

12  
2 eje.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"**

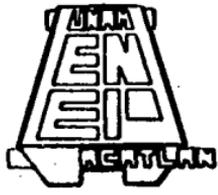
**\* ANALISIS COMPARATIVO DEL  
CONCEPTO ORGANIZACION \***

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS  
POLITICAS**

**Y ADMINISTRACION PUBLICA  
P R E S E N T A :  
MARIA TERESA LOPEZ MATA**

**ASESOR: MIGUEL ESCOBAR VALENZUELA**



**ACATLAN, EDO. DE MEXICO**

**1994**

**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.

A mis padres: Celia y Mario, con la más profunda admiración y respeto, pues gracias a ellos, con su paciencia, comprensión y cariño hicieron posible que este trabajo llegara a su culminación.

A mis hermanos: Luz María, Lili, Lupita y Oskar, por el apoyo recibido durante esta travesía y por creer en mí, esperando no defraudarlos.

A J.A.O.P.: Porque el camino fue largo y siempre estuve contigo.

*A la ENEP-ACHILAN-UNAM y a todo su profesorado, porque sin ellos, no hubiera logrado adquirir los conocimientos y el profesionalismo; imagen de esta gran institución que se ha dedicado a nuestra formación.*

*Mi más profundo agradecimiento a los profesores sinodales:*

*Lic. Enrique Bailones Helguera.*

*Lic. Catalina Solís Diego.*

*Lic. Héctor Cuellar Fuentes.*

*Lic. José Hernández Escobedo.*

*Especialmente a mi asesor, el Maestro Miguel Escobar Valenzuela, por sus sabios consejos y sus acertados conocimientos que fueron la guía para llevar a feliz término esta tesis.*

A mis compañeros (as), amigos (as) y a todas aquellas personas que de alguna forma contribuyeron a la elaboración de este trabajo; si los mencionara con toda seguridad omitiría a alguno, por lo tanto, mejor les digo a todos, sinceramente:

GRACIAS.

"La vocación universal del hombre  
es su propia y plena realización."

# "ANALISIS COMPARATIVO DEL CONCEPTO ORGANIZACION"

## INDICE

<b>INTRODUCCION</b>	<b>1</b>
<b>I. EL CONCEPTO DE ORGANIZACION COMO PUNTO DE PARTIDA</b>	<b>1</b>
<b>1.- Generalidades</b>	<b>1</b>
1.1 La racionalidad múltiple de las organizaciones	1
1.2 Organización y fines	2
1.3 Relaciones formales e informales	3
1.4 Historia y organización	8
1.5 Los tipos de organización y la sociedad	9
<b>2.- La teoría y la producción de los conceptos</b>	<b>19</b>
2.1 El concepto de teoría	20
2.2 Los conceptos y categorías teóricas	22
<b>3.- La teorización del concepto organización</b>	<b>23</b>
3.1 La organización como instrumento	23
3.2 La división orgánica del trabajo	24
3.3 La autoridad en la organización	31

**TIPOLOGIA DE LAS ORGANIZACIONES Y SUS DEFINICIONES**

<b>II. ORGANIZACIONES PUBLICAS</b>	<b>33</b>
1.- La Administración Pública Centralizada	44
2.- La Administración Pública Descentralizada	59
3.- El Municipio	65
4.- La Empresa Pública	73
5.- Los Institutos Armados	85
6.- Los Reclusorios	106
<b>III. ORGANIZACIONES PRIVADAS</b>	<b>110</b>
1.- El marco conceptual y jurídico	110
2.- Organización y fines	113
3.- Corporaciones sociales y privadas	114
4.- Entidades privadas de fines públicos	116
5.- La Iglesia	117
6.- La Empresa	128
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>137</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>153</b>

## INTRODUCCION

A lo largo de mis estudios de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública en la Escuela Nacional de Estudios Profesionales de Acatlán, pude constatar que una de las causas que explica la en cierto modo ausencia real de una teoría y ciencia de la administración pública, efectivamente autónoma y consolidada, se debe entre otras razones a la insuficiencia del desarrollo teórico de sus conceptos y categorías, contrariamente a lo que ha venido ocurriendo en el campo de las técnicas, que han sido aplicadas con éxito, sobre todo por la administración privada, donde hemos podido observar, en consecuencia, un notable desarrollo.

Parece, pues, legítimo intentar contribuir, aunque sea modestamente, al esclarecimiento teórico de un concepto fundamental a la administración en general, y a la pública en particular, como es el de 'ORGANIZACION'. Con esto no queremos decir que no se hayan realizado trabajos orientados con el mismo propósito, generalmente dentro de otros semejantes, sino que en esta ocasión buscaremos someter a un proceso de contrastación el valor explicativo de un buen número de teorizaciones relativas al concepto 'organización', mismas que normalmente podemos encontrar en la literatura administrativa, más que administrativa pública, con que nuestros profesores nos encargan trabajos a lo largo de nuestros estudios.

La línea de análisis que le da soporte a la presente investigación, toma como punto de partida la teorización del concepto de 'organización' desarrollado por el Profesor Miguel Escobar Valenzuela, en la medida en que éste, en mi opinión, responde a las características que el maestro citado establece como requisito de la producción teórica, tal cual será explicado en el Capítulo 1.- de la presente tesis.

Evidentemente, existe una variada gama de organizaciones al interior de las cuales se realizan tantas y tan diversas actividades que sería muy difícil enumerarlas todas. Pero el propio concepto de 'actividad' ya ofrece dificultades para diferenciarlo del de 'función', con el cual suele ser sustituido el primero. Sin embargo, tal sustitución de términos encubre una falta de esclarecimiento teórico, porque una ciencia requiere para su desarrollo de una conceptualización más o menos precisa de los hechos o fenómenos que estos conceptos identifican, a riesgo de caer en confusiones de no hacerlo.

Las organizaciones han sido originalmente estudiadas en mucho mayor grado por los sociólogos que por los propios administradores y mucho menos por los administradores públicos académicos, quienes parecen haberse conformado con repetir las reflexiones de Max Weber,<sup>1</sup> Renate Mayntz<sup>2</sup>, incluso Michel Crozier<sup>3</sup>, o bien coleccionar definiciones no suficientemente explicadas con las cuales diversos autores tratan de introducir a los estudiantes al tema de la 'organización' que nadie puede ignorar o desconocer en el contexto de los estudios administrativos, ya sean públicos o privados. Sin embargo, la mayoría de ellos parte de la idea de grupo y permanece en ella sin lograr diferenciarlo de la organización, no obstante que muchas organizaciones sobreviven -incluso a lo largo de siglos- a los primeros individuos que formaron el grupo, a partir del cual posteriormente llegó a conformarse una organización. Tal es el ejemplo, de Cristo y sus apóstoles, del que resultó la Iglesia Católica Apostólica y Romana, entre otras organizaciones de tipo eclesiástico.

Puede analizarse que en otros casos, los individuos concuerdan libre y voluntariamente en un diseño de organización que adoptan para satisfacer determinadas finalidades colectivas, por lo que no se unen arbitrariamente, sino que la unión de los sujetos se

---

<sup>1</sup> Weber, Max, "Economía y Sociedad", F.C.E., México, 1969

<sup>2</sup> Mayntz, Renate, "Sociología de la Organización", Alianza Universidad, Madrid, España, 1977.

<sup>3</sup> Crozier, Michel, "El Fenómeno Burocrático", Tomos I y II, Editorial 'Amorrortu', Buenos Aires, Argentina, 1969

produce por el común convencimiento de la bondad del 'esquema' o 'diseño' de unión, cuya eficacia y productividad, siendo ya conocidas o hipotéticamente calculadas, los inclina a unirse. Esta diferencia entre el grupo y el esquema o diseño que la organización supone, no ha sido tampoco suficientemente explicada en la literatura, a diferencia de lo que pudimos notar en la clases del maestro Escobar Valenzuela.

Cabe advertir que en la antigüedad esclavista la aceptación por parte del esclavo de su obligada pertenencia a la organización regida por la voluntad de su amo no se producía de una manera libre, sino que el estado de resignación al que se sometía constituía la manera más racional de evitar el castigo, e incluso la muerte, a causa de la violencia que sobre él podía ejercerse, respaldada por un derecho que le negaba su condición humana. El derecho feudal que garantizó la supervivencia del sistema servil que caracterizó a esa forma productiva, no era un derecho que admitiera la libertad de contratación que existe más o menos formalmente en el derecho moderno; y estos aspectos son normalmente omitidos en el análisis y estudio contemporáneo de las organizaciones.

Al analizar el concepto, muchos autores tocan diversos temas más o menos vinculados a las variables que las organizaciones incluyen, entre las cuales se encuentra la relativa a la división del trabajo que en ellas se verifica. No obstante, no esclarecen suficientemente los diversos tipos de división del trabajo y los supuestos que entraña cada uno de ellos. Por ejemplo, un grupo puede dividir internamente sus actividades, como resultado más o menos arbitrario del poder que sobre el grupo se ejerce mediante la figura del 'liderazgo', figura de poder que tuvimos la suerte de estudiar en los cursos de ciencia política impartidos por el mismo maestro en que nos estamos basando para el desarrollo de esta tesis. Y esta figura del liderazgo es susceptible, teóricamente, de diferenciarse con nitidez de la de 'autoridad', como la anterior también examinada en clases. Lo frecuente, sin embargo, es que ambos conceptos sean manejados como sinónimos, aunque evidentemente se está aludiendo a figuras distintas desde la

perspectiva de análisis que corresponde a la desarrollada en "Contribución al estudio del poder".

Estas explicaciones introductorias, no del todo exhaustivas, en mi opinión legitiman, de una parte la necesidad de abordar el examen del concepto 'organización', utilizando un método de contrastación al que se someterán diversas definiciones de organización dadas por distintos autores, pertenecientes a diversas corrientes, escuelas y enfoques.

De otra parte, dado que en estos años de estudio y reflexiones, que de un modo u otro han girado sobre el concepto de organización y el de poder formulados por el Prof. Escobar, serán éstos los que consideraremos como base de contrastación, tomándolos de los apuntes de sus clases de Teoría de la Administración Pública I y II; y los de Ciencia Política I y II, impartidos en la ENEP-UNAM-ACATLAN, como también del ya mencionado libro del cual es autor, particularmente de los apartados correspondientes al 'Liderazgo' y la 'Autoridad' como figuras de poder.

Como uno de los aspectos que despierta nuestro interés es el de demostrar el insuficiente desarrollo teórico del concepto en el propio campo de la Administración Pública y de los administradores públicos, procuraremos poner énfasis en que las definiciones contrastadas sean las más usadas en cuanto no provienen precisamente de esas dos fuentes sino de otras ciencias, de otras profesiones y de otras áreas de la actividad científica, académica y administrativa.

No haremos lo anterior con el afán de menospreciar o de disminuir el valor de las aportaciones realizadas en este campo, sino el de hacer notar un problema. Vale la pena recordar a este respecto, que como se ha señalado en más de alguna ocasión, la solución de un problema comienza siempre con su reconocimiento, lo que permite convertirlo en causa de 'pre-ocupación'. Aspiramos, por este

## INTRODUCCIÓN

---

camino, a que la 'pre-ocupación' se convierta en 'ocupación', abandonando su carácter previo, para convertirse en 'quehacer' real de nuestras reflexiones y se avance por ese camino en el desarrollo de nuestra profesión. Si es que avanzamos también en el conocimiento teórico y científico, que en algo vale más que el a veces engañoso 'sentido común', el cual no siempre resulta ser el más común de los sentidos. Sobre todo hoy, en que se concede gratuitamente a los estudios historiográficos un valor teórico del que carecen.

## CAPITULO I

### EL CONCEPTO DE ORGANIZACION

#### COMO PUNTO DE PARTIDA.

##### **1.- GENERALIDADES:**

Como lo señalamos en la introducción de la presente tesis, trataremos en este capítulo, en primer término los elementos más generales que consideramos necesario distinguir antes de proceder a una comparación desde una perspectiva teórica entre diferentes elementos propios a los conceptos de '*organización*', ya que no es otro el intento en que nos encontramos empeñados. Para hacerlo, es preciso caracterizar a las organizaciones en los múltiples aspectos que muestra su realidad, en cuanto han sido consideradas como objeto de reflexión.

Siguiendo observaciones del Prof. Escobar en este sentido, señalaremos las características más generales del concepto utilizando citas tomadas de los apuntes de las clases que imparte en la ENEP-UNAM-ACATLAN, igualmente del libro '*Contribución al Estudio del Poder*', como también recurriendo a otras extraídas del libro '*Teoría de la Administración Pública*', particularmente del capítulo dedicado a la organización, que está escribiendo y que me ha hecho el favor de facilitarme, dado que asesora y dirige la presente tesis. Las que siguen a continuación han sido tomadas de este último; así evitamos ampliar excesivamente el número de notas al pie de página. En ellas, el autor se refiere a varios aspectos, pero criticando, cuando procede, la forma en que han sido abordadas por tratadistas con los que discrepa.

### **1.1.- La realidad múltiple de las organizaciones:**

"Las organizaciones, ante todo, son reales; es decir, son objetivas y en esa medida independientes a la conciencia de quien se aproxima a ellas con el ánimo de constituirías en objeto de estudio con la finalidad teórica de conceptualizarlas. Sin embargo, esta objetividad planteada con respecto a su estudio, no debe ser obstáculo para reconocer el papel que juega la 'subjetividad' en su constitución, la que define progresivamente el diseño que van adquiriendo en el proceso de su desarrollo, de un modo, por así decirlo, social-natural, o espontáneo, o bien radicalmente artificial, incluso previo a su constitución que tiene, como todo hecho social, un doble momento que lo integra: objetivo y subjetivo a la vez."

"Las organizaciones humanas, que es el lugar donde la administración existe, son productos sociales y no representan, por tanto, el resultado de acciones singulares, circunstanciales o episódicas, de un par de individuos que tienen que unir sus fuerzas para levantar una piedra cuyo peso supera a la poseída por cada quien, o de un grupo particular de ellos que es mayor al par en su número, como a veces -en su opinión- ingenuamente se postula y se repite acriticamente hasta el infinito, por antiguas y nuevas 'camadas' de administrativistas'. Habrá allí *'cooperación grupal informal'* que requiere de coordinación entre sus miembros; pero no la *'cooperación organizada'* que reclama, además, una división orgánica del trabajo, lo que le otorga, en esa medida, también un carácter *'formal'*."

"Al considerar a las organizaciones como instrumentos racional o empíricamente diseñados para potenciar la actividad que realizan los seres humanos, y no necesariamente las máquinas, hay que percibir las diferentes con respecto a todo lo que pudiera parecer semejante en los planos animal y vegetal, contrariando lo que suelen hacer algunos autores; ya que tales manifestaciones de la naturaleza, no están ligadas a la conciencia humana y sus propiedades (el momento subjetivo), que la hacen diferente de toda

otra conciencia animal; ya no digamos vegetal, porque sería extrapolar el concepto de conciencia."<sup>1</sup>

"En cuanto productos sociales, las organizaciones están culturalmente condicionadas tanto en los fines que persiguen y los valores que su estructura encarna, como por el conocimiento vulgar, científico y técnico; que condiciona su actividad, del mismo modo como lo es, fundamentalmente, por la naturaleza de sus productos. Además, este condicionamiento compromete también a lo que podría llamarse el '*marco ideológico*' legitimante de los diferentes tipos de organizaciones concretas, entre las que se incluyen los reclusorios penales, empresas, clubes, iglesias, partidos, institutos armados, escuelas y universidades, etc."

### **1.2.- Organización y fines**

"Por lo demás, cabe diferenciar y no confundir, como suele hacerse, los fines de la organización en función de sus productos específicos y funciones con los fines de sus partícipes, en que los primeros se convierten en medios para los de estos últimos. Los fines de una organización pueden identificarse con sus *productos específicos finales*, para los que se requieren otros, los denominados *productos específicos intermedios*. Son ambos los que condicionan los procesos internos de actividad y las características racionales y estructurales que una organización posee, aunque tales condicionamientos tengan alternatividad técnica, tanto en el proceso productivo como en el diseño de la estructura; pero esta alternatividad técnica, desde luego, tiene límites que no pueden sobrepasarse arbitrariamente, porque de hacerlo, la irracionalidad que tal arbitrariedad supone, destruiría los fundamentos de la organización misma."

---

<sup>1</sup> La distinción a la que se refiere, consiste en que sólo la conciencia humana es capaz de pensar su propio pensamiento.

Los fines de los partícipes, por ejemplo, son analíticamente distintos a los de la organización, tal como quedó establecido, aunque los de sus miembros o integrantes puedan coincidir o ser congruentes con ellos; y así ocurre generalmente en la práctica, aunque no en todos los casos. El dueño de una empresa, que produce bienes y servicios para el mercado, tiene como razón necesaria para constituirla y establecerla, la finalidad de obtener ganancias con su funcionamiento, mismas que deben materializarse a través de la venta de sus productos en el mercado, (el que como tal tiene su propia e interna legalidad que lo regula y sostiene), las que, en caso de no producirse, ocasionan como resultado un hecho que condena a la empresa a la pérdida constante de su capital y a la quiebra subsiguiente. Pero esta finalidad del empresario enlazada directamente a la propiedad de la empresa e indirectamente a su gestión, se sobreimpone y acompaña a la del proceso productivo que es lo que originalmente le otorga a la empresa, en tanto post-moderna, como organización, según sus productos intermedios y finales, la racionalidad técnica de su proceso de actividad y de su estructura. Una empresa, como es natural y además conveniente observar, no produce para sí misma sino para el mercado donde se encuentran los consumidores de sus productos.

"Los trabajadores asalariados de una empresa cualquiera venden su fuerza de trabajo y es el precio que obtienen como pago por ella, bajo la forma de sueldo o salario, de lo que depende fundamentalmente su subsistencia. Esto es lo básico y esencial, lo que no quiere decir que no haya otros factores susceptibles de constituirse y validarse en su importancia a partir de ese hecho. Obviamente, la denominada 'Escuela de las Relaciones Humanas' (Elton Mayo), que tanta importancia tuvo en desmitificar algunas conclusiones apresuradas de la mal llamada, aunque explicablemente, 'Administración Científica' (Taylor, F. y Fayol, H.), tuvo razón en poner el acento en la identificación de aquellos otros factores que se muestran asociados a los fines de los trabajadores en las empresas, donde no es sólo el sueldo o el salario el único factor determinante, como, exagerando, lo consideró Taylor o fue así interpretado por sus discípulos y seguidores. La Psicología Social, interesada en los fenómenos que engendra la dinámica de grupos,

también ha establecido conclusiones interesantes en esta línea de investigación"

### **1.3.- Relaciones formales e informales.**

"Igual y legítimo mérito poseen quienes, desde la perspectiva de la sociología de la administración, acotaron como objeto de estudio a la mal denominada '*organización informal*'. Mal denominada, decimos, porque siendo la organización, en términos de relaciones sociales, formal por definición, de lo que se trata, en realidad, es de un *específico conjunto de relaciones informales* al que da origen la mera existencia del grupo humano que actúa directa o indirectamente en el seno de las organizaciones; en otras palabras, son relaciones que emergen inevitablemente donde quiera que haya individuos desempeñando los roles o papeles que derivan de los status o posiciones orgánicas que una organización -y no otra cosa- define o engendra a partir del diseño de su proceso productivo o de estructura". Cabe hacer notar, que el Prof. Escobar considera que las relaciones informales que crea el comportamiento del partícipe, quedan situadas más allá del área de competencia de los cargos, cuestión que será tratada más adelante.

Adicionalmente, cabe señalar que las relaciones informales anotadas pueden tener como origen las desarrolladas en una organización por otras organizaciones. Por ejemplo, las de un partido político dentro de la Universidad. Tales relaciones son 'informales' sólo por el hecho de que la actividad que las materializa no está directa y esencialmente relacionada con la conducta del miembro de la organización determinada por el proceso productivo en que participa. Y son indirectamente informales, cuando tales relaciones están originadas por la presencia de la organización y del grupo que la actúa, pero con individuos que, perteneciendo a ella, están actuando en su interior en cuanto miembros de otras organizaciones; o bien, siéndoles completamente extraños.

"Las organizaciones en que el poder de su autoridad se ejerce más o menos autocráticamente, o en que el mando reposa más en el poder forzado que en el consentimiento<sup>2</sup>, difieren ideológicamente de aquellas en que aquél se ejerce y legitima acatando valores democráticos, donde el consenso tiene un valor preferencial mayor que la imposición. Las organizaciones religiosas, poseen un encuadramiento ideológico, como también lo tienen los partidos políticos; aunque en muchos de ellos este papel pueda relativizarse. Los institutos armados, como lo ha destacado la sociología militar, poseen también un especial tipo de encuadramiento ideológico, que los reafirma en sus funciones: la patria, el heroísmo, como también cuerpos doctrinarios, como la llamada doctrina de la '*seguridad nacional*', en cuyo nombre, en muchos casos, han sido sacrificadas las ansias de justicia, libertad y democracia de tantos pueblos."

"En la organización no resulta extraño el llamado 'espíritu de cuerpo', que marca el sentimiento de pertenencia e identificación de los miembros del grupo que la actúa con la organización en que el grupo se ha formado; lo que podemos ver en el surgimiento del 'nosotros integrador', que también existe en los grupos".

"Las organizaciones pueden clasificarse considerando cada uno de los aspectos anteriores, como muchos otros que pudieran agregarse, por ejemplo, tamaño, centralización y descentralización; departamentalización; concentración y desconcentración; integración, o las modalidades de ejercicio del control; adaptación al medioambiente; estilos de dirección; tipos de división (orgánica) del trabajo, etc., dando origen a la enorme cantidad de clasificaciones que de las organizaciones puede hacerse, según sean las variables elegidas por los clasificadores o los analistas para hacer las clasificaciones o examinar esas mismas variables. Por ejemplo, atendiendo al tamaño, tendríamos organizaciones grandes, medianas y pequeñas. Si mezclamos fines y legalidad, por ejemplo, tendríamos organizaciones de fines legales e ilegales. O si cruzamos una clasificación con otra podríamos obtener una clasificación como

---

<sup>2</sup> El Profesor Escobar distingue al poder forzado del consentimiento porque en el forzado la amenaza se orienta a causar un daño en la persona física del sujeto pasivo del poder o en sus bienes materiales por por esa causa desea preservar "Contribución al Estudio del Poder".

la que sigue: organizaciones públicas y privadas, según si tratan de satisfacer fines privados o públicos, como también considerando el marco jurídico que las regula, en cuanto diferente uno de otro."

"Lo que ocurre con tales estudios dedicados al objeto 'organización', es que se confunden con el estudio de la administración como tal; ya que es imposible concebir a la administración fuera de una organización. Un individuo no se administra, y el uso de tales términos sólo puede admitirse en sentido figurado. Sólo una organización puede ser administrada. Si la dirección, por ejemplo, es una actividad y en esa medida cumple una función en el proceso administrativo mediante su producto específico que son las decisiones, entonces la centralización y descentralización pertenecen al estudio de la Dirección y cada una de las dos alternativas caracteriza a la organización que por esa variable pasa a ser clasificada. Podría, naturalmente, seguirse el mismo análisis con la departamentalización por clientela o usuarios o la departamentalización por proceso, lo que corresponde al diseño del proceso productivo de bienes y/o servicios que toda organización produce, independientemente de que sean empresas o no. Igual cosa ocurre con la concentración y desconcentración, que están determinadas por los procesos de Integración. Una empresa consolidada de integración vertical, por ejemplo, posee un mineral de hierro y una fundición primaria de 'pellets', ubicándola lo más cerca posible del propio mineral. Paralelamente, puede tener un fundición para productos de acero radicada en un lugar más próximo al mercado de consumidores. Ninguno de los aspectos señalados en cuanto generalidades de las organizaciones, las agota en su contenido esencial y, por esa causa, no todos ellos pertenecen a la definición de su concepto, que debe reconocer, en su carácter abstracto, sólo los factores esenciales que se encuentran presentes en cualesquiera de las formas en que las organizaciones se manifiestan."

#### 1.4.- Historia y organización

"Las relaciones entre organizaciones e historia pueden sintetizarse a grandes rasgos de la siguiente manera: Las organizaciones, en cuanto se encuentran culturalmente condicionadas, lo están también históricamente, por lo que presentan variación temporal y espacial prácticamente en la totalidad de los aspectos susceptibles de considerarse en ellas. Las organizaciones económicas que hicieron posible la vida social y prevalecieron en ella durante el esclavismo practicado en la época de los antiguos imperios, eran bastante diferentes, en una extensa serie de variables, respecto de lo que son las modernas organizaciones económicas llamadas empresas, tanto públicas como privadas que hoy existen en las sociedades avanzadas de nuestro tiempo. Siendo la cultura un producto histórico, es ésta la que marca la diferencia entre el tiempo cronológico y el histórico propiamente dicho, lo que afecta al diseño, la estructura y las modalidades de ejercicio del poder en las organizaciones".

Hay sociedades cuya existencia contemporánea no coincide con la modernidad real y concreta que se manifiesta en algunas regiones del mundo de nuestro tiempo, sino con la cultura de agrupamientos humanos primitivos, de naturaleza tribal que no han logrado en su desarrollo alcanzar los rasgos ni del pueblo ni de las sociedades nacionales. Su sobrevivencia, dentro de la invariabilidad, ha dependido más de la falta de 'extensión' como de 'contactos'<sup>3</sup> con agrupamientos humanos de mayor desarrollo cultural con los cuales hubieran podido vincularse. Su vida comunitaria está organizada y regulada por el peso de las normas primitivas, y la división social del trabajo no supera a la que impone la naturaleza de los sexos y la edad de sus integrantes, como expresión de fuerza, valor, experiencia y sabiduría.

---

<sup>3</sup>El Prof. Escobar analiza y define estos conceptos en sus clases de Ciencia Política, en relación a los procesos que intervienen en la disolución de las comunidades primitivas.

"Desde el punto de vista espacial, como consecuencia de 'contactos' y 'vinculaciones' el tiempo histórico no es el mismo para un pueblo que para otro. Lo que es posible en una sociedad desarrollada no lo es en una sociedad comparativamente subdesarrollada. Las sociedades son 'situadas' es decir, determinadas por una multiplicidad de factores, como lo son las organizaciones que en ella existen. Los efectos de estas múltiples determinaciones se dan espacialmente, generando diferencias sustanciales al comparar unas y otras desde la perspectiva histórica, tomando en cuenta la variable espacial y temporal. A estas múltiples determinaciones no son ajenas la heterogeneidad de origen étnico de los pueblos y sociedades concretas, normalmente enriquecidas y fecundadas intelectualmente por diversas corrientes y aportaciones culturales. No es lo malo de las culturas pretéritas lo que históricamente prevalece, sino lo que hace a las sociedades más eficientes y eficaces para sobrevivir y progresar; sin perjuicio de que en ocasiones esta tendencia falle o se generen nuevos factores negativos, como lamentablemente lo demostraron las dos grandes guerras mundiales del presente siglo y otros ejemplos semejantes."

### **1.5.- Los tipos de organizaciones y la sociedad**

Las organizaciones que predominan por su número e importancia (en cuanto instituciones) son, sin lugar a dudas, las empresas, privadas y públicas, nacionales, multinacionales, internacionales y transnacionales; los partidos políticos; las iglesias, particularmente la iglesia católica, apostólica y romana, por ser la más unificada y antigua de todas entre las cristianas; y, finalmente, los ejércitos nacionales, como ejemplo de estructuración de la fuerza pública, a la que podría agregarse la fuerza policial. Sin embargo debe citarse también al municipio que, según el mismo Prof. Escobar, tiene orígenes muy anteriores al propio Estado, tanto antiguo como moderno. Según él, "...el gobierno local se produce con la aparición del pueblo, cuando se han disuelto las condiciones de la vida tribal y su vinculación consanguínea; justo al surgimiento de las comunidades rurales que combinaron la separación del campo del

poblado y la propiedad territorial privada y colectiva. El gobierno local autónomo atraviesa la historia desde la Antigüedad hasta el presente; sin perjuicio de que el y los diferentes tipos de Estado se hayan apropiado de ellos y los hayan creado por infeudaciones, como ocurrió en España desde el siglo XI al XIII, cuando se inició la expulsión de los moros".

"Modernamente, la creciente preocupación por la administración municipal, particularmente en los aspectos más concretos en que incide la administración de ciudades, sobre todo por los fenómenos de metropolitanización, conurbación y megalopolización, ha llevado a reconocer, finalmente, hasta por los más reacios, a la sociedad misma como una organización, cuestión que hacía falta; independientemente de que haya quienes han señalado su reticencia a aceptar la validez de esta afirmación, dado que estiman que las organizaciones en cuanto están contenidas dentro de la sociedad, debido a esta causa no podría la sociedad ser considerada tal."

"Puede objetarse este criterio diciendo que muchas organizaciones crean nuevas organizaciones, por lo que muy bien puede la sociedad crear organizaciones, pues de ella nacen, y sin que la sociedad tenga la propiedad ella misma de ser una organización, lo que le resulta contrariamente connatural, difícilmente podrían crearse en ellas organizaciones. Esto significa que la sociedad puede estudiarse como una organización con un sistema de autoridad de naturaleza jurídica que internamente jerarquizado regula el comportamiento de los individuos y de las organizaciones que en ella existen configurando sistemas plurales de jerarquías orgánicas internamente autónomas. De otra manera la división social del trabajo y el intercambio de las producciones particulares carecería de garantías; lo que en términos generales ha sido prácticamente ignorado por los tratadistas en cuestiones de administración pública, pese al crédito que se les otorga en nuestro medio académico."

"El derecho constitucional no sólo ordena y regula el orden social definiendo las instituciones en que se reconoce la organización política de una sociedad, en este caso una '*sociedad global*', en cuanto posee una comunidad política que le da vida; sino que también establece los límites que diferencian lo público de lo privado. Las regulaciones de derecho privado, permiten y, al permitirlo, determinan las configuraciones posibles de lo que puede llamarse en la sociedad la organización de la sociedad civil, en la que se desarrolla y desenvuelve la vida privada de quienes la conforman. *Sociedad civil* que podríamos, contrariando a la definición de Gramsci, caracterizar como '*el conjunto de relaciones sociales que los hombres traban entre sí con la mira de satisfacer necesidades privadas*.'"

"La diferencia fundamental que podría presentarse entre el proceso mediante el cual las organizaciones crean nuevas organizaciones, como ocurre en la figura de la confederación, la federación, en el plano de lo público, es la distinta naturaleza de las vinculaciones jerárquicas que entre ellas se establecen, mismas que dependen del pacto, con lo cual se está aludiendo invariablemente al orden constitucional. Éste, naturalmente, es distinto del que surge cuando, por ejemplo, la UNAM, optó por fundar como órganos desconcentrados (territorialmente) a las ENEPs, a las que concedió un cierto grado de descentralización (nivel decisonal) que comprometió a ciertas y muy específicas facultades por el proceso de delegación, a las que inscribió en el área de sus respectivas competencias lo que algunos autores (mayoritarios) llaman desconcentración de facultades y otros de funciones. Sin embargo, ello no obstante, la subordinación jerárquica se mantiene en plenitud, conforme al principio jurídico de que quien puede lo más puede lo menos, principio que no es aplicable al origen de las federaciones y confederaciones. El hecho político que las constituye a nivel de los estados, depende más de la fuerza y los demás recursos de poder que de la abstracta lógica del Derecho."

"En el mundo privado, las empresas, fundamentalmente, pueden crear otras empresas generando vinculaciones jerárquicas

estrictas pero que obedecen jurídicamente a las determinaciones que emergen de la propiedad del capital (trusts, holdings, empresas transnacionales o multinacionales), que es el factor real de vinculación de poder, como poder económico, más que de los requisitos formales que debe y tiene que reunir la vinculación jerárquica que corresponde al tipo de poder denominado autoridad, como poder específico de las organizaciones singulares, directamente ligado a la gestión administrativa de las mismas, y que genéricamente asume la forma de sistema jurídico en y para la sociedad, independientemente de que en ellas también se verifiquen y manifiesten otras figuras de poder. En el primer caso (vinculación por la propiedad) origina 'complejos organizacionales'; en el segundo (por la autoridad) origina 'sistemas organizacionales'."

Cuando se habla de tipos de organización, en realidad nos estamos refiriendo a aquellas que representan una tipología más o menos generalizada, sobre todo pensando en las organizaciones más representativas de las sociedades actuales, independientemente de la antigüedad del origen de las mismas. En este sentido, modernamente se privilegia el estudio de las empresas, particularmente las privadas, tanto en sus aspectos económicos vinculados con las tendencias de sus comportamientos hacia los mercados interno y externo a raíz de la regionalización y transnacionalización de la economía; como en los planos jurídicos orientados a diferenciar su personalidad de la de los propietarios del capital, incluso su personalidad en relación a la nacionalidad. En lo administrativo, particularmente en el ámbito privado, lo que se estudia está referido a un variado espectro de técnicas que se han inventado a partir de los conocimientos derivados de diferentes ciencias puras o aplicadas, adaptándolas a la administración, o bien surgidas a partir de la experiencia directa de ciertas empresas de punta, con capacidad para impulsar iniciativas originales en investigación e invención desarrollada a partir de lo que les impone la competencia, como premisa, en los mercados nacional y mundial.

"La empresa pública, de otra parte, ha sido estudiada más desde las perspectiva casi excluyente de su impacto presupuestario

(subsidios), cuando éste se refleja significativamente en el déficit fiscal. También han sido estudiadas desde los puntos de vista correspondientes a los de la planificación nacional, regional y sectorial. Asimismo, suele plantearse como cuestión central si ellas cumplen o no con los objetivos de política económica que se tenían, o bien si constituyen o no instrumentos adecuados para esa política, independientemente de si la estrategia desarrollada es o no la pertinente en las condiciones nacionales e internacionales. El estudio administrativo de la empresa pública -inmerso en aquella lógica que separa absurdamente la política de la administración pública-, en la práctica, es nulo."

"Recientemente, en México, como también en otras latitudes, se ha despertado un creciente interés por divulgar lo que denominan las '*políticas públicas*', concepto que, en su pluralidad, supone la actividad necesariamente pública del Estado, en otras palabras las funciones de gobierno en su doble aspecto político y administrativo. Esta denominación, sin embargo, no está exenta de entrañar dificultades, pues supondría que la política es un término unívoco que sólo se diferencia adjetivamente en dos sentidos posibles: 'privado' y 'público'. Esto, en primer lugar, es un error, porque hay más de un significado para la palabra política. Política, como actividad específica que protagonizan los agentes políticos en la instancia social pertinente, la que por definición es pública en cuanto compromete al poder público; y 'política', significando la selección de un curso de acción, entre varios alternativos, que pueden realizar tanto los agentes privados como los públicos. Sólo en este último aspecto sería válida la expresión políticas públicas; pero tal afirmación entraña, en muchos de sus portavoces, el desconocimiento analítico del entorno o contexto condicionante en que tales políticas '*públicas*' se condicionan y definen, y a cuyo horizonte es imposible acceder por la vía de la 'Teoría del Estado' que hoy desgraciadamente sustituye en nuestro medio a la Ciencia Política que toma a la política y no tan sólo al Estado como objeto."

