

7
20j.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN**

**SISTEMA INTEGRAL DE ANALISIS DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL MEXICANA**

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LIC. EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A
JOSE LUIS GOMEZ MENESES



MEXICO, D. F.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**





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.

INDICE

Objetivo General	.... 4
Introducción	.... 5
Capítulo I	
La Administración Pública del Estado Federal Mexicano	
Marco Global Administrativo	.... 8
Marcos de Acción	....10
1.1 El Marco Político (Filosofía Política)	....11
1.2 El Marco Jurídico (Constitución Política de los E.U.M.)	....13
1.3 El Marco Programático (Plan Nacional de Desarrollo)	....15
1.4 El Marco Administrativo	....16
Anexo Capítulo I Gráficas	....25
Notas Capítulo I	....30
Capítulo II	
Diagnóstico de la Administración Pública (Hasta 1990)	
Funcionamiento General del Sistema	...32
2.1 Respuesta de la Administración Pública ante las necesidades del Desarrollo (Ley Orgánica de la Administración Pca. Fed.)	...44

2.2 Capacidad de la Administración Pública para conducir el Cambio (Plan Nacional de Desarrollo)	....47
2.3 Defectos de la Administración Pública en su relación con la Población	....50
Anexo Capitulo II Gráficas	....55
Notas Capitulo II	....57
Capítulo III	
Variables Administrativas de la Administración Pública	
Sistema de Evaluación	....61
3.1 Factores Normativos o Teleológicos	...62
3.2 Factores Funcionales u Operativos	...64
3.3 Factores Estructurales	...66
3.4 Variables de Naturaleza Humana	...67
Anexo Capítulo III Gráficas	....74
Notas Capítulo III	....75
Conclusiones	....77
Bibliografía	...82

OBJETIVO GENERAL

Demostrar y establecer que la noción de sistema administrativo - o sistema de la Administración Pública - es producto de una convención de análisis, y refleja por tanto la intención política de exigir a las diferentes partes y subpartes del sector público la plena congruencia y coordinación de sus acciones, a fin de garantizar su eficacia y articulación globales ante la sociedad.

INTRODUCCION

La Administración Pública Federal, tal como se la conoce hoy en día, es el resultado histórico de una evolución que se inició con modalidades propias desde 1821 y que, a lo largo de 170 años, se ha visto obligada a realizar diversos ajustes para responder a las grandes transformaciones sociales y a las nuevas y constantes demandas de la población. Durante este tiempo, México - al igual que otros pueblos de América Latina - ha buscado encauzar su desarrollo en forma independiente, y para ello adaptar a la realidad nacional no sólo el modelo de las instituciones políticas que fueron generadas por las grandes revoluciones libertarias de Europa y los Estados Unidos de América, sino también las técnicas, los avances y las innovaciones administrativas que fueron probando su conveniencia en el resto del mundo. Ha aprendido también a generar, con base en su propia historia y en el análisis y definición precisas de su problemática, las modalidades y opciones más adecuadas para su solución.

La reforma administrativa y la reforma política, constituyen dos de los principales ejemplos de lo anterior, siendo estrategias sobre las que se ha fundamentado el cambio o reforma social que se ha propuesto el Gobierno Federal. Sin embargo, a través del tiempo, tal esfuerzo de reforma no ha podido responder satisfactoriamente a criterios de evaluación como eficacia, eficien

cia, congruencia y honestidad en cuanto al propósito de cumplir los principios de la filosofía política constitucional que determina nuestro modelo de país, en tanto que república representativa, democrática y federal.

En el presente documento, se reconocen los distintos avances y esfuerzos que se han efectuado al respecto, al mismo tiempo que se hacen notar las fallas que han obstaculizado su cumplimiento; el resultado, es un sistema integral de análisis que permita estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la Administración Pública, y coordinar y evaluar su ejecución.

El contenido del presente documento ha sido dividido, para tal propósito, en tres capítulos:

El primer capítulo, contiene el Marco Global Administrativo del Gobierno Federal, poniendo de manifiesto las características principales de la Administración Pública en México a efecto de introducirnos en su vasto campo de extensión y con el propósito de proporcionarnos los elementos básicos de conocimiento en el tema, revisando los marcos de acción de la administración en sus aspectos filosófico - político, jurídico, programático y administrativo.

El segundo capítulo explica, con mayor detalle, la capacidad real con que ha venido operando la administración, para lo cual se elabora un diagnóstico crítico del estado que guarda la Administración Pública hasta 1990. Este capítulo se

complementa con el esquema general de análisis que permitirá evaluar los elementos de dicho diagnóstico.

Finalmente, el capítulo tres explica y desarrolla los elementos establecidos para nuestro sistema de análisis y la instrumentación de las acciones específicas a realizar para su ejecución, elementos que se consideran fundamentales en Administración Pública y que permiten hacer del conocimiento del lector las bases metodológicas empleadas, tanto al efectuar el diagnóstico administrativo del Marco Global como en el diseño del presente sistema integral de análisis de la Administración Pública.

La consecución de nuestro objetivo plantea la necesidad de integrar una política orgánica que se adecue a la problemática administrativa de nuestro tiempo; la descripción de la estructura y los objetivos de la Administración Pública, la instrumentación de sus mecanismos de operación y finalmente la evaluación de su funcionamiento - y por tanto de sus resultados -, son los elementos que a propia consideración habrán de demostrar el objetivo del presente trabajo, pero más importante aún, habrán de apoyar firmemente el planteamiento de que el empleo planificado, objetivo y continuo de técnicas de revisión al interior de la Administración Pública contribuirá grandemente al avance de su funcionamiento y a la consecución de mejores resultados y, en consecuencia, al progreso del país al que sirve y representa.

CAPITULO 1

LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO

MARCO GLOBAL ADMINISTRATIVO

CAPITULO I

LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO

MARCO GLOBAL ADMINISTRATIVO

Con el término Administración Pública se hace referencia a una gran diversidad de procesos y aspectos, a veces aparentemente inconexos, cuyas categorías de análisis merecen ser revisadas - al menos a grandes rasgos - con el fin de facilitar su comprensión y transformación.

Para apreciar en su justo valor los numerosos análisis y estudios teóricos que se han efectuado en torno de la Administración Pública, debe tenerse presente que ésta no puede ser concebida sólo como una entidad abstracta - ni como una estructura simple que pudiera producirse y reproducirse mecánicamente, desprovista de juicios de valor. Tampoco es válida la figura de una pretendida neutralidad burocrática o tecnocrática que pudiese desentenderse del momento histórico ni de los contenidos sociales y políticos que caracterizan el Estado al que sirve. Por el contrario, la Administración Pública, como fenómeno concreto, constituye siempre un instrumento al servicio de fines ulteriores: aquellos que una sociedad históricamente determinada considera políticamente valiosos.

Marcos de Acción

La Administración Pública constituye uno de los principales instrumentos operativos de la acción gubernamental. Por lo tanto, la capacidad administrativa del sector público no debe ser analizada en un sentido puramente técnico o aislado de su realidad sino, por el contrario, insertada siempre en los diferentes marcos o contextos que encuadran la actividad del Gobierno, en este caso el Federal, entre los que destacan los siguientes:

1. La filosofía política, que proviene del ideario de la Revolución mexicana y que fundamenta el modelo de país al que aspiramos.
2. El orden jurídico constitucional que proporciona el soporte normativo de la actividad pública.
3. Los objetivos, políticas, estrategias y perspectivas que integran el Plan - Nacional de Desarrollo como uno de los principales soportes de la actividad administrativa pública.
4. Las características e instituciones del sistema administrativo público federal mexicano, que dan origen y fundamento al modelo de administración necesario para la plena realización de los propósitos contenidos en los citados marcos político, jurídico y programático.

Conviene precisar, así sea sucintamente, el contenido básico de estos marcos o contextos:

1.1. EL MARCO POLITICO ¹

(Filosofía Política)

El Estado mexicano es la organización política que se ha dado el pueblo para construir en nuestro territorio una nación independiente y soberana, capaz de desarrollar sus potencialidades y recursos económicos y culturales para continuar edificando, en la democracia, una sociedad cada vez más libre y justa.

Los planes y programas del Gobierno de la República tienen como orientación esencial el cumplimiento de los fines del Estado mexicano. Las acciones que de ellos se derivan deben ajustarse a las normas conforme a las cuales se organizan los poderes constituidos, así como garantizar los derechos (individuales y sociales) que la colectividad ha establecido.

La filosofía política que orienta las acciones del Gobierno de la República está contenida básicamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Constitución recoge la voluntad de las fuerzas populares que, al término de la Revolución de 1910, sintetizaron en ella sus demandas, sus aspiraciones y los rasgos esenciales de nuestro proyecto de Nación.

Por su origen, contenido y sus fines, este modelo es democrático, y al establecer las bases en que se apoyan las estructuras del Gobierno, propone formas de relación de éste con la sociedad, tendientes a seguir ampliando

y enriqueciendo dicha democracia.

Por ello, en México la democracia se define - en el artículo 3º Constitucional - no sólo "como una estructura jurídica y un régimen político, sino además como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".

El Estado mexicano es un Estado de Derecho, cuya fuente de legitimidad histórica y jurídica está en el constituyente revolucionario en la Constitución de 1917, y se renueva por el acatamiento a la voluntad soberana de la mayoría.

El propio pueblo constituye la fuente de la soberanía - según consigna el texto constitucional - a través del cual se establecen todos los derechos y obligaciones y se otorgan las garantías que rigen para todos los individuos y clases sociales.

Se parte de la idea de que todos los derechos son conquista del pueblo, - tanto en el origen como en su sostenida continuidad - y la población tiene la potestad de darse la forma de gobierno que mejor le convenga, atendiendo a la voluntad de la mayoría con el correspondiente concurso de las minorías.

El Gobierno que resulta de esta filosofía es, consecuentemente, democrático, representativo y popular y tiene la responsabilidad expresa de promover

la integración nacional, así como de garantizar la independencia política y económica.

Es un equilibrio entre libertad y justicia el que define la orientación básica de nuestra filosofía, la cual, sin dogmatismo alguno, apunta hacia el constante mejoramiento de la población sin poner en peligro la dignidad del ser humano. Se trata de marchar hacia una sociedad plenamente democrática, en el pluralismo y en la justicia social, pero siempre dentro de la libertad.

1.2. EL MARCO JURIDICO ²

(La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)

El orden jurídico general se sustenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como norma suprema, redactada por una Asamblea Constituyente y que sólo puede ser reformada por un procedimiento distinto al de las legislaturas ordinarias, al que se denomina constituyente permanente, con base en el artículo 135 Constitucional. De la Constitución dimanar, en forma articulada y jerárquica, todas las demás leyes y normas jurídicas. En ella se establecen y distinguen las facultades de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los ámbitos de autoridad de los diferentes niveles de gobierno así como las garantías individuales y sociales de la población en general.

