUCION
POLITICA DE LOS ESTADOS UNI
DOS MEXICANOS

Más todavía, en el artículo 123 del mandato constitucional se tutela la relación laboral. Si referida al sector privado en función del Apartado "A", si al sector público, mediante el Apartado "B". En ambos casos, ahí se inscribe la parte medular para hacer que mediante la Reforma Administrativa, los servidores públicos, - es decir los trabajadores al servicio del Estado, cambien sus actitudes, mejoren sus aptitudes y eleven su productividad. (10)

Se ha dicho que la incorporación al texto constitucional de los derechos sociales fue la aportación más original y de mayor trascendencia que realizó la Asamblea Constituyente de Querétaro. Con tal hecho, la Revolución Mexicana replanteó en la teoría constitucional, la doctrina de los derechos del hombre y afirmó una nueva tesis sobre los fines del Estado.

o Parte económica de la Constitución

La parte económica de la Constitución se aloja en los artículos 25 al 28 y en el 73. En función de dicho articulado se establece el conjunto de Facultades del Ejecutivo en Materia Económico. Como se verá luego, este aspecto también se vincula estrechamente con la conceptualización de la Reforma Administrativa.

(10) CARRILLO CASTRO, op. cit. p. 116

La orientación de dicha parte de la Constitución define la participación del Estado en la Economía, y en ello se fundamenta - en principio la esquematización del sector paraestatal, que comprende:

- o Organismos descentralizados
- o Empresas de Participación Estatal -mayoritarias-
- o Empresas de Participación Estatal -minoritarias-
- o Organismos desconcentrados
- o Fideicomisos (11)

En su conjunto el sector paraestatal agrupa lo que convencionalmente se ha denominado "entidades" para diferenciarlas de los organos centrales de la Administración Federal, que son las Secretarías de Estado, los departamentos, la Procuraduría General de la República y algunos autores añaden también la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal.

El enfoque económico, es también otro de los soportes de la Reforma Administrativa, pues al ser participativa y democrática se debe insertar en la totalidad de estructuras y no quedar solamente en el Ejecutivo, sea Federal o Estatal. (12)

El artículo 25 constitucional fundamenta entre otras las siguientes atribuciones del Estado: (13)

- Ser rector del desarrollo nacional

(11) CARRILLO CASTRO, op. cit. p. 23

(12) GARCIA CARDENAS, Luis: La Reforma Administrativa en México, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, México 1977 p. 124

(13) C.fr.: Artículo 25 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

- Planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional.
- Que el sector público participe de manera independiente o conjuntamente con los sectores social o privado, como promotor y organizador en áreas prioritarias para el desarrollo.
- Apoyar e impulsar con base a criterios de equidad social y productividad a empresas de los sectores social y privado de la economía, conforme al interés público y al uso, en beneficio general de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La reforma al artículo 26 Constitución es el aspecto más novedoso y fundamental de la parte económica de la Constitución, la síntesis de su contenido es la siguiente:

(14)

- El Estado organiza un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional.
 - La planeación es democrática porque permite la participación de los diversos sectores sociales.
 - La Administración Pública Federal, sujetará de mane
- (14) En ocasión de preparar los originales para la impresión del Seminario de Investigación, que data de 1980 se advirtió en 1982 que existía el proyecto de reformas al texto constitucional. Por esa razón se cambió el texto original que se había señalado en principio, a efecto de actualizar el seminario.

ra obligatoria sus programas al Plan Nacional de -
Desarrollo.

- Contribuye la base jurídica de la Ley Reglamentaria
respectiva, denominada Ley de Planeación.

o Adición al Artículo 27 Constitucional

A este artículo se adicionan las medidas para la expedita y honesta participación de la justicia agraria y establece las condiciones para el desarrollo rural integral con una mayor participación e incorporación de la población del campo al desarrollo nacional. (15)

o Reformas al Artículo 28 Constitucional

Precisa y amplía atribuciones al Estado en materia de monopolios, para evitar el acaparamiento y frenar el alza de precios de artículos de consumo, y define el papel que el Estado tiene en materia de banca y finanzas. (16)

- Se le faculta para ejercer funciones de manera exclusiva en los campos estratégicos, tales como acuñación de moneda, emisión de billetes, correos, telegrafos, petróleo, generación de energía eléctrica y ferrocarriles, principalmente.

(15) El contexto de cambio de la redacción conforme se señaló en la nota de pie de página anterior, tiene el mismo propósito. Un proyecto parecido de modificaciones ya había sido participado a la Cámara de origen, tanto en la administración 70-76, como al inicio de la 1977-1982.

(16) Nuestro trabajo se imprimió en 1982, por ello se pudieron adicionar estos breves comentarios y enriquecer la posibilidad de actualización para dar al documento un fin de consulta documental.

- La prestación del servicio público de banca y de crédito, no constituye monopolio alguno. "Es un servicio público que no será objeto de concesión a particulares".
- Podrá contar con los organismos y empresas necesarias para el eficaz manejo de las áreas estratégicas.
- En casos de interés público, mediante leyes generales para concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación.
- Esta facultado para vigilar la aplicación y evaluación de los subsidios otorgados a actividades prioritarias.

o Adición al Artículo 73 Constitucional

Amplía las facultades originales del Congreso General, al dotarlo de atribuciones para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social; expedir leyes para programar, promover, concertar y ejecutar acciones de abasto y producción de bienes y servicios socialmente necesarios y expedir leyes para promover la inversión mexicana, la regulación extranjera y la transferencia de tecnología que requiere el desarrollo nacional.

(17)

(17) Id. supra. nota 16

Se omite la referencia histórica de la Reforma Administrativa - en México, en esta parte, considerando que el período 1966 a - 1982, está ampliamente abordado en documentos análogos a éste, esto es, que el conjunto de productos de la investigación se - han dedicado más que otra cosa, a transcribir textualmente los documentos oficiales producidos de manera sucesiva por: la Comisión de Administración Pública (1966-1970); la Dirección de Estudios Administrativos de Presidencial (1971-1972); Dirección - General de Estudios Administrativos de la Presidencia (1973- - 1976) y Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República (1977-1982).

Es importante destacar que ese enfoque de ninguna manera constituye un quehacer de investigación metodológicamente sólido. En todo caso, se trata de trabajos antológicos que han ido glosando distintos documentos para efecto de justificar las investigaciones del caso.

Por la naturaleza del objeto citado en la parte introductoria, - se ha preferido llevar a cabo un ejercicio lúcido de racionalidad administrativa, derivado de una serie de acciones insertas - en el quehacer de investigación.

En cualquiera de los enfoques asumidos por los organismos res-- ponsables anteriormente citados y correlacionados con un período de tiempo dado, se advierte como hilo conductor la propuesta- metodológica del propio proceso de reforma que a partir de la -

Administración 1976-1982, se dividió convencionalmente en cinco etapas, sin que con ello se quiera decir que al término de cada una, se cancela el conjunto de acciones que la justifica.

La Reforma Administrativa, como se verá posteriormente, es un proceso de cambio institucionalizado, tendiente a la modificación estructural del aparato estatal, de manera tal que a su término, se garantice el mejor servicio a la ciudadanía, el cumplimiento cabal de los objetivos del Gobierno y la contextualización de las funciones a cargo del Estado. De ahí que en el siguiente inciso, tengamos que abordar una primera conceptualización acerca del Estado Mexicano.

1.2. CONCEPTO DEL ESTADO MEXICANO COMO ENCLAVE DE REFORMA

El concepto de Estado constituye uno de los más complejos objetos de estudio a los que ha hecho frente la ciencia política, desde los tiempos clásicos. Para entender el concepto de Estado habrá que analizar los elementos que lo integran. Una vez analizadas las diferentes opiniones sobre cuáles y cuántos son los elementos que la forman, se pueden resumir las coincidencias de varios autores (18) sobre los elementos constitutivos del Estado Mexicano, como a continuación se señala:

- o Pueblo o población o nación
- o Territorio y
- o Poder Público

- o Pueblo o Población o Nación

Los aspectos jurídicos sobre esta materia están claramente definidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 30 al 38 inclusive.

- o Territorio

El segundo de los elementos que integran el Estado Mexicano, es el territorio como elemento geográfico del Estado y es el espacio terrestre, aéreo y marítimo sobre el cual el ente estatal ejerce su poder.

(18) AGUILAR J. Carlos: Antología de Teoría General del Estado, Ed. UAM., comprende la antología sobre el tópico, en función de 10 autores, 7 extranjeros y 3 nacionales que referencian el caso del Estado Mexicano.

o Poder Público

El tercer elemento es el poder, el cual se clasifica como el poder del Estado, el poder público o la potestad pública.

FORMA DE ORGANIZACION DEL ESTADO MEXICANO

El artículo 40 de la Constitución establece que la forma de Gobierno que adopta el Estado Mexicano, es la de un sistema:--
(19)

- o Republicano
- o Democrático
- o Representativo
- o Federal

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

Se señala la modalidad de republicana como aquella forma de Gobierno en que el Titular del Organó Ejecutivo del Estado es de duración temporal, no vitalicia y sin derecho a transmitir su encargo, por propia decisión o selección, a la persona que lo suceda.

(19) AGUILAR, op. cit. p. 213

Se dice que un Estado es una República si se reúnen dos condiciones: a) que haya renovación periódica del Titular del Poder Ejecutivo, b) que esta renovación sea hecha por elección popular (20).

El enfoque democrático radica en la premisa de que se impone la voluntad general del pueblo. Los elementos constitucionales que caracterizan al Gobierno Mexicano como un sistema democrático son: a) que los actos de Gobierno y las decisiones de autoridad, en tanto voluntad general, reflejan la voluntad de los más y no de los menos; y (b) que todos los nacionales son iguales ante la Ley (21).

Es representativo en tanto que existe una democracia indirecta. Ante la imposibilidad física de que el pueblo exprese directa y cotidianamente su voluntad en la consecución de los asuntos públicos, se impone la necesidad de que el mismo pueblo elija un grupo pequeño de personas que lo representen y - que en su nombre tomen las decisiones que requiere el cumplimiento de las atribuciones que le corresponden a los órganos del Poder Público.

La Constitución dispone en su artículo 51: La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada Diputado Propietario - se elegirá un suplente.

(20) Id. supra. p. 180

(21) Id. supra. p. 184

Actualmente la Cámara de Diputados tiene dos categorías de representación, la uninominal con 300 diputados y la plurinominal con 100 diputados; en la Cámara de Senadores, existen dos por cada Estado (22).

Por último, es Federal a medida de que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios que la propia Constitución señala. El Sistema Federal Mexicano ha creado tres esferas o ámbitos jurídicos: el Federal, el Estatal y el Municipal. En consecuencia, también son tres los ámbitos de la Administración Pública (23).

Al Estado hay que concebirlo como el orden jurídico o mejor, como la unidad de tal orden; no es un ser natural cuya metodología explicativa sea el principio de la casualidad; su metodología explicativa es la del Derecho.

Señala Kelsen que: conocido que el Estado es orden jurídico o expresión de su unidad, la teoría del Estado es posible como teoría del Derecho, es decir, como teoría de la norma jurídica, y, en este sentido, como disciplina normativa.

Para Marx y Engels la sociedad civil abarca todo el intercam-

(22) Id. supra. p. 190

(23) Id. supra. p. 193

bio material de los individuos, en una determinada fase del desarrollo de las fuerzas productivas. Abarca toda la vida comercial e industrial y en este sentido trasciende de los límites del Estado y de la Nación. La sociedad civil en cuanto tal, sólo se desarrolla con la burguesía (24).

Estado y sociedad son entes distintos en la medida en que esta diferencia implica la autonomía entre ambos; autonomía relativa que se manifiesta en su existencia como producto de las contradicciones de clase que la sociedad misma ha sido incapaz de superar. El Estado, aunque tampoco las supera, al menos sí contribuye a refrenarlas, aminorarlas, con el fin de que la sociedad no se consuma en la lucha, para que no se autodestruya. Por ello, nacido de la sociedad e inmerso en sus conflictos, el Estado se le sobrepone, adquiere una existencia separada, pero en relación directa con ella. Se separa de la sociedad porque, situándose con relativa autonomía de la lucha de clases, puede refrenar los conflictos aún cuando inclusive él mismo está inmerso en los propios conflictos.(25)

Existe una rama de las ciencias sociales dedicada exclusivamente a conocer la Teoría General del Estado, estas teorías se pueden agrupar como sigue: (1) Teorías organicistas; (2) Teorías sociológicas; (3) Teorías jurídicas; (4) Teorías que lo explican a través de los elementos que lo integran.

(24) Id. supra. p.201

Las Teorías Organicistas son aquellas que consideran al Estado como un ente similar a los organismos vivos. Tendría una personalidad propia, distinta de la de los individuos que la integran; estaría dotado de capacidad de discernimiento, voluntad y habilidad para ejecutar acciones complejas. Su desarrollo histórico sería similar al desarrollo biológico de los seres naturales.

Antes de entrar al tratamiento del tópicó Reforma Administrativa, se tienen que ver las teorías que explican la esencia del Estado. Veamos algunas de ellas.

o Teorías Sociológicas del Estado

Entienden a éste como una unidad colectiva o de asociación. Los antiguos afirmaban que representaba una unidad permanente de hombres asociados; es decir, una unidad colectiva.

o Teorías Jurídicas

Son tal vez las que han alcanzado una mayor aceptación entre los estudiosos de la Teoría General del Estado.

Pueden clasificarse en dos grupos: las primeras son aquellas que sostienen la personalidad jurídica del Estado. El segundo grupo de teorías jurídicas son aquellas que lo identifican con el derecho; es decir, proclaman la unidad entre el Estado y el Derecho.

o Teoría de la Personalidad Jurídica

Afirma que el Estado es una persona, pero que ello no puede significar, evidentemente, que equivale a un ser humano; se quiere decir que es una unidad jurídica. Aún siendo un concepto jurídico la personalidad del Estado corresponde a realidades. No se reduce a una ficción. No es, dicen los autores de esta teoría, la expresión de realidades absolutas, sino únicamente de realidades jurídicas. El concepto de la personalidad aparece como la base del Derecho Público y hasta como la condición de la existencia del Derecho.

1.3. CONCEPTUALIZACION BASICA DEL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA

Una vez que se han establecido algunas reflexiones sobre el Marco de Referencia para la conceptualización del proceso de reforma Administrativa en el contexto de la Teoría General del Estado -habiendo explicitado el origen y necesidad de hacer el planteamiento-, y que se han precisado algunos aspectos que consideramos básicos acerca del concepto del Estado Mexicano como en -clave de Reforma, pudimos entrar al establecimiento de un código, es decir a la traducción de significados a una clave terminológica.

En el transcurso del seminario de investigación pudimos advertir en las tareas que emprendimos de investigación documental, -que un considerable número de trabajos que se han realizado en los seminarios de investigación en la Facultad de Contaduría y Administración, se soslayan los dos incisos anteriores. Descubrimos también como se planteó, que otro porcentaje importante de trabajos no son sino mera reproducción de documentos oficiales que en nada reportan aportaciones metodológicas a nuestra -casa de estudios.

No es propósito cuestionar el sistema de investigación que se -- lleva a cabo en los seminarios; tampoco hacer una crítica de los asesores o directores de seminario. Mas bien se orienta el comentario, en principio, a dar una recapitulación sobre nuestro -objetivo metodológico.

Al cierre de nuestro seminario, el proceso de Reforma Administrativa había logrado un considerable avance según los reportes y documentos producidos por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. Habíanse realizado numerosos ejercicios de evaluación, se habían destacado incluso la producción periódica de órganos de información para difundir dichos avances.

El propósito de este inciso es destacar la comprensión del proceso de Reforma Administrativa, procurando superar los vicios enunciados. Ello permitirá un ejercicio de reflexión sobre este importante tópico.

El contenido del proceso de Reforma Administrativa está caracterizado por los siguientes contextos generales:

- o Estadio del desarrollo económico del país
- o Marco político
- o Marco social
- o Marco cultural

En un nivel más amplio que esos contextos generales se encuentran dos elementos fundamentales:

- o Composición del Estado Mexicano
- o Macro sistema jurídico

El punto central que abarca la Reforma Administrativa, como se

apunta de las páginas 7 a la 18 de nuestro trabajo de seminario de investigación, tiene un hilo conductor:

"La transformación de las estructuras y funciones de un Estado, a efecto de garantizar el cabal cumplimiento de las funciones del Gobierno hacia la sociedad civil, con tiene el sustrato esencial de todo proceso de Reforma.- Este es distinto al término de evolución, también lo es al de transformación, como así mismo al de revolución. Y en su conjunto es la serie de acciones que acomete el titular del órgano de poder máximo, a efecto de instrumentar mecanismos y lineamientos para proceder a la eficientización del aparato burocrático, a fin de que sus componentes respondan adecuada e idóneamente al proceso de cambio, de modificación y transustanciación de estructuras" (25)

En consecuencia, si se atiende al contenido formal de todo proceso de reforma, ésta es dinámica y se encuentra en constante avance, pues el Estado/gobierno debe adecuarse a la dinámica del tiempo histórico en que se inscribe el ejercicio del poder.

En otras palabras, el problema de la conceptualización señalado en función del hilo conductor, como es expresado por el

(25) AGUILAR VILLANUEVA: Racionalidad de la Reforma Administrativa como ejercicio de cambio institucionalizado, Ed FCPS -facsimilar- UNAM México, 1977, p. 17

eminente investigador F. Aguilar Villanueva, los puntos hacia donde se debe orientar la Reforma son:

- o Diagnóstico socio global de la estructura gubernamental
- o Correlación de la respuesta de la estructura gubernamental hacia la sociedad civil
- o Composición de fuerzas mediante la correlación de variables: dependencias-entidades
- o Estudio de las atribuciones, funciones y actividades, derivadas de los Programas de Gobierno, del Plan Global de Desarrollo, de los Programas Sectoriales, en función de los insumos necesarios para la obtención de metas
- o Revisión del marco jurídico
- o Revisión del marco instrumental

A los puntos anteriores se concurre mediante la definición de lineamientos y estrategias relacionados con las siguientes fases o etapas:

- o Planeación
- o Programación
- o Presupuestación
- o Coordinación
- o Gestión
- o Dirección

- o Supervisión
- o Control
- o Evaluación

En ese horizonte de variables, lo importante a destacar es que el Estado Mexicano desde sus mismos inicios ha tenido que ir instrumentando diversas aplicaciones para el logro del control y adecuación correspondientes.

Los estudiosos del proceso de Reforma Administrativa han coincidido en señalar que los cambios se comenzaron a instrumentar desde el comienzo formal mismo del Estado Mexicano, pues ya en 1821 se establecían disposiciones que se orientaban a la modificación de estructuras y a sus posibilidades de instrumentación para elevar el rendimiento de la burocracia de la época (26)

Sería ocioso volver a repetir la serie de documentos históricos que sobre el particular se han acopiado ampliamente por los siguientes organismos:

- + Década 1950-1960
Investigaciones, documentación e información. Banco de México.
- + Década 1960-1970
Comisión de Administración Pública -CAP- dependiente directamente del Titular del Ejecutivo.
- + Década 1970-1980

(26) CAPRILLO CASTRO, Alejandro: La Reforma Administrativa en México, Ed. Miguel Angel Porrúa, S.A., México 1980, p. 24 bis.

Dirección de Estudios Administrativos de Presidencia
Dirección General de Estudios Administrativos de Presi
dencia de la República

+ Década 1980-1990

Coordinación General de Estudios Administrativos de la
Presidencia de la República

La Comisión de Administración Pública llevó a cabo diversos análisis y estudios desde su creación en 1966, y en el año de - 1968 entregó al Titular del Ejecutivo un Diagnóstico Global, y una serie de proyectos para acometer tareas que en ese momento denominaron de "mejoramiento administrativo". Ahí se evidenciaron entre otros problemas aspectos relacionados con el manejo de los siguientes subsistemas del aparato público:

- o Administración de Recursos Humanos
- o Administración de Recursos Financieros
- o Administración de Recursos Materiales
- o Administración de Recursos Tecnológicos (27)

En 1970 y principios de 1971 fue planteado al Ejecutivo Federal la propuesta del documento "Bases para el Programa Administrativo del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976" cuya orientación fue dirigida a los propósitos que a continuación se señalan, según plantea el doctor Alejandro Carrillo Castro:

(27) CARRILLO CASTRO, op. cit. ibidem, p. 49

- (1) Incrementar la eficacia y la eficiencia de las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el Estado a fin de cumplir debidamente con sus atribuciones;
- (2) Responsabilizar, con la mayor precisión posible a las instituciones y a los funcionarios que tienen a su cargo la coordinación y ejecución de las acciones públicas;
- (3) Simplificar, agilizar y desconcentrar los mecanismos operativos de esas entidades, acelerando y simplificando trámites;
- (4) Procurar que el personal público cuente con las habilidades necesarias para cumplir adecuadamente sus labores, mediante programas de capacitación y motivación, buscando generar una conciencia innovadora dinámica y responsable;
- (5) Fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de gobierno, para terminar con la insularidad y la falta de coordinación (28)

En función de los objetivos apuntados se destaca y se puede contrastar el planteamiento de Aguilar Villanueva y se puede advertir al mismo tiempo, cómo el afán de perfeccionar el aparato público es una necesidad dinámica, pues como las estructuras no deben y ni tampoco es conveniente que se anquilosen, se superan el grado de entropía y se eleva el de homeostasis, a medida que el aparato público es auto regulable, y capaz de transformarse hacia su interior para evitar turbulencias del exterior y superarlos.

(28) *ibid. ibidem.* p. 49

El Plan Global de Reforma Administrativa fue aprobado por el Titular del Ejecutivo, de manera que en todas las secretarías y departamentos de Estado, así como en la Procuraduría General de la República, fue posible, en principio, llevar a cabo tareas de mejoramiento administrativo.

La orientación programática de las acciones se dirigió en el sector central, inicialmente, al logro y consolidación de acciones que se pueden resumir en los siguientes 11 enunciados, cuyo tema es connotativo de sus alcances y objetivos:

- 1 Instrumentación de los mecanismos de reforma administrativa
- 2 Reorganización y adecuación administrativa del sistema de programación
- 3 Racionalización del gasto público
- 4 Estructuración del sistema de información y estadística
- 5 Desarrollo del sistema de organización y métodos
- 6 Revisión de las bases legales de la actividad federal
- 7 Reestructuración del sistema de administración de recursos humanos del sector público
- 8 Revisión de la administración de recursos materiales
- 9 Racionalización del sistema de procesamiento electrónico de datos
- 10 Reorganización del sistema de contabilidad gubernamental
- 11 Macro-reforma sectorial y regional (29)

(29) Id. supra. p. 51 y 52

En cuanto al aspecto conceptual con los elementos anteriores se puede deducir la importancia de la Reforma Administrativa. En atención al planteo metodológico que hemos señalado en las primeras páginas, se puntualiza cómo ahora se hace necesario considerar el contexto de la identificación del sistema político y de la Reforma Administrativa.

Por esas razones, en el siguiente inciso se procura llegar a la conceptualización funcionalista de la sociedad civil; se destaca, el ambiente en un sistema político; se da cuenta de los principales sistemas intrasociales y extrasociales; se abunda sobre la persistencia de un mundo de estabilidad y cambio.

Con todo lo anterior, al término del inciso, considerando que la Reforma Administrativa nace solo y en función de la decisión política, nos proponemos rematar el inciso con el señalamiento de la persistencia con cambio y a través del cambio, en la vertiente y enfoque de la persistencia y el nivel del análisis, ello considerando la variable: cambio.

Efectuadas las aclaraciones metodológicas, el epígrafe capitular que ocupa nuestra atención permite advertir que el proceso de Reforma Administrativa tiene concurrencia al planteo de acciones a efecto de evidenciar la demostración y validación de las hipóte-sis de trabajo que se esquematizaron al principio del documento del seminario de investigación.

I.4. IDENTIFICACION DEL SISTEMA POLITICO Y DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

4.1. Conceptualización funcionalista de la sociedad civil. La sociedad es el sistema social más incluyente, es la única que abarca todas las interacciones sociales de las personas biológicas implicadas. La vida política se interpretará como un sistema conceptualmente distinto de los otros sistemas de una sociedad.

Las interacciones que quedan fuera de un sistema político se denominan el ambiente en que existe. Hay límites entre un sistema político y su ambiente. Para determinar las interacciones de un sistema político se establecerán los tipos de conducta que se deben limitar (26).

La vida política se ha descrito con el estudio del orden, el poder del estado, la política pública, la -- adopción de decisiones o el monopolio del empleo de la fuerza legítima, pero Easton (27) las rechaza y expone:

"La vida política es el conjunto de interacciones so-

(26) BERENICE ARANGUREN, Alfredo: Los sistemas políticos en su planteo de macroadministración, Ed. Cultura Política, Bs. Aires, Argentina, 1973, p. 67

(27) Id. supra. p. 69

ciales de individuos y grupos". Y agrega: "esta formulación resulta antagónica a la tendencia de dirigirse a las estructuras formales e informales (legislativas, poderes ejecutivos, partidos, organismos, administrativas, tribunales).

Easton afirma que la estructura es secundaria. Supone que ciertas actividades políticas y procesos, son característicos de todos los sistemas políticos, aunque varíen las formas estructurales mediante las cuales se manifiestan.

La distinción de las interacciones políticas de otras interacciones sociales es que se orienta hacia la -- asignación autoritaria de valores.

Las asignaciones autoritarias distribuyen cosas valoradas entre personas y grupos siguiendo estos procedimientos: (1) Privando a la persona de algo valioso - que poseía; (2) Entorpeciendo la consecución de valores que de lo contrario se habrían alcanzado o permitiendo el acceso a los valores a algunas personas y - negándolo a otras (28).

Una asignación es autoritaria cuando las personas que

(28) Id. supra. p. 72. C.fr.: DEUTCH, Karl: Enfoque sistémico de la Política Gubernamental, ed. Ariel, Argentina, 1973, trad INAP de Argentina, p. 23

se orientan hacia ella se siente obligada por ella. - Llama "sistema parapolítico" a los sistemas políticos internos de grupos y subgrupos y "sistema político societario" a la vida política de la unidad más inclusiva que analiza: la sociedad (29).

Los sistemas parapolíticos y sistema político societario difieren en que los primeros son aspectos de subsistemas de una sociedad (son subsistemas de subsistemas). El sistema político societario tiene un margen de responsabilidades más amplio que los que tiene el sistema parapolítico de los subgrupos.

Esto no significa que el sistema político societario establezca asignaciones autoritarias respecto a todos los aspectos de la convivencia. El hecho con que se enfrentan las sociedades es la escasez de cosas valoradas, que produce disputas sobre su asignación. Muchos de los conflictos referentes a la demanda de valores escasos se dirimirán como resultado de la interacción autónoma entre individuos y grupos (30).

La segunda diferencia consiste en que los poderes de que dispone el sistema político societario para regu-

(29) GARCIA CARDENAS, Luis: El entorno de la acción política, ed facsimilar del INAP, con motivo del seminario Franco Mexicano: Descentralización. Mexico, 1977., p. 36

lar las diferencias son más amplios que los de los - sistemas parapolíticos. Ningún cuerpo gobernante de un sistema parapolítico puede hablar a nombre de la - sociedad, a menos que coincida con las autoridades - del sistema político societario.

Los instrumentos que aplica la fuerza y la violencia, se han desarrollado en forma conjunta con el creci- - miento de esa especie de sistema político denominado- Estado (31).

Se hacen asignaciones políticas en toda clase de sis- temas empíricos que no son la sociedad misma: fami- - lias, grupos de parentesco, empresas, sindicatos, par- tidos, iglesia. Cada uno comprende un conjunto de ac tividades denominadas "su sistema político".

Easton denomina "miembros" a las personas que partici- pan en interacciones políticas. Advierte que el con- cepto "miembro de un sistema político" no se refiere- a toda la persona biológica ni a todas sus interac- - ciones; es una categoría analítica. Selecciona sólo los aspectos de su conducta relacionada con la asigna- ción autoritaria de valores en la sociedad.

(31) Id. supra. p. 41

4.2. El ambiente de un sistema político

Es necesario indicar la naturaleza del límite que nos dice si algo ocurre en el ambiente, o sea fuera de la esfera política. El límite debe indicarse claramente cuando una persona actúa como miembro de un sistema político, y cuando no.

Las familias se excluyen como unidades estructurales del sistema político.

El concepto de límite es un instrumento analítico indispensable por dos razones:

1. Una concepción explícita de los límites nos ayudará a simplificar, interpretar y comprender cómo los cambios del ambiente se comunican a un sistema político y cómo éste enfrenta estas influencias.

Hasta hace poco, la personalidad, la cultura y la estructura social, tres de los principales sistemas paramétricos, se empleaban esporádicamente como variables explicativas centrales.

2. La adopción del concepto de límites es un paso estratégico hacia la simplificación de la realidad. Un sistema político está tan esparcido a través de toda la sociedad, que resulta muy difi

cil acomodar a acciones, tomando en conjunto que aplicamos a sistemas biológicos y físicos.

El grado de diferenciación de los sistemas políticos-con respecto a otros sistemas sociales, se pone de manifiesto en: (1) el grado en que los roles y actividades políticas se distingan de otros roles y actividades; (2) el grado en que los que desempeñan roles políticos formen un grupo aparte en la sociedad; (3) - el grado en que los roles políticos adopten la forma de jerarquía de otras jerarquías fundadas en la riqueza, el prestigio y otros criterios no políticos; (4) el grado en que los procesos de reclutamiento y selección de quienes desempeñen roles políticos son diferentes de otros.

4.3. Los Sistemas Intrasociales

Una forma de generalizar los aspectos que caen fuera de los límites de un sistema político, es afirmar que constan de todos los demás subsistemas de la sociedad; constituyen el ambiente del sistema político, que -- abarca tanto el ambiente social como el físico (32).

(32) Id. supra p. 43

Este ambiente universal tiene dos aspectos; los numerosos sistemas externos de un sistema político, están compuestos por dos tipos diferentes: el intrasocietal y el extrasocietal.

Se designa como "ambiente" a la parte del ambiente social y físico que está 'fuera' de los límites de un sistema político, pero 'dentro' de la sociedad. Es la parte intrasocietal del ambiente. Cuando se habla de sistemas extrasociales, nos referimos al sistema político internacional (33).

La parte intrasocietal se forma de varios sistemas internos: los sistemas ecológicos, biológicos, de personalidad y sociales. Lo importante es reconocer la existencia del ambiente y los problemas que plantea. Sin ello no se puede aclarar cómo los sistemas políticos persisten y enfrentan la tensión a que están expuestos (34).

Se examinarán a continuación los principales sistemas ambientales intrasociales. El sistema ecológico abarca el ambiente físico y las condiciones orgánicas.

En la parte física del ambiente ecológico, se pueden-

(33) GARCIA CARDENAS, op. cit. p. 25

(34) Id. supra. p. 39

incluir características geográficas o espaciales (recursos físicos, topografía, extensión del territorio, clima y otros). Los aspectos orgánicos, se refieren a la naturaleza, ubicación y accesibilidad de la provisión de alimentos.

El sistema biológico del ambiente se refiere al aspecto de las interacciones políticas determinadas por la constitución biológica de los hombres.

Los sistemas sociales se clasifican: sistemas culturales, estructuras sociales, sistemas económicos y demográficos. Las fluctuaciones en la cultura social que plasma las personalidades, las modificaciones del volumen, tasa de crecimiento, composición y distribu- -ción de la población, son cruciales para el sistema - político (35).

4.4. Sistemas Extrasociales

Un sistema es externo al sistema político o está con-tenido en su ambiente.

Un sistema puede estar fuera de la sociedad de la que el sistema político es subsistema, y a pesar de esto,

(35) Id. supra. p. 46

tener consecuencias importantes para su subsistencia o cambio.

La sociedad internacional es una unidad externa a -- cualquier sistema político, se concibe como parte -- esencial del ambiente extrasocietal. Desde esta perspectiva se encuentran entre los componentes de la sociedad internacional, sistemas ecológicos, político - internacional y sociales internacionales.

Lo que ocurra en un sistema político, su estabilidad o cambio, dependerá del funcionamiento de las variables internas.

Un sistema político es un sistema abierto porque está expuesto a lo que ocurre en su ambiente. Los conceptos de "límite" y "ambiente" ayudan a ordenar nuestro análisis.

4.5. Persistencia en un mundo de estabilidad y cambio

Los miembros de un sistema político tienen la oportunidad de responder a las tensiones, de modo de asegurar la persistencia de algún tipo de sistema. No -- siempre las fuentes de tensión revisten los rasgos de una guerra o revolución, en realidad proceden de las

presiones constantes, cotidianas de la vida política.

En cuanto a las Fuentes internas, la tensión procede de dos partes: una interna y la externa. La escasez es el fenómeno más importante de todas las sociedades como fuente interna de tensión, no siempre en un sentido absoluto pero sí en relación con las expectativas de los miembros. Toda sociedad posee diversos medios para resolver la distribución y uso de valores escasos, pero cuando no es posible hacerla es inevitable acudir a alguna especie de asignación política.

En las sociedades tradicionales, desde las pequeñas - hasta las más complicadas, siempre hay individuos dispuestos a correr riesgos para tener voz en los arreglos políticos dentro de una estructura existente.

En cuanto a las Fuentes Externas, se debe puntualizar que la industrialización es la fuente de cambio más poderosa. Sistemas políticos que habían cambiado lentamente, de pronto se vieron expuestos a fuerzas que aceleraron el cambio. Los sistemas políticos en proceso de organización se enfrentan con el rompimiento del orden fundamental y con la tarea de lograr unidad frente a lealtades internas en conflicto (36).

(36) C.fr.: AGUILAR VILLANUEVA, op. cit. p. 24

En los casos en que se dieron cambios económicos y sociales, el sistema político sufrió también transformaciones. Es muy raro que una sociedad no pueda establecer procedimientos y estructuras para la asignación autoritaria de valores, pero aún frente a las revoluciones más violentas, surgirá alguna clase de sistema político.

El conflicto puede ser por problemas como la clase de sistema, personal con cargos de autoridad, o la orientación política, cuestiones vitales pero que no ponen en peligro la supervivencia del sistema.

Al decir que un sistema ha fracasado, pueden entenderse dos cosas: que cambió o que desapareció por completo.

El hecho de señalar a los Sistemas Absolutamente Estables, conviene puntualizar con Karl Deustche, que se interpreta la subsistencia como un sistema que continúa sin modificación alguna, lo cual puede suceder en dos circunstancias. En primer lugar un sistema sin cambio, aparecería si el ambiente mismo no diera muestras de cambiar, lo cual es posible sólo a corto plazo. En segundo lugar, un sistema permanecería intacto si puede protegerse a sí mismo de todo trastorno de su ambiente y de las presiones sobre sus estructuras y proce--

sos internos (37).

Hasta cierto punto, todo sistema puede aislarse en parte, de las perturbaciones extrasociales e intersociales; sin embargo, ninguno lo logró en forma permanente ni completa.