"Los estudios sobre la organización de la iglesia, recaen por norma general sobre la Iglesia Católica (universal) Apostólica (por los

apóstoles) y Romana (por el imperio romano y por Roma como sede papal), ya que el protestantismo, como variante del cristianismo, más que iglesias ha generado una multitud de sectas, empobreciendo su posible análisis como organización, por exceso de heterogeneidad. No obstante los estudios de Mooney revisten cierto interés a este respecto. La iglesia ortodoxa griega y eslava (rusa) ha pesado mucho menos en el interés académico de occidente. Lo que más llama la atención de la Iglesia católica, es su longevidad, como la perennidad de sus estructuras, entre las que se incluye su rigurosa jerarquización y formal ausencia de todo principio democrático, estas características son las que ejercen una efectiva resistencia al cambio, que sólo los grandes cismas han logrado afectar. Se atribuye al valor de la fe y a la supervivencia del dogma de la infalibilidad del Papa en materias de doctrina, el verdadero ingrediente que las diferencia de las demás organizaciones seculares, más allá de su carácter mundial, como de los intereses políticos, sociales y materiales que sostiene y defiende, con independencia de las encontradas discrepancias que ha generado en su seno la actual polémica que libra la 'teología de la liberación' en contra de los sectores conservadores de la iglesia."

"Los institutos armados: ejército, marina y aviación han sido objeto de estudios preferentemente militares más que civiles. Estos últimos se han producido muy escasamente desde la vertiente administrativa. Mucho más abundantes son los estudios realizados desde la perspectiva sociológica y en particular de la sociología política y militar."

"La estrategia y la táctica como ciencias han recurrido a la historia militar, analizando las grandes batallas, desde sus respectivos puntos de vista, reseñando las tácticas y las estrategias adoptadas por los protagonistas en el desarrollo de las grandes guerras. En ambos estudios resulta de gran importancia, para los militares, reconocer las formas de organización y las relaciones entre esas formas y el tipo de armamento del que se disponía, por lo cual la tecnología bélica y su desarrollo se convirtió en el factor que dinamizó las formas adoptadas por las estructuras de la organización

militar en su aspecto bélico y administrativo a lo largo de la historia. Hoy sigue haciéndolo."

"La 'logística', que tanta importancia adquirió en lo militar, pasó con éxito a la administración y estimuló estudios que culminaron en el posterior desarrollo de la técnica del P.E.R.T. administrativo, como apoyo al PERT. TIME y al PERT. COST. Como se sabe, la logística no es ajena al desarrollo del antecedente de las herramientas de programación y evaluación ya citadas, sino también lo es del Método de la Ruta Crítica, que es todavía anterior. Ha sido pues la técnica militar la que ha venido a fortalecer y desarrollar a la administración, como lo han hecho la ingeniería y la computación aplicadas a los procesos productivos."

"Los últimos estudios anteriormente mencionados tuvieron su origen en la marina norteamericana, empeñada en desarrollar sistemas que aceleraran la producción de submarinos en la Segunda Guerra Mundial. De otra parte, pueden destacarse los estudios realizados en la marina británica que incidían en la relación existente entre los períodos de paz y los de guerra respecto de la tendencia a multiplicarlos en tiempos de paz y a disminuir en la guerra los cargos de jefatura, tendencia que pasó a denominarse 'Ley de Parkinson'<sup>4</sup>, en homenaje a quien, con marcado pesimismo frente a la burocracia, realizó los estudios que llevaron a su formulación".

"De lo policial se han ocupado más la novela y la cinematografía que lo que ha correspondido al estudio de su organización propiamente dicha, que tiene un lugar preferente en la administración de las ciudades, dada su naturaleza de servicio público, en muchas partes asociado a vigorosos y cuasi inerradicables fenómenos de corrupción y vínculos con la

---

<sup>4</sup> Parkinson, Cyril Northcote, fue profesor de historia en las universidades de Malasia (1950-58), en la Illinois (1959) y California (1960). Formuló diversas leyes que le dieron fama por la naturaleza curiosa de las mismas: "cuanto más tiempo se tiene para realizar un trabajo, más tiempo tarda en realizarse ese trabajo"; "los burócratas se crean trabajo ellos mismos"; "el burócrata tiende a multiplicar sus subordinados y no sus posibles rivales"; "todo organismo en que los efectivos burocráticos alcanzan la cantidad de 1,000 personas no necesita ya para funcionar ejercer una actividad concreta, se basta por sí solo para crearse trabajo".

delincuencia organizada. En el ámbito del Derecho, el estudio se ha centrado en lo policial mismo, más que en su organización. Los reclusorios penales han reclamado la atención de la a veces mal interpretada denominación de aquella ciencia que responde al nombre de 'Política Criminal', cuyos estudios han recaído sobre los reclusorios penales, en cuanto un derivado del Derecho Penal. Tal vez lo más importante teóricamente se refiera a la calificación de los reclusos, en cuanto a saber si son miembros o no de la organización, papel que no podría discutirse en el caso de los gendarmes que los vigilan. No serían miembros en cuanto sobre ellos recae la actividad orgánica del reclusorio; lo serían, en cambio, en cuanto realizan tareas implícitas a su organización y al mantenimiento de la misma."

"Las reprimidas izquierdas latinoamericanas se han avocado a resaltar el papel de la fuerza policial en la represión política, el cual se sitúa más allá de sus funciones administrativas públicas, conforme lo señalara más de alguna vez Trotzki: *'con la macana de un policía se pueden cumplir dos funciones: dirigir el tránsito, que es función administrativa pública, y, de otra parte, con la misma macana se puede reprimir a un grupo de obreros en huelga'*, lo que es una función política, inherente al papel del Estado'. Este comentario pone de relieve el carácter ambiguo de las difusas fronteras entre política y administración pública (*funciones que en el ejercicio del poder público, a favor o en contra de la dominación social es lo principal de la política; mientras que, en lo administrativo, el ejercicio de ese poder se diferencia porque pone en marcha y respalda la actividad que se encamina a satisfacer directa o indirectamente necesidades públicas, mismas que modernamente, se definen políticamente*). Suele darse con frecuencia el caso de que con la misma acción se persigan a la vez fines políticos de dominación y también administrativos, que al satisfacer necesidades públicas, pueden igualmente, de alguna manera, contribuir a legitimar esa dominación. Esto significa que no todo adquiere, por darse modernamente en la economía capitalista como centro de la sociedad civil, como único sentido de la actividad administrativa el ponerse al servicio de la dominación de clases, aspecto hiperbolizado por Althusser y seguidores nacionales menos lúcidos del citado autor, cuando éste estuvo de moda."

"En la perspectiva de análisis desarrollada por el marxismo en torno al Estado burgués por Marx y para cualquier Estado por Engels, naturalmente que se privilegia el carácter de instrumento fundamental de la dominación de clases, en particular en la sociedad burguesa o '*sociedad civil*' que en términos hegelianos incluye al Estado. El error analítico y teórico que se perpetraba con impunidad, a causa del nocivo efecto de la dogmatización del marxismo, consistía en absolutizar este rasgo y negarle a la plena institucionalidad del poder público -y no sólo al poder ejecutivo, como uno de los elementos de su división funcional- la irrenunciable tarea de satisfacer necesidades públicas, desde el momento en que las sociedades se politizaron a través de la existencia del Estado, mismo que surge cuando de lo público originario en que se expresaba el ser colectivo de las comunidades prepolíticas, se escindió lo privado. En otras palabras, entendido 'lo privado' en su sentido sustancial y esencial, como la propiedad que recae sobre los medios de producción social y no sobre los bienes de consumo. Así el Estado, a través del gobierno que lo actúa, cuando educa o da pan, techo y abrigo, más salud y bienestar, no está reprimiendo física, ideológica o moralmente a los dominados, ni beneficiando con ello exclusivamente a los dominadores. Está, contrariamente a la prédica del simplismo, satisfaciendo también necesidades públicas, cuya definición depende de las correlaciones de fuerzas sociales políticamente expresadas, que integran tanto 'los de arriba', 'los de abajo' y 'los del medio'. De las universidades surgen también críticos sociales, como Marx, cuyas consecuencias no pueden ser ignoradas por la historia. No son, pues, a diferencia de como lo señalara Althusser, únicamente 'aparatos ideológicos de Estado'. No es por esas funciones por las que luchan los mexicanos humildes que no podrían solventar con medios propios sus estudios en universidades privadas. Cuando los pobladores de las ciudades perdidas reclaman luz y agua potable, no lo están haciendo en nombre de la dominación de clases sino como una consecuencia de que ella existe y politizan su acción porque esa necesidad no pueden resolverla en el mercado, núcleo esencial de la *sociedad civil*. Eso es lo que explica que reclamen en el escenario de la política, es decir del poder público, que su necesidad colectivamente privada, sea declarada y reconocida como pública".

"Los partidos políticos modernos han merecido monumentales estudios, como el de Sigmund Neumann<sup>5</sup>, tal vez el mejor de todos. Neumann analiza sobre todo las funciones que cumplen para la sociedad derivando de este papel sus principales características susceptibles de ser clasificadas. Los autores tributarios del estructural-funcionalismo, tales como Gabriel Almond, David Easton y otros, privilegian, como es propio, tanto el análisis de las estructuras como de las funciones, entre estas últimas las de *articulación y agregación de demandas, socialización, reclutamiento y selección de políticas*. Maurice Duverger<sup>6</sup> analiza sus órganos de base, los fenómenos de 'enlace' y 'articulación', como también sus orígenes y funciones. Un estudio que ha dejado una huella indeleble ha sido el del suizo Robert Michels<sup>7</sup> que, al estudiar la organización de los partidos políticos socialdemócratas europeos, pone de relieve el hecho de que es la propia democracia representativa, en cuanto distingue entre dirigentes y dirigidos, la que contiene en su ser el núcleo de una tendencia oligárquica que el desarrollo de la organización de los partidos políticos democráticos inevitablemente favorece, para terminar manifestándose en lo que el autor denomina la *'ley de hierro de la oligarquía'*, cuyo sentido constituye la negación misma de la democracia. Lenin, desde 1898, para concretar ya en 1903, escribe su famoso libro '*¿Qué hacer?*', con el cual diseña las características que un partido revolucionario debería tener en el contexto sociopolítico de la dictadura zarista rusa de la época, destacan en ellas por lo menos la del 'centralismo democrático y la estructura celular de tal organización. La crítica a esta organización fue sintetizada brillantemente por Rosa Luxemburgo al señalar que: *'el partido reemplazaba a la clase, el comité central al partido, y al comité central su secretario general, con lo que la dictadura del proletariado se transformaba en la dictadura de un sólo hombre'*. Esta verdad premonitoria fue confirmada a la muerte de Lenin con la dictadura estalinista."

---

<sup>5</sup> Neumann, Sigmund y colaboradores, "Partidos Políticos Modernos", Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1965.

<sup>6</sup> Duverger, Maurice, "Los Partidos Políticos", F.C.E., México, 1974, Quinta reedición.

<sup>7</sup> Michels, Robert, "Los partidos políticos", Amorrortu editores, Buenos Aires, Argentina, 2 volúmenes, 1972.

Nos hemos referido aquí, a grandes rasgos, sobre los tópicos más generales que normalmente son tratados por la literatura que directa o indirectamente se refiere a la organización, constatando hechos, destacando fenómenos. Sin embargo, podría señalarse que la mayoría de éstos no presumen implícita ni manifiestamente una definición del concepto de organización ni una teorización del mismo. En términos generales, todos ellos se refieren a ciertos aspectos y fenómenos que presentan ciertas organizaciones, atendidos sus fines y los procesos de actividad que reclaman los bienes y servicios que constituyen sus productos específicos, en cuanto pueden considerarse como los medios que le permiten cumplir sus funciones. Si hay teorizaciones, éstas corresponden a los fenómenos que se producen en la organización dadas ciertas condiciones. Los estudios de Max Weber sobre la burocracia son ejemplares a este respecto.

## **2.- LA TEORIA Y LA PRODUCCION DE LOS CONCEPTOS.**

Es necesario puntualizar previamente algunas de las consideraciones formuladas por el Prof. Miguel Escobar Valenzuela en torno al concepto de 'teoría', para lo cual extraeremos algunos párrafos del primer capítulo, precisamente dedicado a este tema, dentro del libro que está elaborando, cuyo título es precisamente: "Teoría de la Administración Pública", en el cual precisa su concepto de teoría como una fase analítica del proceso de producción del conocimiento científico; mientras que paralelamente se refiere a los conceptos y categorías teóricas, como al proceso de definición de los mismos que les confiere tal carácter. De esa manera, como en el apartado anterior del presente capítulo, nos ahorraremos notas de pie de páginas, reservando tal espacio para las contenidas en los párrafos del propio autor, al cual estamos citando.

### **2.1.- El concepto de teoría:**

En este apartado acercándome a sus ideas, sintetizo lo principal de ellas siguiendo sus propios términos.

El profesor define teoría de la siguiente manera:

*"Teoría es el conjunto lógicamente articulado de conceptos y categorías que nos permiten representar un campo fenoménico de la realidad para los fines del análisis científico."*

Según él, la distinción de la teoría como fase puramente analítica se corresponde con el hecho de que materialmente no existe un corte real en el tiempo que determine el carácter lógicamente previo de la teoría con respecto a las fases posteriores de dicho proceso, como son la ciencia y la técnica. Por ciencia identifica la fase de investigación, no siempre necesariamente empírica, como también la de organización estructural y sistematización del conocimiento, de modo que permita la inferencia, tanto inductiva como deductiva, de las verdades que un objeto científico encierra, las que pueden ser leyes absolutas o probabilísticas, históricas, sociales o naturales, como también principios reconocidos porque sus enunciados reflejan una propiedad de lo real o de las producciones lógico sistemáticas, cuya eficacia, en términos de sus consecuencias, resultan inevitables. En este último caso se pueden ubicar los postulados, axiomas y teoremas, incluidos los que tienen demostración por absurdo.

Entre los objetos susceptibles de ciencia sitúa, contrariando el criterio de las corrientes empiristas, a los hechos históricos, a los sociales y naturales, para seguir con los objetos ideales de las ciencias exactas, incluso los filosóficos y los psicológicos; cuestión que por ahora no interesa mayormente en el desarrollo de la presente tesis.

La teoría de una ciencia, según el profesor Escobar tiene por función producir el objeto y determinar el método. Una ciencia, desde su perspectiva, siempre tiene un objeto, el cual no comparte con otras, aunque puede haberlo derivado, separándolo, de otra ciencia más general que originariamente lo incluía.

Parte el profesor de la idea de que una teoría es ante todo un discurso relativo a la representación intelectual de un objeto científico en el plano de la conciencia, de modo que permita formular, a partir de él, hipótesis susceptibles de ser sometidas a investigación en los mismos niveles en que se formulan sus leyes postulados, axiomas, teoremas y principios.

Este discurso, para él, debe tratar primero la naturaleza de los objetos que define, porque ésta varía según sean naturales, históricos, sociales o ideales, etc. Los hechos sociales, para él, tienen una doble naturaleza constitutiva de su ser, a la primera la reconoce como *momento 'objetivo'*, que equivale a lo 'dado' y que en esa medida puede estudiarse -como lo señala recordando a Carlos Marx- con los mismos métodos de las ciencias naturales. El segundo momento sería el '*subjetivo*', refiriéndose a la circunstancia que determina que un hecho social debe ser protagonizado y en esa medida requiere no sólo las determinaciones objetivas, sino también aquellas que mueven a protagonizarlo y con ello a convertirlo en realidad social.

Desde el punto de vista del análisis que corresponde al proceso de determinación del método, el profesor señala que sólo definiendo la naturaleza del objeto y la finalidad que el conocimiento persigue, es decir, teniendo en cuenta el concepto de ciencia y verdad de los que parte, es que podrá determinarse el método que resulta apropiado a una ciencia. Rechaza, en esa medida, la idea empirista y positivista de la existencia de un método científico único y de un concepto de ciencia ajustado a ese método. Afirma que una ciencia puede compartir la perspectiva metodológica con otras ciencias atendiendo a estos dos factores, cuestión que no ocurre con los

objetos. Para él, método significa el establecimiento del camino que conduce a verdades que no pertenecen al juicio, sino al objeto, con lo que el juicio, aprisionado dentro de los términos de una proposición, sólo puede reflejarlas parcialmente.

## **2.2.- Los conceptos y categorías teóricas**

El profesor Escobar Valenzuela distingue a los *conceptos teóricos* por dos tipos de condiciones. En primer término por el hecho de pertenecer al cuerpo de una teoría dentro de la cual el concepto teórico adquiere y define su significado, el que no necesariamente aparecerá en los diccionarios. Fuera de los límites de la teoría a la que pertenecen, en la que fueron formulados sus alcances, los conceptos pierden su significación y valor teórico, reduciéndose al que pudieran poseer como simples acepciones en cuanto término.

Las *'categorías'*, según el profesor, son también conceptos teóricos, y se distinguen de ellos por el especial papel que desempeñan para hacer posible la comprensión de una teoría como un todo. Entre los ejemplos de uno y otro que proporciona en su libro, estaría el de 'triángulo', como concepto, el que supone una definición que es necesario elaborar, proceso al que identifica como *'teorización del concepto'*. El ejemplo de categoría que proporciona es el de espacio, diferente en la geometría euclidiana de la de Lobatchevski. El primero es plano, el segundo curvo. Los conceptos y las categorías no serían extrapolables de una teoría a otra. Una categoría, sin embargo, sería un concepto teórico que tiene por propiedad darle sentido a toda la formulación teórica y sin la cual la teoría misma no puede ser comprendida.

La definición de un concepto, según el profesor Escobar Valenzuela, no comprende sólo a su enunciado, sino también a la explicación de la proposición que expresa a la definición del concepto teórico. Esta explicación es lo que le da valor teórico al concepto, lo

que no hay que confundir -señala- con el denominado valor heurístico, que actúa como sucedáneo de una explicación teórica todavía no alcanzada.

En esta breve y sumaria síntesis de sus explicaciones, apegadas en la medida de lo posible a su propio lenguaje, hemos omitido muchas otras que no están directamente relacionadas con el propósito del trabajo que estamos abordando; cuyo propósito, como ya hemos afirmado, sólo pretende realizar una comparación entre el concepto de organización del citado profesor con los formulados por los autores más conocidos o divulgados en el ambiente académico, y de la administración pública en particular.

### **3.- LA TEORIZACION DEL CONCEPTO DE ORGANIZACION.**

En este apartado iremos desarrollando los diferentes aspectos que el profesor Escobar Valenzuela considera esenciales al concepto de organización que propone, mismo que, en los capítulos que siguen iremos comparando con los formulados con mayor o menor amplitud por otros autores. Las citas de apuntes de clases, como las del libro en preparación, serán identificadas en el propio texto. Sólo las que se toman del libro "Contribución al estudio del poder"<sup>8</sup> irán acompañadas de la respectiva nota al pie de página.

#### **3.1. La organización como 'instrumento'**

En el curso de Teoría de la Administración Pública II, que imparte en la ENEP-ACATLAN, al desarrollar el tema de la organización, enfatiza su afirmación de que "el término organización deriva del griego '*organon*', en su significado de instrumento, por lo

---

<sup>8</sup>Escobar Valenzuela, Miguel R., "Contribución al Estudio del Poder"

cual su artificialidad es manifiesta, porque los instrumentos son construcciones humanas, indiferentemente al hecho de que las organizaciones, en cuanto también instituciones, puedan irse decantando y perfeccionando de un modo natural a través de la historia, como expresión, ellas mismas, en lo económico, de las fuerzas productivas que toda sociedad desarrolla. En ese sentido la organización difiere de un 'organismo', independientemente de que en el lenguaje común se hable de organismos para referirse a instituciones de servicio público y esto sea relativamente frecuente. Un organismo es un ser vivo que posee órganos, pero estos órganos no se pueden cambiar de posición o suprimirse sin poner en peligro, e incluso privándolo, de su propia existencia. Una organización también posee órganos, pero éstos son de distinta naturaleza. Por esta causa sí se puede transformar el diseño de su agrupamiento, suprimirlos o aumentarlos, sin que el carácter técnico instrumental de la organización se ponga en riesgo de sobrevivencia, aunque sí puede enfrentar el de verse afectada por una menor eficiencia o eficacia con respecto a sus fines; es decir la relación entre la actividad que se realiza en tales órganos y los productos específicos, intermedios o finales a los que dicha actividad orgánica se encamina directa o indirectamente. Los órganos de un organismo son productos de la naturaleza, los de una organización son el resultado artificial de la decisión humana de naturaleza técnica, con respecto a su estructura y su función, aunque estas decisiones puedan perseguir, paralelamente, fines extraños a la organización, en cuanto a lo que se refiere a su propia racionalidad interna."

### **3.2.- La división orgánica del trabajo**

En el capítulo dedicado a la organización, en el libro que prepara, distingue diferentes tipos de división del trabajo, entre ellas destaca la *división individual del trabajo* "...la forma en que un individuo divide y ordena en un 'antes' y un 'después' sus actividades del día, como también las de una obra que requiere técnicamente distintas fases, corresponden a una división del trabajo, aunque no necesariamente ésta corresponda siempre al trabajo asalariado,

porque puede serlo del trabajo esclavo, del servil o incluso de otras formas".

"Estas fases pueden tener diferentes grados de libertad en relación a su ordenamiento. En algunos casos, el orden de lo que debe hacerse antes y después es mucho más riguroso, con lo cual disminuyen las combinaciones posibles de las actividades que requiere cada fase dentro de ese ordenamiento."

"Este tipo de división individual del trabajo, aunque pueda darse con cierta frecuencia, no es un elemento significativo ni capaz de explicar el papel del trabajo en las sociedades modernas, a cuyo concepto es inherente el 'contractualismo' de la sociedad civil, y a éste el 'intercambio' cuyo espacio social de realización es el mercado, lo que supone la *división social del trabajo*, concepto que difiere de otras divisiones del trabajo que también se producen en la vida social. (Por ejemplo, la división del trabajo por sexos y edades que predominó en la *banda*, en las comunidades primitivas de naturaleza *tribal* unidas por vínculos de sangre y regidas por normas tradicionales; la división del trabajo en la familia, etc)." Precizando lo que podría llamarse una definición de lo que el profesor entiende por división social del trabajo, "*por ocurrir en la sociedad y no estar limitada a un grupo dentro de ella*", señala:

*"Lo que caracteriza a la moderna división social del trabajo, no es que sea el resultado de la que se verifica entre individuos o grupos, sino que es consecuencia de la que se produce en el mundo privado a través de organizaciones autónomas, cuyos vínculos de recíproca necesidad determinan el intercambio que autoriza y regula el derecho. Del mismo modo, debe enfatizarse el carácter orgánico e institucional que adquiere la actividad del Estado moderno, con división funcional (y no material) del poder público la cual es requerida para los fines de su ejercicio, conforme su definición constitucional. Las leyes también satisfacen necesidades públicas, al igual que las sentencias que, ajustadas a su debido proceso, resuelven conflictos o castigan delitos, ya que éstos no se definen*

***sólo y únicamente a partir de un carácter de clase en efecto, hay muchos tipos y variedades de conflicto, pero no todos son de clase".***

Naturalmente, señala el autor, hay intercambios delictivos que son tales precisamente por violar el derecho; pero la sobrevivencia de una sociedad depende de la mayor fuerza social que posee entre sus miembros el respeto al derecho que la tendencia a violarlo. ***"La sociedad se explica por el derecho, no por el delito, aunque el delito se explique por la sociedad"***, concluye el profesor.

Posteriormente, distingue a la división meramente grupal del trabajo, que corresponde a la distribución circunstancial y no permanente de actividades entre sus miembros, atendiendo al trabajo que colectivamente realizan, lo que corresponde a dividir el trabajo entre personas, misma que desaparece al disolverse el grupo, al cual no sobrevive. Luego distingue la anterior de la propiamente llamada ***"división orgánica del trabajo"***, en que las actividades necesarias a un proceso productivo se distribuyen autorizadamente entre órganos. Ésta, naturalmente, es independiente de las personas que las realizan. En este sentido reitera expresiones y explicaciones que tuvimos oportunidad de conocer en el Capítulo IV de su libro ***"Contribución al estudio del poder"***, particularmente en el apartado 4. La autoridad, como en el curso de Teoría de la Administración Pública II y en el capítulo dedicado a la organización en el libro que prepara. Los párrafos que siguen representan una cita textual y en ese caso entrecorrida, o bien una síntesis del pensamiento teórico de este autor.

Señala en primer término que:

***"Una organización lo que agrupa son órganos jerárquicamente vinculados a centros decisionales ascendentes que confluyen en una matriz decisional autónoma, aspecto que diferencia a las organizaciones singulares que existen en la sociedad, del carácter soberano que posee una sociedad políticamente organizada por el poder público que ella misma constituye."***

"Como se sabe, contrariando a Max Weber, la 'autonomía' ha pasado mayoritariamente a ser entendida como una facultad otorgada (ejemplarmente, la autonomía otorgada a la UNAM por el Estado) o 'estatuida' por un poder superior (la propiedad estatal de las empresas públicas)<sup>9</sup> una vez que la existencia del Estado pasó a ser el regulador más importante de la vida social. Un examen de mayor rigor, disminuye el peso conceptual de la contradicción entre esta definición y la de Max Weber, porque las normas internas de la UNAM, son determinadas por sus miembros, dentro de las competencias establecidas por su Ley Orgánica."

Las autonomías medievales, particularmente de la iglesia, las comunidades municipales y los gremios, las que quedaban al margen de los poderes soberanos en manos de los monarcas, constituyendo derechos privilegiados, han sido radicalmente sustituidas en la vida moderna, independientemente de los procesos descentralizadores que hoy vivimos, los que favorecen a los municipios. Weber mismo da cuenta de este proceso:

*"La creciente sujeción de todas las personas y situaciones de hecho individuales a un instituto que al menos actualmente, descansa en el principio sobre una 'igualdad jurídica' de carácter formal, obedece a dos grandes fuerzas de racionalización: el ensanchamiento del mercado por una parte, y la burocratización de la actividad orgánica de las comunidades consensuales, por la otra"* Luego, refiriéndose a los instrumentos utilizados para realizar la desaparición de esas viejas autonomías, señala lo siguiente: *"En primer lugar, por una 'autonomía' de 'sociedades' limitada estrictamente por normas jurídicas, sociedades que al menos desde el punto de vista formal, podían ser creadas por cualesquiera personas. En segundo término, mediante el establecimiento de facultades esquemáticamente concedidas a todo el mundo, para la creación de un derecho privilegiado a través de negocios jurídicos"*

---

<sup>9</sup>Weber, Max, en "Economía y Sociedad", pag. 40, señala: "Autonomía significa, al contrario de heteronomía, que el orden de la asociación no esté otorgado -impuesto- por alguien fuera de la misma y exterior a ella, sino por sus propios miembros y en virtud de la cualidad de tales (cualquiera sea la forma en que esto tenga lugar)".

*privados de cierto tipo*"<sup>10</sup>. Es decir, la sociedad regulada por el derecho privado, lo que está de acuerdo con nuestra definición.

"En cambio, la figura de la *'soberanía'*, con todas sus contingentes limitaciones materiales que la relativizan, como ocurre en la sociedad mundial de nuestros días, es un atributo (en cuanto popular) de una sociedad que puede hacer valer su independencia decisoria en materia de mandatos, respaldándolos con la violencia legítima interior y exterior, dependiendo, más allá de los aspectos materiales que tal capacidad de violencia requiere para ser ejercida, del reconocimiento de ese derecho por parte de otras autoridades soberanas identificables bajo el concepto de estados modernos; lo que abre espacio tanto al derecho nacional (leyes) como internacional (tratados), atendidas sus diferencias, dado que no existe un estado mundial".

De esta forma el profesor Escobar afirma y sostiene su criterio de que el concepto de organización es plenamente aplicable a las organizaciones que existen tanto al interior de una sociedad, incluyendo en este aspecto a la propia sociedad internacional, como a las sociedades que conforman un estado moderno, en que se escinde lo privado de lo público y se incorpora a la ciudadanía a la participación política por integración, conforme lo analiza detalladamente en su libro en preparación.

Posteriormente aborda el problema teórico de especificar ¿qué tipo de agrupamientos representan los órganos en una organización?

Su respuesta es la siguiente :

*"...los órganos de una organización agrupan 'cargos', los que representan agrupaciones específicas de actividades a desarrollar por un ser humano, cuya necesidad se define al interior de un proceso productivo organizado. Tales actividades se legitiman en*

---

<sup>10</sup>Weber, Max, op. cit. p. 559..

*dicho proceso, atendiendo a sus productos específicos intermedios o finales. Estas conductas que se consideran legítimas por el procedimiento racional aludido, definen un **área de competencia formalmente establecida, con independencia de las personas que las desempeñen. En estas áreas de competencia pueden o no incluirse facultades de mando cuyo ejercicio requiere de la figura de poder denominada 'autoridad', independientemente de que en las organizaciones se verifique otra figura de poder, cuya naturaleza no es esencial en ellas.**"*

Como se ha señalado anteriormente, la conceptualización teórica del Prof. Escobar está expresada en el cap. 5 apartado 4 de su libro "Contribución al estudio del poder"; concepto al que nos referimos más adelante, porque él señala que la sociedad, en cuanto también organización, se expresa bajo la forma de derecho. Sin embargo, lo que interesa en lo inmediato es destacar que en su libro en preparación, como en sus clases señala con toda precisión la diferencia entre cargo y empleo. Así señala:

*"Una persona que tiene un empleo en una organización, por ejemplo, el autor en la ENEP-UNAM-ACATLAN, puede desempeñar varios **cargos** atendida la definición de '**agrupaciones específicas de actividades a desarrollar por un ser humano**'. En ese sentido, de hecho desempeño los cargos de profesor de las asignaturas de Ciencia Política I, Ciencia Política II, Teoría de la Administración Pública I y Teoría de la Administración Pública II, además del cargo de director de tesis y el de sinodal en exámenes extraordinarios y exámenes profesionales. Todos éstos son cargos y no empleos. El empleo, como concepto, supone al sueldo o al salario como la remuneración económica o contraprestación del trabajo. El o los cargos desempeñados en función de un empleo pueden o no considerarse en la determinación del sueldo que lo remunera, pero no en todos los casos, ya que los hay no remunerados como sueldo o salario, como son los honorarios, o también el de accionista que vota, y al desempeñar el cargo de votante en las juntas generales de accionistas (aquí cargo y status coinciden) no recibe remuneración, aunque si obtiene, en su caso, los dividendos que reparten las*

*ganancias de la empresa, siempre que las haya y puedan ser repartidas."*

"La confusión tradicionalizada entre cargo y empleo se debe al hecho de que la empresa moderna y particularmente la industrial, generalizó las actividades repetitivas al fijar al obrero a su máquina durante toda la jornada de trabajo. Así el empleo se identificó con un sólo y único cargo. Luego las actividades que un obrero tenía "a cargo" (encomendadas) en su empleo, eran usualmente las mismas y éstas se correspondían con la definición de cargo, ya expresada en el párrafo precedente, con lo cual se demuestra que *el sentido común, al formular generalizaciones indiscriminadas que alimentan las tradiciones, no siempre puede elevarse a los niveles de exigencia que plantea la teoría*".

Con respecto a la diferente teorización que el autor formula a los conceptos de 'cargo' y 'empleo', cabe una distinción necesaria entre empleo y cargo con '**puesto de trabajo**', por lo que nos remitimos a la siguiente cita de su libro en preparación:

*"Una máquina que requiere ser manejada por un obrero, en que las actividades de ese obrero corresponden a 'un cargo', utiliza al mismo tiempo, 'un puesto de trabajo'; es decir un espacio físico con un ambiente apto para el desempeño humano de las actividades que, como 'conductas legítimas' se requieren y se inscriben en el 'área de competencia' en que, analíticamente, desde el punto de vista de la teoría de la organización, puede desarrollar quien lo sirve, independientemente de quien se trate. Si la máquina trabaja ininterrumpidamente noche y día, mientras que cada obrero sólo lo hace ocho horas, entonces el mismo puesto de trabajo, y en el caso el mismo cargo, dará origen a tres empleos. Un aula de clases en la ENEP-ACATLAN, es un puesto de trabajo que es polivalente para diferentes cargos (las distintas asignaturas en que en ellas se imparten). En un supermercado pueden observarse con nitidez los muchos puestos de trabajo para el cargo de 'cajera' los cuales no siempre están todos ocupados, al igual que nuestras aulas universitarias. El puesto de trabajo, en consecuencia, puede y debe*

ser teóricamente conceptualizado como diferente del cargo, aunque subordinado a él por el "principio de adecuación", del mismo modo que el que desempeña el cargo debe cumplir con respecto a éste, con el "principio de idoneidad".<sup>11</sup> En la medida en que la Administración se funda en el estudio de lo que las cosas deben ser y no sólo en el de lo que las cosas son de hecho o por denominación, en el ámbito de su objeto (Método deontológico histórico),<sup>12</sup> cargo, puesto de trabajo y empleo, son pues, tres cosas distintas pero relacionadas, aunque el empleo liga a quien sirve uno o más cargos con la remuneración, cosa que no siempre es indispensable para el desempeño de un cargo, ni antes ni ahora.

### 3.3.- La autoridad en la organización.

En su libro "Contribución al estudio del poder"<sup>13</sup> el Prof. Escobar señala que el concepto de 'autoridad' ha sido referido por diversos autores a los más diversos significados, realizando una crítica consistente de los formulados por autores de gran renombre. En primer término, señala que la autoridad es una "...figura de poder que corresponde al poder consentido, por tanto el sujeto que obedece comparte en algún grado los fines del que manda." (187) Ejemplificando ciertos aspectos que en la autoridad inciden en la expresión 'algún grado', señala: "La ley, por ejemplo, me impone un sacrificio injusto, pero obedecer las leyes es una condición de la existencia civilizada; y ese valor encarnado en las normas es el producto de la reflexión que lo construye primero y proyecta al conjunto de las normas después, no individual, sino socialmente. Este es el discurso de Weber en torno a la *legitimidad legal racional*." (188)

---

<sup>11</sup>Se entiende por "principio de adecuación" los requisitos del "cargo y del "puesto de trabajo", con respecto a las condiciones bajo las cuales es legítimo exigir a un ser humano el desempeño de las actividades de un cargo. Por "principio de idoneidad", a los requisitos o condiciones subjetivas que debe reunir una persona para desempeñar adecuadamente un cargo, esto es, el conjunto de conocimientos, habilidades y destrezas que debe poseer.