En un sentido amplio, el marco jurídico de la Administración Pública Federal está constituido por los preceptos constitucionales relativos al Poder - -

Ejecutivo Federal, ³ por lo que hace a las Facultades del Congreso de la Unión para expedir leyes generales que determinan los ámbitos sustantivos - de atribución del Ejecutivo Federal ⁴ ; por los tratados y convenios internacionales que establecen facultades o derechos y obligaciones para el Ejecutivo Federal ; por las leyes y decretos emitidos por el Congreso en su ejercicio de facultades y por los reglamentos, decretos, acuerdos, planes, programas y demás disposiciones dictadas por el Ejecutivo Federal, en uso de su facultad reglamentaria, para la fijación de los lineamientos y directrices de acción a la Administración Pública Federal; y en su caso por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia administrativa.

En resumen, la Constitución Política es la que otorga facultades a los poderes - Legislativo, Ejecutivo y Judicial - (Gráfica 1), y establece las garantías individuales y sociales de las personas que integran la sociedad en su conjunto. Con base en sus respectivas Facultades, el Poder Legislativo - distribuye competencias entre las dependencias de la Administración Pública por medio de una ley orgánica, y al Ejecutivo corresponde precisar las responsabilidades y atribuciones de los diferentes órganos de cada dependencia, en uso de su facultad reglamentaria, especialmente por medio de los reglamentos interiores de sus dependencias directas. De esta manera se crea el ciclo conceptual del funcionamiento e integración del marco jurídico de la Administración Pública en sus aspectos formales.

1.3 EL MARCO PROGRAMÁTICO. ⁵

(Plan Nacional de Desarrollo)

* Por el esquema de trabajo planteado en el presente sistema de análisis, el Plan Nacional de Desarrollo es un tema que se maneja con mayor profundidad en el capítulo II, apartado 2.2

La actual administración ha asumido el compromiso de realizar un esfuerzo sistemático de congruencia entre su filosofía política, el modelo de país al que se aspira y las acciones de gobierno; congruencia que se ha buscado obtener y garantizar a través de la institucionalización de un sistema integral de planeación, que permita garantizar la orientación del desarrollo económico y social mediante la integración de la información programática, la articulación, ordenación y fijación de prioridades en las decisiones gubernamentales, así -- como la participación y el compromiso de todos los sectores para su eficaz instrumentación.

La planeación requiere de tiempo para conseguir su consolidación como un estilo de trabajo en la vida de la Nación. Actualmente, dichos propósitos están sistematizados en el Plan Nacional de Desarrollo, el cual, aprovechando las experiencias anteriores en materia de planeación, surge como medio para -- alcanzar el modelo de país al que aspiramos, en función del conjunto de políti-- cas y planes sectoriales que se ha propuesto realizar la presente administra--

ción; sin embargo, resulta preciso poner en claro que el Plan Nacional de Desarrollo no es ningún mapa acabado de precisión que lleve mecánicamente a los objetivos, ni es un catálogo de las respuestas a todas las preguntas posibles, si bien, se basa en proyecciones realistas de las posibilidades de la Nación que nos permiten optimismo y confianza frente a tareas por hacer, que cobran así mayor sentido y proporción.

1.4. EL MARCO ADMINISTRATIVO.

El principal problema que afronta cualquier metodología de análisis de la Administración Pública estriba en no perder de vista, dentro del conjunto tan diversificado de instituciones, acciones, factores y variables que constituyen el universo administrativo, la función general de servicio que compete a la administración, por ser un instrumento para cumplir o hacer cumplir la política pública y la voluntad general del Estado, tal y como se expresa en las decisiones de las autoridades competentes. Sin duda es esta condición instrumental la que mejor caracteriza tanto al fenómeno administrativo en su unidad, como a cada uno de los elementos que lo integran.

Es fácil comprender, consecuentemente, la necesidad de que los problemas administrativos se estudien con una visión de conjunto, interdisciplinaria y multifuncional, en el entendido de que toda convención de análisis es sólo eso - una convención -, y de que la riqueza de la vida administrativa, con el alto grado de diversidad e interdependencia que la caracterizan, será siempre

más compleja que cualquier esquema metodológico que se utilice para su estudio y comprensión.

En este sentido, para efectos de nuestro análisis distinguiremos convencionalmente tres posibles áreas de estudio de las diferentes dependencias centralizadas y entidades paraestatales que integran la Administración Pública Federal y que son las encargadas de desarrollar una amplia gama de funciones para el cumplimiento de los objetivos y programas de Gobierno. Unas se refieren a la regulación, promoción, y prestación de servicios o a la producción de bienes, en tanto que otras se orientan al cumplimiento de funciones de regulación, apoyo y mantenimiento de la propia Administración (Gráfica 2). esto es:

- a) El área de regulación y control, constituida por los órganos y mecanismos encargados de orientar y conducir el desarrollo de las funciones de planeación, programación, presupuestación, información, estadística, control y evaluación de las actividades del aparato gubernamental, así como las de adaptación y mejoramiento administrativos, en función de los requerimientos de las demás funciones.

Esta área tiene a su cargo garantizar la congruencia y viabilidad con que operan las instituciones gubernamentales en su conjunto, y sienta las bases para elevar los niveles de eficacia y eficiencia global de las mismas.

b) El área sustantiva o de operación, que es la encargada de desarrollar - las funciones sustantivas o actividades - fin del gobierno, es decir, - - aquellas que permiten cumplir las atribuciones directamente relacionadas con la producción de ciertos bienes, la presentación de servicios y la regulación, promoción y control de ciertas actividades socioeconómicas. Las áreas sustantivas corresponden a las grandes áreas de competencia de la actividad gubernamental, como por ejemplo: Gobernación, Recursos Hidráulicos, Educación, Comercio, Trabajo, Salubridad y Defensa, entre otras. Por su desempeño, se miden los niveles de eficacia en el cumplimiento de los objetivos y funciones encomendados a la Administración Publica.

c) Compete al área auxiliar o de apoyo administrativo proporcionar con eficiencia los recursos humanos, financieros y materiales, así como proveer y realizar los servicios necesarios para hacer factible el funcionamiento de las áreas sustantivas y de regulación del Gobierno Federal.

La contribución de cada una de estas áreas al desempeño eficaz y eficiente del conjunto depende del grado de congruencia que entre ellas - exista, tanto dentro de cada institución, como dentro del conjunto de la Administración Pública.

Si bien en estricto rigor la administración y el desarrollo del personal -

público se encuentran dentro del área de apoyo o auxiliar, es conveniente se pararlos para resaltar su importancia, ya que el elemento humano es lo más - valioso con que cuenta la Administración Pública. La experiencia ha demostr do que la eficacia en el despacho de los asuntos públicos depende primordialmente de la idoneidad del personal al servicio del Estado ⁶, y que ninguna - reforma a la Administración Pública podrá realizarse plenamente si no se toma en cuenta la preparación y capacitación de las personas que en ella trabajan.

Las áreas de estudio propuestas, e integrantes de la Administración Pública en el presente sistema de análisis, pueden ser insertas asimismo, en tres niveles de funcionamiento:

- a) El primero corresponde a la estructura global del sistema, y como tal se le denomina convencionalmente nivel macroadministrativo.
- b) En un segundo nivel se encuentra el ámbito sectorial de la Administración, es decir, el área que comprende el funcionamiento armónico de una dependencia coordinadora de sector y del conjunto de entidades paraestatales sujetas a su regulación sectorial, en virtud de la relación que estas tienen con la actividad de dicha dependencia. Este es el ámbito que convencionalmente se denomina nivel mesoadministrativo.
- c) Un tercer nivel es el institucional, que corresponde al ámbito de cada de

pendencia o entidad paraestatal, concebida como un universo completo - de análisis en sí misma; a este nivel se le denomina microadministrativo ⁷.

A los aspectos intersectoriales, o sea aquellos que abarcan o comprenden la interacción o colaboración entre dos o más sectores administrativos, se les ubica, para efectos de análisis, dentro del nivel global o macroadministrativo.

Cuando las áreas funcionales se combinan con los niveles de análisis en esta concepción integrada de la Administración Pública, se obtiene un esquema de dos dimensiones mediante el cual es posible estudiar y analizar a la misma administración, bien sea en su conjunto o en cada uno de sus elementos (Gráfica 3).

Cada uno de los campos o subsistemas que componen este esquema - las instituciones, los sectores y los sistemas de regulación y de apoyo global - deben a su vez entenderse en su interrelación con el resto de las entidades gubernamentales y como formando parte del sistema mayor que es la Administración Pública.

Ahora bien, ligada a la noción de Gobierno, la Administración Pública - constituye conceptualmente una unidad; sin embargo, en la práctica se traduce en un cúmulo de dependencias e instituciones agregadas que funcionan con

base en distintos ordenamientos jurídicos, que actúan con diferentes ritmos y capacidades -tanto de tipo legal, como de los recursos con que cuentan- y - que inciden en diversos aspectos de la economía y de la sociedad, para atender las demandas -también muy diversificadas y aún contradictorias- de la ciudadanía.

Para indicar la unidad conceptual del conjunto, se dice que la Administración Pública constituye un sistema, es decir, que funciona como una estructura compleja, integrada por diferentes partes, así como por las interrelaciones que se producen entre ellas; la Administración Pública forma parte a su vez de un sistema más amplio: el político-gubernamental, y tiene a su cargo básicamente ejecutar las acciones que le encomienda dicho sistema, el cual a su vez se encuentra inmerso dentro del contexto global que constituye la sociedad en su conjunto (Gráfica 4).

Al considerar conceptualmente a la Administración Pública como un subsistema instrumental del sistema político-gubernamental, se la concibe compuesta por un conjunto de elementos o procesos interactuantes a través de los cuales se cumplen las decisiones que establece formalmente la instancia político-gubernamental, y que normalmente se traducen en un conjunto de facultades y objetivos que permiten a los órganos y funcionarios de la Administración Pública aplicar, a nombre y en favor de la colectividad y dentro de los límites que marcan las leyes en cada caso, una combinación de medios (recur-

tos humanos, materiales y financieros) que le permitan cumplir o realizar - ciertas funciones con apoyo en determinadas estructuras y procedimientos así como de ciertas aptitudes y actitudes del personal, con los cuales se obtienen unos resultados que son evaluados o calificados por los integrantes del contexto social, directamente o a través de diversas instancias de tipo político-gubernamental; los cuales para emitir periódicamente su calificación o evaluación de resultados se basan sobre todo en el análisis de la medida en que la Administración Pública persigue y cumple los valores de la filosofía política y los del orden jurídico del Estado, así como las metas y estrategias de la planeación - gubernamental (Gráfica 5).

La más perfecta y depurada administración resultaría estorbosa y hasta contraproducente si no encuadrara sus acciones dentro de los marcos que le sirven de referencia. Por ello, las estructuras y funciones de la administración, así como las aptitudes y actitudes de los administradores, deben entenderse subordinadas a los marcos político, jurídico y programático que se han descrito anteriormente.

Para realizar esta retroalimentación (medición o evaluación de resultados) se suelen utilizar criterios tales como:

- a) La eficiencia que se obtiene en la utilización de los recursos con que se cuenta para llevar a cabo los objetivos propuestos.
- b) La eficacia o grado de cumplimiento de dichos objetivos.