Es evidente que si un sistema político levanta murallas a su alrededor, esa protección solo rige para períodos breves o respecto a aspectos restringidos.

4.6. Persistencia con cambio y a través del cambio

Persistencia no es lo mismo que estado perfectamente-estático: no es incompatible con el cambio. Un sistema debe poder cambiar, adaptarse a circunstancias fluctuantes para persistir.

Ni siquiera un sistema tan estable como el de Estados Unidos, ha permanecido inalterable durante muchos años. El orden imperial alemán sucumbió a la República de Weimar, que a su vez fue suplantada por el régimen nazi y éste por otro nuevo orden. El sistema británico tampoco permaneció estancado durante siglos, sino que tuvo radicales modificaciones, pero conservó

(37) Id. supra. p. 25

su identidad básica a través del tiempo.

La continuidad se pone de manifiesto en dos sentidos: Los del sistema político creen en su identidad histórica y los sistemas políticos anteriores, y hay continuidad material genuina con respecto a una comunidad-política cuyos miembros han cambiado.

4.7. La persistencia y el nivel del análisis

Se refiere al modo como están salvaguardadas en una sociedad las funciones fundamentales necesarias para que los sistemas subsistan. Conocidos los diversos tipos de tensiones que obstaculizan la persistencia de un sistema político, debemos averiguar cómo fueron manejadas para asegurar la asignación autoritaria de valores (38).

4.8. Persistencia y cambio

Para que un sistema pueda perdurar en una sociedad y cumplir la función política de adopción y ejecución de asignaciones, es preciso que los miembros estén preparados para enfrentar las tensiones. Pueden hag

(38) ARANGUREN, Francisco: Un enfoque administrativo sobre Max Weber, Ed. Cultura Política, Bs. Aires Argentina, 1973, p. 205

ta modificar el sistema en algunos aspectos. La única excepción es cuando los cambios no producen efecto en el sistema; esto sucede cuando los miembros intentan aislar al sistema de posibles perturbaciones.

Los miembros deben ser capaces de modificar el ambiente, estructura y proceso, objetivos o reglas de conducta del sistema, y hasta su propia condición de miembros, o bien, deben manejar su ambiente de modo que alivie la tensión.

4.9. Persistencia contra automantenimiento

El mantenimiento se dirige a conservar las relaciones existentes y se encamina hacia su conservación. La persistencia revela los procesos vitales de un sistema. En este sentido, un sistema puede persistir aunque cambie. La noción de persistencia va más allá de la de mantenimiento. Investiga tanto el cambio como la estabilidad, pues ambas son soluciones para enfrentar la tensión (39).

No todos los miembros de sistemas políticos pueden enfrentar la tensión y el cambio con el mismo éxito. Es

(39) Ibidem, id. supra. p. 207

posible que algunos sistemas solo enfrenten relaciones internas armónicas y relaciones externas constantes.

Otros mejor dotados para ocuparse del cambio como sistemas políticos estructuralmente muy diferentes que poseen órganos especializados de adaptación en forma de élites políticas.

Esto no significa que las transformaciones reales que se producen sean forzosamente las únicas que permitirían la perduración de un sistema. Siempre quedarán los grandes "si" de la historia.

4.10. Tensión sobre un sistema

Si entendemos las condiciones que originan la tensión, podremos averiguar las implicaciones de la persistencia como concepto central de análisis sistémico.

El estado tensivo que más nos interesa es el de tipo-potencial, el que constituye una amenaza para el sistema y pone en peligro su capacidad de sobrevivir, aunque no lo destruya.

También la tensión puede significar un cambio a partir de un estado anterior que era en alguna forma fa-

vorable a la persistencia (40).

Para identificar los hechos de un sistema que se espera se produzcan, se usa el concepto de "perturbación".

Las perturbaciones variarán en número y diversidad, - también sus consecuencias, por lo que se clasifican - en neutrales, benignas o tensivas. (Easton se ocupa - de estas últimas).

Amenaza o peligro son las palabras claves. Si se deja que una perturbación avance, puede llevar a la destrucción total del sistema y hasta a impedir que resurja en cualquier otra forma. Si un sistema sobrevive, es necesario que haya podido frustrar ipso facto, esa tendencia. La perturbación, es más bien una amenaza que un hecho consumado.

En teoría, la identificación de un punto de tensión - es relativamente fácil por ciertas clases de sistemas. En el momento que una perturbación lleva a modificar las características de un sistema, se afirma que el sistema fue puesto en tensión y sucumbió a ella; al describir funcionando ciertas clases de sistemas, -- existe la idea de que hay ciertas variables esencia--

(40) Id. supra. p. 209

les desplegadas más allá de su margen normal.

Se pueden identificar dos aspectos diferentes de un sistema. Uno se refiere a los rasgos que permiten a un sistema funcionar de modo característico. Clasificando los sistemas en democráticos, autoritarios, totalitarios, tradicionales o modernizantes, atribuimos a cada clase de sistemas modos característicos de funcionamiento (41).

En la mayoría de los sistemas, éste conserva sus propiedades características siempre que las variables -- esenciales se mantengan dentro de cierto margen, llamado margen normal.

La persistencia de un sistema político requiere, además de la presencia de variables esenciales, que éstas operen por encima de cierto nivel.

Los sistemas presentan un segundo aspecto que puede cambiar sin que se altere el modo característico de funcionamiento de aquéllos. Constará de los rasgos -- no esenciales del sistema.

"La tensión es la situación que se produce cuando al-

(41) GONZALEZ JIMENEZ: Estamentos sociales y Administración Pública, Ed. Cultura Política, Bs. Aires, Argentina, 1973, p. 107

gunas perturbaciones, tanto internas como externas, - amenazan con desplazar las variables esenciales de un sistema político más allá de su margen normal y hacia algún límite crítico, impidiendo con ello que el sistema funcione según su modo característico".

Sobre esta descripción hay que agregar que es posible que carezcamos de medidas o índices empíricos adecuados para saber cuándo una perturbación se vuelve tensiva.

Asimismo, y teniendo en cuenta que la tensión adopta la forma de un peligro o amenaza potencial, tal vez - se debe calificar a una perturbación como tensiva aunque las variables esenciales no superen sus límites - críticos (46).

La conducta de un sistema político dependerá de la capacidad del sistema para adjudicar valores en la sociedad y lograr su aceptación. Estas variables constituyen las variables esenciales. Si se producen hechos que impiden a los miembros de un sistema tomar - decisiones políticas, o si una vez adoptadas son rechazadas en forma regular por una gran porción de sus

(46) Id. supra. p. 109

miembros, no hay sistema político.

Las dos variables esenciales para todos y cada uno de los tipos de sistema político son su "adopción y ejecución de decisiones relativas a la sociedad" y su "frecuencia relativa de aceptación como autoritarias u obligatorias por parte del grueso de la sociedad".

Un sistema puede ser más o menos capaz de tomar decisiones, ejecutarlas y lograr imponerlas como obligatorias. La conducta correspondiente varía dentro de un margen de eficacia normal; si el sistema no sobrepasa ese margen puede persistir. La capacidad de decisiones no debe caer por debajo de algún punto crítico, - ya que revelaría la pérdida de poder para tomar un mínimo de decisiones. Más allá de ese punto, el sistema desaparece porque carece del mínimo de eficacia para resolver las diferencias que surgen entre sus miembros.

4.11. La regulación de la tensión

La persistencia es en parte, función de la presencia de perturbaciones tensivas, pero las consecuencias de las perturbaciones sobre el destino del sistema dependerá de la capacidad y agilidad de este último para en

frentar a esa tensión.

Easton señala los tipos generales de respuesta que se pueden encontrar en los sistemas.

Los sistemas políticos, igual que los biológicos, se pueden mantener intactos, al menos durante períodos breves, aislándose de todo cambio.

Lo exclusivo de los sistemas políticos por oposición a los sistemas biológicos, es la capacidad de transformarse a sí mismo y transformar sus metas, sus usos y su propia estructura. En un sistema, un estallido de violencia tal vez sea la respuesta a una tensión procedente de una profunda crisis económica; en otro, una crisis análoga o, más grave aún, llevará solo a expresiones aceptables de descontento.

Se dispondrá de tantas respuestas alternativas para enfrentar una situación tensiva, como sea capaz de crear el ingenio humano.

Una opción para la persistencia del sistema, consiste en buscar caminos nuevos para enfrentar tipos antiguos de tensión. La adaptación pasa a ser tarea creadora y constructiva, inspirada en ciertos objetivos y dotada de una dirección.

C A P I T U L O I I

NATURALEZA DE LOS SERVICIOS
SUSTANTIVOS Y ADJETIVOS: LI
NEAMIENTOS PARA UN DIAGNOS -
T I C O

SUMARIO: 2.1. Evolución de la Reforma Administrativa en función de la dicotomía de los servicios sustantivos y adjetivos.- 2.2. La estrategia reformista de las unidades de organización y métodos.- 2.3. El alcance paraestatal de la reforma.- 2.4. Fundamentos para retomar los lineamientos de diagnóstico en instituciones de servicio

2.1. EVOLUCION DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN FUNCION DE LA DICOTOMIA DE LOS SERVICIOS SUSTANTIVOS Y ADJETIVOS

El desarrollo de la Reforma Administrativa, como se apuntó, tiene la base de que han existido desde 1821 -fecha en que se organizó el Estado Independiente de México- intentos de reformas al aparato público. Así, al emitirse el primer reglamento de Gobierno en 1821, se estableció que cada ministro debería proponer reformas y mejoras en su ministerio, - así como coordinarse con los demás ministerios para proponer reformas generales (47).

En primer término es importante destacar cómo la dicotomía es comprendida para objeto de nuestro estudio. En la vertiente de la Administración Pública, trátase del orden federal, estatal o municipal; sea que se converja al poder ejecutivo, al poder judicial o al poder legislativo, se da como fenómeno general la realización de dos tipos de actividades: las sustantivas y las adjetivas.

Las funciones, actividades o acciones sustantivas son aquellas que tienen que ver con la realización objetivada de las metas derivadas de las atribuciones propias del órgano-

(47) CARRILLO CASTRO, Alejandro: La Reforma Administrativa en México (1971-1979), Editorial Porrúa, México 1977, p. 109.

o institución que las realiza, por ejemplo: construir y conservar carreteras en obras públicas, etc. Por ello, la palabra se asocia con el término de funciones técnicas (48).

Por su parte, las adjetivas son las de naturaleza adminis--trativa, es decir, de soporte para que se lleven a cabo las acciones técnicas. Estas se resumen en cinco grandes gru--pos: (1) planeación-programación-presupuestación; (2) admi--nistración y desarrollo de recursos humanos; (3) administra--ción de recursos financieros; (4) administración de recur--sos materiales; (5) administración de recursos tecnológicos.

Los antecedentes de reorganización, según Carrillo Castro, -son:

- o 1821: PRIMER REGLAMENTO DE GOBIERNO. Cada Ministro - estaba obligado a proponer reformas y mejoras en su Ministerio. El Oficial Mayor Primero tenía la obliga--ción de conocer la eficiencia de cada oficial, a cada--uno la ocupación apropiada.

- o 1917: DEPTOS. DE APROVISIONAMIENTOS GENERALES Y CON--TRALORIA. Estudiar la organización, procedimientos y gastos de las dependencias para incrementar la econo--

(48) ACOSTA, Daniel: Introducción a la Administración Pública, - Apuntes Maestría del INAP, México 1977, p. 32.

mía y eficiencia de los servicios elevando recomendaciones al Presidente de la República.

- o 1928: DEPTO. DEL PRESUPUESTO DE LA FEDERACION. Estudiar la Organización Administrativa, coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servicios públicos. Con los mismos propósitos se apoyó con la creación de la Oficina Técnica Fiscal y del Presupuesto de la SHCP en 1932.
- o 1943: COMISION INTERSECRETARIAL INTEGRADA POR SUBSECRETARIOS, SECRETARIOS GENERALES Y REPRESENTACION DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA. Formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la Organización Pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar rendimiento de personal, hacer más expeditos los trámites con el mejor costo para el erario y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos.
- o 1947: SBNIA. DIRECCION DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA. Realizar estudios y sugerir al Jefe del Ejecutivo medidas tendientes al mejoramiento de la Administración Pública.
- o 1958: SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA. Facultada para -

estudiar las modificaciones que a la Administración Pública deben hacerse (Art. 16 frac. IV Ley de Secretarías).

- o 1965: COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA - S.P. Secretariado Técnico 1968. Encargada de dar cumplimiento al Art. 16 frac. IV de la Ley de Secretarías.
- o 1971: DIRECCION DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS - S.P. - Acuerdos presidenciales de 28 de enero y de 11 de marzo de 1971. Propósito y orientación: Corresponde a la S.P. la promoción y coordinación de las reformas administrativas del sector público federal, relacionándose con las CIDAS y VOMS. Propondrá normas y sistemas que armonicen con los trabajos respectivos en cada dependencia.

El período 1971-1980 será objeto de estudio en particular, debido a la importancia que tiene el proceso y, más todavía, en función de la reorientación dada al contexto de Reforma Administrativa. Con lo expuesto podemos señalar en abundamiento de la definición y conceptualización, que el término implica, según Carrillo Castro, García Cárdenas y Daniel Acosta: La sistematización de un proceso permanente y dinámico que se inscribe en el marco Político, Económico y So-

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

cial de un país y que no se limita a los clásicos aspectos de organización y métodos tradicionales ni a los esfuerzos-meramente eficientes que los caracterizan en otros tiempos (49).

En lo particular, se contempla también a la Reforma Administrativa como un esfuerzo fundamental para depurar la Administración Pública, a fin de enfrentar con visos de éxito, los problemas que desde ahora se pueden vislumbrar en su horizonte próximo y en el mediano.

Mejor aún, se podrá comprender como un proceso permanente de adaptación y de cambio de las estructuras y procesos, así como de las capacidades administrativas de una estructura, para dar respuesta adecuada y oportuna a las demandas que le plantea su medio ambiente y a las coyunturas que éste tiene que enfrentar (50).

Un proceso permanente de cambio en los objetivos, funciones y estructuras, sistemas y procedimientos de la Administración Pública, con el fin de hacerla más eficaz y eficiente, para servir mejor a las demandas sociales (51).

(49) CARRILLO CASTRO, Alejandro, op. cit. p. 91.

(50) id. supra, p. 93.

(51) id. supra, p. 95

2.2. LA ESTRATEGIA REFORMISTA DE LAS UNIDADES DE ORGANIZACION Y METODOS Y SU IMPACTO EN LA DICOTOMIA SUSTANTIVO/ADJETIVA

El avance incesante en la complejidad de los problemas administrativos del sector público, la necesidad del análisis - de sus problemas estructurales y de sus sistemas de trabajo, que requieren de la aplicación de técnicas y métodos científicos de investigación y racionalización administrativa, - han convertido al término "Organización y Métodos" y a sus iniciales "O y M" en una abreviatura de uso corriente en el lenguaje de la administración pública.

Sin embargo, bajo una misma denominación, no todos conceptualizamos lo mismo. Es así como bajo esta acepción podemos denominar tanto a una unidad técnica encargada de llevar a cabo el estudio de los sistemas administrativos dentro del esquema orgánico de una dependencia gubernamental, - a una función de dirección, como a un campo de estudio o a un conjunto de instrumentos de investigación y estudio de - problemas de administración.

En un intento de mayor precisión conceptual ensayaremos definir el término organización y métodos bajo la óptica de - la clasificación anteriormente expuesta. Nos basaremos para ello en la aportación teórica que al respecto ofrece el Lic. Gildardo H. Campero en su artículo "Institucionalización del Análisis Administrativo en el Sector Público", publicado por el Instituto Centroamericano de Administración-

Pública. San José de Costa Rica, 1973.

1. Organización y Métodos considerada como Unidad Técnica

A las Unidades Técnicas encargadas de llevar a cabo el estudio de los sistemas administrativos se les conoce tradicionalmente como Unidades de Organización y Métodos (UOM).

A veces se les denomina también Unidades de Sistemas y Procedimientos, de Asesoría Administrativa, de Análisis Administrativo, de Normalización, Racionalización o de Planificación Administrativa.

Desde este último punto de vista las UOM se vinculan con las oficinas de programación en el proceso de planificar la actividad de una institución. Es sabido que no basta la existencia de un programa para que las acciones se realicen conforme a lo previsto, es necesario además incluir en ellos, medidas administrativas que los hagan operativos y asegurar que se disponga, en el momento y el lugar adecuado, de la estructura orgánica, los sistemas de gestión, el personal, el material y equipo necesario para su eficaz cumplimiento.

Las UOM son de naturaleza asesora, es decir, asisten a los funcionarios en su responsabilidad de organizar, desarro---

llando exclusivamente una actividad predominantemente consultora, consistente en la investigación y análisis de los problemas de estructura, funcionamiento, sistemas y procedimientos de la institución y en la formulación de propuestas concretas de mejoramiento de su actuación.

Para los efectos de traducir al campo organizativo, la política y los programas sustantivos de las dependencias es recomendable que las Unidades de Organización y Métodos dependan directamente de la máxima autoridad del organismo al cual sirven, o del órgano en el que se delegue la autoridad en materia de racionalización administrativa de la dependencia.

En México, las Unidades de Organización y Métodos, constituyen un mecanismo de reforma administrativa, consideradas como el motor y el eje alrededor del cual gira la promoción e implementación correcta de la misma.

2. Organización y Métodos como una Función de Dirección

Desde este punto de vista por organización y métodos se entiende la tarea permanente de todo funcionario en la definición, implantación, formulación o mejoramiento de las estructuras y procedimientos necesarios y suficientes, para -

alcanzar los objetivos previstos en sus programas de trabajo con los recursos humanos, materiales y financieros disponibles.

Los directivos tienen la función esencial de transformar - los recursos constituidos de hombres, máquinas y capital en un servicio público útil y eficaz. La función de Dirección y Gerencia consiste sobre todo en la fijación de objetivos en la integración de todos los recursos disponibles en un sistema orientado hacia el cumplimiento de esos objetivos - conduciendo el sistema a través de las vicisitudes del medio ambiente en que actúe. Son los funcionarios, al margen de su jerarquía en la organización o de la naturaleza específica de las actividades sustantivas o de apoyo de la unidad de su cargo, quienes deben asumir la responsabilidad de incrementar la eficiencia y efectividad del trabajo de las unidades administrativas bajo su responsabilidad, desarrollando e institucionalizando la capacidad cualitativa interna de los organismos públicos, ejercitando para ello, de manera permanente las técnicas de organización y métodos.

3. Organización y Métodos como un Campo de Estudio

Considerado como un campo de estudio, organización y métodos constituye el objeto al cual se aplica el análisis ad-

ministrativo, y su ámbito de acción va desde la simplificación de trámites hasta la reforma de toda la Administración Pública.

El estudio de los métodos se ocupa del proceso o secuencia a seguir para la realización de una tarea determinada, el estudio de la organización se encarga de examinar la forma como se distribuyen y asignan las tareas, de suerte que puedan ejecutarse en forma oportuna y eficiente, evitando la duplicación de funciones; consiste también en definir con claridad las áreas de autoridad y responsabilidad de cada unidad de trabajo.

Por medio del estudio de la organización y los métodos se busca la combinación óptima de los recursos humanos, materiales, financieros, y del tiempo necesario para desarrollar las acciones que a través de la organización se intenta estructurar en un sistema armónico y coherente.

4. Organización y Métodos como un Conjunto de Técnicas

El análisis de los problemas estructurales y de los procedimientos de trabajo de la administración pública requieren de la aplicación de técnicas y métodos de investigación, análisis, planeación o diseño, implementación, evaluación y

actualización de medidas de racionalización administrativa- que reciben el nombre de estudios de organización y métodos.

El análisis administrativo se apoya en un procedimiento de indagación racional, en una disposición lógica de pasos ten dientes a conocer y resolver problemas administrativos por- medio de un análisis ordenado, comenzando por la identifica- ción y definición del problema y avanzando sistemáticamente hasta alcanzar su solución.

La diversidad de situaciones administrativas que presentan- los organismos gubernamentales, los obliga a una búsqueda - constante de nuevas técnicas que les auxiliien en la tarea - de elevar su eficiencia y eficacia.

Dentro de este marco caben, tanto las técnicas e instrumen- tos de investigación más elementales, como por ejemplo los estudios de distribución del espacio, como aquellos que per miten realizar trabajos muy detallados en un amplio ámbito- de aplicación y de gran complejidad analítica, como son las técnicas conocidas como ingeniería de sistemas, investiga-- ción de operaciones, la utilización de estadísticas, mode-- los matemáticos, etc.

Las técnicas e instrumentos de trabajo de uso más frecuente en la concepción tradicional de organización y métodos, son

los organogramas, los diagramas de flujo, los cuadros de distribución de trabajo, el análisis y descripción de puestos, el análisis y diseño de formas, la investigación documental, las entrevistas y los cuestionarios, técnicas aplicables a la medición del trabajo, la distribución del espacio y la utilización del mobiliario y el equipo de oficina.

Actualmente se recurre al estudio interdisciplinario para resolver los problemas administrativos. Asimismo, se están introduciendo en la administración del sector público, con resultados particularmente satisfactorios, el enfoque de sistemas y el empleo de equipo electrónico para el procesamiento de datos, pues el desarrollo de sistemas de información auxilia a todos los niveles de la organización para tomar decisiones cada vez más correctas y oportunas.

La utilización de técnicas está en íntima relación con la naturaleza de los problemas de cada dependencia y el desarrollo alcanzado por las UOM y con la doctrina que sustente la dependencia. Entendemos por -doctrina- una expresión sobre qué es lo que quiere hacer la organización, qué es lo que espera alcanzar y los tipos de acción que intenta emplear. En el caso de la función de organización y métodos - la doctrina establece los propósitos, los objetivos y las metas de un proyecto para definir, modificar u optimizar -

los sistemas administrativos. Es a través de los programas, que expresan las acciones necesarias para llevar adelante - los esfuerzos de transformación de estructuras y sistemas, - como la doctrina se traduce en actos concretos de manera - que la reforma administrativa no constituya simplemente una declaración política, y es a través de la aplicación de técnicas y métodos administrativos como se llevan a cabo los programas.

Nos parece oportuno destacar las modernas aportaciones de - las distintas ciencias del comportamiento tales como el cambio planeado y el desarrollo organizacional, que a nuestro juicio, han contribuido a enfocar el campo de la organización y métodos desde un ángulo menos mecanicista y con una visión humana integral.

Desde el inicio de la estrategia de OyM en México, en el Banco Central -Banco de México, en 1958- hasta la instrumentación de la Reforma Administrativa, hemos podido observar como una de las preocupaciones fundamentales es el establecimiento de la dicotomía adjetiva-sustantiva.

Es en otras palabras, la preocupación patente para esclarecer que funciones o actividades, o acciones son técnicas (sustantivas) y cuales adjetivas (administrativas) pues en ambos casos nos encontramos en presencia de técnicas.

En las instituciones de servicios esta dicotomía es importante pues a partir de ahí, sobre todo en el contexto de la empresa paraestatal, encontramos la problemática con mayor rigor.

En atención al enfoque que se ha mencionado en la parte in troductoria, hasta antes de la página 21 de nuestro reporte de investigación, consideramos que es fundamental retomar el control jurisdiccional de la empresa pública, como uno de los soportes para comprender cabalmente la dicotomía, sobre todo en atención al planteo de lineamientos para un diagnóstico.

Por todo lo anterior en el siguiente inciso se resumen las principales tesis que se pudieron acopiar de los trabajos efectuados por la vertiente de la investigación directa, em pleando la técnica de entrevista.

En dicho siguiente inciso se resumen los principales puntos de vista que pudimos obtener del doctor Luis García - Cárdenas y del doctor Humberto Ponce Talancón. Se sistema tizan en función de un guión de entrevista y se omiten las preguntas para no romper el ritmo de la presentación correspondiente.

Por ello, la sinopsis aborda el tópico cuidando no distorsionar los puntos de vista.

2.3 EL ALCANCE PARAESTATAL DE LA REFORMA

En este orden de ideas, el sentido de la Reforma debería -- abarcar el ámbito paraestatal. Así, con el objeto de regu-- lar la organización, funcionamiento y control de las entida-- des paraestatales, el Titular del Ejecutivo debe enviar una iniciativa de Ley al Congreso de la Unión. El proyecto le-- gislativo habrá de contemplar la abrogación de la Ley de Con-- trol de Organismos y Empresas Descentralizadas y proponer el establecimiento del Registro Público de Organismos Descentra-- lizados.

La iniciativa sería reglamentaria en su parte correspondien-- te, al artículo 90 de la Constitución Política de los Esta-- dos Unidos Mexicanos y es congruente con la rectoría económi-- ca que otorgan al Estado las reformas a los artículos 26 y - 28 de la Carta Magna.

El documento, debe constituir un esfuerzo significativo del-- Ejecutivo Federal por avanzar con rapidez y firmeza en el ma-- nejo honesto y transparente, así como para incrementar la - productividad y racionalización administrativa en las entida-- des públicas, a la vez que propone para ellas la autonomía - de gestión.

Las empresas públicas se desarrollan en un marco de pesadas-- regulaciones dictadas por el sector central, que con frecuen--

cia anulan los esfuerzos de sus directores por hacerlas más-productivas y eficientes.

Un cúmulo de leyes, reglamentos, acuerdos, decretos, instruccivos, etc., inundaron las vías administrativas y de combinación de recursos que hacen posible el avance fluido y controlado del quehacer de las empresas.

En función del propósito para relacionar unívocamente universos diferentes, las dependencias del sector central se empeñaron en descentralizar procedimientos de análisis, vigilancia y control hacia las empresas del Estado, dando lugar con ello a una sobrerregulación que impide juzgar con objetividad la marcha de esas unidades productoras.

La regulación excesiva llega a extremos de obstaculizar las tareas de dirección estratégica de los órganos de gobierno.- Las decisiones importantes con frecuencia se plantean ya no en el seno de una dirección colegiada, sino en las oficinas de funcionarios del sector central y en instancias superiores, cuando la importancia del asunto a dirimir reclama una decisión de esa calidad.

Los directores generales, por su parte, se enfrentan a restricciones constantes en el uso de sus facultades mínimas de decisión, pues tienen que sujetarse a numerosos permisos previos para actuar y en ocasiones quienes deciden, cuentan con poca o nula experiencia en relación con el asunto sobre el -

cual deben pronunciarse. De esta forma, el director tiende a convertirse en un simple ejecutor de decisiones centrales, las cuales están poco sensibilizadas a las fuerzas reales del mercado al que sirve la empresa pública. Este entorno regulatorio da lugar a que el desempeño de la empresa se juzgue a partir de la óptica difusa que ofrecen las múltiples disposiciones que inciden en los diversos aspectos de la empresa; que los miembros de los órganos de gobierno asumen papeles pasivos y de poco compromiso y que inclusive los directores abandonen su responsabilidad administrativa y en ocasiones, política, con el argumento de los múltiples obstáculos para actuar y que ocupan buena parte de su tiempo en formular informes, responder cuestionarios y atender reuniones de evaluación parcial.

La nueva orientación para reformar debe proponer la eliminación del agobio burocrático que soportan las unidades productoras del Estado. Debe además:

- o Liberar de controles, pero acentuar la responsabilidad de los órganos de dirección y del director.
- o Simplificar procedimientos, pero introducir orden en el desempeño.
- o Actualizar la gestión de la empresa pública en cuanto al ejercicio de una libertad de acción responsable, a cambio de compromisos claros para evaluar su producti

vidad, y

- o Mejorar la eficacia de su desempeño ante la colectividad a la que sirve.

Desde una óptica moderna y de vanguardia administrativa, conforme a la iniciativa de Ley, las empresas públicas deberán ajustar su desempeño a los programas sectoriales que formulan las secretarías coordinadoras.

A partir de criterios independientes, las empresas formularán sus programas institucionales a corto, mediano y largo plazos. Además, enmarcarán esos programas dentro de los lineamientos generales del Plan Nacional de Desarrollo y sujetarán sus esfuerzos productivos a las guías concretas que señalen las secretarías coordinadoras en un esfuerzo disciplinado que responda a intereses superiores de la nación.

Así, la empresa pública alcanzaría grados de libertad en la elaboración de sus planes a partir de señales concretas del mercado al que sirve, pero, al mismo tiempo, actuaría como monitor disciplinado del sector central al que debe ayudar para regular de mejor manera su actuación en la economía del sector al que pertenece y de la región donde se desempeña.

Todo lo anterior lleva a precisar las siguientes metas:

- o Los objetivos de las entidades paraestatales harán re

las previsiones respecto a las posibles modificaciones a sus estructuras.

Por otra parte, el proyecto debe rescatar a la empresa pública de la maraña burocrática que la aherroja y ubicarla en una gestión eficiente y comprometida, libre y responsable, independiente, pero con rigurosos controles selectivos. De ahí que la formulación de sus presupuestos sea el resultado lógico de los programas anuales que formule y del programa de evaluación permanente que los sustente.

En esta forma, los presupuestos deberán contener la descripción detallada de objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como los elementos que permitan la evaluación sistemática de sus programas.

Esta es la base que le sirve de soporte, a nivel de empresa pública, de un principio administrativo que no se había materializado cabalmente; utilizar el presupuesto como instrumento de control y evaluación permanente de resultados y compromisos que asume la empresa.

En atención a las razones de disciplina institucional, la formulación del presupuesto deberá sujetarse a los lineamientos que sobre el particular establezca la Secretaría de Programación y Presupuesto, pero el criterio político, administrativo e histórico de la responsabilidad y precisión con que se formule, quedará radicado en los órganos de gobierno y el director.

las previsiones respecto a las posibles modificaciones a sus estructuras.

Por otra parte, el proyecto debe rescatar a la empresa pública de la maraña burocrática que la aherroja y ubicarla en una gestión eficiente y comprometida, libre y responsable, independiente, pero con rigurosos controles selectivos. De ahí que la formulación de sus presupuestos sea el resultado lógico de los programas anuales que formule y del programa de evaluación permanente que los sustente.

En esta forma, los presupuestos deberán contener la descripción detallada de objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como los elementos que permitan la evaluación sistemática de sus programas.

Esta es la base que le sirve de soporte, a nivel de empresa pública, de un principio administrativo que no se había materializado cabalmente; utilizar el presupuesto como instrumento de control y evaluación permanente de resultados y compromisos que asume la empresa.

En atención a las razones de disciplina institucional, la formulación del presupuesto deberá sujetarse a los lineamientos que sobre el particular establezca la Secretaría de Programación y Presupuesto, pero el criterio político, administrativo e histórico de la responsabilidad y precisión con que se formule, quedará radicado en los órganos de gobierno y el director.

2.4. FUNDAMENTOS PARA RETOMAR LOS LINEAMIENTOS DE DIAGNOSTICO EN INSTITUCIONES DE SERVICIO

En el apartado anterior, pusimos de relieve algunas de las reflexiones fundamentales que se han planteado en relación con el tópic que ocupa nuestra atención.

Existe la convicción de que a medida que el sector paraestatal reciba el impacto de la Reforma Administrativa, y ésta no quede circunscrita al sector central, como ha venido ocurriendo, la economía del país podrá llegar a una instrumentación de modernidad importante en el campo de la Administración Pública en su sentido de integralidad.

En este sentido, se puede plantear como marco metodológico que la investigación que se recapitula en el capítulo que ocupa -- nuestra atención, orienta, fundamenta y da base a la sugerencia de una modernización del aparato público, sobre todo en la perspectiva económica.

En el capítulo correspondiente habremos de retomar el resultado de la investigación directa efectuada entre funcionarios de empresas paraestatales en función de la cual pudimos armar los planteos correspondientes al capítulo primero y segundo.

Las reflexiones son desde luego de indole indicativo, es decir subrayan solamente los puntos medulares.

tes de los órganos de gobierno, se encontraría a la altura del nuevo papel que se busca para la empresa pública. Los integrantes de los órganos de gobierno deberán contar con una sólida formación profesional y disponer de vasta experiencia en el campo donde se desarrolla la empresa, pues su responsabilidad no se limita a la de definir políticas y establecer prioridades, sino que deben aprobar los programas financieros, autorizar la modificación de los precios, aprobar las normas, bases y procedimientos que regulen convenios, contratos, pedidos o acuerdos que deben celebrar las entidades paraestatales con terceros en materia de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y la prestación de servicios relacionados con bienes muebles.

Si las ventajas anteriores no fueren suficientes, hay una más: se tendería a la profesionalización de los integrantes de los órganos de gobierno a fin de que éstos profundicen en el conocimiento del entorno en el que se desarrolla la entidad, así como en las facilidades y alcances de ésta, de manera que puedan aprobar su estructura básica de organización, conocer el dictamen de los auditores externos y el informe de los comisarios relacionado con los estados financieros; establecer las bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de los inmuebles que requiera la entidad paraestatal para su desempeño.

En resumen, constituye un paso en la simplificación administrativa y en la elevación de la productividad de las entida-

des. Al tener el órgano de gobierno la responsabilidad en el desarrollo estratégico de la entidad y radicar en su seno las autorizaciones y permisos previos que obstaculizan el desempeño eficiente de la empresa, se acortarán trámites, se transparentará la gestión cotidiana, se agilizará la toma de decisiones, se establecerán con precisión las responsabilidades y se volverá realidad la evaluación permanente.

El planteamiento señalado debe considerar también en el plano de la dirección general, las facultades y obligaciones que debe tener quien desempeñe el cargo. El ordenamiento debe establecer los requisitos mínimos a reunir por parte del director general en cuanto a sus antecedentes de trabajo, conocimientos y experiencia en materia administrativa. Este perfil mínimo y las obligaciones y responsabilidades inherentes al puesto de director general, persiguen mejorar radicalmente la calidad de la dirección y su compromiso con la sociedad. Propende, como en el caso de los consejeros, a la profesionalización de los directores y al establecimiento de mecanismos informativos que permitan evaluar con objetividad su desempeño.

El director general deberá ser la persona mejor informada de la empresa y de sus funciones particulares. El requisito es indispensable para que pueda formular los programas institucionales, los presupuestos y programas financieros que requiere presentar al órgano de gobierno y, desde luego, disponer de sistemas de información y de elementos estadísticos -

que le permitan diseñar los métodos para el óptimo aprovechamiento de los bienes muebles e inmuebles de la entidad, tomar las medidas indispensables para que las funciones de la empresa se lleven a cabo de manera articulada, congruente y eficaz, y diseñar los sistemas de control necesarios para alcanzar las metas y objetivos propuestos.

En el sentido apuntado, se debe exigir que para ser director general, es necesario reunir, entre otros requisitos, ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos y haber prestado por lo menos cinco años de servicios en cargos de alto nivel decisorio. Asimismo, establecer prohibiciones para desempeñar el cargo de director general a los cónyuges y personas que tengan parentesco por consaguineidad o afinidad hasta el cuarto grado, o civil con cualquiera de los miembros del órgano de gobierno, igualmente a quienes tengan litigios pendientes con el organismo y las personas inhabilitadas para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público y aquéllos que tengan un cargo de elección popular federal.

