

879346

UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE

2

ESCUELA DE CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACIÓN  
PUBLICA

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD  
NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO  
CLAVE: 879346

“ IMPORTACIA DE LA ASESORÍA EN  
ADMINISTRACIÓN A LOS FUNCIONARIOS  
PÚBLICOS MUNICIPALES “

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

P R E S E N T A:

NORA EMILIA SOLANO TORRES

ASESOR:  
LIC. RAMON TOVAR CERRITOS

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

**“ IMPORTANCIA DE LA ASESORÍA  
EN ADMINISTRACIÓN A LOS  
FUNCIONARIOS PÚBLICOS  
MUNICIPALES “**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

## **DEDICATORIAS**

**A DIOS:**  
POR DARME LA VIDA,  
Y POR CUIDARME.

**A MIS PADRES:**  
POR LOS PRINCIPIOS QUE ME DIERON  
Y AL ESFUERZO QUE REALIZARON PARA  
QUE PUDIERA ESTUDIAR Y SUPERARME.

**A MI ESPOSO:**  
POR SU AMOR, CARIÑO Y RESPETO,  
Y POR IMPULSARME A SUPERARME  
CADA DÍA MÁS.

**A MARCOS:**  
POR SER MI HERMANO Y  
DAR ALEGRÍA A MI VIDA.

**A FABIAN:**  
POR SER MI HERMANO Y  
PONER MÚSICA A MI VIDA.

**A CLAUDIA ALEJANDRA:**  
POR SU GRAN AMISTAD.

**A MIS MAESTRO:  
DE LA FACULTAD DE CIENCIAS  
POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA.**

**A MI ASESOR DE TESIS:  
LIC. RAMÓN TOVAR CERRITOS,  
POR HABERME DADO EL HONOR  
DE HABERME ACEPTADO.**

**A MIS SINODALES**

**GRACIAS...**

# INDICE GENERAL

PÁGINA

## INTRODUCCIÓN

### CAPÍTULO I ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1 ESTADO.....	1
1.2 CARACTERÍSTICAS DEL ESTADO MEXICANO.....	2
1.3 CARACTERÍSTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....	6
1.4 CARACTERÍSTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL.....	15
1.5 CARACTERÍSTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.....	22
1.6 SERVIDORES MUNICIPALES.....	28
1.7 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001 - 2006.....	30

### CAPÍTULO II GENERALIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN

2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	33
2.2 CONCEPTOS GENERALES.....	37
2.3 TEORIAS ADMINISTRATIVAS.....	39
2.4 ENFOQUES DE LA ADMINISTRACIÓN.....	43
2.5 IMPORTANCIA.....	47
2.6 FINALIDAD.....	49

### CAPÍTULO III EMPRESA

3.1 CONCEPTO.....	51
3.2 CLASIFICACIÓN.....	53
3.3 RECURSOS DE UNA EMPRESA.....	57
3.4 ÁREAS FUNCIONALES.....	59
3.5 OBJETIVOS DE UNA EMPRESA PRIVADA Y UNA EMPRESA PÚBLICA.....	65
3.6 EMPRESA PÚBLICA Y PRIVADA.....	67

## **CAPÍTULO IV PROCESO ADMINISTRATIVO**

4.1 CRITERIO SOBRE LA CONFORMACIÓN DEL PROCESO ADMINISTRATIVO.....	68
4.2 PREVISIÓN.....	71
4.3 PLANEACIÓN.....	75
4.4 ORGANIZACIÓN.....	78
4.5 INTEGRACIÓN.....	81
4.6 DIRECCIÓN.....	85
4.7 CONTROL.....	87

## **CAPÍTULO V PLANEACIÓN ESTRATÉGICA**

5.1 CONCEPTO DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA.....	90
5.2 IMPORTANCIA DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA.....	91
5.3 PROCESO DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA.....	93
5.4 EVOLUCION DE LA ADMINISTRACIÓN HACIA LA CALIDAD Y EXCELENCIA.....	94
5.5 LA ADMINISTRACIÓN HACIA LA CALIDAD EN MÉXICO.....	98
5.6 CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.....	100

## **CONCLUSIONES**

## **BIBLIOGRAFÍA**

## INTRODUCCION

En el transcurso de la carrera de Administración y en los diferentes cursos y temas que se desarrollaron durante la misma, me pude dar cuenta de lo importante que es la administración en cualquier organismo.

Para ser más explícito, en la materia llamada Administración de Personal Público pudimos profundizar en el tema:

### “Capacitación al personal.”

Tomando como base que el Ayuntamiento tiene la facultad de administrar los fondos públicos, los cuales debe manejarlos conforme al bien común ya que son patrimonio del pueblo, y para cumplir con esta función debe establecer el conjunto de condiciones económicas, sociales, culturales, morales y políticas necesarias para que el hombre pueda alcanzar su desarrollo material y espiritual como persona dentro del municipio.

Teniendo en cuenta esta responsabilidad del gobierno municipal, es importante su “Administración” para el logro de sus objetivos, y hoy en día se habla de que practican la administración por el hecho de ocupar un puesto público como funcionarios sin tener los conocimientos básicos y necesarios y por consiguiente sin realizar la práctica eficiente del propio concepto de administración lo que da origen a la desorganización, la improductividad, ineficacia e ineficiencia los cuales corrompen el derecho del pueblo sobre su patrimonio común, por ser el “administrador” de sus bienes.

En este trabajo propongo un modelo de asesoría a los funcionarios públicos de los conceptos generales de administración y del porqué de ellos, a fin de que puedan desarrollar mejor y más eficiente su función.

Esta asesoría parte de la gran importancia y responsabilidad que tiene el Ayuntamiento para manejar los asuntos relacionados con el personal a su servicio y aprovechar mejor su desempeño, debe contar con los recursos humanos más adecuados, ubicarlos en el puesto más conveniente, retribuirlos, motivarlos, guiarlos, capacitarlos y mantenerlos en las mejores condiciones de trabajo posibles, de conformidad con los artículos 115 y 123 de la Constitución, la Ley Federal del Trabajo y la Ley Orgánica Municipal.

Por lo que es necesario que el Gobierno Municipal elabore y/o actualice el manual de organización de funciones y procedimientos para que todos los que conforman la Administración Pública Municipal desempeñen sus funciones eficientemente, así mismo le permitan al H. Ayuntamiento seleccionar al personal adecuado para un determinado puesto público, mediante el perfil y la experiencia que lo requiera; al igual que al departamento de recursos humanos le permita conocer el tipo de capacitación en la introducción del nuevo personal en el cambio de gobierno.

Así la función de la administración de personal es una función de gran importancia para la administración pública municipal, ya que con ella el ayuntamiento podrá capacitar al personal municipal para que este último cumpla eficazmente con los objetivos planteados en los planes y programas del trabajo.

Lo anterior se deriva de uno de los principios de la introducción del personal el cual enuncia que cuando una persona es aceptada para ocupar un puesto dentro de una organización es necesario que se le dé capacitación en lo siguiente:

Objetivos y políticas de la organización

Objetivos y políticas generales del puesto

Objetivos, políticas y funciones particulares del puesto.

Por lo que este modelo pretende dar la pauta en los dos primeros apartados antes enunciados.

En este trabajo se utilizará el Método inductivo – deductivo, recopilando la información mediante la técnica de Investigación Documental.

En el capítulo I se explica la Estructura de la Administración Pública del Estado Mexicano, en sus tres géneros Federal, Estatal y municipal, su conformación, objetivos y funciones de cada uno, haciendo un paréntesis en el concepto de Estado, a fin de que la persona conozca la facultad de la organización, lo que le permitirá establecer objetivos dentro de su ámbito, y conocer el Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006 con el fin de conocer cual es la visión, misión, objetivos, principios y políticas del gobierno federal para que pueda aplicarlo a su ámbito, que es el gobierno municipal.

En el capítulo II se explica las generalidades de la Administración, antecedentes históricos, conceptos, teorías, enfoques, importancia y finalidad, lo que le permitirá conocer la técnica de la administración y de la importancia para que la ponga en práctica y pueda hacer su trabajo más eficiente y con mayor calidad con menos recursos.

En el capítulo III se hace un paréntesis en el concepto de empresa, sus recursos y áreas funcionales y de la importancia que le dan a la administración para lograr sus objetivos, explicando que el gobierno también entra dentro del concepto de empresa y que como tal requiere tener el conocimiento de sus áreas funcionales y sus recursos con el fin de lograr mayor eficiencia y productividad.

En el capítulo IV se explica el proceso administrativo, el criterio para su conformación, lo que permitirá conocer el porque se debe utilizar en el orden que conocemos, se explicara las fases, etapas y elementos del mismo, la previsión, la planeación, organización, integración, dirección y control, que son los instrumentos del proceso administrativo y que son la esencia de la técnica de administración que es lo que realmente le permitirá la eficiencia, la productividad y la calidad de su función.

En el capítulo V se explica la Planeación Estratégica y control de la Calidad, su concepto e importancia como técnica de Administración en cualquier organización, la evolución de la

administración hacia la calidad total y la excelencia, la Administración hacia la Calidad en México, y sobre todo, como lograr la Calidad en la Administración Pública en México.

## **MODELO DE LA INVESTIGACION**

### **CARÁCTER DE LA INVESTIGACION**

1. Método inductivo - deductivo
2. Investigación Documental
3. Cuadros de referencia
4. Antecedentes Históricos de la Administración desde 1900
5. Se refiere a la problemática de falta de conocimientos en Administración a los funcionarios públicos municipales: Presidente Municipal, Regidores, Síndicos y Funcionarios Públicos de primer nivel, lo cual impide desempeñar eficiente, eficazmente y con calidad sus funciones.

### **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

#### **◆ JUSTIFICACION**

Al analizar que el Ayuntamiento tiene la facultad de administrar los fondos públicos, los cuales debe manejarlos conforme al bien común, ya que son patrimonio del pueblo, y para cumplir con esta función debe establecer el conjunto de condiciones económicas, sociales, culturales, morales y políticas necesarias para que el hombre pueda alcanzar su desarrollo material y espiritual como persona dentro del municipio.

Así, para lograr este objetivo general, el gobierno municipal tiene como base su "Administración", y hoy en día se habla de que practican la administración por el hecho de ocupar un puesto público como funcionarios sin tener los conocimientos básicos y necesarios y por consiguiente sin realizar la práctica eficiente del propio concepto de administración lo que da origen a la desorganización, la improductividad, ineficacia e ineficiencia los cuales corrompen el derecho del pueblo sobre su patrimonio común, por ser el "administrador" de sus bienes.

Tomando en cuenta que después de resultar electo en forma democrática la persona que conducirá los destinos municipales por el trienio, llamado Presidente Municipal, y de los regidores, los cuales en conjunto forman el H. Ayuntamiento, se enfrentan al dilema de quien ocupará los puestos públicos de mayor jerarquía en su administración, y que son aceptados por él mismo debido a la experiencia y al perfil de la persona o por otras causas como el compromiso del partido político.

Debido a experiencias anteriores, yo puedo clasificar a los servidores públicos que ocupan puestos de alto nivel jerárquico, que son los más importantes, dentro del gobierno municipal, en dos grupos:

- El primer grupo lo componen personas que tienen un nivel educativo bajo en relación que va desde nivel primaria hasta el nivel de bachillerato.
- El segundo nivel lo conforman personas que tienen una profesión como: arquitectos, licenciados, ingenieros, etc., y que probablemente cuenten con un perfil para desempeñarse en su área de trabajo.

En cualquiera de los dos grupos no cuentan con los conocimientos básicos en Administración que se requiere ya que como mencione son “Administradores” y tomadores de decisiones, aunque en el segundo caso sean profesionistas por requerir de un perfil para el desempeño de un departamento en particular, a excepción de los Licenciados en Administración.

Así la función de la administración de personal es una función de gran importancia para la administración pública municipal, ya que con ella el ayuntamiento puede capacitar al personal municipal para que este último cumpla eficazmente con los objetivos planteados en los planes y programas del trabajo.

Lo anterior se deriva de uno de los principios de la introducción del personal el cual enuncia que cuando una persona es aceptada para ocupar un puesto dentro de una organización es necesario que se le dé capacitación en lo siguiente:

- Objetivos y políticas de la organización
- Objetivos y políticas generales del puesto
- Objetivos, políticas y funciones particulares del puesto.

## **FORMULACION DEL PROBLEMA**

La manera más viable para exponer un problema, de acuerdo al criterio de Kerlinger, es elaborando preguntas que a su vez desencadenarán otros cuestionarios. Por lo que surgen las siguientes interrogantes:

1. ¿ Qué es el Estado?
2. ¿ Cuáles son las características de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal?
3. ¿ Qué aborda el Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006 en cuanto a la capacitación a funcionarios públicos?
4. ¿ Qué es la Administración, su importancia y finalidad?
5. ¿Cuál es el concepto de empresa?
6. ¿ El gobierno entra dentro del concepto de empresa?
7. ¿ Se puede aplicar las teorías administrativas en el gobierno?

8. ¿ Qué es el proceso administrativo?
9. ¿ Cuáles son las etapas y sus respectivas fases del proceso administrativo?
10. ¿ Qué es la Planeación Estratégica y su importancia?
11. ¿Cuál es el proceso para llegar a la Calidad y Excelencia?
12. ¿ Cómo es la Calidad en México?
13. ¿ Cómo se puede llegar a la Calidad en la Administración Pública en México?
14. ¿ A través de la Capacitación se podrá mejorar el funcionamiento de la Administración Pública Municipal?

## **HIPOTESIS**

¿ A través de la Capacitación se podrá mejorar el funcionamiento de la Administración Pública?

El Gobierno Municipal debe elaborar y/o actualizar el manual de organización de funciones y procedimientos para que todos los que conforman la Administración Pública Municipal desempeñen sus funciones eficientemente, así mismo le permitan al H. Ayuntamiento seleccionar al personal adecuado para un determinado puesto público, mediante el perfil y la experiencia que lo requiera; al igual que al departamento de recursos humanos le permitirá conocer el tipo de capacitación en la introducción del nuevo personal en el cambio de gobierno.

De lo anterior me lleva a plantear la siguiente tesis en la que demostrare la importancia de dar asesoría en Administración a los funcionarios públicos municipales para que desempeñen eficaz y eficientemente sus objetivos y planes particulares de trabajo y en conjunto lograr los objetivos y planes de desarrollo del gobierno municipal en beneficio de la sociedad que día a día tiene un mayor grado de educación y por lo cual exige mejores servicios y por lo tanto una mejor administración.

Esto a su vez, establece la base para que el Ayuntamiento elabore y/o actualice su manual de organización de funciones y procedimientos, que conviene actualizar cada inicio de gobierno.

## **JUSTIFICACION**

La presente hipótesis relaciona dos variables:

1. La problemática que existe en el Gobierno Municipal: Presidente Municipal, Regidores, Síndicos y a los Funcionarios Públicos de primer nivel, para administrar, precisamente por no tener conocimientos en el tema y por lo tanto por no aplicarlos.

2. **Importancia de asesoría en administración para adquirir precisamente esos conocimientos.**
3. **Proponer un modelo de capacitación en Administración únicamente de los aspectos que son básicos, para que pueda desempeñar de una manera eficiente, eficaz y sobre todo con Calidad sus funciones, las cuales repercutirá en el desarrollo del Municipio.**

# **CAPÍTULO**

## **I**

# **ADMINISTRACIÓN**

# **PÚBLICA**

## 1.1 ESTADO

Para comprender el concepto de Estado debemos empezar por señalar sus tres elementos que son: población, territorio y gobierno.

La población “es un conjunto de personas de un lugar, región o país”.<sup>1</sup> La población es un grupo de personas que conviven y se relacionan entre sí, con el fin de satisfacer las necesidades. Los hombres que pertenecen a un Estado componen la población de éste.

El territorio “es una porción de la superficie terrestre perteneciente a una nación, región, provincia, etc.”<sup>2</sup>. Es una porción del espacio en donde el Estado ejerce su poder.

El gobierno es la autoridad para regir a una sociedad y administrar sus bienes. Toda sociedad organizada ha menester de una voluntad que lo dirija, ésta voluntad constituye el poder del grupo.

Así, para el Estado debe existir una sociedad donde exista una autoridad o un poder, convirtiéndose en gobernantes y gobernados, y que esta sociedad este asentada en un espacio territorial.