- c) La legalidad o apego a las normas jurídicas y
- d) La congruencia o grado de articulación y complementariedad de las distintas acciones o programas gubernamentales entre sí.

La evaluación o retroalimentación del sistema que realiza el contexto político y socioeconómico conduce a una ratificación (expresa o implícita), o bien a una modificación de las facultades así como de los recursos que se asignan a la Administración Pública para la continuación de su funcionamiento.

Con esta ratificación o modificación de facultades y apoyos se reinicia -- formalmente el ciclo de acción o funcionamiento del sistema administrativo en su conjunto.

En este funcionamiento la consideración de los factores de orden valorativo y programático es esencial, ya que la Administración Pública no puede ser modelada en abstracto, ni aislarse de su función básica de instrumento al servicio del modelo de país al que se aspira. La Administración Pública no tendría mayor sentido --ni tampoco lo tendría la resolución meramente formal y eficientista de sus principales problemas, vicios y defectos-- si ésta no se entiende orientada al cumplimiento de los fines más elevados de la Nación. Por ello, sus procesos de análisis y modificación administrativa no deberán convertirse en ejercicios tecnocráticos o neutros de antiburocracia, ni deberán orientarse al establecimiento de un modelo de administración con pretensiones de -

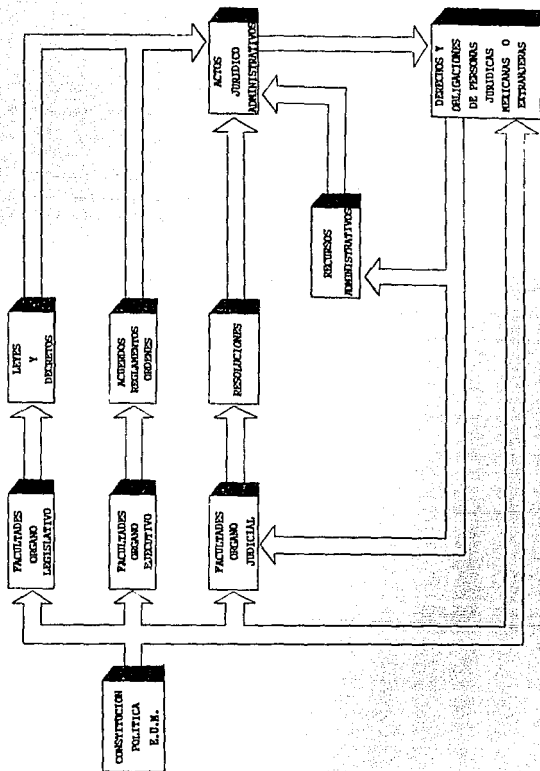
validez para todo tiempo y lugar.

La fijación de objetivos y prioridades en un proceso de reforma administrativa deberá tener como propósito básico orientar la acción del Gobierno en función del modelo del país que establece la Constitución; tendrá que procurarse el adoptar perspectivas de largo plazo para orientar la actividad cotidiana del gobierno, superando así la paradoja que supone actuar en dos velocidades paralelas: una, para atender necesidades o carencias urgentes; y otra, - para resolver -conforme a programas de acción de mediano y largo plazos- los problemas estructurales acumulados durante años, pues resulta evidente que aún para superar los problemas circunstanciales, se requiere también una "visión histórica y objetiva de la estructura política, económica, social, cultural y administrativa que se desea para el futuro"⁸.

Por lo tanto, el logro de los fines señalados exige, como requisito indispensable, aumentar la capacidad administrativa para dirigir y controlar la ejecución de los planes y programas gubernamentales.

GRAFICA 1 *

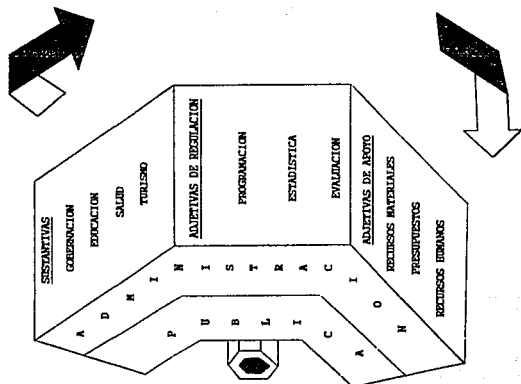
MARCO JURIDICO QUE IMPONE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS



GRAFICA 2

AREAS FUNCIONALES DE LA ADMINISTRACION

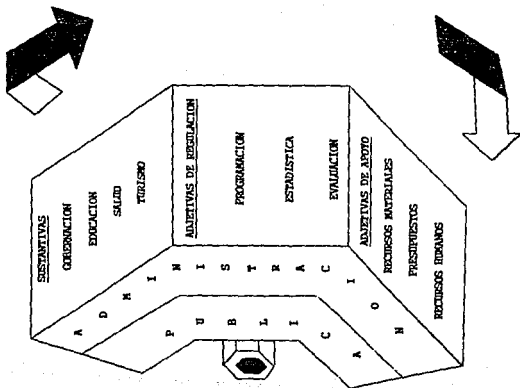
PUBLICA



GRAFICA 7

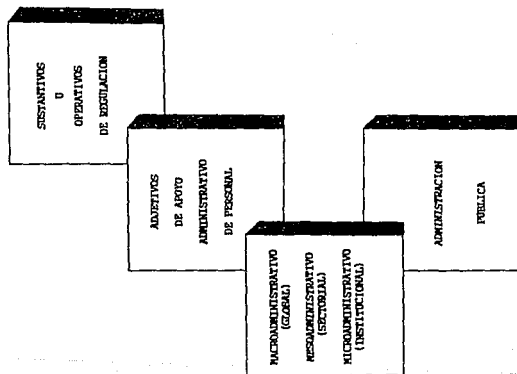
AREAS FUNCIONALES DE LA ADMINISTRACION

PUBLICA



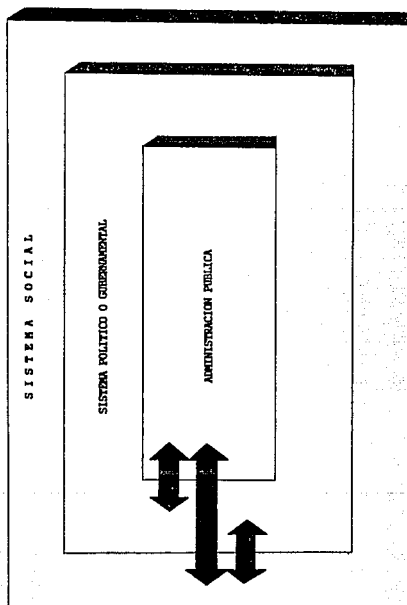
GRAFICA 3

AREAS O SUBSISTEMAS FUNCIONALES Y
NIVELES DE ANALISIS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA



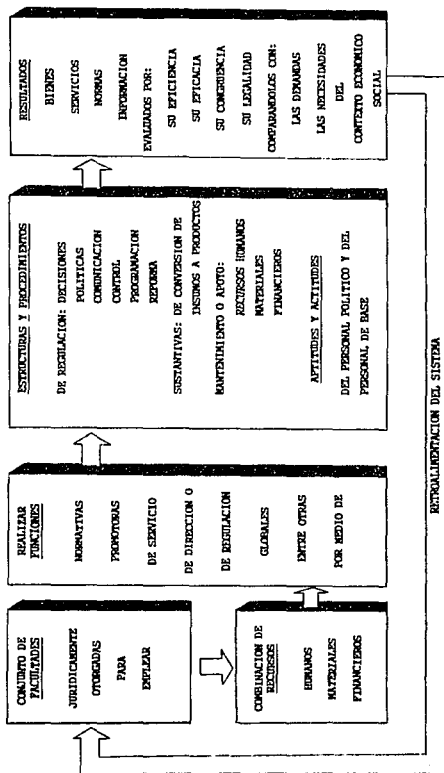
GRAFICA 4 *

LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL SISTEMA POLITICO
SUBSISTEMAS DEL SISTEMA SOCIAL



GRAFICA 5 *

ESQUEMA SINTEGICO DEL SISTEMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA



NOTAS DEL CAPITULO I:

- 1 Vid. Plan Global de Desarrollo . Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1980. pp. 21 a 32.
- 2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, explicación administrativa.
- 3 Artículos 80 a 93 Constitucionales.
- 4 Artículo 73 Constitucional.
- 5 Vid. Plan Global de Desarrollo. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1980. pp. 39-54, 77-80 y 219-222.
- 6 Manual de Organización Pública. Naciones Unidas. Nueva York, 1981, p. 41.
- 7 Informe sobre la Reforma Administrativa Pública Mexicana, Presidencia de la República, Comisión de Administración Pública, México, 1987.
- 8 Exposición de motivos de la Iniciativa de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Presidencia de la República, México, 1979.

* Gráficas basadas en el Anexo Metodológico para la Revisión de la Administración Pública. "La Administración Pública del Estado Federal Mexicano". Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. México, 1982.

CAPITULO II

DIAGNOSTICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA HASTA 1990

FUNCIONAMIENTO GENERAL DEL SISTEMA

CAPITULO II

DIAGNOSTICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA HASTA 1990.

FUNCIONAMIENTO GENERAL DEL SISTEMA

El modo como opera la Administración Pública constituye un elemento importante para el logro del modelo de país al que aspiramos. Tanto la primera como el segundo se encuentran ya, en buena medida, establecidos y estructurados, y por ello resultaría absurdo intentar innovaciones puramente teóricas o imitar extralógicamente paradigmas ajenos a la realidad mexicana. El modelo de Administración Pública que aquí se plantea es el resultado y se fundamenta en las experiencias y el diagnóstico actual de la propia Administración Pública mexicana.

La definición de sus características deseables se ha deducido de diversos documentos de trabajo y pronunciamientos tanto de carácter político, como de índole jurídica y proplamente administrativa del actual gobierno; entre las cuales destacan:

- a) Funcionar como instrumento idóneo para ejecutar fiel y suficientemente

las decisiones políticas que, congruentes con nuestro proyecto histórico nacional se orientan a su desarrollo integral. ¹

- b) Adoptar una estructura de organización más racional, a fin de estar en aptitud de organizar de mejor manera el esfuerzo común. ²
- c) Elevar progresivamente sus niveles de eficiencia, eficacia, congruencia y honestidad. ³
- d) Generar adicionalmente una capacidad de autoadaptación y autodirección para mantenerse en aptitud de conducir a otros sectores al campo social por la vía institucional. ⁴
- e) Descentralizar y desconcentrar la Administración Pública Federal para - acercar las decisiones a los lugares donde se producen los problemas; y se abran plenamente los canales de la participación ciudadana en todos -- los niveles de la Administración Pública. ⁵
- f) Funcionar ordenada y coordinadamente en todos sus niveles, conforme a planes y programas, para lo cual tanto el conjunto de la Administración Pública como cada unidad administrativa debe incrementar su capacidad de formularlos, ejecutarlos y sistemáticamente evaluar su desempeño. ⁶
- g) Garantizar, a través de un adecuado sistema de administración y desa--

rollo, el mejoramiento integral del personal a su servicio.