Desde luego, el director general contará con facultades más amplias para administrar la entidad; sin embargo, es indispensable establecer mecanismos de vigilancia para juzgar su desempeño. Por ello, el director general deberá presentar periódicamente al órgano de gobierno el informe de actividades de la entidad, incluido el ejercicio de los presupuestos de ingresos y egresos, los estados financieros correspondien

tes y un cotejo entre las metas propuestas y los compromisos asumidos por el propio director, con respecto a las realizaciones alcanzadas. Además, deberá presentar al Órgano de gobierno, por lo menos dos veces al año, la evaluación de su gestión con el detalle que previamente acuerde con el citado órgano, escuchando el punto de vista del comisario público.

En resumen, la calidad y responsabilidades del director general deberán responder a propósitos innovadores y transformadores que concurren al marco de gestión. De ninguna manera implica abandono de controles por parte del Estado.

El control y la evaluación de las empresas públicas será una tarea permanente, pero con enfoques diferentes. Se pretende que el control y la evaluación se realicen a partir de principios y bases efectivas.

Cabe destacar que no se afecta la esencia de algunos ordenamientos vigentes, pues sólo se concentran las facultades orgánicas y de decisión en los órganos de gobierno en los que se encuentran representadas las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto.

También se subraya que el Estado no renuncia a los controles que le corresponden, pues dispone, de manera excepcional, - que cuando no cumplan los órganos de gobierno o los directores, el Ejecutivo Federal actuará como legalmente deba hacer lo a través de las dependencias relativas.

Por otra parte, consolidará la sectorización de las empresas productoras del Estado y otorgará la presidencia del órgano de gobierno al titular de la secretaría coordinadora correspondiente. De esta manera, el presidente del órgano de gobierno se constituye en el funcionario más apropiado para dirigir los debates del órgano, pues a su participación en el Gabinete, se suma su responsabilidad en la elaboración de los programas sectoriales que le permiten contar con una visión de gran alcance para orientar el desempeño y coherencia de las actividades de la entidad cuya presidencia asume.

Hay también la necesidad de llevar a cabo un avance importante en la definición del papel y atribuciones de los comisarios públicos, para que su labor se traduzca en análisis y juicios objetivos que contribuyen a mejorar la gestión de los órganos de gobierno y del propio director general, la Ley establece que los comisarios evaluarán el desempeño general y por funciones de las entidades; realizarán estudios sobre la eficiencia con la que ejerzan los desembolsos, así como lo referente a los ingresos; analizarán asimismo, las posibles desviaciones presupuestales y sus efectos en la estructura y ámbitos de operación de la empresa.

Adicionalmente, deberán tener facultades, para que en su caso, puedan examinar la operación, los libros de contabilidad y demás documentación de las entidades paraestatales, independientemente de las atribuciones que competen a la Contraloría.

Otros puntos sobresalientes que deben ser contenidos en el proyecto de iniciativa, son los siguientes:

- o Establecer mecanismos que tienden a introducir normas básicas y objetivos para la intervención del Estado, por una parte en los organismos descentralizados, por otra en las empresas de participación estatal mayoritaria y por último, en los fideicomisos públicos.
- o Excluir del campo de su regulación a las universidades, y a aquellas sociedades mercantiles, materia de financiamientos temporales por la Banca de Fomento.
- o De manera congruente con la política seguida en dos leyes expedidas durante este régimen respecto de la Banca, sujeta al Banco de México, instituciones nacionales de seguros y fianzas y sociedades nacionales de crédito, en primer término a sus leyes específicas, y posteriormente, para liberarlas de los controles excesivos que existen en la numerosa legislación vigente, las considera entidades paraestatales, y las sujeta en lo que no se oponga a sus leyes específicas, a la presente Ley Reglamentaria.
- o En cuanto a los fideicomisos públicos, dada su trascendencia en rubros económicos del Estado, los somete al campo de regulación de la ley, aun cuando los limita a criterios de orden objetivo. Para los efectos citados, asimila a sus comités técnicos con los órga-

nos de gobierno.

- o Para dar uniformidad a los órganos de gobierno y de -
vigilancia que por ahora existen en los organismos -
descentralizados, se establece, que el Ejecutivo Feder
ral procederá a hacer los ajustes pertinentes para -
adaptarlos al texto de la Ley.

- o Respecto a las empresas de participación estatal mayor
itaria que existen como sociedades mercantiles u --
otras formas de sociedades, a fin de no afectar dere-
chos adquiridos y mientras se hagan los cambios corres-
pondientes, se dispone que será aplicable la ley en -
lo que no se oponga a sus estatutos y leyes especfi-
cas.

- o Se consigna el establecimiento del registro público -
de organismos descentralizados, dando así firmeza y -
seguridad en cuanto a terceros, respecto a su existen-
cia y actos jurídicos.

- o En cuanto a las sanciones aplicables por infracción -
a la Ley, se remite al régimen de responsabilidad de
los servidores públicos.

Por todo lo anterior, la iniciativa refleja la voluntad polí-
tica de que la organización, funcionamiento y control de las
entidades paraestatales, se realice de manera moderna, efi-
caz, transparente y honesta, pero es evidente que si llega a

expedirse como ley, los servidores públicos tendrán la responsabilidad de materializar sus objetivos en acción y decisión cotidiana.

C A P I T U L O I I I

A D M I N I S T R A C I O N D E R E C U R S O S

SUMARIO: 3.1. Selectividad del programa de acción del sector público en el contexto paraestatal.- 3.2. Conceptualización de metas para el programa de acción del sector público paraes total.- 3.3. Mecanismos de coordinación interna y externa. 3.4. Mecanismos para la concertación de acuerdos programáticos.

3.1. SELECTIVIDAD DEL PROGRAMA DE ACCION DEL SECTOR PUBLICO EN EL CONTEXTO PARAESTATAL

La administración de recursos plantea en el contexto que viene ocupando nuestra atención, la dicotomía entre lo técnico y lo político por una parte, y por la otra, el binomio lo sustantivo y lo adjetivo. En este orden de ideas, el primer aspecto a considerar es la selectividad del Programa de Acción del Sector Público en el contexto paraestatal.

Una de las características básicas del Programa de Acción del Sector Público es su carácter selectivo. La cobertura del Programa alcanzará a un número reducido de entidades que constituye el núcleo sustantivo de la operación del sector público. De igual forma, en lo que hace al universo de actividades, éstas se abordarán a nivel de detalle en un número limitado de programas y subprogramas y sólo se ahondará en el conocimiento específico de aquellos proyectos de inversión que tengan un impacto de orden nacional. Asimismo, en lo que hace a las metas, tanto sectoriales como de los programas, se destacarán aquellas que tengan mayor relevancia sectorial.

Hay plena conciencia de que esta vía de trabajo impide manejar integralmente la operación del sector público, pero no es posible acometer ejercicios generalizados en los plazos previstos; es necesario partir de la experiencia existente y retomar la continuidad de la programación de mediano plazo sobre bases realistas. Optar por esta selección tiene entre otras ventajas la

de poder centrar el esfuerzo programático sectorial sobre aquellos puntos de mayor interés para instrumentar la estrategia general del sector público, evitando una movilización total del conjunto de entidades públicas.

Criterios considerados en la selección de entidades

La selección de entidades se apoyó en los siguientes criterios:

- o Todas las sujetas a control presupuestal.
- o Aquellas que participan de manera sustantiva en los programas seleccionados.
- o Otros criterios de importancia específica para cada sector.

Los criterios establecidos responden, en lo esencial, a darle operatividad a uno de los propósitos principales del Programa, consistente en servir de puente entre los lineamientos agregados del Plan Global de Desarrollo y el Programa Presupuestal Anual. Por esa razón se incluyen la totalidad de entidades controladas presupuestalmente. De igual manera, las entidades incorporadas al Programa, al amparo del segundo criterio de selección, constituyen en la mayoría de los casos entidades que son fuertemente apoyadas a través de subsidios y/o aportaciones, amén de que su acción es decisiva en la operación sectorial. En lo que hace al tercer criterio de selección, debe mencionarse que éste fundamentalmente tiene la intención de flexibilizar el proceso, previendo que en cada coordinación sectorial se con

sidere la conveniencia de incluir alguna otra entidad por ser de interés para la estrategia específica de cada sector.

Es conveniente resaltar que las metas de los programas seleccionados incluirán únicamente aquellos resultados que se desprendan de la operación de las entidades seleccionadas, independientemente de que otras entidades coordinadas también participen en dichos programas.

Criterios considerados en la selección de programas y subprogramas

Los criterios que sirvieron de base para apoyar la selección programática son:

- o Contribución a los mínimos de bienestar.
- o Impacto en la oferta estratégica.
- o Relevancia intrasectorial o intersectorial.
- o Nivel de gasto.
- o Otros.

La intención básica de estos criterios consiste en jerarquizar la selección asegurando que se programen las acciones más importantes del sector público.

La amplitud de los criterios responde a la necesidad de flexibilizar el proceso y obedece a requerimientos de orden metodológico

co, agrupando actividades por criterio para, a partir de ellos, seleccionar los programas y subprogramas que requerirán más detalle en su tratamiento. Por lo tanto, hay casos de programas o subprogramas no seleccionados, no obstante estar claramente asociado con cualesquiera de los criterios, pues la selección consideró dos aspectos básicos: (a) asociación de actividades a criterio, y (b) importancia de las actividades dentro de cada criterio.

En el caso particular de los subprogramas, se pide, para algunos de ellos, un detalle de los proyectos que comprenden, estableciendo las especificaciones que deberán reunir. Cabe mencionar que dicho procedimiento no difiere en lo sustancial del realizado durante el proceso de programación-presupuestación 1980.

Es de hacer notar que los programas y subprogramas seleccionados serán objeto de un análisis profundo, en tanto que para el resto de los programas en que participan las entidades seleccionadas, sólo se requerirá una estimación sobre sus niveles de gasto.

Criterios para la selección de metas

La técnica programática establece como un nivel de operación ideal la asociación de una meta a cada programa y subprograma. Sin embargo, en la práctica esta exigencia aún no ha podido cumplirse en la mayoría de los sectores de la Administración Pública, producto de un insuficiente desarrollo programático.

Ante este hecho, en el proceso de la selección de metas para cada programa y subprograma, se tomaron como base principal las registradas en procesos programáticos de años precedentes. La conceptualización de las metas de operación y ampliación de la capacidad es, en general, la misma que se ha venido manejando y no modifica la práctica programática en los distintos sectores.

Se introduce el concepto de metas de eficiencia, en el entendido de que éstas sólo se utilizarán en aquellos casos en que los sectores ya las tengan desarrolladas, o bien, que su instrumentación no signifique una complicación excesiva en el sector. A partir de este ejercicio y para sus futuras revisiones, es deseable avanzar en su incorporación para enriquecer la práctica programática.

El concepto de metas de resultado, en general, tiene la misma connotación que se ha utilizado en anteriores ejercicios y que constituye ya un uso común en los sectores.

3.2. CONCEPTUALIZACION DE METAS PARA EL PROGRAMA DE ACCION DEL SECTOR PUBLICO PARAESTATAL

La conceptualización de metas para el Programa de Acción del Sector Público Paraestatal, en lo que hace a la administración de recursos, lleva a recorrer el itinerario para el establecimiento de metas, primero a nivel sectorial en relación a las cuales se formulan los lineamientos básicos, y luego, las metas a nivel de programas y subprogramas, en función de las cuales se establecen los indicadores correspondientes.

o Metas a Nivel Sectorial

1. Metas de Resultado Sectoriales

1. Son la expresión cuantitativa anualizada de los objetivos sectoriales, previamente definidos en el Plan Global de Desarrollo, en los planes y programas sectoriales existentes o en el propio programa de acción.
2. Las metas de resultado estarán referidas al sector, considerando su responsabilidad en la actividad económica y social global.
3. Las metas de resultado tienen un componente directo y otro indirecto.
 - 3.1. El componente directo o metas de resultado sectoriales directas, son aquellas fac

tibles de alcanzarse a través de las acciones directas del Gobierno Federal y de las entidades paraestatales. En otros términos, son las que corresponden al área de competencia del sector administrativo.

- 3.2. El componente indirecto o metas de resultado sectoriales indirectas, son las que los Gobiernos de los Estados, el sector social y el privado han de alcanzar con sus propias acciones.
4. Para efectos del Programa de Acción, las metas de resultado se referirán a los siguientes aspectos:
 - 4.1. Producción nacional de bienes o servicios.
 - 4.2. Comercio exterior
 - 4.3. Variaciones en el PIB
 - 4.4. Empleo
 - 4.5. Indicadores sociales
 - 4.6. Otras, de acuerdo a la naturaleza específica de cada sector.
5. En algunos casos, la consecución de un objetivo sectorial está ligado al desarrollo de uno o más programas. En consecuencia, puede ocurrir que la meta del programa coincida con el componente-

directo de la meta de resultado. Cuando así suceda, la meta será consignada como de resultado directo a nivel del sector y como de operación a nivel del programa.

6. Las áreas sectoriales seleccionarán metas de resultado significativas desde el punto de vista de la actividad de conjunto del sector. Por lo tanto no se requiere una enumeración exhaustiva, ni es preciso que los sectores incluyan todas las metas de resultado, con excepción de las metas de empleo que se requerirán para todos los sectores.

7. Con fines ilustrativos se enumeran las siguientes metas de resultado.

- Producción de maíz, trigo, frijol, etc.
- Producción, industrialización y comercialización de sardina, atún, camarón, etc.
- Producción de minerales preciosos, no ferrosos, metálicos, etc.
- Producción de bienes de consumo, intermedios y de capital.
- Producción de petróleo.
- Generación de energía eléctrica.
- Disponibilidad de energía eléctrica (habitantes servidos).

- Transportación de pasajeros por tipo de transporte.
- Transportación de carga por tipo de transporte.
- Disponibilidad de teléfonos por habitante.
- Número de localidades comunicadas.
- Afluencia turística nacional y extranjera.
- Habitantes servidos con agua potable y alcantarillado.
- Familias beneficiadas con viviendas.
- Alfabetización.
- Modificaciones en las tasas de morbilidad y mortalidad.
- Cobertura poblacional de los servicios de salud y seguridad social.
- Abastecimiento de productos básicos.
- Exportaciones e importaciones por productos seleccionados.

8. Las unidades de medida correspondientes se referirán básicamente al volumen de la actividad y, en aquellos casos en que sea representativo, al valor de la misma.

I. Metas de Operación

1. Son la expresión cuantitativa anualizada de los propósitos inmediatos y concretos de los programas y subprogramas, como consecuencia de la ejecución de las tareas normales de la entidad con excepción de las destinadas a la creación de activos fijos. Dentro de ellas se incluyen las actividades menores de conservación y mantenimiento.
2. Estas actividades menores de conservación y mantenimiento incluyen solamente aquellas tareas - que la entidad ejecuta normal y periódicamente - para conservar su equipo productivo, de transporte, edificios, etc., y que no se capitalizan. - Las erogaciones que conllevan dichas actividades forman parte de los gastos de operación de entidades paraestatales o gastos corrientes de entidades de la Administración Pública Central.
3. Es conveniente señalar que ciertas metas de operación de algunos programas o subprogramas pueden identificarse con las metas de resultados en el ámbito sectorial pero, para fines de presentación y con base al grado de agregación, se considerarán como metas de operación a nivel de programa y subprograma y como metas de resultado a nivel de sector.

4. En aquellos casos en que la selección de un programa atienda a su importancia intersectorial, - es necesario hacer explícita la unidad de medida que habrá de utilizarse, a fin de poder compatibilizarla a nivel intersectorial.

II. Metas de Ampliación de la Capacidad

1. Expresan cuantitativamente los resultados a obtener durante el ejercicio de aquellas actividades dirigidas a incrementar los activos fijos de la entidad, incluyendo las obras de infraestructura de servicio público. Por lo tanto, incorporan - nueva capacidad productiva, al proceso de producción de bienes o prestación de servicios. Dentro de ellas se incluyen las actividades mayores de conservación y mantenimiento.
2. Las erogaciones que se llevan a cabo para financiar las actividades mayores de conservación y - mantenimiento son, generalmente, capitalizadas - por entidades paraestatales o, en el caso de entidades de la Administración Pública Central, - afectan partidas de gasto de capital.
3. Es pertinente aclarar que las metas de ampliación de la capacidad están referidas a la ampliación física, elevando por consiguiente la capacidad de operación de la entidad. A manera de --

ejemplo se podrían considerar:

Plantas industriales

Aulas

Camas hospitalarias

Centros turísticos

Cuartos de hotel

Barcos

Carreteras, etc.

4. Como las metas de ampliación de la capacidad dan como resultado un aumento en la capacidad de operación de la entidad, es conveniente cuando sea posible, señalar la cobertura de dichas metas, - es decir, anotar el incremento referido a las metas de operación, como sería el caso de:

Producción de bienes

Alumnos inscritos

Egresos hospitalarios

Turistas atendidos

Toneladas/Barco

Circulación de vehículos

Pasajeros y carga transportados

III. Metas de Eficiencia

1. Son la expresión cuantitativa de los cambios en los rendimientos de los recursos utilizados para la consecución de una meta y en el aprovechamien

to de la capacidad instalada, con referencia a las actividades que se realizan a través de los programas y subprogramas.

2. Para efectos del PASP, se seleccionarán aquellas metas factibles de obtener de inmediato. Adicionalmente, se convendrán con los coordinadores de sector las metas de eficiencia deseables y el momento en que se dispondrá de las mismas. De esta forma se pretende mantener la selectividad del PASP y asegurar su enriquecimiento futuro.

3. Este tipo de metas, de acuerdo a la naturaleza de los programas y de la información disponible, estarán referidas a medir la productividad, como sería el caso de:

- Eficiencia por tipo de embarcación.
- Rendimiento por hectárea sembrada.
- Aprovechamiento de la capacidad instalada en la producción de determinados bienes y servicios.
- Costos unitarios.
- Tiempo de trámite para determinadas actividades administrativas.

3.3. MECANISMOS DE COORDINACION INTERNA Y EXTERNA

En 1977 la SPP creó mecanismos de comunicación permanentes, a fin de apoyar la programación de mediano plazo y la presupuestación, en sus etapas de formulación y evaluación. No alcanzaron un pleno desarrollo por deficiencias de concepción y en 1978 se restringieron a no más de 10 días de trabajos sobre improvisados planteamientos presupuestales.

En 1979 se revitalizaron e incluso se formalizó su funcionamiento con un documento distribuido a los coordinadores de sector, que por primera vez hizo explícitas sus reglas de operación. Se incorporó a la Secretaría de Hacienda en los mecanismos externos (GIPPS) en tanto éstos como los mecanismos internos (GPPS) mejoraron sus resultados con reformas en su organización. De dichas reformas la más significativa fue el nombramiento de representantes únicos ante los GIPPS y para todos los efectos del proceso, tanto de los coordinadores de sector como de la SPP. Este último, denominado Mandatario Unico, coordinó los GIPPS y los GPPS, lo que incrementó sustancialmente su eficacia.

El desempeño de los grupos y de los mandatarios únicos tuvo deficiencias diversas, debido sobre todo al retraso del proceso presupuestal en la definición de rangos de salida, lo que obligó en muchos casos al área de Presupuesto a acelerar directamente los trabajos, por fuera de estos mecanismos. Además, hubo los problemas propios de todo comienzo, agrandados por el carácter

ter transitorio del nombramiento de los mandatarios Únicos, sin prever su relevo o la adaptación de los mecanismos para plantearse una tarea continua. Aunque se les comunicó oficialmente a los coordinadores de sector que los GIPPS serían permanentes, más allá de la etapa de formulación presupuestal, su funcionamiento cesó junto con la prescripción del puesto de mandatario-único, sin haberse llegado a elaborar programas de trabajo para las etapas posteriores.

Los Mecanismos de Coordinación y el Programa de Acción

La elaboración del Programa de Acción del Sector Público permitirá establecer un vínculo entre los procesos de programación - de mediano plazo y el de programación-presupuestación anual. Este vínculo requiere una expresión operativa por lo que se refiere a los mecanismos de coordinación interna y externa de ambos procesos, pues la continuidad entre uno y otro precisa de un enlace de actividades que complemente y ayude a ligar el Plan Global, el Programa de Acción y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Se considera que la mayor fórmula es ampliar la cobertura de los mecanismos ya creados, pues tendría las siguientes ventajas: (a) fortalecería la integración institucional de la SPP, tanto hacia el interior como hacia el exterior; (b) propiciaría la continuidad de los trabajos con un plan de actividades común y el apoyo de las relaciones entre un grupo más o menos estable de técnicos de SPP y las demás dependencias; (c) se capitaliza-

ría la experiencia de los GIPPS y los GPPS.

Adecuación de los Mecanismos de Coordinación

El reestablecimiento de los GPPS y GIPPS conllevará la necesidad de modificar parcialmente las normas que rigen su actividad a fin de dar plena expresión a la nueva distribución de funciones considerada en el Reglamento Interior de la Secretaría y a las actividades derivadas del Programa de Trabajo para 1980, como es el caso del PASP. Estas modificaciones podrán asegurar un trabajo permanente de los grupos, sobre la base de un programa de actividades que cubra el ciclo completo de programación-presupuestación-evaluación.

Considerando lo anterior se incluirá dentro de las funciones de estos grupos la de apoyar la elaboración de los programas sectoriales de mediano plazo. Su funcionamiento será permanente, - atendiendo especialmente a la vinculación entre la programación de mediano plazo y el programa presupuesto anual.

Desde el punto de vista de la estructura y funcionamiento de los grupos, se mantendrá la figura del mandatario único (MU) dado que constituye el núcleo alrededor del cual se articula la labor del GPPS y ha contribuido a dar fluidez al funcionamiento del GIPPS al unificar la representación de la SPP.

La titularidad de los mandatos variará según la etapa del proceso, correspondiendo a la Subsecretaría de Programación durante-

el desarrollo de las actividades de programación de mediano --
plazo y a la Subsecretaría de Presupuesto en la fase del progra
ma-presupuesto anual. Cuando el Mandatario Titular pertenezca
a la Subsecretaría de Programación el Alterno corresponderá a -
la de Presupuesto y viceversa.

3.4. MECANISMOS PARA LA CONCERTACION DE ACUERDOS PROGRAMATICOS

Planteamiento General

Desde su creación, la Secretaría de Programación y Presupuesto ha buscado fórmulas que le permitan asegurar la congruencia intersectorial entre las acciones de los sectores de la Administración Pública. Los resultados obtenidos han sido modestos y, hasta el momento, no se ha podido integrar un esquema que de manera sistemática e integral garantice dicha congruencia.

La ausencia de tal esquema ha derivado en la proliferación de grupos de concertación entre sectores, los cuales han permitido superar algunos problemas de compatibilidad. Sin embargo, han carecido de un marco de inscripción global y su atención se ha enfocado a la solución de casos aislados. Adicionalmente, cabría apuntar que en la mayor parte de estos grupos la participación de la SPP ha sido insuficiente, llegando incluso a estar ausente.

En ese contexto, se hace necesaria la creación de un mecanismo que propicie la concertación de acuerdos programáticos entre los sectores que, al tiempo que permita asegurar la congruencia intersectorial en el accionar público, contribuya de manera eficaz a fortalecer el enlazamiento entre plan, programa y presupuesto y a operativizar la función normativa y globalizadora de la SPP.

Las actividades de este mecanismo se darían a través de un proceso continuo de identificación, análisis y concertación de acciones sobre la base de un examen de congruencia intersectorial. Su institucionalización se prevé a partir de los trabajos de formulación del Programa de Acción de Mediano Plazo, en virtud de que en el mismo se plasmarían de manera ordenada y selectiva las distintas acciones del sector público. En dicho programa se inscribirían los primeros acuerdos entre sectores y se fijaría una plataforma para dar continuidad a la tarea en la etapa de elaboración del programa presupuesto anual y en la de revisión de los programas sectoriales de mediano plazo.

Los acuerdos programáticos involucrarían a dos o más sectores y se orientarían fundamentalmente, a lograr armonía entre acciones semejantes de distintos ámbitos sectoriales, así como a garantizar suficiencia y compatibilidad intersectorial entre las metas.

Atendiendo a su naturaleza, los acuerdos podrían requerir una revisión periódica a fin de ajustar los ritmos en la operación de los programas, establecerse por un lapso fijo sujeto a modificaciones periódicas, o bien referirse a una acción específica que al concluirse no requiera de renegociación.

Es conveniente apuntar que el establecimiento de acuerdos programáticos se contempla en una perspectiva de avances graduales, iniciándose la tarea sobre aquellos cruces que, aun siendo claros, a menudo están desatendidos.

Instrumentos

Para formalizar la concertación de acuerdos programáticos, se ha previsto la creación de un mecanismo de coordinación y análisis que se denominaría: Grupo de Acuerdos Programáticos (GAP).

El GAP tendría como función examinar las propuestas de acuerdos programáticos que se elaboren en el seno de las áreas de SPP - que participan en el proceso de programación, así como las propuestas que sobre el particular formulen los GPPS y los coordinadores sectoriales y responsables de las entidades no sectorizadas a través de los GIPPS. Dicho grupo se integraría de manera permanente con representantes de las áreas intersectoriales de la Dirección General de Programación y Política Presupuestal; además, se auxiliaría con representantes de áreas sectoriales o regionales, según lo requieran sus actividades.

Establecida la pertinencia de un acuerdo programático, el GAP ampliaría su composición incorporando a los mandatarios únicos y representantes de los coordinadores de sector involucrados en el acuerdo, con el propósito de establecer los términos formales del mismo y promover su firma por las autoridades de la SPP y las partes interesadas. En esta segunda instancia, el GAP oficiaría como mecanismo de enlace con los coordinadores sectoriales y los responsables de entidades no sectorizadas.

La creación de este grupo responde a la imposibilidad de aprovechar a los GIPPS y GPPS como vehículos de articulación intersectorial, pues su funcionamiento se ubica en un marco restric

tivo de operación sectorial. Sin embargo, es de resaltar que - el desarrollo de las actividades del GAP sólo pueden concebirse entrelazadas con las de los GIPPS y GPPS y, por lo tanto, presuponen su funcionamiento continuo.

Los planes y programas sectoriales existentes mantienen un nivel de agregación tal, que en la práctica no permiten precisar las demandas del sector público y la orientación que debe seguir anualmente el gasto, a fin de que se estimule apropiadamente la producción de bienes de importancia estratégica, se favorezca la sustitución de importaciones y se impulse la prestación de los servicios básicos. Como consecuencia de lo anterior, el presupuesto por programas queda limitado en sus alcances y el sector social y privado recibe información insuficiente e inadecuada sobre los requerimientos del sector público a mediano plazo.

Por su naturaleza, el Plan Global constituye un elemento de concertación y orientación básica para los sectores público, privado y social, pero no permite traducir de manera precisa acciones concretas que puedan expresarse en el presupuesto. Ante este hecho, es necesario que el sector público cuente con un programa de acción de mediano plazo, que sirva de enlace entre el Plan y el programa presupuesto anual.

Propósitos Generales del Programa de Acción

1. Dar continuidad operativa al Plan Global, descendiendo en el análisis programático y en la asignación de recursos al nivel de programas y proyectos importantes.

Con la elaboración del Programa de Acción será posible:

- Aumentar la eficacia y la congruencia del gasto y en-

general de la acción pública, vinculando los programas con los objetivos y estrategias del Plan.

- Identificar los cruces y encadenamientos programáticos más significativos, compatibilizando entre sí las acciones de los sectores.
- Dar operatividad a los planes sectoriales -compatibilizándolos entre sí y con el Plan Global a nivel de programa- mediante su vinculación a las decisiones sobre asignación de recursos.
- Fortalecer la orientación a los sectores social y privado que brinda el Plan Global, proporcionando un marco de referencia complementario de mayor detalle.

En suma, el Programa de Acción puede definirse como el medio para vincular los planteamientos agregados del Plan con las acciones específicas de los sectores y el presupuesto anual. En tal sentido, debe lograr una correspondencia entre los objetivos, metas y estrategias globales y sectoriales.

2. Reforzar a partir del Plan las actividades de normatividad de la planeación y la programación, a fin de impulsar el desarrollo del sistema nacional de planeación.

La elaboración y posterior revisión del programa dará permanencia a las tareas de programación sectorial y global, sobre ba--

ses homogéneas de normatividad. Esto será un sustento indispensable para la existencia y desarrollo del sistema de planeación y programación, el cual no tiene modo de articularse si no se realizan ejercicios generalizados de programación.

La puesta en marcha del Plan Global es un paso importante en la articulación del sistema nacional de planeación y marca una coyuntura favorable para continuar los trabajos de programación de mediano plazo. En el mismo sentido, los lineamientos de sectorización reasignan funciones y definen con mayor precisión las atribuciones de las dependencias y entidades del sector público. De acuerdo con esos lineamientos, se ha puesto en práctica el proyecto de corresponsabilidad en el gasto, que incluye todo un conjunto de normas, cuyo desarrollo pleno encontrará un marco propicio en la programación de mediano plazo.

Resultados

1. Programas sectoriales y documento general de mediano plazo

El Programa de Acción del Sector Público se estructurará con documentos sectoriales y uno general, los cuales tendrán una expresión material independiente en su presentación, pero estarán integrados en sus elementos.

Los coordinadores de sector elaborarán los documentos sectoriales, de acuerdo con el ámbito que les marca la Reforma Administrativa y atendiendo a las normas y lineamientos de SPP, con la cual se concertarán a través de un proceso-

de consulta y revisión. Dichos lineamientos incluirán el señalamiento de prioridades y orientación general de los programas, así como rangos de gasto. Se hace explícita la posibilidad para los sectores, de incluir nuevos planteamientos, tanto por fuera de rango en el curso de elaboración del PASP, como posteriormente en su revisión. La SPP formulará el documento general contando como insumos básicos los documentos sectoriales. En él se compatibilizarán los principales planteamientos de los sectores en un esquema de congruencia intersectorial. Asimismo, se incluirá un resumen de los documentos sectoriales, de forma tal que en este trabajo se sintetice la actividad del sector público en sus dimensiones global y sectorial.

El alcance del programa variará en su detalle. Los documentos sectoriales descenderán en grado de especificidad - en función de las características de la estructura programática, de los adelantos de programación del sector y de la importancia de los programas. En el documento general se incluirán de manera selectiva las acciones de mayor relevancia para asegurar un armónico desenvolvimiento de todo el sector público.

En otros términos el programa incluirá el gasto y las metas anuales de los programas y proyectos más importantes y definirá el ritmo, las prioridades y los requerimientos intersectoriales básicos que den congruencia a la acción pública.

2. Alternativas de gasto

El proceso de elaboración del programa prevé, como uno de sus pasos intermedios, la presentación al Presidente de la República de opciones de acción y gasto de mediano plazo, -anualizadas.

A partir de propuestas iniciales de programas sectoriales, se pretende armar escenarios resumidos con alternativas de metas y gasto, en sus rubros principales. Esto permitirá al Ejecutivo contar a mediados del año con una visión panorámica de la acción pública, para decidir sobre diferentes composiciones de programa. Las definiciones presidenciales facilitarán la conciliación de los planteamientos sectoriales y se plasmarán en la versión definitiva del Programa de Acción, tanto en el documento general como en los de cada coordinador de sector.

3. Acuerdos programáticos entre sectores

En diversos casos, la congruencia entre dos o más sectores demanda la explicitación entre ellos, de acuerdos programáticos. A partir del Programa de Acción, la SPP detectará problemas de congruencia y oficiará de enlace entre los coordinadores de sector involucrados, con reglas, criterios y mecanismos permanentes de concertación.

Hacia una coordinación integral

En el esquema que se ha venido proponiendo, lo importante es el desenvolvimiento de mecanismos y elementos que sirvan como factores de enlace. -Al respecto la comunicación desempeña una función de singular importancia.

En diversos estudios efectuados hacia el interior de la administración pública, sobre todo, en el campo de los servicios, se ha podido advertir como hilo conductor la presencia de los siguientes obstructores:

1. Redes fallidas de comunicación

Los elementos que soportan la estructura no pueden interactuar debido a que la instancia de coordinación no se desenvuelve logrando la interacción de los factores ya explorados, a saber:

- + Planeación
- + Programación
- + Presupuestación
- + Coordinación
- + Gestión
- + Dirección
- + Supervisión
- + Control

+ Evaluación

2. Mecanismos de ausencia para la celebración de acuerdos

El acuerdo es el instrumento por excelencia a efecto de concertar las voluntades, una de autoridad y otra de subordinación. Empero en la vida administrativa cotidiana, el problema radica en que pocas veces entre los mandos medios se establecen los sistemas y procedimientos para acometer la concertación programática a través de la operación de los acuerdos.

3. Duplicación de funciones en el contexto organizacional para asegurar el apoyo logístico

Es frecuente observar en algunos organismos y en la mayor parte de las instituciones de qué manera se van duplicando las funciones de apoyo logístico, casi siempre invocando eficacia, se dan enormes grados de ineficiencia. Ello debido a que de manera autónoma, cada entidad tiene el propósito de ser autosuficiente en la función de avituallamiento. Esto dificulta enormemente la posibilidad de corregir desviaciones, de optimizar recursos, de elevar la productividad. La mayor parte de las ocasiones se palpa en un sentido amplio, elevados grados de entorpecimien-

to por la falta de coordinación y debido a la incidencia que se genera a la luz de distintos aspectos que provocan el taponamiento de los sistemas de información.

Es por ello que los niveles de concertación de acuerdos programáticos fallan desde un comienzo, al no establecerse claramente las reglas de operación articulada para satisfacer las demandas de apoyo logístico, en el sentido de lo que podríamos considerar las bases para el avituallamiento de recursos, tanto materiales, - como financieros y humanos, según se atienda a la terminología de la administración castrense.

4. Indefinición de los alcances en los propios programas

Si la concertación en el sentido que la entendemos se orienta precisamente a la posibilidad de concretar el tipo y alcance de los apoyos, el problema radica principalmente en que los propios programas no señalan con precisión la cobertura de los puntos centrales de los programas cúpula, como en el caso de nuestro país, es el Plan Nacional de Desarrollo que se plasma en el - Plan Global de Desarrollo y en los correspondientes - Programas Operativos, tanto de rango medio (de más de dos años) como en el caso de los Programas Operativos- Anuales.

En resumen se puede señalar cómo en el capítulo hemos tratado de establecer los mecanismos para llegar a la selectividad del programa de acción del sector público en la paraestatalidad.

De ahí se desprendió la perspectiva para llegar a la concen tualización de metas para el programa de acción del sector pú blico paraestatal, señalando los mecanismos de coordinación - interna y externa.

Por último, se trató de llegar al planteamiento de puntos espe cíficos para establecer los lineamientos relacionados con la perspectiva concreta de establecer los elementos de coordina ción y de concertación, en el entorno programático a fin de - lograr el establecimiento de respuestas para obtener resulta dos.