La población es el elemento básico, el gobierno o autoridad es el elemento central que caracteriza a los estados y el territorio es la condición para que exista el Estado.

Una vez definido los elementos que conforman el Estado mencionaré algunas definiciones:

“El Estado es una población asentada en un territorio y un gobierno suficientemente fuerte para mantener el orden interno y el respeto exterior”.<sup>3</sup>

“Un Estado es la integración de tres elementos esenciales o fundamentales: pueblo, territorio y gobierno”.<sup>4</sup>

“El Estado es la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio”.<sup>5</sup>

El estado es un pueblo o sociedad viviendo invariablemente en un determinado territorio bajo un régimen de derecho; es decir, requiere que el gobierno viva permanentemente en un determinado territorio y que tenga la facultad de nombrar a sus

<sup>1</sup> ENCICLOPEDIA ENCARTA 2000, Microsoft. Madrid, España, 2000.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> MOTO ZALAZAR EFRAIN, “ELEMENTOS DEL DERECHO”, Editorial Porrúa, México, 2000. Pág. 56

<sup>4</sup> ANDA GUTIEERZ CUAUHTEMOC. “INTRODUCCION A LAS CIENCIAS SOCIALES”, ED. Limusa, México 1997. Pág. 119

<sup>5</sup> GARCIA MAYNEZ EDUARDO. “INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO”, Ed. Porrúa, México 1992, Pág. 98

representantes, a sus dirigentes, quien organiza y ejerce poder sobre pueblo y territorio, a través de su orden jurídico.

Una vez señalado el concepto de Estado es importante mencionar el fin del Estado ya que “en México tiene particular importancia, en virtud de que el Estado Mexicano olvida a cada momento sus propias finalidades”.<sup>6</sup>

El fin del Estado es el bien común o bien público y para cumplir con esta fin el Estado debe establecer un conjunto de condiciones económicas, sociales, culturales, morales y políticas necesarias para que el hombre pueda alcanzar su desarrollo material y espiritual como persona dentro de su sociedad; esas condiciones deben estar planteadas de acuerdo a las necesidades sociales y planteadas en su plan de desarrollo.

Un punto que es importante recordar es que el Estado ha sido creado por el hombre para que le sirva al hombre mismo y no al revés. Es básico entender el concepto de que lo que el hombre crea e institucionaliza debe ser para su servicio y no en sentido inverso, y a este principio no escapa el Estado

## **1.2 CARACTERISTICAS DEL ESTADO MEXICANO**

La forma en que esta organizado el Estado Mexicano (Cuadro No.1) es producto de la voluntad del pueblo que se ha manifestado a través de la historia. Así, desde nuestra independencia, nuestro país ha establecido es sus constituciones la forma jurídica y política en que se ha organizado. En la actualidad, México se rige por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, es la Ley Suprema y está constituida por normas relativas a la organización del Estado Mexicano, es decir, la Constitución no es solamente aplicada a la estructura de la organización política sino sobre todo en la actualidad que contienen las reglas relativas a dicha organización y ninguna otra constitución, ley o reglamento puede contradecirla.

En México su forma de gobierno esta decidida por el pueblo, como lo estipula el artículo 39 de la Constitución, la cual enuncia:

“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno”.

Por lo que el pueblo mexicano tiene todo el derecho de elegir su forma de gobierno.

La forma del gobierno esta señalado en la Constitución en su artículo 40, el cual enuncia:

---

<sup>6</sup> MOTO ZALAZAR EFRAIN, “ELEMENTOS DEL DERECHO”, Ed. Porrúa, México 2000, Pág. 58

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

Es República por que existe una elección periódica de los titulares de los poderes, y esta elección de poderes residen esencial y originariamente en el pueblo y son ejercidos por él.

Es República representativa porque el pueblo, quien es titular, ejerce su soberanía a través de sus representantes.

En nuestro sistema jurídico los representantes del pueblo son a nivel federal: El Presidente de la República, los Senadores y Diputados; a nivel estatal: El Gobernador y los Diputados locales; y a nivel municipal el Presidente Municipal y los Regidores.

La representatividad se otorga mediante el voto y una vez electos, los representantes cumplen sus tareas en función de la representación que el pueblo les confiere.

Es democrática por que todo el pueblo ejerce el poder y las decisiones políticas se toman con la participación del pueblo a través de sus representantes.

México es una República democrática porque la teoría constitucional supone que la soberanía (poder) reside en el pueblo, dimana de él y se instituye para el beneficio del mismo.

México es una República Federal por que esta integrada por entidades federativas, llamados Estados, que se unen entre sí para formar una nueva persona jurídica: la Federación, que es el Estado Nacional.

Así en México existen tres poderes según el artículo 49 Constitucional el cual señala:

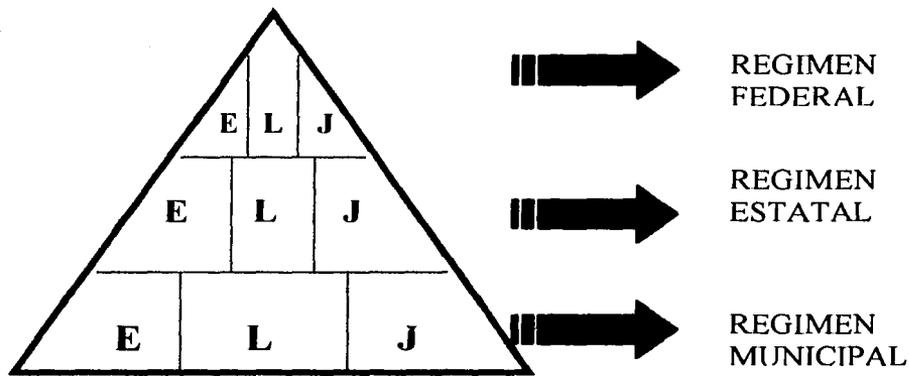
“El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

En este régimen, el gobierno se ejerce conjuntamente por un gobierno general, que tiene autoridad en todo el país, y por los gobiernos locales, estos gozan de libertad, restringida por el pacto que han celebrado al agruparse (federarse) y que la Constitución reglamenta.

Cada Estado en régimen interior tiene una organización propia, sin embargo aún cuando cuentan con constituciones que regulan su régimen interno, están sometidos a las disposiciones de la Constitución General de la República ya que no la deben de contradecir.

Es importante mencionar con relación a la organización del Estado Mexicano, que nuestro sistema jurídico – político tiene “... como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, al municipio libre...”, de acuerdo con el artículo 115 Constitucional.

Así desde el punto de vista de la Estructura Jurídica Del Estado Mexicano podemos citar tres niveles:



E = Ejecutivo  
L = Legislativo  
J = Judicial.

La jerarquía de los niveles nos indica que por encima del poder Estatal y Municipal se encuentran los poderes de la Federación. Encontramos, así mismo, que con los tres niveles existen órganos que desempeñan las funciones, ejecutiva, legislativa y judicial. (Cuadro No. 1)

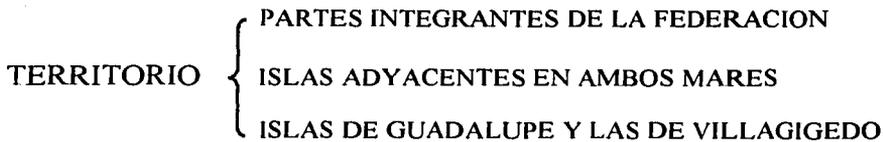
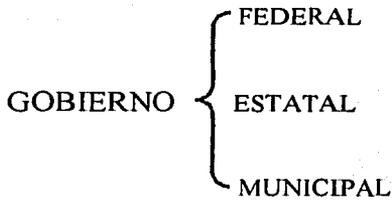
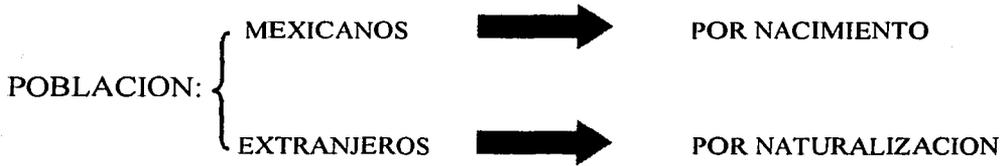
El poder ejecutivo tienen como función el desarrollo material y cultural de la población, es decir, la función administrativa.

El poder legislativo tiene como función la creación de las leyes de acuerdo con las necesidades de la sociedad, ya sea del país, de un estado o de un municipio.

El poder Judicial tiene la función del mantenimiento del orden, de acuerdo a la justicia y la equidad.

CUADRO No. 1

ORGANIZACIÓN DEL ESTADO MEXICANO



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### **1.3 CARACTERISTICAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

Antes de iniciar con la Administración Pública Federal, analizaré brevemente la estructura jurídica Federal. (Cuadro No. 2).

Como antes mencione, de acuerdo con el Artículo 49 constitucional, el Supremo Poder de la Federación se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El Poder Legislativo esta formado por un Congreso General como lo señala el artículo 50 de la Constitución, el cual enuncia:

“El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámara, una de diputados y otra de Senadores”.

Así, el Congreso General, conocido también como Congreso de la Unión, está formado por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores, y ambas cámaras tienen el mismo poder que representan igualmente al pueblo de México.

Se llama Cámara al conjunto de Diputados o Senadores electos por el pueblo para realizar las funciones Legislativas que les competen de acuerdo a la Constitución. Esta división del Poder Legislativo se llama bicameral o bicamaral. El hecho de esta división tiene como base el mejor funcionamiento de dicho poder, ya que dividido en dos cuerpos, éstos de equilibran evitándose que uno de ellos acapare una gran suma de poder.

Es importante mencionar que cada Cámara, tanto la de Senadores como la de Diputados tiene facultades exclusivas. Así mismo, las dos cámaras conjuntamente, llamada Congreso General, tiene facultades, por lo que solo señalaré las que considero más importantes, de acuerdo con el artículo 73 constitucional: Admitir nuevos Estados a la Unión Federal, declarar la guerra, dicta leyes establecer, organizar y sostener escuelas de diversos tipos de enseñanza. Establecer contribuciones y examinar la cuenta de egresos nacionales.

El Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal, como lo señala el artículo 94 de la Constitución.

La función del Poder Judicial de la Federación “consiste en mantener el imperio del Derecho, resolviendo los casos en que éste este dudoso”<sup>7</sup>. Es decir, a este poder le compete poner practica del derecho en todos los asuntos donde exista conflictos de intereses entre las personas de la sociedad o las personas de la sociedad con el Estado y para evitar que los conflictos degeneren violencias o injusticias, es necesario una solución basada exclusivamente en derecho.

<sup>7</sup> MOTO ZALAZAR EFRAIN, “ELEMENTOS DEL DERECHO”, Ed. Porrúa, México 2000. Pág. 121

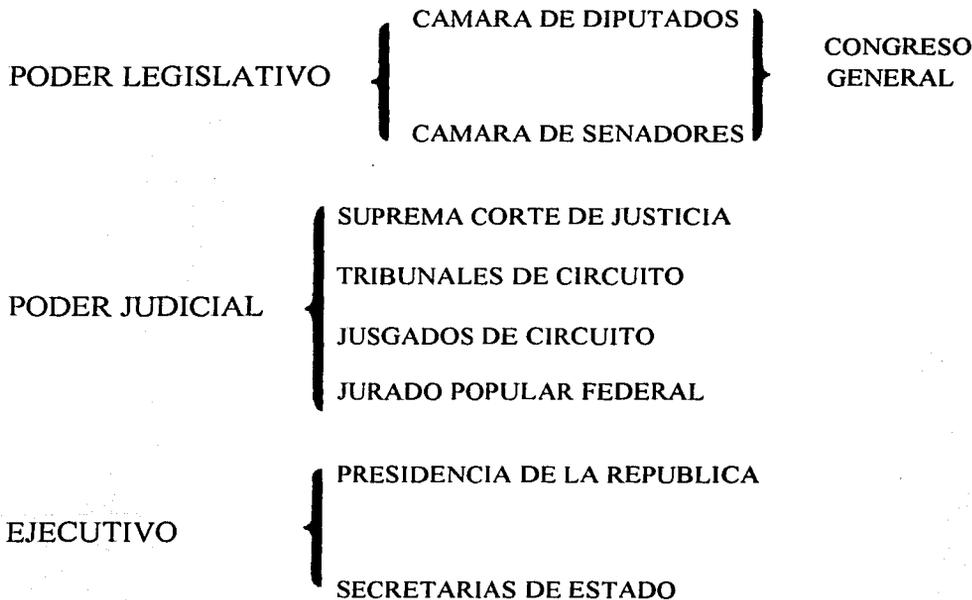
En relación al Poder Judicial solo es importante mencionar por que esta compuesto y cual es su función debido a que es éste Poder no es electo democráticamente, sino que son nombrados de acuerdo con la Constitución y por consiguiente no me es necesario analizar profundamente, teniendo en cuenta los objetivos que persigo con la presente.

El Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en una sola persona, que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", de acuerdo con el artículo 80 de la Constitución, y así mismo esta integrado por dos elementos: el Presidente de la República, quien es el titular del Poder y el conjunto de órganos que con él colaboran y le están subordinados, denominadas Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. Y su función principal es ejecutar la Ley, por eso se llama Ejecutivo, y es electo cada seis años de acuerdo con el artículo 83 constitucional.

Para que una persona pueda ser electa Presidente de la República debe cumplir con los siguientes requisitos: Ser ciudadano por nacimiento e hijos de padres mexicanos por nacimiento, tener treinta y cinco años cumplidos, residir en el país desde un año antes de la elección, no pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto, no estar en servicio activo, no ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Jefe o Secretario General de departamento administrativo, no ser Procurador de la República, ni Gobernador de algún Estado o Territorio, de acuerdo con el artículo 82 constitucional.

### Estructura Jurídica Federal

CUADRO No. 2



## ADMINISTRACION PÚBLICA FEDERAL

La Administración Pública Federal esta integrada por organismos centralizados, la cual se denomina Administración Pública Centralizada, y por organismos paraestatales denominada Administración Pública Descentralizada (Cuadro No. 3).

### ADMINISTRACION PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA

La Administración Pública Centralizada esta formada por dos elementos: el primero es el Presidente de la República y el segundo son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.

Como ya fue señalado el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en una sola persona llamada "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". Sus facultades tienen una doble misión: política y administrativa. La función política por el hecho que para aspirar al poder usa los medios lícitos para realizar dicha aspiración, recordando que la política es la lucha del poder para servir a la sociedad. La función administrativa por el hecho que tiene el carácter de Jefe de la Administración Pública Federal.

Algunas de las facultades que considero más importantes de acuerdo con el artículo 89 de la Constitución son las siguientes:

- a) Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión.
- b) Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, remover a los agentes diplomáticos, empleados superiores de Hacienda, al igual que, con aprobación del Senado, a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, coroneles oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, así como a los ministros de la Suprema Corte de Justicia.
- c) Dispone del Ejército, la marina, la fuerza aérea y la Guardia Nacional para salvaguardar la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.
- d) Declara la guerra en Nombre de los Estados Unidos Mexicanos, con aprobación del Congreso de la Unión.
- e) Dirigir la política exterior y celebrar tratados con las potencias extranjeras.
- f) Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando lo acuerde la Comisión Permanente.

Como ya lo señale la Administración Pública Federal también esta integrada por los Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos de acuerdo con el artículo 90 Constitucional. Actualmente para el despacho de orden administrativo de la Federación y para el estudio y planeación de la política de conjunto, existen las siguientes dependencias del Ejecutivo de acuerdo con el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

SECRETARIA DE GOBERNACION  
SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES  
SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL  
SECRETARIA DE MARINA  
SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO  
SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL  
SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO  
SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL  
SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL  
SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA Y DESARROLLO RURAL  
SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES  
SECRETARIA DE EDUCACION PÚBLICA  
SECRETARIA DE SALUD  
SECRETARIA DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL  
SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA  
SECRETARIA DE TURISMO  
SECRETARIA DEL MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA

Al frente de cada Secretaria habrá un Secretario de Estado, quien se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores y Subjefes de Departamento, Oficina, Sección y Mesa, de acuerdo con el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Así mismo, habrá un Jefe de Departamento. El cual se auxiliara de Secretarios Generales, Oficial Mayor, Directores y Subdirectores, Jefes y Subjefes de acuerdo con el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Desde el punto de vista de organización, la autoridad más alta es el Presidente de la República, los Secretarios de Estado y los Jefes de Departamento son sus colaboradores inmediatos. Cuando se reúnen en conjunto con el Presidente se le da el nombre de Consejo de Ministros.