- h) Promover el fortalecimiento equilibrado de todas las instancias y funciones de gobierno, en sus relaciones de coordinación, para beneficio de las instituciones democráticas republicanas y de la población a la que sirven.⁸

Ello significa que la administración de los diferentes poderes federales, así como la de las entidades federativas y las autoridades locales se modernice y fortalezca, como garantía del efectivo cumplimiento de los principios fundamentales del equilibrio entre los poderes, del pacto federal y del municipio libre.

- i) Intensificar y perfeccionar la administración de justicia conmutativa, de la distributiva y de la social.⁹
- j) Mantener una constante, oportuna, informada, atenta y recíproca comunicación social entre la población servida y la administración pública a su servicio¹⁰, y
- k) Adoptar una cultura administrativa fundamentada en los términos de un nuevo concepto de la administración y de sus relaciones con el contorno, sobre la base de la dignidad individual, el respeto, la confianza, la participación, el trabajo en equipo, el servicio y el desarrollo de la persona

humana, sujeto y fin del esfuerzo administrativo del Estado.¹¹

Puesto que la Administración Pública constituye en todo momento un medio instrumental o una variable independiente, las características principales que se han enunciado del modelo de Administración Pública necesario para el logro del modelo de país al que aspiramos deben ser congruentes con los objetivos y propósitos de la Filosofía Política, el Derecho Administrativo y los Planes Nacionales de Desarrollo que le sirven de base, o sea: consecuentes con sus respectivos marcos político, jurídico y programático.

Además, y a fin de que dichas características no se confundan y los esfuerzos para garantizarlas no se dispersen y puedan ser evaluados a la luz de criterios tales como los de eficiencia, eficacia, legalidad y congruencia, honestidad y grado de participación, se hace indispensable partir de un diagnóstico de la situación prevaleciente en la Administración Pública mexicana, que sirva al mismo tiempo, como base de nuestro posterior sistema de análisis.

El presente diagnóstico de los distintos aspectos de la Administración Pública (hasta 1990) se apoya en los análisis realizados por la Comisión de Administración Pública (1965-1976)¹² y por la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia (1976-1982).¹³ Consigna igualmente los avances reportados y los obstáculos encontrados por la Administración 1982-1988, así como por la Administración 1988-1994 en sus tres primeros

años de gestión.

Los trabajos realizados en los dos sexenios anteriores contribuyen en gran medida a la elaboración y sistematización del diagnóstico que aquí se plantea, y en el cual se intenta recoger las preocupaciones más comunes expresadas por la opinión pública y los estudiosos mexicanos en torno al funcionamiento de la administración gubernamental, por lo que se refiere básicamente a:

- a) Lo lento y engorroso que resultan los procedimientos y trámites en uso;
- b) La duplicación de funciones que se produce cuando intervienen varias dependencias en asuntos de los cuales una sola debería ser responsable;
- c) La excesiva concentración de las decisiones en la capital de la República, que obliga con frecuencia a desplazarse, costosa e innecesariamente, a quienes viven en la provincia;
- d) El frecuente incumplimiento de las normas jurídicas debido, entre otras causas, a su anacronismo u obsolescencia;
- e) Las frecuentes desviaciones de los responsables administrativos respecto de los propósitos previstos en los programas;
- f) La necesidad de institucionalizar, planear y armonizar los mecanismos de

programación, y

- g) La inercia que, en ocasiones, hace que la Administración Pública parezca un instrumento orientado más que al cumplimiento de los fines generales de la sociedad, al de su propia supervivencia, razón por la cual la colectividad no siempre siente seguridad y confianza en el aparato administrativo gubernamental, así como en quienes en su nombre actúan.

Para entender y resolver adecuada y objetivamente las manifestaciones de insuficiencia e ineficiencia del aparato administrativo anteriormente señaladas, se requiere penetrar sistemática y ordenadamente en el conocimiento de sus causas a fin de poder estimar qué acciones deben ser iniciadas prioritariamente dentro de un esfuerzo de reforma administrativa que pretenda resolver a fondo este tipo de problemas, solo así se podrá identificar también los vicios internos, los obstáculos y las restricciones estructurales que comúnmente limitan cualquier esfuerzo de reforma, a fin de diseñar una estrategia global que permita encararlos adecuadamente. Debe preverse además que, a medida que avanza dicho proceso, suelen aparecer nuevos obstáculos que no se manifiestan al principio del proceso de reforma administrativa.

El enfoque de sistemas se considera actualmente como uno de los métodos de análisis más adecuados para comprender los procesos dinámicos de los sistemas administrativos¹⁴, ya que permite ubicarlos dentro de una realidad

en constante transformación y, por ende, propone medios para resolver con éxito los problemas que obstaculizan su capacidad para cumplir los objetivos propuestos.

Desde este punto de vista, la Administración Pública constituye un sistema abierto y complejo que debe afrontar los problemas generados por su ambiente o entorno, representado por el sistema sociopolítico, económico y cultural. Asimismo el sistema administrativo requiere información o retroalimentación oportuna y eficiente sobre sus propias realizaciones, y sobre los efectos que éstas causan en el sistema global, a fin de estar en aptitud de autorregularse y así conseguir los recursos y el apoyo que requiere para continuar operando en condiciones adecuadas.

Además, ante los continuos cambios del medio, sujeto a constante movimiento y transformación, es necesario que la Administración cuente con capacidad permanente e institucional para poder transformar y adaptar, con prontitud y oportunidad, su propia estructura y procesos internos a los requerimientos de dichos cambios.

En términos de operación, se puede considerar que el sistema administrativo se compone de un " procesador " de ciertos recursos y demandas (insumos), a los cuales transforma en resultados finales (productos) que están destinados a satisfacer demandas de su ambiente o entorno (Gráfica 6). Este

medio, por una parte, estimula o inhibe a quienes están en posibilidad de proporcionar los insumos que requiere el sistema administrativo, y por la otra, es el destinatario principal de los productos finales que se obtienen a partir del funcionamiento de dicho sistema.

Dentro de éste, los insumos serán todos aquellos elementos que requiere el procesador para su adecuado funcionamiento y que pueden ser entendidos como recursos existentes en el medio ambiental (por ejemplo, normas legales; directrices políticas; recursos humanos, materiales y financieros, entre otros) así como las demandas planteadas por el sistema político y social en su conjunto, o cualquiera de sus partes, el grado de apoyo, oposición o indiferencia que concede a las acciones a cargo del procesador administrativo. Es conveniente mencionar que no sólo los insumos externos o provenientes del medio ambiente influyen en el funcionamiento y en los actos de la administración pública, sino que también adquieren una gran importancia los llamados "insumos internos" o "endoinsumos". Entre éstos, cabría destacar los llamados factores o variables administrativas, que pueden ser tanto de orden normativo y funcional como estructural y humano, y que se tratarán de forma amplia en el capítulo siguiente.

A su vez, los productos pueden ser de índole diversa (por ejemplo, normas, regulación, información, promoción, bienes y servicios) y generan ciertos efectos sobre el ambiente, los cuales pueden ser considerados por éste

último como adecuados o inadecuados, aceptables o perjudiciales, legítimos o ilegítimos, en la medida en que se acerquen o se desvíen del cumplimiento de los objetivos encomendados al sistema.

La evaluación final o retroalimentación del sistema permite medir o calificar sus resultados en términos de eficiencia, eficacia, legalidad o institucionalidad, congruencia y participación¹⁵ (Gráfica 7).

Al entender así a la Administración Pública, se le entiende como un sistema abierto y complejo que permite a la misma administración aplicar dentro de los límites legales una combinación de medios y recursos humanos, materiales y financieros aptos para realizar los objetivos atribuidos jurídicamente mediante la asignación de funciones, las cuales se han diversificado a causa del cambio y aumento de la complejidad de la vida social. En la actualidad, se demanda a la Administración Pública el cumplimiento de diversas funciones: normativas, de dirección o reguladoras, promotoras, de servicio y de producción para el desarrollo integral de la nación, cuyo cumplimiento o satisfacción es exigido y evaluado consecuentemente por la población.

A fin de sistematizar efectivamente en el presente diagnóstico los problemas de la Administración Pública Federal y sus posibles causas, se tomará como esquema de análisis el conjunto de factores o variables¹⁶ que caracte-

rizan su funcionamiento :

El primero de dichos factores es el relativo al grado de cumplimiento, - por parte del aparato administrativo, de los objetivos que el Estado asigna al gobierno. Tal evaluación estará basada, en primer lugar, en la revisión de la capacidad actual de la Administración Pública para responder a las demandas y necesidades del desarrollo integral que se ha planteado la Nación, como objetivo políticamente deseable; en segundo, por la apreciación de sus posibilidades reales para conducir el propio proceso del cambio social a que está comprometida, y en tercero, por los niveles de eficiencia, eficacia, congruencia y - honestidad con que opera la Administración Pública a los ojos de la población nacional, particularmente de aquella que acude directamente a las oficinas o ventanillas gubernamentales para desahogar un trámite, ejercer un derecho o cumplir con una obligación¹⁷.

A continuación deberán revisarse los factores de tipo funcional¹⁸ que - caracterizan la operación de los sistemas de regulación y apoyo administrativo globales que son comunes a todas las instituciones que integran la Administración Pública, tales como los relativos a la programación, el presupuesto, el control, la evaluación, la información y la estadística, así como el manejo de - los recursos materiales, entre otros.

Posteriormente se evaluarán los factores de orden orgánico - estructural¹⁹

que sirven de marco a los sistemas operacionales, y que permiten conocer su grado de coordinación y articulación, tanto en el nivel macro, como en el meso y microadministrativo, lo cual depende en buena medida de los tramos de control y los mecanismos de comunicación que se han establecido, así como de las modalidades de desconcentración, y descentralización administrativa que se han adoptado, tanto en el ámbito institucional como en el geográfico.

Finalmente, se analizará el comportamiento del factor humano ²⁰, en lo referente tanto a los problemas específicos que se generan en torno a la administración y desarrollo del personal al servicio del Estado, como a la calidad de la participación de la ciudadanía por lo que toca a la conformación de las decisiones de la Administración Pública, así como a su efectiva ejecución y control.

El análisis habrá de referirse básicamente al comportamiento de las variables que son de exclusiva responsabilidad del Poder Ejecutivo Federal - variables internas-, pero resulta indispensable revisar también el comportamiento de algunas variables cuya modificación depende de los órganos Legislativo y judicial de la Federación, así como de los demás niveles de gobierno (estatal y municipal) que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En estos casos sólo se hará un señalamiento del tipo de acciones que, a juicio del Ejecutivo Federal, sería conveniente realizar por parte de dichos poderes o niveles de gobierno.

Finalmente, se elaborará un primer acercamiento en torno al funcionamiento de los sistemas de comunicación social del propio aparato gubernamental, así como de la cultura administrativa prevaleciente, mismos que condicionan las actividades tanto de los propios trabajadores y funcionarios que laboran en las oficinas, como de la población que con ellas se relaciona en forma regular y cotidiana.