C A P I T U L O I V

M A T R I Z D E C O N G R U E N C I A E N T R E
L A M E T O D O L O G I A D E R E F O R M A A D
M I N I S T R A T I V A Y L A S E T A P A S D E
E S T A . - I N V E S T I G A C I O N D E C A M P O -

SUMARIO: 4.1. Marco de referencia conceptual en el contexto paraestatal. Necesidad de una investigación documental y de campo. 4.2. Investigación de campo.- 4.3. Interpretación final de los contenidos en función de los reactivos aplicados.- 4.4. Interpretación del acopio de material, derivada de las entrevistas con autores y teóricos de la empresa paraestatal.

4.1. MARCO DE REFERENCIA CONCEPTUAL EN EL CONTEXTO PARAESTATAL. NECESIDAD DE UNA INVESTIGACION DOCUMENTAL Y DE CAMPO

En función de lo apuntado en la parte inicial del reporte que va hasta la página 20, y considerando los lineamientos metodológicos para llevar a cabo una investigación de campo, se concertaron y realizaron varias entrevistas. Entre las que consideramos objeto de documentación son las efectuadas con el Dr. Luis García Cárdenas, Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública; con el Dr. Humberto Ponce Talancón, funcionario en la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República; el Dr. Ruiz Massieu, también del Instituto Nacional de Administración Pública.

El guión presentado constó de cinco items, a saber:

1. ¿Cuáles son a su juicio los principales escollos de la Reforma Administrativa en el sector paraestatal?
2. ¿En qué medida el control jurisdiccional de la empresa pública define las instancias de política o tecnocracia?
3. ¿Hasta qué punto se puede abordar teóricamente la dicotomía de lo adjetivo y lo sustantivo?
4. ¿Qué materiales nos podría facilitar para la integración de un reporte sobre el control jurisdiccional de la empresa pública?
5. ¿En idéntico propósito, nos podría facilitar tesis de autores al respecto del item anterior y sobre la intervención del estado en la economía como rector de la vida económica?

El función de esos cinco tópicos, sobre el que más se insistió y el que mayor peso de gravedad tiene es el de FUNCION JURISDICCIONAL. -

Por ello, antes de entrar a la realización de la encuesta entre los funcionarios del sector paraestatal de las empresas públicas seleccionadas, es importante ubicar el marco de referencia sobre dicho tópico. Al respecto se invocan según los entrevistados, -y quienes además hicieron la sugerencia metodológica -, las siguientes razones :

1. Antes de explorar cualquier objeto de conocimiento es importante destacar el marco de referencia, sobre todo cuando se trata de abordar con objetividad la dicotomía de las actividades y funciones sustantivas y adjetivas atendiendo la variable que se investiga que son las empresas o instituciones de servicio.

2. El alcance de la Reforma Administrativa sólo tiene razón de ser si se considera el control jurisdiccional, habida cuenta de sus implicaciones en los siguientes factores endógenos:
 - . Planeación
 - . Programación
 - . Presupuestación
 - . Coordinación
 - . Gestión
 - . Dirección
 - . Supervisión
 - . Control
 - . Evaluación

3. La exploración del control jurisdiccional servirá para fundamentar el conjunto de reactivos que aplicaremos en el proceso de investigación de campo, es decir el cuerpo de preguntas para obtener las respuestas y poder constatar los elementos relacionados con el planteo de las hipótesis que se tiene la obligación de validar, contrastar, probar o disprobar, según sea el caso.
4. Los elementos instrumentales que se orientan en y para la empresa de servicios, tienen como fundamento legal, el planteamiento, inducción, operación, implementación y desarrollo de los factores correspondientes al control jurisdiccional.

En atención a esas importantes razones, es que se consideró fundamental llevar a cabo un repaso sobre el control jurisdiccional de la empresa pública.

En función del propósito citado en el párrafo anterior, se han tomado las versiones derivadas de las entrevistas con los funcionarios citados. Así mismo se consideran los documentos que nos fueron proporcionados. Para hacer la síntesis se utilizó el sistema indicativo, es decir no se transcribe textualmente la grabación de dichas entrevistas, pues de lo contrario, la sola transcripción -- que obra en nuestro poder, lleva alrededor de setenta cuartillas. Y si a ellas se añade el voluminoso conjunto de documentos, la resultante de la investigación sería una glosa transcritiva de documentos, y se caería en el vicio de tomar la parte por el todo. De ahí que por ello se de cuenta sinóptica del resultado para luego -- presentar el cuestionario y dar cuenta de la investigación de campo.

4.1.1. COMENTARIOS PARA DETERMINAR EL PERFIL DE ENCUADRAMIENTO DEL SECTOR PARAESTATAL

Algunos comentarios de encuadramiento facilitarán la tarea de comentar las evoluciones que ha registrado el control jurisdiccional de las empresas públicas recientemente. Con tal propósito, se hace sinopsis de las aportaciones de Ruiz Massieu y de los enfoques documentados en el INAP en 1980 - 1981.

1. La empresa pública es una organización de los factores de la producción personificada, autónoma, en la que figura una aportación patrimonial efectuada por el Estado o por alguna de sus entidades paraestatales y en la que posee el status de asociado. (52)

Por economía doctrinal, asumimos en esta ocasión que empresa pública y entidad paraestatal, son sinónimos, aunque, en realidad, son sólo términos próximos.

2. Una ventaja de la empresa pública que debemos destacar en esta oportunidad, es la que representa en materia de responsabilidad. El Estado decide poseer una empresa paraestatal, además de otras razones de índole técnica o política, para diversificar el riesgo y sólo responder por su entidad en la medida de su aporte.

En consecuencia, suele estructurar a sus empresas como so

(52) INAP - Instituto Nacional de Administración Pública -: Una aproximación al Control Jurisdiccional de las Empresas Públicas, en: Reportes de Investigación, UAM, 1980, y en La Empresa Pública, un estudio de derecho sobre México, INAP. 1981.

ciedades de responsabilidad limitada.

Aunque la situación de los organismos descentralizadas no ha sido resuelta legalmente, en los estatutos orgánicos de varios de ellos, se ha consignado que el Estado responde - en caso de insolvencia. (53)

3. Más por factores de orden económico que por argumentaciones de teoría del estado, el Estado Mexicano está protegido por la fórmula de la responsabilidad subsidiaria: "El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les están encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria, y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño-causado" (54)

El lúcido jurista Antonio Carrillo Flores en pocas líneas ha hecho ver que en materia de responsabilidad contractual, nuestro derecho no dota al gobernado de vías eficaces para que se les repare el daño que le ocasiona la actividad estatal (55)

(53) Nacional Financiera, S.A. y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado son dos casos muy claros.

(54) Artículo 1928 del Código Civil para el Distrito Federal.

(55) La evolución del Derecho Administrativo Mexicano en el Siglo XX en "LXXV Años de Evolución Jurídica en el Mundo" UNAM 1980.

4. La situación de las empresas públicas es radicalmente distinta, pues ellas no poseen esa cuasi inmunidad jurisdiccional. En suma, son justiciables como cualquier particular.

Acudamos, para que esa afirmación quede sustentada, a algunos preceptos de derecho privado. El Código Civil para el Distrito Federal (56) señala que "las personas morales son responsables de los daños y perjuicios que causen sus representantes legales en el ejercicio de sus funciones" (57) y la Ley General de Sociedades Mercantiles (58) marca que "la representación de toda sociedad mercantil corresponderá a su administrador o administradores, quienes podrán realizar todas las operaciones inherentes al objeto de la sociedad, salvo lo que expresamente establezcan la ley y el contrato social" (59)

5. Las empresas públicas están, en lo general, sujetas al control jurisdiccional que ejercen los tribunales ordinarios y, por excepción, a los que lleven a cabo tribunales administrativos y tribunales de la Administración.

(56) Publicado en el Diario Oficial del 26 de Marzo de 1928.

(57) Artículo 1918.

(58) Publicada en el Diario Oficial del 4 de Agosto de 1934.

(59) Artículo 10.

Pese a su resistencia prolongada, la Justicia Federal ha -
acabado por otorgar Amparo contra actos paraestatales siem-
pre que sean de autoridad, por ser unilaterales, imperati-
vos y coercitivos. A nuestro juicio, tienen facultades de
autoridad las siguientes entidades: Instituto Mexicano del
Seguro Social, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda
para los Trabajadores, Procuraduría Federal del Consumidor,
Instituto Nacional de Bellas Artes, Instituto Nacional de
Antropología e Historia, las Juntas Federales de Mejoras -
Materiales (hoy liquidadas), el Banco de México, S.A. To-
das ellas, a excepción de la última citada, son organismos
descentralizados, esto es, personas morales de derecho pú-
blico, creadas por actos de soberanía (ley o decreto).

6. El Tribunal Fiscal de la Federación, tribunal administrati-
vo, conoce controversias entre los administrados y entida-
des paraestatales que son organismos fiscales autónomos, -
es decir, revestidos de la facultad económico-coactiva.

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, conoce ade-
más de controversias entre patronos y trabajadores, con- -
flictos entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y -
sus asegurados, que se refieran a las prestaciones que --
otorga (60). En igual sentido, conoce controversias entre-
el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda y sus dere-

(60) Artículo 275 de su Ley orgánica.

cohabitantes (61) .

Por otra parte, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, conoce los litigios laborales entre entidades sujetas al apartado "B" del artículo 123 constitucional (relativo a las garantías laborales y de seguridad social de los trabajadores burócratas) y sus empleados.

7. En las empresas públicas revestidas de facultades de imperio, suelen estar instituidos recursos administrativos para que los administrados impugnen los actos que consideren lesivos (62).

Por el principio de definitividad que regula al Juicio de Amparo, supremo medio de defensa de los gobernados, es necesario agotar previamente esos remedios administrativos.

Sin embargo, por excepción existen establecidos recursos administrativos.

8. La utilización del expediente arbitral por parte de las empresas públicas, es punto menos que marginal, pese a que se trata de una solución materialmente jurisdiccional ágil

(61) Artículo 53 de su Ley orgánica.

(62) Nosotros nosotros adherimos a la postura doctrinal que considera que los recursos administrativos son medios de impugnación - no jurisdiccionales de actos administrativos que se interponen por razones de legalidad y oportunidad.

y de bajo costo. Al respecto, no debe pasar desapercibido que la Ley Federal de Protección al Consumidor, puede dar pie a que las empresas públicas respeten el espíritu del legislador, y se sujeten voluntariamente al control jurisdiccional. Para que esa instancia quede clara, conviene recordar que ese instrumento legal ha definido que "quedan obligados al cumplimiento de esta Ley los comerciantes, industriales, prestadores de servicios, así como las empresas de participación estatal, organismos descentralizados y los órganos del Estado, en cuanto desarrollen actividades de producción, distribución o comercialización de bienes o prestación de servicios a consumidores" (63) y ha facultado a la Procuraduría Federal del Consumidor para que actúe como árbitro (64), si las partes voluntariamente así lo disponen y, consiguientemente, para que resuelva jurisdiccionalmente las controversias planteadas.

9. El control jurisdiccional es una modalidad del control de legalidad de la empresa pública, que puede llevarse a cabo a través de los tribunales administrativos, pero solo de manera tangencial contribuye al control de eficiencia, -- pues su carácter técnico y ajurídico escapa al conocimiento de los jueces. Al efecto formulemos, así sea superficialmente, algunos puntos de vista. Waline señala que el-

(63) Artículo 2o.

(64) Artículo 59.

Control "se puede definir como la verificación de la conformidad de una acción con una norma... que puede ser jurídica (se hablará ahora de control de regularidad) o una norma de buena ejecución (se hablará ahora de control de rentabilidad o de eficacia)".

El control jurisdiccional, primordialmente responde a la necesidad de resolver en caso de controversia, si el comportamiento de una empresa paraestatal se apegó a derecho, en tanto que los controles del Ejecutivo y del Congreso pueden dirigirse también a determinar la eficiencia, la eficacia, la rentabilidad, el rendimiento político, social, económico o financiero de la misma (65).

Los fines de los tipos de control y sus medios, así como el momento y las condiciones en las que se ejercen, son radicalmente distintos (66).

El control jurisdiccional recae en un órgano imparcial, en tanto que en el control de tutela que lleva a cabo el Ejecutivo, éste tiene interés directo en el desempeño paraestatal. El control jurisdiccional, por otra parte, aparece cuando se da una controversia, mientras que en el del Ejecutivo y el del Congreso se trata de operaciones que no requieren de contención.

-
- (65) Para fijar el alcance conceptual de éstos términos ver Ruíz Dueñas, Jorge, La eficiencia productiva y financiera de las Empresas públicas de energéticos; pasado, presente y futuro previsible en "A" UAM. No. 2, enero - abril 1981.
- (66) Ruíz Massieu, José Fco., La Empresa Pública, Un estudio de Derecho Administrativo sobre México, INAP 1981.

El control congresional y el de tutela pueden ser más ricos -ya lo hemos dicho- que el jurisdiccional, porque es posible mirar el apego a la norma jurídica y el cumplimiento del cometido señalado a la empresa. Para valorar esto último, es preciso echar mano de indicadores y criterios que no pertenecen a la ciencia del Derecho.

El control de legalidad, que como variante de la tutela realiza el sector central, aunque busca el respeto de la garantía de legalidad, no lleva forzosamente la intención de reparar el daño ocasionado por la violación a la norma.

La importancia del control jurisdiccional descansa en que coadyuva con el control de tutela del Ejecutivo y el control político del Congreso, pero no los puede sustituir porque no hay equivalencia entre ellos.

A pesar de que en casos extremos, es posible que los órganos jurisdiccionales conozcan casos de responsabilidad por ineficiencia de funcionarios, las perspectivas son verdaderamente restringidas. En realidad, la sanción a la ineficiencia, salvo casos de negligencia, debe descansar en el propio Ejecutivo, quien cuenta con los medios técnicos para determinarla.

Entre las sanciones que podría imponer el Ejecutivo, figuran la multa, la amonestación o bien la suspensión o remoción del funcionario responsable. Si la conducta del fun-

cionario paraestatal constituye un delito oficial, será conocido por un órgano jurisdiccional, como abajo se verá.

"El control jurisdiccional de la Administración, afirma - Charles Debbasch, consiste en confiar a un órgano independiente del poder político y de la administración, el poder zanjar definitivamente las diferencias engendradas por el funcionamiento de la máquina administrativa" (67). "La función principal del control jurisdiccional, es permitir asegurar la protección de los administrados o de los agentes-públicos frente a la administración" (68).

Ese control puede ejercerse por la jurisdicción ordinaria (los tribunales del Poder Judicial) o por la jurisdicción-administrativa (los tribunales administrativos). Esta operación es independiente de los medios de autocontrol que - llevan a cabo las propias empresas a través de los recursos administrativos, de sus oficinas de quejas o de sus - auditorías.

En México, los casos de justicia retenida paraestatal, son prácticamente inexistentes, pues no suelen instituirse órganos consultivos que rindan un dictamen al órgano que va a resolver una controversia administrativa.

(67) Science Administrative. Dalloz, 1976, Toulouse, p. 653.

(68) Idem

El control jurisdiccional de la Administración, sea ésta centralizada o paraestatal, es resultado del principio de legalidad, consubstancial al Estado de Derecho y a la ideología democrática de la tesis de la soberanía del Estado, que la hace radicar en la autolimitación. "La legalidad es la cualidad de lo que está conforme a la ley", conforme a derecho (69).

El interés público es un elemento esencial del principio de legalidad administrativa, pese a que su significado primordial es de naturaleza política y su consecución fundamentalmente se logra a través de medios que deben ser oportunos, que no arbitrarios.

Enmarcar la acción de la Administración en el Derecho, es uno de los triunfos de la democracia y el aforismo de que el Estado puede hacer sólo lo que le ha sido autorizado por la Ley, es el principio definitorio de los ámbitos estatal y privado.

Jesús González Pérez, el profesor español, ha sido contundente al concluir que: "el magno problema del derecho administrativo ha sido instaurar un sistema de garantías que hicieran efectivo el principio de sumisión de la Administración al Derecho. Lograr que la Administración al Derecho y que, prescindiendo de sus prerrogativas, accediera -

(69) Vedel, Georges, Droit Administrative Presses Universitaire de - -
France, Paris, p. 359

a aparecer como parte procesal a la hora de la revisión jurisdiccional de sus actos, ha sido una hazaña gigantesca - que ha costado siglos" (70).

El control jurisdiccional de la Administración y de sus agentes, conduce a la posibilidad de fincarles responsabilidades por violaciones al principio de legalidad.

4.1.2. EVOLUCIONES RECIENTES

Además de las reflexiones arriba expuestas y que ya he dado a conocer en la cátedra y en distintos foros, debo comentar las evoluciones recientes que ha registrado el control jurisdiccional de las empresas públicas, procurando destacar las que han tenido lugar en materia de estatuto laboral universitario, de planeación y de obra pública.

1. El control jurisdiccional de las universidades en materia laboral

Después de un prolongado y accidentado proceso jurídico y político que suscitó amplios y acalorados debates, concluyó el proceso legislativo para regimentar las relaciones laborales de entidades paraestatales universitarias o de

(70) Administración Pública y Libertad, UNAM. p, 67.

educación superior: fue reformado el artículo 3o. constitucional (71) y adicionada la Ley Federal del Trabajo, por lo que hace al trabajo universitario (72).

La adición constitucional establece las bases que las reformas al Código Laboral respetaron: las relaciones laborales académicas y administrativas de las universidades e instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, se normará por el apartado "A". Esa misma adición señala que ese estatuto laboral debe ser compatible con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines institucionales (73).

Para lograr esa compatibilización en el nuevo capítulo, se estipula que "corresponde exclusivamente a las universidades e instituciones autónomas por ley regular, los aspectos académicos" (74). La relación laboral por tiempo indeterminado, sólo puede establecerse como fruto de una evaluación académica. La adición reconoce el derecho de asociación, la cual puede ser de personal académico, de personal administrativo o de institución, si comprenden ambos tipos de trabajadores (75).

Si la institución fue creada por ley federal, se registran

-
- (71) Reformas publicadas en el Diario Oficial del 10 de Junio de 1980.
 - (72) Reformas publicadas en el Diario Oficial del 20 de Octubre de 80.
 - (73) Fracción VIII del Artículo 30.
 - (74) Artículo 353-L
 - (75) Artículo 353-N

sus sindicatos por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y si lo fue por ley local, lo hace la Junta de Conciliación y Arbitraje competente (76).

Conforme al capítulo adicionado y con el fin -según se manifestó en la Exposición de Motivos- de preservar la autonomía, sólo pueden establecerse sindicatos para cada institución.

En congruencia con el derecho de asociación, se reconoce el de contratación colectiva, pero no se permite el que se pacten las cláusulas de admisión exclusiva o de separación por expulsión, tratándose de trabajadores académicos (77). Por exclusión, puede concluirse en que esas cláusulas pueden pactarse si se circunscriben a los trabajadores administrativos.

El derecho a la huelga se sujeta al requisito de que el aviso de suspensión se efectúe con una anticipación no menor a los diez días (78).

Los conflictos de trabajo de las entidades paraestatales que nos interesan son conocidos por Juntas Especiales formadas por el presidente respectivo, por el representante -

(76) Artículo 353-O.

(77) Artículo 353-P y 353-Q.

(78) Artículo 353-R.

de la institución y por el representante de los trabajadores académicos o administrativos correspondientes (79). El personal, por otra parte, tendrá derecho a la seguridad social (80).

Los acuerdos o convenios celebrados por las entidades y sus trabajadores antes de las reformas, son considerados como contratos colectivos (81).

Conforme a lo dispuesto en el artículo segundo transitorio del decreto de reformas, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social convocó a las instituciones y a sus sindicatos para que el 11 de diciembre eligieran a los representantes que formarán parte de las Juntas Especiales durante el bienio 1981-1982 y estableció las bases a las que se deberán sujetar las designaciones (82).

Una última consideración que sólo podemos mencionar porque su cabal examen exige de mayores y más extendidas argumentaciones, consiste en que los nuevos dispositivos, reformas constitucionales y legales, al referirse a la materia laboral y al consagrarse una garantía educativa (la de la autonomía) en el artículo 3o. se aplican a las entidades -

(79) Artículo 353-S.

(80) Artículo 353-U.

(81) Artículo Primero Transitorio.

(82) Convocatoria publicada en el Diario Oficial del 17 de Nov. de 1980

paraestatales federales, lo mismo que a las entidades paraestatales estatales. En consecuencia, no es posible que una ley local considere que las relaciones de trabajo entre las instituciones universitarias o de educación superior legalmente autónomas, se regirán por sus leyes de servicio civil, como si fueran empleados de los Poderes Locales o de los Ayuntamientos.

Es claro, en consecuencia, que uno de los efectos de esos cambios legislativos, ha sido la "federalización" de una materia que estaba colocada en la jurisdicción local.

2. El control jurisdiccional de las empresas públicas y la planeación

Los activos esfuerzos de la planeación que ha realizado el Gobierno Federal en el pasado próximo, han puesto de manifiesto que su normatividad es sumamente débil. En un trabajo reciente hemos analizado los distintos efectos jurídicos que tienen los planes en las empresas públicas, según las modalidades de estructuración de éstas y el que hayan sido aprobados mediante decreto o acuerdo presidencial o ministerial de carácter interno (83).

El carácter jusnormativo de los planes puede producir un impacto en las empresas públicas y en sus cuadros directi-

(83) Ruiz Massieu, José Francisco, Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública Mexicana, LIMUSA, 1981.

vos y, por consiguiente, convertirlos en justiciables a unos y otros, si incumplen las obligaciones que los mismos les imponen. Si bien existen preceptos que regulan el proceso de planeación, dispersos en distintos ordenamientos legales, son insuficientes para conducir a conclusiones incontrovertibles sobre la posibilidad efectiva de ejercer un control de naturaleza jurisdiccional sobre las empresas públicas, que contribuya a la observancia cabal de los planes de desarrollo. Es por esto que en un evento del mayor rango técnico (84), realizado apenas en mayo pasado, se subrayó el imperativo de disponer de una ley de planeación que institucionalice los planes como métodos de gobierno y técnica de gestión.

Sin desconocer que los planes Global y sectoriales suelen mostrar cierta diversidad terminológica y semántica por lo que se refiere a su naturaleza y efectos, no es temerario asentar que el Gobierno Federal tiene una postura muy definida: los planes son obligatorios para el sector público e indicativos para los sectores social y privado, así como para los Estados y Municipios. Para éstos, según el caso, los planes devienen en obligatorios por la vía de la coordinación o por el expediente de la concertación.

Las similitudes que se aprecian entre los planes franceses y los nuestros, hacen provechoso que incorporemos a estas

(84) Seminario sobre Aspectos Jurídicos de la Planeación organizado el 15 de Mayo de 1981 en el Distrito Federal.

notas lo expuesto por André de Laubadère en su obra "Derecho Público Económico" (85). El profesor francés analiza distintos puntos de vista acerca de la juridicidad del plan:

- a) Los planes franceses no dan órdenes; enuncian objetivos y opciones y contienen recomendaciones, no prescripciones. El plan, pues, tiene un carácter optativo e indicativo.
- b). Se trata de una planificación flexible porque existe la posibilidad de modificaciones y adaptaciones en el curso de su ejecución.
- c). Tradicionalmente, el acto jurídico se ha definido como un acto que produce efectos jurídicos y el acto jurídico público como prescriptivo, imperativo y normativo, porque introduce una norma en el orden jurídico.
- d). Para fijar el carácter jurídico de los planes, es necesario revisar la teoría clásica del acto jurídico.

En nuestra opinión, los planes al ser obligatorios para los funcionarios públicos, permiten que las decisiones de éstas sean calificadas a la luz de lo prescrito por esos instrumentos, de modo que puedan resultar responsables si se alejan de ellos.

(85) Dalloz, Paris, pp. 321-388.

Lo previsto en los planes puede auxiliar para definir en un momento determinado el contenido específico de la noción de interés económico general y así facilitar la toma de una decisión. Los objetivos de los planes (creación de empleo, por ejemplo), son normativos y permiten interpretar la conveniencia de las decisiones concretas de política económica.

Si ello es cierto para efectos internos, interesa precisar si los planes son de naturaleza jurídica en relación a los administrados: ¿pueden éstos acudir a la Justicia para invalidar una decisión administrativa, invocando que se opone al plan? En otras palabras ¿El que el plan sea obligatorio para la Administración, significa que los particulares pueden ir ante un órgano jurisdiccional para que se le finque responsabilidad, pretextando que se les agravió con una decisión que se desvía del plan?.

Para nosotros, ello es posible siempre y cuando el administrado, por la vía de la concertación, haya convenido en conformarse a alguna directiva del Plan y la Administración y después del acto concertado, no haya cumplido lo prescrito por el propio plan.

Por lo anterior, es claro que en el futuro es necesario acelerar la marcha por enriquecer el carácter jurídico de los planes gubernamentales, a fin de asegurar su efectividad.

El efecto obligatorio para la Administración, requiere de ciertas precisiones, toda vez que el sector público se integra con la Administración centralizada y las entidades - paraestatales, y éstas se acomodan a una tipología diversificada. Así, los planes son obligatorios para la Administración centralizada (por el principio de relación jerárquica); para los organismos descentralizados (por ser personas de derecho público y porque sus órganos colegiados - se integran mayoritariamente con representantes estatales, esto es, por subordinados del Presidente de la República - que deben actuar en función de su representado); y para -- las empresas de participación estatal mayoritaria (porque sus órganos colegiados están dominados por representantes estatales y si al efecto se cumplen los procedimientos colegiales) y para los fideicomisos públicos (siempre que el fideicomitente sea alguno de los arriba mencionados). En suma, los planes son obligatorios para todas las empresas públicas, salvo las de participación estatal minoritaria, - en las que el Estado se encuentra precisamente en desventaja. Estas pueden pactar por la vía de la concertación y - así contraer la obligación de respetar los planes gubernamentales.

Si esas son las consecuencias jurídicas de los planes, habría que desbrozar otra cuestión pivotal ¿puede ejercerse un control jurisdiccional sobre las empresas públicas o sobre sus administradores, en caso de que no cumplan los planes.? Por lo que hace a la primera parte de la cuestión, -

cabría señalar que siendo la empresa un órgano de la Administración Pública (86), ésta no se beneficiaría con el - fincamiento de responsabilidades, pese a estar personificado.

Esa conclusión, montada en consideraciones de orden político, administrativo y financiero privativas del caso mexicanano, no significa que ignoremos que en otros sistemas (el - de la URSS, vale como ejemplo) es dable responsabilizar a las empresas, amén de las sanciones a sus administradores.

Otra arista de la cuestión lo es la responsabilidad de una empresa pública frente a otra empresa pública por el hecho de incumplir un plan y los programas pactados entre ambas, tendientes a ejecutarlo. En esta hipótesis procedería -- ejercer control jurisdiccional de modo que se sancione a - la empresa infractora y se le obligue a reparar el daño patrimonial y moral (político) a la empresa dañada.

Por pudor de funcionario público hemos aconsejado que esas controversias no se ventilen en la vía judicial, sino que se acuda a fórmulas de autocomposición y de autodefensa antejudicial o bien a mecanismos arbitrales (materialmente - jurisdiccionales) extrajudiciales. No conocemos ningún caso en el que haya prosperado una fórmula arbitral.

(86) Artículo 1o. y 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Procede ahora que miremos si el control jurisdiccional se puede ejercer sobre los administradores que toman las decisiones de las empresas paraestatales.

El examen del carácter jurídico del Plan Nacional de Desarrollo Urbano reviste menos complejidades porque se sustenta en un cuerpo legal (la Ley General de Asentamientos Humanos) (87) de amplio contenido y alcance planificador. - Traer a colación algunos preceptos de esa Ley dan más consistencia a nuestra afirmación. El artículo 5 dice que - (las) "autoridades deberán informar a las superiores res--ponsables de la ejecución de los planes, cuando alguna dependencia al ejercer sus funciones, falte al cumplimiento de la presente Ley", y el artículo 16, apartado A), frac--cción IX, señala que corresponde a los Congresos Locales - "configurar los delitos y las infracciones administrativas en que puedan incurrir los transgresores de leyes, regl--mentos y Planes de Desarrollo Urbano y fijar las correspon--dientes sanciones".

Además, debemos recordar el artículo 10 de la Ley General de Sociedades Mercantiles que dice que "la representación de toda sociedad mercantil corresponderá a su administra--dor o administradores, quienes podrán realizar todas las -operaciones inherentes al objeto de la sociedad, salvo lo que expresamente establezcan la ley y el contrato social", así como lo marcado por el artículo 157 de ese mismo cuerpo legal: "los administradores tendrán la responsabilidad-

(87) Publicada en el Diario Oficial del 26 de Mayo de 1976.

inherente a su mandato y la derivada de las obligaciones - que la ley y los estatutos les imponen".

Los administradores son responsables por violaciones a la - ley, a los mandatos de la empresa y a las directivas del - Estado, cuando representen a éste en los órganos colegia-- dos, pero "las personas morales son responsables de los da ños y perjuicios que causen sus representantes legales en el ejercicio de sus funciones" (88). Esto último, ya lo - hemos dicho, no siempre es efectivo.

A la luz de la ley mercantil, que señala que los adminis-- tradores son solidariamente responsables para con la socie-- dad "del exacto cumplimiento de los acuerdos, de las asam-- bleas de accionistas", es aconsejable que en una de éstas-- se aprueben los planes gubernamentales, para que así sea - responsable ante la empresa de su cumplimiento.

Además, de los mecanismos definidos por el derecho privado, que en nuestra opinión para estos fines es supletorio del- derecho administrativo, procede acercarse a lo dispuesto - por la Ley de Responsabilidades de 1980 (89). Este ordena-- miento, esencial para el saneamiento moral de la gestión - pública, es de escasa utilidad para la cuestión que nos in-- teresa pues sólo se aplica al funcionario paraestatal del - capítulo relativo a enriquecimiento inexplicable (90). Por

(88) Artículo 1918 del Código Civil para el Distrito Federal.

(89) Publicada en el Diario Oficial del 4 de Enero de 1980.

(90) Artículo 85 a 92.

tanto, el peligroso pero útil precepto que dice que --
"son delitos oficiales los actos u omisiones de los --
funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito
Federal cometidos durante su encargo o con motivo del --
mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públi
cos y del buen despacho" Alejarse de los planes guber
namentales o violarlos precisamente redundan en perju
icio de los intereses públicos y del buen despacho".

No obstante, esa limitación, podemos utilizar otra vía
que puede dar lugar al control jurisdiccional de los --
Funcionarios Paraestatales:

El Decreto mediante el cual el Congreso aprueba el Pre
supuesto Federal de Egresos (91), autoriza a la Secreta
ría de Programación y Presupuesto a fincar responsabili
dades a los titulares de las Dependencias o Entidades --
y a detener la Ministración de Fondos Presupuestarios --
en los casos siguientes: A) Si no entregan los informes
sobre ejercicio o avance de programas; B) Si existe re
traso en los programas; C) Si hay distracción o desvia
ción de erogaciones o D) Si se violan las normas de --
ejercicio presupuestario (92). Si a esas facultades se
agrega que la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto

(91) Publicado en el Diario Oficial del 31 de Diciembre de 1980.
(92) Artículo 6o.

Público Federal (93), establece que las Dependencias y Entidades deben contar con presupuesto por programas y se añade que el Presupuesto Federal, es en realidad un plan de corto plazo (de un año) enmarcado por un plan de más largo horizonte, se comprenderá que el gran instrumento de disciplina es el presupuesto. La Administración Centralizada -- y en su momento el propio Congreso, al conocer la Cuenta Pública Anual -- puede fincar responsabilidades a quien se retrasa en el cumplimiento de los programas (y, por ende, de los planes que son la suma de los programas) o desvíe o distraiga los recursos asignados a los mismos.

El Decreto que nos ocupa se aplica a las Empresas sujetas al control presupuestario directo (las 27 más importantes y que representan alrededor del 80% del gasto -- paraestatal y a las que el Gobierno incluya. En el mismo instrumento se aclara que "en cada una de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, los encargados de los programas y proyectos, serán los responsables tanto del avance físico de los mismos, como del manejo de los recursos financieros" (94). En la Ley mencionada antes se cuenta, además, con distintos medios para fincar responsabilidades a quienes ocasionen daños a la Administración (incluyendo a las Empresas Públicas,

(93) Publicada en el Diario Oficial del 31 de Diciembre de 1976.

(94) Artículo 21.

a excepción de las de participación estatal minoritaria) al ejercer gasto público. Las sanciones, además de las de naturaleza penal, podrán ser el pago de indemnización (si el daño es de carácter patrimonial), la multa o la suspensión de funciones (95).

Una interpretación funcional de ese ordenamiento así como de la Ley que regula el servicio de vigilancia de fondos y valores, puede amarrar más el plan, si de ella se desprenden sanciones a los funcionarios que lo incumplan.

El Artículo 74 Constitucional, en su Fracción IV, señala que si al revisar la cuenta pública la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, identifica discrepancias entre lo gastado y las partidas aprobadas o que no existe exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán responsabilidades.

A través de esos expedientes legales, más los ya comentados al examinar la Ley de Responsabilidades de 1980, es posible contribuir a dar una mayor efectividad a los planes gubernamentales. En una Ley Federal de Planeación sería posible sistematizar un Capítulo de responsabi-

dades en ese terreno.

4.1.3 La Ley de Obras Públicas de 1981.

Esta Ley es, sin duda, el ordenamiento de control más evolucionado y de mejor calidad técnica con la que cuenta el derecho mexicano. Sin embargo, no contribuyó a la ampliación competencial del Tribunal Fiscal de la -- Federal y con ello al avance del control jurisdiccional por vía contencioso-administrativa de un aspecto relevante de la actividad paraestatal: Los contratos de -- obra pública que celebren las Empresas Públicas (a excepción de las de participación estatal minoritaria que no están sujetas a la Ley) son de derecho público, pero las controversias que se susciten serán conocidas por -- la jurisdicción ordinaria (96).

El Tribunal Administrativo recién invocado sólo resuelve controversias relativas a la interpretación y cumplimiento de obras públicas celebrados "por las Dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada". (97). En otra ocasión examinaremos si el carácter público de los contratos de obra que celebren las Empresas Paraestatales (aunque sean de derecho privado, como --

(96) Artículo 50

(97) Artículo 23, Fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial del 2 de Febrero de 1978.

los de carácter mercantil) y las cláusulas exorbitantes que contiene, justifican que se les conceda la protección del Amparo a los co-contratantes.

Es posible que el insignificante volumen de juicios motivados por contratos de obra de la Administración centralizada, suscitara que no se ensanchara el ámbito - - competencial del Tribunal.

4.2. INVESTIGACION DE CAMPO

El planteamiento de la investigación de campo se consigna en la presentación de nuestro reporte del seminario de investigación. Ahí se precisa el espíritu y alcance. Habiendo cuenta de los elementos que se formularon en el inciso anterior, corresponde en este, dar cuenta del resultado respectivo, indicándose que los resultados se consignan al término de cada uno de los reactivos, es decir de las preguntas que integran el cuestionario de investigación correspondiente.