Cada Secretaria o Departamento ejecutará, conforme a su competencia: proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente de la República, de acuerdo con el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Estos reglamentos, decretos y ordenes del Presidente de la República deberán estar firmados por el Secretario o Jefe de Departamento encargado de la rama a que el asunto corresponda, de acuerdo con el artículo 92 Constitucional.

#### ATRIBUCIONES IMPORTANTES DE LAS SECRETARIAS DE ESTADO Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Ed. Porrúa, México 2000, Art. 26

## SECRETARIA DE GOBERNACION

Relacionar al Poder Ejecutivo con los otros Poderes Locales. Iniciar y publicar las leyes, cuidando de su cumplimiento. Nombrar, remover y resolver licencias, de los Secretarios y Jefes de Departamento, así como de las altas autoridades judiciales de la República. Intervenir y vigilar las funciones electorales. Fijar la política demográfica del Estado. Realizar la defensa y prevención social contra la delincuencia. Realizar expropiaciones de utilidad pública. Levantar el registro de firmas de los funcionarios federales y de los Gobernadores y legalizar las mismas. Vigilar que los medios de comunicación no perturben el orden público, etc.

## SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES

Se ocupa de las relaciones internacionales. Servicio exterior mexicano. Protección de los mexicanos en el extranjero. De los límites internacionales. De los asuntos de nacionalidad y naturalización. Conceder a los extranjeros y las autoridades que los requieran conforme al artículo 27 Constitucional, para adquirir el dominio de tierras, aguas o concesiones. Legalizar las firmas de los documentos que deban producir efectos en el extranjero o de los extranjeros que deban producirlos en la República. Etc.

## SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL

Es el órgano administrativo encargado de hacer cumplir la Ley del Servicio Militar. Se ocupa de la organización, administración y preparación del ejército y de las reservas del mismo. De las pensiones militares. De la educación pública militar. De la guardia nacional y su movilización en caso de guerra. Realiza planes para la defensa nacional, manufactura y adquisición de armamentos, etc.,

## SECRETARIA DE MARINA

Se ocupa: de la organización, administración y preparación de la Armada Nacional, activo de la Armada Nacional, reservas de la Armada Nacional. Educación pública nacional, policía marítima, costas, puertos y faros, marina mercante, etc.

## SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Se ocupa: de proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar el Plan Nacional correspondiente. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación y del Distrito Federal. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal. Dirigir la política monetaria y crediticia. Manejar la deuda pública de la federación y del Distrito Federal. Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país. Cobrar los impuestos, contribuciones, derechos, productos y aprovechamientos federales. Formular el programa del gasto público. Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica.

## SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL

Se ocupa de: formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social y en particular la de asentamiento humanos, desarrollo regional y vivienda. Coordinar, concertar y ejecutar programas para la atención de los sectores sociales más desprotegidos. Coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que agrupen a campesinos o grupos populares, mediante la aplicación de recursos, asistencia técnica o cualquier otro medio que se requiera, promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el bienestar social, el desarrollo regional y la vivienda. Asegurar la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de productos de consumo básico a la población de escasos recursos.

## SECRETARIA DE LA CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

Se ocupa de: organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con os presupuestos de egresos. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal y vigilar su cumplimiento. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control. Vigilar el cumplimiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las entidades de la Administración Pública Federal. Informar anualmente al Titular del Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que hayan sido objeto de fiscalización. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores de la Administración Pública Federal.

## SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL

Se ocupa de los siguientes asuntos: Conducir la política energética del país. Ejercer los derechos de la Nación sobre los hidrocarburos, energía nuclear, generación, conducción y abastecimiento de energía eléctrica. Realizar la planeación energética. Otorgar las concesiones, autorizaciones y permisos en materia energética. Regular y expedir normas oficiales mexicanas sobre producción, comercialización, compraventa y suministros de energía, así como regular en materia de seguridad nuclear. Llevar el catastro petrolero.

## SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

Se ocupa de: formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior y precios del país. Regular, promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios. Fomentar el comercio exterior del país. Estudiar, proyectar y determinar los aranceles y fijar los precios oficiales así como estudiar y determinar las restricciones para los artículos de importación y exportación. Establecer la política de precios y vigilar su estricto cumplimiento, principalmente de los artículos de

consumo y uso popular. Coordinar y dirigir el Sistema Nacional para el Abasto. Normar y registrar la propiedad industrial y mercantil. Regular y orientar la inversión extranjera y la transferencia de tecnología. Establecer y vigilar las normas de calidad, pesas y medidas necesarias para la actividad comercial. Organizar la distribución y consumo. Regular la producción industrial, etc.

#### **SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA Y DESARROLLO RURAL**

Se ocupa de: formular, conducir y evaluar la política de desarrollo rural para elevar el nivel de vida de las familias campesinas. Promover el empleo en el medio rural. Establecer programas y acciones para fomentar la productividad y rentabilidad de las actividades económicas rurales. Integrar e impulsar proyectos de inversión, crear y apoyar empresas, proveer asistencia técnica y facilitar la asociación de grupos productores para canalizar recursos públicos al gasto social en el sector rural. Elaborar normas oficiales de sanidad animal y vegetal. Apoyar las actividades de centros de educación agrícola media superior y superior. Fomentar la investigación agrícola, ganadera, avícola, apícola y silvícola, estableciendo institutos, centros de experimentación, laboratorios y las instituciones necesarias. Formular y supervisar los programas de asistencia técnica y capacitación. Participar con la S.H.C.P. en la determinación de criterios generales para establecer estímulos fiscales y financieros para el fomento de la producción rural.

#### **SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES**

Se ocupa de: formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones. Organizar y administrar los servicios de correos, las comunicaciones eléctricas y electrónicas. Concesiones y permisos para explotar sistemas y servicios telegráficos, telefónicos, cablegráficos y estaciones de radio; líneas aéreas nacionales e internacionales. Administración de los aeropuertos nacionales. Servicios meteorológicos, ferrocarriles, autotransporte. Policía de las carreteras nacionales. Fijar las tarifas de los servicios públicos, las comunicaciones y los transportes, etc.

#### **SECRETARIA DE SALUD**

Se ocupa de: establecer o conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general. Crear establecimientos de salubridad y de asistencia pública. Regular la previsión social a niños hasta de 6 años. Realizar el control higiénico e inspección de comestibles y bebidas. Ejecutar el control sobre preparación, uso, importación, exportación y distribución de drogas y productos medicinales. Vigilar como autoridad sanitaria. Vigilar el cumplimiento del código sanitario. Los demás que fijen las leyes y reglamentos.

#### **SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL**

Se ocupa de: vigilar la observancia de la Ley Federal del Trabajo. Reconocimiento y registro de las organizaciones Obreras, Patronales y Profesionales de carácter Federal. Previsión social de los trabajadores. Seguros sociales, seguridad, higiene industrial,

investigación científica de los problemas de la clase trabajadora. Congresos nacionales e internacionales de trabajadores, etc.

## SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA

Se ocupa de: Elaborar las leyes ejidatarias. Creación de centro de población, parcelamiento ejidal. Distribución y restitución de tierras y aguas a los núcleos de población rural. Vigilar y tener al corriente el Registro Agrario Nacional. Organizar a las comunidades para promover su producción agrícola y ganadera. El reconocimiento y titulación comunal de los pueblos, etc.

## SECRETARIA DE TURISMO

Se ocupa de: formular la programación de la actividad turística nacional, organizando y fomentando su desarrollo. Autorizar precios y tarifas de los servicios turísticos y de los alimentos y bebidas en restaurantes. Crear, sostener y dirigir escuelas y centros de capacitación para prestar servicios en materia turística. Realizar los reglamentos internos de los establecimientos de hospedaje, etc.

## SECRETARIA DEL MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA

Se ocupa de: fomentar la producción, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales, así como bienes y servicios ambientales. Formular y conducir la política nacional de recursos naturales. Administrar y regular el uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales de la Federación. Proponer el establecimiento de áreas naturales protegidas. Ejerce la posesión y propiedad de la Nación en la playas, zona federal y terrenos ganados al mar. Evaluar las forestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo. Evaluar la calidad del ambiente y establecer y promover el sistema de información ambiental. Realizar el censo de predios forestales. Administrar y reglamentar el aprovechamiento de cuencas hidráulicas. Organizar y manejar la explotación de los sistemas nacionales de riego. Formular y conducir la política pesquera del país. Conservar y fomentar el desarrollo de la flora y fauna marítima y fluviales. Planear, fomentar y asesorar la explotación y producción pesquera, etc.

## ADMINISTRACION PÚBLICA FEDERAL DESCENTRALIZADA

La Administración Pública Federal también está integrada por los organismos descentralizados, a lo que se denomina Administración Pública Paraestatal, la cual está señalada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, título tercero, capítulo único, donde establece que son creadas por el congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, (artículo 45 de la misma Ley). Administración Pública Federal Paraestatal se rige por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y por el Reglamento de la Ley Federal de las entidades Paraestatales en donde regula su organización, funcionamiento y control de estas entidades.

Son entidades paraestatales, de acuerdo con el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

I.- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica.

II.- Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares de crédito y las instituciones de seguros y fianzas donde el Gobierno Federal sea el socio mayoritario.

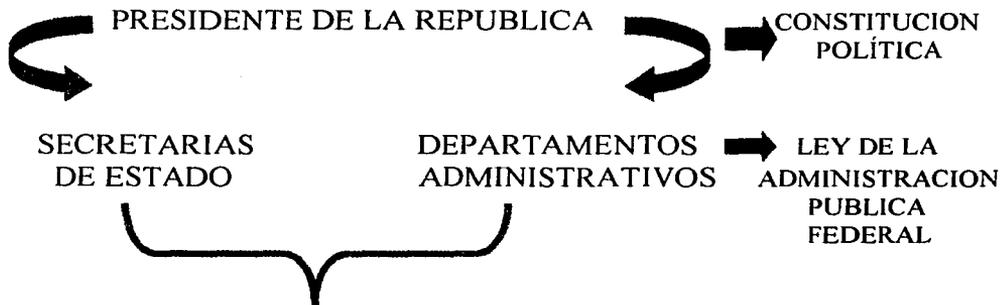
Algunas entidades paraestatales de acuerdo con los artículos 3º, 4º y 5º de la Ley Federal de la Entidades Paraestatales son las siguientes:

- Las universidades e instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía.
- La Comisión de Derechos Humanos.
- La Procuraduría Agraria y la Procuraduría Federal del Consumidor.
- El Banco de México
- Los fondos y fideicomisos públicos de fomento.
- El Instituto Mexicano del Seguro Social.
- El Instituto de Seguridad y Servidores Sociales del Estado.
- El Instituto de Fondo Nacional de Vivienda.
- El Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.
- Aquellas entidades que tengan características de acuerdo a la ley antes mencionada.

CUADRO No. 3

## ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

### CENTRALIZADA



### DESCENTRALIZADA



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **1.4 CARACTERISTICAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL**

Al analizar la Administración Pública Estatal, iniciaré por hacer una breve mención de la Estructura Jurídica del Gobierno Estatal.

El Gobierno Estatal como ya fue señalado, el artículo 115 de la Constitución señala que “Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular...” y como Entidad Federativa está regida por una Constitución Política Local, que establece las bases del Gobierno del Estado. Así, el Estado cuenta con los tres poderes, que a recordar son: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. (Cuadro No. 4) Por lo que teniendo en cuenta el objetivo que persigo con la presente, iniciare con el Poder Legislativo, luego con el Judicial para terminar con el Ejecutivo, ya que éste es el Jefe de la Administración en competencia.

El poder Legislativo está representado por el Congreso o Legislativo Local denominado “Congreso Constitucional del Estado”. Esta asamblea es unitaria, es decir, compuesta por una sola Cámara, llamada de Diputados, denominados Diputados Locales. Las facultades de la Cámara las establece la Constitución de cada Estado. En el Estado de Guanajuato se deposita en una asamblea denominada Congreso del Estado Libre y Soberano del Estado de Guanajuato.<sup>9</sup> El Congreso es electo cada tres años, de acuerdo con el artículo 41 de la Constitución del Estado de Guanajuato. De acuerdo con el artículo 45 de la Constitución De Guanajuato, para ser Diputado se requiere: Ser ciudadano guanajuatense, no tener antecedentes (demandas) penales, tener por lo menos 21 años y tener residencia en el estado, cuando menos dos años.

El Poder Judicial está formado por el Tribunal Superior de Justicia del Estado y los Jueces inferiores. En el Estado de Guanajuato está formado por el “Supremo Tribunal de Justicia del Estado, los Jueces de Partido, los Jueces Menores y el Consejo del Poder Judicial...”<sup>10</sup>.

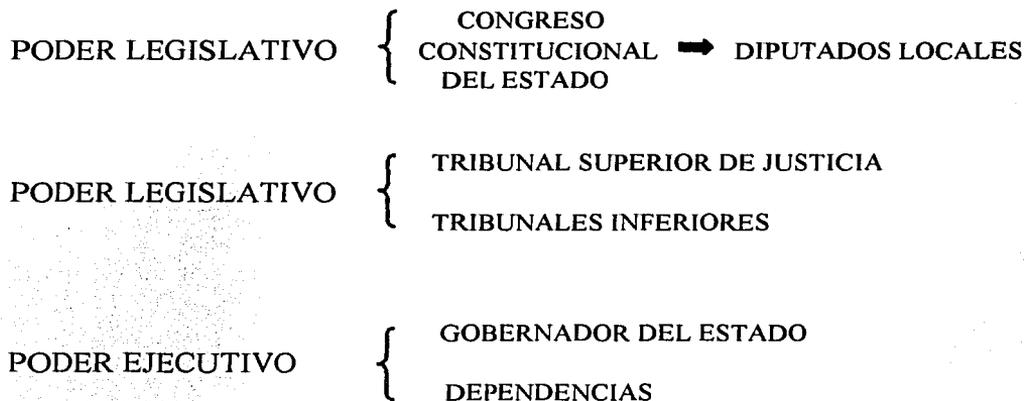
El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo denominado “Gobernador Constitucional del Estado”. Los requisitos para ser Gobernador, sus facultades y derechos los establece la Constitución Local, pero una de sus principales obligaciones es publicar y hacer cumplir las leyes federales de acuerdo con el artículo 120 de la Constitución Federal. El Gobernador del Estado durara 6 años en su cargo de acuerdo con el artículo 71 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato. Para el Despacho de los asuntos a cargo del Poder Ejecutivo, el Gobernador contará con Dependencias, señaladas en la Ley Orgánica del poder Ejecutivo del estado de Guanajuato.

<sup>9</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO, Ed. Porrúa, México 2000, Art. 37

<sup>10</sup> *Ibid*, Art. 39

## CUADRO No. 4

### ESTRUCTURA JURIDICA FEDERAL



### ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL

Para analizar este tema me basare en la Constitución y en la Leyes de mi Estado, por tener la experiencia y el acceso a ellas.

La Administración Pública Estatal esta formada por el Poder Ejecutivo, y sus dependencias, y por la Administración Pública Paraestatal, de acuerdo con el artículo 1° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato.<sup>11</sup> (Cuadro 5).

El Poder Ejecutivo, como ya mencione, está formado por el Gobernador del Estado y algunas de sus facultades y obligaciones, de acuerdo con el artículo 77 de la Constitución del Estado, más importantes son:

- Guardar y hacer guardar la Constitución Federal, la Constitución del Estado y las Leyes que de ellas emanen.
- Promulgar, publicar, cumplir y hacer cumplir las Leyes y decretos que de ellas emanen.
- A observación del orden y vigilar la seguridad del Estado.