2.1. RESPUESTA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ANTE LAS NECESIDADES DEL DESARROLLO

(Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Durante los últimos setenta años, y con base en las atribuciones que le confiere la Constitución, el Poder Ejecutivo Federal ha dirigido sus esfuerzos a atender las demandas de la población y a propiciar el crecimiento económico con justicia social del país. En este proceso ha generado una vasta y compleja estructura administrativa que actualmente cuenta con casi 1000 dependencias y entidades, las cuales inciden en más de 20 sectores administrativos y en, por lo menos, setenta grandes funciones o subsectores.²¹

Cada uno de estos organismos surgió para responder a las necesidades del desarrollo económico y social que, en términos generales, han cumplido con su cometido de una manera aceptable aunque irregular, como lo atestigua el desarrollo alcanzado por el país en los últimos 50 años.

Puede decirse por tanto que el Poder Ejecutivo Federal cuenta actualmente con un número apreciable de facultades o atribuciones, casi como de un elevado número de instituciones y recursos que le permiten encarar los problemas y demandas que le plantea el desarrollo del país.

No obstante, debe reconocerse que esta amplitud y crecimiento de la infraestructura administrativa del Gobierno Federal, no ha sido producto de un desarrollo no programado, por lo cual en buen número de ocasiones se presenta como una suma desarticulada y aun anárquica de decisiones específicas, muchas de las cuales - al paso del tiempo - se han llegado a convertir más en un obstáculo que en un medio adecuado para la plena y eficaz realización de los planes y propósitos gubernamentales.

En ocasiones, al intentar resolver algunos de los problemas más persistentes o solucionar algunos de nuevo surgimiento, se ha recurrido al establecimiento de nuevos organismos y funciones sin que se hayan revisado los creados con anterioridad. Esto ha ocurrido especialmente cuando dichas soluciones reclaman cierta urgencia o una eficiencia que no suele ser característica de ciertos organismos tradicionales.

El propio Presidente de la República ha señalado que: " En muchas ocasiones, la necesaria velocidad y oportunidad en la toma de decisiones políticas es la que ha obligado a dejar algunas estructuras de administración y

financiamiento"²², y han dado lugar a la creación de nuevas estructuras o - agencias ejecutivas no siempre debidamente articuladas con el resto de la administración pública.

Así, no obstante que el sistema administrativo mexicano ha venido adquiriendo - sobre todo en los últimos lustros - madurez y capacidad de evolución, con frecuencia, al momento de establecerse o expandirse las actividades y recursos asignados a los diversos organismos, sólo se han tenido en cuenta los problemas económicos y sociales relacionados específicamente con la unidad administrativa en cuestión, sin que haya podido concebir su crecimiento en relación con la totalidad del sector público federal. De esta manera, el desarrollo de la Administración Pública ha sido - como se ha dicho - más bien resultado de su proceso de agregación que de una programación sistemática y global.

En virtud de este crecimiento disperso y en algunas ocasiones hipertrófico, se ha vuelto necesaria la simplificación o desburocratización de la actual infraestructura administrativa Federal, al tiempo que se requiere un esfuerzo sustancial de coordinación y consolidación de conjunto del aparato administrativo. Este es el propósito básico que se persigue con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal desde su aprobación por el Congreso de la Unión en 1976, a propuesta del Ejecutivo Federal,²³ y que en la actualidad - es la base fundamental de la Administración Pública en México.

2.2 CAPACIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARA CONDUCIR EL CAMBIO

(Plan Nacional de Desarrollo)

Como ha podido apreciarse, la Administración Pública requiere todavía - afinar los mecanismos que le permitan planear y evaluar sus acciones de mane_ ra más sistemática, eficaz y congruente, así como comunicar lo más clara y - ampliamente posible el resultado de estas acciones, tanto a los distintos nive_ les de la misma Administración, como a la población en su conjunto. De hecho la falta de medios de información y comunicación adecuados, además de una - insuficiente capacidad ejecutiva, ha sido causa - en buena medida - de que no siempre se hayan podido instrumentar y ejecutar adecuadamente los planes y programas anteriormente elaborados, cuyo propósito había sido coordinar - con mayor eficacia la acción gubernamental en su conjunto.

La idea de planificar el esfuerzo y el desarrollo del país no es una nove_ dad en la Administración Pública mexicana. Existen un buen número de ante_ cedentes y de intentos de planeación, tanto global como parcial, de la activi_ dad de la Administración Pública y de la Nación como un todo. Sin embargo, la eficacia de los mecanismos de planeación y programación se ha visto hasta ahora limitada debido - entre otras causas - a que generalmente se carecía de mecanismos operativos de programación y de concertación de acciones ubica_

dos adecuadamente en los niveles global, sectorial e institucional; así como a que, en ocasiones, se plantearon objetivos que resultaron demasiado abstractos y agregados, ya que era difícil contar con una información estadística y operativa suficiente y oportuna para elaborarlos; y a una falta de apoyo político sostenido como se requiere para el cumplimiento adecuado de este tipo de tareas. Hasta 1976 no se había tomado la decisión de efectuar cambios estructurales de la magnitud y profundidad que requiere la Administración Pública para que la planeación resulte realmente operativa.

De acuerdo con la definición que se adoptó oficialmente al inicio de los trabajos de la Comisión de Administración Pública (1965), la reforma administrativa perseguía concretamente "elevar la capacidad administrativa de los organismos públicos para que el gobierno pueda realizar, de la manera más eficiente posible, la tarea que le corresponde en la elaboración, la aplicación y el control del Plan Nacional de Desarrollo."²⁴

No obstante, al analizarse la posibilidad de que la instrumentación de dicho Plan pudiera no llevarse a cabo, se sugería desde entonces la conveniencia de iniciar de inmediato algunos de los programas de reforma administrativa aún sin la existencia de un plan formal de desarrollo de nivel nacional, ya que esta misma carencia se podía considerar como indicador de la necesidad de que la administración se reformase para incorporarle dicha capacidad de formular planes y de ejecutarlos adecuadamente. Pero, desde enton

ces, existía un claro consenso en torno a la idea de que, una vez elaborado el Plan, éste debería orientar y regir la acción de la reforma administrativa.

El Programa Nacional de Desarrollo 1965-1970 no llegó finalmente a adaptarse de manera formal, por lo cual se decidió que el esfuerzo de reforma administrativa debería orientarse entonces a preparar al Gobierno para la elaboración y ejecución de los futuros planes de desarrollo, con la idea de dotarlo de la capacidad administrativa que le permitiera dirigir adecuadamente el proceso de cambio social.

Por ello fue que al inicio del sexenio 1971-1976, si bien no se adaptaron reformas a la estructura orgánica de la Administración Pública Federal, si se inició la articulación de un sistema de programación.

Posteriormente, las reformas realizadas al principio del sexenio 1976-1982 tuvieron como finalidad consolidar y articular el sistema de Planeación y Programación de la Administración Pública tanto a nivel global, como sectorial, regional e institucional, lo que ha permitido ya la formulación de diversos planes y programas sectoriales y regionales, así como los planes regionales de desarrollo estatal elaborados por los diversos gobiernos de las entidades Federativas de la República. Con base en estos esfuerzos, el 17 de abril de 1980 se publicó el Decreto que promulga el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, elaborado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, en el cual

se establecen los objetivos nacionales de desarrollo económico y social, el marco global dentro del cual habrá de procurarse el logro de dichos objetivos, y las estrategias, políticas, metas, recursos y acciones mediante las cuales se pretende su cumplimiento tanto en el ámbito nacional, como en el sectorial y el regional.²⁵

De conformidad con dicho Plan Global, los dos últimos sexenios han apoyado su administración en el actual Plan Nacional de Desarrollo, el cual sustituyó al anterior Plan Global de una manera más completa y con lineamientos más concretos enfocados a la regulación y coordinación de las acciones de desarrollo económico y social del Gobierno Federal y las correspondientes a los gobiernos de los estados, al mismo tiempo que concierta e induce las que se refieren al ámbito de los sectores social y privado. En la actualidad, el Plan Nacional de Desarrollo que esté en vigencia, siempre apegado al marco jurídico que representa nuestra Constitución, será el punto vital que justifique la presencia del gobierno al frente de nuestra sociedad.

2.3. DEFECTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN SU RELACION CON LA POBLACION

Las principales quejas o reclamos, así como buena parte de las sugerencias de la opinión pública se producen sin duda en torno de los defectos más ostensibles de la administración al momento en que ésta entra en contacto -

directo con la población. Entre estos defectos o prácticas viciadas destacan:

- a) La ineficiencia, la lentitud, la pasividad y el excesivo formalismo de ciertos trámites.
- b) La insuficiencia e ineficiencia de algunos estratos e instituciones administrativas.
- c) La incongruencia de algunas acciones de la Administración Pública, resultado no sólo de la superposición de diferentes políticas o acciones de las diferentes instituciones existentes, sino también de la contraposición de normas y lineamientos gubernamentales que de aquella complejidad resultan y
- d) La indolencia, incapacidad, arbitrariedad o franca corrupción que aún - existe en algunas instancias de la Administración Pública Federal.

Se reconoce que la atención brindada al público al nivel de la ventanilla, - barandilla o escritorio continúa caracterizándose, en términos generales, por un exceso de papeleo, por la existencia de colas interminables, la infinidad de trámites engorrosos, la falta de orientación e información adecuadas, e inclusive los malos tratos, la irresponsabilidad y los errores que a ese nivel se presentan, y que han dado origen a la innecesaria presencia de intermediarios o gestores officiosos ("coyotes") que medran merced a estos problemas y viven de

exigir un beneficio adicional por "acelerar los trámites".

Todo ello ha conducido a calificar con una connotación peyorativa al término "burocracia" que se emplea a veces como sinónimo - y en otras como complemento - de conceptos tales como ineficiencia, retardo y aun deshonestidad.

A partir de 1977, la conciencia de esta situación condujo a la Administración Pública a preparar un programa específico para simplificar los trámites y mejorar los servicios al público como resultado de una serie de consultas en todo el país con diversos grupos organizados de la población, a fin de solicitarles información acerca de sus principales problemas con la Administración Pública, se obtuvo un crecido número de quejas y sugerencias que fueron analizadas y tomadas en cuenta por las autoridades competentes.

En 1980 se pueden apreciar algunas acciones concretas realizadas por las instituciones gubernamentales al respecto y que se han traducido ya en la simplificación de diversos procedimientos administrativos, entre los que destacan los trámites relacionados con el registro civil, el registro público de la propiedad, las oficinas de expedición de pasaportes; la importación y exportación de productos; el pago de impuestos Federales; la tramitación de asuntos escolares la tramitación de licencias de construcción; los accidentes en carreteras federales, así como en la esfera de acción del Ministerio Público. También se cuen

ta ya, en todas las dependencias, con módulos o casetas de Información, - -
orientación y quejas.