Es importante destacar la importancia que tiene como punto central de sustentación la aplicación del cuestionario, pues es en dicho ejercicio de contacto directo con servidores públicos, funcionarios, dirigentes y en general de mandos intermedios en donde podemos encontrar la aplicación y la explicación de los factores de sustento de nuestro seminario.

Por otra parte también debe de consignarse el conjunto de los tres hechos que a continuación se mencionan:

1. Hubo aceptación para participar en el ejercicio de investigación por parte de los entrevistados
2. Se procuró establecer una graficación objetiva de manera que se forme el usuario del reporte una imagen precisa del fenómeno investigado
3. En cada reactivo se fueron anticipando cuando el caso lo ameritaba, las conclusiones respectivas.

1. Señale según su punto de vista la diferenciación entre funciones o actividades sustantivas y funciones o actividades adjetivas:

FUNCIONES SUSTANTIVAS

FUNCIONES ADJETIVAS

En función de los 167 encuestados se pudieron determinar las siguientes tendencias de agrupamiento para objeto de estudio y análisis:

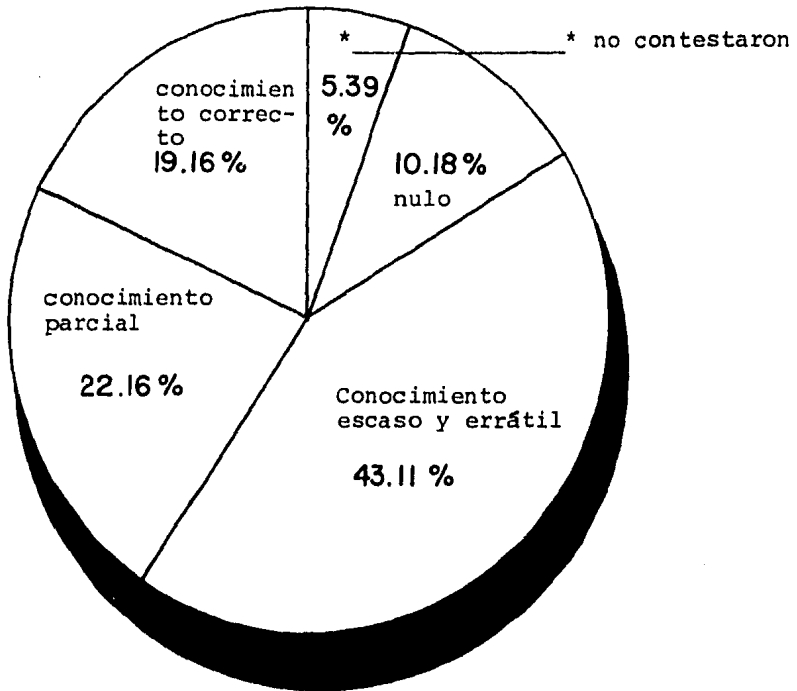
AGRUPACIONES DE RESPUESTAS	CASOS	%
1. Asociaron en sus propias palabras de manera adecuada el término sustantivo con técnico, la palabra adjetivo con acciones de apoyo o de naturaleza administrativa y proporcionaron además razones para fundamentar	32	19.16
2. En idéntico sentido, pero sin proporcionar información adicional, destacándose la identidad entre lo técnico = sustantivo y administrativo o de apoyo = adjetivo	37	22.16
3. Proporcionaron escasa o nula información y no determinaron ninguna diferenciación	72	43.11
4. Señalaron que no tenían diferenciación	17	10.18
5. No contestaron	09	5.39
TOTALES	167	100.00

Los problemas que se derivan de la no diferenciación de lo técnico y lo adjetivo, plantean entre otros aspectos prácticos, los siguientes escollos:

- . desfasamiento de optica administrativa
- . cuestionamiento del esquema de gestión
- . obstrucciones al control de gestión
- . soportes inadecuados para la velocidad de respuesta
- . eliminación de instancias de mediación técnica
- . represión de posibilidades de ejercicio de autoridad

En el cuerpo de análisis correspondiente a la interpretación cualitativa se generan los comentarios del caso con mayor profundidad. En la siguiente página se grafican los resultados.

CONTRASTE DE CONOCIMIENTO SOBRE LA TERMINOLOGIA DE FUNCIONES ADJETIVAS Y SUSTANTIVAS



Por otra parte el planteo de la dicotomía en función de lo técnico y lo adjetivo permite la aproximación a las siguientes ventajas:

- . Aproximación al contexto para perfeccionar
 - + planeación
 - + programación
 - + presupuestación
 - + control
- . Definición de escenarios ideales de operación
- . Adopción de técnicas de modernización
- . Facilitación de la instrumentación del Proceso de Reforma Administrativa en todas sus fases y con integralidad

2. Liste las cinco etapas de la Reforma Administrativa, sea con la designación oficial o enunciando en sus propias palabras en qué consiste cada una de dichas etapas:

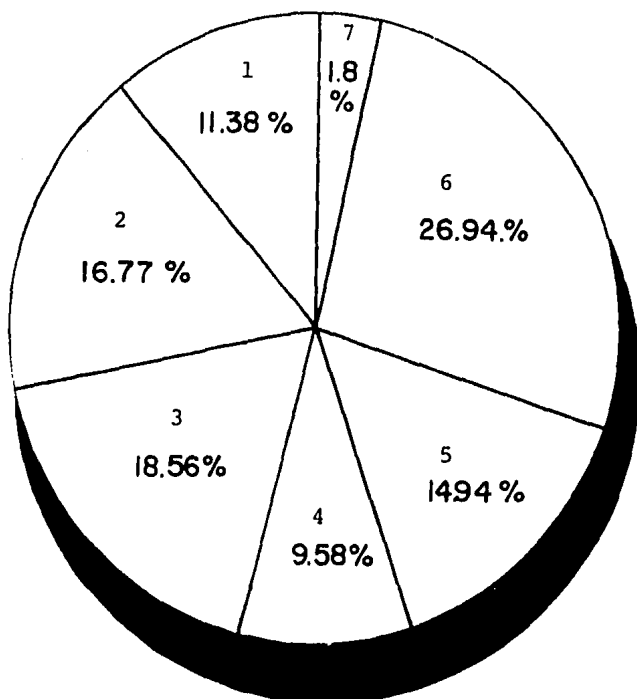
- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.

En función de los 167 encuestados se pudieron determinar las siguientes tendencias de agrupamiento para objeto de estudio y análisis:

AGRUPACIONES DE RESPUESTAS	CASOS	%
1. Listaron correctamente las etapas de la Reforma, asignando el nombre oficial de cada una de éstas	19	11.38
2. Listaron en desorden las etapas, pero consignaron correctamente el nombre de las 5 etapas	28	16.77
3. Listaron los cinco renglones sea considerando el nombre correcto o alguna denominación que da idea de la etapa; además lo hicieron en el orden idóneo	31	18.56
4. Listaron con el nombre o equivalente solamente 3 ó 4 etapas	16	9.58
5. Listaron con el nombre o equivalente solamente 2 ó 3 etapas	25	14.94
6. Listaron con el nombre o equivalente solamente 1 etapa	45	26.94
7. Dejaron en blanco el reactivo	3	1.8
TOTALES	167	100.97

EN EL GRAFICO DE LA SIGUIENTE PAGINA SE CORRELACIONAN EL NUMERO DE LAS AGRUPACIONES DE RESPUESTAS EN CADA PARTE DEL % ILUSTRADO, PARA CUYO PROPOSITO SE EMPLEAN LOS GUARISMOS DEL CASO.

GRAFICACION DEL RESULTADO SOBRE EL CONOCIMIENTO QUE TIENEN LOS EN CUESTADOS SOBRE LA DENOMINACION DE LAS ETAPAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA



En ese contexto es fácil advertir el conjunto de deficiencias que se derivan de la falta de conocimiento siquiera de las denominaciones de las etapas de Reforma Administrativa.

El programa de dicha Reforma implica un proceso permanente de difusión, empero, la situación evidencia que a pesar de los esfuerzos de comunicación sobre el particular los mandos medios del sector paraestatal han sido omisos para entender a plenitud la orientación e implicación del proceso. Hay resistencia al cambio o probablemente, se trata simplemente de un hecho de ignorancia parcial o total sobre la terminología y no sobre el proceso reformático.

3. COMPLETE LAS SIGUIENTES EXPRESIONES:

A. Al conjunto de acciones o actividades que se inscriben en el ámbito especializado, en el área técnica de una institución, y que no tienen estrecha conexión con las funciones administrativas, se les denomina acciones, funciones o actividades:

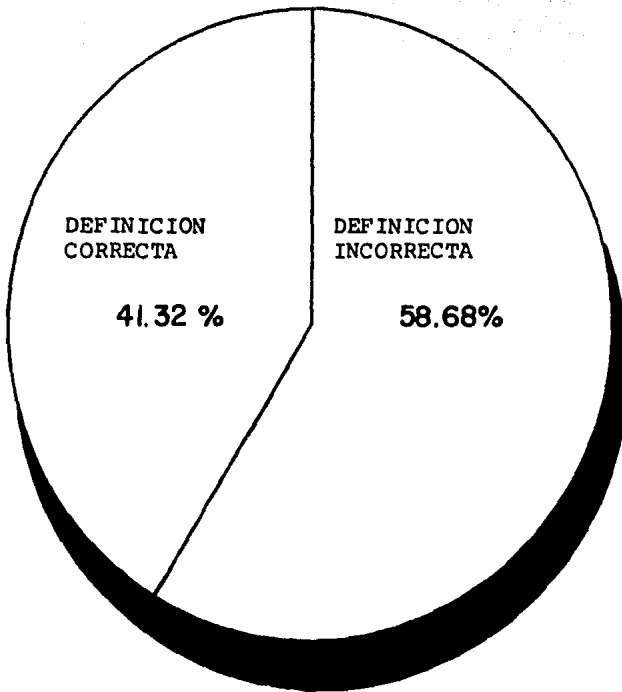
B. Por el contrario, al conjunto de acciones o actividades que se inscriben en el ámbito de apoyo o administrativo, es decir en el campo vinculado al área técnica y que sirve a los propósitos de facilitar recursos materiales, humanos o financieros, se les denomina funciones o actividades

AGRUPACIONES DE RESPUESTAS	CASOS	%
A. Definición correcta del término sustantivo	69	41.32
Definición incorrecta del término sustantivo	98	58.68
TOTALES	167	100.00
B. Definición correcta del término adjetivo	65	38.92
Definición incorrecta del término adjetivo	102	61.08
TOTALES	167	100.00

Durante la aplicación del cuestionario, en los casos que se advirtieron respuestas que no iban en función de elementos que pudieran evidenciar el conocimiento sobre todo, en función del nivel de los encuestados, se les informaba que el cuestionario era anónimo y de manera confidencial, como ya se les había apuntado anteriormente.

Por otra parte, es de destacarse el hecho de que la falta de conocimiento sobre la dicotomía de lo sustantivo y lo adjetivo evidencia en nuestro medio, y más particularmente en el medio paraestatal, una aproximación a los indicios que constituyen la falta de cultura y/o conocimiento administrativo. Ya en las pláticas durante la aplicación de las encuestas, pudimos advertir algunos signos que discursiva o extradiscursivamente ponían de relieve la ausencia de dichos factores de ignorancia parcial o total hacia la fenomenología administrativa de la Administración Pública.

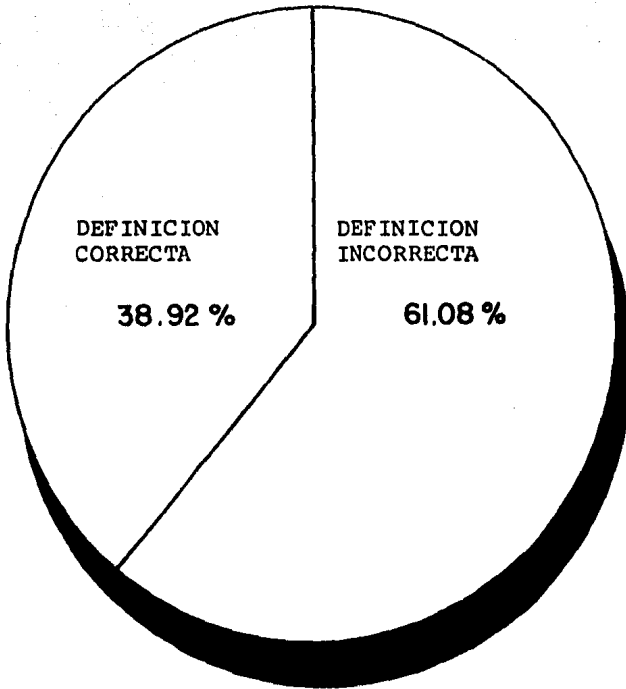
ENTORNO DE FUNCIONES SUSTANTIVAS



El contraste entre quienes si pudieron identificar conceptualmente el término sustantivo y quienes no lo hicieron, sobre todo considerando una respuesta "univoca" evidencia entre otros aspectos, los que a continuación se señalan:

- o La ausencia de conocimiento sobre funciones básicas de la terminología evidencia en primera instancia, la aparición de elevados grados de entronfa en el contexto de las organizaciones
- o El no diferenciar la dicotomía de sustantivo/adjetivo, evidencia que la normatividad puede tener amplias segmentos de polisemias, es decir que desde el punto de vista administrativo, la imprecisión se expande.

ENTORNO DE FUNCIONES ADJETIVAS



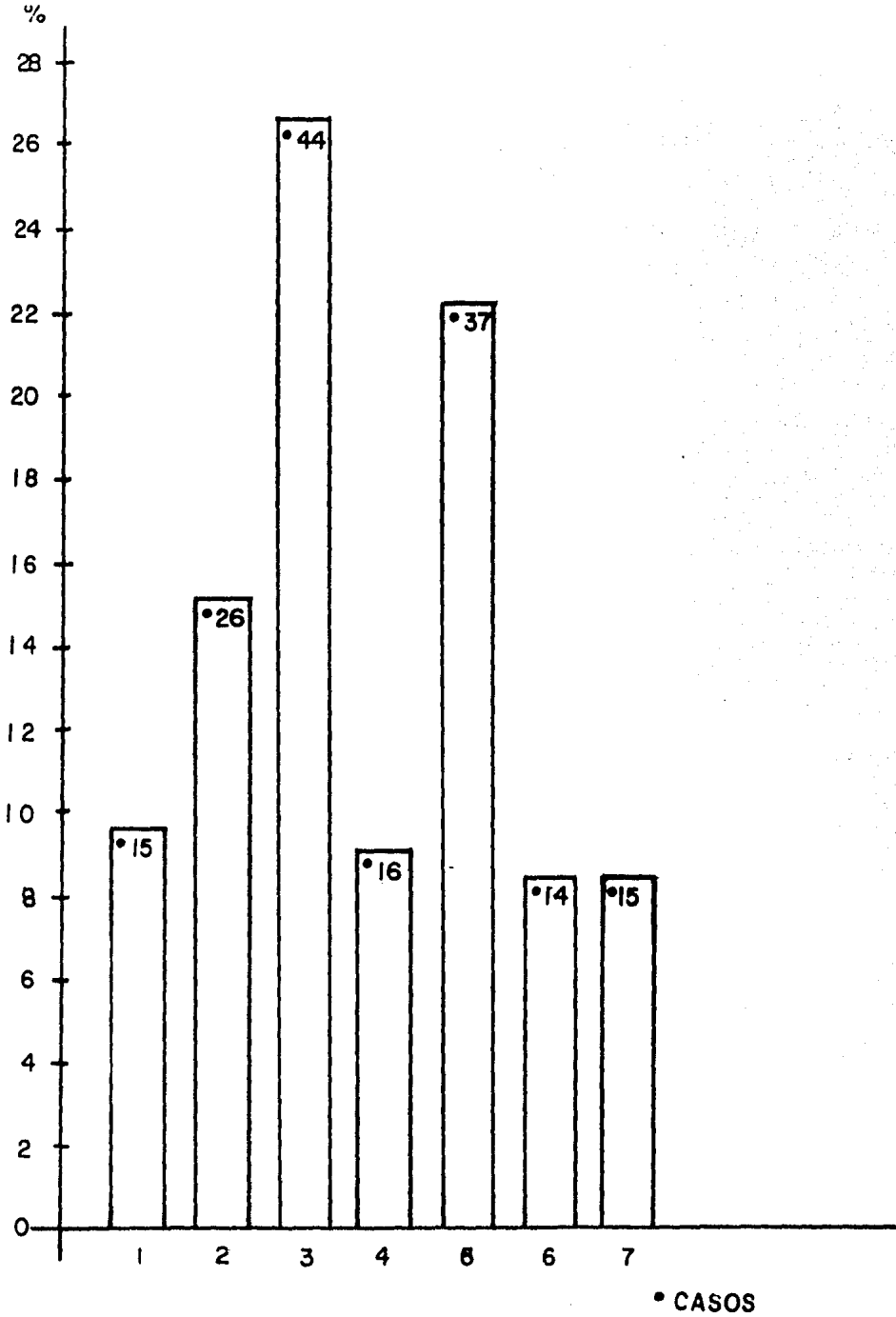
En idénticas circunstancias que en el reactivo anterior, los problemas derivados del desconocimiento de un término que se preguntó con un reactivo que implicaba una respuesta "univoca" pone también de relieve, por contraste que la información del reactivo anterior es válida. Por contraste es fácil advertir la veracidad de los datos, si se consideran las tendencias implícitas.

En la mayor parte de las escuelas y facultades de contaduría y administración estos hechos, u otros parecidos a los que apuntamos, han llevado a que se planteen con objetividad la reforma de los currícula de programas y planes de estudio. Al corte de 1980, la mayor parte de los directivos estaban preocupados por el nivel de cultura administrativa de los egresados.

4. ¿De qué manera percibe usted la diferencia de gestión entre las empresas públicas y las del sector privado?

En función de los 167 encuestados se pudieron detectar las siguientes tendencias de agrupamiento para objeto de estudio y análisis:

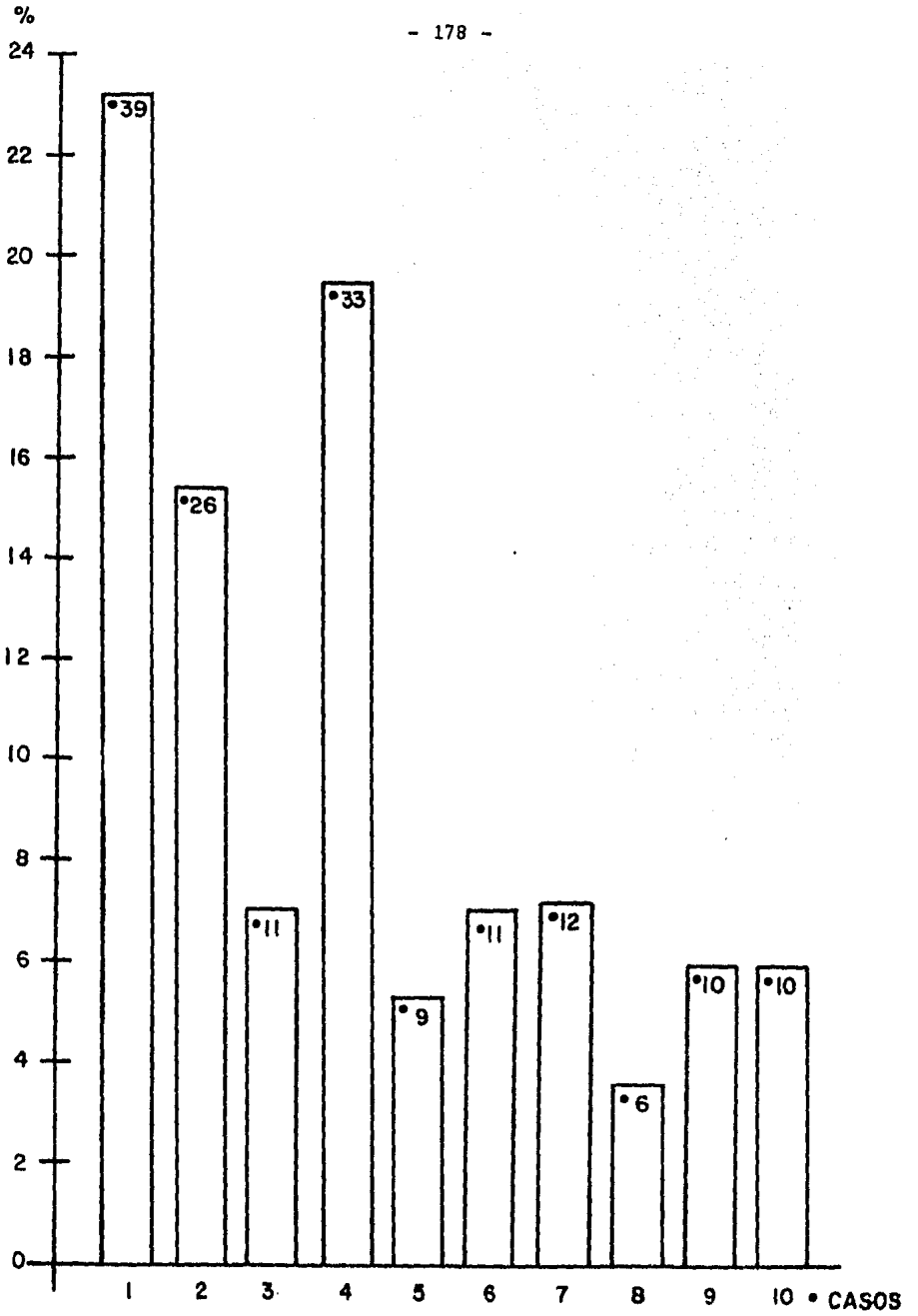
AGRUPACIONES DE RESPUESTAS	CASOS	%
1. Las empresas del sector privado persiguen fines de lucro predominantemente, en contraste con las del sector paraestatal que son de servicio.	20	11.98
2. La empresa pública tiene un regimen jurídico muy particular y se da en un contexto político. En cambio las del privado siguen el sistema jurídico mercantil	17	10.18
3. La diferenciación se da en función del accionariado, en un caso es del ámbito gubernamental o mixto; en el caso privado es de personas físicas e incluso morales	14	8.38
4. El distingo se da en términos de la representatividad del capital y de sus cuerpos colegiados de gobierno	16	9.58
5. La gestión de empresa pública es patrimonialista y de entorno político; la del privado es eficazista y su contexto es de libertad de mercado	17	10.18
6. La gestión pública responde a los criterios de planeación global económica y política; la gestión privada a planes específicos por rama de actividad	22	13.17
7. Las respuestas que proporcionaron son definitivamente poco apegadas a la realidad operativa y al control jurisdiccional.	17	10.18
8. Las respuestas son totalmente equivocadas en su alcance	31	18.56
9. No contestaron	13	7.79
TOTALES	167	100.00



5. ¿Cuáles son las principales causas por las cuales al extremar con troles gubernamentales se frenan las posibilidades de la empresa pública?

En función de las 167 cédulas recopiladas, se pudieron integrar y de tectar las siguientes tendencias de agrupamiento para objeto de estudio y análisis:

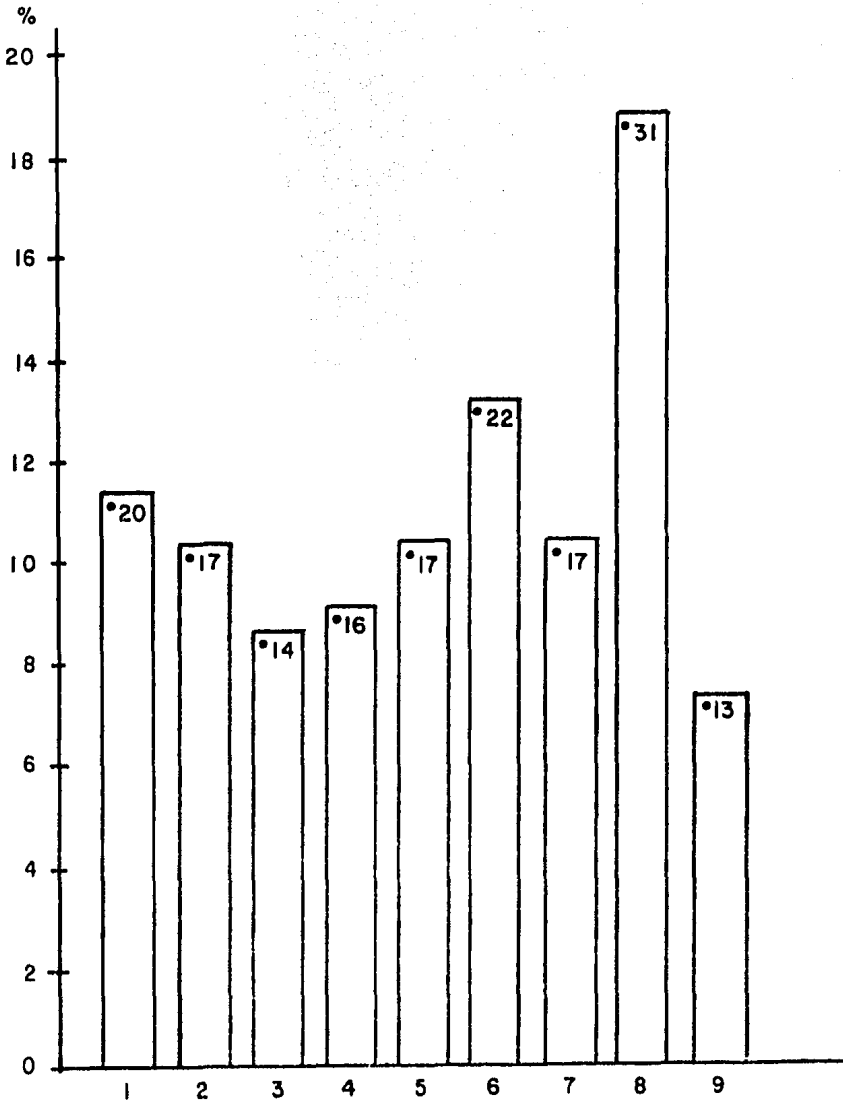
AGRUPACIONES DE RESPUESTAS	CASOS	%
1. Se expande el burocratismo, las decisiones son frenadas hasta en tanto no se obtienen las autorizaciones sea para inversión o para gasto corriente, por parte del sector - que es coordinado por una cabeza	15	8.98
2. El horizonte de ejecución se restringe entre los mandos medios que tienen que abrir compás muy amplio de espera, el cual media entre el planteamiento, el acuerdo, la autorización sectorial y la del consejo de administración	26	15.57
3. El factor político lleva a la apertura de espacios muy amplios de tiempo; las decisiones de importancia son tomadas en las secretarías y en éstas el nivel de análisis baja hasta tercero o cuarto, de manera que se pierde objetividad y certeza en los planteamientos	44	26.35
4. Los planteamientos de orden globalizador y los sectoriales van limitando el alcance y trascendencia de las decisiones en el control y avance de gestión	16	9.58
5. En la primera parte del ejercicio presupuestal hay la tendencia a que se paralicen las acciones debido a que el presupuesto se libera hasta después del primer trimestre, mientras tanto hay problemas en la gestión de la empresa pública	37	22.16
6. Dichos controles colocan a la empresa pública en desventaja con la privada en función de la velocidad de respuesta para la toma e instrumentación de decisiones	14	8.38
7. No contestaron	15	8.98
TOTALES	167	100.00



6. En atención a su juicio ¿cuáles son los elementos rectores para acometer el control de gestión de la empresa pública?

En atención a los cuestionarios capturados que fueron en número de 167, se pudieron integrar y detectar las siguientes tendencias de agrupamiento para objeto de estudio y análisis:

AGRUPACIONES DE RESPUESTAS	CASOS	%
1. Manifestaron la triada planeación-programación-presupuestación	39	23.35
2. Se postularon por el binomio supervisión-control referido a un plan-programa	26	15.57
3. Respondieron en función de conceptos, definiciones u otras categorías considerando siempre el elemento "sistema nacional de control paraestatal" lo cual constituye una verdadera aportación	11	6.59
4. Plantearon elementos que no pueden ser tomados más que en posiciones anecdotaes o de poca importancia metodológica	33	19.76
5. Señalaron algunos aspectos totalmente secundarios, sin abordar la problemática	9	5.39
6. Refirieron algunos factores que tienen que ver con el control, pero no sustentaron ni tesis ni criterio, y en consecuencia no resolvieron adecuadamente la pregunta	11	6.59
7. Respondieron de manera totalmente fuera de lógica y se presupone que llenaron los espacios solamente para no entregar vacío el reactivo, es decir sin respuesta	12	7.18
8. Fundamentaron criterios sobre el proceso administrativo en términos generales, de manera que aludieron más al enfoque procesalista que al sistémico en que se basa el quehacer de administrar el aparato público	6	3.59
9. Enfoque sesgado y de ninguna manera representativo de la pregunta	10	5.99
10 No contestaron	10	5.99
TOTALES	167	100.00



• CASOS

NOTA METODOLOGICA PARA EL REACTIVO
NUMERO 7

En atención al tipo y perfil de los encuestados, se consideró poco conveniente explorarlos de manera directa acerca de su cultura administrativa y de su conocimiento directo sobre el quehacer de gestión de la empresa pública en el contexto paraestatal. Por ello, al momento de la aplicación de las cédulas se les insistió con énfasis particular el que al llegar al punto 7 ellos deberían correr traslado del cuestionario con uno de sus colaboradores inmediatos. Este sería el responsable de llenar dicho reactivo, pues se trataba de un ejercicio de exploración e indagación de carácter académico y no tenía fines de evaluación laboral.

Por ello, en el momento de la entrevista para la aplicación del cuestionario, se les proporcionó por separado la hoja de respuestas, de esa manera el punto 7 que consigna textualmente:

"exprese en sus propios términos el concepto o la definición, según prefiera, del Sistema de Administración que a continuación se señalan:

1. Planeación
2. Programación
3. Presupuestación
4. Coordinación
5. Gestión
6. Dirección
7. Supervisión

8. Control

9. Evaluación"

Habida cuenta del propósito de la investigación se proporcionó a los propios encuestados la plantilla de respuesta con la finalidad de obtener ellos mismos el primer perfil práctico de la aplicación de la encuesta.

El sistema o estrategia de piramidación resultó muy exitoso. La mayor parte de los entrevistados se mostraron sorprendidos del grado de desconocimiento teórico para expresar conceptual o terminológicamente el conocimiento sobre las etapas o subsistemas que son cotidianos en el quehacer administrativo.

Ello permitió alentar en nuestra investigación un renovado interés, pues en primer término estábamos en la posibilidad de ver operativamente y de manera práctica, cómo la investigación puede servir a los propósitos de instrumentalidad en el desarrollo de la administración y también de qué manera, el egresado de las Escuelas y Facultades de Contaduría y Administración debe ser un agente de cambio.

Luego de que se aplicó la encuesta, la reacción fue en un porcentaje importante -el 35%- la de organizar hacia el interior de sus propios centros o unidades de trabajo, un quehacer más intensivo de capacitación y desarrollo de personal, pues en principio es inadmisibles que los mandos medios mantengan semejante grado tan superficial de sustentación teórica de su conocimiento administrativo. A continuación se da cuenta del resultado de la respuesta delegada en el siguiente nivel de los encuestados.