<sup>11</sup> [www.guanajuato.gob.mx](http://www.guanajuato.gob.mx)

- Rendir informe de la Administración Pública del Estado ante el Congreso, así como presentar la Cuenta de Gastos, el Presupuesto de Egresos, la iniciativa de Ley de Ingresos así como la Cuenta Pública Anual.
- Vigilar la recaudación y distribución de los Fondos Públicos.
- Nombrar y remover a los funcionarios y empleados del Poder Ejecutivo así como al Procurador General de Justicia en los términos de esta Constitución.
- Ejercer actos de dominio sobre los bienes inmuebles de dominio privado pertenecientes al Estado con autorización del Congreso a de la Diputación Permanente.
- Crear organismos Descentralizados y construir Empresas de Participación Estatal, Comisiones, Patronatos y Comités y asignarles funciones.
- Convenir con la Federación la asunción por parte del Estado del ejercicio de sus funciones la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario.
- Convenir con los municipios la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

Para la planeación, despacho y control de los asuntos de los diversos ramos de la Administración Pública Estatal, se auxiliará de las siguientes dependencias, de acuerdo con el artículo 10 de la Ley Orgánica Del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato:

SECRETARIA DE GOBIERNO  
 SECRETARIA DE PLANEACION Y FINANZAS  
 SECRETARIA DE DESARROLLO ECONOMICO  
 SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y OBRAS PUBLICAS  
 SECRETARIA DE EDUCACION  
 SECRETARIA DE SALUD  
 SECRETARIA DE LA CONTRALORIA DEL ESTADO  
 SECRETARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL  
 PROCURADURIA FEDERAL DE JUSTICIA

Para las dependencias del ejecutivo habrá un titular, que será nombrado por el Gobernador, de acuerdo con el artículo 12 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Federal del Estado de Guanajuato.

#### FUNCIONES IMPORTANTES DE LAS DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL<sup>12</sup>

##### SECRETARIA DE GOBIERNO

Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo, atender la política interna del Estado que no correspondan a otra dependencia; cumplir y hacer cumplir los acuerdos, órdenes etc., emanadas por el Ejecutivo del Estado; fomentar el desarrollo político e intervenir en las funciones electorales; establecer anualmente el Calendario Oficial que regirá al Estado

<sup>12</sup> LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO, www.Guanajuato.gob.mx, México, 2000, Art. 18, Pág. 4

y organizar los actos cívicos; vigilar y preservar la demarcación y conservación de los límites del Estado y sus Municipios; apoyar y asesorar a los Ayuntamientos cuando lo soliciten; presentar las iniciativas de leyes y decretos así como ordenar la publicación de leyes, reglamentos, etc.; publicar el Periódico Oficial de la Federación; organizar, dirigir, supervisar y controlar lo concerniente al Registro Civil y el Registro Público de la Propiedad y del Comercio; administrar el Archivo General del Estado; procurar un desarrollo dentro del respeto al vida privada, la paz y la moral, previendo los servicios de policía y vigilancia del tránsito; examinar la prestación del servicio público de transporte de pasajeros y de carga del Estado; vigilar los medios de comunicación; formular y conducir los programas de población; etc.

## **SECRETARIA DE PLANEACION Y FINANZAS**

Elaborar y proponer al Ejecutivo proyectos, reglamentos, etc., que se requieran para la planeación, programación, presupuestación y evaluación de la actividad económica y financiera del Estado, así como para la actividad fiscal y tributaria estatal; fomentar y presentar al Ejecutivo los proyectos de la Ley Anual de Ingresos, del Presupuesto de Egresos y el Programa General del Gasto Público; elaborar los planes estatal, regional y sectorial de desarrollo económico y social; diseñar, implantar y actualizar el sistema de presupuesto; Coordinar, con autoridades federales y municipales, la formulación, fomento, ejecución y control de los planes y programas de desarrollo socioeconómico en el Estado y participar en los Comités de Planeación; autorizar los programas de inversión de las dependencias y entidades; coordinar la integración de inversión pública del Gobierno del Estado; administrar la recaudación de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones federales; organizar y controlar el Catastro y formular el plano catastral; llevar el control y registro de la deuda pública del Estado; contratar créditos; organizar y llevar la contabilidad de la Contaduría Mayor de Hacienda; etc.

## **SECRETARIA DE DESARROLLO ECONOMICO**

Proponer políticas y programas relativos al fomento de las actividades industriales, minerales, comerciales, artesanales y turísticas; dirigir, coordinar y controlar la ejecución de los programas de fomento y promoción económica para el desarrollo de la entidad; proporcionar asesoría en este ámbito; fomentar la creación de fuentes de empleo, mediante el establecimiento, fomento y promoción de industrias y centros comerciales en el Estado; fomentar y promover programas de investigación tecnológica; fomentar y promover la exploración y explotación de los recursos no renovables; organizar y promover la producción artesanal y la industria familiar; organizar, promover y coordinar actividades para el mejor aprovechamiento de los recursos turísticos; organizar y promover congresos, seminarios y otros eventos sobre el desarrollo económico, así como la celebración de exposiciones y ferias comerciales, industriales y artesanales; etc.

## **SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y OBRAS PUBLICAS**

Promover y vigilar el desarrollo urbano mediante la planificación y zonificación de las comunidades y centros de población del Estado; coordinar la elaboración, revisión y ejecución del Plan Estatal de Desarrollo Urbano; vigilar el cumplimiento y aplicación de

las disposiciones legales y reglamentarias en materia de construcción, fraccionamientos, desarrollo urbano, ecología y asentamientos urbanos; coordinar la elaboración del Programa de Obras Públicas del Gobierno del Estado, formulando los estudios, proyectos y presupuestos de los mismos; establecer y expedir las bases y normas a las que deben sujetarse los concursos para la ejecución de las obras que realice el Ejecutivo del Estado, vigilando el cumplimiento de los contratos celebrados; realizar y vigilar las obras públicas autorizadas en el Programa de Obras Públicas Estatal; Supervisar los proyectos, realización o trabajos de conservación de las obras públicas del Estado; realizar las obras convenidas con el Gobierno Federal y Municipal; Participar en la realización y seguimiento de los programas de urbanización y vivienda; Coordinar con la Comisión Estatal del Agua y Saneamiento y las autoridades federales y municipales que correspondan, la formulación y operación de los planes y programas para el abastecimiento y tratamiento de aguas y servicios de drenaje y alcantarillado; construir y conservar las carreteras, caminos vecinales y demás vías de comunicación del Estado; intervenir en los procedimientos de planeación, programación, presupuestación, adjudicación y contratación de la obra pública; etc.

## SECRETARIA DE EDUCACION

Proponer al Ejecutivo del Estado, las políticas y programas en materia educativa, cultural, deportiva, recreativa y de aprovechamiento del tiempo libre; promover, apoyar, ejecutar y supervisar las actividades a dichas materias; planear, coordinar, desarrollar, dirigir y vigilar la educación a cargo del Estado, los Municipios y los particulares, en todos los niveles y modalidades; vigilar la aplicación del artículos tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su legislación reglamentaria; fomentar y vigilar el desarrollo de las investigaciones científicas y tecnológicas; fomentar y vigilar la realización de actos cívicos; revalidar los estudios, diplomas, grados y títulos equivalentes a la enseñanza que se imparte en el Estado; fomentar, dirigir, vigilar y conservar el patrimonio histórico y cultural del Estado, las bibliotecas, hemerotecas, museos, teatros, centros de investigación artística, unidades promotores de las culturas locales o regionales del Estado y la generación de nuevas fuentes de actividades culturales; promover la realización de congresos científicos, educativos, culturales y de aprovechamiento del tiempo libre; coordinar, fomentar y dirigir eventos y programas deportivos, recreativos y de aprovechamiento del tiempo libre; promover eventos deportivos nacionales e internacionales; expedir la reglamentación administrativa interna necesaria para proveer al cumplimiento del proceso educativo; etc.

## SECRETARIA DE SALUD

Garantizar el derecho a la salud que consagra el artículo 4º. De la Constitución Federal; proponer las políticas y programas en materia de salud y asistencia social; prestar servicios de atención integral a la salud individual, familiar y comunitaria, en sus aspectos preventivos, de asistencia médica y de rehabilitación; realizar los programas de medicina preventiva, curativa y de epidemiología, promoviendo su ejecución en las instituciones públicas o privadas que presten servicios de salud; integrar, coordinar y ser el órgano normativo del Sistema Estatal de Salud; promover, concertar y coordinar con las autoridades educativas, la realización de programas de educación y fomento para la salud y

mejora del medio ambiente; promover y coordinarla realización de congresos y actividades académicas que promuevan el desarrollo de los servicios de salud y su investigación científica, así como constituirse como órgano técnico-normativo de la práctica médica y paramédica; celebrar convenios con las instituciones de educación media y superior para la formación de recursos humanos en el campo de salud y la ejecución de programas de servicio social, universitario y profesional, en las áreas de salud y asistencia social; ejercer la regulación, el fomento y el control sanitario; ejercer la vigilancia sanitaria en los servicios de agua potable y alcantarillado, certificando la calidad del agua para consumo humano; coordinar la elaboración y ejecución del programa estatal de infraestructura en el área de salud; adquirir el equipo instrumental médico que requieran las unidades aplicativas; etc.

## **SECRETARIA DE CONTRALORIA DEL ESTADO**

Establecer, coordinar y operar el sistema de control de la eficiencia en la aplicación del gasto público y de evaluación con respecto del presupuesto de egresos, las políticas en los programas gubernamentales, así como de los ingresos y del uso de los recursos patrimoniales de la propiedad o al cuidado del Gobierno del Estado; fijar las normas de control, fiscalización y evaluación que deban observar las dependencias del Ejecutivo y las entidades del sector paraestatal, así como establecer los procedimientos para la práctica de auditorías a las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal; vigilar y controlar la eficiencia de la aplicación del gasto público, así como la utilización de los recursos patrimoniales del Estado; recibir y registrar las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos que señale la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado; verificar y evaluar, en coordinación con los Municipios, la aplicación de los fondos federales y estatales; etc.

## **SECRETARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL**

Proponer las políticas y programas relativos al fomento de la actividad agropecuaria, al desarrollo rural, medio ambiente y recursos naturales, de conformidad con los planes nacionales, estatales regionales y sectoriales de desarrollo de las entidades del sector público y privado, así como el agua de uso agrícola, acuacultura y pesca; ejercer las atribuciones y funciones que en materia de agricultura, ganadería, agua de uso agrícola, desarrollo rural, acuacultura, pesca, medio ambiente y recursos naturales se contemplen; promover la ejecución de acciones y programas en las materias antes mencionadas; fomentar el aprovechamiento de los recursos naturales y la producción de alimentos, materias primas y productos agroindustriales; promover una adecuada comercialización de la producción agropecuaria del Estado, identificando canales de venta que propicien un mejor precio en beneficio de los productores rurales; promover el aumento de la producción y la productividad agropecuaria a fin de lograr el nivel de ingreso y la calidad de la vida de la población rural; fomentar nuevas técnicas, sistemas y procedimientos que mejoren la productividad, apoyando los programas de investigación y enseñanza agropecuaria y proponiendo la creación de escuelas, campos experimentales y centros de enseñanza superior. Promover, dirigir, coordinar y controlar los programas de integración de actividades económicas en el medio rural que permitan la generación de empleos y el

desarrollo de la ocupación productiva; apoyar los programas de inversión agrícola y ganadería, vigilando la preservación de los recursos naturales y promoviendo el potencial productivo de ese sector; fomentar y realizar programas de forestación y restauración ecológica; prevenir y combatir plagas, siniestros y enfermedades que ataquen a las especies vegetales y animales del Estado; impulsar el desarrollo integral de las comunidades rurales, estableciendo los programas de obra, servicio e infraestructura básicos, así como de transporte público y de vías de comunicación; promover la educación y la capacitación campesina a fin de implementar tecnologías agrícolas; organizar y promover congresos, seminarios y otros eventos en materia agropecuaria, agua para uso agrícola, acuacultura, pesca y desarrollo rural, así como la celebración de exposiciones y ferias relacionadas con dichos sectores; etc.

## PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA

La Procuraduría General de Justicia es el órgano de consultoría jurídica del Ejecutivo del Estado y le corresponden ejercitar las atribuciones conferidas al Ministerio Público por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la participación del Estado por lo dispuesto en la Ley Orgánica del Ministerio Público y demás disposiciones jurídicas aplicables y las que le asigne el Gobernador del Estado.<sup>13</sup>

## ADMINISTRACION PÚBLICA PARAESTATAL

Los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, comisiones, comités, patronatos o juntas que funcionen en el Estado son órganos auxiliares del Ejecutivo y conforman la Administración Pública Paraestatal. Deberán coordinar sus acciones con la dependencia que corresponda, de acuerdo con el artículo 27 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato:

El Gobernador del Estado tiene facultad para crear organismos descentralizados y construir empresas de participación estatal, fideicomisos, comisiones, patronatos y comités, por decreto, asignándoles las funciones que estime conveniente, de acuerdo con el artículo 28 de la Ley antes mencionada.

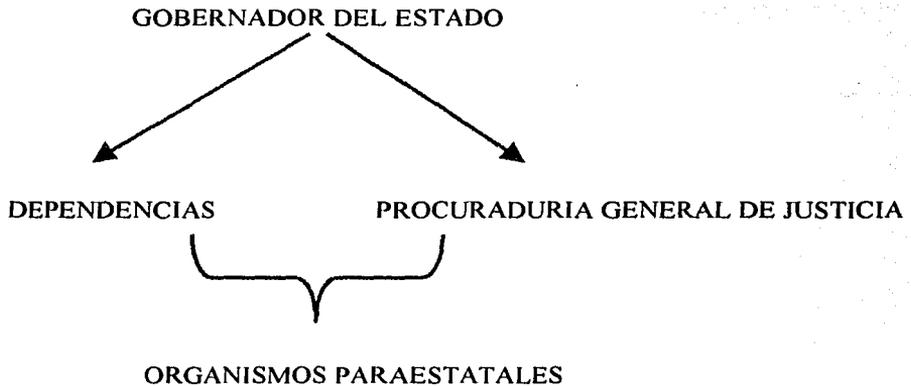
Son considerados como organismos descentralizados las entidades creadas por disposición del Congreso del Estado, o por el Gobernados, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de acuerdo con el artículo 29 de dicha Ley. Sus titulares serán nombrados por el Gobernador del Estado, como lo señala el artículo 31 de la Ley mencionada.

## CUADRO No. 5

---

<sup>13</sup> LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO, [www.Guanajuato.gob.mx](http://www.Guanajuato.gob.mx), México 2000, art. 26, Pág.14.

## ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL



### 1.5 CARACTERISTICAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL

Antes de iniciar el análisis de la Administración Pública Municipal iniciaré, como los objetivos anteriores, por mencionar brevemente la Estructura Jurídica Municipal. (Cuadro No. 6).

Es importante también mencionar que para el objetivo presente me baso en la Constitución de Guanajuato y en la Ley Orgánica del Municipio para el Estado de Guanajuato por residir en este Estado.

El Estado tiene como base de su división política y administrativa al municipio libre, de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Política de México, con el artículo 106 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato y con el artículo 2º de la Ley Orgánica Municipal. "El Municipio Libre, base de la división territorial del Estado y de su organización política y administrativa, es una institución de carácter público, constituida por una comunidad de personas establecida en un territorio delimitado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo en su gobierno interior y libre en su administración de su Hacienda."<sup>14</sup>

<sup>14</sup> LEY ORGÁNICA MUNICIPAL, Dirección de Hacienda Municipal, México 2000, art. 106. Pág. 3

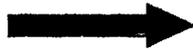
El Gobierno Municipal está gobernado por un Ayuntamiento de elección popular, de acuerdo con la reforma al artículo 115 Constitucional, publicada el 23 de Diciembre de 1999 y que entrará en vigencia el 21 de Marzo del 2001<sup>15</sup>, como lo señala la fracción I: “Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular, integrado por un Presidente Municipal y el numero de regidores y síndicos que la Ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al Gobierno Municipal que ejercerán por un Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado...”.

Por lo anterior, en el municipio existe un gobierno y como tal, está constituido por un Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En teoría el Poder Ejecutivo lo conforma el Presidente Municipal, el Poder Legislativo los Regidores, y en el Poder Judicial los jueces municipales. Pero básicamente, como ya fue señalado, el Ayuntamiento es el que gobierna al municipio. El Ayuntamiento esta formado por el Presidente Municipal, que es el jefe del Ayuntamiento, los Regidores que colaboran con el Presidente Municipal en la administración del Municipio y un síndico, que es la persona encargada de promover lo necesario para el bien del Municipio y de la Hacienda Municipal y son electos por el voto popular. Las funciones de los Ayuntamientos, las obligaciones de los Presidentes Municipales y de los Regidores, los requisitos para ocupar dichos puestos, etc., están reglamentados por la Ley Orgánica Municipal de cada Estado de la República.