<sup>12</sup>El método deontológico histórico (de deber ser y el condicionamiento histórico al que debe ajustarse), constituiría exactamente al método particular de la Administración Pública, según el Prof.

<sup>13</sup>Con la finalidad de ahorrar especificar en exceso las notas al pie de página que identifiquen citas o párrafos del libro "Contribución al Estudio del Poder", en este apartado señalaremos únicamente la o las páginas del libro que con este título fue publicado por la ENEP-UNAM-ACATLAN, México, 1988.

Finalmente, cabe destacar que el Prof. Escobar considera importante remarcar que "las organizaciones singulares están estructuradas formando una vinculación jerárquica unificada que origina arborescencias orgánicas cuyo despliegue integra al conjunto organizacional unitario. Sin embargo, es necesario reconocer también los complejos organizacionales vinculados por la propiedad del capital, o por la dirección y gestión, como es el caso de los holding o empresas controladoras, o las empresas transnacionales. Se trata aquí de complejos organizacionales relativamente autónomos, en que diferentes organizaciones quedan vinculadas por la propiedad del capital, o por la dirección o la gestión propiamente dicha. Por último, como lo hemos destacado, la sociedad global, o sociedad con estado, es también una organización, en que sólo existe una separación formal entre dirección política y mundo civil, en que florecen, en la forma capitalista, la multitud de organizaciones relativamente autónomas, controladas por el derecho, sean éstas empresas o no".

*"Libre no es aquel que hace lo que quiere,  
sino el que hace lo que debe hacer."*

## CAPITULO II

### ORGANIZACIONES PÚBLICAS

El presente y el próximo capítulo tienen por finalidad pasar revista conceptual a los diversos tipos de organizaciones que existen contemporáneamente, cuya importancia es significativa para la comprensión del carácter organizado de la propia sociedad, de la cual las organizaciones constituyen, en cierta medida, el simil de lo que son los órganos en una organización, cuya actividad y productos específicos finales son objeto de intercambio entre ellas, sean bienes y/o servicios, independientemente de que sean económicos o no. La diferencia fundamental, en cambio, es que los órganos de una organización específica tienen una vinculación jerárquica unitaria, mientras que las organizaciones de la sociedad están vinculadas entre sí por el mercado, las relaciones de propiedad y el derecho que las consagra. Como se ha señalado anteriormente, toda organización, cualquiera sea, produce siempre bienes y/o servicios, porque este propósito constituye su misma razón de ser.

Como se recordará, el Maestro Escobar ha sostenido que **una organización no es un organismo**, precisamente para señalar su carácter artificial e instrumental, punto de vista que difiere con respecto al uso frecuente del término organismo como sinónimo de organización. El lenguaje jurídico, como se sabe, abunda en llamar organismos a los servicios públicos a los que también suele identificar con el de órganos, en una perspectiva que los trata como equivalentes al corazón, riñones, pulmones, etc. de un mamífero superior. Los planes de estudios de la licenciatura en Relaciones Internacionales -señala-, nunca dejan de incluir una cátedra a la que denominan 'Organismos Internacionales'. Un organismo, en cuanto natural y no artificial como la organización, dice el profesor Escobar, es un ser vivo, como los órganos que a él pertenecen, los que por su

naturaleza no admiten los grados de libertad en la sustitución entre sí. La supresión física de algunos de ellos o de sus funciones, conduce irremediamente a la muerte del ser vivo al que constituyen como conjunto. Esto evidentemente, no ocurre con las organizaciones, en que cabe distinguir la estructura que **ordena** a sus órganos y cargos, como una entidad distinta del grupo que la actúa. Esa estructura es algo artificial, guiada por una propositividad externa a ella, y por tanto no natural, como ocurre -afirma- con la de los organismos. Por eso no perecen si se cambian o modifican sus órganos o cualquier elemento de su estructura. El grupo que actúa a las organizaciones también se integra mediante mecanismos claramente artificiales, distintos en consecuencia a los procesos sociales que por producirse más o menos espontáneamente, tienen una génesis que podríamos llamar natural y no artificial.

En una organización no pueden faltar, por lo menos a nivel mínimo, y aunque sea deficientemente, las funciones necesarias para que la actividad que en ella se realiza se lleve a cabo, por ejemplo las de dirección, lo que le permite materializar sus productos específicos. **La Indispensabilidad de las funciones** no se corresponde con **la alternatividad propia de los órganos**, de sus estructuras. En ese sentido es posible un doble análisis en las organizaciones: el orgánico-estructural y el funcional.

El enfoque de sistemas ha contribuido también a la generalización del error comentado, en la medida en que él deriva de los modelos de análisis de la biología, en que tales conceptos son irrenunciables en cualquier examen.

La segunda cuestión importante de los desarrollos teóricos del Prof. Escobar, es su afirmación de que en una organización, sobre todo en la empresa capitalista moderna, hay que distinguir la **racionalidad de la organización** (que se define por el proceso de actividad y la división orgánica del trabajo en ella, a partir de la división técnica que supone) de la **racionalidad de quienes la actúan**. La racionalidad en general, ha señalado, fue definida por

Von Neumann y Morgenstern como la adecuación de fines a medios. Esta definición también la ha criticado porque según ella podría haber medios racionales para fines que no lo son, según anota el propio profesor que estamos citando. Lo importante en todo caso, es que la relación de medios a fines sigue siendo destacada como fundamental, independientemente de que no podría ni debería haber medios racionales para fines irracionales. En ese sentido, sin embargo, cabe destacar que las organizaciones son en sí mismas medios para fines distintos de los que ella misma tiene, al considerar administrativamente como tales a sus productos específicos finales y a su estructura y demás insumos como medios. Y esta es la perspectiva básica de análisis del administrador como racionalizador de procesos de actividades organizadas. Esto habría que precisarlo.

Por ejemplo, el propietario de una empresa, que es una organización productora de bienes y o servicios destinados al mercado, como toda organización de ese carácter, no tiene por finalidad producir esos bienes para sí misma, ni para el consumo de sus dueños o empleados, sino para venderlos con ganancia en el mercado, lo que satisface la auténtica finalidad perseguida por el empresario, para el cual tal organización es un medio y no un fin, desde el punto de vista económico. Si esa ganancia no se obtiene, y la empresa no le permite a sus dueños conseguir su finalidad principal, entonces ésta es cerrada. Los operarios o empleados que laboran en ella, tienen como fin, aunque no exclusivamente, ni siempre el principal, la obtención de ingresos que les permitan vivir o sobrevivir y reproducirse a un nivel compatible con las condiciones sociales existentes y sus posiciones en ella. Evidentemente hay otros que son complementarios y que se relacionan con valores distintos a los económicos, pero no tienen éstos el grado de determinación que poseen los primeros en su mezcla con los segundos. Esos son sus fines, pero no los de la empresa ni tampoco los del empresario, independientemente de que puedan conciliarse o conjugarse en ciertos aspectos, aunque nunca en todos. Desde la perspectiva de la racionalidad administrativa, la correspondiente a la organización, hay que establecerla relacionando los medios de ella; es decir, su estructura, actividad y las funciones que se desarrollan en los cargos que integran sus órganos, con los productos específicos intermedios

y finales que en ella se materializan. Esta perspectiva de análisis es diferente de la racionalidad, económica, por ejemplo, que bien podría ser definida en otros términos, porque distinta es la ciencia que toma por objeto a la economía de la que toma a la administración, aunque recíprocamente no sean completamente ajenas la una a la otra.

Como recordaremos, los conceptos de productos específicos, se denominan así porque son propios al tipo de organización. Un hospital, por ejemplo, define su estructura orgánica, su actividad y sus funciones de un modo muy diferente al de una fábrica de fideos o una cárcel. Lo que justifica racionalmente que las diferencias que podemos hallar en unas y otras, se deban básicamente a que producen bienes y servicios distintos, por lo que son, entonces, los productos específicos finales, los que hacen diferentes a las organizaciones en los aspectos señalados. Pese a esas diferencias, en todas ellas deben reunirse ciertas similitudes y elementos básicos que la teoría está obligada a aprehender y que le permiten a cada una de ellas ser lo que son en cuanto organizaciones diferentes de otras.

Cabe formular un señalamiento que precise los conceptos de estructura y el de función en los términos en que los concibe el maestro Escobar, pues nuestra tesis tiene por objetivo comparar su concepto de organización con el de otros autores. Por ejemplo, el de estructura lo aplica a la composición, distribución y relaciones en que se encuentran los diferentes órganos que posee una organización, los que agrupados forman arborescencias orgánicas jerárquicamente vinculadas por las ya conocidas líneas de autoridad. La estructura, entonces, equivale a ese diseño y su contenido formal.

La estructura también se corresponde con el diseño, de un lado, de la actividad que la dirige, y del otro, la actividad operativa o transformadora que permite materializar los productos específicos intermedios y finales. Esto es lo que hace específica y diferente a una organización de otra, conforme tales bienes y/o servicios, atendiendo a su tamaño y otras variables, como centralización, descentralización

(decisiones), concentración, desconcentración (ubicación territorial), departamentalización (proceso, clientela, beneficiario), integración horizontal y vertical, etc. En este sentido el diseño de la actividad tiene una estructura. En su aspecto operativo podemos reconocer tal estructura bajo el concepto de "**Línea Operacional**", que define las actividades típicas y necesarias, que originan **líneas de actividad** que dan sentido a los **cargos** que agrupan los órganos. Estos cargos, unitaria o conjuntamente considerados, dan normalmente origen en una empresa a lo que llamamos **empleo**, lo que ya definimos en el Capítulo I. En el denominado sector público centralizado, la denominación genérica más usada es la de cargo o empleo público. Legalmente, a veces, suelen ser definidos como '**servidores públicos**' quienes los ocupan, lo que es una definición legal y no teórica. Las líneas operacionales pueden, en ciertos casos, señala el maestro Escobar, salir del seno de la organización y enlazarse a otras, como por ejemplo ocurre con un producto específico intermedio, como es el pago, en una empresa o servicio público, de los impuestos de retención en la base, que debe hacerse a la Tesorería de la Federación, en México.

El conjunto de líneas operacionales que reúnen a las de actividad que dan origen a los productos específicos intermedios y finales, puede graficarse mediante redes, como las de la programación por el Método del Paso Crítico (CPM) o el PERT-TIME y el PERT-ADMINISTRATIVO o de APOYO, independientemente del PERT-COST. Estas líneas operacionales, señala el Profesor Escobar, se van definiendo por cada fase de transformación significativa que se produzca en el contexto de la **división orgánica del trabajo**, que está constituida por la atribución a los órganos de las distintas fases de la **división técnica del trabajo**. Por esta causa, los **nodos** que marcan la división entre una actividad y otra en CPM o PERT, pueden variar de un diseño de actividad a otro. El concepto de **cargo** se relaciona con el de **línea de actividad**, porque una actividad puede ser definida como un **conjunto de actos en secuencia que tienen un propósito identificable**. Las líneas de actividad pueden vincularse a más de un cargo, como ocurre en las coordinaciones propias a la división simple del trabajo, también denominada '**cooperación simple**' por Carlos Marx, en su obra de

'El Capital', señala el Prof. Escobar. Estas líneas de actividad pueden ser estudiadas valiéndose de las técnicas que permiten el estudio de tiempos y métodos, heredados de las investigaciones de Taylor y de los esposos Gilbreth. Naturalmente que en el caso de la organización ese propósito es orgánico y se vincula con una línea operacional. Ya hemos señalado, para mayor claridad, que un empleo puede constituirse por el servicio de diferentes cargos, o sea, por la realización de diversas líneas de actividad típicas.

**La administración pública, para el profesor Escobar, está constituida por la actividad organizada que se encamina a la satisfacción directa o indirecta de necesidades públicas social o políticamente definidas.** En ese sentido, para él existe con anterioridad al Estado, sea éste del tipo antiguo, el feudal, el monárquico del absolutismo, o el propiamente moderno, que surge con el desarrollo y expansión del capitalismo y la incorporación de la ciudadanía a procesos de decisión política, como ocurre en elecciones y plebiscitos. Evidentemente esta tesis es contradictoria con lo que afirman otros distinguidos autores mexicanos y extranjeros; pero no es nuestro ánimo discutirla en el presente trabajo. El segundo criterio que importa tener en cuenta, es que para él la organización tiene normalmente, en tanto que tal, un proceso de inserción e intercambio con su medio ambiente que la va definiendo y haciendo cambiar en una serie de variables. Por ejemplo, una organización se achica y se agranda, varía si cambian los productos específicos que produce, tanto en su diseño como en otros aspectos. Igualmente, las organizaciones tienden a modificar el medio ambiente, al margen de que se vayan también adaptando a él.

La sociedad, para él, es un producto histórico que se sobrepone y absorbe las formas comunitarias primitivas, por definición públicas; ya que en ellas lo privado era prácticamente inexistente. El carácter público que predominaba, era opuesto a la debilidad de su carácter organizado y a lo escaso de la división del trabajo en ellas. El grado de desarrollo alcanzado por la organización de la vida social no ha producido todavía la separación de lo privado de lo público originario, proceso, según él, que no puede producirse

sin la necesaria aparición del Estado y la apropiación, por él, del poder público y las funciones de administración pública, antes depositadas directamente en el seno de la comunidad primitiva, a la que se puede calificar de protopolítica.

La administración, ha señalado el maestro Escobar, sólo se encuentra en las organizaciones y no fuera de ellas. Evidentemente en el lenguaje vulgar, el médico administra a sus pacientes ciertas drogas y fármacos, pero en ese contexto la expresión administración tiene otro significado, y no aquél al que nos estamos refiriendo. Son muchos los términos que tienen varias acepciones. Ha indicado también que un grupo no se administra, en realidad es dirigido por líderes que ejercen un poder distinto al de la autoridad, de acuerdo a su propio análisis. Las actividades de un grupo pueden organizarse y, por esa vía, transformarse de grupo en organización. Esto es modernamente poco usual, independientemente de que en política se hable con frecuencia de grupos organizados; aunque no siempre sean organizaciones ya que no siempre han abandonado completamente la estructura grupal.

Ese proceso, sin embargo, se va dando en la evolución histórico-social de los agrupamientos humanos. Las *bandas*, como los más primitivos de ellos, dividían el trabajo por sexo y edad, pero no orgánicamente, y el concepto de lo público (por la pequeñez del grupo y el escaso intercambio de producciones) y de organización, no llegaba a constituirse plenamente por la ausencia casi absoluta de heterogeneidad y de una jerarquía racionalmente establecida. Una 'banda', casi correspondía a lo que sería hoy funcionalmente una familia en un medio incivil, pero sin un sistema de derechos, obligaciones y prohibiciones, lo que, como en las especies animales de vida grupal, quedaba subrogada con anticipación, por un sistema de privilegios establecidos por la fuerza.

Una vez que las comunidades primitivas avanzaron a niveles superiores como la tribu, -agrega- ya puede observarse la aparición de una división social del trabajo dentro de la comunidad. La

personalización del poder en el brujo, en los líderes guerreros, queda sometida al consentimiento comunitario y éste puede deponerlos, si la magia no cura y si los líderes militares no tienen éxito en las batallas. El consejo de ancianos, ya es un órgano y la reunión del pleno de la tribu, origen de las futuras asambleas, también. Aunque estos órganos funcionan de un modo natural, por así decirlo, independientemente unos de otros, es la Asamblea la que generalmente va a imponer una dirección única al conjunto. Evidentemente, lo que estas estructuras orgánicas están resolviendo mediante actividades y decisiones, son problemas y conflictos. Resolverlos, no es una necesidad que corresponda sólo a quienes los tienen en particular, sino que lo que interesa a todos, es que el agrupamiento humano mantenga su unidad, coherencia y tranquilidad. Este interés común es el material esencial constitutivo de lo público, y existió antes que existiera el Estado y la política, como lucha por el poder público separado de la sociedad, afirma el Profesor Escobar, siguiendo en esta línea la interpretación marxista sobre el origen del Estado. Esto es lo que fundamenta una necesidad pública. Se han distinguido así los derechos de los miembros individuales y los que posee el conjunto comunitario, cuyo mayor peso se expresa por la capacidad de obligar que va adquiriendo al constituirse como poder público, el poder de todos sobre su propio conjunto. Posteriormente, agrega, este poder puede llegar a ser detentado por sólo ciertos grupos o clases.

La emergencia de la vida civilizada que comienza con la ciudad y su predominio sobre el mundo rural, ya plantea para el ejercicio de la administración pública, un carácter organizado más amplio y pleno, el cual, sin embargo, va a coexistir con las comunidades rurales. La historia de todos los pueblos reconoce la existencia de agrupamientos humanos basados en la propiedad común de la tierra, bajo un régimen de indivisión perpetua, en que todos la explotan y gozan conjuntamente de sus frutos, lo que fue anterior al surgimiento de las ciudades. En Grecia y Roma, pese a que en ambas se desarrollaron extensamente la propiedad individual, las comunidades campesinas siguieron subsistiendo y el 'exidus' romano constituía la institución de las tierras comunales como propiedad colectiva en los poblados campesinos. De aquellas instituciones derivan nuestros

más contemporáneos ejidos, señala el Prof. Escobar. En ese caso, la emergencia de la organización política apropiadora del poder público y de la administración del mismo signo, no abolió la administración pública, como autogobierno de origen comunitario y coexistió con ella.

Por esas razones, señala el maestro Escobar, si la administración pública existió con anterioridad a la emergencia del Estado; (ya que en su opinión la vida social fue originariamente pública, de la cual se desprende lo privado cuando la propiedad particular y privada adquiere significación social) o en otros términos a la organización política, como elemento moderador del conflicto social entre la propiedad y no propiedad de medios de producción, al desaparecer el Estado no necesariamente va a desaparecer la administración pública, porque las necesidades que satisface no pueden desaparecer, en la medida en que ellas fluyen del carácter organizado de la vida social y no sólo del carácter conflictivo como ocurre con la política, y la pugna que ella expresa como actividad en el seno del Estado, como superestructura de la sociedad a la que controla, ordena y conduce. El poder político, señala el maestro Escobar, resuelve no sólo conflictos, sino también problemas. Pero cabe destacar que la administración pública también resuelve problemas y conflictos, como ocurría en las comunidades primitivas. Ese es su planteamiento. El moderno servicio público, naturalmente, reclama un análisis más actual y contingente.

El servicio público centralizado, que encontramos en México en el nivel federal, estatal y municipal, tiene características ampliamente estudiadas por el Derecho Administrativo, como rama del derecho público interno, como una derivación del derecho constitucional. Tal análisis no corresponde al objeto de esta tesis. Sin embargo, cabe destacar, someramente, algunas de las propiedades jurídicas que lo caracterizan, tomando también como base algunas de las ideas expresadas por el profesor Escobar.

La primera de ellas, según el profesor, es el *imperio*, concepto que se referiría al hecho de que el poder público, como poder jurídicamente atribuible a la institucionalidad política y administrativa del Estado, posee, con respecto a toda la estructura social y sus agentes: privados y públicos, la capacidad de obligar, sobre todo tratándose de un Estado de Derecho y el de excepción constitucionalmente considerado.

De la capacidad de obligar (imponer cargas públicas personales o limitativas de derechos y excepcionalmente de garantías individuales), señala el Prof. Escobar, deriva la desigualdad jurídica del Estado y los particulares. La limitación formal del poder del Estado, como Estado de derecho, se produce por efecto de las disposiciones del derecho constitucional y del administrativo. Bajo la figura jurídica de *fisco* que corresponde a la personalidad patrimonial del Estado, que por ser demandable ante tribunales ordinarios, permite que se nivelen la personalidad del Estado con la de los particulares, en caso de actos que deben homologarse al de los contratos, haciendo que la justicia pueda expresarse y afectar a los patrimonios de uno o de otro. Así la personalidad es jurídicamente comprensible con su elemento indispensable: el patrimonio. Patrimonio, en su opinión, sería *el conjunto de derechos y obligaciones que puede adquirir o contraer una persona*.

Bajo el concepto de administración pública centralizada cabe agrupar, en México -y así ocurre- a las secretarías de estado de la Federación y de las entidades federativas, o sus equivalentes que no se denominen secretarías. Pero en el concepto del Prof. Escobar, cabe tener presente, las funciones legislativas y judiciales, como las contraloras, y otras, como las electorales, son también funciones administrativas públicas. Este criterio es radicalmente opuesto al sustentado por la mayoría de los autores de derecho administrativo. El fundamento de este criterio sustentado por el referido maestro, se basa en que las leyes, como la administración de justicia (vocablo de amplia aceptación), satisfacen también necesidades públicas, definidas tanto social como políticamente. Una tesis similar sustenta

con relación a las funciones contraloras, etc. Dado que tales consecuencias derivan de su propia definición de administración pública.

La administración pública descentralizada, se caracteriza jurídicamente, en términos generales, por poseer personalidad jurídica propia y patrimonio distinto del fisco, con lo cual se diferencia de la administración pública centralizada. Dentro de ésta podemos situar un amplio espectro de organizaciones administrativas públicas que tienen también las funciones de servicio público, incluso en muchos aspectos, por disposiciones de las leyes, poseen capacidad de obligar y de dictar normas regulativas. Es el caso de ciertos institutos y corporaciones.

Un tema de amplia discusión teórica, señala el profesor Escobar, son los municipios, que poseen facultades de menor, escala, rango y magnitud que los gobiernos estatales y el federal, por ejemplo. En base a estas facultades el municipio, como ente público, reúne en un sólo órgano, facultades ejecutivas, legislativas y judiciales. Esto es una consecuencia del hecho de que los municipios son instituciones de origen anterior a los del Estado moderno, cuya historia no es del caso considerar en estas páginas.

En estos tres niveles de gobierno, en otras palabras el ejercicio del poder público, con arreglo a derecho en el Estado moderno, permite generar tanto la administración pública centralizada, como descentralizada, lo que en México podemos observar en el nivel federal, estatal y municipal, particularmente con institutos, universidades, y empresas públicas como los sectores paraestatales y paramunicipales.

### **1.-La Administración Pública Centralizada.**

Iniciaremos las comparaciones que nos hemos propuesto realizar, con el análisis de los señalamientos que sobre el concepto de Administración Pública Centralizada efectúa Rafael I. Martínez Morales en la obra dedicada al examen del Derecho Administrativo, como rama del Derecho Público. Evidentemente la perspectiva jurídica en la que se ha situado no siempre formula requerimientos similares a los que emergen desde la perspectiva teórica de la Administración Pública, que es la que nos sirve de base. Iremos destacando, parcial y progresivamente, los elementos y conceptos para contrastarlos con los que ha señalado el Profesor Escobar.

"La Centralización es una forma de la organización administrativa en la cual los entes del poder ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de administración pública."<sup>1</sup>

La primera observación que podemos hacer, es que la centralización como concepto teórico afecta a cualquier organización tanto privada como pública y no sólo a la organización administrativa dependiente del poder ejecutivo. El concepto debe teóricamente referirse exclusivamente al proceso de toma de decisiones y no a la forma de la organización, lo que implica, en general, a los procesos decisionales de la denominada *dirección administrativa*. Este concepto abarca tanto a la determinación de políticas administrativas privadas como públicas, definidas como la selección de un curso de acción entre varios alternativos, tanto en los medios como en los fines. Tales políticas pueden ser subordinantes, en cuanto son de carácter general, como también ser políticas subordinadas, término con que el citado maestro identifica a las políticas operativas, que se refieren a la determinación de la forma en que han de materializarse las acciones que derivan de las políticas generales. En este aspecto, una organización es centralizada, sólo y en la medida en que las políticas -las que hemos tomado como ejemplo-, sean estas

---

<sup>1</sup>Martínez Morales, Rafael I, "Derecho Administrativo I". edit Harla, México, 1991. p.58.

generales subordinantes o subordinadas u operativas, sean adoptadas en sólo un centro decisorio. La personalidad y patrimonio propios implican forzosamente un grado de descentralización en la facultad decisoria y los grados de libertad con que esa facultad se ejerce, quedan comprendidos dentro de las políticas que el citado maestro denomina políticas subordinadas, porque hay reserva de poder de la administración centralizada por muy diversas causas. En unos casos es la propiedad y otros, los más diversos mecanismos de control del poder.

Las decisiones políticas son decisiones globales y fijan un curso de acción o modifican uno ya existente. En ese sentido pueden diferenciarse de las decisiones que se inscriben dentro de una rutina ya establecida por una política general o por una operativa; por los señalamientos de un reglamento o por prescripciones precisas de una ley.

Jurídicamente es correcta la definición de administración pública centralizada; pero lo es solamente dentro de la perspectiva del jurista y sólo en cuanto obedece a la tradición en esa materia. En efecto, desde el punto de vista orgánico, el denominado 'Poder Ejecutivo' -que en realidad es un término que alude a la división funcional del poder público- se estructura de acuerdo a una jerarquía orgánica, entendiéndose por jerarquía, en este caso, la posibilidad que tiene un órgano de determinar al órgano inferior en términos más o menos semejantes a lo que es en derecho administrativo el **derecho de avocación**. Sin embargo, este principio de la jerarquía administrativa, asumido desde la perspectiva orgánica y no limitada al derecho positivo en particular, las facultades del órgano máximo de una organización, cualquiera ésta sea, incluye la potestad de crear órganos e incluso suprimirlos, siempre que esté facultada en su constitución para hacerlo. Una empresa puede ser creada por los propietarios, un orden constitucional puede modificarse por los órganos facultados; y en la medida en que, en el caso de la soberanía nacional, ésta sea ejercida por el pueblo, es éste el que puede, bajo ciertas condiciones políticas, enmendar o modificar la propia constitución. Ejemplos sobran en este aspecto. Por ejemplo,

el poder interno máximo de la UNAM creó a las ENEP's, y también podría, eventualmente, disolverlas desde el punto de vista jurídico teniendo en cuenta determinadas condiciones políticas. Esta figura correspondería, según él, a la delegación, en el tratamiento que hace de este tema sobre el poder.

En este análisis, señala el maestro Escobar, cabe destacar la diferencia de criterios entre el análisis jurídico que se efectúa sobre lo administrativo público y el análisis que puede hacerse, aunque no se ha hecho, desde la teoría administrativa. En el primer caso se trata de una definición de los juristas, la constitución o la ley. En el segundo, una organización es centralizada o descentralizada, según lo que prácticamente ocurra con los procesos de toma de decisiones que afectan al proceso administrativo, sobre todo los que fijan globalmente políticas en los términos señalados. Aquí tendríamos dos situaciones:

A.- Por ejemplo, en una empresa privada o en una asociación privada de fines no lucrativos, en la medida en que dentro de sus estatutos se admita la delegación de facultades de mando, éstas pueden delegarse tanto en personas como en órganos, en este último caso tienen que ser ejercidas por los titulares de los órganos en los que se delegaron, por lo que nos encontramos en presencia de una descentralización administrativa por delegación, la que puede ser revocada en cualquier momento.

Lo mismo que puede pasar con la descentralización de facultades de mando por delegación, puede ocurrir con la descentralización de facultades de mando por división del poder en relación a esas facultades. Esta división puede ser originaria; es decir, estar considerada desde la creación del órgano, o bien ser generada con posterioridad a su creación, como ocurre en una reestructuración orgánica. Lo importante es saber si existe o no competencia en la autoridad o poder administrativo generador de estas dos formas de descentralización por delegación o por división de poderes o facultades de mando.

B.- En el ámbito del poder público, (que es el poder que el Estado se ha apropiado al constituirse, según lo expresa el Profesor Escobar, contrariando otras interpretaciones), el cual reposa finalmente en la soberanía de la nación o del pueblo, nos lleva a encontrarnos con procesos que pueden ser analizados desde una perspectiva que incluye paralelamente la división funcional del poder público, que es unitario, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, lo que representa una distribución orgánica de competencias de un mismo poder, el que se descentraliza de conformidad con esas áreas. Así el poder o la facultad de legislar se adjudica a una estructura orgánica: el Parlamento, en cuya área de competencia se incluyen las facultades del Senado y la Cámara de Diputados y del propio titular del Ejecutivo por la vía de las secretarías de estado pertinentes. En ese sentido amplio, que surge de la perspectiva administrativa, podríamos hablar de una descentralización por división de poderes. Sólo el constituyente ordinario o el extraordinario de la fuerza podría modificar esa situación. Esto ocurre en el caso de la Federación en México, como en las entidades federativas. Una situación distinta se produce en el caso de los gobiernos municipales, donde se reúnen paralelamente en la presidencia municipal las facultades ejecutivas y en el cabildo las legislativas.

En el poder ejecutivo -aunque mayormente en éste- como en el legislativo y judicial existe **descentralización por delegación**. Por ejemplo, el titular del Ejecutivo en ciertos casos puede suprimir órganos o crearlos. Al suprimirlos, puede ocurrir que lo que ha hecho es dejar de reconocer como pública una determinada necesidad, por lo que al hacerlo, ya no se necesita que exista un órgano o servicio que provea a su satisfacción. Al suprimirlo, puede que lo que se haya hecho es traspasar su satisfacción directa a los particulares mediante el sistema de la **concesión**; con lo que en él sobrevive la declaración de necesidad pública y la obligación de su satisfacción indirecta, de acuerdo a la definición de Administración Pública que nos ha dado el maestro Escobar.

El caso más importante, sin embargo, no es la supresión, sino la creación de órganos. En México, existen diferentes formas de

crear órganos de administración pública. La denominada Administración Pública Descentralizada, obviamente, recibe ciertos encargos del poder público, ya sea mandados por la ley o la constitución de un modo directo, o porque aquellas le otorgan al Ejecutivo la facultad de crear estos órganos. Así pues, la descentralización puede operar, en ciertos casos, como una forma de crear órganos descentralizando áreas de competencia y facultades por división de las áreas y de la autoridad como figura de poder. Las facultades que le son inherentes, lo son por necesarias a tales competencias; pero bajo reserva del principio jurídico de "quien puede lo más puede lo menos". Lo que importa, sobre todo por la discusión en la que nos encontramos, es que el poder ejecutivo puede delegar facultades en distintos órganos y al delegarlas las descentraliza por delegación, en la medida en que puede volver a recuperarlas por un acto que depende de la propia voluntad.

En el poder legislativo, tanto el Senado como la Cámara de Diputados tienen en su estructura reconocidas la institución de las comisiones. Por tanto opera una descentralización por delegación de ciertas funciones, como son las de estudio, mismas que dan origen a decisiones, como es la de aprobar los informes que se presentan a los plenarios de las sesiones de ambos cuerpos legislativos.

Lo mismo ocurre en el poder Judicial, con las respectivas salas de la Corte Suprema, por ejemplo y demás instancias inferiores de dicho poder.

"La centralización implica concentrar el poder y ejercerlo por medio de la llamada relación jerárquica."<sup>2</sup>

"Ese enlace de órganos y sus titulares con el jefe de gobierno sigue una escala piramidal, casi de tipo militar, ello permite una línea decisoria unificada, y en eso radica la primordial ventaja de esta forma de organización administrativa; además, es por esa vía como

---

<sup>2</sup>Ibid.

la voluntad del órgano superior se impulsa hasta llegar al que la ha de externar o ejecutar."<sup>3</sup>

Lo erróneo del contenido de la definición propuesta que se critica, es que no se refiere ella misma a la personalidad ni al patrimonio. Igualmente, cuando señala que estaría bajo 'el mando directo del jefe del poder ejecutivo', en la medida en que pasa por alto la función mediadora de los secretarios de estado y las de jefe de servicio. El mando directo es imposible. El citado autor desconoce en su definición las figuras de delegación, distribución y división del poder, que es el que opera en el nivel del poder público nacional que el Estado expresa.

En resumen, aunque pudiera aceptarse en su valor operativo el concepto de administración pública centralizada en los términos propuestos por el autor cuya cita se comenta, cabe destacar que para el profesor Escobar de lo que se trata, no es de definir el concepto de administración pública centralizada, sino destacar el hecho de que unas organizaciones son descentralizadas cuando las decisiones se adoptan en diversos centros u órganos de ellas. Una organización, inversamente, es más centralizada cuanto menos descentralizado se encuentre el proceso de toma de decisiones. Entonces el problema es una cuestión de grados que afectan a la práctica como una cuestión concreta y no tan sólo a una definición jurídica.

Esta forma de descentralización consistente en distribuir en las áreas de competencia de los órganos, ya sea por delegación o división, las facultades de mando en el conjunto de la organización administrativa, presupone una estructura que agrupa a los diferentes órganos que la componen, bajo un orden determinado, alrededor de un centro de dirección y decisión de toda la actividad que tiene a su cargo, organización que se mantiene fundamentalmente en razón de un vínculo, denominado jerarquía o poder jerárquico, que tanto puede

---

<sup>3</sup>Ibid., p.60.

crear a los órganos, como suprimirlos, centralizar las decisiones o descentralizarlas.

Por otro lado, tenemos que se define a la centralización como: "la estructura en la cual el conjunto de órganos administrativos de un país están enlazados bajo la dirección de un órgano central único y encuentran su apoyo en el principio de la diversidad de funciones, pero dentro de un orden o relación en el que el impulso y la dirección la llevan los centros superiores o directivos, y la ejecución los subordinados o inferiores".<sup>4</sup>

Por su parte, Miguel Acosta Romero dice que: "La centralización es la forma administrativa en la cual, las unidades y órganos de la Administración Pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución".<sup>5</sup>

El tratadista uruguayo Enrique Sayagués dice que la centralización existe cuando el conjunto de órganos administrativos está enlazado bajo la dirección de un órgano central único.

Retomando ahora las ideas vertidas por Luis H. Delgadillo Gutiérrez, en su libro de "Elementos de Derecho Administrativo" dice: "en la centralización se encuentra una coordinación de los órganos que la componen, y que en razón de la competencia que tienen asignada, delimitan su actividad para no interferir en sus acciones, coordinación que permite un orden y agrupación específica, independientemente de que en forma interna cada órgano tenga su estructura particular, es decir, su propio orden jerárquico."

---

<sup>4</sup>Olivera del Toro, Jorge., Manual de Derecho Administrativo, p.285.

<sup>5</sup>Acosta, Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, edit Porrúa, p.69.