Cabe destacar la importancia que, para este proceso de simplificación de trámites y mejor atención al público, tiene el contar con información clara y -
precisa sobre los trámites y servicios que la Administración Pública Federal -
brinda a la población. Se procedió por ello a compendiar, en un sólo document
to de fácil consulta los servicios y trámites más importantes que las diferentes
instituciones gubernamentales prestan directamente a la población, que se co-
noce como la Guía Básica de Servicios al Público y Trámites ante la Adminis--
tración Pública Federal, y que representa el primer esfuerzo de este tipo real
lizado hasta ahora por el Gobierno en su conjunto.

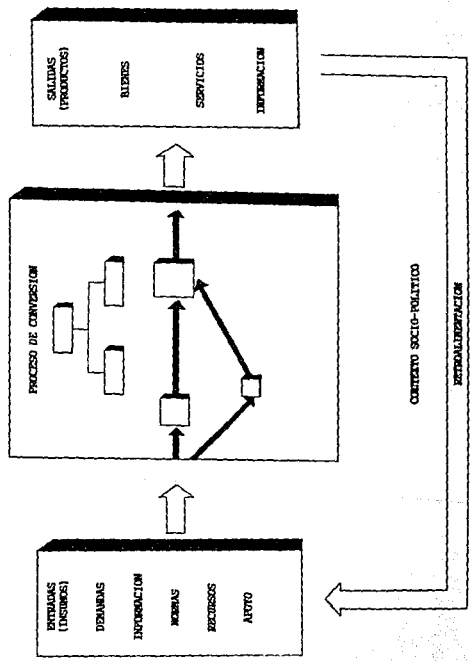
Por su parte, cada una de las dependencias y entidades del Ejecutivo -
Federal han procedido también a publicar progresivamente sus correspondient
es Manuales de Servicios al Público, tal y como lo ordena ahora la Ley Orgán
ica de la Administración Pública Federal.

Cabría afirmar que las anteriores medidas deben considerarse como primel
ros pasos para resolver este tipo de problemas. Aún quedan por revisar - -
muchos trámites engorrosos para la ciudadanía, así como capacitar debidament
te al personal que atiende directamente al público a fin de que se le brinde
una atención más eficaz y diligente. Sin embargo, todos estos esfuerzos result

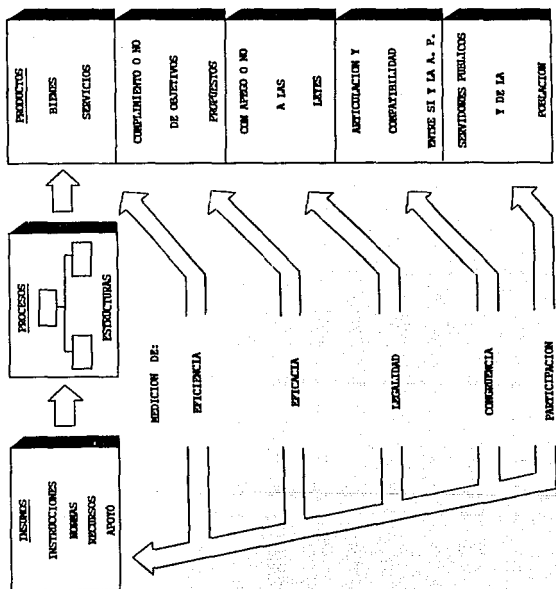
tarían infructuosos, si no se revisa a fondo la operación de las estructuras y funciones de la Administración Pública, no sólo a nivel institucional, sino también en los ámbitos sectorial y global que la integran.

En suma, la necesidad de transformar y perfeccionar los sistemas administrativos con una visión política y funcional, más que meramente técnica y estructural, es cada vez más evidente y ha sido expresada por el propio presidente, al afirmar que "no se trata simplemente de hacer el ejercicio de la antiburocracia, ni de crear un órgano para cada programa, puesto que el problema no es de tipo orgánico, sino funcional. la posibilidad de contar con una Administración Pública que permita alcanzar el modelo de país que queremos ser en los próximos años, se hace actual a partir del compromiso declarado de que la primera condición es organizarnos para organizar".²⁶

GRAFICA 6
 EL SISTEMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA



GRAFICA 7 *
ELEMENTOS DE MEDICION DE UN SISTEMA
DE ADMINISTRACION PUBLICA



NOTAS DEL CAPITULO II

- 1 Propuesta de Programa de Gobierno, PRI/IEPES, México, 1982.
- 2 Lineamientos que deben observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en sus Programas de Reforma Administrativa. PRI/IEPES, México 1982.
- 3 Exposición de Motivos de Iniciativa de Adiciones y Reformas a los artículos 80, 41, 51, 52, 53 hasta 155 Constitucionales, México, D. F. 1977.
- 4 Tercera Reunión de Gabinete sobre Reforma Administrativa PRI/IEPES, México, 1977.
- 5 Vid. López Portillo, José. Cuadernos de Filosofía Política. No. 19, p. 15 México.
- 6 Iniciativa de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, D.O.F., México, 1980.
- 7 Propuesta de Programa de Gobierno. PRI/IEPES, México, 1982.
- 8 Ibidem, México. 1982.

- 9 De la Madrid Hurtado, Miguel. Primer Informe de Gobierno, 1º de septiembre, México 1983.
- 10 Vid. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 123-B.
- 11 Vid. López Portillo, José. Cuadernos de Filosofía Política, Reforma Política No. 6. México, 1978.
- 12 Vid. Actas de la Comisión de Administración Pública; Presidencia de la República. Acta No. 2. México, 1965.
- 13 Vid. Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal; Presidencia de la República, México, 1976-1982.
- 14 Vid. Duhalt Krauss, Miguel. La Administración de Personal en el Sector Público, un enfoque sistémico. Instituto de Administración Pública, México, 1972, Cap. 4, pp. 29 a 66.
- 15 Vid. Supra, Parte Primera, Cap. 2, pp. 65 y sigs.
- 16 Estos factores son estudiados específicamente en el Cap. III

- 17 La calificación de estos tres apartados permitirá apreciar el grado de desviación que pueda existir entre las características actuales de la Administración Pública y las del modelo de administración que se enuncia. Estudios Administrativos del Estado Federal Mexicano. Presidencia de la República. pp. 33 y 34.
- 18 Vid. p. 134.
- 19 Vid. p. 135.
- 20 Vid. pp. 135-136.
- 21 Vid. La Reorganización Administrativa (documento de trabajo). PRI/IEPES México, 1982.
- 22 Vid. De la Madrid Hurtado, Miguel. Palabras en Guanajuato, Gto. México, 1983.
- 23 D.O.F. México, 29 de diciembre de 1976.
- 24 Vid. Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana. -- Comisión de Administración Pública, pp. 15-16. México, 1965.

- 25 Artículo primero del Decreto publicado en el D.O. 17 de abril de 1980.
- 26 López Portillo, José. Discurso de Toma de Posesión, 1º de diciembre de 1976.
- * Gráfica basada en el Anexo Metodológico para la Revisión de la Administración Pública. "La Administración Pública del Estado Federal Mexicano". Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. México, 1982.

CAPITULO III

VARIABLES ADMINISTRATIVAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

SISTEMA DE EVALUACION

CAPITULO III

VARIABLES ADMINISTRATIVAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA SISTEMA DE EVALUACION

Dadas las categorías de análisis propuestas, resulta indispensable contar con indicadores que permitan evaluar en qué sentido, o con cuanta intensidad se avanza en el proceso de reformas a los elementos o factores que conforman la Administración Pública Federal, a fin de obtener una mayor eficiencia, eficacia y congruencia en su funcionamiento. Estos factores o variables ¹ son necesariamente interdependientes, y se diferencian tan sólo para distinguir entre sí las acciones de naturaleza básicamente funcional, estructural o humana - en sus vertientes: interna (personal público) y externa (participación ciudadana) - así como la forma en que los resultados de la administración se articulan o guardan congruencia en los objetivos del Estado, que son los que imponen un orden teleológico y axiológico a la acción administrativa pública. (Gráfica 8).

Estas cinco variables son necesariamente interactuantes y aquí sólo se precisan y separan convencionalmente para facilitar el análisis propuesto.

3.1 Factores Normativos o Teleológicos.²

Así, en primer término, habrán de distinguirse para su análisis, aquellos

factores o variables que podrían denominarse normativas o teleológicos, y que son de lo más importante, ya que tienen que ver con la pertinencia o congruencia de los objetivos y metas de la administración, en relación con los fines políticos, los valores sociales y culturales y las normas -- jurídicas que explican y justifican política y jurídicamente la existencia del Estado.

Son aquellos en función de los cuales se pueden establecer las prioridades a las que deben atender los planes y programas por medio de los cuales se pretende alcanzar, en la práctica, el proyecto o modelo de país al que se aspira.

Para efectos del presente trabajo, este tipo de factores o variables se -- habrán de considerar como relativamente "dados" o "independientes", a efecto de que, con base en ellos, se proceda a evaluar si los objetivos y valores jurídica o políticamente ya establecidos resultan claros o no para toda la comunidad - o al menos para los responsables de la Administración Pública -, y si son o no, y en qué grado, jurídicamente válidos y congruentes entre sí, así como política y material o administrativamente variables.

A través de ellos se pueden medir o evaluar el grado de eficacia, eficiencia, legalidad y congruencia del aparato burocrático en el logro de los ob

jetivos y metas asignados - tanto jurídica como programáticamente - a las diversas instituciones que componen la Administración Pública.

También permiten evaluar el grado de información, participación y compromiso que tiene el personal al servicio del Estado así como la sociedad en su conjunto en la formulación de dichos objetivos y en la evaluación de los resultados obtenidos.

3.2 Factores Funcionales u Operativos. ³

A un segundo grupo de variables o factores cabría denominarles de fn-dole operativo - funcional, ya que son los que permiten el análisis de la pertinencia de las funciones o actividades que tienen o deben tener asignados los órganos administrativos para cumplir los fines y funciones que se les han asignado. Son aquellos que se refieren - a nivel de métodos, procesos y procedimientos - a garantizar la eficiente conexión que debe existir entre los medios y los fines que se asignan a cada órgano o unidad administrativa, así como al conjunto de la Administración Pública.

Por lo mismo, estos indicadores permiten evaluar el grado de eficiencia que se obtiene al utilizar las diversas técnicas sustantivas (que varían según el tipo de institución, ya sea que se trate de áreas que tienen - que ver con la salud, la educación, la producción industrial o el manejo de los transportes, entre otras), así como de las tecnologías administratiu

vas aplicables en el ámbito de:

- a) La dirección y ejecución de dichas tareas sustantivas (toma de decisiones programación y ciencias del comportamiento, entre otras).
- b) Las operaciones concretas a realizar (métodos, procedimientos, simplificación de trámites, estudios de tiempos y movimientos, investigación de operaciones y computación electrónica, entre otras).
- c) Los sistemas de apoyo interno (técnicas de administración, presupuesto por programas, administración de personas, logística y archivos, entre otras).