#### CUADRO No. 6

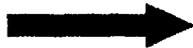
#### ESTRUCTURA JURIDICA MUNICIPAL

PODER LEGISLATIVO



REGIDORES

PODER EJECUTIVO



PRESIDENTE MUNICIPAL

PODER JUDICIAL



JUECES MUNICIPALES

<sup>15</sup> TALLER HACENDARIO SOBRE LAS REFORMAS DEL AÑO 2000 AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL Y SU INSTRUMENTACIÓN EN LA NORMATIVIDAD LOCAL. Dirección de Hacienda Municipal. México 2000. Pág. 24.

## PRINCIPALES ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO<sup>16</sup>

### EN MATERIA DE GOBIERNO Y REGIMEN INTERIOR

Presentar iniciativas de Ley o Decreto al Congreso del Estado; discutir y aprobar los reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, circulares y disposiciones administrativas de observancia general y publicarlos en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado; elaborar, aprobar, controlar y evaluar el plan de desarrollo municipal y sus programas; celebrar convenios con los gobiernos Federal, Estatal y Municipal; otorgar concesiones para el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes inmuebles del dominio público municipal; etc.

### EN MATERIA DE OBRA PUBLICA Y DESARROLLO

Planificar y regular el desarrollo urbano, conurbano y todos los asentamientos humanos; acordar el destino y uso de los bienes inmuebles y propiedad municipal; preservar, conservar y restaurar el medio ambiente; participar en la creación y administración de reservas territoriales y ecológicas; etc.

### EN MATERIA DE SERVICIOS PUBLICOS

Prestar servicios públicos a los habitantes del Municipio; procurar la seguridad pública en el territorio municipal; fijar las tarifas que correspondan a los derechos por la prestación de servicios públicos, en los términos de las leyes fiscales; etc.

### EN MATERIA DE HACIENDA PUBLICA

Aprobar la contratación de empréstitos en los términos de la Ley de Deuda Pública para el Estado y los Municipios y solicitar la autorización al Congreso del Estado; solicitar a éste la desafectación de bienes del dominio público y municipal así como la autorización para ejercer actos de dominio sobre los bienes del Municipio; emitir las normas generales para la aprobación de adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y contratación de servicios de bienes muebles e inmuebles; etc.

### EN MATERIA DE PARTICIPACION SOCIAL, DESARROLLO SOCIAL, ASISTENCIAL Y ECONOMICO, SALUD PÚBLICA, EDUCACIÓN Y CULTURA

Formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del Municipio; promover la participación de los diferentes sectores organizados del Municipio y de habitantes interesados en la solución de la problemática municipal, para la estructura del plan de desarrollo municipal; promover la organización de asociaciones de habitantes y elaborar procedimientos de consulta; etc.

---

<sup>16</sup> LEY ORGÁNICA MUNICIPAL, Dirección de Hacienda Municipal, México2000, art. 69, Pág. 8.

## ATRIBUCIONES IMPORTANTES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL<sup>17</sup>

Ejecutar las determinaciones del Ayuntamiento y coordinar la administración pública municipal; cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, y demás disposiciones legales del orden municipal, estatal y federal; presentar al Ayuntamiento iniciativas de reglamentos, bandos y demás disposiciones administrativas de observancia general o de reformas y adiciones en su caso; promulgar y ordenar la publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de lo antes mencionado; conducir las relaciones del Ayuntamiento con los poderes federales, estatales y con otros Ayuntamientos; eficientar la prestación de los servicios públicos municipales; vigilar que la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios del Municipio; rendir en el mes de septiembre el informe anual aprobado por el Ayuntamiento, sobre el estado que guarda la administración pública municipal; proponer al Ayuntamiento, las personas que deban ocupar los cargos de secretario, tesorero y a los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, a excepción del contralor, y en general, a los servidores públicos municipales; vigilar que se integren y funcionen las dependencias y entidades de la administración pública municipal; vigilar que el gasto público municipal, se realice conforme al presupuesto de egresos aprobado por el Ayuntamiento; coadyuvar con las autoridades federales y estatales en el ejercicio de sus atribuciones; etc.

## PRINCIPALES ATRIBUCIONES DE LOS SINDICOS<sup>18</sup>

Procurar, defender y promover los intereses municipales; asumir las funciones del ministerio público; vigilar que la cuenta pública municipal se integre en forma y términos previstos en las disposiciones aplicables y se remita en tiempo al Congreso del Estado; solicitar y obtener del tesorero, la información relativa a la hacienda pública, al ejercicio del presupuesto y al patrimonio municipal; solicitar y obtener de los demás titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones; etc.

## PRINCIPALES ATRIBUCIONES DE LOS REGIDORES<sup>19</sup>

Vigilar la correcta observancia de los acuerdos y disposiciones del Ayuntamiento; cumplir las funciones correspondientes a su cargo y las inherentes a las comisiones de que formen parte, informando al Ayuntamiento de sus gestiones; vigilar los ramos de la administración que les encomiende el Ayuntamiento y los programas respectivos, proponiendo las medidas que estimen precedentes; proponer al Ayuntamiento, las acciones convenientes para el mejoramiento de los servicios públicos y para el desarrollo del Municipio; solicitar y obtener del tesorero, la información relativa a la hacienda pública, al ejercicio del presupuesto y al patrimonio municipal así como de los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones; etc.

<sup>17</sup> LEY ORGÁNICA MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO, Dirección de Hacienda Municipal, México 2000 art. 70.

<sup>18</sup> Ibid., art. 71.

<sup>19</sup> Ibid., Art. 72.

La administración pública municipal será centralizada y paramunicipal, de acuerdo con el artículo 106 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato. (Cuadro No. 7).

#### ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL CENTRALIZADA

Para el estudio y despacho de los diversos ramos de la administración pública municipal, el Ayuntamiento establecerá las siguientes dependencias, de acuerdo con el artículo 110 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato,:

1. Secretaría del Ayuntamiento
2. Tesorería municipal
3. Contraloría municipal
4. Obra pública
5. Servicios Municipales
6. Desarrollo Social
7. Seguridad pública
8. Oficialía Mayor
9. Las demás que el Ayuntamiento determine.

#### PRINCIPALES ATRIBUCIONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL<sup>20</sup>

##### SECRETARIO DE AYUNTAMIENTO

Citar y asistir a las sesiones de Ayuntamiento; fingir como secretario de actas en las sesiones de Ayuntamiento; cumplir y hacer cumplir los acuerdos y circulares que el Ayuntamiento apruebe y no estén encomendadas a otra dependencia; organizar, dirigir y controlar el archivo municipal y la correspondencia oficial; compilar las leyes, decretos, reglamentos, periódicos oficiales del Gobierno del Estado, circulares y órdenes relativas a los distintos sectores de la administración pública municipal; formar y actualizar el padrón municipal, cuidando que se inscriban todos los habitantes del Municipio; etc.

##### TESORERIA MUNICIPAL

El Tesorero Municipal tiene a su cargo la hacienda pública municipal por lo que le corresponde recaudar los ingresos que correspondan al municipio, de acuerdo con las leyes fiscales; vigilar la administración de fondos de obras por cooperación; formular los proyectos de presupuesto de egresos y pronóstico de ingresos; proponer al Ayuntamiento medidas y disposiciones que tiendan a incrementar los recursos económicos que constituyen la hacienda pública municipal; aplicar los ingresos, e acuerdo con el presupuesto de egresos; llevar la contabilidad general y el control del ejercicio presupuestal; elaborar el programa financiero, mediante el cual se maneja la deuda pública

<sup>20</sup> LEY ORGÁNICA MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO. Dirección de Hacienda Municipal, México 2000, arts. 112, 114, 115, 117.

municipal; formar y actualizar el catastro municipal; revisar los anteproyectos de presupuesto de egresos de las entidades que integren el sector paramunicipal; etc.

## CONTRALORIA MUNICIPAL

El control interno, evaluación de la gestión municipal y desarrollo administrativo están a cargo de la Contraloría Municipal por lo que le corresponde: presentar al Ayuntamiento un plan de trabajo anual; proponer y aplicar normas y criterios en materia de control y evaluación, que deban observar las dependencias y entidades de la administración pública municipal; verificar el cumplimiento del plan de desarrollo municipal y sus programas; realizar auditorías a las dependencias y entidades de la administración pública municipal; vigilar la aplicación del gasto público; verificar los estados financieros de la tesorería municipal; verificar el desarrollo administrativo de la administración pública municipal; etc.

Los Ayuntamientos en el reglamento correspondiente, deberán señalar las atribuciones que tendrán las dependencias señaladas en las fracciones IV a VII del art. 110 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, así mismo podrán otorgarles la denominación que corresponda atendiendo a su organización administrativa.

## ADMINISTRACION PUBLICA PARAMUNICIPAL

La Administración Pública paramunicipal está integrada por los organismos descentralizados, las empresas de participación municipal y los fideicomisos públicos municipales, de acuerdo con el art. 124 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

Los organismos descentralizados serán administrados por un órgano de gobierno y tendrá un reglamento respectivo.<sup>21</sup>

En cuanto a las empresas de participación municipal, la Tesorería municipal formará y llevará un expediente para cada empresa en la que participe el Ayuntamiento, así mismo existirá un comisario público.<sup>22</sup>

El Ayuntamiento podrá crear fideicomisos públicos que promuevan e impulsen el desarrollo del Municipio, de acuerdo con el art. 134 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

---

<sup>21</sup> LEY ORGÁNICA MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO, Dirección de Hacienda Municipal, México 2000, Art. 128.

<sup>22</sup> Ibid., Arts. 132 y 133.

ADMINISTRACION PÚBLICA MUNICIPAL



**1.6 SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES**

Las nuevas funciones y atribuciones de los municipios como producto de las reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional, podrán verse materializadas en la medida en que los ayuntamientos cuenten con los servidores públicos necesarios y adecuados para los diferentes puestos de trabajo, propios de cada órgano de la administración municipal.

Es necesario mencionar una de las reformas más importantes al artículo 115 de la Constitución es la de la fracción III, la cual enuncia: "...Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua Potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y Centrales de Abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera...”

Así, sobre la base de los servicios públicos municipales nacen los servidores públicos que en general son las personas que realizarán estas funciones y servicios, por lo cual el Municipio debe de contratar al personal adecuado, teniendo en cuenta su perfil profesional que le ayudarán a desempeñar eficiente y eficazmente su trabajo, lo cual es uno de los objetivos primordiales de la administración de personal.

Se considera como servidores públicos a las autoridades, funcionarios y empleados, en este caso del Municipio.

Las Autoridades son aquellas personas que ocupan cargos de representación popular y tienen la facultad de decidir sobre el funcionamiento del gobierno y la administración municipal; en este caso se refiere al presidente municipal, síndicos, regidores, comisarios, delegados y agentes municipales.

Los Funcionarios son las personas designadas por las autoridades municipales para ocupar puestos de dirección o ejecutivos en los programas de gobierno, Su principal función es la conducción práctica de la administración municipal. Son funcionarios: el secretario del Ayuntamiento, el tesorero municipal, los directores, contralores y jefes de departamento de las unidades administrativas del municipio.

Los Empleados son las que ocupan los puestos administrativos y técnicos. Su función es de carácter operativo y tienen a su cargo la ejecución de trabajos concretos de la administración municipal.

## **DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES**

Los derechos y obligaciones de los servidores públicos municipales quedan definidos en el contrato de trabajo y están garantizados por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por las disposiciones que en materia laboral establezca la Constitución Política del Estado, las leyes laborales y los reglamentos municipales.

Son derechos y obligaciones de los servidores públicos municipales: la retribución al trabajo, la asistencia medica y social, la jornada de trabajo, las prestaciones, descansos y vacaciones entre otros.

## **1.7 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001 - 2006**

El Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006 es un documento que expone las prioridades, objetivos y estrategias que se ha fijado la Administración Pública Federal para ese periodo, y el cual emana del Poder Ejecutivo.

El Plan desarrolla los siguientes temas:

1. Introducción
2. La elaboración del Plan Nacional de Desarrollo
3. México: hacia un despliegue acelerado
4. El Poder Ejecutivo Federal, 2000 – 2006
5. Area de desarrollo social y humano
6. Area de Crecimiento con Calidad
7. Area de orden y respeto
8. Compromisos con México

El Plan Nacional esta desarrollado con los principios de la planeación estratégica, el cual explicaré en el Capitulo V, por lo que mencionaré aquellos aspectos que se relacionen con la presente tesis, en los siguientes puntos:

1. El Plan pretende lograr objetivos a corto, mediano, pero sobre todo a largo plazo, como denomina una visión de México en el 2025, así mismo establece su misión, principios y políticas que a continuación señalo:

“La visión al que aspiramos en el año 2025 puede sintetizarse así: México será una nación plenamente democrática con alta calidad de vida que habrá logrado reducir los desequilibrios sociales extremos y que ofrecerá a sus ciudadanos oportunidades de desarrollo humano integral y convivencia basadas en el respeto a la legalidad y en el ejercicio real de los derechos humanos. Será una nación dinámica, con liderazgo en el entorno mundial, con un crecimiento estable y competitivo y con un desarrollo incluyente y en equilibrio con el medio ambiente. Será una nación orgullosamente sustentada en sus raíces, pluriétnica y multicultural, con un profundo sentido de unidad nacional”<sup>23</sup>.

Los principios que sustenta el Ejecutivo Federal son:

- ◆ Para el desarrollo de las funciones: Humanismo, Equidad y Cambio.

---

<sup>23</sup> PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001 – 2006, Poder Ejecutivo Federal, México 2001

- ◆ Para el desarrollo de la nación: inclusión sustentabilidad, competitividad y desarrollo social.
- ◆ Normas básicas de acción gubernamental: apego a la legalidad, gobernabilidad democrática, federalismo, transparencia y rendición de cuentas.

Las políticas del Poder Ejecutivo Federal, políticas públicas, son el conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales la comunidad organizada como Estado, decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública; las políticas que establece son:

- ◆ De política social: la emancipación, objetivo de la política social: mejorar la calidad de vida de los mexicanos; la educación, estrategia central para el desarrollo nacional; el reto de la salud; los ejes de la política: salud vivienda y alimentación, baja el índice de pobreza.
- ◆ De política económica: crecimiento económico
- ◆ La política interior: libertades y derechos, seguridad nacional, confianza en el gobierno
- ◆ La política exterior, estrategias: Defensa de la democracia y derechos humano, Defensa de los mexicanos en el extranjero, Participación en foros multilaterales, equilibrio en la agenda de política exterior, Promoción económica, comercial y cultural.

2. Para lograr los esfuerzos del gobierno, de manera eficaz, se establecieron tres comisiones:

- ◆ **DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO:** Trabaja para mejorar los niveles de bienestar de la población y desarrollar sus capacidades, acrecentar la equidad e igualdad de oportunidades, fortalecer la cohesión y el capital social y ampliar la capacidad de respuesta gubernamental.
- ◆ **CRECIMIENTO CON CALIDAD:** Buscará conducir responsablemente la marcha económica del país, elevar la competitividad de la economía, asegurar el desarrollo incluyente, promover el desarrollo regional equilibrado y la seguridad nacional y crear las condiciones para un desarrollo sustentable.
- ◆ **AREA DE ORDEN Y RESPETO:** Buscará defender la soberanía y la seguridad nacional, contribuir a que las relaciones políticas ocurran dentro de un marco de gobernabilidad democrática, construir una relación de colaboración entre los poderes de la Unión, avanzar hacia un auténtico federalismo, abatir la corrupción, gobernar con transparencia, garantizar la seguridad pública y una procuración de justicia adecuada.

3. El Sistema Nacional de Planeación Participativa contempla tres procesos:

- ◆ **LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA:** se estructura en instrumentos y mecanismos a largo, mediano y corto plazo; el Plan es un producto de la participación ciudadana y grupos sociales que comenzó en el año 2000, se organizaron reuniones con

grupos especialistas, consultas en todos los estados del país, y reuniones de participación ciudadana con los expertos clave; y el desarrollo del gobierno pretende precisamente la planeación participativa de la sociedad, ya que establece que la visión será analizada por un consejo emanado de la sociedad civil, cuya función será identificar oportunidades y proponer análisis, estudios y líneas de acción al Ejecutivo Federal y a la sociedad civil. Es importante que este consejo esté en comunicación constante con los tres poderes del Estado y los tres órdenes de gobierno, como los miembros de la sociedad civil y el sector privado; el Plan da origen a los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que constituyen los objetivos operativos para lograr el cumplimiento de los objetivos y metas planteadas para el año 2006, los cuales estos objetivos operativos serán el instrumento a corto plazo.