"La jerarquía juega un papel preponderante, ya que une en línea vertical a las diferentes dependencias de la administración centralizada y a las unidades administrativas en su organización interna; y en la línea horizontal, la coordinación permite su funcionamiento a través de la distribución de competencias." <sup>6</sup>

"La centralización administrativa, como forma de organización en la que los poderes de decisión se concentran en una autoridad, permite la unidad de acción, a la vez que genera problemas de funcionalidad, principalmente por la falta de agilidad en la toma de decisiones y de su ejecución, ya que el camino que su trámite tiene que recorrer puede ir desde el más bajo nivel hasta la cúspide, además de que por las distancias territoriales, en muchas ocasiones es necesario el traslado de personas y documentos desde la apartada región en la que el asunto se genera, hasta el centro de decisión que lo resolverá." <sup>7</sup>

Esta concentración de funciones dio origen a una forma de organización administrativa que sin excluir de la relación jerárquica a determinados órganos de la Administración, permite cierta independencia técnica y administrativa, para darle mayor agilidad a determinados órganos, que es denominada DESCONCENTRACION.

De acuerdo con lo anterior: "La desconcentración implica que el ente central, en base a una ley, ha transferido en forma permanente parte de su competencia a órganos que forman parte del mismo ente... la desconcentración es simplemente un procedimiento a los efectos de agilizar la actividad de la administración central" <sup>8</sup>.

Para el profesor Escobar la sistemática confusión que opera en el ámbito de la literatura y la práctica administrativa, al tratar la descentralización, que en su opinión sólo se refiere a las decisiones,

---

<sup>6</sup>Delgadillo Gutiérrez, Luis H., "Elementos de derecho administrativo", Editorial Limusa, México, 1989., p. 235.

<sup>7</sup>Ibid.

<sup>8</sup>Ibid.

para indicar con ellas de un modo implícito a la desconcentración de funciones, supone desnaturalizar la necesaria claridad conceptual requerida por la teoría en el plano de la administración pública. Para él, tal como lo señala, la 'desconcentración' se refiere sólo al aspecto territorial y no necesariamente a las funciones, que por su naturaleza comprometen a las decisiones y a la actividad dirigida por aquellas. En efecto, señala: **'Una organización es desconcentrada, cuando sus instalaciones operativas no se reúnen específicamente en un lugar territorialmente continuo'**. Así, para él, puede haber una organización fuertemente centralizada, (atendiendo a las decisiones) y ser paralelamente muy desconcentrada, (atendiendo a la ubicación de sus dependencias y órganos). Ha sido para resolver la confusión entre decisiones y funciones, que los juristas y no pocos publicoadministrativistas han inventado la **desconcentración de funciones**.

Las funciones son, en opinión del Prof. Escobar, el efecto que deriva del funcionamiento de una organización pero sólo y a través de sus productos específicos. Por lo que teóricamente no debe confundirse la función con el producto específico, como tampoco este último con la actividad que lo produce. Tampoco es correcto confundir las funciones con las decisiones; y eso es lo que han hecho juristas y publicoadministrativistas por igual en México y en otros países, agrega el Prof. Escobar. Por ejemplo, en un hospital público, tenemos la estructura orgánica, la estructura procesal de la actividad transformadora, en que la actividad médica y paramédica es la sustantiva y la administrativa interna es sólo adjetiva. Ahora bien, agrega, los productos específicos son bienes intangibles: la recuperación de la salud de los enfermos. En eso consisten los productos específicos; y no los enfermos que al no recuperarse pierden la vida o que por no ser recuperables son desahuciados. Ahora bien, las funciones que desde el punto de vista administrativo público -ahora externo- cumple el hospital, es mantener un determinado nivel de salud en la población, nivel que es el considerado **necesidad pública, política y socialmente definida**.

En consecuencia, considera un verdadero embrollo la distinción un tanto sofisticada y poco clara, con que los juristas y publiadministrativistas han definido la desconcentración de funciones. Este concepto es en realidad, un derivado de la propia división social del trabajo y una consecuencia de la pluralidad de organizaciones diferenciadas que la vida civilizada moderna ha producido históricamente a partir del desarrollo de las fuerzas productivas hasta ahora alcanzado. En ese desarrollo, hay que considerar el papel de la especialización, y a mayor especialización mayor división funcional del trabajo, lo que puede considerarse otra categoría de la teoría de la administración general y pública.

Esto que podríamos considerar una ley del desarrollo organizacional, señala el Prof. Escobar, no puede compararse con los conceptos de descentralización y desconcentración que aluden a otros aspectos comprometidos en el proceso administrativo como una necesidad objetiva a veces, y otras opcional.

Por ejemplo, una empresa tiene una mina de carbón. En ese caso, no tiene otra opción que sacar carbón allí donde la mina está situada. Pero la gerencia de de ventas de la empresa, no es necesario que esté en el mismo sitio. En ese sentido hay una condición obligada y otra optativa. El Instituto Mexicano del Seguro Social, que es nacional, debe desconcentrar sus dependencias conforme los lugares donde radican sus derechohabientes, desde el punto de vista médico o de otras prestaciones a las que está obligado. En ese sentido, es desconcentrado por beneficiario. Paralelamente, desde el punto de vista funcional, como las funciones se realizan a partir de los productos específicos, necesariamente éstas se cumplirán allí donde éstos se producen junto con sus efectos; aunque en ocasiones los efectos no se producen en el mismo sitio en que lo son los productos específicos. La desconcentración así aparece definida tanto por proceso como por beneficiario; y en ese sentido ha de considerarse muy diferente a la departamentalización por proceso o por clientela, ya que en estos dos últimos casos pueden ocurrir en una organización concentrada.

Según el jurista Luis H. Delgadillo Gutiérrez, se tendrá una organización desconcentrada cuando:

- a) Dentro de un órgano central funciona otro órgano con alguna libertad técnica y/o administrativa.
- b) El titular del órgano desconcentrado depende directamente del titular del órgano central.
- c) Las unidades del órgano desconcentrado, no tienen relación jerárquica respecto de las unidades del órgano central.
- d) Las facultades del órgano desconcentrado, originariamente pertenecían al órgano central.
- e) No cuenta con patrimonio propio.
- f) No tiene personalidad jurídica.

En este caso, con toda claridad queda de manifiesto la diferencia conceptual a la que se refería el Prof. Escobar, pues, es de toda evidencia, que en esta cita se confunde la descentralización (que teóricamente debe aludir a las decisiones) con la desconcentración, que es un concepto que debiera estar referido a la cuestión de ubicación territorial. Agrega el maestro Escobar, que en el lenguaje del autor citado el concepto órgano está siendo usado como sinónimo de organización, lo que siendo usual no es teóricamente legítimo, porque una organización es una agrupación de órganos, por lo menos en el contexto de la propia teoría elaborada por el maestro.

Por su parte el jurista Rafael Martínez Morales comenta respecto a la desconcentración, diciendo que: "es una de las formas de organización administrativa: es el modo de estructurar los entes públicos en su dependencia con el jefe del ejecutivo. Implica una manera de diluir el poder y la competencia en los subordinados, para

despachar asuntos";<sup>9</sup> aseverando asimismo que, "los entes desconcentrados forman parte de los órganos centralizados, por lo tanto no logran tener personalidad jurídica propia".

Y finaliza a manera de conclusión "La desconcentración administrativa consiste en una forma de organización en la que los entes públicos, aún cuando dependan jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica y funcional".

Ejemplos de organismos desconcentrados son el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, El Instituto Politécnico Nacional, La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, La Comisión Nacional de Valores, El Consejo Nacional del Deporte, El Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y El Hospital General de México.

Continuando con el autor que comentamos, él hace una clasificación de los tipos de desconcentración que a su juicio existen por tener hacia el interior ciertas diferencias y características específicas:

**Desconcentración vertical.** En este supuesto, la competencia conferida al desconcentrado, está integrada por asuntos cuyo despacho correspondió anteriormente al superior jerárquico, quien ve así reducidas sus facultades de ejercicio directo en determinado ámbito competencial. Ese desplazamiento de competencia ha de ser de un órgano a otro, de lo contrario, si fuera de funcionario a funcionario, estaríamos en presencia de la delegación de facultades y no ante la desconcentración.

**Desconcentración regional.** En este caso, el ente desconcentrado ejerce competencia sobre un determinado territorio, para atender los asuntos que inicialmente le correspondían al órgano central. Por ejemplo, las delegaciones de diversas secretarías en los estados.

---

<sup>9</sup>Martínez Morales, Rafael. "Derecho Administrativo I". Edit. Harla, México, 1991, pp.114.

**Desconcentración horizontal.** En este tipo de desconcentración, el órgano centralizado, por disposición jurídica, ha trasladado a entes con igual jerarquía, asuntos de su competencia original, para ser atendidos en cierta circunscripción territorial. Tal sería el caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: como las subprocuradurías fiscales y las administraciones fiscales regionales.<sup>10</sup>

El planteamiento que a este respecto hace el Prof. Escobar, quien dirige la presente tesis, incide en que a su juicio, en la cita comentada, no está del todo claro qué entiende Rafael Martínez Morales por subordinados; porque subordinados también tiene el jefe de un servicio público, y cualquiera de los jefes de los órganos que integran ese servicio. En ese sentido, los subordinados son los que ocupan los cargos adscritos a los diferentes órganos de un servicio público. Ahora, bien, como en su desarrollo teórico, no es lo mismo cargo que empleo, en el lenguaje corriente se entiende por subordinados a las personas que ocupan esos cargos; pero hay que tener presente que una persona puede desempeñar en una organización uno o más cargos. Estos elementos componentes del concepto subordinado en la teoría administrativa que formula el Prof. Escobar, no están presentes en la conceptualización que hace Rafael Martínez Morales. Igualmente, la jerarquía de los cargos, que es la que opera al interior de un órgano cualquiera, debe ser teóricamente diferenciada de la jerarquía de los órganos, pues lo que caracteriza a una organización, en este caso un servicio público cualquiera, es agrupar órganos, pero los agrupa jerárquicamente, formando las denominadas arborescencias orgánicas. Este aspecto, para él queda también fuera del ambiguo concepto de subordinados que utiliza Rafael Martínez Morales. Finalmente, el propio concepto de complejos organizacionales, anteriormente tratado, que se refiere en el servicio público a la integración vertical ascendente o descendente o a la integración horizontal, en sí mismo se relaciona con la desconcentración y esta desconcentración con la centralización o descentralización, que tampoco puede ser completamente

---

<sup>10</sup> *ibid.*, pág. 117.

arbitraria, sino responder a las necesidades del proceso de gestión de la organización, sea ésta privada o pública.

Igualmente, señala el maestro Escobar, el concepto de delegación de competencias y autoridad, queda así omitido completamente en el análisis jurídico que realizan tales autores al llenar un espacio completamente abandonado por la insolvencia de la teoría administrativa pública oficial.

Finalmente, señala el maestro Escobar, hay otros dos aspectos que conviene revisar a este respecto. El primero se refiere al concepto de funciones. Para él, puede hablarse de funciones, cuando nos estamos refiriendo a los efectos que sobre un sistema social dado generan los productos específicos de una organización sobre el sistema o los sistemas con los cuales interactúa. En ese sentido, recuérdese lo dicho con respecto a los productos específicos de un hospital y sus efectos funcionales sobre el medio ambiente social en que actúa. La conceptualización jurídica que formula Rafael Martínez Morales, no hace más que repetir otras igualmente erróneas, al no discriminar las diferencias entre actividad y productos de la actividad y entre esos productos y sus efectos funcionales. Su concepto de función queda limitado en muchos casos al de actividad, lo que es teóricamente insuficiente.

La otra cuestión importante, es la de la personería jurídica; éste evidentemente es un rasgo que afecta legalmente a las organizaciones jurídicamente descentralizadas y no de la desconcentración, en el sentido en que el Prof. Escobar lo entiende y explica; ya que la primera tiene que ver con las decisiones y éstas jurídicamente tienen que ver con las responsabilidades, por lo cual parece, en su opinión, artificioso mezclar un aspecto tan directamente vinculado con la decisión, la que deriva de la personalidad jurídica propia, y la responsabilidad correspondiente, con el problema de la desconcentración, de naturaleza meramente territorial o espacial. Como se ha dicho --insiste- pueden haber organizaciones desconcentradas y paralelamente altamente

centralizadas; como organizaciones concentradas que son altamente descentralizadas. El ejemplo que pone, para este último caso, fue el sistema que implantó McNamara en su gestión de la General Motors, cuando hizo a cada sección de ese gigante industrial responsable presupuestario de sus costos y las dotó de un conocimiento y evaluación de sus resultados, como también de las decisiones que cada sección adoptaba dentro de lo que después iba a conocerse como administración por objetivos.

Para el Prof. Escobar los conceptos de integración vertical y horizontal, tienen un sentido teórico que no se relaciona de un modo directo con la forma de la organización en lo que se refiere a los conceptos ya vistos de concentración y desconcentración, y centralización, descentralización, sino esencialmente con el proceso productivo y la estrategia de desarrollo organizacional público o privado, trátase de los usuarios o del mercado. En ese sentido distingue, como en economía y no en derecho, la integración vertical de la horizontal; y en la primera, la ascendente de la descendente.

Por ejemplo, por integración vertical ascendente entiende, al igual que en economía, en primer lugar el punto de referencia. Si una empresa molinera, se expande comprando o montando panaderías, la integración será vertical ascendente, porque forma parte de la secuencia natural del proceso productivo que va de bienes intermedios hacia bienes finales. Será descendente, si el proceso de expansión es el inverso: una empresa de panaderías compra molinos y la de molinos compra tierras para producir trigo.

La integración horizontal, naturalmente, no puede ser ni ascendente ni descendente. Esta se produce cuando se crece repitiendo la misma organización. Ejemplos de integración horizontal, es la que caracteriza a las grandes cadenas de establecimientos comerciales y financieros. Por ejemplo, la firma Aurrerá, tiene y coloca sus tiendas allí donde existe su más probable y real clientela, por lo cual se trata de una empresa desconcentrada atendiendo al criterio de localización de su clientela, y su estrategia de desarrollo es

la integración horizontal. Con el mismo criterio operan por ejemplo, los bancos y servicios públicos, tales como la Secretaría de Salud, organismos descentralizados como el IMSS y el ISSSTE.

## ***2.-La Administración Pública Descentralizada.***

Antes de hablar de los orígenes de la descentralización administrativa es conveniente mencionar que ésta llega a confundirse, incorrectamente, con la desconcentración, a tal punto que se usan como sinónimos; también, se emplea indebidamente como equivalente de delegación de facultades y de reubicación física de instalaciones gubernamentales.

En derecho administrativo, se insiste, que la expresión descentralización está reservada para significar a determinados organismos del poder ejecutivo, con el cual guardan una relación indirecta.

La descentralización como forma de organización administrativa, surge de la necesidad de imprimirle dinamismo a ciertas acciones gubernamentales, mediante el ahorro de los pasos que implica el ejercicio del poder jerárquico propio de los entes centralizados. En su surgimiento, influyó la incursión del Estado dentro de actividades industriales, financieras y comerciales, las cuales implicaban conferirle una matriz de empresa privada a las organizaciones encargadas de esas tareas.

En nuestro país por iniciativa de Lucas Alamán, se crea en 1830, el primer órgano descentralizado: el Banco de Avío. Es en el período de consolidación de la Revolución Mexicana (1921-1938), en el cual los entes descentralizados proliferan, principalmente, dentro de los ramos de las finanzas, los energéticos y las comunicaciones.

En la actualidad, la descentralización mexicana equivale a lo que la ley denomina Administración Pública Paraestatal; ésta comprende organismos descentralizados en sentido estricto, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

Por lo que respecta a este concepto, tenemos que el abogado Martínez Morales la define como: "la descentralización administrativa es una forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo, y los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas.

En la creación de esos órganos, el Estado puede recurrir a figuras del derecho público o el derecho privado. Según las leyes mexicanas, en el primer caso estaremos frente a organismos descentralizados y en el segundo, ante empresas de participación estatal y fideicomisos públicos (en el concepto de empresas de participación estatal se incluye a las sociedades mercantiles, cooperativas y civiles, asociaciones civiles, sociedades nacionales de crédito, aseguradoras y afianzadoras nacionales, organizaciones nacionales auxiliares de crédito)." <sup>11</sup>

Por otro lado, tenemos también la definición que se encuentra escrita en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual es como sigue: "la creación de organismos por ley o por decreto, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para la realización de actividades estratégicas o prioritarias, para la prestación de un servicio público o social; o para la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social, recibe el nombre de **DESCENTRALIZACION**".<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup>Martínez Morales., Op. cit. pág. 130

<sup>12</sup>Artículos 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Asimismo, es conveniente señalar lo que la descentralización es para el autor de "Elementos del Derecho Administrativo I", ya que son conceptos que a lo largo de la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública son retomados por algunos administradores en las materias correspondientes, y dice así: "La descentralización consiste en sacar de la centralización las funciones y actividades que se le asignan a un ente; en tanto que en la desconcentración consiste en evitar la concentración de facultades en un órgano central, sin que el nuevo órgano salga de la organización centralizada.

Descentralización implica la creación de organismos con personalidad jurídica distinta a la de la pública centralizada, que es la misma personalidad del Estado, es decir, se trata de un ente jurídico diferente que por necesidades técnicas, administrativas, financieras y jurídicas es creado para la realización de actividades especiales, que no es conveniente que realice la centralizada".<sup>13</sup>

De lo anterior se deriva que la descentralización implica:

- a) Creación de un ente, a través de una ley o decreto del Legislativo, o de un decreto del Ejecutivo.
- b) Otorgamiento de personalidad jurídica propia, diferente de la personalidad del Estado, que es su creador.
- c) Otorgamiento de un patrimonio propio, que aunque originalmente pertenece al patrimonio del Estado, su manejo y aplicación se realiza de acuerdo con los fines de esta persona.
- d) Realización de actividades estratégicas prioritarias del Estado, prestación de un servicio público o social, o de obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

---

<sup>13</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis H. "Elementos de Derecho Administrativo", Edit. Limusa, México, 1989, pp.235.

e) Control por parte de la Administración Pública Centralizada, a través de su integración en un sector, a cargo de una dependencia.

En opinión del Prof. Escobar, hay una diferencia de concepto, es decir del contenido de significación de dos términos lingüísticamente correctos, en los que se usa el concepto descentralizada refiriéndose a la administración pública, lo que también podríamos encontrar en las organizaciones privadas. La primera diferencia proviene de la distinción jurídica. Es decir, cuando los juristas tratan el problema de la personalidad y el del patrimonio que es inherente al de personalidad, obviamente que en su sentido jurídico, ellos han definido, sólo en el ámbito de lo público, que hay una parte de la organización administrativa pública que tiene personalidad jurídica distinta de la del Estado (jurídicamente distinta de la personalidad de los particulares), y que esta diferencia supone la consecuente necesidad de tener patrimonio propio distinto también, ahora del fisco, que es la personalidad patrimonial del Estado. Estas dos propiedades jurídicas en que se agrupan las llamadas organizaciones, en general, y en particular corporaciones y otras figuras la empresa pública y las empresas de participación estatal federal y de los estados, como de los municipios, con que es identificado este sector, que a ellas se les hace perentoriamente exigible la descentralización de las decisiones en cada una de ellas, ahora considerada desde el plano administrativo, el que paralelamente coincide con el jurídico en las palabras, pero no en los conceptos. Esto significa que tanto privada como públicamente pueden haber organizaciones descentralizadas como centralizadas. Incluso, administrativamente, una corporación de servicio público, como la UNAM, jurídicamente descentralizada, puede ser administrativamente centralizada. En ese sentido, el profesor Escobar no rechaza el uso jurídico del término administración pública descentralizada para referirse a los servicios públicos con personalidad jurídica y patrimonio propios, a lo que se niega es a darle valor único y universal a esa denominación y que su concepto sea asimilable al que la teoría de la administración puede construir. La pretensión que critica es parecida -dice- a que alguien quisiera extrapolar el término gravedad de la física a la terminología de las ciencias médicas.

Hay otro aspecto que destacar en la discusión de este problema, a veces demasiado ligado a los aspectos puramente legales y formales. Este se refiere a que más allá de aquéllos, existe sobreentendida la subordinación política de los titulares de los servicios públicos descentralizados a las políticas que dicta el poder ejecutivo para el ámbito de las propias competencias de dichos servicios. Esta subordinación de naturaleza institucional y en otros casos orgánica, se traduce en la facultad que se reserva para el nombramiento del titular por el nivel organizacional público superior. Por ejemplo, en los regímenes presidencialistas, muchos titulares de servicios públicos descentralizados los nombra el ejecutivo tanto formal como materialmente. Finalmente, está el problema de la propiedad del capital, para el caso de las empresas públicas. En México, Pemex es una empresa pública, como su capital es del Estado, su titular es el que designa a sus máximas autoridades.

El Prof. Escobar ha señalado que el control de las decisiones que integran determinadas políticas puede darse por la autoridad orgánica en los sistemas organizacionales; como el que forma la UNAM, por ejemplo; y puede darse por el derecho de propiedad en los complejos organizacionales, como son los holdings en el mundo privado, y en la administración pública jurídicamente descentralizada.

También habría que tener presente la definición de un administrativista, y en este caso se trata del maestro Juan I. Jiménez Nieto, quien asevera que "la descentralización es el acto partenogenético por el que una institución da a luz a otra a partir de unos embriones viables que alentaban en su seno, transmitiéndole la correspondiente titularidad de derechos subjetivos. La descentralización es un acto discontinuo, que se agota al tiempo de su realización; la descentralización origina relaciones entre la entidad matriz y la nueva, pero esas relaciones son interpersonales, intergrupales y macroadministrativas.

En la descentralización, las relaciones no son ya jerárquicas, sino de tutela, vigilancia, control, gobierno, "poder de policía", o cualesquiera otras denominaciones que denotan la atribución a la entidad descentralizada de facultades de decisión autónoma propia de cualquier persona."<sup>14</sup>

El profesor Escobar rechaza los conceptos del Prof. Jiménez Nieto, no sin hacer hincapié en el carácter artificioso de la terminología. Para él, el fenómeno al que está aludiendo puede ser mejor tratado mediante la figura de la delegación de poder; ya sea que el poder provenga del poder público o del privado. Así por ejemplo, la UNAM, creó a las ENEP's, por el proceso de desconcentración por beneficiarios del sistema de enseñanza superior del Estado Federal, de naturaleza nacional. Naturalmente que pudo crearlas a partir del poder y sus recursos: la autoridad y la competencia, los recursos, etc. Desde el punto de vista administrativo, esta creación va acompañada de la transferencia de facultades y competencias que son delegadas en ellas como cuerpos organizacionales. **A la delegación la caracteriza la transferencia de las competencias pero no del título del poder que permite efectuarla.** Esto significa que lo que se ha delegado puede de nueva cuenta recuperarse, e incluso deshacerse completamente lo obrado con la creación del nuevo órgano por el sistema de delegación. Así, la desconcentración por beneficiario impone la delegación y ésta una cierta descentralización que puede ser tan amplia o tan limitada como lo considere el criterio de la organización delegante y no el sistema 'partenogénico' al que alude el Prof. Jiménez Nieto. *Una delegación, en el ámbito de lo público, puede llevar a una división del poder, si es que los niveles de autonomía concedidos por el delegante, concluyen en crear una personalidad jurídica distinta de la organización de servicio público que inició el proceso de desconcentración y delegación.*

---

<sup>14</sup>Jiménez Nieto, Juan I. "Teoría General de la Administración". Edit. Tecnos, España, 1975, pp.122.

### **3.-EL Municipio.**

#### **Antecedentes en México**

El municipio es una de las figuras de organización política más antiguas del mundo; suelen estudiarse antecedentes en derecho romano y en el derecho español medieval, como precedentes del actual municipio mexicano. Se le considera la forma elemental de estructurar políticamente la sociedad.

Algunos historiadores consideran que existe un antecedente más directo del municipio mexicano: el calpulli entre los aztecas, que, a pesar de su carácter agrario fundamentalmente, también, realizaba actividades de carácter administrativo. Al arribo de Cortés, a nuestro territorio, el grupo expedicionario procedente a fundar la Villa Rica de la Vera Cruz con base en el modelo español del municipio, y que constituyó el primer ayuntamiento en México; como regulación jurídica en esta materia se expiden por el conquistador, las ordenanzas, de 1524 y 1525.

#### **Ubicación del municipio dentro del sistema federal**

De conformidad con el art. 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las partes de la federación, o sea, los estados, adoptarán como base de su organización política y administrativa al municipio; al frente del cual habrá un ayuntamiento electo mediante sufragio universal.

Lo anterior significa que el estado mexicano está dividido, territorial y políticamente primero en entidades federativas y luego en municipios. Lo que lleva a anticipar que existen tres niveles de gobierno: el federal, el local y el municipal. Sin que ello signifique que los estados miembros de la federación surgieron por la suma de municipios que hubieren decidido confederarse.

El municipio existe en la mayoría de los países, aunque con distintas características particulares, y puede recibir otros nombres, así: comuna, burgo, condado. Los hay en estados federales y en estados unitarios o centralistas. Trátese de cualquier denominación o tipo de estado, el municipio no siempre tendrá la misma relación con el gobierno nacional, en algunas ocasiones dependerá de él y en otras gozará de una mayor o menor autonomía.

En resumen: aunque en nuestro sistema al municipio se le otorga cierta autonomía, esto no sucede en otros que también sean de tipo federal.

#### Carácter político-administrativo del municipio

El municipio esta considerado como la célula política y administrativa del Estado, ya sea que se trate de una formación natural anterior que el orden jurídico reconozca o regule, y en algunos casos sean creados por éste. Surge como un fenómeno urbano, dada la mayor necesidad de las ciudades de contar con un gobierno local que atienda los requerimientos de servicios comunes inmediatos.

El municipio puede enfocarse administrativamente bien como desconcentración o bien como descentralización por región, de tipo político o administrativo. Pero también puede contar con un grado de autonomía o autarquía tal que lo conviertan en una entidad de carácter político con funciones administrativas muy propias y definidas.

**ORGANOS DEL MUNICIPIO:** El Ayuntamiento, Presidente Municipal, Organización Interna de la Administración Municipal, y su Estructura Orgánica Municipal.

La estructura de la administración pública municipal varía de un lugar a otro, lo que depende de sus posibilidades económicas, su número de habitantes, superficie y desarrollo cultural. En todo caso, por disposición constitucional, el titular de esa administración pública municipal es un órgano colegiado denominado ayuntamiento, el cual encabeza al presidente municipal.

El ayuntamiento, de elección popular, dura en funciones tres años; lo integran usualmente, además del presidente municipal, regidores y síndicos, cuyo número es distinto según las necesidades de la localidad; normalmente cuentan también con un tesorero y un secretario. Los regidores y síndicos suelen tener asignado algún ramo de la administración (educación, tránsito, mercados, etc.).

En los municipios que cuentan con razonables posibilidades económicas, existe una estructura orgánica administrativa más compleja, la cual sigue el modelo de la jerarquización centralizada estadual y de la Federación y, además, cuentan con la presencia de una administración pública paramunicipal.

Ejemplo de esa estructura municipal jerarquizada la encontramos en la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, para que el despacho de los asuntos del orden administrativo establece estas dependencias del presidente municipal: Secretaría del Ayuntamiento; Dirección de Finanzas; Dirección de Programación; Dirección de Desarrollo; Dirección de Obras, Asentamientos y Servicios Municipales; Dirección de Educación, Cultura y Recreación; Dirección de Administración, Dirección de Seguridad Pública y Tránsito, y Contraloría Municipal. Por mandamiento constitucional, la fuerza pública del municipio

capital de cada entidad federativa estará bajo el mando del gobernador del estado.

Un comentario final acerca de los órganos administrativos del municipio: cabildo fue el nombre que se dio en el pasado al ayuntamiento; Concejo municipal, será el órgano que supla y concluya el periodo de un ayuntamiento cuya desaparición haya decretado el congreso local, o cuando renuncien sus integrantes; alcalde, así se le denomina a quien presidía el gobierno municipal.<sup>15</sup>

#### Estructura del Ejecutivo Municipal<sup>16</sup>

La base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación es el **MUNICIPIO LIBRE**, en los términos del **artículo 115 constitucional**, en el cual se establecen los siguientes lineamientos de su organización y funcionamiento:

- a) Tendrá personalidad jurídica y patrimonio propios.
- b) Debe ser administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, compuesto por un presidente municipal, regidores y síndicos.
- c) Su ayuntamiento tiene facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en su circunscripción territorial, conforme a las bases normativas que señale la legislatura local.
- d) Deberán prestar por sí, o con el concurso de los Estados, los servicios públicos municipales.

---

<sup>15</sup>Martínez Morales, op. cit. pag. 185-194.

<sup>16</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115.

e) Administrarán libremente su hacienda, la cual se formará, en los términos de las leyes locales, con los rendimientos que sus bienes les produzcan, las contribuciones que le señale la legislatura local, las participaciones federales que les señalen las legislaturas de los Estados, y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos municipales.

f) Podrán celebrar convenios con los Estados para asumir la prestación de servicios o la atención de funciones de la Federación que previamente haya asumido el Estado.

Los centros de población de los municipios de este Estado se denominan, en razón del número de habitantes y de los servicios públicos, de la siguiente forma:<sup>17</sup>

A) ciudad, al centro de población que tenga: censo no menor de veinticinco mil habitantes, servicios públicos y de policía, calles pavimentadas o de materiales similares, edificios adecuados para las oficinas municipales, hospital, mercado, rastro, cárcel y panteón, instituciones bancarias, industriales, comerciales y agrícolas, hoteles y planteles educativos de enseñanza preescolar, primaria y media.

B) villa, al centro de población que tenga: censo no menor de cinco mil habitantes, servicios públicos, servicios médicos y de policía, calles pavimentadas o de material similar, edificios adecuados para los servicios municipales, hospital, mercado, cárcel, panteón y escuelas de enseñanza primaria y media.

C) pueblo, al centro de población que tenga: censo no menor de mil habitantes, los servicios públicos más indispensables, edificios para las autoridades del lugar, cárcel, panteón y escuelas de enseñanza primaria.

D) ranchería, al centro de población que tenga: censo no menor de mil habitantes, edificios para escuela rural, delegación o subdelegación municipal.

---

<sup>17</sup> Véase artículo no. 19 de la Ley Orgánica Municipal. (LOM).

El Ayuntamiento de los municipios está integrado por un presidente municipal, los regidores electos, que según el principio de representación proporcional no podrán ser menos de cinco, y un síndico cuando sean menos de nueve regidores, o dos síndicos, cuando los regidores sean nueve o más.<sup>18</sup>

El Presidente Municipal (sic -aquí se confunde el cargo con el órgano, de acuerdo a las definiciones del maestro Escobar) es el órgano ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento, entre sus facultades tiene las de proponer los nombramientos del secretario, el tesorero y los jefes de departamentos municipales, y formar comisiones permanentes o transitorias para que lo auxilien en el cumplimiento de sus actividades.

Los síndicos tienen a su cargo la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales, así como la representación jurídica de los ayuntamientos en los litigios en que ellos sean parte, la gestión de negocios de la hacienda municipal y la vigilancia del patrimonio municipal.<sup>19</sup>

Los regidores tienen a su cargo la vigilancia y atención del ramo de la administración municipal que les sea encomendado, forman parte de las comisiones que forma el Ayuntamiento y suplen las ausencias del Presidente Municipal.

Las comisiones son órganos integrados por los miembros del Ayuntamiento para estudiar, examinar y resolver los problemas municipales y vigilar que se ejecuten sus disposiciones y acuerdos.

También existen organismos auxiliares, a los cuales la Ley Orgánica Municipal clasifica en: autoridades auxiliares, comisiones de planificación y desarrollo, y consejos de colaboración municipal

El ejercicio de la función administrativa municipal en materia de servicios públicos puede ser realizada en forma exclusiva por los municipios o con la coordinación y apoyo de los Estados, o con otros municipios; también puede concesionarse a particulares, con

---

<sup>18</sup>LOM. op. cit. artículo no. 26.

<sup>19</sup>LOM. op. cit. artículo no. 48.

excepción de los de seguridad pública, tránsito, alumbrado y los que afecten la estructura y organización municipal

Frente a la amplia serie de consideraciones expuestas por los diversos autores anotados en este apartado de la presente tesis, correspondiente al municipio, el Prof. Escobar hace los siguientes señalamientos:

a) El municipio es una entidad y una forma de gobierno local, bastante remota, pues su práctica institucional se encuentra cada vez que toma realidad el sedentarismo que sobre la base del desarrollo de la agricultura, da cuerpo y forma a las comunidades rurales separadas del centro urbano que funcionaba como sede de un poder político central o superior, como ocurrió en el Atica, región geográfica más amplia que la ciudad de Atenas y a la que concurría el poder político de las comunidades rurales dispersas en el conjunto de la región. En estas comunidades rurales existían, paralelamente, la propiedad individual y familiar de tierras a título privado, y la propiedad colectiva, como lo fueron los bosques y praderas comunales, normalmente situadas a la salida de los poblados, lo que se conocía después en Roma como 'exidus', término que originó al de ejidos, al españolizarse.

Estas comunidades rurales, se reproducen en Roma, sobre todo a partir del período de expansión del sistema de 'colonatos', en que los romanos pobres eran autorizados para colonizar tierras fértiles en la todavía despoblada europa, la que estaba sometida al poder del Imperio. Se les dotaba de herramientas y esclavos para hacer más vivible la Roma de aquellas épocas. Lo que tenían los 'colonatos' en común con Roma, eran sus leyes. Las invasiones bárbaras asimilaron prontamente las nuevas formas. A la caída del Imperio romano de occidente, todas estas comunidades, como las que formaron los bárbaros del norte avecindados en esas zonas, dieron origen tanto a los pequeños reinos bárbaros, o en otros casos mantuvieron su autonomía, pero a la larga tuvieron que doblegarse al poder de un señor más fuerte, el príncipe regional o los pequeños reyezuelos medievales que las sometieron.

"La Edad Media europea conoció las ciudades libres, normalmente ciudades comerciales, a las que Carlos Marx llamó: 'repúblicas municipales'. Las pugnas entre 'güelfos' y 'gibelinos', fueron luchas que surgieron, entre otras razones, por la división de las ciudades por su simpatía hacia el papado partidario de los derechos comunales y los partidarios del poder imperial que aspiraba a someter los poderes locales cada vez más al poder del imperio. Esto es anterior, en alguna medida, y paralelo en otros casos, al proceso que inician los reyes de España con las infeudaciones concedidas a los jefes militares españoles sobre los territorios reconquistados a los moros que permanecieron en España durante 8 siglos para ser finalmente desalojados de sus territorios. Estas poblaciones y territorios infeudados; o sea concedidos en señorío a los jefes militares ennoblecidos y establecidos como corregidores (cogobernantes), chocó con las instituciones tradicionales de los poderes locales de naturaleza popular. La obra de Lope de Vega, 'Fuente Ovejuna', nos habla de esas contradicciones, cuando se dice preguntando ¿Quién mató al comendador? La respuesta de los pobladores comuneros es 'Todos a una, Fuente Ovejuna, Señor.'"