7. Exprese en sus propios términos el concepto o la definición, según prefiera, del Sistema de Administración que a continuación se señalan:

1. Planeación
2. Programación
3. Presupuestación
4. Coordinación
5. Gestión
6. Dirección
7. Supervisión
8. Control
9. Evaluación

En función de los requerimientos para intentar una sistematización de los reactivos que se precisaron, se utilizó el siguiente plan - teamiento:

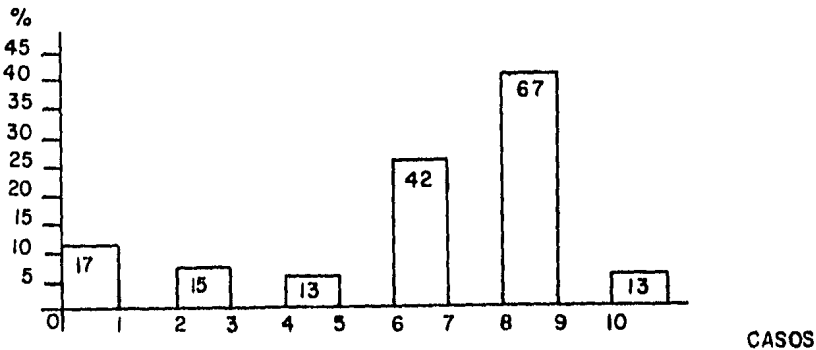
1. Elaboración de una plantilla de corrección/calificación
2. Agrupamiento por tendencias
3. Grado de acertividad o equivocidad
4. Calificación de 0 a 10 de cada respuesta
5. Representación gráfica

Los resultados que se obtuvieron fueron los que a continuación se indican:

7.1 CONCEPTUALIZACION TERMINOLOGICA DE PLANEACION

AGRUPAMIENTO POR CALIFICACIONES	CASOS	%
0 1	17	10.18
2 3	15	8.99
4 5	13	7.78
6 7	42	25.15
8 9	67	40.12
10 MB	13	7.78
TOTALES	167	

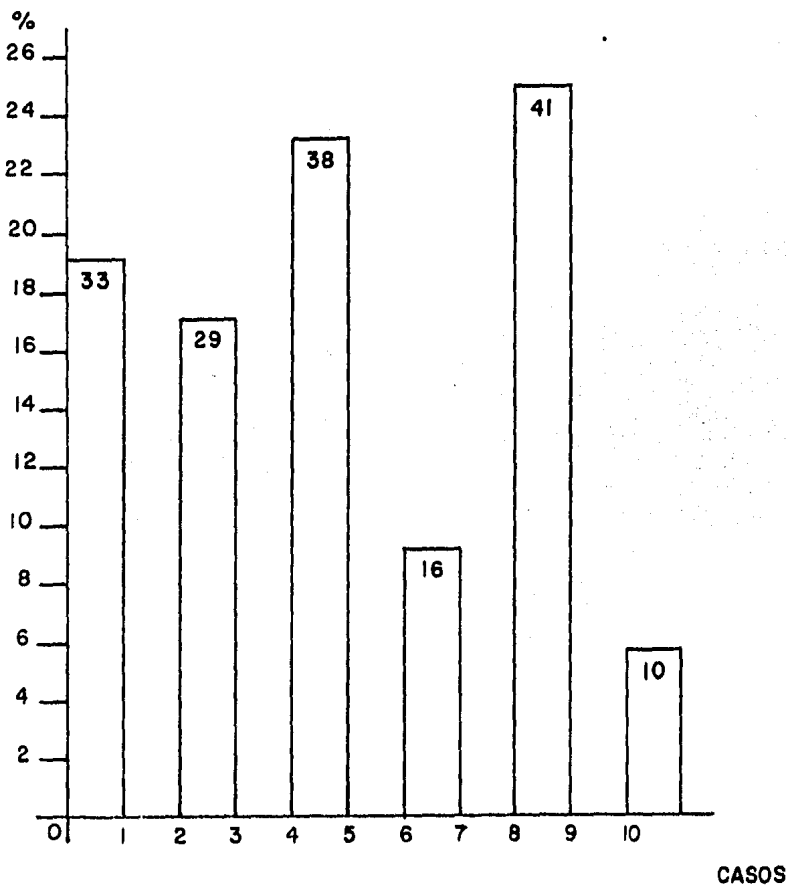
CONCEPTUALIZACION TERMINOLOGICA DE PLANEACION GRAFICADA



7.2 CONCEPTUALIZACION TERMINOLOGICA DE PROGRAMACION

AGRUPAMIENTO POR CALIFICACIONES		CASOS	%
0	1	33	19.76
2	3	29	17.37
4	5	38	22.75
6	7	16	9.58
8	9	41	24.55
10	MB	10	5.99
		167	

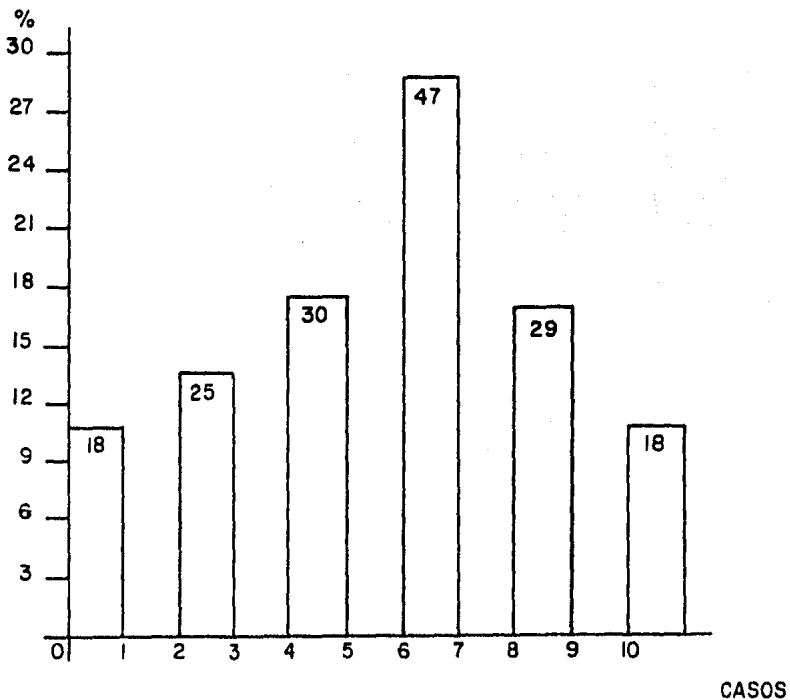
CONCEPTUALIZACION TERMINOLOGICA DE PROGRAMACION GRAFICADA



7.3 CONCEPTUALIZACION TERMINOLOGICA DE PRESUPUESTACION

AGRUPAMIENTO POR CALIFICACIONES	CASOS	%
0 1	18	10.78
2 3	25	14.97
4 5	30	17.96
6 7	47	28.14
8 9	29	17.37
10 MB	18	10.78
TOTALES	167	

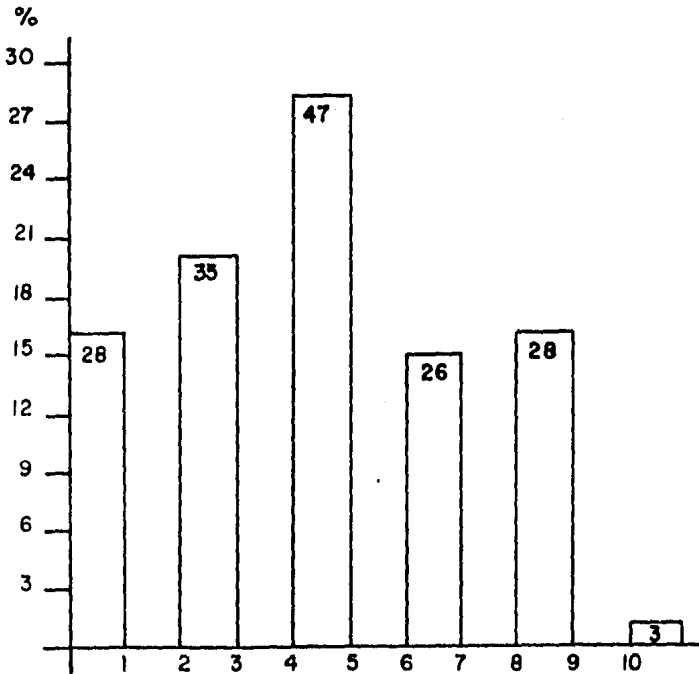
CONCEPTUALIZACION TERMINOLOGICA DE PRESUPUESTACION GRAFICADA



7.4 CONCEPTUALIZACION TERMINOLOGICA DE COORDINACION

AGRUPAMIENTO POR CALIFICACIONES		CASOS	%
0	1	28	16.77
2	3	35	20.96
4	5	47	28.14
6	7	26	15.57
8	9	28	16.77
10	MB	3	1.79
TOTALES		167	

CONCEPTUALIZACION TERMINOLOGICA DE COORDINACION GRAFICADA

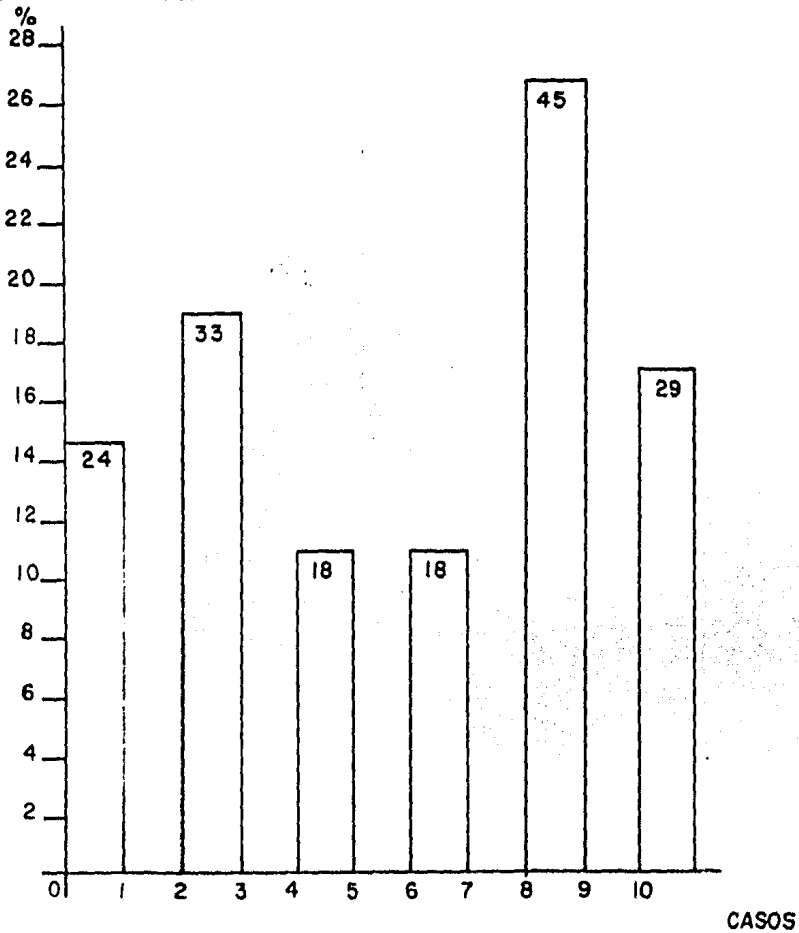


CASOS

7.5 CONCEPTUALIZACION TERMINOLOGICA DE GESTION

AGRUPAMIENTO POR CALIFICACIONES	CASOS	%
0 1	24	14.37
2 3	33	19.76
4 5	18	10.78
6 7	18	10.78
8 9	45	26.94
10 MB	29	17.37
TOTALES	167	

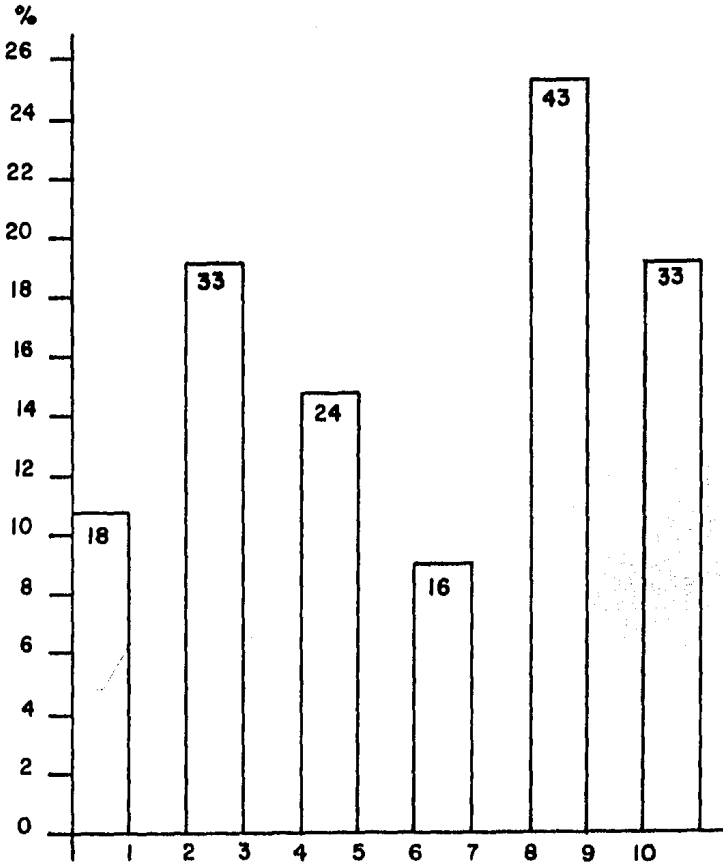
CONCEPTUALIZACION TERMINOLOGICA DE GESTION GRAFICADA



7.6 CONCEPTUALIZACION TERMINOLOGICA DE DIRECCION

AGRUPAMIENTO POR CALIFICACIONES	CASOS	%
0 1	18	10.78
2 3	33	19.76
4 5	24	14.37
6 7	16	9.58
8 9	43	25.75
10 MB	33	19.76
TOTALES	167	

CONCEPTUALIZACION TERMINOLOGICA DE DIRECCION GRAFICADA

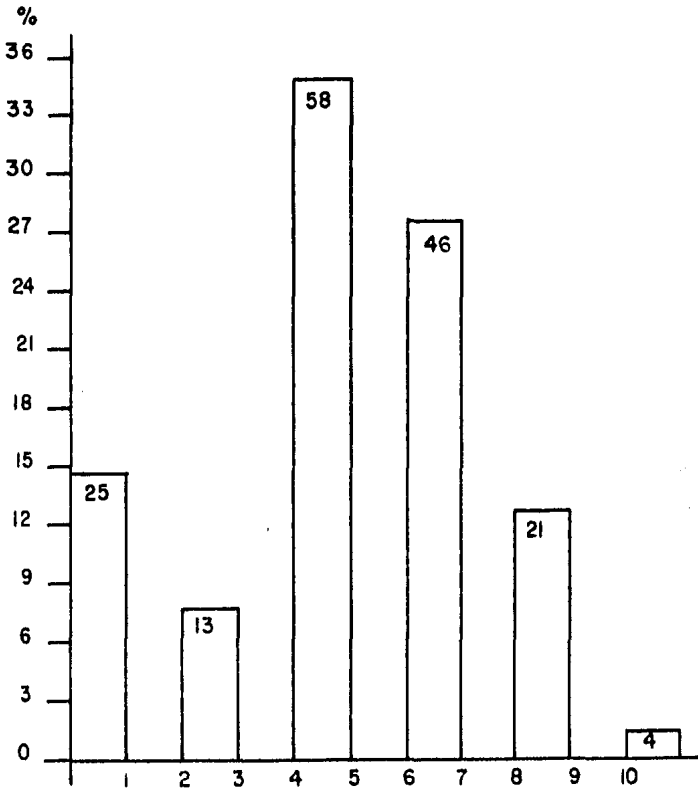


CASOS

1.7 CONCEPTUALIZACION TERMINOLOGICA DE SUPERVISION

AGRUPAMIENTO POR CALIFICACIONES		CASOS	%
0	1	25	14.97
2	3	13	7.78
4	5	58	34.73
6	7	46	27.55
8	9	21	12.57
10	MB	4	2.40
TOTALES		167	

CONCEPTUALIZACION TERMINOLOGICA DE SUPERVISION GRAFICADA

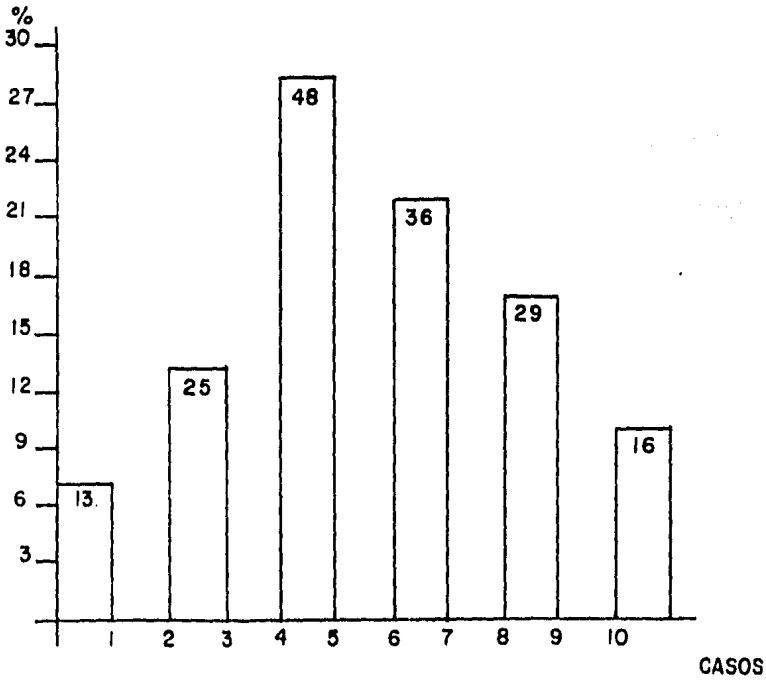


CASOS

7.8 CONCEPTUALIZACION TERMINOLOGICA DE CONTROL

AGRUPAMIENTO POR CALIFICACIONES		CASOS	%
0	1	13	7.78
2	3	25	14.97
4	5	48	28.74
6	7	36	21.56
8	9	29	17.37
10	MB	16	9.58
TOTALES		167	

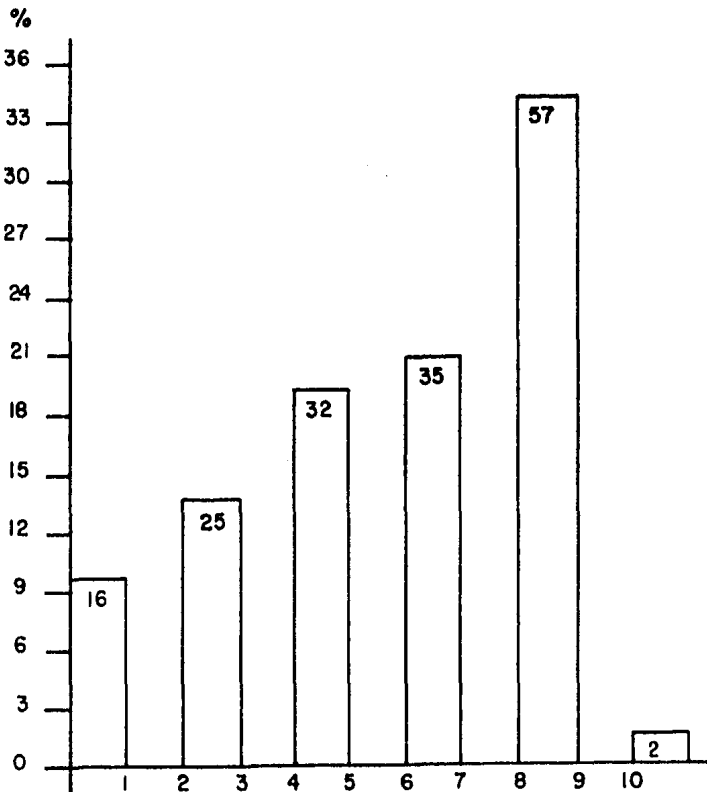
CONCEPTUALIZACION TERMINOLOGICA DE CONTROL GRAFICADA



7.9 CONCEPTUALIZACION TERMINOLOGICA DE EVALUACION

AGRUPAMIENTO DE CALIFICACIONES	CASOS	%
0 1	16	9.58
2 3	25	14.97
4 5	32	19.16
6 7	35	20.96
8 9	57	34.13
10 MB	2	1.20
TOTALES	167	

CONCEPTUALIZACION TERMINOLOGICA DE EVALUACION GRAFICADA

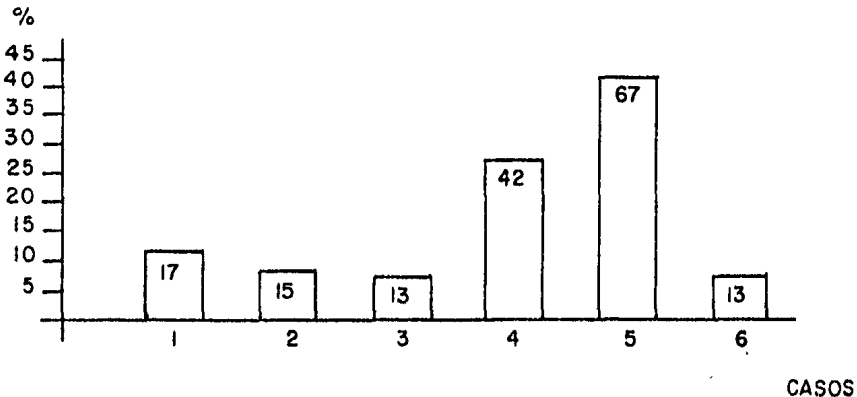


CASOS

8 ¿De qué manera y hasta que punto se debe descentralizar y/o des concentrar el sector paraestatal? Formule tres recomendaciones sobre el particular

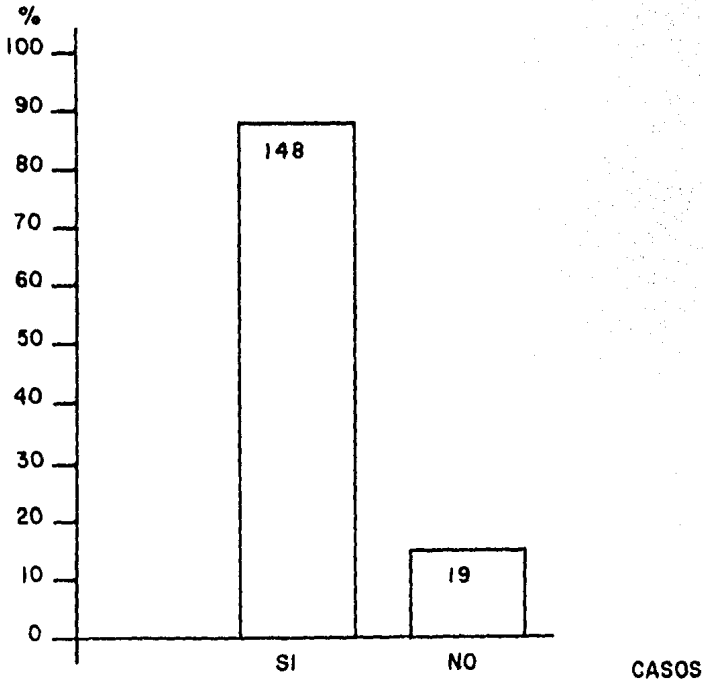
AGRUPAMIENTO DE RESPUESTAS	CASOS	%
1. En función de un criterio geográfico considerando las atribuciones del organismo	17	10.18
2. En función de la naturaleza de las atribuciones, y estableciendo mecanismos de <u>ope</u> ración en los lugares en donde más se requiere la prestación de los servicios	15	8.99
3. Considerando las necesidades reales de la población servida, y tomando en cuenta la verdadera naturaleza de las demandas	13	7.78
4. Conforme a un criterio nacional que establezca un plan rector de descentralización o de desconcentración	42	25.15
5. En función de un criterio político-económico que facilite la simplificación administrativa y mejore realmente a las localidades a donde se desconcentre el aparato estatal, en vez de crear demandas artificiales y entorpecer a las propias comunidades o localidades	67	40.12
6. De acuerdo con una normatividad central de los responsables de la coordinación sectorial, debidamente previstos los cruces entre los sectores; conforme a la disponibilidad presupuestal; según un criterio rector de carácter político y económico	13	7.78
TOTALES	167	

GRAFICACION DE LAS OPCIONES DE DESCENTRALIZACION O DESCONCENTRACION



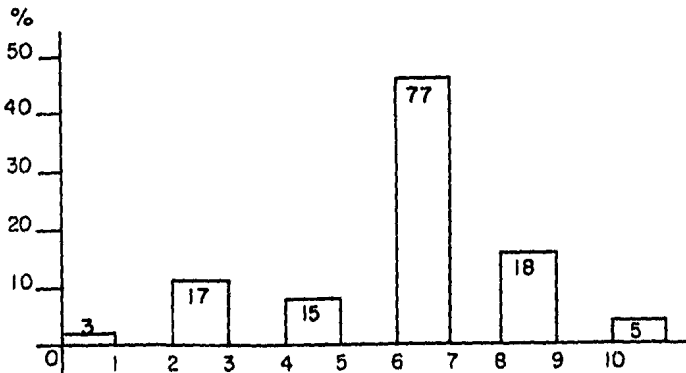
9. En función de su criterio, ¿Existen escollos de tipo presupues-
tal en el organismo donde presta usted sus servicios, de manera
que se entorpezcan o la prestación de servicios o la producción
de bienes?

AGRUPAMIENTO DE RESPUESTAS	CASOS	%
9.1. SI	148	88.62
9.2. NO	19	11.38
TOTALES	167	



10 Desde el punto de vista objetivo, ¿que calificación le daría en conjunto sobre la definición o conceptualización de los términos planeación-programación-presupuestación; coordinación-gestión-dirección; supervisión-control-evaluación? Dicha calificación procure hacerla con toda honestidad -recuerde que es un cuestionario anónimo y confidencial- y que su evaluación es en el supuesto que usted manejase elementos teóricos debidamente fundamentados.

AGRUPACIONES DE CALIFICACION GLOBAL	CASOS	%
0 1	3	1.79
2 3	17	10.17
4 5	15	8.98
6 7	77	46.44
8 9	18	10.77
10 MB	5	2.99
TOTALES	135 *	
* No contestaron	32	19.16
TOTAL CONSIDERANDO *	167	100.00



CASOS

11. En el área en donde está usted laborando, señale los puntos más escollosos que a su juicio confronta el sector paraestatal

AGRUPACION DE REACTIVOS	CASOS	%
<u>Administración de Recursos Materiales</u>	<u>32</u>	
. Requisiciones de compras pospuestas	7	21.87
. Control de inventarios	13	40.62
. Mantenimiento	5	15.63
. Control de calidad	5	15.63
. Inspección de recepción de materiales	2	6.25
<u>Administración y Desarrollo de Personal</u>	<u>20</u>	
. Reclutamiento por influencia y selección defectuosa	3	15.00
. Sistema de pagos desfasado de la realidad. Dificultades para el primer pago	3	15.00
. Capacitación insuficiente	7	35.00
. Falta de servicio civil y permanencia en el puesto	6	30.00
. Excesiva rotación de personal	1	5.00
<u>Administración de Recursos Financieros</u>	<u>45</u>	
. Costo de capital	8	17.78
. Ventas	2	4.44
. Cartera vencida	2	4.44
. Descapitalización	22	48.89
. Falta de liquidez	11	24.45
<u>Sistema de planeación</u>	<u>15</u>	
. Falta de correlación entre plan y programa/presupuesto	6	40.00
. Ausencia de instrumentos técnicos a efecto de asegurar una planeación idónea	2	13.33
. Falta de análisis de inversiones	7	46.67
<u>Sistema de control</u>	<u>31</u>	
. Evaluación deficiente	4	12.90
. Atomización e incoherencia de los tramos de control	11	35.48
. Duplicidad de función de control	16	51.62
<u>Sistema de Dirección</u>	<u>24</u>	
. Falta de sistema de gestión integral	10	41.67
. Liderazgo deficiente y sin sistema	10	41.67
. Inconsistencia de políticas	4	16.66
T O T A L	167	

12. Señale los principales puntos vulnerables de las empresas públicas, consignando enumerativamente las razones que a su juicio prevalecen en el quehacer de administrar y en el ejercicio de la gestión:

AGRUPAMIENTO DE OPCIONES

CASOS

8

- | | | |
|--|----|-------|
| 1. Area de Administración y Desarrollo de Personal: (1) Recorte del presupuesto; (2) Falta de asignación de recursos de manera idónea; (3) Indebido recorte de presupuesto; (4) Transferencias presupuestales inoportunas; (5) Volumen de la mano de obra y magnitud de la fuerza laboral; (6) Corrupción administrativa y disfunciones técnicas por imprecisión; (7) Tendencia decreciente de la magnitud presupuestal; (8) Incremento del fenómeno del burocratismo; (9) Deficiente prestación del servicio. | 18 | 10.78 |
| 2. Area de Administración de Recursos Financieros: (1) Falta de presupuesto o limitaciones de monto y volumen; (2) Deficiencias en la integración presupuestal; (3) Mala administración del control presupuestal; (4) Pésima distribución de las partidas en función de los lineamientos de la SPP; (5) Deficiencias estructurales en función de la posibilidad de integración sectorial; (6) Exceso de personal en funciones administrativas; (7) Falta de controles administrativos; (8) Ausencia de técnica de control. | 39 | 23.36 |
| (1) Exceso de personal; (2) No existenciamotivación laboral hacia los empleados; (3) Control de labores y del desempeño laboral defectuosos; (4) Limitación del alcance de las fuentes de trabajo; (5) Gastos de las Paraestatales no sujetas a control; (6) Burocratismo con índices de entropía; (7) Administración sesgada y poco productiva; (8) Mano de obra no calificada; (9) Fuga de capitales que impacte el financiamiento interno. | 24 | 14.37 |

(1) Programación presupuestaria deficiente; (2) Desperdicio en los recursos humanos; (3) Desaprovechamiento de los recursos materiales; (4) Organización entrópica; (5) Insolvencia económica por la crisis; (6) Administración de recursos con baja homeostasis; (7) Burocracia; (8) Administración mal fundamentada; (9) Corrupción en el personal.	32	19.16
3. Area de Administración de Recursos - - Materiales: (1) Los titulares de las mismas; (2) Presupuesto; (3) Malos manejos; (4) Administración sectorial no idónea para el desarrollo de la nación; (5) Sostenimiento del partido en el poder, por apoyo a sectores marginados; (6) Cumplir con su función considerando la creación de las fuentes de trabajo; (7) Disonancia reguladoras de su sector; (8) Fuentes de trabajo inarticuladas; (9) Problemas para evitar el acaparamiento y control sobre actividades prioritarias del país parte de los particulares.	17	10.18
(1) Personal ocioso; (2) Incrementos del presupuesto no satisfechos; (3) -- Ineficiencia por la eminente burocracia y corrupción; (4) Desviación de sus objetivos; (5) Deficiencia en su organización y estructuras; (6) Improductividad parcial; (7) Mala organización; (8) No se cumplen los programas; (9) - Desviación al presupuesto dado en función de transferencias.	10	5.99
(1) Incosteabilidad en el producto; -- (2) Ineficiencia en la actividad; (3) Falta de velocidad de respuesta; (4) - Improductividad; (5) Se manejan con -- pérdidas; (6) Personal burocrático en el sentido peyorativo del término; (7) Exceso de recursos humanos; (8) Presupuestos sobregirados; (9) Operan con - números rojos.	7	4.19

4. Area de Planeación: (1) El endeudamiento externo e interno; (2) El crecimiento inmoderado de su planta de personal (3) Absorción de gran parte del presupuesto para el ejercicio; (4) Captación de ingresos; (5) Rotación de personal; (6) Subsudio federal; (7) Exceso de -- Gastos; (8) Sindicatos fuertes; (9) -- Incremento de salarios.	6	3.59
5. Area de Gestión: (1) Improductividad; (2) Altos costos; (3) Demora en los portes de la producción; (4) Exceso de gasto público; (5) Falta de diversificación de ingresos; (6) Exceso el problema de burocratización; (7) Excesivos puestos en función; (8) Duplicidad de funciones; (9) Alto Costo de mantenimiento administrativo.	7	4.19
(1) Corrupción; (2) Aviadores; (3) Demaciado burocratismo; (4) Alto presupuesto que manejan y poca rentabilidad (5) Baja utilización de la capacidad instalada; (6) Sub administración en el Sector Paraestatal; (7) Exceso de recursos humanos; (8) Falta de productividad; (9) Gasto público excesivo; (10) Inflación.	7	4.19
TOTAL DE CASOS	167	100.00

13. Entregue entre sus conocidos más significativos que laboran - en el sector comercio privado, la cédula anexa y vacie por favor el resultado de su encuesta señalando los principales argumentos que dicho sector tiene en favor o en contra del sector paraestatal.

AGRUPAMIENTO DE RESPUESTAS Y DE TENDENCIAS	CASOS	%
1. La gran demanda económica por el gasto-excesivo en que incurren las empresas - públicas debido principalmente a la gran demanda de sueldos por parte de personas que en su mayoría están duplicando funciones y sobretodo los subsidios que se asignan a las en su mayoría "elefantes-blancos".	32	19.16
2. Inversión en bienes que por deficiente-administración, resulta inoperante la - carga impositiva que representa para la población el mantener una planta dema--siado elevada de personal y gasto de --operación que limita la creación de - - obras en beneficios de la población.	19	11.38
3. Es necesaria su existencia por la situa--ción actual que atraviesa el país, que--estas instituciones sigan siendo paraes--tatales ya que sirven como "colchón" --para épocas venideras.	23	13.77
4. Evitar al máximo la erogación de el gas--to público, consiguiendo con ello mayor--concentración del capital.	25	14.97
5. Justificar y apoyar al sector paraesta--tal sólo en el caso de aumentar la pro--ductividad, que traerá como consecuen--cia la generación de empleos, mejor dis--tribución de la riqueza y un sano desa--rrollo económico del país.	10	5.99
6. Equilibrar el crecimiento del ámbito --paraestatal a fin de generar confianza--en el Sector Privado para invertir sus--capitales en el país evitando así la fu--ga de divisas.	18	10.78

7, Las empresas del estado, deben estar manejadas por particulares, ya que los objetivos que se persiguen en éstas a menudo se cumplen por otra parte se constituyen básicamente con fines de lucro y se da el caso que las paraestatales sólo son consumidoras del ingreso público, además de ser improductivas.	25	14.97
8. La administración que lleva a cabo el gobierno en lo paraestatal se presta para pensar que no sabe utilizar o manejar el presupuesto de una manera eficiente.	8	4.79
9. Las empresas paraestatales no tienen una estructura orgánica eficaz porque no tienen procedimientos administrativos bien definidos y son llamados elefantes blancos, por ello es necesario desarrollar otras opciones y garantizar que las entidades sean más efectivas, y eficientes en el manejo de sus sistemas.	7	4.19
TOTAL DE REACTIVOS	167	100.00

14. Entregue entre sus conocidos más significativos que laboran en el sector industria privada, la cédula anexa y vacie por favor el resultado de su encuesta señalando los principales argumentos que dicho sector tiene en favor o en contra del sector paraestatal.

AGRUPAMIENTO DE RESPUESTAS Y DE TENDENCIAS	CASOS	%
1. Uno de los principales problemas económicos que nuestro país sufre es la excesiva participación del gobierno en la intervención, creación, administración de ciertas empresas que sólo han causado mayor inflación e improductividad. La reprivatización en la actualidad es necesaria porque el gobierno su función no es de empresario sino un captador de impuestos que se deben utilizar en beneficio del país.	35	20.96
2. Los empresarios opinan que el Estado al controlar la actividad productiva o de servicios es tendiente a centralizar la actividad bajo un mismo rubro, situación que deja al consumidor del sector social como un elemento que no puede escoger entre una y otra opción al ser todos cautivos del monopolio estatal.	33	19.76
3. Es por demás evidente que las empresas oficiales trabajen con pérdidas en la mayoría.	17	10.18
4. El salario que se paga en las paraestatales es poco, por lo que puede ser causa de corrupción en los trámites burocráticos.	14	8.38
5. La repatriación de utilidades y la fuga de capitales de exterior, vía iniciativa privada con el consiguiente aumento en el índice de empleo y el deterioro de la economía nacional obliga a una nueva organización para que exista un mayor control.	11	6.59

6. Los esfuerzos que realizan las paraestatales para seguir creciendo van provocando un incremento de su fuerza laboral y esto genera un centralismo desenfrenado que debe ser superado.	36	21.56
7. Puesto que la administración llevada a cabo por el gobierno en ocasiones trae consigo malos resultados, como son los que las empresas empiezan a operar con números rojos, se necesita que dichas empresas sean administradas por la iniciativa privada.	7	4.19
8. La administración que se presenta en -- las entidades públicas carece de una -- adecuada planeación que repercute en el logro de metas y por ende de objetivos pre-establecidos para cada entidad.	7	4.19
9. La Administración que lleva a cabo el - Gobierno respecto a las Empresas Públicas es deficiente ya que muchos de los recursos con que cuentan estas Empresas se canalizan hacia otros fines u objetivos por lo cual es conveniente que dichas Empresas pasen a manos de particulares.	7	4.19
T O T A L E S	167	100.00

15. Entregue entre sus conocidos más significativos que laboran - en el ejercicio libre de la profesión, la cédula anexa y vacie por favor el resultado de su encuesta señalando los principales argumentos que dicho sector tiene en favor o en contra del sector paraestatal.