Si bien este tipo de factores o variables permiten realizar una evaluación básicamente relativa a la eficiencia o a la productividad con la que operan los órganos y sistemas de la Administración Pública - al igual que los demás casos - , su análisis requiere tener muy en cuenta que no se debe pretender "la eficiencia por la eficiencia misma", si no la eficiencia dentro de la eficacia o logro de los fines que tiene encomendados la Administración Pública. (Gráfica7)

Debe considerarse así mismo su interdependencia con los otros factores o variables, así como las posibles respuestas - apoyo, rechazo o indiferencia- tanto del personal encargado de desempeñar las funciones relativas, como de la población que recibe directa o indirectamente los resultados de los sistemas

operativos de la Administración Pública.

3.3 Factores Estructurales.⁴

Un tercer tipo de factores podríán denominarse estructurales, ya que su análisis permite evaluar, entre otros aspectos, la pertinencia de la base o estructura orgánica (áreas y niveles funcionales) con respecto a aspectos tales como la división del trabajo, la precisión de las responsabilidades o la definición de los niveles jerárquicos y las líneas de comunicación entre los diferentes niveles, unidades y órganos que componen la Administración Pública.

También, permiten conocer el grado de complejidad o simplicidad de la estructura orgánica, así como la adecuada o inadecuada integración de los mecanismos de coordinación y control que operan en los distintos niveles de la Administración Pública, además de los casos de superposición o traslape que suelen presentarse entre sus distintas áreas o niveles funcionales.

El indicador a medir en este caso sería el de la racionalidad estructural operativa, tanto en lo que se refiere a los mecanismos de regulación y control como en lo relativo a los subsistemas sustantivos y de apoyo administrativo. La racionalidad estructural-operativa analizada en este modo es obviamente de tipo formal. No se ignora la necesidad de indagar acer-

ca del comportamiento informal de dichas estructuras, pero estos aspectos corresponden más bien a las diversas disciplinas relacionadas con el análisis de la conducta o de los factores humanos, que se verán más adelante.

Conviene destacar que es común en la práctica que, al momento de presentar una propuesta de reforma administrativa, se definan primero las estructuras y sólo en una segunda instancia se precisen en detalle las funciones que les habrán de ser encomendadas. Sin embargo, la experiencia derivada de la elaboración de planes y programas a señalado la conveniencia de invertir el proceso, Inquiriendo primero las funciones que deben realizarse para poder cumplir determinados objetivos, a fin de cuestionarse posteriormente que tipo de estructura se requieren para llevarlas a cabo adecuadamente.

3.4 Variables de Naturaleza Humana. ⁵

El análisis de los aspectos humanos de la Administración Pública requiere el estudio de otro tipo de variables que podrfan clasificarse en dos grupos: a) las relativas a la administración y desarrollo del personal público, y b) las que corresponden al estudio de las diversas formas en la población, que entra en contacto con la Administración Pública, interviene o participa, directa o indirectamente, como parte de su contexto

socio-económico y político.

- A) En el primer grupo de variables cabría destacar las que se refieren a las aptitudes, las actividades y, en general, a la "cultura administrativa" del personal público (valores, costumbres, hábitos y tradiciones) - así como a los estilos de trabajo (modos de dirección y motivación, y - grado de participación) que influyen en forma decisiva en la configuración de los sistemas y estructuras que tienen a su cargo el cumplimiento de las funciones, y que pueden facilitar o inhibir tanto la acción misma de la Administración como los cambios que se proponen al momento de proyectar una reforma.

El análisis de estas variables permite evaluar, entre otros aspectos, el grado de participación y trabajo en equipo, el desarrollo individual y - colectivo de los trabajadores, la productividad y el grado de satisfacción y armonía en el trabajo, así como la capacidad de los trabajadores para hacer frente a los nuevos problemas que surgen.

- B) Participación de la población.

Dentro del segundo grupo de variables de naturaleza humana resulta fundamental analizar las relativas a la actitud o respuesta de las diferentes personas, grupos y de la sociedad en su conjunto ante el funcionamiento de la Administración Pública. Estas respuestas o comportamientos de la

población a la que sirve la Administración Pública - directa o indirectamente - permite conocer y aun prever el grado de apoyo o de rechazo con que se cuenta en el caso del funcionamiento institucional o normal, así como frente a las posibles reformas que se propongan.

La importancia de la población, tanto a nivel individual como colectivo - a través de los partidos políticos o de los grupos de presión radica en que es ésta la que determina en buena medida el apoyo o rechazo que la Instancia político - gubernamental otorga a los requerimientos de insumos que la Administración Pública le presenta o plantea como necesarios para su funcionamiento. Se advierte también que no sólo la ciudadanía, sino también el propio aparato político y aún el administrativo se ve obligado a evaluar o calificar periódicamente su funcionamiento, con la idea de anticipar y adelantar posibles correctivos.

Así, las evaluaciones o calificaciones que se realizan periódicamente del funcionamiento de todas estas variables o factores - antecedente necesario para programas medidas de adecuación o mejoramiento - permiten - - conocer el grado de congruencia que las acciones de la Administración Pública guardan entre sí, así como con los objetivos políticos y programáticos de la acción gubernamental en su conjunto. Permiten igualmente analizar y prever, en su caso, el posible apoyo o rechazo de la población en torno a las medidas que se piensa proponer o instrumentar.

Los indicadores o criterios que aquí se proponen para evaluar - cuantitativa o cualitativamente al menos - el funcionamiento de la Administración Pública son básicamente los de eficacia, eficiencia, legalidad, legitimidad, congruencia, honestidad y participación.

De la utilización de estos criterios de evaluación del funcionamiento de una Administración Pública concreta se puede deducir ya sea necesidad de mantener relativamente estables y sin alteración todas o la mayor parte de las acciones administrativas existente, o bien la necesidad y viabilidad de iniciar un programa de cambio planificado o reforma administrativa, cuando así se estime conveniente para garantizar el funcionamiento adecuado de la Administración Pública como medio para cumplir los fines que establece la instancia político - gubernamental.

Cuando las reformas administrativas así derivadas se orientan básicamente a corregir problemas que se suscitan dentro de la propia Administración Pública, las modificaciones proyectadas se refieren por lo general a las variables o factores de orden estructural, funcional o de relaciones humanas. En cambio, cuando las reformas se refieren al funcionamiento de la Administración Pública en relación con los otros poderes y niveles de gobierno - así como con la ciudadanía en general - , suelen estar orientadas a revisar las variables de índole normativa, y por ello es frecuente que aparezcan ligadas a otras reformas de tipo político y social.

Los indicadores o criterios que aquí se proponen para evaluar - cuantitativa o cualitativamente al menos - el funcionamiento de la Administración Pública son básicamente los de eficacia, eficiencia, legalidad, legitimidad, congruencia, honestidad y participación.

De la utilización de estos criterios de evaluación del funcionamiento de una Administración Pública concreta se puede deducir ya sea necesidad de mantener relativamente estables y sin alteración todas o la mayor parte de las acciones administrativas existente, o bien la necesidad y viabilidad de iniciar un programa de cambio planificado o reforma administrativa, cuando así se estime conveniente para garantizar el funcionamiento adecuado de la Administración Pública como medio para cumplir los fines que establece la instancia político - gubernamental.

Cuando las reformas administrativas así derivadas se orientan básicamente a corregir problemas que se suscitan dentro de la propia Administración Pública, las modificaciones proyectadas se refieren por lo general a las variables o factores de orden estructural, funcional o de relaciones humanas. En cambio, cuando las reformas se refieren al funcionamiento de la Administración Pública en relación con los otros poderes y niveles de gobierno - así como con la ciudadanía en general - , suelen estar orientadas a revisar las variables de índole normativa, y por ello es frecuente que aparezcan ligadas a otras reformas de tipo político y social.

De este modo, algunos autores proponen que - de manera general - para que tenga éxito una reforma administrativa de fondo, ésta debe estar ligada a un conjunto más amplio de reformas sociales, ya sean de índole política, económica y aun tecnológica. En este sentido se afirma que todo modelo administrativo específico se da en razón y por un modelo político específico.

Cuando se llega a la conclusión de que es conveniente o necesario llevar al cabo una reforma administrativa - bien será dentro de una institución, de un sector o bien la Administración Pública en su conjunto -, conviene tomar en consideración la necesaria interacción de todas o la mayoría de las variables propuestas hasta ahora.

La interacción de todas estas variables - o al menos algunas de ellas - pueden ser, sin duda, objeto de planteamientos y fórmulas cuantitativas, detalladas y complejas.⁶

Cabría finalmente insistir en la importancia que reviste institucionalizar la evaluación o retroalimentación permanente de las acciones realizadas a lo largo de un proceso de reforma administrativa. Ello permite conocer oportunamente los avances logrados de acuerdo con lo programado, así como los problemas y congestiones o "cuellos de botella", a fin de adaptar las medidas - correctas conducentes.

Solo así puede la Administración Pública estar preparada para atender - las demandas que le planteen las instancias político - gubernamentales y garantizar la eficacia, eficiencia y congruencia de las medidas que se adoptan para atender dichas demandas.

De otra suerte se corre el riesgo de que la retroalimentación se produzca de todas maneras, pero por canales y modalidades informales, no siempre fáciles de controlar; y por esa vía informal se puede llegar a situaciones de crisis sin que el sistema esté adecuadamente preparado para encararlas con oportunidad y eficacia, lo que muchas veces obliga a proponer y adaptar decisiones precipitadas que generalmente suelen resultar más traumáticas que la situación que con ellas quería resolverse.

Debe recordarse sin embargo que el signo característico de nuestro tiempo es el cambio. Por lo cual, las opciones que se presentan a la mayoría de los estados - nación contemporáneos no se dan entre una situación de estabilidad o una de cambio, sino más bien entre el cambio espontáneo y desordenado y el cambio institucionalmente conducido y programado.

De cada uno depende si ha de convertirse en mero observador pasivo de los cambios que de todas suertes habrán de producirse, o bien si se decide a participar activamente y a tratar de influir decisivamente en su conducción, - procurando que dichos cambios efectivamente se orienten a alcanzar el modelo

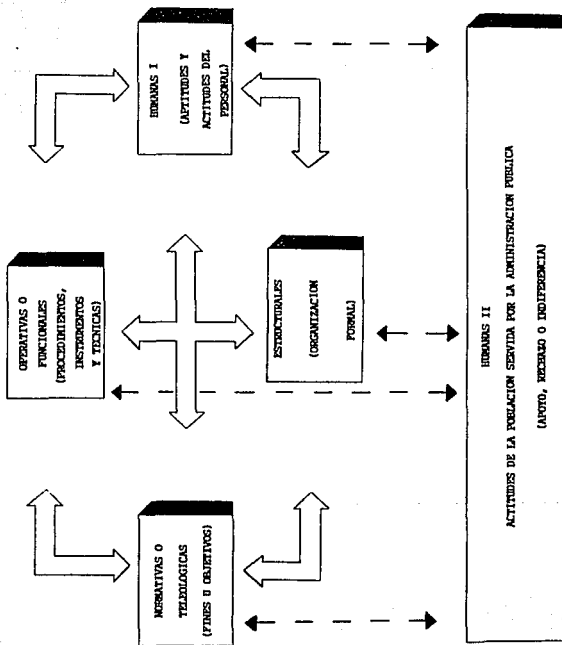
de país al que se aspira: más democrático, más participativo, más justo en la distribución del producto social y más capaz para asegurar los mínimos de bienestar que garanticen un desarrollo pleno y humano para todos los integrantes de la sociedad.