La constitución vasca, es otro ejemplo, de la oposición entre los poderes locales y el poder político superior que pugna por absolutizarse. En fin, esos son los datos y narración que sirven al Prof. Escobar, a través de los apuntes de clases, para demostrar que existe lo público, incluso sin el Estado; y que el gobierno local, actualmente representado por el municipio, no sólo es anterior al Estado, sino que bajo ciertas condiciones de decadencia o colapso del Estado, el municipio es capaz de recuperarlo, cuando no lo hacen otros poderes personalizados. En resumen, como él dice, el Estado sólo se apropió del poder público que le era pre-existente y enseguida lo monopolizó, y al hacerlo, absorbió a los poderes locales, como el que habían generado las instituciones del gobierno local.

#### **4.-La Empresa Pública.**

Antes de analizar los conceptos relativos con más tradición en el mundo académico mexicano, dedicaremos alguna atención a la conceptualización que de las empresas públicas hace el Prof. Escobar. En efecto, éste señala que el concepto de empresa, se refiere a una iniciativa que comprometiéndose esfuerzos más o menos considerables, tienen resultados nunca absolutamente seguros, aunque sí calculables, por lo que no siempre la empresa como concepto ha tenido la vinculación con la idea de mercado y de producción económica con que hoy se identifica este concepto.

En sus apuntes de clase señala que en este sentido amplio, lo que queda por diferenciar, es cuándo se trata de una empresa privada, de una empresa social y cuándo de una empresa que pudiéramos llamar pública. Las cruzadas, que tenían incertidumbre en sus resultados, en alguna medida representaron una aventura; pero sus participantes no iban todos en búsqueda de riquezas o de otros bienes económicos, más bien sentían un deber reconquistar los lugares santos en función de sus creencias. Sin embargo, -agrega el maestro que estamos comentando- las cruzadas no eran ajenas a motivaciones económicas, pero ese aspecto no niega la existencia de consideraciones no económicas.

Las guerras que iniciadas por los estados de la Antigüedad, pretendían vencer a otros pueblos para someterlos bajo la forma de súbditos que pagaran tributos, o de capturar sus poblaciones para convertirlos en esclavos, pueden considerarse empresas públicas, en el sentido de la definición amplia de empresa, de la que proviene su nombre actual para el ámbito económico. Así ocurría en todos los antiguos imperios occidentales y orientales de aquella época. En Roma, agrega el citado maestro, las empresas públicas más connotadas, eran curiosamente las panaderías, como el propio circo romano, precisamente porque la plebe romana no trabajaba y vivía del Estado, que proporcionaba el famoso: "Pan y circo", hoy sustituido bajo otras formas, quizá más propias al actual concepto de

modernidad y modernización que nos dejará el actual sexenio. A las panaderías, se agregaba una cuestión fundamental, las fábricas de armamentos con que el Estado romano dotaba a los ejércitos de sus generales que podían llegar a ser césares, emperadores del mundo occidental conocido.

En esa historia, cabe recordar que los estados nacionales premodernos, los del absolutismo de los luises, como es el caso de Francia, desde Richelieu en adelante, siguiendo con Mazzarino, las empresas públicas se expandieron y jugaron un papel de mucha importancia tanto en el desarrollo como en el estancamiento económico de Francia, aunque en este último caso, fueron las desatinadas y múltiples guerras las que llevaron a la crisis financiera de la Francia de aquella época, la que generó condiciones que favorecieron la posterior revolución. En ese sentido las empresas públicas tienen un origen muy antiguo, que podría decirse incluso anterior al del propio Estado, como ocurrió con las primeras guerras tribales, allí donde aquél todavía no existía; lo que naturalmente va a parecer una herejía para los acartonados profesores de esta materia, agrega el profesor.

En su libro de "Contribución al Estudio del Poder", señala que las organizaciones que producen bienes y servicios destinados al mercado se denominan empresas, lo que corresponde a la acepción más actual y moderna de empresas y no a su origen histórico ni al desarrollo anterior de su concepto. De modo que esta cita no desmerece las explicaciones que él hace en otras clases sobre el origen de las empresas públicas.

En otra parte, señala que las empresas pueden pertenecer a las personas privadas o particulares, pueden pertenecer a la nación, ya que han existido naciones sin Estado; pueden pertenecer a las comunidades rurales, a las ciudades libres, los reyes y emperadores, a los estados vasallos, a las coronas, en cuanto distintos de los estados y a los propios estados, incluso a la sociedad misma, en cuanto diferenciable de los demás conceptos y categorías de la

sociología y ciencia política. Las comunidades rurales tuvieron sus tierras comunales porque pertenecían a la comunidad, mientras que paralelamente tenían propiedad privada. Las comunidades indígenas mexicanas, realizaban actividades comunes en obras de beneficio colectivo, como las de pozos de agua, canalización de cursos de agua, bardeados, etc. El imperio incásico del Perú, dividía en tres tercios la actividad y fundamento del trabajo: para Dios, o la religión, para el Estado y para la comunidad. Exagerando -dice el profesor- algún autor escribió la obra conocida como el "Imperio Socialista de los Incas", cuyo título, ya es una exageración o un distate. Las repúblicas municipales tenían también empresas públicas que surgían para prestar servicios públicos, como las bodegas, los silos de almacenamientos, los correos, etc. Igualmente los tuvieron ciertas empresas públicas en las monarquías, cuando operaban en el mercado con personalidad y patrimonio distinto del fisco, que es una definición necesaria desde el punto de vista jurídico más que administrativo. Las demás categorías ya se han ejemplificado. Recuérdese que la empresa pública llegó a ser el origen de muchas empresas que después pasaron a ser privadas, como también ha ocurrido al revés.

En el capítulo que el maestro dedica a la planificación económica en su curso de Teoría de la Administración Pública II, señala que modernamente la empresa pública es hoy un instrumento de política económica, y lo mismo señaló, cuando en su oportunidad impartió el curso de Política Económica. Dentro de esta política económica, puede perseguir fines de política financiera. Por ejemplo, en México PEMEX es una empresa pública que financia en una proporción importante al presupuesto público por la vía de los impuestos y políticamente aumenta el poder del Estado que utiliza el gobierno en materia económica y financiera. En otros casos la empresa pública aparece allí donde el sector privado o carece de interés porque hay otros campos en que las inversiones son más redituables; o bien porque dicho sector carece de potencial ahorro capaz de acumular los montos de inversión necesarios. En ese caso pueden citarse, -pero en su momento- ferrocarriles nacionales, el sistema de transporte colectivo del DF, que conocemos como el METRO.

La planificación nacional tiene tres ejemplos diferenciadores que suponen la inversión pública y en la misma medida un papel para la empresa pública. La revolución Meiji, de Japón, utilizó al Estado japonés como un gran acumulador e inversor por medio de empresas públicas: ferrocarriles, puertos, bancos, etc., que funcionaron como empresas, con precios de mercado a título monopólico, señala el maestro. El modelo japonés, que es el que se volvió a aplicar en Japón durante la ocupación norteamericana después de la II Guerra Mundial, siguió el modelo de la revolución Meiji, para un posterior desarrollo capitalista, como lo había hecho el emperador de Japón el siglo pasado. El modelo indio, que fue el aplicado por el Partido del Congreso en la India después de lograda la independencia, utilizó la empresa pública para un proyecto de futuro socialismo que nunca llegó a ser realidad. En todos estos casos, la empresa pública jugó un papel trascendental en la planificación nacional llevada a cabo por el Estado. En ellos, las empresas pertenecían al Estado y eran públicas porque el Estado monopolizaba el poder público, por lo que hoy se identifica lo del Estado con lo público. La constitución mexicana dice que las tierras pertenecen a la nación y que los títulos de propiedad sólo corresponden al usufructuo y no a otra cosa.

En los municipios mexicanos existen muchos servicios públicos concesionados en que la propiedad de las obras y enseres con que se prestan pertenecen no al municipio, sino que a una cooperativa que forman los propios usuarios del mismo, como ocurre con el agua potable y a veces con la recolección de basura, incluso del alumbrado público. La gestión de tales servicios y su financiamiento están abiertos a todos los usuarios, pero a precios de recuperación económica y de recapitalización de los mismos. En ese sentido son también empresas públicas, independientemente de que los juristas no lleguen a estar de acuerdo con estas proposiciones teóricas que no se enmarcan en sus propios esquemas.

Alejandro Carrillo Castro, quien tiene un gran experiencia en cuanto a las empresas públicas se refiere, dice que: "Se trata de entidades con una estructura de Derecho Privado, que fueron

creadas o compradas por el Estado, para mantener algunas fuentes de trabajo; desarrollar una actividad económica, o incrementar la productividad en una región determinada".<sup>20</sup>

Al respecto dice también que: "Nuestra legislación positiva da cabida a entidades desconcentradas (directamente dependientes de la administración central); a organismos descentralizados que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios; a instituciones u organismos auxiliares nacionales de crédito; a empresas de participación estatal (mayoritaria o minoritaria); a sociedades asimiladas a empresas de participación estatal y, finalmente, a los fideicomisos constituidos por la SHCP como fideicomitente único del Gobierno Federal", por lo que las próximas líneas serán un pequeño esbozo de lo que es cada una de ellas.

**Organismos desconcentrados:** Estos organismos tienen la misma personalidad jurídica que las dependencias centrales a las cuales están vinculados. Por esta razón están sujetos a un control de tipo jerárquico, su autoridad es delegada y su responsabilidad compartida. Están sujetos así mismo a diversos tipos de control que opera dentro de la Administración Central.

Sin embargo, su diferencia radica en que pueden manejarse con relativa libertad para ejecutar cierto tipo de actividades ya que cuentan con una amplia discrecionalidad de facultades para tomar decisiones. Suelen seleccionar a su propio personal y su presupuesto es sometido tan sólo a un control global por parte de la empresa centralizada a la cual pertenecen y por cuenta de la cual realizan sus funciones específicas.

La mayor parte de las empresas públicas mexicanas organizadas bajo la forma de la desconcentración administrativa se encargan de realizar actividades generalmente no productivas en el

---

<sup>20</sup>Carrillo Castro, Alejandro, "Las Empresas Públicas en México", Ediciones INAP., México, 1976, pp.255.

sentido estrictamente económico y sólo tangencialmente se dedican a la producción de bienes y servicios de carácter industrial y comercial.

Precisamente, con respecto a lo que Carrillo Castro considera organismos desconcentrados, considerando la desconcentración de un modo que liga tal concepto a la capacidad para tomar decisiones en determinadas áreas, en realidad corresponde exactamente a lo que el Prof. Escobar considera como descentralización, nada más que en este caso la descentralización es debida al proceso de desconcentración territorial de un lado, y a la ruptura de la línea jerárquica en el plano administrativo que corresponde a la descentralización de políticas operativas en el contexto de un complejo organizacional vinculado por el capital, pues se trata de empresas. En Chile, de donde el maestro es originario, entidades como la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), poseen la titularidad del capital social de muchas empresas públicas que ella forma, como aquí ocurre un poco con Nacional Financiera. Estas empresas públicas son, en su mayoría filiales de CORFO, cuyo conjunto forma un complejo organizacional de capital público y a veces mixto. La *reserva de autoridad* de la empresa pública matriz, se expresa mediante la designación de sus responsables y a través de los controles que por la *propiedad del capital* puede ejercer la primera sobre las subsidiarias que forma. Para el citado maestro sería teóricamente impropia la figura de desconcentración comentada por Carrillo Castro.

**Organismos descentralizados:** Las empresas públicas organizadas como organismos descentralizados se caracterizan por actuar como personas jurídicas autónomas dotadas de personalidad y patrimonio propios, si bien permanecen sujetos a diversos mecanismos de orientación y control por parte del Estado, los cuales varían de uno a otro caso en grado e intensidad.

Su patrimonio se constituye por lo general, total o parcialmente con fondos o bienes públicos, o bien con los otros organismos

descentralizados, así como las asignaciones, subsidios, transferencias, o derechos que les aporta u otorga el Gobierno Federal, o por los bienes o derechos que adquieran en el ejercicio de sus funciones o por cualquier otro título.

Sus objetivos varían desde la prestación de un servicio público social (Comisión Federal de Electricidad), la explotación de bienes y recursos propiedad de la Nación (Petróleos Mexicanos), la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social (IMSS, ISSSTE), la realización de investigación científica y tecnológica (Instituto Mexicano del Petróleo).

Como recordaremos, para el Maestro Escobar reducir la descentralización al significado que a este término le han otorgado los juristas, y que dice relación con el patrimonio y la personalidad, es subordinar indebidamente la teoría sobre lo administrativo público al derecho y despojar a lo administrativo de lo que le es fundamental: La racionalidad del proceso de actividad que es su objeto de estudio.

**Empresas de participación estatal:** Son empresas a las cuales el Gobierno Federal aporta o es propietario de parte del capital social o de las acciones de la empresa. Es frecuente que en estos casos existan acciones que no sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal. Aquellas empresas en las que al Gobierno Federal le corresponde la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo Administrativo; Junta Directiva u órgano equivalente, o designar al presidente, director o gerente, o cuando se reserva facultades para vetar los acuerdos de la Asamblea General de Accionistas, del Consejo Administrativo, Junta Directiva u órgano equivalente.

La forma más frecuente para la creación de empresas de participación estatal es la sociedad anónima.

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

**Empresas de participación estatal mayoritaria:** Son aquellas en las que el Gobierno Federal aporta o es propietario de por lo menos 50% de las acciones de las empresas. Toda vez que el estado detenta la mayoría del capital de estas empresas, las direcciones, directrices y cualquier actividad que las mismas desarrollen están determinadas generalmente por el Estado.

**Empresas de participación estatal minoritaria:** Son las sociedades mercantiles en las que una o varias instituciones nacionales de crédito, uno o más organismos descentralizados, o una o más empresas de participación estatal mayoritaria - consideradas conjunta o separadamente- poseen acciones o partes que representan menos del 50% y hasta el 25% de su capital.

**Sociedades asimiladas a las empresas de participación estatal:** Son aquellas en las que una o varias instituciones nacionales de crédito, uno o varios organismos descentralizados u otras empresas de participación estatal consideradas conjunta o separadamente, posean acciones o partes de capital que represente el 50% de éste, o más; como por ejemplo el grupo de empresas de Nacional Financiera, S.A.

**Fideicomisos:** En México el Estado ha recurrido con relativa frecuencia a utilizar, para la creación de empresas públicas, la figura del fideicomiso, mediante la cual el fideicomitente (Estado) destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de este fin a una institución fiduciaria. En los fideicomisos estatales, las facultades del fideicomitente las ejerce la SHCP.

### ***Creación de las empresas públicas***

**Organismos descentralizados.** Estos pueden crearse bien por Ley del Congreso de la Unión, o por Decreto del Ejecutivo Federal, conforme a lo establecido en el artículo 2o. de la Ley para el

Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Deberán reunir los siguientes requisitos conforme a dicho ordenamiento:

1o. Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos y bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporta u otorga el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico.

2o. Que su objeto o fin sea la prestación de un servicio público o social, o bien, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

***Empresas de participación estatal mayoritaria.*** En ocasiones la creación de estas empresas obedece a un Acuerdo o Decreto del Ejecutivo Federal, al adoptar la forma de sociedad mercantil formalizándose con el acta constitutiva correspondiente.

La mayoría de las empresas de participación estatal mayoritaria han adoptado el régimen legal de la sociedad anónima como forma de creación y, consecuentemente de organización.

***Empresas de participación estatal minoritaria.*** Estas empresas son creadas dentro de la legislación mercantil y, por ende, reguladas y sometidas a ella, al igual que las de participación estatal mayoritaria.

***Adquisición de empresas privadas.*** El Estado, como sujeto de derechos y obligaciones y con personalidad jurídica, puede llegar a ser titular de las acciones o adquirir los derechos de una empresa

privada en igualdad de condiciones que cualquier otro sujeto, mediante los procedimientos señalados por la ley, según sea el caso y, por tanto, el Estado puede celebrar la compra, cesión, donación y permuta de acciones.

**Expropiación.** Para la creación de una empresa pública, en ocasiones se requiere de procedimientos o disposiciones previas que establezcan los actos preparatorios que lleven a la constitución de ésta, tal es el caso de la expropiación que se realice por causa de utilidad pública.

La expropiación viene a ser, un mecanismo normativo por medio del cual el Estado afecta un determinado bien por causa de utilidad pública, mediante el cumplimiento de ciertos requisitos de los cuales se tiene como fundamental la indemnización que al particular se le otorga por la privación de sus derechos.

**Fideicomisos.** El fideicomiso nace a la vida jurídica en México a principios de 1925, al promulgarse la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, que refleja cierta influencia derivada de las labores de la Convención Bancaria que había tenido lugar un año antes.

El fideicomiso es una operación de crédito regulada por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en virtud del cual el fideicomitente (persona física o moral) destina ciertos bienes a un fin determinado y lícito, encomendando la realización de este fin a una institución fiduciaria (institución bancaria que posea tal carácter); esto es, el fideicomitente transmite a la fiduciaria la titularidad de un derecho y ésta se obliga a utilizarlo en la realización de un fin determinado.

### ***Estructura orgánica de las empresas públicas***

#### ***-Titularidad de las empresas públicas***

"Según la Legislación mexicana" pueden ser titulares de una empresa pública:

- a) el Estado exclusivamente (Ferrocarriles Nacionales de México)
- b) el Estado y una empresa pública (FERTIMEX, S.A )
- c) una o varias empresas públicas ( AHMSA )
- d) el Estado y una empresa privada (Siderúrgica Lázaro Cárdenas, Las Truchas s.a )
- e) el Estado, la empresa pública y privada (Productos Pesqueros Mexicanos s.a de c.v )
- f) el Estado y los obreros (PEMEX )

Por lo mismo, el Estado puede participar bien sea en el capital y/o en la administración de esas empresas. Cuando participa en el capital, puede hacerlo de diferentes maneras, ya sea aportando dinero, bienes, recursos presupuestales permanentes, subsidios, exenciones o franquicias fiscales, entre otros. Cuando el estado participa en la administración, puede hacerlo asimismo, formando parte del directorio o cuerpo colegiado superior, de la asamblea, del órgano ejecutivo, o a través de síndicos, representantes, asesores o reservándose el derecho de designar o aprobar a los titulares de la administración interna de una empresa.

### **Organización interna de las empresas públicas**

Por cuanto a la organización interna de las empresas públicas, cuando se trata de organismos descentralizados, la ley señala que puede ser cualquiera la forma o estructura que adopten siempre que reúnan los requisitos siguientes:

a) que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico; y

b) que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Así, se tiene que el Estado puede formar parte del Consejo o Junta Directiva de muy diversas maneras; en ocasiones bajo la forma de: a) mecanismos de coordinación intersecretarial (Comisión Federal de Electricidad). b) Comisiones mixtas de coordinación con el sector privado (IMSS, INFONAVIT); o c) de gobierno entre autoridades y trabajadores (PEMEX).

Generalmente del órgano colegiado superior depende una Directiva o Gerente General. El funcionario en cuestión puede ser nombrado: a) por el mismo órgano colegiado; b) por quien lo preside; o c) directamente por el Ejecutivo Federal.

Cuando se trata de sociedades anónimas, el Estado generalmente forma parte del Consejo de Administración o de la Asamblea General de Accionistas, según lo especifique el Acta Constitutiva; puede reservarse la facultad de nombrar a la mayoría de

los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u órgano equivalente; designar al presidente, director o gerente, o vetar los acuerdos de la Asamblea General de Accionistas, del Consejo de Administración o de la Junta Directiva u órgano equivalente.

Para finalizar, es evidente que hay discrepancias en el tratamiento que hacen los juristas y que sigue la generalidad de los administradores públicos, con respecto a las observaciones que hace el Prof. Escobar, cuyos conceptos estamos comparando. Para él esta diferente conceptualización obedece al punto de vista del que se parte, sea el jurídico o el administrativo. Tampoco para el Prof. Escobar esto quiere decir que el administrador público deba ignorar estas definiciones jurídicas que muchas veces no tienen más fundamento que las distinciones que ha hecho casuísticamente la ley, más que la teoría jurídica.

#### **5.-Los Institutos Armados:**

Por lo que se refiere a los institutos armados, entre quienes se han preocupado por estudiarlos y hacer análisis de ellos, más que la Administración, ha sido la Sociología, teniendo como representante en este ramo a **Renate Mayntz**, diciéndonos: "Los ejércitos permanentes comenzaron a desarrollarse al final de la Edad Media; en Alemania no surgen en una medida digna de mención hasta después de la Guerra de los Treinta Años, siendo en Prusia donde principalmente se desarrollaron. Aquí, el ejército se estructura de una manera fuertemente jerárquica y se encuadra formando una unidad. En lugar de los caballeros obligados en virtud de un vínculo feudal, servían oficiales a sueldo, en tanto que los soldados rasos eran reclutados en parte en el extranjero y en parte en el propio país, y con frecuencia por la fuerza. Al carácter coactivo del reclutamiento respondía el carácter coactivo de la disciplina, la cual estaba cimentada en reglas firmemente establecidas. Las relaciones entre

los oficiales y sus subordinados se basaban en el poder coactivo y en la autoridad del cargo más que en la autoridad personal."<sup>21</sup>

"Actualmente, encontramos otro tipo de ejército, en el cual el carácter forzoso y la bipartición estamental se han debilitado para dar paso a una organización burocrática con subdivisiones múltiples. En lugar de la disciplina y la subordinación impuestas por la fuerza se ha tratado cada vez más de adoctrinar normativamente al ejército, hasta los grados inferiores (honor militar). El reclutamiento es voluntario en los soldados profesionales y, en caso contrario, está regulado, por así decirlo, burocráticamente en virtud de un servicio militar decretado para todos por la ley."<sup>22</sup>

### ***El carácter de la organización militar***

"El especial interés que la organización militar tiene desde el punto de vista de la administración, no radica en el carácter de sus objetivos", nos dice **James D. Mooney**- "sino más bien en la eficacia que la naturaleza de estos objetivos ha producido".<sup>23</sup>

"El hecho es que un ejército o una armada, a causa de las circunstancias en que actúa, ha de ser sumamente eficaz. Si pensamos que la organización debe continuar funcionando incluso cuando está rota en pedazos, nos daremos cuenta de que aquí se nos ofrece la más extremada prueba imaginable de una verdadera coordinación de esfuerzos y este mismo hecho nos explica por qué la eficiencia de un ejército o una armada exige una intensidad de disciplina muy superior a la requerida en otras esferas. La eficiencia de cualquier forma de organización depende de su grado de

---

<sup>21</sup>Mayntz, Renate, "Sociología de la Organización", Alianza Universidad, 2a. edic., Madrid, 1977, p.18.

<sup>22</sup>Ibidem. p.19.

<sup>23</sup>Mooney, James D., "Principios de Organización", Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, pp. 127.

disciplina, y esta verdad encuentra en la organización militar su mejor ejemplo".<sup>24</sup>

El esfuerzo y las realizaciones estupendos de la segunda guerra mundial demostraron la eficacia de la organización militar y justificaron la búsqueda, en su espíritu o en su estructura, de algo que pueda aplicarse a otros ámbitos.

En el estudio de la organización militar, hemos de comenzar, por la cuestión fundamental: la relación de la organización con su doctrina; y *aquí hemos de distinguir claramente entre la doctrina del fin y la del procedimiento.*

La doctrina primaria de un ejército o armada, en cuanto a la delimitación de su fin, es idéntica a la del Estado que utiliza al ejército y a la armada para la consecución de sus fines.

De aquí en adelante los párrafos que suceden son también de la obra de James Mooney, aclaramos esto para no ahondar en tantas notas al pie de página, sabiendo desde ya que la obra está citada anteriormente.

"Otro rasgo distintivo de la organización militar es el carácter intermitente de su empleo activo. A diferencia, en efecto, de la Iglesia o de una entidad industrial, los fines externos de un ejército no son nunca continuos. Los ejércitos se utilizan solamente cuando la política del Estado lo exige y durante el tiempo restante sus fines son totalmente internos. El desarrollo de una disciplinada eficiencia que los hará fuertes para cuando llegue el momento de la acción".

"Ha de resultar evidente que una organización que está inactiva en épocas de paz, pero que ha de estar siempre lista para

---

<sup>24</sup> *Ibidem.*

transformar esta inactividad en una acción efectiva, con frecuencia al menor aviso, debe tener algunos caracteres que hagan posible el que esta transición se efectúe rápidamente. La capacidad para tales transiciones con las que nos ha familiarizado la guerra moderna no puede comprenderse con un mero examen del aspecto formal de la organización militar, ni puede explicarse por los planes específicos de movilización, movimiento de tropas, etc., por eficientes que sean. Bajo tales planes ha de existir alguna otra cosa, algo que puede resumirse en la palabra "doctrina". No hay actualmente en el mundo una forma de organización, ni siquiera la Iglesia, en la que este término tenga más profundo sentido, en la que la unidad de doctrina sea más esencial para la organizada eficiencia".

### ***Doctrina Militar***

"En sentido militar, doctrina tiene un significado secundario o de procedimiento, se refiere sólo a éste. No vamos a ocuparnos de las doctrinas de procedimiento militar, pues nuestro propósito es simplemente el de identificar aquellos principios inherentes a la organización militar que son de universal aplicación a otras formas de organización".

"El primero y más potente de todos es el real, aunque intangible, factor que se conoce con el nombre de *moral*, y que es suma de varias cualidades psíquicas, entre las que se incluyen *el valor, la fortaleza, la resolución* y, sobre todo, *la confianza*. Estas virtudes no son monopolio de ninguna comunidad, raza o nación, y cuando aparecen en forma colectiva, cuando un ejército es manifiestamente superior en moral a su adversario, el resultado es generalmente decisivo. Cuando el número, el equipo, la disciplina y la calidad de los jefes son aproximadamente iguales, la superior moral resultará, con toda probabilidad, vencedora."

"En la guerra hay que tener en cuenta dos clases de moral: La del ejército y la del pueblo. Las dos clases se parecen entre sí en que

ambas derivan de la confianza, pero en otros aspectos son muy diferentes. A diferencia de lo que sucede en la población no combatiente, la moral de combate de un ejército depende en escasa medida de sentimientos tales como el patriotismo o la devoción por un principio o una causa. Sean cuales fueren los sentimientos de la tropa al entrar en servicio, la moral de un ejército bajo el impacto de la guerra y las batallas ha de sostenerse con otros medios. Incluso los ejércitos mercenarios poseen con frecuencia una alta moral, y así, el ejército que Aníbal condujo a Italia, compuesto principalmente de mercenarios extraídos de casi todas las razas del oeste de Europa y el noreste africano, poseía una casi invencible moral que le infundían su entrenador y disciplina, la conciencia de sus proezas guerreras y la fe y confianza ilimitados en su gran jefe. Por el contrario, la elevación moral de un fin, por grande que sea, no basta para mantener la moral de un ejército si falta la confianza."

"Estos hechos muestran el importante papel de la organización en la creación y mantenimiento de la moral. Cuando nos hallamos ante un ejército claramente superior en moral a su adversario, esto no significa que los individuos que lo componen hayan sido más generosamente dotados por su "creador" con aquellas fundamentales virtudes de la voluntad y el corazón, sino simplemente que poseen más determinación y más confianza, que son motivos que se pueden sentir, aunque no tocar, y entre los cuales no hay ninguno más potente que la conciencia de estar integrados en una organización mejor y más eficiente. En todo ello no hay nada que sea privativo de la milicia, pues en cualquier actividad humana la organización eficiente es el más grande creador y sostén de la organización moral."

### ***Unidad de la doctrina militar***

"Los factores que posibilitan la eficiencia militar, los que crean la moral, son la disciplina y la técnica, que han de considerarse juntamente porque son, en realidad, dos aspectos de la misma cosa. Generalmente pensamos en el poderoso general en jefe como

alguien que posee la "técnica militar" y en el soldado anónimo como "muy disciplinado"; pero si invertimos la aplicación de estos términos, seguiremos estando en lo cierto. Debe haber una técnica para el soldado anónimo como hay una disciplina para el oficial con mando. El lazo que lo une todo se expresa con el término militar "Unidad de Doctrina", sin la cual ningún ejército podría ser jamás una unidad luchadora eficiente."

Lo que la técnica militar sea realmente es cosa que no nos concierne. Está constituida por principios estratégicos y tácticos, algunos de los cuales son invariables, en tanto que otros cambian al variar las condiciones de la guerra. Hay, sin embargo, un punto invariable, el de que la técnica es sólo otro nombre de la doctrina del procedimiento militar, y ninguna fuerza militar eficiente puede tener más de una doctrina.

Esta doctrina puede ser más o menos valiosa, pero ha de ser uniforme, pues la pluralidad de doctrinas sería en un ejército más nociva incluso que en una religión.

"Exteriormente, la unidad de doctrina militar comienza con la instrucción, que es su expresión más simple y más visible para el profano. El observador no militar que imaginase que el objetivo final de la instrucción es la consecución de una relativa perfección mecánica, habría errado su verdadero fin. Si aquél fuera realmente el objetivo, podría fácilmente abandonársela, pues la instrucción formal es inútil en las modernas condiciones de la guerra; pero la instrucción pervive y pervivirá siempre porque toda la experiencia militar demuestra que no hay mejor escuela de disciplina cooperativa, y para todo soldado el mejor aprendizaje es la disciplina mental. Y no es sólo esto; es también un aprendizaje de objetividad, pues el espíritu de la instrucción es semejante al de una orquesta, en donde el fin perseguido es colectivo, para lo cual cada soldado, como cada músico ha de valorar su propio esfuerzo sólo en función del resultado colectivo."

Este es el verdadero valor de la instrucción, y en el momento en que el nuevo recluta adopta su espíritu ha comenzado el adoctrinamiento militar. La unidad de doctrina, en sentido militar, comprende más que un común aprendizaje, una técnica común, o incluso un credo común de procedimiento militar, aunque incluye también todo esto. Significa, sobre todo, que toda la organización está unida por un espíritu común. El ejército ideal sería aquel en el que esta unidad de doctrina fuese tan completa como la unidad de espíritu que se manifiesta en la instrucción.

"La unidad de doctrina ha sido siempre una característica de los ejércitos triunfantes, pero sólo con las modernas condiciones de la guerra ha alcanzado su altísima importancia. Hasta tiempos recientes todos los ejércitos eran pequeños, si se los juzga con las medidas actuales, y compactos en sus formaciones de combate, incluso muchos siglos después de inventarse la pólvora. Hasta en tiempos de Napoleón le era posible al comandante en jefe abarcar con la vista todo el campo de batalla. Las batallas normalmente se refían dentro de un espacio de más o menos tres millas cuadradas, y aun así constituían una acción muy desparramada si se le compara con otras."

"Comparemos tales campos de batalla con los de las dimensiones de la Segunda Guerra Mundial, en la cual los ejércitos y flotas aliados mantenían una ofensiva coordinada en Europa, Asia y el Pacífico. La dirección de tal guerra no implicaba ningún nuevo principio de organización, puesto que todos son viejos, pero sí una aplicación de ellos más perfecta de lo que jamás fue necesario en las guerras del pasado."

Estos problemas se solucionaron en las guerras mundiales de la única forma en que tal solución es posible en cualquier esfera de organización: Con un sistema de control centralizado y operaciones descentralizadas, o, dicho de otra manera, por la *centralización del mando y la descentralización en la ejecución.*

"Los problemas de un control centralizado y operaciones descentralizadas, donde quiera que aparezcan, sólo de una forma pueden solucionarse: Mediante una buena utilización del *principio de delegación*."

"Decimos una buena utilización porque la delegación es siempre inherente al principio de jefatura. La relación entre el jefe y aquellos a quienes se les han confiado tareas delegadas se altera, sin embargo, al desarrollarse una organización y ampliarse su campo de operaciones. Con tal desarrollo la jefatura es cada vez menos capaz de actuar mediante contactos directos y ha de depender más y más de la aplicación de los principios generales. En la milicia la expresión "principios generales" es otra forma de dominar la doctrina militar."

Es evidente que bajo tales condiciones sólo puede conseguirse la eficiencia allí donde la unidad de doctrina prevalece de la forma más intensa.

"El jefe de tal ejército da una orden a un subordinado como si la diera a su otro yo; no necesita explicarle cómo debe hacerla, pues esto es algo que se supone que el oficial instruido en doctrina militar sabe, sino que basta con decirle lo que se espera que haga y por qué. Este "por qué" es de suma importancia. Se recuerda que Napoleón, el más autocrático de los hombres, no dió jamás una orden sin explicar su propósito y asegurarse de que se lo comprendía, pues sabía que la obediencia ciega no puede garantizar nunca la inteligente ejecución de una orden."

"La doctrina de la descentralización en la ejecución de los planes se hizo manifiesta en los ejércitos revolucionarios franceses y formulada por Napoleón como un principio militar. Las causas que habían de crear necesidades análogas en la industria moderna se remontan a la revolución industrial que comenzó en aquella misma época. Es cierto que hubo de transcurrir más de un siglo hasta que

esta revolución produjo las grandes organizaciones industriales de nuestros días; pero el resultado era, sin embargo, inevitable desde el principio, y durante muchas décadas se ha advertido en la industria el mismo problema que apareció en la esfera militar."

"Afortunadamente, para la industria este problema no es nuevo en la organización, y la doctrina del moderno procedimiento militar indica su única solución. ¿Por qué podía Napoleón delegar a un Davout, un Lannes o un Massena una misión militar con la seguridad de que sería realizada con la misma eficacia que si él estuviera presente? Estos hombres no tenían un genio militar como el de Napoleón, pero habían llegado a conocer, mediante un aprendizaje, los principios conforme a los cuales deberían actuar en un caso dado. Este es el significado de la unidad de doctrina en la organización, y cuando esta doctrina está sólidamente basada en principios y no en meras reglas de procedimiento, no hay razón alguna para que no se pueda ejercitar la iniciativa en las operaciones descentralizadas con la misma eficacia en todas las esferas de la organización. El jefe de una organización no tiene por qué temer que la posesión por un subordinado de tal iniciativa local menoscabe de alguna forma la autoridad central, pues la doctrina misma se convierte en una autoridad tan potente como cualquiera otra impuesta por la norma y el reglamento, y mucho más eficaz en la consecución del fin."