- ◆ **EL SEGUIMIENTO Y CONTROL:** El elemento central es el Sistema Nacional de Indicadores que mide el avance del Plan Nacional de Desarrollo en cada uno de sus objetivos y estrategias. Cada Secretaría y organismo descentralizado definirá sus objetivos y al mismo tiempo los indicadores que deberán mostrar el avance real en el cumplimiento de cada uno de ellos.
  
- ◆ **EL MEJORAMIENTO ORGANIZACIONAL, QUE APOYAN LA OPERACIÓN CONTINUA Y EFICAZ DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL:** Es el compromiso y la superación continua de los servidores públicos. Asimismo, se buscará que la modernización de procesos y mecanismos los haga cada vez más rápidos, eficientes y accesibles la ciudadanía. Este esfuerzo incluye el uso de la tecnología de internet y las telecomunicaciones para lograr procesos que nos lleven a un componente electrónico cada vez mayor.

# **CAPÍTULO**

## **II**

### **GENERALIDADES**

#### **DE LA**

### **ADMINISTRACIÓN**

## **2.1 ANTECEDENTES HISTORICOS**

La necesidad de la Administración a existido desde hace mucho tiempo, aunque la administración no se identifico hasta que existió la madurez de la forma corporativa de la organización. Las empresas pudieron encontrar ésta madurez con la revolución industrial. Primero, con la maquina de vapor se pudo producir más a un menos costo, disminuyendo así, el precio de los productos. Segundo, las empresas necesitaron de un enfoque sofisticado de la administración ya que con los ferrocarriles se hizo otra contribución significativa al desarrollo de la administración ya que crearon un mercado nacional. Por último, con el invento del telégrafo permitió a los hombres de negocios coordinarse y comunicarse con rapidez y eficiencia.

En los últimos 25 años del siglo XIX los negocios norteamericanos durante el periodo de transición fueron denominados y caracterizados por los “Capitanes de la Industria”, los cuales crearon nuevas formas de organización e introdujeron nuevos métodos de mercadotecnia. Por otro lado el gobierno empezó a hacer reglamentos para los negocios. Otros inventos como la máquina de combustión interna y la aplicación de la electricidad ayudaron al desarrollo de las industrias y por los cuál también creció la administración. Sin embargo, contra lo que podría parecer un clima ideal de prosperidad, la productividad y los salarios eran bajos. Los métodos de producción fueron imperfectos y el entrenamiento para el trabajador casi inexistente, tampoco se desarrollaron métodos o estándares para medir el trabajo. Los aspectos psicológicos y físicos de un trabajo como el aburrimiento, la monotonía y fatiga no se estudiaron. Fue en este punto donde la profesión del ingeniero hizo contribuciones significativas en el desarrollo de la administración.

### **ADMINISTRACION CIENTIFICA**

El crecimiento industrial crea la departamentalización y especialización, es decir un hombre ya no ejecutaba todas las tareas, sino se especializaba en realizar algunas funciones. Esto creó la necesidad de coordinar, integrar y sistematizar el flujo de trabajo. Debido al aumento de producción, el tiempo empleado en cada operación resultó más importante, así, los ingenieros empezaron a estudiar el flujo y volumen de trabajo y a realizar modelos para lograr mayor productividad. Taylor, como trabajador de una de estas empresas estudio que los trabajadores tenían pocos o ningún incentivo para producir más dado que la mayoría de los sistemas de salarios estaban basados en la asistencia y en el puesto, por lo anterior creyó que un sistema de porcentaje por pieza funcionaria si los trabajadores creyeran que los estándares se establecerian justamente y que la administración se apegaría a ellos. El esfuerzo de Taylor para definir científicamente el estándar de un día completo y justo resulto el verdadero principio de la administración científica. Taylor uso métodos científicos y empíricos más que la tradición y la costumbre para crear modelos en administración. La administración científica, como la desarrollo Taylor, se basó en cuatro principios principales<sup>24</sup>:

---

<sup>24</sup> RUE Y BYARS, “ADMINISTRACIÓN”, Ed. Alfaomega. México 1997. Pág. 26.

- 1.- El desarrollo de “la mejor forma” de hacer un trabajo. Esto comprende la determinación del mejor método para cumplir con los objetivos de un trabajo dado.
- 2.- La selección y desarrollo de los trabajadores. Taylor se dio cuenta del valor de equiparar el puesto con el trabajador y enfatizó la necesidad de trabajadores entrenados adecuadamente. Su énfasis fue la selección del mejor hombre para el puesto.
- 3.- El juntar métodos y hombres. Taylor creyó que los trabajadores presentarían poca resistencia al cambio en métodos si percibieran una oportunidad de mayores ingresos para ellos.
- 4.- La estrecha cooperación de administradores u obreros. Taylor creyó que la administración debería coordinarse continuamente con los trabajadores alineados.

La administración científica representó una revolución mental completa para la administración como para los trabajadores. De las tareas de los puestos resultaron los objetivos. La planeación se separó del rendimiento operativo. El estudio científico del trabajo también puso mayor énfasis en la especialización y división del trabajo, por lo que se necesitó de un sistema de organización. Se dio mayor importancia a la motivación de los trabajadores, por lo que se creó los incentivos de salarios. Mediante los estándares, los administradores empezaron a analizar el rendimiento real y a comparar el resultado con los estándares, por lo que apareció la función administrativa de control. Así con los estudios y modelos creados por Taylor, la administración podría lograr más trabajo en un tiempo dado, y el trabajador podría lograr producir más y por tanto, ganar más con un poco o ningún esfuerzo adicional.

## OTROS INICIADORES DE LA ADMINISTRACION CIENTIFICA

Varios discípulos y contemporáneos ayudaron a divulgar y expandir la palabra de administración científica. Morris Cooke utilizó y aplicó la administración científica a las organizaciones educativas y municipales, desarrollo más la función de la organización. Henry Lawrence Gantt trabajó con Taylor y se conoce por su contribución en las áreas de control de producción. La gráfica de Gantt aun se usa hoy en día. Frank y Lillian Gilbreth unieron el estudio de movimientos con la psicología, por lo cual hicieron contribuciones significativas en las áreas de fatiga, monotonía, estudio de movimientos diminutos y moral. Harrington Emerson fue de los primeros en reconocer la importancia de la buena organización y percibió que el desperdicio y la ineficiencia estaban corroyendo el sistema de la empresa, por lo que creyó que la administración científica podría eliminar la mayor parte del desperdicio e ineficiencia.

## TEORIA ADMINISTRATIVA DE FAYOL

Henri Fayol fue el primero en editar una exposición completa sobre la teoría de administración general. Lo más importante de su trabajo fue su exposición de principios y elementos administrativos. Fayol estableció los 14 “principios de administración” enfatizando que los administradores deberían ser flexibles en su aplicación y que se deberían hacer concesiones por circunstancias distintas y cambiantes<sup>25</sup>:

---

<sup>25</sup> RUE Y BYARS, “ADMINISTRACIÓN”. Ed. Alfaomega, México 1997, Pág. 31.

- 1.- División del trabajo.
- 2.- Autoridad.
- 3.- Disciplina.
- 4.- Unidad de mando.
- 5.- Unidad de dirección.
- 6.- Subordinación del interés individual al interés general.
- 7.- Remuneración.
- 8.- Centralización.
- 9.- Cadena de superiores (línea de autoridad).
- 10.- Orden.
- 11.- Equidad.
- 12.- Estabilidad en el trabajo.
- 13.- Iniciativa.
- 14.- Espíritu de grupo.

Los "elementos de administración" son lo que hoy en día se conoce como funciones de administración. Fayol registró a la planeación, organización, mando, coordinación y control como elementos de la administración.

Los trabajos de Taylor como de Fayol crearon que la administración tanto de personal como de otros recursos fueran la llave para el éxito industrial y por lo que usaron un enfoque científico de la administración. La diferencia principal en sus enfoques se centraliza alrededor de su orientación, Taylor se presenta a través de rangos y se centra en el nivel operativo, Fayol emplea la mayor parte de su tiempo en los nuevos puestos ejecutivos y tiene una mayor perspectiva de una alta administración.

#### PERIODO DE CONSOLIDACION.

Los años 1920 y la mayor parte de los '30 representaron un periodo de consolidación y divulgación de la administración como una disciplina. Las universidades y colegios superiores empezaron a reconocer la materia de administración. Además se empezaron a dar conferencias en administración. Lo anterior reconociendo la importancia de la administración dentro de una organización.

#### EL IMPULSO DE LAS RELACIONES HUMANAS

Después de la Gran Depresión, lo que causó un desempleo excesivo y por lo anterior se consolidaron los sindicatos, lo que dieron origen a la Edad de Oro del Sindicalismo, se llevaron a cabo los Estudios Hawthorne, debido a la atención del trabajo y del trabajador. Estos estudios realizados por Elton Mayo se empezaron en 1924 y fue un proyecto para determinar la relación entre la iluminación física y la eficiencia del trabajador. El proyecto enfoca su atención en las relaciones humanas y especialmente en los aspectos psicológicos y sociológicos del trabajo. Este proyecto arrojó, por primera vez, la importancia de las ciencias del comportamiento en la administración, por lo cual estas ciencias se incorporaron gradualmente en el pensamiento administrativo.

## PERIODO DEL PROCESO ADMINISTRATIVO

A fines de los años '40, el pensamiento administrativo se empezó a mover hacia la idea de un "proceso para la administración", teniendo los antecedentes de Fayol, que fue el primero en diseñar un proceso administrativo: planeación, organización, mando, coordinación y control, y que por lo cual se considera el padre del enfoque funcional del estudio de la administración; surgieron Oliver Sheldon donde su proceso administrativo fue: coordinación, la ejecución de la política, la organización del negocio y el control del ejecutivo. Ralph C. Davis que dividió al proceso administrativo en: planeación, organización y control. Terry que fue el primero en publicar un texto de administración, tres de seis secciones trataban la planeación, organización y control. Koontz y o'Donnell se enfocaron con planeación, organización, grupo de asesoramiento, dirección y control como las funciones de la administración.

## LA TEORIA ADMINISTRATIVA DE LA JUNGLA

En los últimos años del periodo de 1950 se introducen una nueva época en el estudio de la administración, el cual dio origen a lo que Koontz reconoció a este movimiento como una fragmentación y se refiere a esta división de pensamiento como la "Teoría Administrativa de la Jungla". Esta teoría se refiere al hecho de unos relacionaban a la administración con el pensamiento matemático o enfoque cuantitativos, otros con un enfoque del proceso de la administración y otros en un enfoque del comportamiento humano. Muchas conferencias siguieron por desenredar la teoría de la jungla y de sintetizar distintas escuelas de pensamiento, pero no se llegó a una teoría de administración unificada.

## EL ENFOQUE DE SISTEMAS

En un enfoque por unificar nuevamente el pensamiento administrativo se desarrolló un enfoque de sistemas, el cual en un intento por unir todas las escuelas de pensamientos distintos dentro de una "forma de sistemas" total, es decir se incitaba al administrador a ver las fases humana, física y de información del trabajo del administrador como una vinculación para formar un todo integrado. Otras versiones del enfoque de sistemas fueron mucho más grandiosas y se basaron en la Teoría de Sistemas General y se refiere como "administración comparativa" y nació por la necesidad de administrar distintos campos.

## ADMINISTRACIÓN ACTUAL

En la actualidad la práctica en administración se lleva a cabo en cualquier organización, ya sea privada, educativa, gubernamental, etc., y los estudios e investigaciones se centran en encontrar la calidad en todas las áreas de la organización. En el pasado únicamente se trataba de lograr la calidad en el producto, ahora se realizan estudios que vayan encaminados a la calidad total de la organización, es decir, al logro de una administración enfocada a la calidad y la excelencia de la organización, la cual se tratará en el capítulo V.

## **2.2 CONCEPTOS GENERALES**

Para comprender el concepto de administración iniciaré por mencionar la definición etimológica de la palabra.

La palabra “administración”, proviene del prefijo “ad”, que significa hacia, de “ministratio”, que a su vez, proviene de “minister”, vocablo compuesto por “minus”, que es comparativo de inferioridad, y del sufijo “ter”, que sirve como término de comparación. Así “minister” es opuesta a “magister” comparativo de superioridad, que indica una función de autoridad, es decir el que realiza una función bajo el mando de otro. Por lo tanto etimológicamente administración se refiere a una función que se desarrolla bajo el mando de otro o de un servicio que se presta.

Existen numerosas definiciones de administración de diferentes autores en la materia por lo que mencionaré solo algunas de ellas.

J.D. Mooney: “Es el arte o técnica de dirigir e inspirar a los demás, con base en un profundo y claro conocimiento de la naturaleza humana”.

Koontz & O’Donnell: “Es la dirección de un organismo social, y su efectividad en alcanzar sus objetivos, fundada en la habilidad de conducir a sus integrantes”.

G.R. Terry: “Consiste en lograr un objetivo predeterminado, mediante el esfuerzo ajeno”.

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

“Administración es realizar actividades y terminarlas eficientemente con y a través de otras personas”<sup>26</sup>.

“La Administración es un proceso muy particular consistente en las actividades de planeación, organización, ejecución y control, desempeñadas para determinar y alcanzar los objetivos señalados con el uso de seres humanos y otros recursos”<sup>27</sup>.

“Administración es un proceso o forma de trabajo que comprende la guía o dirección de un grupo de personas hacia metas u objetivos organizacionales”<sup>28</sup>.

“Es la técnica que busca lograr resultados de máxima eficiencia en la coordinación de cosas y personas que integran una empresa”<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> ROBBINS Y DE CENSO. “FUNDAMENTOS DE ADMINISTRACIÓN”. Ed. Practice Hall, México 1996, Pág. 5.

<sup>27</sup> TERRY & FRANKLIN, “PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN”. Ed. Cccsa, México 1987, pag. 22.

<sup>28</sup> RUE Y BYARS, “ADMINISTRACIÓN”, Ed Alfaomega, México 1997, Pág. 4.

<sup>29</sup> REYES PONCE AGUSTIN, “ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS”. Primera Parte, Ed. Limusa, México 1994, pag. 26.

“Es el proceso de diseñar y mantener un entorno en el que, trabajando en grupos, los individuos cumplan eficientemente objetivos específicos”<sup>30</sup>

Una de las definiciones más populares es que administrar es lograr que se hagan las cosas mediante otras personas.

En todos estos autores existen algunas palabras en común, como podemos apreciar, para concluir, daré una definición propia de administración:

Administración es la realización de un proceso de funciones que se aplica, de una manera eficiente, para el logro de objetivos, buscando la eficacia, mediante la coordinación de los todos los recursos dentro de una organización. (Cuadro No. 8)

Esta definición es el producto de un análisis de la palabra de administración, en la cual, la explicación es de la siguiente forma:

- La administración es un proceso de actividades, ya que, como veremos en el capítulo IV, existe un proceso administrativo, es decir, se realizan diversas funciones o actividades;
- La administración implica una manera eficiente, porque la eficiencia es hacer las cosas de la mejor manera, es decir, relacionándolo con lo anterior, ese proceso administrativo lo debemos de aplicar de la mejor manera;
- La administración utiliza este proceso para el logro de objetivos, buscando la eficacia, es decir, aplicamos el proceso para lograr los mejores resultados u objetivos, dependiendo de las necesidades de la organización;
- La administración aplica la coordinación de todos los recursos, esto es, se debe coordinar el recurso humano y el material, es decir, optimizar todos los recursos, que exista todo el personal necesario y contar con los materiales, como maquinaria, equipo, dinero para poder lograr los objetivos;
- La administración se aplica dentro de una organización, aquí hablo de una organización en general ya que considero que en todas las organizaciones se aplica la administración, independientemente de lo que realice, por ejemplo: empresas particulares, educativas, gubernamentales, religiosas, civiles y de servicios; tomando en cuenta que una organización es donde existen personas que desempeñan diferentes funciones, y por lo tanto adquieren una jerarquía.