Elo requiere, sin embargo, que la sociedad y el gobierno se preparen debidamente para este tipo de acciones, para lo cual conviene, entre otras medidas, institucionalizar los mecanismos que permitan el cambio planificado de la Administración Pública; su reforma permanente.

Con base en todos estos elementos de análisis, así como en los antecedentes históricos anteriormente revisados es que se ha realizado el estudio del estado actual de la Administración Pública mexicana - según se desprende de los diagnósticos disponibles -, a fin de compararlo con el perfil de la administración que se requiere y así poder determinar las líneas de acción que encauzen el esfuerzo actual de reforma del Gobierno Federal.

GRAFICA 8

INTERACCION DE LAS VARIABLES ADMINISTRATIVAS



NOTAS DEL CAPITULO III

¹ Estos factores son: los Teleológicos, los funcionales, los estructurales y el Factor Humano. Bases Metodológicas para la revisión de la Administración Pública. Presidencia de la República. p. 179, México, 1982.

² Vid. p. 185.

³ Vid. p. 185.

⁴ Vid. p. 186.

⁵ Vid. p. 186.

⁶ El éxito en la planeación, implantación y operación de sistemas de análisis de la administración depende primordialmente del grado de exactitud en la determinación de la naturaleza de los problemas por resolver. Debido a que los modelos actualmente en uso son incapaces de predecir los efectos de intervenciones importantes que modifiquen las tendencias, son frecuentemente inadecuados para los propósitos perseguidos, ya que únicamente proyectan considerando la continuación invariable de una tendencia previa. Por otra parte el desarrollo de los modelos causales nece

sarios en la planeación de sistemas de revisión para la administración, -
dependen en primer lugar de las especificaciones (naturaleza) mismas del
modelo. Este debe de estar de acuerdo con el conocimiento teórico o prác-
tico que se tenga del posible comportamiento del sistema. La condición --
previa para un procedimiento de predicción válido es la definición de las
interacciones causales entre las variables del sistema. En segundo térmi-
no, se deben de estimar los parámetros que definen el tamaño de los
efectos ocasionados en el sistema por diferentes decisiones, de manera
que las personas encargadas de planear y dirigir pueden manipularlos -
para alcanzar un objetivo deseado. Lo anterior requiere que el analista
identifique las interrelaciones existentes entre los mismos. A menos que
se tengan condiciones muy específicas, el análisis, aunque sea extenso, -
resultará insignificante.

"Aplicación de Sistemas Administrativos". Boletín del Instituto Mexicano -
de Planeación y Operación de Sistemas. Bimestre noviembre-diciembre. -
México, 1971.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Por principio, resulta evidente que a los intentos de reforma administrativa iniciados desde 1965, les ha faltado hasta ahora un esfuerzo de conjunto para modernizar y hacer más eficiente el aparato administrativo del Gobierno Federal, así como para institucionalizar los mecanismos e instrumentos que la Administración Pública requiere a fin de funcionar adecuadamente. Para que el esfuerzo iniciado con la Ley orgánica de la Administración Pública Federal no se pierda en medidas aisladas y desconectadas entre sí es que se hace imperiosamente necesaria la revisión continua y permanente del funcionamiento del aparato administrativo público; un análisis sistemático e integral que permita articular los esfuerzos de reforma administrativa que se realizan a nivel global, sectorial e institucional y ajustarlos periódicamente a las necesidades de la planeación gubernamental en su conjunto.

Este tipo de análisis y ajustes además de permanentes deberán necesariamente contar con la participación y conjunto, no sólo de los funcionarios, administradores y técnicos sino de manera importante de los propios trabajadores y empleados al servicio del Estado, así como de la opinión pública en general.

CONCLUSIONES

Por principio, resulta evidente que a los intentos de reforma administrativa iniciados desde 1965, les ha faltado hasta ahora un esfuerzo de conjunto para modernizar y hacer más eficiente el aparato administrativo del Gobierno Federal, así como para institucionalizar los mecanismos e instrumentos que la Administración Pública requiere a fin de funcionar adecuadamente. Para que el esfuerzo iniciado con la Ley orgánica de la Administración Pública Federal no se pierda en medidas aisladas y desconectadas entre sí es que se hace imperiosamente necesaria la revisión continua y permanente del funcionamiento del aparato administrativo público; un análisis sistemático e integral que permita articular los esfuerzos de reforma administrativa que se realizan a nivel global, sectorial e institucional y ajustarlos periódicamente a las necesidades de la planeación gubernamental en su conjunto.

Este tipo de análisis y ajustes además de permanentes deberán necesariamente contar con la participación y conjunto, no sólo de los funcionarios, administradores y técnicos sino de manera importante de los propios trabajadores y empleados al servicio del Estado, así como de la opinión pública en general.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

En consecuencia, el cambio profundo de la "cultura administrativa" que se requiere hoy día exige un mejor conocimiento de lo que es la administración pública por parte de los trabajadores gubernamentales y de la ciudadanía en su conjunto.

Es preciso, por tanto, divulgar y popularizar el lenguaje y la información sobre el funcionamiento administrativo para propiciar la mayor participación posible. Divulgar el idioma cotidiano de la administración pública y de los diferentes sistemas administrativos que la integran, a fin de que no se constituya en un poder o instrumento de los especialistas, sino que fluya hacia y en beneficio de la colectividad a la que sirve, a través de servidores públicos mejor capacitados y de una ciudadanía mejor informada acerca de sus derechos y obligaciones, con el objeto de que unos y otros puedan expresar y aun exigir las reformas administrativas requeridas para que la Administración Pública Federal responda verdaderamente de manera eficaz, eficiente, legítima, congruente, honesta y participativa, a las demandas que le plantee la población del país.

Por todo lo anterior, no sería posible considerar el presente análisis como algo que ya estuviera acabado o completo para siempre. Un sistema vivo y por tanto en continuo movimiento y abierto al diálogo participativo, como es la Administración Pública, no permite afirmar nunca que se ha concluido su

estudio y conocimiento ni, desde luego su transformación y actualización que deben ser considerados ambos, como procesos permanentes y sostenidos.

El presente trabajo no tiene como principal meta cumplir la función de un instructivo de manejo y funcionamiento de la administración pública que, en su caso, aporta las soluciones a todas nuestras dudas y problemas. Reconoce asi mismo, que sus elementos de contenido están ubicados dentro de los límites temporales de acción de las tres últimas administraciones, en cuanto a sus fallas y ajustes más notables, por lo que sus aportaciones no pueden presumir de novedosas ni mucho menos; sin embargo, dentro de su perspectiva global, si puede presentarse como un documento que expresa en términos más accesibles lo complejo de nuestra administración, explicando por qué los planes y los propósitos de la administración pública constituyen el "qué" y "para qué" sustantivos del desarrollo, estableciendo al mismo tiempo, que dichos elementos requerirán por siempre del "cómo" administrativo, contribuyendo a la intención de superar los obstáculos acumulados en nuestra administración como un instrumento teórico que si bien no establece las soluciones, si una buena opción para considerar el obtenerlas a fin de prepararnos para encarar, conforme al modelo deseado, la creciente complejidad en la realidad nacional, la cual exige un esfuerzo vasto en el que tendrá que existir una relación equilibrada entre lo que se debe hacer y lo que se puede lograr.

estudio y conocimiento ni, desde luego su transformación y actualización que deben ser considerados ambos, como procesos permanentes y sostenidos.

El presente trabajo no tiene como principal meta cumplir la función de un instructivo de manejo y funcionamiento de la administración pública que, en su caso, aporta las soluciones a todas nuestras dudas y problemas. Reconoce así mismo, que sus elementos de contenido están ubicados dentro de los límites temporales de acción de las tres últimas administraciones, en cuanto a sus fallas y ajustes más notables, por lo que sus aportaciones no pueden presumir de novedosas ni mucho menos; sin embargo, dentro de su perspectiva global, si puede presentarse como un documento que expresa en términos más accesibles lo complejo de nuestra administración, explicando por qué los planes y los propósitos de la administración pública constituyen el "qué" y "para qué" sustantivos del desarrollo, estableciendo al mismo tiempo, que dichos elementos requerirán por siempre del "cómo" administrativo, contribuyendo a la intención de superar los obstáculos acumulados en nuestra administración como un instrumento teórico que si bien no establece las soluciones, si una buena opción para considerar el obtenerlas a fin de prepararnos para encarar, conforme al modelo deseado, la creciente complejidad en la realidad nacional, la cual exige un esfuerzo vasto en el que tendrá que existir una relación equilibrada entre lo que se debe hacer y lo que se puede lograr.

La Administración Pública en nuestro país proporciona una formación profesional a todas luces teórica, sin embargo, su campo de trabajo a demostrado una y otra vez que nada se puede en su interior sin la conjunción de la teoría y la práctica; se necesita de profesionales mejor calificados que hagan de la Administración su actividad más importante, y sean entonces los mejores asesores del cambio y progreso de la misma.

BIBLIOGRAFIA

1. Plan Global de Desarrollo. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1980.
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. Manual de Organización Pública. Naciones Unidas, Nueva York, 1981.
4. Informe sobre la Reforma Administrativa Pública Mexicana. Presidencia de la República, México, 1987.
5. Programa de Gobierno. PRI/IEPES 1976-1982, México.
6. Lineamientos de la Administración Pública Federal en sus Programas de Reforma. PRI/IEPES, México, 1982.
7. Reunión de Gabinete sobre Reforma Administrativa. PRI/IEPES, México, 1977.
8. Cuadernos de Filosofía Política. López Portillo, José, Presidencia de la República, México. 1980.
9. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, 1980.

10. Diario Oficial de la Federación, Publicaciones varias de 1976 a 1980.
11. Primer Informe de Gobierno. De la Madrid Hurtado, Miguel. México, 1973.
12. Actas de la Comisión de Administración Pública. México, 1965.
13. Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal. Presidencia de la República, México 1976-1982.
14. Estudios Administrativos del Estado Federal Mexicano. Secretaría de la Presidencia. México, 1982.
15. La Reorganización Administrativa (Documento de Trabajo). PRI/IEPES, México, 1982.
16. Discurso Político. De la Madrid Hurtado, Miguel. Presidencia de la República, México 1983.
17. Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana. Comisión de Administración Pública. México, 1965.
18. Discurso de Toma de Posesión, López Portillo, José. 1º diciembre, 1976.
19. Bases Metodológicas para la Revisión de la Administración Pública. Pre-

sidencia de la República, México, 1982.

20. Plan Nacional de Desarrollo, México 1982-1988.

21. Plan Nacional de Desarrollo. México 1988-1994.

22. "Aplicación de Sistemas Administrativos". Boletín del Instituto Mexicano de Planeación y Operación de Sistemas. Bimestre noviembre-diciembre, México, 1971.