Podemos resumir los elementos necesarios para una organización eficaz en la esfera militar en la forma siguiente:

El primero es una **doctrina sólida**. La eficiente aplicación de tal doctrina depende de la **disciplina**. El resultado total es la **moral** o **confianza**, sin la cual no se ganan las batallas en la guerra ni en ninguna otra esfera. Estas tres cosas son necesarias en las formas organizadas de todo tipo, pero es en la organización militar en donde parecen encontrar su más acusada expresión.

Las observaciones que pueden hacerse al comparar los interesantes comentarios de Mooney sobre la organización militar con otros conceptos relativos del Maestro Escobar, serían los siguientes:

a) El Prof. Escobar, como ya lo hemos señalado, refiere el concepto centralización y descentralización a las decisiones, pero cabe recordar que hay decisiones que no son puntuales y puramente casuísticas, y que al mismo tiempo pueden distinguirse de aquellas decisiones que una vez adoptadas pasan a ser, para quienes las obedecen, meras rutinas, lo que significa que la decisión que una vez se tomó no hay necesidad de reiterarla cotidianamente.

En este sentido es conveniente -dice él-, "...diferenciar a las decisiones que fijan políticas, en cuanto representan cuerpos decisionales complejos. Hay políticas que pueden adoptarse libremente como ocurre con aquellos cursos de acción en que no hay fuerzas, tendencias u obstáculos que vencer. Hay otras, sin embargo, que deben adoptarse en contextos en los que sí existen tendencias opuestas que deben ser vencidas para lograr los objetivos que se persiguen. Estas políticas implican supuestos estratégicos en cualquiera organización, trátase del Estado, del ejército, o de una organización cualquiera", como señala en alguna parte de sus apuntes. A las políticas las clasifica según se den *en situaciones de conflicto o al margen de ellas*. En situaciones de conflicto es donde resulta más aplicable el concepto de estrategia, y en su aplicación el de táctica.

b) "Desde otra perspectiva, las políticas pueden clasificarse en políticas generales que subordinan a otras más particulares; por lo cual nos resultan *políticas subordinantes y subordinadas*".

c) Igualmente, podemos clasificar a las políticas en *políticas generales* porque fijan objetivos de esta índole, y en *políticas operativas*, porque el problema estratégico y táctico que queda entregado a los responsables de ponerla en práctica allí donde los

objetivos han de situarse concretamente, supone también problemas estratégicos y tácticos, sean en el campo administrativo como en el político y en el militar." A esto es -en mi parecer- a lo que se debe la similitud de un lado y la diferencia de otro, que existe entre las categorías del Prof. Escobar y los conceptos de centralización y descentralización a los que se refiere Mooney al comentar los encargos militares de Napoleón a sus generales.

Finalmente, la cuestión de la moral y la disciplina que destaca Mooney, cabe referirla en el Maestro Escobar a las siguientes consideraciones que él hace.

a) "La Iglesia y los Ejércitos nacionales, sobre todo los modernos, como las universidades poseen ciertos valores como los intrínsecos y derivados. Los primeros valen para toda organización. Los derivados, en cambio, que se dividen en directos, que tienen que ver con sus productos específicos finales, en este caso, son los de ganar guerras y batallas según sea la estrategia a la cual estas últimas sirven. En cambio los valores derivados indirectos, tiene como peculiaridad que sólo se satisfacen en la forma o modo en que se realiza la actividad. Por ejemplo, el Prof. Escobar cita los de "pluralismo ideológico, espíritu académico y libertad de cátedra, como típicos de la universidad nacional posnapoleónica".

b) Sobre esas bases, la moral y disciplina del ejército, corresponden a los valores indirectos o modales con que la actividad militar se realiza para conseguir sus productos específicos: condiciones para combatir, que suponen una destreza militar y una moral militar sólidas; victorias militares, tanto en las batallas como en las guerras.

Igualmente, el Prof. Escobar ha señalado en sus clases que "...todo orden social, en cuanto organizado, supone también un transfondo ideológico, aspecto que hemos suficientemente desarrollado en torno a los conceptos liderazgo, autoridad e

ideología. A esta influencia no escapan tampoco las organizaciones, aunque no en todas ellas juege el mismo papel y la misma influencia. La empresa capitalista tiene como sustrato la ideología burguesa y la moral burguesa como su máxima expresión. La ideología suele manifestarse con cierta fuerza, sino en todos los partidos políticos, pero sí en muchos de ellos. La Iglesia católica apostólica y romana ha durado prácticamente en ese carácter 14 siglos, hecho al que no es ajena la ideología religiosa del cristianismo, cuyo soporte es la moral cristiana para la sociedad y la fe como fundamento de la doctrina organizacional y disciplinaria que la regula y distingue de otras iglesias."

Esto sería, en consecuencia, uno de los resultados de comparar una teorización, como la de Mooney, con los señalamientos de Miguel Escobar V.

De otro lado, tenemos también los comentarios de **Idalberto Chiavenato**, quien retoma parte de los estudios efectuados por J. Mooney, en su análisis para la teoría general de la Administración que formula: "la organización lineal, tiene sus orígenes en la organización militar de los ejércitos de la Antigüedad y de la época medieval. El principio de la unidad de mando por el cual cada subordinado sólo puede tener un superior es el núcleo central de todas las organizaciones militares de aquellas épocas. La escala jerárquica, es decir, la escala de niveles de mando de acuerdo con el grado de autoridad y de responsabilidad correspondiente es típicamente un aspecto de la organización militar utilizado en otras organizaciones. La gradual ampliación de la escala de mando trajo también una correspondiente ampliación de grado de autoridad delegada: a medida que el volumen de operaciones militares aumentaba, crecía también la necesidad de delegar autoridad en los niveles más bajos dentro de la organización militar. El comando de las operaciones de guerra exigió, no nuevos principios de organización, sino la extensión de los principios entonces utilizados, conduciendo así a un planteamiento y control centralizados paralelos a las operaciones descentralizadas, o sea, se pasó a la centralización de mando y a la descentralización de la ejecución."

Continúa diciendo: "dentro de la estructura de la organización militar tenemos al Estado Mayor (STAFF) para asesorar el mando (línea) militar. Los oficiales de línea y asesoría trabajan independientemente en una nítida separación entre el planteamiento y la ejecución de las operaciones de guerra. Los oficiales formados en el Estado Mayor eran transferidos posteriormente a posiciones de mando (línea) y nuevamente al Estado Mayor, lo que aseguraba una intensa experiencia y vivencia en las funciones de gabinete, de campo y nuevamente de gabinete".<sup>25</sup>

En la práctica tenemos el caso de México, el cual se basa principalmente en los estudios que realizó **Rafael Martínez Morales**, para así tener una visión más clara de la organización militar que prevalece en nuestro país al interior del ejército, la fuerza aérea y la marina (armada):

"El ejército mexicano está plenamente institucionalizado y subordinado al poder político civil, y forma parte de la Administración Pública Federal, cuyo titular (el presidente de la República) es el jefe supremo de las fuerzas armadas, quien mediante la Secretaría de la Defensa Nacional organiza y opera el desempeño del ejército y fuerza aérea. Esta última se remonta a inicios de siglo, con el invento de la aviación."<sup>26</sup>

### ***Organización Militar Mexicana***<sup>27</sup>

La organización de los elementos que conforman al ejército y la fuerza aérea, en su estructura jerárquica comprende los siguientes niveles de mando:

---

<sup>25</sup> Chiavenato, Idalberto, "Introducción a la Teoría General de la Administración", 2a. ed., edit. Mc Graw Hill, México, 1989, pag. 27.

<sup>26</sup> Martínez Morales, Rafael., "Derecho Administrativo II", Edit. Harla, México, 1991. pag. 280-289.

<sup>27</sup> Ibidem, pag. 282.

**A) Mando Supremo.** Ejercido por el Presidente de la República, en los términos de la fracc. IV del art. 89 Const.

**B) Alto Mando.** Desempeñado por el Secretario de la Defensa Nacional, cuyas ausencias serán cubiertas por el Subsecretario y en su defecto por el Oficial Mayor de la dependencia; servidores públicos que la ley considera auxiliares directos del Secretario.

**C) Mandos Superiores.** Pueden ser operativos o bien de servicio. Los operativos son desempeñados por el comandante de la fuerza aérea, los comandantes de regiones militares, los comandantes de las zonas militares, integradas fundamentalmente por miembros del ejército, los comandantes de las grandes unidades terrestres o aéreas, los comandantes de unidades conjuntas o combinadas y los comandantes de las unidades circunstanciales que el alto mando determine implementar.

Es preciso señalar que las zonas militares se establecen considerando la división política de la República Mexicana y que, a su vez, una o más de éstas integran las regiones militares, que atienden a necesidades estratégicas determinadas por el alto mando.

Por lo que se refiere a las grandes unidades, conjuntas o combinadas, se constituyen de unidades de dos o más armas; son las brigadas, divisiones y cuerpos en el caso del ejército, y grupos, alas y divisiones en el caso de la fuerza aérea.

Respecto a los mandos superiores de servicios, éstos están dedicados a las acciones logísticas destinadas a satisfacer los requerimientos del ejército y de la fuerza aérea en su operación.

**D) Mandos de Unidades.** Las unidades son grupos constituidos por tropas del ejército y la fuerza aérea equipadas y adiestradas para

cumplir misiones operativas en el combate y funcionan principalmente bajo normas tácticas; pueden ser de arma, vuelo o servicio; a diferencia de las grandes unidades a que nos referimos líneas arriba, se constituyen con elementos de una sola arma y de los servicios que les sean necesarios en el caso del ejército y de uno varios tipos de material de vuelo. En el 1er. caso son escuadras, pelotones, secciones, compañías, escuadrones o baterías, grupos, batallones o regimientos; y en la fuerza aérea, podran ser escuadrillas o escuadrones.

#### **INTEGRACION DE LAS FUERZAS ARMADAS NACIONALES:**

El ejército mexicano se constituye de armas y servicios.

En cuanto a las armas, la Ley Orgánica<sup>28</sup> las define como: "... los componentes de ejército mexicano cuya misión principal es el combate, el que será ejecutado por cada uno de ellos en función de cómo combinen el armamento, la forma preponderante de desplazarse, su poder de choque y forma de trabajo."

Además, señala sus distintos tipos: infantería, caballería, artillería, blindada e ingenieros.

Por lo que se refiere a los servicios, éstos le son comunes al ejército y a la fuerza aérea, y su finalidad es satisfacer necesidades de vida y operación, por medio de apoyo administrativo y logístico, para ellos se integran unidades organizadas, equipadas y adiestradas.

La ley constituye los servicios: de ingenieros, cartografía, de material de guerra, de transportes, de administración, de sanidad, de intendencia, de justicia, de veterinaria y remonta, meteorología, de control de vuelo y material de vuelo.

---

<sup>28</sup> Véase Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, 1992, edit Porrúa.

Por su parte, la fuerza aérea mexicana está compuesta por la comandancia de la fuerza aérea, el estado mayor de la fuerza aérea, unidades de vuelo, tropas terrestres de la fuerza aérea y servicios.

Por lo que respecta a los miembros de servicio militar obligatorio, éstos permanecerán a las reservas del ejército de acuerdo a las edades que señala la Ley Orgánica citada en las condiciones que la autoridad militar determine.

En el interior de estas fuerzas armadas, existen cuerpos especiales constituidos por grupos cuyos miembros poseen conocimientos especializados para manejar los recursos materiales, técnicos y tácticos de las misiones que específicamente les son encargadas.

Estos cuerpos son el cuerpo de guardias presidenciales, el cuerpo aéreo de tropas, el de la policía militar y el de música militar.

### **JERARQUIAS**

En atención a sus capacidades, su preparación, sus responsabilidades y su antigüedad, los integrantes del ejército y la fuerza aérea gozarán de grados en la escala jerárquica, que se estructura de la manera siguiente:

#### **I Generales**

- a) de división
- b) de brigada o de ala
- c) brigadier o de grupo

#### **II Jefes**

- a) coronel
- b) teniente coronel
- c) mayor

**III Oficiales**

- a) capitán primero
- b) capitán segundo
- c) teniente
- d) subteniente

**IV Tropa**

- a) clases
  - sargento primero
  - sargento segundo
  - cabo
- b) soldado

**LA MARINA (ARMADA DE MEXICO)**

***Nociones Generales***

Las atribuciones estatales en materia de defensa y protección de nuestras costas y mares, se realizan por medio de la armada; dada la enorme extensión de unas y otros, las tareas de la armada revisten una indudable importancia económica, militar y política.

Por armada, se entiende el conjunto de las fuerzas navales de un país. La armada de México es una institución permanente, de carácter federal y tiene por finalidad utilizar el poder naval para la salvaguarda de la seguridad interior y la defensa exterior de la República

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su art. 89 que son facultades del presidente, en esta materia:

- a) nombrar con aprobación del Senado, a los oficiales superiores de la armada nacional.

b) nombrar a los demás oficiales de la armada nacional con arreglo a las leyes; y

c) disponer de la totalidad de la marina de guerra, para la seguridad interior y defensa exterior de la República.

La competencia de la Armada de México se puede compendiar en los siguientes dos aspectos.:

1.- Defensa naval. Que incluye la defensa exterior del país; la protección al tránsito de buques; la vigilancia de las playas, la zona marítima terrestre, el mar territorial y el mar patrimonial, o zona económica exclusiva; la conservación del medio marino.

2.- Seguridad Interior. Que comprende apoyo a las autoridades federales en sus cometidos y auxilio a la población en caso de calamidad pública.

### ***Organización Naval Militar***

El personal que integra la Armada de México, se clasifica en:

- a)Almirantes
- b)Capitanes
- c)Oficiales
- d)Cadetes
- e)Clases
- f)Marinería

El orden de jerarquía de la escala de mando es la siguiente:

**A)Mando Supremo.** Que corresponde al Presidente de la República.

**B)Alto Mando.** Compete al Secretario de Marina.

**C)Mando Superior en Jefe.** Que corresponde al jefe de operaciones navales, quién deberá ser almirante y tendrá el nivel de subsecretario de estado.

**D)Mando Superior.** Que compete a los comandantes de regiones navales, de zonas y fuerzas navales, los dos primeros podrán ser almirantes o vicealmirantes y el tercero será de la categoría de almirante.

**E)Mando Subordinado.** Que corresponde a todos aquellos que no se mencionaron en los incisos precedentes.

La estructura orgánica de la Armada, según la ley de la materia es ésta:

**Secretario de Marina:** órgano de justicia naval.

**Jefatura de Operaciones Navales:** estado mayor de la armada, inspección general de la armada, mandos territoriales, mandos de fuerzas navales, órganos de servicio y establecimientos navales, comisión de leyes y reglamentos y asesorías especiales.

Las regiones navales son áreas con cierta delimitación geográfica, creadas por disposición del mando supremo con el fin de

agrupar fuerzas y elementos de determinada área y pertenecientes a zonas y fuerzas navales.

Las fuerzas navales existentes son del Golfo y del Pacífico, además de las que por instrucciones del mando supremo se lleguen a crear con carácter permanente o temporal.

Los grados y jerarquías dentro del personal de la Armada tienen las siguientes equivalencias con las del Ejército y Fuerza Aérea, según el art. 97 de la Ley Orgánica de aquélla.

<b><u>ARMADA</u></b>	<b><u>EJERCITO</u></b>	<b><u>FUERZA AEREA</u></b>
<b>1. Almirantes</b>	<b>Generales</b>	<b>Generales</b>
Almirante	Gral. de División	Gral. de División
Vicealmirante	Gral. de Brigada	Gral. de Ala
Contraalmirante	Gral. Brigadier	Gral. de Grupo
<b>2.-Capitanes</b>	<b>Jefes</b>	<b>Jefes</b>
Capitán de navío	Coronel	Coronel
Capitán de fragata	Teniente coronel	Teniente coronel
Capitán de corbeta	Mayor	Mayor
<b>3.-Oficiales</b>	<b>Oficiales</b>	<b>Oficiales</b>
Teniente de navío	Capitán primero	Capitán primero
Teniente de fragata	Capitán segundo	Capitán segundo
Teniente de corbeta	Teniente	Teniente
Guardiamarina	Subteniente	Subteniente
1er. Contramaestre	Subteniente	Subteniente
1er. Condestable	Subteniente	Subteniente
1er. Maestre	Subteniente	Subteniente
Cadetes	Cadetes	Cadetes
<b>4.-Clases</b>	<b>Clases</b>	<b>Clases</b>
2o. Contramaestre	Sargento primero	Sargento primero
2o. Condestable	Sargento primero	Sargento primero

2o. Maestre	Sargento primero	Sargento primero
3er. Contramaestre	Sargento segundo	Sargento segundo
3er. Condestable	Sargento segundo	Sargento segundo
3er. Maestre	Sargento segundo	Sargento segundo
Cabo	Cabo	Cabo
<b>5.- Marinería</b>	<b>Tropa</b>	<b>Tropa</b>
Marinero	Soldado	Soldado

Las observaciones que pueden efectuarse comparando los conceptos del Prof. Escobar con la descripción realizada sobre la estructura de las fuerzas armadas, pueden sintetizarse diciendo que para él, según se observa en el análisis que hace de la autoridad en las organizaciones dentro de su libro "Contribución al Estudio del Poder",<sup>29</sup> que él habla allí del *principio de jerarquía* que junto con el *valor principio de la organicidad de la conducta* son inherentes a todas las organizaciones. La jerarquía —dice él— es en principio una jerarquía orgánica, en que una serie de órganos quedan vinculados por una línea de autoridad, cuyo conjunto inmediatamente próximo a ella integra lo que él identifica como *arborescencias orgánicas* de las que en una organización podemos encontrar varias. El titular de la autoridad que figura en el área de competencia de un órgano radica en el cargo de jefatura del mismo, de modo que todo órgano es órgano en cuanto tiene a su cabeza un cargo de jefatura. En una arborescencia orgánica, cada uno de los órganos que en ella se articulan tiene que poseer su jefatura y esta desglosarse en una jerarquía de los cargos y no de las personas.

El citado Prof. Escobar señala que en las FF.AA y en la iglesia católica, por ejemplo, se produce una jerarquía personalizada a la que denomina falsa jerarquía porque sigue a las personas y no a los órganos o cargos, en sentido estricto, como debe corresponder a la esencia misma del concepto de autoridad en los términos en que él lo teoriza. Como se sabe, él ejemplarmente, comenta que es un error hablar de autoridad moral, en la medida en que aún siendo legítima

<sup>29</sup>Escobar Valenzuela Miguel, Contribución al Estudio del Poder, edit. ENEP-UNAM-ACATLAN, 1988.

tal expresión en el lenguaje corriente no lo es en el plano de la teoría administrativa ni de la organización. Sin embargo reconoce que tal procedimiento es una necesidad del sistema profesionalizado que modernamente ha adoptado la estructura de las fuerzas armadas en los distintos países.

## **6.-Los reclusorios.**

### *La Prisión*

"El sistema penitenciario fue creado para remplazar, con una finalidad humanitaria, la pena capital, el exilio, la deportación y diversos castigos corporales. Durante más de dos siglos, este sistema ha sido virtualmente el centro de todas las políticas penales practicadas en el mundo."<sup>30</sup>

"Los precursores de la prisión actual fueron hasta el final de la Edad Media ante todo, las mazmorras en las plazas fuertes de los señores espirituales y temporales. Si en las ciudades había también calabozos para deudores y cárceles municipales, en general era menos corriente la privación de la libertad, como pena impuesta por los tribunales, a causa de la violación de las leyes, que las penas corporales y las que recaían sobre la vida y la propiedad. En las mazmorras de los príncipes temporales fueron encerrados con frecuencia enemigos políticos y personales. En los lugares correspondientes de los señores espirituales se reclusaban también, para su castigo, herejes y clérigos renegados. Además, en las salas de tormentos se arrancaba a los herejes confesiones por la fuerza, a las cuales seguían las habituales penas corporales y la muerte. Al final del siglo XVI se difundieron las prisiones de trabajo, en las cuales se reclusaban, como ocurrió en Inglaterra, quizá por primera vez, vagabundos, mendigos y desocupados, quienes solamente en cuanto tales eran tenidos por infractores de la ley. Desde entonces se

---

<sup>30</sup>Rico, José Ma., "Crímen y Justicia en América Latina", Edit. S. XXI., México, 1977, p.350.

desarrolló la prisión moderna. Hacia el final del siglo XVIII las prisiones de trabajo fueron desplazadas en algunos sitios por las prisiones celulares, en las cuales ya no se trabajaba, o bien se combinaron ambos principios, como ocurre actualmente de una manera preponderante. Hoy las penas usuales son la multa y la privación de la libertad. La administración de las prisiones se ha burocratizado, aun cuando una institución coercitiva solamente puede hacer uso limitado de tales principios."<sup>31</sup>

Actualmente la prisión se ha convertido en una institución social con objetivos cada vez más complejos y contradictorios. Mientras que, en un principio, los establecimientos penales fueron creados para ofrecer una forma nueva de sanción, en una época más cercana han tenido que aceptar la responsabilidad de proteger a la sociedad, de modificar la conducta y las actitudes del delincuente y de favorecer la reintegración social de éste. Más recientemente aún, dichos establecimientos intentan conciliar objetivos contradictorios; dentro de ellos, la responsabilidad del mantenimiento del orden y de la custodia suele estar en conflicto con los objetivos del tratamiento educativo, mientras que se espera que los reclusos adquieran un sentido de responsabilidad en un medio donde incluso las actividades humanas más simples están reglamentadas y controladas.

Los esfuerzos para responder a las expectativas conflictivas de lo que pueden o deben hacer las cárceles han dado lugar a la aparición de una serie de fórmulas de tratamiento: prisión-empresa, modelo médico, modelo educación-formación, institución terapéutica, tratamiento en la colectividad, etc.

---

<sup>31</sup>Mayntz, Renate, "Sociología de la Organización", Edít. Alianza Universidad, España, 1977, p.17.

### **Organización<sup>32</sup>**

"Las disposiciones legales referentes a la organización general de los sistemas penitenciarios pueden encontrarse en la constitución, los códigos penales y ciertas leyes especiales previstas con esta finalidad."

"Por regla general, los servicios penitenciarios latinoamericanos dependen del Ministerio de Justicia y, en algunos casos, del de Gobernación. En los países con un régimen federal, la administración penitenciaria federal suele estar mejor organizada que la de las provincias o estados."

"La mayoría de los establecimientos de detención latinoamericanos, construidos a principios de siglo, se inspiran en el modelo pensilvánico; fueron edificados esencialmente con miras a la seguridad. Ciertas prisiones, como las de Lecumberri en México, la Cárcel Central de Guatemala, el Penal de Lurigancho en Perú y el Retén de Catia en Venezuela son ejemplos de instituciones basadas únicamente en condiciones estrictas de seguridad; son también modelos de malas condiciones de vida y de violación constante de los derechos más elementales de los reclusos. Por ejemplo, en la célebre cárcel mexicana de Lecumberri, construida a principios de siglo por orden de Porfirio Díaz en un terreno húmedo (antes había una laguna), se dan regularmente infiltraciones de agua en las celdas; además, la cárcel se hunde en el suelo algunos milímetros cada año."

Las observaciones del Prof. Escobar que pueden citarse con respecto al poco análisis administrativo y sociológico que contienen en opinión del maestro, serían las siguientes:

---

<sup>32</sup>Rico, José Ma. op. cit. p.358.

"La primera observación que cabe hacer teóricamente en el caso de los reclusorios o cárceles, se refiere a la pertenencia de los reclusos a la organización. En mi opinión, no pertenecen en cuanto reos que son objeto de la privación de la libertad con un fin, ya sea el de castigarlos o de readaptarlos socialmente. Si son algo, son la materia prima del producto específico del reclusorio, aunque ese no llegue a producirse por causas que no analizaremos aquí."

"La segunda, es que sí son miembros de la organización en cuanto realizan actividades en ella que la sirven en el plano de la actividad de mantenimiento de la misma, la de vigilancia y control de los demás reclusos, o en la educadora o readaptativa que cumple el penal en ellos."

Estos aspectos no son tratados por Renate Mayntz ni por José Ma Rico.

*"El desafío hace al líder de excelencia  
y no hay desafío sin riesgo al fracaso."*

### Capítulo III

## ORGANIZACIONES PRIVADAS

### ***1.- El marco conceptual y jurídico.***

En este apartado, como en los anteriores, evitaremos un exceso de citas con respecto a los autores que estamos comparando y en muchos casos, tratándose del maestro Escobar, recurriremos a sintetizar su pensamiento tomándolo tanto de sus clases de Teoría de la Administración Pública como de los cursos de Ciencia Política que imparte en la ENEP-UNAM-ACATLAN. Con respecto a otros autores habrá una mayor recurrencia a las citas generalizadas, atendiendo sobre todo a que en su mayoría provienen de un mismo libro, como fuente primaria o secundaria.

En primer término, cabe destacar que el Prof. Escobar señala que uno de los problemas más difíciles de abordar conceptualmente es el de la distinción entre lo privado y lo público, señalando como ejemplo lo que ocurre en el derecho. Los tratadistas en ese campo siempre terminan reconociendo esa dificultad, porque su punto de partida es puramente lógico-formal y con escasa recurrencia a lo histórico y dentro de este último aspecto a la evolución de las formas sociales. Sus planteamientos genéricos a este respecto ya están tratados en el capítulo anterior.

Recordaremos sólo algunos planteamientos más puntuales en torno a la distinción entre lo privado y lo público. En ese sentido el citado profesor indica que: "Es difícil iniciar el tema sin referirse al origen de lo privado, como algo distinto de lo que podríamos llamar como lo subjetivamente individual. Evidentemente, en la existencia

comunitaria grupal primitiva, todavía observable en ciertas apartadas regiones del mundo de nuestros días, el '*nosotros*' fue mucho más fuerte que el '*Yo*'. Sin embargo no desconocieron aquéllas este nivel psicológico de identificación motora y psicosenible. Si a alguien le picaba un mosquito, sabía que era a él y no a otro a quien le picaba. Lo socialmente "*privado*" que ha interesado a los juristas, en realidad, tiene que ver con otra cosa, como lo es el surgimiento de *la propiedad* como factor de diferenciación social, primero entre las familias y después entre los individuos, separándola de la comunidad total. De este factor derivan una variedad de instituciones, como la dote y la compra de mujeres en el matrimonio; la herencia, cuyo requisito suponía la clara identificación de los hijos y esto impuso la identidad legal por medio de los apellidos, etc."

Lo público es hoy, "Un concepto que equivocadamente muchos remiten exclusivamente al nivel del Estado; pero evidentemente lo público antecedió al Estado -y según el concepto que se tenga de él- habrá de sobrevivirlo, como resulta evidente en Carlos Marx, atendido su concepto de Estado como instrumento de dominación de clases, también llamadas a disolverse y desaparecer históricamente."

Para él "en las comunidades primitivas no había Estado y toda la vida social era prácticamente pública en cuanto en ellas se practicaba el comunismo de la pobreza que, por definición, hace común y por ende público los problemas de todos y cada uno de sus integrantes."

Igualmente, el Prof. Escobar agrega que: "Existieron instituciones tales como las denominadas por Marx 'repúblicas municipales', que no constituían lo que hoy se reconoce como estados, de modo que lo público no deriva de la existencia del Estado, en particular del moderno. Este, tan sólo se apropia del poder público y pasa a monopolizarlo."

En otra parte señala que "El poder puede presentarse en la forma de poder público cuando actúa en una esfera de determinaciones sociales en que sus mandatos afectan, ordenan y regulan el

comportamiento social, por cualquier medio, personalizado o no. Así, las normas primitivas que eran no sólo impersonales, sino también de origen desconocido, ordenaban y regulaban el comportamiento social y por tanto se manifestaban como poder público respaldado por la común convicción del grupo."

"El poder público también se ha ejercido personalmente, como ocurrió con los líderes guerreros, con los brujos y chamanes de las tribus. Lo ha sido por agrupamientos tales como las castas sacerdotales del antiguo Egipto, los sacerdotes 'amas' del Tibet, las castas de los brahmanes de la India, etc. Los señores feudales de la Edad Media y los monarcas de absolutismo lo ejercieron a título personal y privado, pero era poder público por sus efectos sobre los grupos sociales ordenados y regulados por él. En las sociedades reguladas por el denominado Estado moderno, el poder público ya no se ejerce a título privado y reposa en estructuras orgánicas que lo ejercen como autoridad facultada por mediaciones legítimas como son las elecciones periódicas y el sistema de partidos. Estas condicionantes son de mayor o menor legitimidad, sin alterar su carácter de poder público. Pinochet, conquistó por la fuerza el poder público y lo ejerció sobre esa base. Lo público es un concepto mucho más amplio que el de Estado y que el de poder público, siendo estos dos últimos formas de manifestación de lo público y no éste un derivado de dichas manifestaciones."

"Lo privado, incluyendo ahora la propiedad y el derecho de los miembros de la sociedad a perseguir fines en el contexto de iniciativas reguladas por el poder público, es lo que se considera modernamente lo privado en sentido estricto. Pero esto puede variar empíricamente a lo que cada sociedad considere. Este es el sentido de la diferencia entre necesidades públicas y privadas, como también la diferencia entre lo legal y lo ilegal, entre lo socialmente legítimo e ilegítimo."

Obviamente, con estas caracterizaciones que aporta el Prof. Escobar, podemos concluir que la iglesia católica, como históricamente ha ocurrido, puede ser la única oficial o ser perseguida por el poder

público, al ser prohibida, como también autorizada para operar a título privado, es decir, dentro de las regulaciones y ordenamientos que la ley manda. Igual criterio puede observarse al considerar a las empresas, a los partidos políticos y a las asociaciones civiles, independientemente de que sirvan o no necesidades públicas satisfaciéndolas a título privado.

## ***2.-Organización y fines***

Una de las principales aportaciones teóricas del Prof. Escobar tiene que ver con la discusión que hace entre los fines de la organización y los fines de los miembros del grupo que la actúa. Para él, esta es una cuestión muy importante dentro de la teoría de la administración. Al respecto dice: "Si analizamos una organización desde la perspectiva del administrador, debemos ver la correspondencia que existe entre la estructura orgánica y los bienes y/o servicios que la misma produce justificando así su propia existencia. En ese sentido, tendremos que observar primero la actividad que dinamiza el proceso productivo mismo, la racionalidad que en función de esos productos específicos finales (los bienes y servicios) la actividad tiene; como también la racionalidad inserta en la actividad productora de los productos específicos intermedios, administrativos o no, que la organización debe llevar a cabo en función de las exigencias técnicas, administrativas y jurídicas que el proceso productivo reclama. Esto es lo que constituye realmente los fines de la organización desde la perspectiva del administrador en condiciones de mercado o de no mercado. Estos son los fines de la organización que podemos diferenciar de los fines de los partícipes o miembros de ella.

Para los partícipes agrega: "...si tomamos por ejemplo una empresa, no hay que confundir la racionalidad del empresario con la racionalidad de la empresa en cuanto organización. Para el empresario el problema central es la ganancia, ya que la organización denominada empresa es un medio para obtenerla y no un fin en sí mismo. Para los obreros de la misma, por ejemplo, la remuneración es uno de sus fines

más importantes aunque no siempre el único ni en todos los casos el primero. Este análisis puede proyectarse a cualquier organización. Al administrador, sin embargo, no puede omitirse la consideración de que la organización fracasaría si ésta no resulta un medio adecuado para que sus miembros y partícipes realicen fines a través de ella, y para los cuales la misma es sólo un medio. Sin embargo, es también obvio"

### **3.- Corporaciones sociales privadas**

El término *corporación* " Es una asociación legal, con privilegios especiales, generalmente de interés público y a veces reconocida por la autoridad. En el Derecho moderno se encuentran, en el aspecto de Derecho público, dos clases de corporaciones: con jurisdicción territorial y con jurisdicción personal; las primeras son las que *Serment* denomina *personas jurídicas necesarias* (Estado, municipio, etc.) y las segundas las que se refieren a determinada categoría o sector de personas (cámaras oficiales, por ejemplo)."<sup>1</sup>

Haciendo un poco de historia, los gremios constituyeron medievalmente corporaciones, que incluso en el siglo XI eran denominados universidades, término este último que hoy tiene un significado diferente. Refiriéndose a los gremios, de naturaleza y carácter distinto de lo que son los modernos sindicatos de obreros industriales y otros asalariados, se ha señalado que "éstos surgieron como consecuencia de la necesidad de los artesanos de agruparse para defender sus intereses y del interés de los poderes para controlar el precio y la calidad de los productos. Las formas más primitivas de los gremios aparecieron a partir del s. XI pero no adquirieron su forma definitiva hasta el s. XIII y, sobre todo, el XIV. El objetivo principal del gremio fue el de proteger a sus asociados. Cada gremio debía luchar contra el intrusismo, y también, mediante un extenso reglamento, controlar todo el proceso de fabricación, desde el tipo de materia prima hasta su precio, y los instrumentos utilizados, para evitar la competencia desigual. Al mismo tiempo se llevaba un estricto control

---

<sup>1</sup>Enciclopedia SALVAT, Tomo 4, Salvat Editores, S.A., Barcelona, España, 1986, p.885.

sobre la calidad de la mercancía, y los agremiados que no cumplían lo previsto en los estatutos podían ser multados o expulsados. Los gremios estaban organizados jerárquicamente. Los *maestros*, propietarios del taller y del utillaje y la materia prima, eran el único grupo que disfrutaba de todos los derechos. Los *oficiales* generalmente trabajaban a sueldo de maestros, aunque algunas veces participaban de los beneficios; en una etapa se concibió como una etapa transitoria entre el aprendiz y el maestro, pero a medida que aumentaron las dificultades para acceder a la categoría superior, de hecho se vieron condenados a esta situación durante toda su vida. Los *aprendices* no cobraban salario, y una vez que demostraban cierta aptitud ascendían a la categoría de oficiales. Los gremios adquirieron un extraordinario desarrollo en los Países Bajos, Alemania, norte de Francia e Inglaterra. A partir de los s. XVI y XVII la organización gremial dificultó el desarrollo de la industria por su excesivo control e injerencia, y los núcleos de la burguesía más activa o que disfrutaban de mayores posibilidades buscaron fórmulas con el fin de burlar la vigilancia gremial. La reacción de los gremios fue la adopción de una política proteccionista, tanto respecto a los productos extranjeros como frente a esta competencia interior. A pesar de que los poderes públicos continuaron apoyando la organización corporativa de la producción industrial, a partir del s. XVIII, al consolidarse las posiciones de la burguesía, los gremios fueron suprimidos en Inglaterra, Francia y los restantes países europeos, en los que se decretó la libertad de trabajo. En España, las Cortes de Cádiz abolieron los gremios en 1813, aunque de forma definitiva no desaparecieron hasta 1836.<sup>2</sup>

Desde el punto de vista administrativo público contemporáneo, cabe destacar que las actualmente denominadas jurídicamente asociaciones civiles, todas son prácticamente corporaciones privadas de interés público. En ese caso encontramos una gran variedad de organizaciones, tales como las universidades públicas que gozan de autonomía, los colegios profesionales, cuya existencia en muchos casos manda la propia ley, y otro tipo de agrupaciones a las que la ley, además de regular, les otorga ciertos privilegios y les encomienda ciertas funciones públicas.