AGRUPAMIENTO DE RESPUESTAS Y DE TENDENCIAS	CASOS	%
1. El Gobierno abarca día a día más esferas cuenta con más empresas que en muchas - ocasiones arrojan números rojos y esto- va en detrimento de la economía nacional	26	15.57
2. La atracción de nuevos capitales para - la inversión en las empresas, la crea- ción de nuevas fuentes de trabajo, y la existencia de productividad real, no -- son precisamente el caso generalizado - de las empresas públicas.	24	14.37
3. En virtud de que las empresas paraesta- tales tienen un alto índice de corrup- ción, ineficiencia administrativa, se - considera necesario pasen a formar parte de la iniciativa privada. A efecto de- hacerlas más eficientes y crear así un- alto índice de competencia nacional e - internacional.	32	19.16
4. Se ha encontrado en estudios realizados que al reprevatizar las empresas nos -- trae como consecuencia: el mejor aprove- chamiento de la mano de obra, competi- vidad en el mercado y obtener fuentes - de ingresos más altos.	26	15.57
5. Se considera necesario que las inversio- nes realizadas para el funcionamiento - de las empresas públicas ocasiona gran- des pérdidas, por su mala administración de recursos y a la mala organización, - por lo que se hace necesario que estas- empresas pasen a formar parte del sector privado.	12	7.19

6. El sector paraestatal no otorga beneficios al país en virtud de que al término de los ejercicios fiscales estos <u>trabajan</u> con números rojos lo cual es perjudicial para el país ya que son subsidiadas por el mismo.	10	5.99
7. Control nulo del Estado con el fin de evitar la fuga de capitales y de este modo inducir a que la iniciativa privada invierta en el país, generando una economía con desarrollo muy limitado e incluso decreciente.	13	7.78
8. Se apoya la reprivatización de las empresas paraestatales, porque se organizarán para alcanzar objetivos claros y precisos, por medio de políticas realistas apoyadas en un presupuesto real, y sin corrupción en cuanto al manejo del presupuesto otorgado.	7	4.19
9. Minimizar costos y minimizar pérdidas para aumentar el empleo en la zona económica, minimizar fraudes en la organización e incrementar la producción, <u>ins</u> titucionalidad de presencia paraestatal.	17	10.18
T O T A L E S	167	100.00

4.3. INTERPRETACION FINAL DE LOS CONTENIDOS EN FUNCION DE LOS REACTIVOS APLICADOS

4.3.1. Orientación cognoscitiva

En el planteo y exposición de los resultados cuantitativos de la encuesta realizada, se pueden advertir los agrupamientos de respuestas y en cada caso, se ha señalado el número de incidencias y el porcentaje respectivo. De esa manera, en el cuerpo del informe, se pueden anticipar algunos elementos conclusorios.

Considerando que durante la aplicación de cuestionarios nos dimos a la tarea de ir haciendo anotaciones sobre los comentarios y argumentos de apoyo o sustento, así como de la exposición de dudas, que más que sobre el alcance de los reactivos o preguntas, lo iban siendo sobre el grado de conocimiento o desconocimiento sobre la empresa pública, sea en su función de prestadora de servicios o de productora de bienes, según el caso, se fueron integrando diversos materiales en forma de una bitácora que reproduce el nivel de profundidad de los comentarios.

En el ítem que ocupa nuestra atención, se tiene el propósito de dar cuenta no sólo de la interpretación final de los contenidos, en función de los reactivos aplicados, sino también del material extraformal obtenido en la bitácora, para luego hacer una correlación de los resultados con el produc

to de las entrevistas con los doctores Luis García Cárdenas, Alejandro Carrillo Castro y Humberto Ponce Talancón.

4.3.2. Participación en la gestión

El reto más ampliamente reconocido en el tema de las empresas públicas de servicio, es el relativo al equilibrio - ideal entre el control gubernamental y la autonomía de gestión. Para ello, la formación de los cuadros medios y de dirigentes resulta ser el epicentro de un quehacer de capacitación integral.

Algunos reactivos evidencian que comparativamente con la empresa privada, en condiciones normales, el conflicto entre el control por los propietarios y la autonomía otorgada a los servidores para la administración de la empresa, prácticamente está ausente. Las causas que explican esta situación pueden encontrarse, entre otras, en las siguientes:

- (1) Los gerentes dominan normalmente la participación de los accionistas, mediante su mejor indicador: dividendos. En contraste, en el ámbito paraestatal resulta difícil la evaluación de los servicios prestados.
- (2) La actitud del accionariado es generalmente, la de mantenerse fuera de la administración interna de las empresas, ya que su interés siempre prevalecerá, pa-

ra ello disponen de mecanismos expresos como el comisariado, la auditoría externa, la Asamblea de Accionistas. En el sector paraestatal, la situación varía por los cuerpos colegiados del ámbito gubernamental.

- (3) No existe la obligación de los gerentes a responder por otras actividades, que no sean las específicamente decididas por sus consejos de administración, la legislación aplicable y la práctica comercial. A contrario sensu, en las entidades, la legislación aplicable es más amplia y los esquemas de coordinación sectorial son muy expresos y puntuales.

- (4) La opinión pública es menos sensible a las actividades derivadas de la propiedad privada, que las derivadas de la propiedad gubernamental, aún cuando se trate de prácticas negativas, como la especulación o la corrupción.

4.3.3. Convergencia de políticas

El conflicto desde el punto de vista epistemológico, es inherente a la empresa pública, por la naturaleza de la paraestatalidad. Hay algunos factores que influyen en el grado de la intensidad del conflicto entre dos sistemas de ges-tión. Por una parte, la presencia del control gubernamental, como una característica clave de la empresa pública. -

No obstante, un control excesivo sobre la gestión interna de la empresa, niega una de las principales causas de su creación: la autonomía. En estado de tensión está latente en las relaciones entre el Gobierno y sus empresas (98). El grado de esa tensión, depende de algunas circunstancias, como las que siguen:

- (1) El grado de dependencia financiera de la empresa. A mayor dependencia, mayor control; en contraste, el sector privado mantiene estructuras automatizadas de control.
- (2) La preferencia del gobierno a las empresas públicas como instrumento de política gubernamental, en función de lo cual se flexibiliza el criterio sobre sus resultados en números rojos o en números negros.
- (3) El grado estratégico o prioritario de los bienes o servicios que la empresa suministre, de manera que la gestión como sistema se relega a un segundo plano de importancia.
- (4) La actitud del gobierno hacia las prácticas comerciales de la empresa, que coincide con la política de subsidios y de precios irreales en beneficio de sec-

(98) ACOSTA DANIEL: Control jurisdiccional y control de gestión Ed. INAP facsimilar del Seminario Control de Gestión SCT, - Febrero de 198., p. 35.

tores desprotegidos de la población.

- (5) Si la empresa opera como única o principal en el mercado, deviene en el monopolio estatal que por ley - funge como factor básico de rectoría del Estado.
- (6) Si la empresa tiene problemas políticos, por ejemplo en sus relaciones laborales, aspectos regionales, - etc., la solución es política, más no técnica.

4.3.4. El horizonte de planeación

En relación a las formas como se resuelve el conflicto de - gestión contrastada, son también muy variadas. Estas van - en un extremo por una completa autonomía, hasta en el otro - extremo, por un completo control de las empresas. En el - transcurso de la investigación, en la cola de la campana de estadística, se detectaron tres expertos que refirieron cómo, según las recientes experiencias en Francia y Senegal, - en relación a los llamados "contratos de programa", se pueden mostrar los esfuerzos de la actual administración federal en México, para alcanzar el balance adecuado, fueron - ilustrados por los investigados con las siguientes tenden- - cias que coinciden con el planteo técnico. En seguida, se - presentan sinópticamente:

- (1) Un auténtico funcionamiento de las dependencias coordinatoras de sector, como tutoras de las empresas de

cada sector;

- (2) El sistema nacional de planeación y el Plan Nacional de Desarrollo, que establecen los lineamientos y sistemas de la política gubernamental; y
- (3) La incorporación de un comisario de empresa pública, coordinado con la auditoría externa y las contralorías internas para ejercer los controles a priori y a posteriori.

4.3.5. El contraste de los controles

Sin embargo, como contrapartida, dado el gran número de controles a priori y a posteriori, el propósito de un balance entre autonomía y control aún está en proceso de lograrse. Se ha empezado a tomar conciencia de la importancia de conservar en toda su magnitud el concepto de empresa pública, mediante el programa actual de desregulación (desburocratización) de la Contaduría Mayor de Hacienda, lo que puede ayudar en el corto plazo, a alcanzar el equilibrio necesario.

4.3.6. Implicación de los controles

A pesar del uso frecuente que en administración pública se hace del término "control", su significado se presta a muy

diversas interpretaciones. La esencia de la dirección de las empresas es el control. La dirección y vigilancia que el gobierno ejerce sobre sus empresas, puede tener la forma de medidas "a priori", o "a posteriori", o ambas en combinación.

Los encuestados pusieron de relieve cómo se plantean los siguientes aspectos:

- (1) Es necesario aclarar las diferencias de controles, - distinguir el sentido polisémico. En la encuesta se ilustra el siguiente ejemplo: "los controles de un automóvil, que nos permitirán apreciarlas: en primer lugar, el volante, el acelerador y el freno; y - en segundo, el velocímetro, el termómetro del motor y el marcador del tanque de gasolina. Los tres primeros, son instrumentos que nos permiten alterar y - guiar la conducta del vehículo en determinada dirección, para nuestro efecto serían los controles a -- priori; en tanto los segundos, son instrumentos para indicarnos el comportamiento del auto, que serían - los controles a posteriori. Ambos son necesarios, - pero cumplen funciones diferentes". De ahí, que se pudo establecer una connotación de tipo unívoco.

- (2) La contabilidad, estadísticas e informes son instrumentos para evaluar lo que está ocurriendo, y eventualmente para pronosticar lo que puede ocurrir, lo

que constituye una función diferente a la de guiar, limitar o acelerar determinados procesos. En la práctica mexicana, el énfasis del control es puesto en las medidas de control a posteriori; sin embargo, la planeación, programación, presupuestación, normatividad y autorizaciones previas, llegan a constituir lo que aquí reconocemos como controles a priori.

- (3) Mediante los controles a priori, se determinan las líneas de acción, los objetivos, plazos, estimaciones de costo y responsables. En contraste, los controles a posteriori involucran la responsabilidad por el registro y la rendición de cuentas, así como su evaluación.
- (4) Un sistema de control, puede definirse como una serie de normas y procedimientos, cuyo objeto es alcanzar consistencia entre la toma de decisiones, su ejecución y la evaluación.
- (5) Los propósitos del control gubernamental de empresas públicas, pueden ser distinguidos por sus dos finalidades: la primera, para alcanzar sus fines como entidad soberana; y la segunda, para alcanzar sus fines como empresario.

Entre las primeras están las acciones:

- o Para la protección del patrimonio público;

- o Para la administración de las finanzas públicas y de la política económica en general;
 - o Para la protección de determinados sectores de la población o de la actividad económica.
- (6) El control del Estado para alcanzar sus fines como empresario, incluye las siguientes medidas:
- o Para promover la eficiencia y eficacia de la empresa;
 - o Para prevenir el desperdicio de recursos, o -- prácticas de corrupción; y
 - o Para determinar la estructura y funcionalidad del patrimonio de la empresa.

Es así que en el tanto se apoya la paraestatalidad, la Federación se fortalece cuando se revitalizan sus partes, cuando se viven plenamente sus postulados esenciales y se perfeccionan sin cesar los mecanismos de coordinación que nos permiten afianzar la unidad sin menoscabo de las particularidades regionales o locales. La organización federal no ha constituido factor de dispersión ni trasplante de instituciones ajenas a nuestra realidad; es producto de la historia y nuestraa particulares circunstancias geográficas.

De igual manera, en el campo de las empresas paraestatales-

se debe de diferenciar el esquema operativo, atendiendo al conjunto de las siguientes cinco variables:

1. Composición del accionariado.
2. Naturaleza de los bienes, servicios o productos ofertados.
3. Participación en el mercado.
4. Nivel de adecuación de los precios a bienes y servicios.
5. Entorno de aplicabilidad del horizonte programático.

4.3.7. Inducción para descentralizar y Prognosis Administrativa

Es indispensable descentralizar para avanzar en el modelo de desarrollo; descentralizar recursos, decisiones, oportunidades de superación. Es importante aprovechar la enorme capacidad de los mexicanos de todos los rumbos del territorio nacional. En 1980 se puede afirmar la presencia de una sociedad madura, con sólidas instituciones que poseen el dinamismo necesario para ajustarse al cambio sin modificar su esencia. Por ello, al enfrentar la realidad de la paraestatalidad, se debe operar la tesis de que es descentralizando poder y recursos, democratizando la participación, sin temor a la divergencia, sin pretensiones hegemónicas de gru-

pos o gremios, como el sector paraestatal puede mejorar su gestión.

Salvo excepciones de autores de derecha, en la actualidad ya no se discute la significación económica de las empresas públicas y su importante papel en las políticas gubernamentales. Se acepta incluso que puedan constituir el elemento distintivo y nuevo que caracteriza a los así llamados sistemas "mixtos". Pero este reconocimiento no ha ido acompañado de conceptualizaciones válidas y operativas.

Las entrevistas con Luis García Cárdenas y con Alejandro Carrillo Castro evidencia, sin embargo, que se han realizado aportes importantes para su estudio y dirección, desde los puntos de vista de varias disciplinas. Algunos de los más relevantes son:

1. La teoría económica, desde sus diversas orientaciones, ha contribuido al análisis de su naturaleza. Pero debe tenerse en cuenta, sobre todo para evaluar la pretendida posibilidad de desarrollar una teoría económica de la empresa pública que, por un lado, los enfoques neoclásicos -aún en su grado máximo de flexibilización de los supuestos paretianos- han fracasado en la explicación de las nuevas actividades industriales del Estado.
2. Las teorías neokeynesianas de la demanda efectiva, -

por su parte, no dan razón de la apropiación estatal en ese ámbito, si ésta puede sustituirse por el control de las actividades privadas. Desde esta perspectiva, en última instancia, se trataría de alternativas de acción del Estado no juzgables (en condiciones de eficiencia similares) por criterios económicos. Los enfoques marxistas, por último, proveen una explicación más bien superestructural del fenómeno, integrada a través del juicio sobre los resultados de su acción a la crítica general del sistema, pero de la que es difícil derivar conceptos operacionales.

3. Desde el punto de vista instrumental, los economistas han desarrollado herramientas para el análisis de proyectos de inversión, la determinación de precios y tarifas y, en general, para regular la actuación de las empresas públicas en diversos tipos de mercados.
4. La administración de empresas ha proporcionado el instrumental para el manejo de las entidades en sus diversas áreas, y también la pretensión de que las mismas constituyen organismos similares a las empresas privadas, en cuanto a su dirección y administración.
5. Los enfoques jurídicos han servido para estudiar su-

ubicación institucional y algunos aspectos del control y la autonomía.

4.3.8. Contraste de Aportes

Los aportes mencionados son unidimensionales y proporcionan explicaciones parciales y sesgadas: no bastan por sí solos para entender un fenómeno que, como las empresas públicas, es de naturaleza a la vez económica, política y administrativa.

La solución debe provenir de otra disciplina: la administración pública. Así, para nosotros, estos y otros aportes - constituyen los insumos disciplinarios de un esquema en desarrollo. Nuestro enfoque es multidimensional, centrado en la administración pública como disciplina ella misma en desarrollo, y basado en la investigación organizacional.

Es conveniente añadir con García Cárdenas y Carrillo Castro, que en efecto, un esquema conceptual debe incluir, además - de los citados, otros insumos para entender cabalmente la - empresa pública:

- o La ciencia política puede contribuir -a través de la teoría del Estado- a la comprensión del papel de las entidades públicas en el aparato del mismo, y relacionar con esto un análisis de los enfoques e implicaciones ideológicas del fenómeno (que permean obvia

mente las diversas explicaciones de su naturaleza económica).

- o La Teoría de la Administración Pública puede aportar precisiones sobre el funcionamiento de la burocracia y las estructuras de poder.
- o El conocimiento de las políticas económicas, industriales y sectoriales del Estado, es esencial también para el análisis de las empresas públicas.
- o Los enfoques cuali-cuantitativos englobados actualmente en el public policy analysis pueden contribuir a acercar las técnicas de la investigación de operaciones a los problemas del sector público.
- o La teoría de la organización y la teoría general de sistemas, deben proveer el instrumental necesario para el análisis estructural y contextual.
- o Los enfoques contingentes de la dirección y lo que llamamos gestión estratégica (que a su vez reciben insumos de la teoría de las decisiones, la administración, la teoría de la organización, etc.), aportan elementos para la formulación de esquemas operativos para el establecimiento de objetivos, para el manejo de las EE y para la medición de resultados.

4.3.9. Mecanismos de Conversión

Es justamente el último insumo mencionado -el estudio de la estrategia de las empresas públicas-, el que puede conducir a una ruptura metodológica que contribuya a superar el subdesarrollo actual del tema.

Sobre esa base entendemos que deberían conducirse prioritariamente la investigación sobre las empresas públicas en - nuestra disciplina (y así lo hacemos con nuestros proyectos), procurando cubrir los siguientes objetivos y orientaciones:

- o La construcción de un esquema referencial y analítico de las empresas públicas, que permita describir-- las, ubicarlas y explicarlas, superando los enfoques parciales, ya que las entidades no son iguales a - las empresas privadas sujetas -en principio- a los - mecanismos de mercado, ni meros instrumentos de las políticas sectoriales del Estado (lo que supondría - una racionalidad no siempre existente). Ese esquema (enmarcado en una teoría de la administración pública) es necesario para fundar los estudios más "aplicados".
- o Por otra parte, la investigación debe proporcionar - instrumentos para el cambio y alternativas de políti cas a los decisores.
- o El desarrollo de modelos de gestión estratégica de -

las empresas públicas, sería un ejemplo de esta - -
orientación hacia la "intervención directa".

- o Por último, la investigación debe contribuir a la -
creación de una infraestructura pedagógica apropiada
para la formación y capacitación en el tema ("inter-
vención indirecta").

Con base en lo anterior y considerando el resultado global-
de la encuesta, si se ve con el enfoque de sistemas como -
fundamento, consideramos que la gestión estratégica en el -
sector público, comprende:

- o El estudio de las empresas públicas en tanto organi-
zaciones complejas, requiere la consideración de su
contexto específico y de su contexto general. Ambos
están ubicados en un continuo proceso que va de menor
a mayor complejidad y que a todos los efectos prácti-
cos, puede considerarse para las entidades como ten-
diendo a la turbulencia. El concepto de contexto -
abarca también los posibles desarrollos del mismo, -
los "escenarios" futuros. Es decir, que se incluye-
aquí una dimensión prospectiva.
- o El diagnóstico estratégico comprende, además del aná-
lisis anterior, el de la estructura y funcionamiento
de la organización.
- o El diseño estratégico incluye por una parte, el dise

ño de los estados futuros deseados de un sistema, - que coincide con el concepto clásico de planeación - y, por otra, el diseño de las intervenciones (en el contexto y en la organización), necesarias para lograr esos estados futuros deseados. Los dos aspectos del diseño implican un comportamiento de prospectiva.

- o Las intervenciones voluntarias comprenden los pasos necesarios para la ejecución de las estrategias que deberían resultar en una reestructuración del sistema contexto-organización, en un nivel de integración superior. A diferencia de los enfoques tradicionales de decisión y planeación, aquí se considera que la acción es parte del proceso, y se da gran importancia a los problemas del cambio organización y contextual.
- o En suma, bajo las condiciones que dan lugar al concepto evolucionado de gestión estratégica, el objetivo es la transformación de la postura prospectiva de una organización, para lo que se consideran como modificables tanto la configuración interna de la misma, como sus conexiones externas. Es decir, que se trata de cambiar las capacidades de la organización - (valores organizativos, personal, estructuras, procesos y tecnología) y de transformar también sus estrategias.

4.3.10. La Polémica de la Privatización del Sector

En contraste con los cinco items que se han precisado, es importante destacar el controversial tema de la privatización de empresas públicas en México. Este, si bien es reciente, no lo es en el estudio de las empresas públicas, ni tampoco en la experiencia de otros países como Gran Bretaña, Austria y Alemania.

Parte del debate acerca de la privatización, ha sido soslayado a consecuencia de sus diferentes formas y significados, y de sus implicaciones para la definición del sector público, sobre todo si se considera el papel del gobierno en la economía y, más notablemente, como resultado de sus impactos presupuestarios y de créditos.

Hay coincidencia como se puede advertir, acerca de los más conocidos propósitos de la privatización, que son entre otros: (1) para intensificar la participación del gobierno sólo en áreas vitales (estratégicas y prioritarias); (2) En atención a la consecución de los fines nacionales; (3) En función de restaurar la libertad de empresa, fortaleciendo la participación ciudadana, para sujetar a las empresas a su campo natural de control, la competencia; (4) Finalmente, para minimizar el déficit presupuestal del sector público.

La privatización de actividades públicas es una típica tendencia de la defensa del sistema capitalista que se apoya ampliamente en la teoría de la libertad mercantilista.

Desde el punto de vista político, el sistema capitalista ha sido visto como: esencialmente liberal, la no imposición de instrucciones a los esfuerzos individuales, la recompensa al talento y la empresa, la limitación del poder del gobierno y como la habilidad del individuo para vivir independientemente del control gubernamental.

Algunos autores como Redwood y Hatch y como Heald y Stell, distinguen seis principales formas de privatización:

1. Fortalecimiento de la competencia, liberando restricciones a las empresas privadas;
2. Venta de acciones a los particulares;
3. Venta de activos (instalaciones) o empresas subsidiarias;
4. Introducción o incremento de la participación del capital privado en las empresas públicas;
5. Contratismo con empresas privadas de actividades tradicionalmente realizadas por el Gobierno o sus empresas; y
6. Participación de capital privado para emprender actividades nuevas de las empresas públicas, o constituir empresas nuevas.

Algunos autores añaden el endeudamiento excesivo de las empresas con acreedores privados, como una forma sutil de pri

vatización. Los argumentos más extendidos en pro de la privatización de empresas públicas, pueden agruparse en cinco:

1. Libertad económica

La privatización ampliará la libertad económica de los ciudadanos. Las empresas públicas que actúan como monopolios mantienen una ventaja injusta en el mercado, nulificando o reduciendo libertades de los consumidores o usuarios en contra del interés público. De acuerdo con Galbraith (1962) para cada centro de poder en la economía, surge en respuesta otro contrapeso de poder, y de su confrontación, surgirá el interés público.

2. Eficiencia e innovación

Las empresas públicas son inmunes a la amenaza de la bancarrota, lo que las hace necesariamente desmotivadas a promover su eficiencia. Las empresas públicas son, por naturaleza, menos eficientes porque están aisladas de las disciplinas del mercado de productos y de capitales. La introducción de las fuerzas del mercado generará una presión para mejorar la eficiencia de las empresas.

De la misma forma, la privatización mejora la gestión clarificando objetivos y facilitando la transferencia y uso de tecnología moderna, en beneficio de-

los consumidores y usuarios.

3. Beneficios financieros

La privatización permite al gobierno allegarse recursos económicos en tres formas, principalmente: (1) - la venta de acciones e instalaciones, (2) de los dividendos de ganancias de la proporción de acciones - que llegue a conservar, (3) por el establecimiento - de impuestos especiales, tal es el caso, como hizo - la Gran Bretaña con las compañías petroleras y los - bancos.

Adicionalmente, la privatización reduce las necesidades de endeudamiento del sector público. Esto es especialmente significativo, porque algunos de los programas de inversión de las empresas públicas requieren importantes sumas de divisas.

4. Racionalización de la intervención del gobierno

La privatización permite depurar y racionalizar la participación del gobierno, conservando empresas sólo en las actividades estratégicas y prioritarias. - El concepto de "estratégico" significa aquellas empresas en las que el Gobierno participa por el alto valor que las mismas tienen para el desarrollo económico y social del país. Asimismo, libera recursos - para destinarlos con mayor intensidad a esos sectores definidos como prioritarios.

4.4. INTERPRETACION DEL ACOPIO DE MATERIAL, DERIVADA DE LAS ENTREVISTAS CON AUTORES Y TEORICOS DE LA EMPRESA PARAESTATAL

4.4.1. Antecedentes para el Marco de Referencia

En atención a lo expuesto en los items anteriores, corresponde ahora establecer el mecanismo para dar cuenta del resultado de las entrevistas con autores y teóricos de la empresa pública. Seleccionamos 10 de ellos, y sólo se consumaron entrevistas con tres. Ello no obsta para que el resultado sea menos rico en experiencias. Pues se trata más que todo, de enriquecer los puntos metodológicos del seminario de investigación, sobre todo, en un horizonte que parece ser lo suficientemente crítico, por el comienzo de la crisis económica que por muy diversas vertientes comienza a impactar al ámbito paraestatal.

La programación y control se implican; la realidad de aquella, hace posible el avance de éste. Ubicar el poder de decisión de los asuntos locales en las entidades, democratiza la vida administrativa y hace concurrir la gestión para la toma de decisiones en los asuntos que directamente la atienden. La gestión constituye una forma de inducción que permite la participación de todos los grupos de la institución en las tareas del desarrollo y en las decisiones de gobierno.

En atención al enunciado anterior, es que se debe de rescatar el sentido y orientación de los factores reales de po--

der que se inscriben en el contexto paraestatal, para apoyar el propósito de fortalecimiento del ejecutivo y del federalismo, y lo mismo para el ejercicio concreto de la gestión al servicio del desarrollo.

Es en este último sentido, que se debe explorar la mejora y la simplificación administrativa. Es ahí en donde la razón de ser de la Reforma Administrativa cobra vigor. No se pueden soslayar esos aspectos, sobre todo si se atiende al resultado de la captación de la imagen de los responsables que fueron entrevistados.

4.4.2. Intencionalidad para la Operación Indicativa

La búsqueda de la racionalidad ha sido el rasgo significativo de la política económica de la administración 1977-1982; así, la problemática del desarrollo se ha enfrentado mediante una estrategia que contempla tres etapas bianuales: la superación de la crisis, ya cumplida; la presente fase de consolidación económica; y la final de crecimiento acelerado, con inflación controlada y declinante-

Estas categorías condujeron a la reordenación del aparato gubernamental y a dar prioridad a la realización de una reforma radical administrativa para el desarrollo económico y social, tendiente al logro de la eficiencia, la armonía y la honestidad de las acciones públicas, así como adoptar a la programación como instrumento básico del estado para ha-

cer coherentes los fines y medios de la Administración Pública Federal, delimitando responsabilidades y facilitando la evaluación oportuna de los resultados alcanzados.

El nuevo enlace entre la administración y la programación para el desarrollo, incide en la paraestatalidad, induciendo la reorganización de estructuras y funciones, y concurriendo a la sensibilización de quienes ejercen la administración de la empresa pública, para lo cual se ha iniciado un proceso intencionado de cambios, denominado Reforma Presupuestaria, que se se inscribe en la Reforma Administrativa, como una etapa que continuará luego de la de Administración y Desarrollo de Personal.

Esta vertiente tiene el propósito de adaptar la administración presupuestaria al esquema de sectorización de la Administración Pública Federal y al de la "Planeación para el Desarrollo", medida que cobra especial relevancia por ser la primera de su magnitud y alcance en las últimas cuatro décadas.

Con la reorganización puesta en marcha, se delimitan y precisan las responsabilidades del ámbito paraestatal en el contexto de las atribuciones que la ley otorga a la Secretaría de Programación y Presupuesto y, en paralelo a las dependencias coordinadoras del Sector, a efecto de cumplir con eficacia la parte relativa. Además, la programación presupuestaria se desarrolla en todas las fases del proceso;

es decir, la formulación, el ejercicio y el control. Asimismo, en función del objetivo para mejorar la administración de los recursos públicos, especialmente los provenientes de la explotación del petróleo, pivote de nuestro posterior desarrollo como país, y presupuestar en forma unificada, los gastos corriente y de inversión.

4.4.3. Hacia el cambio de los soportes

Puesto que este último es uno de los objetivos fundamentales, se hizo necesario sustituir en la Secretaría de Programación y Presupuesto, a las Direcciones Generales de Egresos y de Inversiones Públicas, por cinco unidades administrativas; la Dirección General de Política Presupuestal y las Direcciones Generales Sectoriales de Presupuesto Agropecuario y Pesca; Industria; Desarrollo Social; y Administración y Finanzas.

La Dirección General de Política Presupuestal surge como un órgano de carácter normativo y de apoyo global en la materia, encargado de efectuar estudios para precisar y avanzar en la vinculación del gasto corriente con el de inversión, de conformar el sistema de información sobre el gasto público y de analizar su implicación en la economía; adicionalmente, marcará la pauta en materia de asesoría, capacitación y programación presupuestaria, para el sector público-federal.

4.4.4. Lineamientos Estratégicos

Es propósito fundamental del Estado proteger la economía popular, al apuntalar el suministro de los bienes social y nacionalmente necesarios, a precios accesibles, propugnando porque la brecha entre salarios y precios sea cada vez menos significativa.

Por lo expuesto, se hace necesario insistir en que este cambio no es una simple fusión de dos direcciones, de la que surgen cinco, sino una reiteración de que, a partir de la reorganización emprendida, se modificará profundamente el concepto de su administración presupuestaria tradicional, sustituyéndolo por un enfoque que coordine el esfuerzo sectorial y regional en la materia, siguiendo las directrices dictadas por la programación para el desarrollo. En otras palabras, se pretende que cada una de las Direcciones Generales de presupuesto, presenten programas integrales de la actividad económica, en los que se unifiquen los gastos corrientes y de inversión, a fin de apuntalar la congruencia intrasectorial en sus decisiones y facilitar e impulsar el análisis intersectorial. En ello, el contexto de las paraestatales resulta de singular importancia, sobre todo si se atienden los siguientes argumentos:

1. Adopción del Sistema de Cuentas Nacionales y Responsabilidad en el Gasto Público Federal.
2. Impacto de la programación como instrumento de Gobierno.

3. Institucionalización de la Reforma Administrativa en el Ejecutivo.
4. Extensión de la citada Reforma a los otros Poderes.
5. Determinación para ampliar el proceso a las Entidades Federativas.
1. Adopción del Sistema de Cuentas Nacionales y Corresponsabilidad en el Gasto Público Federal

Las dos vertientes citadas, se conceptúan como procesos graduales y sistemáticos, que tienen el propósito de adecuar - el sistema de presupuestación de la Administración Pública-Federal con su esquema de organización y funcionamiento sectorial, para darle una mayor unidad e incrementar la eficiencia en su manejo.

Tal conjunto de acciones tiene como objetivos:

- o Fortalecer la vinculación y el funcionamiento del esquema sectorial, a través del manejo participativo y corresponsable del gasto público federal, considerando el papel participativo de las empresas paraestatales.
- o Racionalizar el proceso presupuestario, a fin de que los responsables del desarrollo de los programas puedan realizar las acciones necesarias para distribuir, y de esta manera, garantizar el cumplimiento de las-

metas previstas y las asignadas al sector paraestatal.

- o Dar claridad y precisión al manejo del gasto público a cargo de las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, para facilitar la evaluación de sus acciones y de los resultados alcanzados y, así, retroalimentar con mayor suficiencia el proceso de programación-presupuestación.

2. Impacto de la Programación como Instrumento de Gobierno

El proceso de reforma presupuestaria y particularmente, la corresponsabilidad en el gasto público federal, requieren - para su cabal funcionamiento, de la instrumentación de un sistema de información, con un enfoque global que sustente la toma de decisiones, al proporcionar una imagen completa de la programación, presupuestación, ejecución y control - presupuestal y, en general, sobre la utilización de los recursos del sector público federal en su conjunto, y del sector paraestatal en lo particular, mediante la selección, - captación, almacenamiento y proceso de información primaria y complementaria.

El sistema citado generará el flujo de información indispensable para los programas sustantivos de la planeación/programación/presupuestación, tales como las acciones de corresponsabilidad en el gasto público federal, la formulación de

la política presupuestal, el sistema de control de gestión de programas y proyectos prioritarios y estratégicos del sector público. De igual forma, será un insustituible soporte en la elaboración de los diferentes planes y programas del Gobierno y de los presupuestos de egresos de la Federación.

La orientación se ha inducido para que constituya un quehacer que esté tutelado por la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y referencie la planeación en un enfoque del "Sistema Nacional de Planeación", que vinculado a "Cuenas Nacionales", cierre funcionalmente los procesos de planeación y de registro.

3. Institucionalización de la Reforma Administrativa en el Ejecutivo

En estrecha relación con lo anterior y con el propósito de que el enfoque sistémico de la Administración Pública, esté en función de ser un instrumento de política económica y optimice socialmente el resultado del gasto público, es necesario contar con un sistema de control de gestión que permita el seguimiento y control físico y financiero de los programas y proyectos prioritarios, tanto de la administración pública central, como de la paraestatal.

Con este sistema se podrá abatir el presupuesto comprometido, y reasignarlo hacia proyectos prioritarios ligados a los objetivos globales, sectoriales y regionales de desarro

llo. Asimismo, será factible detectar oportunamente las - desviaciones y dificultades que se presenten en el ejerci-- cio del gasto y, en consecuencia, efectuar las correcciones necesarias.

De tal manera, se fortalecerá el control del gasto y se ha-- rá más eficiente, sin interferir en la acción de los coordi-- nadores del sector, al proporcionarles información oportuna y veraz, que les sirva de base para la toma de decisiones - respectivas.

Los objetivos operativos se deberán también vincular al con-- cepto de metas, para aludir a objetivos relativamente cuan-- tificables y programables, y respecto a los cuales, el cri-- terio de eficiencia es fundamental.

En este nivel, es determinante el tipo de actividad de la - organización (producto y mercado) y la tecnología utilizada, es decir, la naturaleza de las inversiones del Estado.

Se deben incluir, asimismo, en este rubro, los objetivos de las áreas funcionales de la empresa, estructura, rentabili-- dad y volumen. Su naturaleza puede ser de corto o largo - plaza, "estratégica" o no, pero lo característico de todos- ellos, es que constituyen medios con respecto a los fines - incluidos en el nivel siguiente-

La funcionalidad para el sistema global, debe por lo tanto,

ser en función del resultado final de la actuación de las - empresas públicas y para que sea global, debe ser funcional o estructural. En el primer caso, contribuiría al mantenimiento del sistema en lo que respecta a su lógica económica y/o su viabilidad político-social; en el segundo, tendería a disminuir su ajuste en las áreas mencionadas.

El análisis del contexto institucional, podría indicar la - funcionalidad de las empresas públicas para el logro de las siguientes metas:

- o Mantener una relativa capacidad de maniobra para la - burguesía nacional u otros grupos dominantes (el pro blema de la autonomía relativa del Estado), sustituyendo total o parcialmente la falta de espíritu em-- presario de los capitalistas autóctonos.
- o Sostener la tasa de ganancia del capital y solucio-- nar "imperfecciones" en el funcionamiento del siste- ma de mercado.
- o Ser instrumento de superación de los monopolios trans- nacionales y del gran capital local, vía "subsidios- funcionales".
- o Contribuir a la transformación de las relaciones de- producción y al desarrollo de nuevas formas de parti- cipación popular, en el marco de un proyecto revolu- cionario.