#### CUADRO No. 8

---

<sup>30</sup> KOONTZ Y WEHRICH, “Administración, Una Perspectiva Global”, Ed. Mc. Graw Hill, México 1999, pag. 6.



## **2.3 TEORIAS ADMINISTRATIVAS**

### **EL HUMANO RELACIONISMO**

Esta teoría de las relaciones humanas fue el resultado de los experimentos en Hawthorne. Según Mayo debería mejorarse el clima de trabajo y evitarse los conflictos para lograr la eficiencia en la producción.

#### **APORTACIONES:**

- 1 El trabajo como actividad más relevante del hombre.
- 2 La importancia del uso de la psicología y la fisiología para mejorar la situación del trabajador, reduciendo el clima de trabajo.
- 3 El reconocimiento de que la actividad humana se expresa no en forma individual sino a través de grupos.

El humano relacionismo es el sistema de concepciones, instrumentos y técnicas de los integrantes de una organización utilizado dentro de la administración para producir armonía de las personas o grupos en las organizaciones.

### **ESTRUCTURALISTAS**

La teoría estructuralista es una síntesis de los conceptos de Taylor, Fayol, Mayo, y algunos elementos de Marx y Weber sobre las organizaciones.

## CARACTERISTICAS

- 1 Analiza los elementos formales e informales de la organización.
- 2 Analiza la dinámica social que se produce dentro de una unidad productiva, considerada ésta como organización.
- 3 Analizan toda la organización y no solo algún aspecto de la organización.
- 4 Estudian todos los estímulos, tanto sociales como materiales.
- 5 Estudian las relaciones, intercambios e influencias entre la organización y su medio ambiente.
- 6 Estudian todo tipo de organizaciones (tipología de las organizaciones).

## NEO-HUMANO RELACIONISTAS

Esta teoría hace uso de las relaciones humanas en la organización, tomando algunos aspectos de los estructuralistas, tales como la relación entre la relación entre la organización productiva y el medio ambiente, social, económico y político, las motivaciones físicas, materiales y sociales.

El Neo – humano relacionismo ya no busca la motivación por medio de la iluminación, los descansos, sino haciendo sentir que es copartícipe, es decir, busca la motivación haciendo desaparecer la autoridad y utilizando controles que aparentan una toma de decisiones conjunta.

La corriente neo – humano también es conocida por administración por objetivos, administración humana o administración en participación.

Los principios básicos son:

- 1 El trabajo es la actividad fundamental del hombre y de ella depende su satisfacción o no satisfacción.
- 2 El trabajo necesita del capital como el capital de trabajo.
- 3 El trabajo moderno ya no encuentra satisfacción solo en un aumento del nivel de vida sino que busca el reconocimiento de su propia individualidad.
- 4 Se debe desarrollar los mecanismos para que el trabajador sienta que participa, que decide, que coadministra ya que el sentimiento de realizar un trabajo desenajenado se traduce en una mayor satisfacción para él, evitando con ello sucesos de naturaleza conflictiva en la empresa.
- 5 La mejor forma de control del trabajador en la empresa consiste en hacerlo sentir que los objetivos de la organización son sus propios objetivos, los que él mismo ha fijado.

## TEORIA “X” Y “Y”

La teoría “X” y “Y” fue creada por Douglas McGregor y denomina a la dirección y al control como Teoría “X”, partiendo de los siguientes principios:

- 1 El individuo ordinario es flojo por naturaleza y evitará el trabajo siempre que pueda.

- 2 Por lo anterior, la persona tiene que ser obligada a trabajar por la fuerza, ya sea mediante amenazas o mediante castigo, para que se cumplan los objetivos de la empresa.
- 3 La persona ordinaria prefiere que la dirijan, tiene poca ambición y desea más que nada su seguridad.

En la teoría “Y” se considera que el individuo va a ejercer la dirección y el control de sí mismo, en sus esfuerzos por lograr los objetivos de la empresa.

La teoría “X” y “Y” contempla la integración de los intereses personales con los de la organización, esto es, considera que los conflictos se reducen si el interés individual coincide con el de la empresa.

Los elementos que propone son los siguientes:

- El hombre debe dirigirse y controlarse a sí mismo con el fin de encauzar su esfuerzo hacia los objetivos de la empresa.
- El control y la amenaza de castigo no son los únicos medios para que los subordinados cumplan con las actividades que se les han encomendado.
- El desarrollo del esfuerzo físico y mental en el trabajo es tan natural como en el juego y en el descanso.
- Por medio de las necesidades de la personalidad y de realización del subordinado se compromete a éste al logro de los objetivos de la empresa.
- El individuo se acostumbra a ciertas circunstancias: no sólo a aceptar, sino a buscar nuevas responsabilidades.
- La capacidad para desarrollar la imaginación y el ingenio en la solución de problemas de la empresa es característica de grandes sectores de la población.
- En la actualidad las potencialidades del individuo sólo están siendo parcialmente utilizadas en la empresa.

## TEORIA DEL DESARROLLO ORGANIZACIONAL

El Desarrollo Organizacional se define como la filosofía que tiene como objetivo lograr un cambio planeado de las organizaciones, de tal forma que éstas puedan adaptarse mejor a nuevas tecnologías, mercados y retos.

El Desarrollo Organizacional cree que la solución de los problemas que enfrenta un grupo la aportan mejor los propios involucrados y que, por lo tanto, lo que procede para conseguir que la solución ocurra es facilitar la interacción de los integrantes en pos del mejoramiento del grupo. Para conseguir que este proceso se logre, se ponen a funcionar diferentes “estrategias de intervención” según las necesidades del grupo en particular. Una estrategia de intervención, también de orden universal, es la integración de equipos de trabajo, que está orientada al mejoramiento de las interacciones internas y hacia el desarrollo de un alto grado de compromiso con las metas buscadas por el grupo. La participación o el trabajo en equipo es la mejor expresión del estado alcanzado por un grupo bien integrado.

Los proponentes del Desarrollo Organizacional impulsan la idea de crear en cada organización un sentido de “alerta” para responder de manera proactiva a las exigencias externas e internas. Es erróneo decir que la organización “X” tuvo éxito con la tecnología gerencial H y por ello pretender emularla, porque finalmente las realidades, de cada organización son diferentes. La excelencia organizacional no puede modelarse, es producto de un proceso largo, basado en la inconformidad con el presente, apoyado en la efectividad de sus dirigentes, guiado por la objetividad de los mismos y alentado por el deseo de ser mejor cada vez. La creatividad y la determinación de poner a prueba cualquier suerte de ideas, siempre con el afán de mejorar, son también factores clave en este proceso. La excelencia organizacional debiera ser meta de toso gerente; alcanzarla requiere imaginación y esfuerzo.

## TEORIA Z

Esta teoría consiste en la adaptación a las condiciones estadounidenses de prácticas administrativas japonesas selectas. Una de las características de las organizaciones tipo Z es el énfasis en las habilidades interpersonales necesarias para la interacción grupal, pero a pesar del énfasis en la toma grupal de decisiones, la responsabilidad sigue recayendo en el individuo, lo que difiere enormemente de la práctica japonesa, la cual en la responsabilidad colectiva. También se hace énfasis en relaciones informales y democráticas basadas en la confianza.

## ADMINISTRACION COMPARADA

La administración comparada es el estudio y análisis de la administración en diferentes ámbitos y de las razones de que las empresas obtengan diferentes resultados en diversos países. La administración es un importante elemento del crecimiento económico y la elevación de la productividad.

Al comparar la administración en varios países, la administración comparada subraya que las condiciones externas de las empresas influyen en las prácticas administrativas. Esta teoría fue una de las primeras en identificar los elementos decisivos del proceso administrativo y en evaluar su operación en empresas de diferentes culturas; describieron los factores condicionantes con significativo impacto en el proceso administrativo y la administración de excelencia. Estos factores, concebidos como restricciones, son: 1) variables educativas, 2) variables socioculturales/éticas, 3) variables legales y políticas y 4) variables económicas, en algunos casos, 5) factores tecnológicos.

En un modelo modificado de administración comparada de Koontz es una ampliación a este modelo. En él las actividades empresariales se dividen en dos categorías: administrativas y no administrativas. Cualquiera de ellas, o ambas, pueden ser factores causales de excelencia empresarial. Así mismo, las actividades no administrativas se verán afectadas por la ciencia de la administración. Ambos tipos de actividades se verán afectadas a su vez por la disponibilidad de recursos humanos y materiales y por las restricciones e influencias del ambiente externo, ya sean educativas, políticas y legales, económicas, tecnológicas o socioculturales/éticas; es decir, la ciencia de la administración,

la ciencia de las funciones empresariales, los recursos humanos y materiales y los factores presentes en las condiciones externas influyen por su parte en las prácticas administrativas de planeación, organización, integración de personal, dirección y control, además, la ciencia de las funciones empresariales, los recursos humanos y materiales y las condiciones externas influyen por su parte en las prácticas no administrativas de la ingeniería, producción, comercialización y finanzas.

## **ADMINISTRACION POR OBJETIVOS**

La Administración por Objetivos es una filosofía que señala que para que una organización pueda lograr éxito tiene que definir e interpretar claramente las principales metas organizacionales, proceso que incluye el desarrollo de una jerarquía de objetivos para integrar las actividades individuales en una expresión del propósito organizacional, y está integración implica, a su vez, una comprensión y una aceptación de los mismos por los individuos a quienes les concierne.

La Administración por Objetivos trata de predecir e influir en el futuro y no responder o reaccionar espontáneamente. Esta teoría también está orientada hacia los resultados. El punto central está en cambiar y mejorar tanto la eficiencia individual como la organizacional. Fomenta una participación creciente en la administración de los negocios de la organización en todos los niveles.

Así mismo la Administración por Objetivos es también un proceso que consiste en una serie de pasos:

1. La formulación de un enunciado claro y conciso de los objetivos
2. El desarrollo de planes de acción realistas para su logro.
3. La revisión y medición sistemática del desempeño y del logro.
4. La toma de las medidas correctivas necesarias para lograr los resultados planeados.

De lo anterior se deduce que los elementos clave en el proceso son: establecimiento de metas, planeación de la acción, autocontrol y revisiones periódicas del progreso.

Finalmente, la administración por Objetivos es un sistema de administración diseñado para facilitar la planeación y el control organizacional, la organización y la asignación de labores, la solución de problemas y la toma de decisiones, la motivación y el autocontrol, así como otras funciones y actividades administrativas importantes.

## **2.4 ENFOQUES DE LA ADMINISTRACION**

Entre las diversas contribuciones al pensamiento administrativo se encuentran las realizadas por administradores públicos, administradores de empresas y científicos de la conducta, en la que cada uno de ellos dan un enfoque de la administración, en la que mencionaré algunos de los que considero más importantes:

## ENFOQUE EMPIRICO O DE CASOS

Estudia experiencias mediante casos. Identifica éxitos y fracasos. Este enfoque tiene como limitación que cada situación es distinta y no se hace ningún intento por identificar principios, es decir, se analiza la situación del caso si tuvo éxito o fracaso se analiza el porque.

## ENFOQUE DE LOS PAPELES ADMINISTRATIVOS

Es uno de los enfoques más recientes y consistió en observar lo que realmente hacen los administradores para, a partir de ahí, obtener conclusiones acerca de cuales son sus actividades. Tras el estudio de las actividades de cinco directores generales de varias organizaciones, se llegó a la conclusión de que los ejecutivos no desempeñan las funciones administrativas clásicas: planeación, organización, coordinación y control, sino desempeñan 10 papeles que se relacionan en la siguiente perspectiva:

1. Interpersonales
  - 1 Papel de representación (cumplimiento de papeles ceremoniales y sociales en representación de la organización)
  - 2 Papel del lider
  - 3 Papel de enlace (particularmente con personas e instituciones ajenas a la organización).
2. de información
  - 4 Papel de receptor (recepción de información sobre la operación de una empresa)
  - 5 Papel de difusor (transmisión de información a subordinados)
  - 6 Papel de vocero (transmisión de información a personas ajenas a la organización)
3. de decisión
  - 7 Papel empresarial
  - 8 Papel de encargado del manejo de perturbaciones
  - 9 Papel de asignador de recursos
  - 10 Papel de negociador (en el trato de varias personas y grupos de personas)

Este enfoque ha sido objeto de críticas. En primer lugar, la muestra de cinco ejecutivos es demasiado reducida; ,en segundo lugar, al analizar las actividades reales de los ejecutivos nos daríamos cuenta de que todos realizan actividades no administrativas y en tercer lugar existen evidencias de planeación, organización, integración de personal, dirección y control.

## ENFOQUE DE CONTINGENCIAS O SITUACIONAL

La práctica administrativa depende de las circunstancias, es decir, de una contingencia o situación. Este enfoque de las contingencias reconoce la influencia de determinadas soluciones en los patrones de comportamiento organizacional.

## ENFOQUE MATEMATICO O DE LA "CIENCIA DE LA ADMINISTRACION"

La administración se concibe como procesos, conceptos, símbolos y modelos matemáticos. Se le entiende como un proceso puramente lógico, expresado en símbolos y relaciones matemáticos.

## ENFOQUE DE LA TEORIA DE LAS DECISIONES

Interés en la toma de decisiones, las personas o grupos que toman decisiones y el proceso de toma de decisiones. Algunos teóricos se sirven de la toma de decisiones como punto de partida para el estudio de todas las actividades empresariales.

## ENFOQUE DE LA REINGENIERIA

La reingeniería es uno de los enfoques más recientes, también llamado rediseño de procesos. Su propósito es lograr más con menos recursos y es considerado "un manifiesto para la revolución empresarial". La reingeniería ha sido definida como "el replanteamiento fundamental y rediseño radical de los procesos de las empresas para conseguir mejoras sustanciales en medidas de desempeño contemporáneas tan decisivas como costos, calidad, servicio y rapidez"<sup>31</sup>.

Este enfoque menciona que aunque las tareas particulares son importantes, lo es más el interés en el objetivo general de producir eficaz y eficientemente los bienes y servicios con base en un análisis sistemático del proceso o procesos empresariales para la obtención de los resultados generales.

## ENFOQUE DE SISTEMAS

La aplicabilidad de los conceptos de sistemas es muy amplia. Los sistemas tienen delimitaciones, pero interactúan asimismo con el entorno externo; es decir, las organizaciones son sistemas abiertos. Este enfoque reconoce la importancia de estudiar las interrelaciones de la planeación, la organización y el control en una organización, así como los subsistemas.

## ENFOQUE DE SISTEMAS SOCIOTECNICOS

El sistema técnico ejerce importantes efectos en el sistema social (actitudes personales, comportamiento grupal). Interés en la producción, las operaciones de oficina y otras áreas de estrechas relaciones entre el sistema técnico y las personas.

## ENFOQUE DE SISTEMAS SOCIALES COOPERATIVOS

---

<sup>31</sup> KOONTZ Y WEIHRICH, "ADMINISTRACIÓN, UNA PERSPECTIVA GLOBAL", Ed. Mc. Graw Hill, México 1999, pag. 29.

Interés en los aspectos conductuales interpersonales y grupales que producen un sistema de cooperación. El concepto amplio incluye a todos los grupos cooperativos con un propósito claro.

### ENFOQUE DEL COMPORTAMIENTO GRUPAL

Enfasis en el comportamiento de los individuos en grupos. Se basa en la sociología y psicología social. Se estudian principalmente los patrones de comportamiento grupal. El estudio de grandes grupos se denomina "comportamiento organizacional".

### ENFOQUE DEL COMPORTAMIENTO INTERPERSONAL

Interés en el comportamiento interpersonal, las relaciones humanas, el liderazgo y la motivación. Se basa en la psicología individual.

### MARCO DE 7-S DE MCKINSEY

Es otro de los enfoques recientes, y se deriva de la intención deliberada de que los aspectos empezaran con "S" para facilitar su memorización e implica las capacidades de la organización en su conjunto (en idioma inglés). Este enfoque ha sido utilizado en las escuelas de Harvard y Stanford. Además confirma y se asemeja al marco referencial de las funciones administrativas. Una de sus limitaciones es que la terminología que emplea este modelo es en ocasiones confusa.