---

<sup>2</sup>Ib. dem.

Con respecto a este tipo de organizaciones, el Prof Escobar señala únicamente el escaso interés que han mostrado los administrativistas de nuestro medio para abordar su estudio en profundidad, el que ha quedado casi exclusivamente en manos de los juristas.

#### **4.- Entidades privadas de fines públicos**

Señala el Prof. Escobar algo que es fácil de constatar, con lo que él se refiere a un amplio número y tipo de organizaciones que no obstante su carácter privado cumplen fines públicos. Quizá el caso más inmediato que pueda citarse es el de las notarías, cuya función y fines son esencialmente públicos; pero en que, sin embargo, el servicio público de fedatario se presta por un concesionario autorizado que por la prestación del servicio cobra un honorario. La notaría es así una institución prestadora de un servicio público que al prestarse produce efectos jurídicos muy especiales en ciertos contratos, el resgistro de la propiedad, expresiones de voluntad testamentaria, etc.

En situación semejante puede citarse a los establecimientos de enseñanza de cualquier nivel, en que los estudios que allí se desarrollan han obtenido reconocimiento del Estado. Tales entidades privadas, independientemente de que sean asociaciones civiles sin fines de lucro, o que los tengan, son entidades privadas cuya actividad supletoriamente satisface fines públicos en el area de la educación.

Asociaciones civiles como la Cruz Roja nacional e internacional, reconocidas como organizaciones no gubernamentales, son entidades privadas, pero que gozan del reconocimiento estatal y la concesión de franquicias, porque sus fines son de interés público, aunque la actividad allí realizada pertenece al ámbito de lo privado.

### **5.-La Iglesia**

El término iglesia, alude a una asociación religiosa de creyentes que se dan una estructura orgánica para la práctica de su culto. Entre los creyentes puede distinguirse al conjunto jerarquizado de los sacerdotes que offician el culto y desarrollan las actividades principales que patrocinan las iglesias, entendiéndolo a éstos como algo distinto de los fieles que no muestran el mismo ordenamiento jerárquico. El modelo de iglesia más estudiado es sin duda el de la iglesia católica.

Quien nos ofrece un amplio estudio de esta última es James D. Mooney<sup>3</sup>, fundamentándolo en los principios de administración que él mismo postula, los cuales citamos a continuación para posteriormente avocarnos a distinguir sus rasgos más característicos.

#### ***Principios de organización<sup>4</sup>***

"Cuando un grupo se reúne para un propósito determinado, incluso si consta solamente de dos personas, tenemos ya los fundamentos de la organización y el principio subyacente en todo esfuerzo conjunto.

Organización es la forma de toda asociación humana para el logro de un determinado propósito. La organización nace desde que dos personas combinan sus esfuerzos para un propósito determinado."

Como puede observarse, el criterio sustentado por James D. Mooney es diametralmente opuesto al sustentado por el Prof. Escobar; ya que en su criterio este autor no distingue al grupo de la organización. Evidentemente para el Prof. Escobar la cooperación es una necesidad del grupo y de la organización, pero aunque define al grupo no define

---

<sup>3</sup>Mooney, James D., "Principios de Organización", Colección Estudios de Administración, Madrid, España, 1958, pp.341.

<sup>4</sup>Ib. dem.

esencialmente a la organización, porque mientras el grupo es siempre algo individualizado y no necesariamente jerarquizado, la organización es para él impersonal y forzosamente jerarquizada. El grupo se disuelve junto con la dispersión de sus integrantes, con la organización no ocurre lo mismo, como lo establece tanto en sus clases como en el libro "Contribución al Estudio del Poder", en el apartado que dedica al estudio de la 'Autoridad'.

Prosiguiendo con los estudios de Mooney, señalaremos los más importantes de entre los que destaca dicho autor.

Principio de coordinación: "Coordinación es, la ordenada disposición del esfuerzo del grupo a fin de conseguir la unidad de acción en la persecución de un propósito común."

Como se sabe, el maestro Escobar utiliza un lenguaje conceptual mucho más preciso para referirse a la coordinación, sea que ésta se dé en la iglesia o fuera de ella, pues se trata de una necesidad de la división del trabajo y de las formas de cooperación exigidas tanto en la división grupal del mismo como en su división orgánica.

El Prof. Escobar señala que la coordinación es una necesidad en el proceso de actividad que conduce a la producción de lo que él denomina '**productos específicos**' sean intermedios o finales. Indica que la coordinación afecta a la actividad en lo que se refiere al tiempo y al espacio cuando ésta es desarrollada por por dos o más individuos, por dos o más órganos en sus respectivos cargos. La coordinación en la actividad supone diversas formas de cooperación, en su significado de obrar (operar) juntos, a las que señala ejemplificadas en las distinguidas por Carlos Marx en su obra "El Capital", en el capítulo que éste dedica a la división del trabajo en el apartado "La cooperación simple."

En su aspecto orgánico -dice el Prof. Escobar- la coordinación puede ser ascendente o descendente, según el punto de inicio del proceso de coordinación de la actividad. Igualmente distingue la coordinación horizontal, que se produce cuando ésta ocurre entre órganos de distintas arborescencias orgánicas, en otras palabras, vinculados por líneas jerárquicas diferentes.

El segundo tipo de coordinación al que se refiere el Prof. Escobar, se produce cuando la finalidad de la coordinación no toma como centro a la actividad, sino a los procesos de toma de decisiones en la organización, en que la palabra '*orden*' que está en la propia estructura de la palabra, ya no se refiere al orden que guardan en una estructura los elementos que la integran, como es el caso de la actividad ordenada en un *antes*, un *durante* y un *después*, en que el tiempo y el espacio resultan fundamentales, sino que en esta otra forma de coordinación lo importante sería la *decisión*, en su sentido de mandato que ya no es tomado en función de las posibilidades que ofrece la línea jerárquica, sino la necesidad de adoptar decisiones que deben adoptarse concertadamente en la organización cuando se comprometen distintos saberes, necesidades, etc. que deben consultarse y una vez adoptadas obligan por igual a los que así se coordinaron. En este sentido -agrega el profesor- es válido el apotegma de que "*quien coordina no subordina*." Obviamente, en mi opinión personal considero estas apreciaciones más acertadas que las aquí expuestas por Mooney.

Principio de gradación o escalonamiento: "En organización, escala quiere decir la gradación de obligaciones, de otro modo es, los diferentes grados de autoridad y su consiguiente responsabilidad."

En este caso las diferencias con el Prof. Escobar son también muy consistentes. Este último considera autoridad sólo a las facultades de mando establecidas dentro del área de competencia de un cargo. El ejercicio de estas facultades supone, obviamente, responsabilidades; pero éstas responsabilidades son válidas también para cualquier cargo tenga o no tenga autoridad. La responsabilidad, en opinión del maestro

Escobar, no es el correlato de la autoridad, sino que, contrariamente a lo que señala Mooney, está ligada a las obligaciones comprendidas dentro de cualquier cargo.

Principio funcional: "Se entiende por "funcionalismo" la distinción entre obligaciones de diferente especie. (Diferenciación funcional entre las tareas de distinta especie)".

Para el maestro Escobar, el concepto de función tiene un significado muy diferente en su esencia, al destacado por Mooney. El maestro señala que el estructural funcionalismo parte de la definición de sistema, al que define como *un patrón más o menos estable de elementos que interactúan*. Estos elementos, serían las estructuras y éstas son lo que son, en la medida en que *son capaces de contribuir con una función a la sobrevivencia del sistema*. En estas notas que hemos tomado de sus clases de ciencia política, destaca que **función** es la *contribución objetiva (es decir dimensionable) de una estructura a la sobrevivencia del sistema*, como ya se ha dicho. Ahora bien, en sus lecciones de Teoría de la Administración Pública, el Prof. señala que **las funciones**, sólo pueden servirse por medio de productos específicos que son a su vez sólo resultados de la actividad sobre los objetos en los que esta última recae. Estos productos específicos pueden ser tangibles o intangibles, lo que importa, agrega, es que produzcan efectos. Así, por ejemplo, la actividad de dirigir, que es una actividad administrativa, tiene como producto específico las decisiones. El efecto de estas decisiones son los que permiten satisfacer una necesidad primordial de la organización, darle sentido al conjunto global de las acciones de la organización en función de objetivos y metas. Este efecto, es la función que se sirve a través de las decisiones, como productos específicos de la actividad de dirigir. Como se observa, hay una gran distancia conceptual entre una y otra definición de lo que es función.

**Rasgos generales de la organización  
de la Iglesia Católica<sup>5</sup>**

Retomando a Mooney, éste destaca que entre todas las formas de actividad humana la Iglesia Católica nos ofrece uno de los más notables ejemplos de actuación de los principios de organización.

Respecto del primer principio, el de coordinación, la doctrina católica atribuye la autoridad a DIOS, el cual la delega inmediatamente en el Papa. La suprema autoridad coordinadora, representada por el Papa, ejerce su propia jefatura, como sucede siempre en las organizaciones en que esta autoridad está representada por un superior absoluto.

Si pasamos al proceso organizatorio de gradación, encontraremos en la constitución de la Iglesia Católica una condición que le permite aplicar este principio con mucha efectividad y bajo una sola cabeza.

En la esfera del funcionalismo, encontraremos algo que reviste un especial interés, pues éste se desarrolla a la par con las exigencias de la propaganda.

La Iglesia Católica se desarrolló mediante la fe y la propaganda. En una organización eclesiástica la autoridad central ha de buscar su apoyo solamente en la doctrina, y para servir de sostén ésta ha de ser lo bastante fuerte en sus efectos sobre los fieles como para superar todas las tendencias centrifugas que se producen de un modo natural por la tentación al pecado, tratándose de una institución religiosa.

Cabe hacer presente que el Prof. Escobar enfatizaría que el fenómeno que destaca Mooney también se produce, en cierta manera,

---

<sup>5</sup>Mooney, op. cit. p. 241.

en los partidos políticos de fuerte carga ideológica, tanto en los de extrema derecha como extrema izquierda.

### ***Evolución de la cadena de grados***

El fenómeno de un desarrollo mediante la propaganda explica el modo en que se formó la cadena de grados en la Iglesia Católica, el cual consistió en sobreponer autoridades superiores. Esta evolución se muestra típicamente en el cargo de Obispo. Este presupone la existencia de una serie de iglesias lo bastante numerosas y próximas como para formar una diócesis, y estas iglesias no existían en la Edad Apostólica, pudiendo ser creadas solamente merced al esfuerzo misional. En consecuencia, el Obispo, como cabeza de una diócesis, no surge hasta el siglo II. Una nueva etapa de la evolución se produce al ordenarse, en la siguiente centuria, que sólo los obispos posean el derecho de votar en los concilios eclesiásticos.

En la esfera espiritual, el concepto de jerarquía logró con el tiempo un carácter doctrinario de naturaleza religiosa. Los escritos místicos que se atribuyen a Dionisio Areopagita, y que data posiblemente del s. V., describen la ORGANIZACIÓN ESCALONADA del Reino de Dios, integrado por nueve órdenes celestiales que se agrupan en tríadas, cuyo reflejo en la tierra es la jerarquía eclesiástica, en la cual se produce también una división de nueve grados integrados en tríadas. De éstas, la que se refiere a la organización de la iglesia es la segunda, constituida por obispos o jefes, presbíteros y ministros o diáconos. Es significativo el hecho de que esta tríada ilustra los principios universales de organización, el de coordinación, el de gradación y el funcional. Los escritos de Areopagita ejercieron una fuerte influencia en épocas posteriores, y el triple orden de la jerarquía eclesiástica fue confirmado como doctrina católica por el Concilio de Trento en el s.XVI.

De estos hechos se deduce con absoluta evidencia que el concepto católico de jerarquía contiene algo más que la mera forma

terrestre. Según la doctrina, cada miembro de una de las tres órdenes principales, Obispo, Presbítero y Diácono, recibe su autoridad o potestas ordenis, no del Papa, sino directamente de Dios. Dentro de la estructura de la organización no es, sin embargo, esto lo que importa, sino la jurisdicción que en la Iglesia Católica, como en cualquier otra forma organizada, sigue el principio de gradación. Estos órdenes jerárquicos constituyen el funcionariado u oficialidad católicos, y son, por lo tanto, la base de todo el sistema de delegación escalonada.

La evolución del principio de gradación eclesiástico, fue el primer paso de una progresiva unificación de la Iglesia Católica, que concentró toda la autoridad ejecutiva en manos del Papa. Entre los factores que produjeron esta coordinación, ocupa un lugar destacadísimo el sentimiento de la unidad cristiana. Otro factor que adquirió una vital importancia durante la Edad Media fue la interferencia del poder secular en el gobierno de la iglesia. La larga lucha entre la iglesia y el Estado, representado éste por el Sacro Imperio Romano-Germánico durante los s. XI, XII y XIII, debilitó la autoridad del emperador dentro del imperio, pero tuvo el efecto opuesto sobre la autoridad del Papa sobre la iglesia. Esta tendencia centralizadora fue producto de varios factores, entre los cuales fue muy importante la aparición de las órdenes regulares.

El monaquismo cristiano de los primeros tiempos era más descentralizado incluso que el episcopado, pero con el advenimiento de las órdenes de frailes se convirtió en una fuerza centralizadora. Se erigieron en todas las diócesis monasterios de estas órdenes y sus abades, que derivaban sus poderes directamente del Papa a través del general de su orden, y fueron un contrapeso a las tendencias independientes de muchos obispos diocesanos.

### *Coordinación funcional*

La jefatura central de esta vasta organización requiere una administración central, a través de la cual se coordinan todas las funciones. Esta organización central está integrada por dos notables

instituciones: el Sacro Colegio y la Curia, cuyo estudio resulta esencial para una comprensión de la organización de la Iglesia Católica.

Los cardenales son, tras el Papa, los más altos dignatarios de la iglesia. Colectivamente, en el Sacro Colegio, constituyen el Senado o Consejo del Papa; individualmente, son sus auxiliares en el gobierno de la iglesia. Los cardenales, a diferencia de los eclesiásticos del episcopado, no son solamente mandos de "línea", aunque los que no están agregados a la Curia desempeñan habitualmente altos cargos episcopales, pues en su capacidad de cardenales ejercen simultáneamente una función de "línea" y de "estado mayor".

Las dos grandes instituciones de la iglesia en que los cardenales actúan conjuntamente son el Conclave y el Consistorio; el primero, con una función de línea, y el segundo, de estado mayor. La principal función de línea del Sacro Colegio es la elección del Papa por los cardenales, que data del s. XII, pues con anterioridad el Papa era elegido por los clérigos y seglares de Roma; exactamente en la misma forma en que los obispos eran elegidos por los clérigos y seglares de cada diócesis. La transferencia de esta autoridad electoral a los cardenales coincidió con la transferencia del poder para elegir obispos a los capítulos catedralicios, formando parte ambos cambios de un movimiento centralizador en el gobierno interior de la iglesia. El Cónclave, en su presente forma, con el confinamiento de los cardenales durante el proceso de elección, alcanzó su forma definitiva con el decreto del Papa Gregorio X, en el año de 1274.

Aunque los cardenales que detentan altos grados episcopales residen hoy en diferentes países, la doctrina de que colectivamente constituyen el Consejo Inmediato sobrevive en la exigencia de que han de ser dispensados de residir in Curia. Las tareas de los cardenales que viven en Roma se corresponden con los distintos departamentos de la Curia.

La Curia Romana es la organización administrativa central de la Iglesia Católica, que está departamentalizada, siendo en la actualidad su principal división, la división en Congregaciones romanas, de las cuales han existido 15, si bien algunas se han unido entre sí. El primer organizador y coordinador de los distintos departamentos fue el Papa Sixto V. (1585-1590), y su reorganizador, fue Pío X (1903-1914). Aunque el origen de la Curia es bastante antiguo su organización actual data solamente del año 1908.

Sólo a grandes rasgos pueden estudiarse las divisiones de la Curia. La primera, o Suprema Congregación, es la de la Santa Inquisición o Santo Oficio, integrada por 12 cardenales y presidida por el Papa, a la cual sigue en importancia la del Consistorio, presidida igualmente por el Papa. El campo de acción de la primera, es el doctrinal y disciplinario respecto de la herejía; el de la segunda, principalmente el gobierno de la iglesia. Entre las restantes Congregaciones presididas por cardenales, ocupa un lugar destacado la Congregación de la Propaganda, a cuyo cargo corre el esfuerzo misional.

Las funciones de los distintos departamentos de la Curia tienen menos importancia desde el punto de vista de la organización, dada la forma en que tales funciones están organizadas y correlacionadas. Estos departamentos son divisiones del Consistorio del Sacro Colegio y representan una evolución análoga a la que en el gobierno secular suponen los comités, entre los cuales el más importante es el gabinete, que surgió del privy council británico. Cada uno de estos departamentos tiene una autoridad de "línea" delegada, pero al preparar los asuntos que ha de someter a la aprobación del Papa realizan un servicio de "estado mayor", de forma que el trabajo de todos ellos se relaciona así a través de la autoridad central de "línea".

La importancia de la Curia como vehículo de esta administración central es evidente. Hemos visto cómo el principio de gradación en la organización católica lleva eficazmente la autoridad central a través de todo el edificio, incluso hasta los más apartados países. De igual forma,

la departamentalización funcional de la Curia hace efectiva esta autoridad en cada departamento del gobierno y la disciplina eclesiásticos.

La Iglesia Católica presenta el fenómeno de una organización que, siendo la más extensa del mundo, al mismo tiempo, es la más centralizada en su forma de gobierno. Esto hace surgir la cuestión de por qué la iglesia encuentra tan necesaria para sus propósitos la forma centralizada. La respuesta sólo puede hallarse en la esfera doctrinal, pues es una verdad inmutable que la doctrina de una organización determina la forma de aplicación de los principios de organización.

Los rasgos más sobresalientes de la organización eclesiástica católica derivan de la inmutabilidad de su doctrina, fundada sobre un dogma que la cabeza suprema de la organización define. Este cuerpo dogmático implica un fin inalterable, que las circunstancias o condiciones locales no pueden alterar. Lo único que admite un cambio que lo adecúe a las circunstancias es la doctrina del procedimiento.

Podemos distinguir 4 tipos de organización en las Asociaciones Religiosas Cristianas: Católica, Episcopaliana, Presbiteriana y Congregacional, que en términos generales, se diferencian unas de otras por incorporarse al principio de centralización o su contrario. En la iglesia católica, que está totalmente centralizada bajo un soberano, sólo puede darse un tipo de delegación hacia abajo. En el siguiente tipo, la iglesia episcopaliana, primera de las formas mediatas, comienza a aparecer la descentralización. En la presbiteriana, hay una delegación general de la autoridad hacia arriba, que las distintas unidades eclesiásticas hacen en favor del Presbiterio, el Sínodo y la Asamblea General. La extrema descentralización está representada por la congregacional, en la cual las unidades de organización son la "iglesia" o congregación, las que se unen entre sí con gran libertad y que no hacen delegación "hacia arriba", aunque delegan algunas funciones generales que se realizan en interés común. En este caso no puede hablarse de delegación hacia arriba ni hacia abajo, sino, mejor, de delegación hacia afuera.

Las ideas administrativas más importantes de este apartado, corresponden a las de doctrina y delegación. Con respecto a la primera ya se ha señalado que también juega un papel semejante no sólo las organizaciones religiosas, sino también en los partidos políticos en que ese aspecto resulta fundamental, en oposición a los partidos políticos llamados a ideológicos o pragmáticos. Pero igualmente es necesario destacar a este respecto que en opinión del maestro cuyas ideas estamos comentando y comparando, el término *doctrina* proviene del griego *doxa* que significa opinión, lo que por tanto no tiene el valor de la certeza, pues corresponde a uno de los grados del juicio; el otro es la duda. Pero una doctrina representa un cuerpo de ideas explicatorias de una realidad a cualquier título y que llama a las personas a seguirla como tal en cuanto una doctrina contiene un postulado de 'deber ser'. El socialismo para los marxistas, constituía una doctrina, pero diferenciaban al marxismo en cuanto científico, del denominado socialismo utópico, que a su juicio carecía de un fundamento científico como el propuesto por Marx. Entonces, dirá el Prof. Escobar, "lo que distingue a la organización religiosa católica y demás cristianas, es que el fundamento de su doctrina es la fe y no alcanza su base en el fundamento racional de sus proposiciones organizativas, independientemente de que puedan o no coincidir con él. El otro elemento, es que por tal razón las cuestiones de fe no son susceptibles de discutirse racionalmente, porque lo que se admite por la fe se considera una verdad revelada por una entidad que es dios mismo y no la intelección de otro ser humano", agrega el Prof. Escobar.

El otro concepto importante es la **delegación**, este concepto lo trata el Prof. Escobar en sus lecciones de Ciencia Política, donde dice que habrían tres figuras en relación al poder que deben tenerse en cuenta en el examen de ciertas figuras que el poder origina. Se trataría de la delegación, la distribución y división del poder. En lo que se refiere a la delegación del poder, que en lo que Mooney trata es la figura de la autoridad, a la cual no dedica explicación alguna, el profesor indica en los apuntes de clases:

Caracterizan a la delegación del poder, el hecho de que el titular del mismo encomienda a otro la realización de sus funciones a través

de las tareas o actividades que constituyen el objeto de la encomienda, pero reservándose el título del poder el cual no se transfiere. Las delegaciones pueden tener carácter permanente o puramente transitorio. Cuando son permanentes constituyen una forma de división del trabajo. Cuando se da en el seno de las organizaciones, el órgano o la organización que crea otras dependencias para cumplir ciertas funciones, puede también retirar el encargo y disolver el órgano creado. En estas condiciones la delegación, frecuente en la organización administrativa pública, genera una forma específica de división orgánica del trabajo.

Otro aspecto es la descompensación jurisdiccional de las áreas de competencia que se produce cuando una organización tiene un campo de actividad supralocal. Así ocurre en el ámbito de lo público con la administración de justicia, que delimita territorialmente la jurisdicción y en esa medida su competencia. Lo mismo hace una empresa de alcance nacional, que divide territorialmente sus competencias. Este fenómeno no es ajeno a la Iglesia Católica que tiene un carácter universal.

### **6.-La empresa**

El concepto de empresa está asociado en cierta medida al de aventura y al de riesgo, por lo cual el vocabulario del desarrollo capitalista lo aplicó a sus negocios donde prevalecía tal rasgo en la competencia del mercado, señala dicho profesor. Sin embargo destaca que la realidad a la que el concepto se refiere existió desde épocas muy antiguas, el imperio romano conoció las empresas públicas y los dueños de esclavos en Atenas tenían por así decirlo sus propias empresas privadas. Quizá la única diferencia importante consistía en que la producción no siempre en aquellas épocas estaba destinada fundamentalmente al mercado como ocurre hoy día con la moderna empresa capitalista.

En su libro ya varias veces citado, escribió que toda organización produce bienes y/o servicios sean económicos o no, que es lo que explica su propia existencia. Considera que la empresa puede caracterizarse porque produce bienes económicos destinados al mercado; o sea a un intercambio en lo esencial monetarizado. A esas consideraciones puede agregarse que: "Así, la empresa moderna no se constituye para efectuar la venta de lo que sobra del autoconsumo de lo que ha producido, y que como tal es un excedente productivo, su finalidad es producir bajo las condiciones modernamente creadas por la economía capitalista basada en la libre concurrencia de los factores productivos y teniendo como meta la obtención de ganancias que le otorguen la vigencia que necesita para mantenerse sin perder en el mercado. La pérdida es la muerte de la empresa capitalista moderna en su tipo ideal."

### ***Concepto jurídico de la Empresa***

"El reconocimiento de la empresa como elemento fundamental del derecho mercantil se realiza merced a la influencia decisiva que dicha institución ejerce en la economía contemporánea. En efecto, el sistema económico capitalista bajo el cual vivimos, es, sin duda alguna, un sistema de empresas, el cual va desplazando lentamente a las pequeñas negociaciones, a los talleres y aún a los pequeños comerciantes. Las necesidades crecientes de un mercado cada vez más amplio, requieren la formación de ingentes capitales y de mano de obra abundante, tanto más cara en cuanto más especializada, que el empresario organiza para el efecto de producir mercancías en grandes cantidades que vayan a satisfacer las exigencias del público, y a crear nuevos hábitos y costumbres de los consumidores".<sup>6</sup>

-FERRI GIUSEPPE nos dice que: "empresa es una actividad económica"; el ejercicio de actividad no económica, aunque se realice profesionalmente y a través de una organización no constituye una empresa, ni quien la ejercita es empresario. En 2o lugar, la empresa es una actividad profesional; no constituye empresa una actividad aislada

---

<sup>6</sup>Bauche Garcadiego, Mario., "La empresa" Edit. Porrúa, México, 1977, pp. 14-21.

aunque si para la actuación de tal actividad sea necesaria una organización de capital y de trabajo. En 3o lugar, la empresa es una actividad organizada, o mejor aún, actividad de organización; siendo la empresa una actividad de organización ejercitada profesionalmente, surge implícitamente la valuación normativa de la finalidad de lucro.

Respecto a esta definición, a juicio del Prof. Escobar "existe un error generalizado en diversos autores, en creer que sólo la economía de mercado es economía. La economía por definición compromete a una sociedad y a un orden compatible con ella. Pero el intercambio no siempre ha sido monetarizado como lo exige el mercado capitalista moderno. Ha habido intercambio bajo el sistema de trueques. En la economía denominada socialista, los precios no cumplían el mismo papel que cumplen en el capitalismo. En segundo lugar, en el feudalismo, aunque existió el intercambio, el autoconsumo fue el patrón que decidía qué consumir y sólo los excedentes se intercambiaban. Algo semejante existió en el esclavismo. Sólo los fenicios, que poco producían, hicieron del intercambio de lo que producían otros, la base de su propia economía. Finalmente, aun modernamente hay una economía familiar -que supone intercambio en esa esfera- en la que se producen y consumen bienes que no siempre se intercambian en el mercado capitalista. Basta mirar la economía campesina de los indígenas mexicanos para percibir la fuerza de esta realidad a veces no percibidas por el acartonado ambiente de las academias".

-BARRERA GRAF, entiende por empresa, "la organización de una actividad económica que se dirige a la producción o al intercambio de bienes o servicios para el mercado".

-LANGLE RUBIO en su libro recopila ideas de MARÍN LÁZARO donde señala que empresa "es la organización de varios elementos dispersos, que son reunidos para destinarlos a una actividad determinada"

Esta cita, como ya hemos visto, ocasionaría una fuerte crítica, porque no especifica si la 'actividad determinada' tiene algo que ver o no con el mercado o con la economía, de la cual no dice absolutamente nada.

-Por su parte ROCCO la define como "el conjunto de cosas (bienes y servicios) reunidos y organizados para ejercer el comercio"

Esta definición es poco sólida porque reduce la empresa a la actividad mercantil y olvida la producción industrial y los servicios financieros, a menos que en el concepto de mercantil los considere incluidos, lo que también resultaría insatisfactorio.

FERNÁNDEZ NOVOA nos dice que la empresa puede caracterizarse como una organización independiente que produce o distribuye bienes y servicios para el mercado. Una descripción esquemática de la empresa sería:

a) La empresa es una organización. El empresario organiza los medios de producción: el capital y el trabajo. No se limita a yuxtaponer estos elementos, sino que los enlaza racionalmente y los somete a un orden preestablecido. Estos diversos factores no se agrupan mecánicamente, sino que se coordinan con arreglo a un plan.

Además, en la empresa los medios de producción se coordinan de manera duradera y no simplemente ocasional. La actividad del empresario no es esporádica, sino permanente. La permanencia depende de la propia organización: carecería de sentido, en efecto, una organización establecida para simples actos aislados.

b) La empresa se caracteriza, en segundo término, por ser una organización independiente. Esto quiere decir que el empresario goza de autonomía al coordinar en el seno de la empresa los diversos

elementos de la producción. El empresario realiza su función organizadora libremente y no obedeciendo los dictados de la administración. Entiéndase bien: el empresario habrá de observar las leyes y los reglamentos que con carácter general disciplinan las actividades económicas. Como consecuencia ineludible de la libertad que dispone, el empresario asume el riesgo inherente a la organización de los medios de producción.

c) Este organismo autónomo tiene por objeto la producción y distribución de bienes y servicios. La finalidad propia de la empresa es atender a la satisfacción de las necesidades económicas del hombre. La empresa cumple esta finalidad mediante la producción y distribución de bienes y servicios. Una y otra actividad asumen en la vida económica el mismo papel: crear riqueza al satisfacer la demanda de bienes y servicios. De este modo la empresa constituye una de las diversas formas que a lo largo de la historia ha asumido la producción de bienes y servicios como medio para satisfacer las necesidades económicas del hombre.

d) Otra nota característica de la empresa es que la producción y distribución de bienes y servicios se realiza para el mercado. ¿qué significa producir bienes y servicios para el mercado? Si por mercado entendemos, en términos generales el encuentro de la oferta y la demanda respecto de una mercancía o servicio, quiere decir que las mercancías o servicios producidos por la empresa deben acudir al encuentro de la demanda en el correspondiente mercado,

***¿Cómo surge la empresa?***

***"Es obra del intelecto"***

La empresa no es una entidad u organización natural que brota espontáneamente, sin la intervención del hombre. Antes al contrario, la empresa nace por virtud del esfuerzo creador del hombre: es una obra del intelecto humano. El hombre realiza creaciones en muy diferentes campos. En el campo de la cultura por ejemplo, crea obras literarias y artísticas que satisfacen las necesidades espirituales. Así en el campo

de la economía, crea empresas dedicadas a la producción y distribución de bienes y servicios, sin las cuales no sería posible una economía fundada en el principio de la división del trabajo.

### ***Clasificación de las Empresas***

#### **A) Clasificación General**

En términos generales, según Antonio Manero, las empresas pueden clasificarse en 4 grandes ramas: empresas industriales, empresas comerciales, empresas financieras y empresas de servicios personales.

Las empresas industriales tienen por objeto la explotación de los recursos naturales, como minas, agricultura, ganadería, aguas montes y demás materias producidas por la naturaleza, comprendiendo igualmente su transformación y adaptación para llenar las necesidades o deseos colectivos o individuales. Por la naturaleza de sus actividades se dividen en extractivas y de transformación o manufactureras.

Las empresas comerciales tienen como principal objeto el intercambio o distribución de los productos explotados o manufacturados por las empresas industriales, y comprende los transportes, los comercios propiamente dichos, el anuncio, y todas aquellas actividades que tienen por objeto poner a los productos industriales en condiciones de ser consumidos o adquiridos bien por grupos, colectividades o individuos. Su clasificación lógica comprende las empresas de transportes y las propiamente mercantiles.

Las empresas financieras, que muchos incluyen en las comerciales, tienen no obstante un carácter bien peculiar y definido, y es el de proporcionar, tanto a las empresas industriales como a las comerciales, los elementos financieros necesarios para su explotación,

desarrollo y crecimiento. Como ejemplo podemos citar a las instituciones bancarias, organizaciones de crédito y cambios, las compañías de inversiones y fiduciarias, las empresas de seguros, Bolsa de Valores, los corredores bancarios, etc.

Las empresas de servicios personales son aquellas en que el trabajo o servicio personal es el capital principal, cuando no único, y en que su utilidad está fijada por la calidad y la técnica de trabajo o servicio prestado y recibido.

Evidentemente que estos servicios pueden rendirse al público, no sólo por personas o profesionistas individuales e independientes, sino también por organizaciones profesionales que pueden llegar a tener una gran importancia, en cuyo caso es frecuente unir al capital potencial representado por la capacidad y organización profesional capitales en efectivo o en instrumental y aún en bienes y raíces, necesarios para la sustentación y desarrollo de los servicios que se ofrecen. Un bufete jurídico, una clínica médica, una asociación de ingenieros o arquitectos pueden clasificarse dentro de este tipo de empresas.

#### B) Clasificación Jurídica

En la clasificación jurídica de las empresas, nos dice Manero, que una empresa cualquiera puede ser propiedad íntegra de un sólo individuo, o de varios individuos asociados; puede además, perseguir un fin lucrativo o simplemente finalidades culturales, morales o cualesquiera otras sin carácter económico. De aquí surgen las dos principales ramas de clasificación jurídica en empresas individuales y colectivas, y por otro lado, en asociaciones y sociedades; dividiéndose estas últimas en sociedades civiles, cuando su finalidad no sea de carácter preponderantemente económico, y en sociedades mercantiles, cuando el lucro o la ganancia sea su propósito esencial. Además, dentro de las sociedades mercantiles, las leyes hacen la distinción entre sociedades de personas y sociedades de capitales; siendo las

primeras aquellas en que las personas se asocian con sus nombres e individual responsabilidad, y las segundas, en que la sociedad se constituye por títulos representativos de aportaciones, sin que el propietario de tales títulos tenga que aparecer personal y nominativamente como socio o responsable.

La asociación civil no debe tener carácter preponderantemente económico, la sociedad civil debe tener finalidad económica, pero no constituir una especulación comercial. y la sociedad mercantil es la que se constituye con propósitos de clara finalidad lucrativa, comercial o financiera; ésta es la distinción que hace la legislación mexicana.

En un comentario final sobre este apartado, correspondería hacer dos observaciones. La primera es sobre la **autonomía**, enfatizada por el autor. A este respecto, el Prof. Escobar, como ya lo hemos señalado, distinguió los conceptos de **sistema organizacional**, en que sitúa por ejemplo a la Universidad Nacional Autónoma de México, en que las escuelas nacionales de estudios profesionales por ella creadas para desconcentrarse territorialmente, creó un sistema en que el propio concepto de 'autonomía' enfatizado se diluye debido a que se está aplicando la figura de la **delegación**, ya especificada, que incluye facultades decisionales que comprometen a la descentralización, el que también hemos analizado.