4. Extensión de la citada Reforma a los otros Poderes

La integralidad de la Reforma, amén de su carácter democrático, ubican el proceso de cambio, una vez institucionalizado, como un requerimiento del Gobierno en su conjunto. Por ello, debe llegar a los tres poderes. Empero, a su vez, los poderes en su conjunto, deben generar las medidas del caso a efecto de poder impactar al ámbito paraestatal y proveer los elementos de apoyo de "caja negra" o de "mecanismos de conversión", para satisfacer los siguientes propósitos, generando las acciones para el control de las variables correspondientes:

- o Generación de empleos.
- o Regulación de mercados.
- o Desarrollo regional.
- o Ser un instrumento efectivo dentro de una política económica dirigida al cambio.
- o Contribuir a la redistribución del ingreso.
- o Fomentar la participación de los trabajadores en la dirección de las actividades productivas.
- o Reorientar las pautas de consumo popular.
- o Romper con ciertas restricciones al desarrollo económico, por ejemplo, en términos de dependencia tecnológica.

- o Hacer las inversiones necesarias en sectores no rentables o que exigen más capital y comportan mayor riesgo, sustituyendo en ello a la iniciativa privada.
- o Subsidiar, vía precios bajos de los insumos o de los bienes-salario, a otros sectores de la economía.
- o Facilitar la acumulación directa de capital por parte del Estado.

Cómo se desempeñan esas u otras actividades en términos de metas, dependerá de la existencia o no de proyectos políticos de cambio, vinculados al proceso de Reforma de todos los poderes del Gobierno y habrá de tomarse en cuenta el caso de multiplicidad de las mismas. En este nivel, el criterio de eficacia es fundamental.

5. Determinación para ampliar el proceso a las Entidades Federativas

También se intenta que la problemática de sectores y subsectores, y, por tal vía, la misma Reforma llegue a las Entidades Federativas y su programación de corto plazo sea realista y obedezca a las prioridades nacionales que señale la planificación.

Para alcanzar la finalidad descrita, los funcionarios y técnicos relativos, dejarán el escritorio y convivirán con los propios sectores y subsectores para analizar conjuntamente los problemas medulares de su programación a corto plazo y,

en consecuencia, sus planteamientos sean mejor sustentados para que las decisiones se tomen en apego a un pleno conocimiento de la realidad.

Se trata, en otras palabras, que se pueda ampliar el campo de la Reforma Administrativa a los dos poderes de la Unión restantes y también, a las Entidades Federativas, en cuyo contexto se incluirán el Ejecutivo Local, el Congreso Local y el Judicial.

Así, a medida que el alcance sea nacional, la orientación será integral, tanto en lo que hace a su extensión, como a su alcance. De ahí el requerimiento de que se de mayor atención al mismo tiempo, a las entidades que conforman el amplio sector paraestatal.

Al extenderse el proceso de Reforma a las Entidades Federativas, se replantearán y adecuarán sus etapas, de manera que los elementos se generen considerando los fundamentos, experiencias y antecedentes de la instancia federal. De ahí, que convenga asumir la propuesta de las siguientes etapas:

1. Diagnóstico.
2. Adecuación en cada Entidad Federal, del impacto de los cruces intra e intersectoriales.
3. Revisión del marco jurídico en el marco autónomo de-

los Estados.

4. Reforma de Ventanillas.
5. Administración y Desarrollo de Personal.
6. Reforma Presupuestaria.

En atención a dichas etapas, cada Entidad Federativa puede comenzar con acciones de corto plazo, en tanto se formula - el diagnóstico respectivo, atendiendo al planteo de prioridades específicas.

C A P I T U L O V

DOCUMENTACION NORMATIVA ADMINIS -
TRATIVA : LINEAMIENTOS BASICOS
PARA SU ELABORACION

SUMARIO: 5.1. Bases para la administración del entorno adjetivo paraestatal.- 5.2. Inducción de la gestión paraestatal.- -
5.3. Fundamentos para la reorientación.- 5.4. Características de los procesos de decisiones en el entorno paraestatal para fortalecer el contexto adjetivo.

5.1. BASES PARA LA ADMINISTRACION DEL ENTORNO ADJETIVO PARAESTATAL.

El conjunto de elementos para producir la documentación y la normatividad, según lo apuntado en los cuatro capítulos precedentes debe seguir el marco de referencia que ocupa nuestra atención en este inciso. La determinación de políticas para la administración del entorno adjetivo-paraestatal, debe partir de la vinculación entre información y consejos de administración orientados a la factura de dichas políticas. Para ello se consideran:

- o Los intereses selectivos de la Institución que asume a su vez la función de entidad coordinada.
- o Las características reales de la situación socio-económica de la entidad, en función del mercado y de las entidades sectorizadas.
- o Las operaciones selectivas mediante las cuales pueden experimentarse la adecuación de Plan-Programa-Presupuesto y habrán de medirse en función de indicadores.
- o El sistema de gestión y recursos físicos mediante el cual los datos seleccionados se registran y utilizan.

El contexto de aplicación de las políticas se basará en la capacidad predictiva y en el análisis político que está en función directa de los siguientes factores: (1) selectividad en la información, (2) grado de profundidad -

con la que ésta se ubica en un contexto para integrarla - en pautas y estructuras significativas, (3) capacidad del sistema para recuperar la información y retroalimentar - sus acciones con velocidad y provecho, (4) eficiencia de la información.

Los elementos de soporte para la factura de políticas, - tienen su fundamento en el manejo de las siguientes varia- bles:

1. La receptividad en la percepción y el procesamiento de los datos derivados de la gestión que deben cerrar el ciclo planificación y control, constituyen la base de coordinación
2. La selectividad y capacidad de respuesta para la interpretación de las políticas sectoriales y la posibilidad para aplicarlas.
3. Los factores normativos que rigen en contexto al sector paraestatal, a fin de garantizar la observancia del marco jurídico.
4. La cohesión de la paraestatalidad y su perspectiva social, en relación directa de su capacidad de operar información y superar las pérdidas menores o distorsiones financieras.
5. Se debe considerar que en el sector paraestatal, en-

tanto más pequeñas sean las pérdidas o distorsiones y menor la mezcla de información no pertinente (ruido), más eficiente resultará la transmisión de órdenes y más eficiente la conducción administrativa.

6. El poder real administrativo se sustenta de manera esencial en el grado de coincidencia entre las acciones derivadas de la legitimidad y los canales de comunicación organizacional.
7. La generación de acciones y políticas, está en función directa de la capacidad del Estado para orientar los canales institucionales.
8. Se debe transmitir y difundir la información que resulta fundamental para el funcionamiento del aparato paraestatal.
9. En un sistema paraestatal, la información debe proceder a la instrumentación y a la coacción de la planeación y programación impuestas sectorialmente.
10. En una nación como México, en un estado de tensión y crisis donde se debilitan las creencias de legitimidad del sector paraestatal, resulta estratégico el factor tiempo en los reagrupamientos políticos, por lo que se hace indispensable una organización sistemática que permita fortalecer la función de inteligencia interna y consolidar el liderazgo del Estado,

en función de su papel rector de la economía.

En atención a lo expuesto, la factura de políticas en el sector paraestatal debe considerar también los siguientes enclaves administrativos:

- o Los canales e Instituciones mediante los cuales el gobierno obtiene y llega a resultados, dependen de la estructura, composición y la eficacia con que tal información se compila, se aplica y se almacena para su utilización futura, determinando las posibilidades de conducción del gobierno sobre el ámbito paraestatal.
- o Habida cuenta de que las paraestatales en la actualidad son redes de política, entendida ésta como la toma de posiciones de planeación en los medios públicos, en función a la toma de decisiones económicas, como respuesta a fuerzas del mercado de dinero, las condiciones del mercado y la escasez de recursos, es fundamental que las decisiones adoptadas en el ámbito de la economía, las finanzas y la administración, repercutan de manera directa en respuestas de orden político que se derivan de la rectoría del Estado.
- o La política paraestatal debe tener la función de reorientar las prioridades a través de la dirección y autodirección de las entidades, buscando que los gru

pos de intereses sean capaces de cooperar, de manejar sus conflictos y de tomar decisiones comunes, su perándose los grados de entropía en la dirección de paraestatales y su conflicto con el sector privado.

- o La dirección y gestión de las paraestatales y la asignación de valores de tipo organizacional dentro de ellas, está en función de los hábitos de disciplina presupuestal.

5.2. INDUCCION DE LA GESTION PARAESTATAL.

Un sistema de decisión política que tenga los dispositivos adecuados para la recolección de información, para la transmisión oportuna y selectiva hacia los puntos donde se toman las decisiones, así como un análisis y evaluación para predecir el tipo e intensidad de las reacciones frente a éstas, de antagonistas observadores pasivos y supuestos partidarios o subordinados, incrementa sustancialmente la eficiencia en la conducción de las paraestatales y reduce el rango de error en las acciones del Estado.

La modernización se expresa de manera creciente en la ampliación de las redes de la política, de la toma de decisiones por medios públicos y en la respuesta política inmediata y generalizada de los grupos sociales a las deci-

siones adoptadas en el ámbito de la economía, las finanzas y la administración. Exige, para dar respuesta adecuada a la velocidad adecuada.

Si en términos operativos asumimos que la política tiene la función de reorientar las prioridades a través de la dirección y autodirección de los grupos paraestatales, la misma debe buscar en consecuencia que los grupos de intereses sean capaces de cooperar, de manejar sus conflictos y de tomar decisiones comunes sin autodestruirse.

En este sentido, el manejo de la comunicación administrativa, el uso estratégico y político de la información y de la orientación financiera toman la dimensión de instrumento central de gobierno, para ejercer la rectoría económica, ya que la dirección de las entidades y la asignación de valores dentro de ellas está en función de los hábitos, de sectores amplios de la administración y de grupos políticos e ideológicos, para observar las normas y órdenes del Gobierno-Estado.

Dichos hábitos se refuerzan y fortalecen en función de las probabilidades de coacción y de la imagen de poder que proyecta el administrador sobre los grupos organizados, en las entidades en general y en particular en los centros de decisión política de cada paraestatal en su as

pecto institucional.

Todo acto de decisión se inicia con un flujo de información procedente de fuentes que se hallan en el foco de atención de los participantes en el proceso de decisión, por ello, a continuación se sugieren los principios que deben ser objeto de incorporación al ámbito paraestatal, a efecto de inducir la gestión, habida cuenta de que toda conducta política está determinada, en forma fundamental, por el flujo de información generado mediante los medios de comunicación administrativa y las redes de comunicación propiamente dichas.

Los principios básicos citados parten del enunciado de que todas las funciones desempeñadas en el sistema político: socialización y reclutamiento, articulación de intereses, adopción de normas, aplicación y adjudicación de factores jurídicos, se llevan a cabo mediante la comunicación.

Los principios citados son:

- (1) Los canales institucionales de gestión paraestatal, pueden clasificarse en cuatro categorías:
 - a). organizacionales para el trazo estratégico
 - b). grupales para la definición táctica

- c). sectoriales para la orientación de entidades
 - d) mesoadministrativos para la articulación y -
asociación de intereses, considerando en su -
conjunto el sector paraestatal
- (2) La expansión de los medios de administración paraes-
tatal, da como resultado el vínculo de las redes -
existentes y a la nueva variedad de redes dependien-
tes derivadas del enfoque sectorial.
- (3) Los medios de administración paraestatal, al brin--
dar a los cuadros medios una comprensión de las per-
cepciones políticas de los cuadros directivos, ayu-
dan a crear nociones e interpretaciones comunes de
la realidad política.
- (4) Los medios administrativos deben articularse al --
agregado de experiencias sociales, si se tiene el -
propósito de dar lugar a transformaciones políticas
de gran importancia, que rescaten la función social
de las paraestatales.
- (5) Los canales de información de los cuadros medios, -
también actúan como inductores de la relevancia po-
lítica, como herramientas de evaluación indirecta -
de la opinión pública y fundamentalmente en la im--

plementación de una estrategia política que facilite y objetiva la participación del Estado en la economía.

5.3. FUNDAMENTOS PARA LA REORIENTACION.

En la situación actual, según se desprende de la investigación de campo y de las entrevistas realizadas, es importante destacar cómo el marco normativo del sector paraestatal debe ser objeto de cambio.

Es fundamental destacar el hecho de que aún siendo desiguales las entidades, prevalecen factores que las hacen iguales y que en ese sentido la ley al tratar igual a los desiguales no lleva al problema de equidad, en el caso del ámbito paraestatal.

Antes de cualquier planteo de cambio, se fundamenta lo que puede denominarse empíricamente: los fundamentos para una reorientación del sector paraestatal, como propuestas derivadas de la citada investigación tanto de campo como de los resultados de las entrevistas.

La reorientación habrá de darse en un horizonte renovado para optimizar la toma de decisiones y considerarse los aspectos básicos de un modelo de racionalidad ampliada

que tiene los siguientes aspectos:

- o Esclarecimiento de metas, valores u objetivos.
- o Clasificación y organización en plan-programa-presupuesto.
- o Determinación de todas las posibilidades de políticas para lograr metas.
- o Investigación de todas las consecuencias importantes que resultarían de cada una de las políticas posibles.
- o Inducción de las posiciones para comparar las consecuencias de cada política con las metas; y
- o Selección de la política global cuyas consecuencias son más acordes con las metas institucionales y sectoriales.

En este orden de ideas, se debe optar por un modelo de decisiones en proceso colectivo de racionalidad. Por ello es que teóricamente, sería deseable emprender para cada decisión importante, una serie de pasos cuidadosamente medidos y espaciados, incluyendo idealmente a los siguientes:

- (1) Acuerdo sobre los hechos de la paraestatalidad y su impacto en el papel rector del Estado.

- (2) Acuerdo sobre el objetivo general de la política de paraestatalidad, concertando con el sector privado - el modelo.
- (3) Definición precisa del problema de extrapolación de los sectores privado, público y social.
- (4) Examen de todas las soluciones posibles, con todos - sus matices y variaciones.
- (5) Anticipación y estudio de todas las consecuencias posibles que surgirían de cada solución.
- (6) Determinación para una recomendación y la selección final de una posibilidad.
- (7) Instrumentación del contexto para la comunicación de esa selección.
- (8) Estipulación para ejecución.

En el supuesto que la reorientación se vea obstaculizada, se asumirá un modelo de racionalidad limitada, para cuyo propósito se adoptarán las siguientes políticas:

- (1) Optimizar el requerimiento de recursos, a efecto de que los niveles de satisfacción de las variables pueda ser logrado en atención al binomio costo y beneficio social.

- (2) Modernizar elementos y consecuencias de acción descubiertas secuencialmente por medio de procesos de optimización, a fin de llegar a niveles de prospectiva.
- (3) Programar la acción en y por criterios de prospectiva, destinada a organizaciones e individuos, hasta llegar a la selección en situaciones recurrentes.
- (4) Establecer para cada programa de acción específico, la consideración de una gama restringida de consecuencias.
- (5) Considerar los marcos normativo e instrumental de los diversos pasos en el ciclo de decisión y acción, llevados a cabo por las distintas unidades adjetivas y sustantivas.
- (6) Generar los más numerosos mecanismos para controlar los conflictos y crear conciencia entre los mandos medios y los altos niveles de decisión, para llevar a cabo integralmente las políticas marcadas por el sector que coordina la entidad.
- (7) Implicar la toma de decisiones en el análisis de costos significativos que tomen en cuenta las siguientes variables: (1) pérdida de utilidad debida a errores de operación; (2) pérdida de utilidad (para el uso final de la información), debida a la distorsión de políticas; (3) recursos absorbidos en la adminis-

tración y pérdidas de utilidad debidas a la sobrecarga operativa a corto plazo.

- (8) Asegurar que los modelos racionales de toma de decisiones se toman solo y únicamente cuando: (1) Las metas puedan ser clarificadas de una manera aceptable a los participantes relevantes en el proceso de para estatalidad y de tipo sectorial. (2) La elección real entre las opciones sea posible en aquellos casos en que las circunstancias y los recursos permitan que uno de los cursos de acción pueda seguirse. (3) La información disponible esté completa o casi-completa si se atiende a las categorías relevantes.

Por otro lado, en este mismo item 8, se asume que: -

- (4) Exista la certeza suficiente para predecir las consecuencias de cada opción con alguna exactitud. -
(5) Se puedan hacer cálculos de utilidad para facilitar la opción. (6) El problema sea la principal responsabilidad de un funcionario o de una entidad cuyos intereses sean generalmente aceptados como aproximación al interés nacional sobre el asunto en cuestión, y (7) Exista una autoridad superior reconocida, a la cual se dirigen los demás actores en casos de conflicto.

5.4. CARACTERISTICAS DE LOS PROCESOS DE DECISIONES EN EL ENTORNO PARAESTATAL PARA FORTALECER EL CONTEXTO ADJETIVO.

Las características en los procesos son de tipo colectivo y continuo; es decir, nos encontramos en un ámbito que tiene atributos del sistema abierto, puesto que no se puede aislar del ambiente externo; es colocado en marcha por la insatisfacción con los desempeños existentes a causa de nuevas circunstancias, trátese de problemas o de oportunidades, lo que se da como un análisis.

En ese análisis se puede advertir que existe una interacción constante entre la organización y el individuo. Entre el sector y las entidades coordinadas. La complejidad es la norma, debido a las muchas ramificaciones de los problemas a que se enfrentan a la multiplicidad de participantes que los enfrentan. Dicho proceso funciona principalmente, en reacción a los problemas percibidos, más que a programas diseñados para lograr metas abstractas. Finalmente, los productos de los procesos tienden a ser desarticulados y graduales más que sinópticos e innovadores. Consideramos ahora estos rasgos con más detalle.

La orientación que caracteriza al proceso como claramente colectivo, a medida que involucra tanto a funcionarios de un considerable número de entidades, como a personas ajenas a éstas, llevan a que las interacciones sean de gran-

envergadura en la prospectiva que lleva al propósito de resolver los problemas actuales o proporcionar antecedentes y relaciones intrasectoriales que se podrían explotar más tarde.

Sin embargo, no hay que confundir un proceso colectivo con un proceso de consenso, habida cuenta de que la formación de consenso es sólo una de las muchas maneras por las cuales un grupo o una organización toma decisiones o encuentra soluciones a los problemas. El consenso puede buscarse para construir un apoyo, pero los conflictos que se refieren a un "coordinador central" aceptado, pueden ser, por lo menos, igualmente frecuentes. Esto es particularmente importante en el debate sobre la naturaleza y la esencia de la paraestatalidad.

En lo que hace al proceso continuo, éste resulta vinculado con el devenir del sector central, y a su vez, influye en los sucesos futuros hacia el seno del ámbito paraestatal.

Tanto la confianza en un precedente como la gran preocupación de los políticos acerca de si una acción propuesta es consistente con la "política", afirman la viabilidad de esta interpretación de una "red continua", el factor de paraestatalidad adquiere una nueva perspectiva que en-

riquece tanto el debate central como la posibilidad de análisis del contexto del impacto de las actividades adjetivas.

El proceso de toma de decisiones en lo adjetivo, tiene características de un sistema abierto, puesto que la elaboración de políticas está íntimamente relacionada con un ambiente incierto e indeterminado. Por ello, tanto en las etapas de planeación-programación-presupuestación, como en las correspondientes al control-evaluación de dicha toma de decisiones a un nivel exacerbado por presiones que aumentan hasta que se percibe que el problema existe y que hay que considerar alguna acción.

Esta fuente puede ser externa (del ambiente exterior o interior); o interna, cuando un actor decide que lo que ocurre no es deseable, cuando un conflicto se desarrolla entre unidades organizacionales o individuos con metas diferentes. Los esfuerzos para reducir estas tensiones y llegar a soluciones aceptables, constituyen el proceso de resolución de problemas y de elaboración de política.

Es importante destacar que en el manejo de las variables adjetivas existe una interacción constante entre organización e individuo; entre factores burocráticos y personales; entre los componentes de un sector; o entre los sec-

tores complementarios. A veces, la autoridad jerárquica y las prerrogativas de la dependencia, determinan en gran parte los resultados, mientras que en otros momentos predominan las relaciones personales y la capacidad, talento y poder individuales.

Hacia el interior de cada entidad o empresa pública, se debe considerar la naturaleza de los problemas que enfrentan los organismos y la multiplicidad de los participantes que a su vez originan una gran complejidad. Existe pues, la necesidad evidente de ajuste entre las entidades, los sectores y los integrantes correspondientes, dando sustancia al argumento de que el proceso es social, intelectual y administrativo, más que ideológico o político.

Un derivado de la complejidad es que los problemas son resueltos en instancias más altas, porque las personas en los niveles más bajos no están dispuestos a tomar las decisiones o porque las personas más altas quieren presentar personalmente el argumento de su dependencia.

Al mismo tiempo, la complejidad hace necesaria la confianza en expertos y especialistas y la cooperación entre ellos. Esto introduce una posible patología, puesto que los que toman las decisiones no tienen el "tiempo de reflexionar mucho sobre la filosofía de los programas que -

persiguen", con el resultado de que, cuando los problemas se tornan críticos y complejos, los llevan hacia arriba - para resolverlos.

Así, con lo anterior, el proceso en gran medida, reacciona ante los problemas percibidos. Está más a tono con los hechos, las circunstancias o percepciones de las situaciones que con las metas. Como nota vital: "es el acontecimiento externo (...) el que tiende a dominar el pensamiento, más que la meta o propósito que el (gobierno) mismo - quiere perseguir", como se resume en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

Esta concepción de "lo que hace el proceso decisorio adjetivo" como resolución de problemas, respuesta específica a estímulos específicos, más que como toma de decisiones, considerada como la selección entre posibilidades que implica una libertad de acción,

La naturaleza colectiva del proceso y su complejidad, significan que los actores probablemente tendrán metas, valores y, como hemos visto, perspectivas muy distintas. Si esto es verdad, probablemente el acuerdo sobre grandes - proyectos es, o bien inexistente, o bien tan limitado que el acuerdo prácticamente no tiene valor.

En relación con esto, está la probabilidad de que cualquier acuerdo o ajuste probablemente diferirá sólo de manera marginal de lo que se había concordado anteriormente, a menos que el estímulo sea tan abrumador que todos los actores importantes estén convencidos de que únicamente un cambio sustancial puede producir resultados exitosos.

El que la naturaleza del proceso sea de un sistema abierto y que lleve consigo incertidumbre y límites a la racionalidad, tiene un resultado algo semejante: diferentes actores interpretarán la situación y las respuestas apropiadas de manera diferente, forzando, una vez más, soluciones del estilo del denominador común que probablemente divergirán sólo de manera gradual en relación a la política y los programas anteriores.

Su énfasis reactivo está en contra de la planificación comprensiva y alienta acciones desarticuladas. La interacción entre factores personales y organizativos, también tiene un impacto conservador.

En resumen, los participantes en el proceso de elaboración de política no viven en un mundo nítidamente definido y regularizado, aunque gran parte de lo que hacen está determinado y canalizado por normas y patrones de operación burocráticos. Las características de este proceso -

complejo y desordenado definen el contexto en el cual funciona cada participante, actuando ocasionalmente como restricciones severas y, en otros momentos, como una fuente de oportunidades que pueden ser explotadas para avanzar hacia las metas individuales y personales.

CONCLUSIONES GENERALES

CONCLUSIONES GENERALES

1. El proceso de Reforma Administrativa es una acción dinámica de carácter permanente, concebida para la consolidación de resultados a largo plazo; de ahí que su marco antecedente se haya iniciado en la década 1950-1960, conformado el marco legal de innovación entre 1970-1975, y generado el contexto instrumental de 1976 a 1980.
2. Establecida la diferenciación entre Estado, Gobierno, Administración Pública, Nación y estructuras, es insoslayable la vocación jurídica del Gobierno para asegurar la prestación de servicios en un contexto de eficiencia y eficacia en función del marco constitucional y considerando la dicotomía entre la Administración Pública Central y la Paraestatal, en función de sus tres niveles de Gobierno: Federal-Entidad Federativa-Municipio. En el epicentro se encuentra el Estado Mexicano como enclave de reforma.
3. El indicador principal para evaluar el éxito o fracaso de la Reforma Administrativa, se da de manera directamente proporcional a la calidad y bajo costo de los productos, e intensidad de la prestación de servicios a los usuarios, y también de manera directamente proporcional a la calidad e idoneidad del precio de los productos destinados a los consumidores que están vinculados con el aparato estatal. De ahí que la identificación del sistema político y

el de Reforma Administrativa, se da en una dicotomía indivisible desde el punto de vista práctico.

4. Los servicios de la Administración Pública, considerada como disciplina y como praxis de la acción gubernamental, al ser tratados bajo la perspectiva que los divide en sustantivos y adjetivos, implican necesaria y forzosamente la realización de un diagnóstico, si se tiene el propósito de perfeccionar la prestación correspondiente.
5. Los lineamientos para un diagnóstico integral, deben abarcar la evolución de la Reforma Administrativa en función de la dicotomía de los servicios sustantivos y adjetivos; la estrategia de renovación de las unidades de Organización y Métodos; el alcance paraestatal de la Reforma, y la vertebración de teoría y práctica. Sin esta última, el esfuerzo de reforma es mero ejercicio teórico, a lo sumo, académico, pero sin impacto ni consecuencias.
6. El funcionamiento efectivo de los entornos de planeación-programación-presupuestación y el de Organización y Métodos, constituyen soportes esenciales para el trazo tanto táctico como estratégico de las acciones objeto de innovación y permean puntualmente las redes y mallas de comunicación administrativa, a efecto de garantizar que la prestación de los servicios tengan como soporte inquebrantable la aplicación de los principios prácticos derivados del estudio y análisis de la Administración Pública Mexicana.

7. Los lineamientos para operar instrumentalmente la Reforma Administrativa, deben partir de mecanismos que la hagan - obligatoria, vinculada a la aplicación de factores coercitivos, estableciendo la correlación de aplicación de medidas-corrección de desviaciones-aplicación de sanciones. - En la práctica, cuando se soslaya uno de los tres vértices citados, la Reforma Administrativa no sólo desilusiona, sino que es además, fuente de entropía administrativa y factor de disgregación social.
8. La Administración de Recursos es otro de los puntos medulares para la puesta en marcha de la Reforma, de ahí que los factores exoendógenos que aseguren la correlación de mecanismos de coordinación interna y externa, inter e intra sectoriales, y de concertación de acuerdos programáticos, constituyan, por lo que hasta el momento puede advertirse, el pivote central de toda acción reformista.
9. La Reforma Administrativa no puede agotarse en sí misma, - pero al mismo tiempo, está demostrado, habrá de orientar - su filosofía hacia el logro de instancias específicas de modernización del aparato institucional del Estado. Sin modernización, las tareas del desarrollo con crecimiento y del crecimiento con desarrollo se nulifican y son a suvez, fuente constante de disfunciones, de desorganización y de engrosamiento del aparato estatal.
10. El sector paraestatal tiene entre sus razones de ser, la-

prestación de servicios, de donde se desprende que el impacto de la Reforma habrá de considerar la interacción de entidades coordinadas por las dependencias, para asegurar que sectorialmente el Ejecutivo Federal puede garantizar la constancia en los mecanismos de reforma y la permanencia en los instrumentos de cambio, garantizando la correlación óptima de costo-beneficio.

11. En función de las conclusiones anteriores, es urgente elevar la cultura administrativa de los trabajadores que laboran al servicio del Estado, y en particular de aquellos que se encuentran en el ámbito paraestatal, partiendo de la comprensión operacional que se deriva del distingo entre las funciones sustantivas y adjetivas, elevando repertorio lingüístico para poder aplicar el marco instrumen--tal a lo consumable, a partir de una más intensiva difu--sión y divulgación de la Reforma Administrativa, de sus - etapas y de los elementos que se derivan de los lineamientos postulados por la Coordinación General de Estudios Administrativos la cual, sin detrimento de su orientación - participativa y democrática, debe modificar su contexto - asesor-normativo a un énclave que correlaciona la supervisión y el control de las medidas sugeridas.

12. Resulta fundamental introducir desde los supervisores hasta los directivos de las empresas paraestatales, al con--texto del control de gestión, considerando las posibilidades de la indispensable reforma del marco normativo que -

tutela la Empresa Pública Mexicana, y en la cual se debe prescribir que los directores de cualquier entidad paraestatal, para ser nombrados, tengan probada experiencia, un curriculum que avale su capacidad en el ramo objeto de designación, a efecto de dar el avance cualitativo que garantice una gestión idónea, alejada de la retórica y de los manipuleos.

13. El entorno paraestatal, el énclave de prestación de servicios, el contexto de producción, no podrán avanzar en México si antes no se asegura hasta sus últimas consecuencias, una capacitación integral que garantice el cambio de aptitudes, la modificación de actitudes y la transustanciación de estructuras tendientes a modificar, como el término lo indica, las estructuras del aparato estatal.
14. La prestación de servicios, la mejoría de la producción, el incremento de la productividad, son tres aspectos factibles sólo a medida que en paralelo, se lleva a cabo la descentralización y la desconcentración de la Administración Pública, a efecto de superar los escollos de tipo presupuestal, la derrama de servicios y la operatividad que mueva a una mejor administración de los recursos humanos, financieros y tecnológicos.
15. El contraste que existe entre la administración de los sectores privado, social y público, debe referir a cada uno de esos sectores a un marco de referencia de indicado

res que permitan la evaluación, considerando el marco filosófico de la Reforma Administrativa, inducido, como se apuntó, hacia el planteamiento de esquemas de modernización.

16. La convergencia política para definir en el horizonte de planeación y en el contraste de controles, la participación del estado en la vida económica del país, lleva a la prognosis administrativa para asegurar con certeza la rectoría del estado en materia económica, que habrá de tutelarse constitucionalmente.
17. En atención a las conclusiones anteriores, las bases para la administración del entorno adjetivo y sustantivo para estatal, habrán de consolidarse a partir de estudios de campo y teóricos que definan la gestión paraestatal en su justa perspectiva, matizando, definiendo y programando la participación del estado en su orientación de rector, para asegurar un horizonte modernizado que garantice que el proceso de decisiones en ese ámbito, es idóneo para el desarrollo con crecimiento y el crecimiento con desarrollo.
18. El Administrador Profesional tiene un amplio campo de actuación en la instrumentación de la Reforma Administrativa. Los antecedentes académicos que integran la curricula de estudios de la Licenciatura en Administración, impartida en el Sistema ANFECA, debe ser objeto de reforzamiento en lo que hace a las materias vinculadas con el -

Sector Público, para que al término de la Licenciatura, - los egresados puedan incorporarse al mercado profesional de manera natural, con calidad académica y responsabilidad social.

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

1. ACOSTA, Daniel: Control Jurisdiccional y Control de Gestión, Ed. Facsimilar del Instituto Nacional de Administración Pública -INAP- Memoria del Seminario de Control de Gestión SCT, febrero de 1981, México.
2. ACOSTA, Daniel: Introducción a la Administración Pública, - Apuntes Maestría del INAP, México 1977.
3. AGUILAR J., Carlos: Antología de Teoría General del Estado, - Ed. UAM, México, 1976.
4. AGUILAR VILLANUEVA: Racionalidad de la Reforma Administrativa como Ejercicio de Cambio Institucionalizado, Ed. FCPS -- -facsimilar- UNAM, México, 1977.
5. ALMADA, Carlos: Derecho Constitucional Mexicano, documento - de discusión para el Seminario de Derecho Comparado. INAP, - México, 1979.
6. ARANGUREN, Francisco: Un Enfoque Administrativo sobre Max Weber, Ed. Cultura Política, Bs. Aires, Argentina, 1973.
7. BERENICE ARANGUREN, Alfredo: Los Sistemas Políticos en su - Planteo de Macro Administración, Ed. Cultura Política, Bs. - Aires, Argentina, 1973.
8. CARRILLO CASTRO, Alejandro: La Reforma Administrativa en Mé- xico, Ponencia publicada por el INAP en memoria del Semina- rio de Institucionalización de la Reforma, México, 1977.
9. CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, Artículo 1928, 1918- y 10, México.
10. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Par- tes orgánica y dogmática, Ed. Andrade, México, 1976.
11. DALLOZ, París: Derecho Económico, Ed. Caballito, México, 1979.
12. DONOSO, Jaime: Sociedad y Derecho, Ed. UNAM, México, 1978.

13. DEUTCH, Karl: Enfoque Sistemico de la Política Gubernamental, Ed. Ariel, Argentina, 1973, Trad. INAP de Argentina.
14. DIARIOS OFICIALES DE LA FEDERACION.- Acopio relacionado con la Reforma Administrativa.
15. GARCIA CARDENAS, Luis: La Reforma Administrativa en México, - Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, México, - 1977.
16. GARCIA CARDENAS, Luis: El Entorno de la Acción Política, Ed. facsimilar del INAP, con motivo del Seminario Franco Mexicano: Descentralización, México, 1977.
17. GONZALEZ JIMENEZ: Estamentos Sociales y Administración Pública, Ed. Cultura Política, Bs. Aires, Argentina, 1973.
18. GUERRERO, Omar: Apuntes de Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1977.
19. GUERRERO, Omar: Conceptualización de la Administración Pública en México, Ed. facsimilar de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1969.
20. INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA -INAP-: La Empresa Pública, un Estudio de Derecho sobre México, INAP, México, 1981.
21. LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1980, Publicada en el Diario Oficial del 4 de enero de 1980, Artículos 85 al 92.
22. LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR, Artículos 2° y 59°.
23. LEY FEDERAL DEL TRABAJO, Fracción VIII de los Artículos 30 y 353-L, 353-N, 353-Q, 353-R, 353-S, 353-U y Art. 1° Transitorio, Convocatoria en el Diario Oficial del 17 de Nov. de -- 1980.
24. LEY FEDERAL DEL TRABAJO, Diario Oficial del 10 de junio de - 1980; Diario Oficial del 20 de octubre de 1980.
25. LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, Publicada en el Diario Oficial del 26 de mayo de 1976.

26. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, Artículos 1° y 3°.
27. LEY DEL PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL, - Art. 6°, Publicada en el Diario Oficial del 31 de Diciembre de 1976 y Artículos 21 y 45 a 49.
28. LEY DE OBRAS PUBLICAS DE 1981, Artículo 50.
29. LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, Artículo-23, Fracción VII, publicada en el Diario Oficial del 2 de febrero de 1978.
30. RUIZ DUENAS, Jorge: La Eficiencia Productiva y Financiera de las Empresas Públicas de Energéticas; Pasado, Presente y Futuro Previsible. UAM, N° 2 enero-abril 1981.
31. RUIZ MASSIEU, José Francisco: Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública Mexicana, LIMUSA, México, 1981.
32. RUIZ MASSIEU, José Francisco: La Empresa Pública, Un Estudio de Derecho Administrativo sobre México, INAP, 1981.
33. SANCHEZ, JAIME: Administración Pública, Ed. Cultura Política, Chile, 1971.
34. SEMINARIO Sobre Aspectos Jurídicos de la Planeación, organizado el 15 de mayo de 1981 en el Distrito Federal.
35. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO: Administración Pública y Libertad.
36. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO: La Evolución del Derecho Administrativo Mexicano en el Siglo XX. "LXXV Años de Evolución Jurídica en el Mundo", UNAM, México, 1980.
37. VEDEL, Georges: Droit Administrate, Presses Universitaire de France, París.
38. VIZCAYA, JORGE: Servicio Público y Sociedad, Ed. Cultura Política, Chile, 1971.