La segunda observación importante, al comparar estas definiciones con las del Prof. Escobar, es que éste distingue la **racionalidad de la organización** de la racionalidad de sus partícipes. La primera aparece definida por la lógica del proceso de actividad que conduce a la producción de los productos específicos, misma que define incluso su propia estructura orgánica. La segunda, en cuanto múltiple, permite distinguir la del empresario, para el cual la empresa es sólo un medio para su fin personal que es la ganancia, y para el trabajo asalariado propio de su estructura en el capitalismo, la racionalidad medio-fin pasa a ser el salario y otras ventajas que pueda obtener en ella.

Finalmente cabe recordar que hay empresas que son dueñas de otras empresas, dando origen a los complejos organizacionales, a los que ya nos hemos referido en función de los conceptos desarrollados por el Prof. Escobar. En estos casos, la autonomía de una empresa cuyo capital o capacidad decisoria pertenece a otra por la vía de la propiedad de parte o del total del capital, materialmente ya no es tan autónoma, aunque formalmente en lo jurídico así aparezca.

*Recuerda siempre esto:*  
*"A la vida, como la llamas te contesta,*  
*pídele lo mejor y te dará lo mejor,*  
*pídele lo peor y te dará lo peor."*

## **CONCLUSIONES**

Nuestra intención es ser lo más breve posible en la exposición de las conclusiones de la presente investigación, realizada con la finalidad de comparar, desde el punto de vista teórico, el concepto de organización que a lo largo de varios años ha venido desarrollando en sus clases el Prof. Miguel Escobar, con aquellos que se perfilan en los libros de administración escritos por diversos autores, mismos que son, a la vez, los más socorridos por los maestros universitarios que imparten la materia de Teoría de la Administración Pública. Cabe tener presente que en estos últimos se advierte que están firmemente ligados a la elaboración conceptual formulada más por los juristas o teóricos de la administración privada, y en esa medida demuestran una debilidad teórica en el conjunto de los publadministrativistas, de lo cual parece conveniente tomar conciencia.

La necesidad de realizar la investigación que concluyo, se justificó precisamente por la relativa insuficiencia que exhiben dichos desarrollos, lo que ha impedido que el concepto de organización resulte suficientemente claro para quienes estudiamos la administración pública a nivel universitario. Estimo que tal esfuerzo me ha permitido profundizar en mi propio campo de estudio profesional y que la comparación realizada me ha aclarado un buen número de dudas inicialmente planteadas.

En la introducción nos pronunciamos, dada la naturaleza de la investigación, por el método de contrastación, lógicamente el apropiado para un proceso de comparación de conceptos teóricos; no olvidando que la contrastación no sólo debía ir de un concepto a otro, sino también con la realidad, considerada en su propio desenvolvimiento histórico; ya que la práctica de la administración pública cambia a lo largo del tiempo.

Un breve recuento de los elementos conceptuales más importantes, entre los comparados, podría significarse por los siguientes:

En la **Introducción**, al explicitar el concepto de organización del que parte el Prof. Escobar, destacó la diferencia que él hace entre grupo y organización, en el sentido de que en ambos existe la cooperación y se pueden producir bienes y o servicios. Sin embargo, diversos elementos distinguen a la organización del grupo. En primer lugar la estabilidad o permanencia, que en aquélla puede trascender a sus integrantes, allí donde aquél normalmente se disuelve. Luego se tiene la división orgánica del trabajo que no existe en el grupo, aunque otras divisiones, como la individual y técnica, por ejemplo, puedan ser compartidas. Los fines del grupo, por norma general, coinciden con los de sus partícipes de un modo directo; mientras que en las organizaciones pueden teóricamente ser diferenciados con mucha claridad. Todos estos aspectos, en mi opinión y la del maestro, quedan bastante oscuros en los demás autores.

Un segundo aspecto lo encontramos en el hecho de que el autor comparado distingue entre los elementos estructurales orgánicos, como el diseño organizacional, por ejemplo, y el grupo que actúa y hace operante a la organización. Igualmente la diferencia entre liderazgo en los grupos y liderazgo y autoridad en las organizaciones, normalmente confundidos y no suficientemente explicados. **Liderazgo y autoridad** son figuras de poder distintas una de otra, según dicho autor. En la organización se ejercen diversas figuras de poder, entre ellas el liderazgo, pero no es lo mismo este ejercicio que el de la de autoridad, que sólo existe en las organizaciones y cuyas propiedades son diferentes.

El Profesor Escobar, del mismo modo, destaca el hecho de que las formas de organización de la conducta y las formas concretas que asumen los valores que explican a la autoridad y la organización, están determinadas tanto por los modos de producción como éstos lo están históricamente por el desarrollo de las fuerzas productivas. No

menos importancia -a mi juicio- tiene el hecho de que destaque que la administración sólo existe en el seno de las organizaciones, como también la autoridad, aunque esta última no sea la única figura de poder que se ejerce en ellas, como ya se ha dicho.

De otra parte, en mi opinión, dicho maestro esclarece adecuadamente las diferencias y los vínculos que relacionan a las diferentes formas de división del trabajo: técnica, individual, grupal y orgánica del mismo, escasamente mencionadas y explicadas en sus alcances y límites por los demás autores.

En el capítulo II se distinguió en la organización, el carácter instrumental y por tanto artificial que el citado maestro privilegia en oposición al de organismo, frecuentemente usado en la terminología jurídico-administrativa, el cual se relaciona más apropiadamente con el mundo natural que con el todo social creado históricamente por el hombre.

Asimismo, la organización, en su sentido genérico más recurrente, aparece en él como una agrupación mayor o menor de arborescencias que agrupan **órganos** a los cuales se hallan adscritos determinados **cargos**, según la división técnica del trabajo entre aquéllos, y en que la autoridad radica en los cargos de **jefatura de cada órgano**, cuestión igualmente ignorada en la precisión conceptual, requerida por lo que aspira a ser teoría de la organización.

La autoridad, tal como lo explica en su libro "Contribución al estudio del poder", editado por la ENEP- ACATLAN, encuentra como recurso de poder que permite la obediencia en esta figura a dos valores fundamentales a toda autoridad como fenómeno propio a las organizaciones. En su opinión serían **intrínsecos**, como él mismo lo destaca. El primero es el **principio de organicidad de la conducta**, que es lo que determina que ciertos fines sólo sean alcanzables por medio de organizaciones, dadas su propiedades, tales como

permanencia, naturaleza, imposibilidad o inconveniencia de lograrlos por medio de grupos informales, etc. El segundo es el **principio de la jerarquía**, en función del cual una vez organizadas las conductas en términos despersonalizados, es decir a la inversa de lo que ocurre en los grupos, lo que queda por resolver es dónde, cómo y cuándo las conductas se actúan, que es precisamente aquello que resuelve la jerarquía, tanto más necesaria cuanto más compleja sea la organización y más intensa la división orgánica del trabajo en ella.

En este sentido hay que distinguir entre **jerarquía orgánica** y **jerarquía de los cargos**. Señalando que la jerarquía orgánica en la autoridad se ejemplifica en facultades de mando insertas en las áreas de competencia de los órganos, cuyo ejercicio es responsabilidad de los cargos de jefatura de cada órgano y sus subdivisiones. Ahora bien, cada cargo tiene su propia área de competencia en la que se inscriben las conductas consideradas legítimas en función del carácter necesario que posee la actividad adscrita al cargo en relación a los productos específicos intermedios o finales de la organización, o de ella misma tomada en su conjunto. Hay cargos que no tienen autoridad en la medida en que carecen de facultades de mando y no por eso son irresponsables, como suponen los que relacionan autoridad con responsabilidad -señala el maestro. Entre los cargos que tienen autoridad puede distinguirse una jerarquía de los cargos, como sería por ejemplo en el caso de los directores, subdirectores, jefes y subjefes, etc.

Finalmente distingue una falsa jerarquía, que en vez de seguir a los órganos o a los cargos, sigue a las personas o a los méritos alcanzados por las personas en el seno de una organización, como ocurre en ciertas instituciones como el ejército, la Iglesia, la francmasonería, los boys scouts, etc. Aquí se adscribe a las personas, independientemente de lo que en realidad estén haciendo, a un grado que es un símbolo de status y un nivel de remuneración en su caso, más que una entidad en la que se cumpla el principio de la jerarquía, en los términos en que han sido descritos por el Prof. Escobar en su trabajo y clases.

Los **cargos**, a su vez, están tratados de un modo muy diferente al habitual, pues los concibe como una actividad humana tipificable que, inserta en la división orgánica del trabajo, forma una unidad específica no siempre equivalente a la de **empleo**, concepto teóricamente distinto.

La **división orgánica del trabajo**, que afecta al conjunto de la organización, pasa a definirse, con ciertos grados de libertad, en forma recíproca con la división técnica del trabajo en el seno de los órganos, lo que constituye también otro de los aspectos nodales de la teoría de la organización formulada por el profesor, al que hemos comentado y comparado en sus conceptos con el de otros autores.

Se hace necesario en estas páginas finales que pretenden sintetizar las principales diferencias, destacar que los conceptos de cargo y empleo, normalmente utilizados como si fueran sinónimos, al igual que el de puesto de trabajo, adquieren en él significados bastante distintos unos de otros.

Un **puesto de trabajo** no es un **empleo** ni tampoco un **cargo**. Para él, el puesto de trabajo corresponde al lugar espacial e instrumental que, cumpliendo en términos de **deber ser** con el **principio de adecuación**, permite que se desarrollen las actividades inherentes a uno o más cargos. Así, por ejemplo, como oportunamente se citó, un aula puede servir como puesto de trabajo a varios cargos, tantos como asignaturas se impartan en ella o destinos se les asignen. Puede haber casos, en que el puesto de trabajo, por ejemplo el denominado '**caja**' en un supermercado, sólo sirva para el desempeño de solo un cargo, sin que puedan servirse otros en el mismo puesto.

El **principio de adecuación** al que nos hemos referido precedentemente, aparece definido en el Prof. Escobar como el conjunto necesario de condiciones que debe reunir un puesto de trabajo para el desempeño del o de los cargos que en él se

desempeñan o sirven. Por ejemplo, no es posible trabajar en una atmósfera que supere la temperatura tolerable por los seres humanos a menos que cuente con la debida protección, requisito exigido por este principio. Las herramientas, máquinas y dispositivos que el trabajador opere, deben adecuarse a sus posibilidades físicas e intelectuales, reflejos posibles, etc. El factor paramétrico o variable independiente es el ser humano en sus características más standard y es a éste al que debe adecuarse el puesto de trabajo.

La contrapartida del anterior es el **principio de idoneidad**, en que la correspondencia con las exigencias de la actividad que reclama el cargo deben ser reunidas por quien lo sirve. Estas pueden ser definidas como el conjunto de condiciones subjetivas que debe reunir el sujeto que desempeña el cargo, tales como conocimientos, aptitudes, vocación, habilidades y destrezas. Así, por ejemplo, sería difícil desempeñarse como traductor de japonés si no se domina ese idioma.

Lo que a su vez el maestro define y entiende como **empleo**, como se ha dicho, no corresponde al de puesto de trabajo ni al de cargo, porque remite el concepto de **empleo** a la actividad remunerada por medio de sueldo o salario, entendido como una contraprestación del trabajo, independientemente de que en función de un empleo alguien desempeñe uno o más cargos y esto lo haga en diferentes puestos de trabajo. Por lo demás, hay cargos que se desempeñan sin que el beneficio que se obtenga constituya un sueldo o salario, como ocurre con los **cargos ad-honorem** y otras formas distintas, como por ejemplo, la dieta o el trabajo familiar no remunerado, el del trabajador por cuenta propia y otras diferentes.

A mi modo de ver, las consideraciones del profesor Escobar muestran una originalidad legítima y un alto grado de pertinencia, independientemente de que alguien pueda no estar de acuerdo con las innovaciones conceptuales que él introduce en una teoría de la organización que se ha mostrado todavía insuficiente en su desarrollo.

Por otra parte, en el **capítulo I**, de acuerdo al orden de la investigación, distinto al de exposición, se contrastó el conocido concepto de **relaciones informales** o también denominado organización informal desarrollado por la Escuela de las Relaciones Humanas, con el que el profesor propone y que denomina **red de relaciones informales**, basándose en el criterio de que la organización es por definición formal. Llega a tal conclusión partiendo del hecho de que cada cargo se define por un **área de competencia**, en la que se inscriben sólo las conductas que se legitiman en ella en función del carácter necesario de las mismas dentro del **proceso de actividad** o productivo que conduce a materializar los **productos específicos** intermedios o finales de una organización, cualquiera que sea. Lo fundamental es aquí que el área de competencia no inscribe en su seno toda la conducta posible del sujeto en su ámbito de trabajo, tanto en su materialidad como intencionalidad. De esta premisa, se deriva la conclusión de que las relaciones informales se generan y practican con aquella parte de la conducta que se verifica en la organización por su partícipes directos más allá de la inscrita en las respectivas áreas de competencia.

Ampliando aún más su concepto, considera en la red de relaciones informales la conducta de quienes, incluso no perteneciendo a la organización, la realizan con ocasión de su mera existencia. Frecuentemente, en la ENEP-ACATLAN, por ejemplo, nos encontramos con personas que van a solicitar ayuda o solidaridad de los estudiantes para resolver su situación personal o respaldar sus demandas sociales o políticas. Es un hecho que concurren a la ENEP, porque ven en su existencia y partícipes una posibilidad de encontrar la ayuda y lograr los objetivos que buscan, lo que representa fines distintos a los de la ENEP como organización.

**Las relaciones informales**, considerado el abigarrado conjunto de actividades que integra la red, algunas de ellas pueden resultar coadyuvantes a los fines de la organización o perjudiciales para los mismos. Dado que no pueden evitarse todas sus manifestaciones, el problema administrativo que configuran, es cómo pueden manejarse

provechosamente dándoles un cauce o evitar sus consecuencias negativas.

En ese mismo orden de ideas, el profesor Escobar especifica una diferencia fundamental desde la perspectiva administrativa, entre la **racionalidad de la organización**, ligada a los fines de la organización, que no puede ser concebida al margen de lo que justifica el proceso de actividad en ella, puesto en relación con sus productos específicos intermedios o finales, de lo que puede considerarse la **racionalidad de los partícipes**, cuyos fines personales son teóricamente distintos de aquéllos. Para todos, la organización, en su carácter instrumental, es sólo un medio para sus fines personales. En la empresa capitalista moderna, la finalidad del empresario es la obtención y acumulación de ganancias y ese es el parámetro que orienta y determina su juicio o racionalidad. Para empleados y obreros, la empresa es un medio de obtención de recursos económicos y adicionalmente de satisfacciones personales en ciertos casos. En ambas situaciones, tales fines y racionalidades pueden ser congruentes pero no idénticas (cuando no disfuncionales) con los fines y racionalidad administrativa de la empresa, que es lo que resulta el objeto específico de análisis de la teoría y ciencia de la administración.

En sentido estricto, el Prof. Escobar entiende por **racionalidad de la organización** a la congruencia lógica del proceso de actividad, en sus líneas de actividad y operacionales, con los productos específicos intermedios y finales de ella; y la congruencia de este proceso y sus resultados con su estructura o diseño organizacional; a lo que agrega la congruencia de este conjunto con el medio ambiente social con el que interacciona.

**La actividad para él es una serie de actos en secuencia que satisfacen un propósito.** Ahora bien, en el ámbito de la organización, **línea de actividad**, señala el maestro, es también una serie de actos inscritos en el proceso productivo que enlaza uno o más cargos dentro de un órgano y confluye en una línea operacional,

de modo que el análisis administrativo pueda identificarlo. Por ejemplo, una línea de actividad en una oficina cualquiera puede ser redactar oficios de respuesta a peticiones formuladas por los derechohabientes, otra puede ser mecanografiar esos oficios, y otra distinta puede ser despacharlos por correo. Todo dependerá de la división del trabajo que se diseñe; del personal con que se cuente, etc.

Una **línea operacional** se diferencia porque tiene mayor envergadura, trascendencia y significado que lo que es una línea de actividad; por ejemplo, en una fábrica de automóviles el armado del motor es una etapa de la fabricación de automóviles, que es uno de los productos específicos finales de la misma. El montaje y demás instalaciones forman otros tantos nodos o momentos del proceso productivo que se van inscribiendo entre ellos, desde el punto de vista temporal, en un **antes**, un **después** o **al mismo tiempo**. Este ordenamiento temporal tiene una lógica necesaria desde el punto de vista de la **racionalidad administrativa del proceso productivo** y su resultado final: el vehículo terminado. Como es lógico suponerlo, hay líneas operacionales que no conducen a un producto específico final, sino a uno intermedio, por ejemplo, el ensamblado del automóvil. Las líneas de actividad no conducen nunca a productos específicos terminados, sino que se inscriben dentro de cualesquiera de las fases de una línea operacional.

Un aspecto importante que en clases ha destacado el maestro Escobar, es que una línea operacional puede trascender a una organización, y para explicarlo pone el ejemplo de lo que ocurre con el pago de impuestos de retención en la base, como son los que pagan los maestros como impuesto a sus sueldos. Estos se descuentan a los profesores en la UNAM, por lo que esta organización desempeña una actividad pública: recaudar impuestos, lo que es una carga institucional para ella como también en su caso lo es para las empresas privadas. Una vez recaudados, debe llenar los formularios de pago y enterar esos fondos a la Tesorería General de la Federación, con lo cual la línea operacional anotada trasciende los límites de la organización obligada, en este caso la UNAM.

En el capítulo III, tenemos que el profesor Escobar le da un tratamiento muy especial al concepto **función**, el cual siempre ha padecido de una ambigüedad de origen, por lo que nunca se sabe si con él nos estamos refiriendo a la actividad o a otra cosa mucho más vaga, de significado impreciso. Para él es importante partir de la actividad y su insoslayable relación con un producto específico, sea intermedio o final, que es el que le da sentido a las líneas operacionales. Una vez que se ha precisado esa relación, ya **no se confunde la actividad con su producto**. Al mismo tiempo, para diferenciar a la función del producto específico, el profesor Escobar señala que las funciones de una organización sólo pueden cumplirse a través de los productos específicos, o sea los bienes y servicios que toda organización necesariamente produce.

El ejemplo al que frecuentemente recurre es un hospital. Ahí -señala- podemos distinguir la actividad médica, que está en **posición sustantiva**, de la de administración, que está en **posición adjetiva**. Al hospital ingresan los enfermos, sobre los cuales recae dicha actividad, si éstos recuperan la salud, esta transformación representa el producto específico de la misma, y, por lo tanto, los que no la recuperan no son ni pueden ser productos, aunque sí consecuencias, porque no es esa la finalidad del hospital como organización. Ahora bien, cuando nos preguntamos ¿cuáles son las funciones que cumple un hospital? entonces tenemos que diferenciar a los productos específicos de las funciones, y señalar que éstas sólo se cumplen a través de aquéllos. Por lo tanto, **las funciones son los efectos que los productos específicos finales producen sobre el medio ambiente interno al metabolizar sus insumos, y sobre el externo, con el que la organización interactúa**.

En otra parte del Capítulo I me referí a los conceptos de **sistemas organizacionales y complejos organizacionales**, que en el profesor comentado adquieren una distinción clara e inequívoca, a diferencia de lo que ocurre con los destacados por los autores comparados. En primer término, estima que en los **sistemas organizacionales** opera una misma y específica fuente de autoridad unitaria que puede o no descentralizar sus facultades decisorias, por

**delegación**, en organizaciones desconcentradas dependientes. Estos son conceptos a los que nos referiremos más adelante. Contrariamente, entiendo por **complejos organizacionales** a las agrupaciones de organizaciones que, como las controladoras en español y cartels en inglés, no ejercen facultades decisorias y de dirección administrativa sobre otras por la vía de la autoridad, sino por la capacidad de control que deriva del título de propiedad sobre el capital de la empresa, organización o servicio controlado, como ocurre en el ámbito privado y público. Quedan así de manifiesto en la producción teórica de este autor, una importante y no menos útil diferenciación entre vínculos de autoridad y vínculos del poder que deriva de la propiedad, significando con más precisión una diferencia entre **complejo y sistema organizacional**, además de la que corresponde a dos figuras o variedades de forma que el poder adapta, ya que se trata de un concepto más amplio.

Otro de los aspectos innovadores que ha formulado el maestro que estamos analizando y contrastando con otros autores, está referido al empleo de los términos **concentración y desconcentración**, a los que refiere exclusivamente la localización física o territorial de las unidades en que puede descomponerse un sistema o complejo organizacional. En la **concentración**, la organización se ubica en un espacio físico unitario y continuo; en la **desconcentración**, inversamente, ocupa espacios territoriales discontinuos. Dentro de esta última distingue a la **desconcentración por proceso productivo**, como ocurre en los casos de integración que veremos en seguida, y también a las **desconcentraciones por clientela, usuario o beneficiario**, situación en la que ubicaríamos, por ejemplo, en el mismo orden, a una cadena de supermercados; al servicio de correos; y, finalmente, a las oficinas u hospitales del IMSS o de la Secretaría de Salud.

Por **centralización y descentralización**, sólo considera a las decisiones y desconoce a las facultades o funciones, a las que remiten tales términos los juristas incluido el de desconcentración. Para él, una organización concentrada o desconcentrada es tanto o más centralizada mientras la facultad de adoptar decisiones radique

en menos cargos. Inversamente, una organización, será más descentralizada en cuanto se dispersen en un mayor número de órganos y cargos las facultades de adoptar decisiones.

Sin embargo, no obstante lo que afirma, reconoce la necesidad y por ende conveniencia de distinguir jurídicamente en las organizaciones que existen como servicios públicos, la diferencia entre personalidad y patrimonio propios distintos del fisco, criterio que los juristas han impuesto para distinguir en ese plano a la administración pública centralizada y descentralizada, cuestión que ha ocurrido por la debilidad e inconsistencia de la teoría administrativa que toma a lo público como objeto y centro del hecho administrativo.

El profesor utiliza con respecto a la **integración** un concepto distinto del que se suele encontrar frecuentemente en algunos autores, los que refieren al término la acción conjunta que en el proceso administrativo tienen o deben tener las llamadas diferentes funciones administrativas, dentro de la oscuridad del concepto, y el conjunto de operaciones que se realizan en una empresa u organización en su sentido más general. Lo que él asume como contenido del concepto es el mismo que opera en economía. Así, para él, existe **integración vertical ascendente o descendente**, según el curso que siga el proceso de agregación de las organizaciones, sea de existentes o de nuevas que se crean, en cuanto productoras de bienes y/o servicios -estén o no destinados al mercado-, para acoplarse y desarrollar una integración entre ellas dentro del proceso productivo. Así, la integración será descendente si va de organizaciones productoras de bienes y servicios finales a intermedios y primarios; y ascendente si va de los primarios a intermedios y finales.

La integración también puede asumir la forma de **integración horizontal**, que es lo que ocurre cuando una organización se desconcentra siguiendo ya no a las fases del proceso productivo como ocurre con la integración vertical ascendente o descendente,

sino reproduciéndose a sí misma conforme la desconcentración por clientela, usuario o beneficiario, según se explicó anteriormente.

Las observaciones que siguen no dicen una relación directa con los aspectos centrales de la teoría de la organización en los términos en que son habitualmente tratados. Sin embargo, todos ellos guardan una especial relación con una de las afirmaciones centrales del maestro cuyas aportaciones estamos comparando. Iniciaremos con el concepto de administración pública.

Por lo que respecta a la definición de Administración Pública, formulada por el autor, la que a mi juicio no es nada despreciable en la medida en que sobrepasa las normalmente menos amplias definiciones de este objeto de estudios que han formulado los juristas y que los publiadministrativistas hasta ahora han compartido sin realizar hasta ahora ningún intento que enriquezca el objeto e ilumine con mayor claridad la práctica profesional del licenciado en ciencias políticas y administrativas., señalo:

**"Administración Pública es la actividad organizada que se encamina a la satisfacción directa o indirecta de necesidades públicas social o políticamente definidas."**

Esta definición, unida a la que señala que la administración sólo existe en el seno de las organizaciones, con lo cual no hay organización sin que se verifique la necesidad de administrarla, lleva a la conclusión que la sociedad no sólo tiene 'un carácter organizado', sino que es ella misma una organización, diferenciada modernamente por su estructura política, como antes lo estuvo por su estructura comunitaria, en cuyo seno existen y conviven otras organizaciones, sistemas y complejos organizacionales. La administración pública se obliga así a comprender la vida social misma como un todo organizado, en su carácter instrumental, artificial e histórico, en consecuencia, ajeno a la idea darwinista que

la asimiló al mundo de la naturaleza, independientemente de las similitudes y semejanzas que la sociedad muestre en este aspecto.

La vida social (la de la sociedad) es por definición el lugar de existencia de lo público, como el total de interacciones que entre individuos familias, instituciones, organizaciones, etc., producen y reproducen sus condiciones de existencia social, señala el maestro, siguiendo a este respecto la idea de Carlos Marx, de que los hombres son productos y productores de su historia, pero no en condiciones de aislamiento, sino bajo las condiciones históricas en que se encuentra la división social del trabajo, en correspondencia con el grado de desarrollo alcanzado por las fuerzas productivas, como también las formas políticas, que no sólo son causas, sino también resultados.

Lo público aparece en él como un rasgo insustituible de la propia existencia social, y en esa medida es teóricamente distinto de la emergencia de diferentes formas políticas, de cuya variedad el devenir de las sociedades concretas ha brindado múltiples ejemplos.

"El concepto de sociedad se ha opuesto al de comunidad de muy diversas formas, pero en general se ha reconocido como sociedad a las formas de organización social modernas. Pero cabe destacar que en las comunidades primitivas existía un carácter social al que se ligaba lo público, porque lo primero, entre los humanos, no puede existir sin lo segundo. Después, al aparecer las formas políticas que se reconocen en la figura del Estado, en cualquiera de sus formas, el Estado, al sobreponerse a la sociedad que lo genera, y al separar sus instituciones del resto de la base social, se apropia necesariamente de lo público y monopoliza, no sólo la fuerza, su disponibilidad y ejercicio, sino también a través de sus instituciones, la capacidad de señalar qué es público y qué es privado, como lo hace el ordenamiento constitucional que separa un derecho de otro." (Citado de apuntes de clase.)

Por estas razones, las necesidades públicas que se satisfacen a través de las instituciones y servicios públicos, pueden definirse en términos meramente sociales, como ocurría por la vía de la tradición y las costumbres antes que apareciera la institución del Estado. Igualmente, agrega el Prof. Escobar, las necesidades públicas pueden ser definidas políticamente, y no es de otra manera a partir de la existencia del Estado. En ambos casos, las necesidades públicas requieren una declaración del agrupamiento social o político que así lo reconozca, lo que es asunto de las costumbres o tradiciones, o de la ley y sus reglamentos.

El efecto inmediato que producen estos lineamientos teóricos del Prof. Escobar, es que el concepto mismo de necesidad pública rebasa el nivel específico de actividad que se le confería a la administración pública al limitarla a la del ejecutivo. Así toda la actividad que realizan los órganos en función de facultades que derivan del poder público, en cuanto a la racionalidad de su proceso, señala el maestro, forma parte del objeto de estudio de la administración pública, trátase de órganos dependientes del ejecutivo, del legislativo, del judicial, de las municipalidades, de las empresas públicas, asociaciones profesionales, notarías, etc.

En otras palabras, el objeto de estudio de la administración pública es la actividad, pero sólo y en la medida en que satisface necesidades públicas que para serlo deben haber sido declaradas tales a través de un proceso simplemente social o políticamente formalizado. Así, a través de las concesiones, o servicios públicos concesionados, se satisfacen necesidades públicas, que es la forma indirecta de realizar la administración pública. Esta actividad se respalda en el poder público, el que hoy monopoliza el Estado y distribuye en su institucionalidad orgánica.

De las reflexiones teóricas que vierte el Prof. Escobar se deriva una consecuencia de gran fuerza lógica, sobre todo si se tiene en cuenta que las necesidades públicas son definidas políticamente en las sociedades modernas, por lo cual es imposible pensar a la

administración pública al margen de la política. La organización del Estado moderno, encuentra su fundamento en la constitución, las leyes y los reglamentos, en la medida en que éstos existen por que satisfacen una necesidad pública, quedan comprendidos dentro del objeto de estudio de la administración pública, pero sobre la base de la racionalidad del proceso que permite su producción y la forma en que afecta al resto de la actividad organizada llamada a satisfacer lo que dichas disposiciones ordenan. Se separa así la perspectiva en que la administración pública examina esos procesos, de aquellas otras que corresponden al jurista, al sociólogo y al analista político. Para este último sin embargo resultaría artificioso conocer la política sólo como pugna de fuerzas sociales, señala el Prof. Escobar; ya que es indispensable que asuma a la política como la lucha por el poder público cuyo ejercicio es el gobierno y éste no es otra cosa que la administración pública.

## BIBLIOGRAFIA

- ACLE, Tomassini Alfredo "La empresa pública desde fuera desde dentro" edit. Limusa México 1986.
- ACOSTA, Romero Miguel "Teoría General de Derecho Administrativo" edit. Porrúa México 1976.
- BAUCHE, Garcíadiago Mario "La Empresa" edit. Porrúa México 1977.
- BLAU, Peter M. y Scott W. R. "Organización Formal" edit. Routledge y Kegan 1972.
- BOEHM, de Lameiras Brigitte (coord.) "El municipio en México" ed. El Colegio de Michoacán, Zamora Mich. 1987.
- BURT, K. Scanlan "Principios de la dirección y conducta organizacional" edit. Limusa México 1978.
- CARRILLO, Castro Alejandro "Las empresas públicas en México" edic. INAP México 1976
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- CROZIER, Michel "El fenómeno burocrático" Tomos I y II edit. Amorrortú Buenos Aires, Argentina 1969.
- CHIAVENATO, Idalberto "Introducción a la teoría general de la Administración" edit. Mc. Graw Hill México 1989.
- DELGADILLO, Gutiérrez Luis "Elementos de Derecho Administrativo" edit. Limusa México 1989.
- DOUVERGER, Maurice "Los partidos políticos" edit. F. C. E. México 1974.
- ENCICLOPEDIA, Salvat Tomo 4 Salvat Editores S.A. Barcelona España 1986.

---

BIBLIOGRAFIA

---

- ESCOBAR, Valenzuela Miguel R. "Contribución al Estudio del Poder" ENEP-UNAM-ACATLAN edit. México 1988.
- FREMUNT, E. Kast. y James e Rosenzweig "Administración en las Organizaciones" edit. Mc. graw Hill México 1975.
- GARY, Dessler "Organización y Administración" edit. Prentice Hall 1972.
- GOMEZ, Guillermo "Planeación y Organización de Empresas" Edicol México 1984.
- GUERRERO, Omar "Teoría de la Administración Pública" edit. Harla México 1987.
- GUZMAN, Valdivia Isaac "La dirección de grupos humanos" edit. Limusa México 1984.
- HODGETTS, Ricard M. "Comportamiento en las organizaciones" Nueva editorial Interamericana México 1981.
- JIMENEZ, Castro Wilburg "Introducción al estudio de la Teoría Administrativa" edit. F.C.E. México 1978.
- JIMENEZ, Nieto Juan I. "Teoría General de la Administración" edit. Tecnos España 1975.
- JOHANSEN, Bertoglio "Anatomía de la Empresa" edit. Limusa México 1982.
- KOONTS, Harol y Heinz Wihrlh "Elementos de Administración" edit. Mc. Graw Hill México 1978.
- KOTZ y Kahn "Introducción a la psicología social" edit. Trillas México 1972.
- KURI, Velez Uriel "Administración I" ed. UNAM. México 1979.
- LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
- LEY ORGANICA MUNICIPAL.

## BIBLIOGRAFIA

---

- MANERO, Antonio "Promoción, organización y financiamiento de empresas" edit. Porrúa 1976.
- MARTINEZ, Morales Rafael I. "Derecho Administrativo I y II" edit. Haria México 1990 y 1991.
- MARTINEZ, Silva Mario "La Administración Pública Federal" ed. F.C.E. y UNAM México 1977.
- MAYNTZ, Renate "Sociología de la Organización" 2a. edic. Alianza Universidad Editorial Madrid España 1977.
- MICHELS, Robert "Los Partidos Políticos" 2 vols. edit. Amorrortú Buenos Aires Argentina 1972.
- MINNER Jonh B. "El proceso administrativo" edit. CECOSA México 1984.
- MOONEY, James D. "Principios de Organización" Colecc. de Estudios de Administración, edit. Instituto de Estudios Políticos Madrid España 1958.
- MORRIS, Norval "El fututo de las prisiones" (Estudios sobre crimen y justicia) edit. Siglo XXI México 1978.
- NEUMAN, Elias "Prisión Abierta" 2a. ed., edit. Depalma Buenos Aires Argentina 1984.
- NEUMAN, Sigmund y colaboradores "Partidos políticos modernos" edit. Tecnos Madrid España 1965.
- OLIVERA, del Toro Jorge "Manual de Derecho Administrativo" edit. Porrúa México 1976.
- O'SHAUGHNESSY J. "Organización de Empresas" 3a. edic. edit. Oikos-Tav. s.a. España 1990.
- PERROW, Charles "Sociología de las organizaciones" 3a. edic. edit. Mc. Graw Hill España 1990.
- PFIFFNER, John M. "Organización Administrativa" edit. Herrero México 1975.
- REYES, Ponce Agustín "Administración de Empresas" Teoría y Práctica edit. Limusa México 1978.

## BIBLIOGRAFÍA

---

- RICO, José Ma. "Crimen y Justicia en América Latina" edit. Siglo XXI. México 1977.
- RODIL, Urrego Florencio y Mendoza Trejo Francisco "Lecturas sobre Organización" edit. Trillas México 1974.
- SANCHEZ, Galindo Antonio "Penitenciarismo: la prisión y su manejo" edit. Pomúa México 1979.
- SCOTT, William G. "Organización: conceptos y análisis" ed. Contables y Administrativas S.A. México 1972.
- SCOTT, William G. "Sociología de la Organización" edit. El Ateneo Buenos Aires Argentina 1978.
- SENTIES, E. Yolanda "Organización de la participación ciudadana municipal" CNEM México 1987.
- SEXTON, P. William "Teorías de la Organización" edit. Trillas México 1987.
- TERRY, George R. "Principios de Administración" edit. CECSA México 1984.
- THIERAUF, Robert J. "Principios y Aplicaciones de Administración" edit. Limusa México 1976.
- WEBER, Max "Economía y Sociedad" edit. Fondo de Cultura Económica México 1979.
- YUILL, Bruce F. "Organización y Management" edit. Oikos-Tav S.A. Barcelona España 1972.