Las siete S son:

- 1 Estrategia.- Acción y asignación de recursos para el logro de los propósitos de la compañía.
- 2 Estructura.- Estructura organizacional y relaciones de autoridad/responsabilidad.
- 3 Sistemas.- Procedimientos y procesos como sistemas de información, procesos de manufactura, presupuestación y procesos de control.
- 4 Estilo.- Modo de comportamiento de los administradores y de dedicación colectiva de su tiempo al cumplimiento de las metas organizacionales.
- 5 Personal.- (staff): Personas que forman parte de la empresa y socialización en la cultura organizacional.
- 6 Valores compartidos.- (metas supremas): Valores que comparten los miembros de una organización.
- 7 Habilidades.- Capacidades distintivas de una empresa.

### ENFOQUE DE LA ADMINISTRACION DE CALIDAD TOTAL

Este enfoque se ha convertido en un elemento decisivo del competitivo mercado global. Productos y servicios satisfactorios y confiables. Productos o servicios adecuados para su uso. Cumplimiento de requerimientos de calidad. Algunos de los conceptos propuestos son la necesidad de determinar el costo de la mala calidad, la mejora continua, la atención a los detalles, el trabajo en equipo para eliminar barreras

departamentales, la educación en la calidad y el liderazgo en mejoras de calidad por todos los no administradores y administradores de todos niveles de la organización, aunque especialmente por los de alto nivel.

## **ENFOQUE DEL PROCESO ADMINISTRATIVO U OPERACIONAL**

El enfoque operacional o de la teoría y ciencia de la administración recoge los conocimientos administrativos pertinentes para relacionarlos con las labores administrativas, es decir, lo que los administradores hacen, además pretende integrar los conceptos, principios y técnicas que se encuentran en la base de las tareas de la administración.

El enfoque del proceso administrativo parte del reconocimiento de que existe un núcleo central de conocimientos de administración necesarios únicamente para el campo de la administración. Materias como las relaciones de línea y staff, la departamentalización, la evaluación de los administradores y diversas técnicas de control administrativo suponen conceptos y teorías que sólo están presentes en situaciones relacionadas con los campos, como teoría de sistemas, los conceptos de calidad y reingeniería, la teoría sobre las decisiones, las teorías de motivación y liderazgo, el comportamiento individual y grupal, los sistemas sociales, la cooperación y las comunicaciones, así como la aplicación de análisis y conceptos matemáticos.

## **2.5 IMPORTANCIA**

Todas las personas en algún momento de sus vidas han administrado algo, por ejemplo, lo más común es dinero y tiempo, ya que de alguna manera han previsto, planeado, organizado y controlado estos aspectos.

En todo tipo de organización existe la administración, como ya fue mencionado, por pequeña que sea ésta, por ejemplo un doctor o un abogado que tiene su despacho, debe saber como administrar su tiempo, su dinero, sus clientes, su equipo, en su caso; ya que entre mejor sea ésta, será más fácil superar a los competidores, sobre todo hoy en día que es muy importante competir con calidad.

Para las grandes empresas, resulta esencial aplicar la administración, no únicamente para mantenerse en la competencia sino para consolidarse y crecer más, además de que hoy en día es importante aplicar una administración orientada a la excelencia y calidad de la empresa para que pueda competir en un mercado que exige más calidad, y sobre todo para poder competir en un mercado internacional.

Como ya fue señalado, la administración existe en todo tipo de organización, por la que es importante mencionar, por lo que a la presente tesis se refiere, la administración en el gobierno.

Cuando hablamos de que si es un gobierno es bueno o no, básicamente hablamos de que si esta administrando bien o no. El gobierno tiene, entre otras, una importante función: tiene la facultad de administrar los fondos públicos, los cuales debe manejarlos conforme al bien común, por lo que es importante aplicar una buena administración, independientemente que trate del gobierno federal, estatal o municipal, y sobre todo hoy en día, donde somos una sociedad más despierta, con más democracia, con mayor grado de educación, y por lo cual exigimos mejores servicios, mejor calidad y por lo tanto una mejor administración.

Así, en cualquier organización, ya sea privada, religiosa, educativa, civil, gubernamental, etc., es básico y esencial contar con una adecuada administración para que pueda alcanzar sus objetivos planteados y poder enfrentar los retos tanto económicos como sociales que hoy en día la sociedad exige. (Cuadro No. 9)

CUADRO No. 9



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## 2.6 FINALIDAD

El hombre para satisfacer sus necesidades debe de hacerlo mediante la ayuda de otros, así, la sociedad debe dividirse el trabajo para que, conjuntamente, se pueda lograr satisfacer las necesidades de cada una de las personas que conforman esa sociedad, es decir, la sociedad se divide en funciones, cada persona de la sociedad realiza diversas funciones para que, uniendo todas ellas, se pueda satisfacer la mayor parte de las necesidades materiales.

Así, como en la sociedad, una organización debe tener una perfecta división del trabajo para que se puedan obtener los mejores objetivos, por ello, entre la forma de coordinar las personas y las cosas que forman una organización y precisamente en la forma en que se coordina se obtendrá más o menos eficiencia, ya que esa coordinación no solo aprovecha y multiplica la eficiencia de cada elemento, sino que sin ella, cada uno de esos elementos sería insuficientemente aprovechada. Por lo tanto la coordinación traducida en la forma como se estructura y maneje una organización ésta se sujeta a la máxima eficiencia.

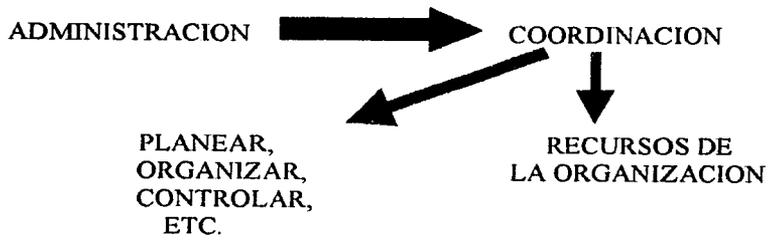
Por lo anterior, la finalidad de la administración es precisamente la obtención de resultados de máxima eficiencia en la coordinación, y solo a través de ella podrán aprovechar todos los recursos de la organización.

El buen administrador no lo es por ser precisamente administrador, sino un contador, ingeniero, abogado, doctor, etc., puede ser un buen administrador si posee cualidades y técnicas para coordinar todos los elementos en forma eficiente.

La coordinación es considerada por ello como la esencia misma de la administración. (Cuadro No. 10)

Ahora bien, coordinar implica el ordenamiento simultaneo y armonioso de varias cosas y/o personas. Dentro de una organización existen diferentes personas y medios pero todos ellos deben estar orientados a un fin único. Cada uno de ellos puede ser eficiente pero solo en la forma de agruparlos, estructurarlos, combinarlos, es decir, coordinarlos se puede lograr los mejores resultados.

Por lo tanto, la coordinación es la finalidad de la administración. Una persona que administra, es una persona que coordina. También implica que para poder planear, organizar, etc., se necesita coordinar cosas y/o personas y así poder lograr los mejores objetivos.



# **CAPÍTULO**

## **III**

### **EMPRESA**

### 3.1 CONCEPTOS

Definitivamente, en la mayoría de las veces, vinculamos la práctica administrativa dentro de una empresa; esto es una afirmación verdadera, pero en algunos casos, puede ser falso, desde el punto de vista de relacionar el concepto de empresa únicamente con el de una empresa privada, aunque la mayoría de teorías, principios y enfoques han sido creados en éste tipo de empresas. El concepto de empresa es uno de los más usados en la actualidad y sin embargo, es a la vez uno de los conceptos más difíciles de definir, porque se puede aplicar a diversas realidades, y por lo tanto ha sido usado en una gran cantidad de leyes mercantiles, fiscales, del trabajo, etc.,

Por lo tanto es importante tratar de conocer el concepto de empresa para entender y afirmar que dentro de sus ámbitos se desarrolla la práctica administrativa.

La palabra empresa no siempre se emplea con la misma significación. Normalmente lo que dicen los diccionarios es algo demasiado amplio e impreciso. La acción de emprender o las cosas que se emprende, como significado de la palabra empresa, ciertamente en la entidad representativa de un régimen económico social, pero es preciso que se tomen en cuenta algunos elementos que la simple iniciativa o acción de emprender ni siquiera sugiere.

“La empresa es la unidad económico-social en la que el capital, el trabajo y la dirección se coordinan para lograr una producción que responda a los requerimientos del medio humano en la que la propia empresa actúa”<sup>32</sup>.

“Empresa es la unidad productiva o de servicios que constituida según aspectos prácticos o legales se integra por recursos y se vale de la administración para lograr sus objetivos”<sup>33</sup>.

“Empresa es un grupo social, unidad productiva, en la que, a través de la administración del capital y el trabajo, se producen bienes y servicios tendientes a la satisfacción de las necesidades de la comunidad”<sup>34</sup>.

“Las empresas son una fuente de ingresos para trabajadores, proveedores, gobierno y empresarios, promueven el desarrollo económico de la sociedad, contribuyendo al sostenimiento de servicios públicos, representan un medio para la realización o satisfacción personal, y fomentan la capacitación y el desarrollo de habilidades, así como la inversión y la formación de capital”<sup>35</sup>.

Dado algunos conceptos de administración mencionare un concepto general con los elementos en los conceptos antes mencionados.

<sup>32</sup> MERCADO SALVADOR. “ADMINISTRACIÓN APLICADA”, Ed. Limusa. México 1997, Pág. 33.

<sup>33</sup> FERNANDEZ ARENA JOSE ANTONIO. “EL PROCESO ADMINISTRATIVO”, Ed. Diana, México 1990, Pág. 85.

<sup>34</sup> MÜNCH LOURDES. “FUNDAMENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN”, Ed. Trillas, México 1998, Pág. 46.

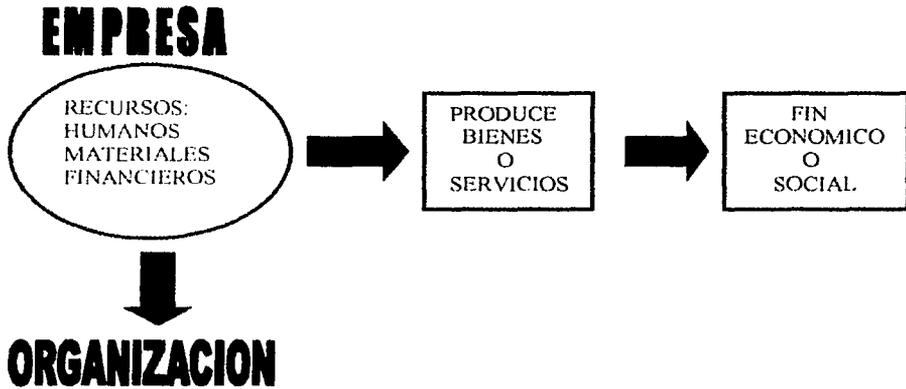
<sup>35</sup> Ibid. Pág. 26.

La empresa es una organización compuesta por recursos que producen bienes y/o servicios y busca lograr un fin económico o social. (Cuadro No. 11).

Los puntos importantes de este concepto los explico de la siguientes forma:

- La empresa es una organización, ya que en ella se realizan una serie de funciones.
- La Empresa está compuesta por recursos, entre ellos, el recurso humano, material etc., como más adelante explicaré.
- La empresa produce bienes y/o servicios, este punto lo considero como esencial, ya que una empresa busca producir "algo" que pueden ser bienes o productos, esto es algo tangible, como por ejemplo automóviles, relojes, etc., o puede producir servicios como por ejemplo un doctor, luz, servicios de limpieza, etc.
- La empresa busca lograr un bien económico o social por que una empresa no sólo existe por existir, sino que una empresa trata de lograr ya sea un fin económico que puede ser por medio de utilidades, o un fin social, por medio de satisfacer necesidades de la sociedad.

CUADRO No. 11



Dado el tema de la presente tesis, nos podemos preguntar si el gobierno se puede considerar dentro de la definición de empresa para lo cual lo relaciono con el concepto anterior:

- El gobierno es una organización, en el sentido de que en ella se realizan diferentes funciones.
- El gobierno está compuesto por recursos, ya que éste está formado por personas y así mismo cuenta con recursos materiales.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- El gobierno fue creado para “producir” servicios para la sociedad.
- El gobierno busca lograr un bien social, recordemos en el capítulo I, donde nos señala que el gobierno debe administrar los bienes de la sociedad buscando el bien común.

Así, dentro de la definición de empresa podemos mencionar que el gobierno es considerado una empresa, y que como tal, podemos utilizar las técnicas que se usan dentro de ella para lograr los objetivos y poder tener éxito.

### **3.2 CLASIFICACION**

Debido al gran número de definiciones de empresa, existen así varios autores donde muestran la clasificación de empresa por la que mencionaré la que considero más completa. (Cuadro No. 12)

#### **1.- ACTIVIDAD O GIRO**

Estas empresas se clasifican de acuerdo a la actividad que realizan:

- A) **INDUSTRIALES:** Este tipo de organizaciones recibe insumos del ambiente, los procesa y los transforma en productos terminados a través del trabajo y empleo de maquinaria, o por medio de la extracción de materia prima. Por lo que dentro de las organizaciones tenemos las siguientes:
- a) **Extractivas.-** Este tipo de empresas se dedican a la obtención y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y no renovables: Industrias pesqueras, madereras, mineras, petroleras, etc.
  - b) **Agropecuarias.-** Este tipo de empresas se ocupan de la explotación de la agricultura y la ganadería.
  - c) **Manufactureras o de Transformación:** Estas organizaciones son industrias que por medio del trabajo y la utilización de maquinaria, transforman la materia prima en productos terminados. Dentro de estas se consideran de dos tipos:
    - 1.- Las que producen bienes de consumo final, que llegan directamente al consumidor.
    - 2.- Las que producen bienes que van a satisfacer la demanda de las industrias que producen bienes de consumo final.

- B) COMERCIALES.-** La principal actividad de estas organizaciones es la compra – venta de artículos terminados, por lo que quedan como intermediarias entre productor y consumidor, Estas empresas se clasifican a su vez en:
- a) **Mayoristas.-** Son aquellas que realizan ventas en grandes cantidades a las empresas minoristas las que a su vez entregan el producto al consumidor.
  - b) **Minoristas o detallistas.-** Estas venden su producto en pequeñas cantidades directamente al consumidor.
  - c) **Comisionistas.-** Están facultados para vender mercancías que los productores les dan a consignación percibiendo un porcentaje de comisión por realizar esta función.
- C) DE SERVICIO.-** Son aquellas que proporcionan una prestación a la comunidad y pueden tener o no fines lucrativos.

## 2.- PROPOSITO U ORIGEN DEL CAPITAL

Esta clasificación depende del origen de las aportaciones de su capital y del carácter a quienes dirijan sus actividades.

- A) PRIVADAS.-** El capital de estas empresas es aportado por inversionistas particulares y su objetivo es preponderantemente lucrativo. Estas a su vez se dividen en:
- a) **Nacionales.-** Son cuando las personas que aportan el capital son nacionales o en su caso nacionales y extranjeros.
  - b) **Trasnacionales.-** Es cuando el capital aportado es de origen extranjero y las utilidades se reinvierten en el país de origen.
- B) PUBLICAS**

El capital invertido en estas organizaciones es propiedad del Estado y su objetivo primordial es satisfacer necesidades de carácter social. Estas se clasifican en:

- a) **Centralizadas.-** Los organismos que conforman la empresa se integran en una jerarquía que encabeza directamente el Poder Ejecutivo.
- b) **Descentralizadas.-** Desempeñan funciones que competen al Estado y que son de interés general, pero su personalidad, patrimonio y régimen jurídico son propios.
- c) **Estatales.-** Como su nombre lo indica pertenecen al Estado, su personalidad jurídica es propia, realizan actividades económicas y se someten alternativamente al Derecho Público y al Derecho Privado.

**C) MIXTAS**

En estas empresas existe la coparticipación del Estado y de los particulares en la producción de bienes o servicios.

**3.- POR SU MAGNITUD**

Esta clasificación es de acuerdo al tamaño de la empresa, el cual se determina conforme a los siguientes criterios:

- A) **CRITERIO FINANCIERO.-** El tamaño de la empresa se determina con base en la cuantía de su capital, el cual se modifica constantemente por la situación económica que viva el país.
- B) **CRITERIO DE MERCADOTECNIA.-** El tamaño de la empresa se determina conforme al mercado que la misma empresa abastece, puede clasificarse como organización pequeña si sus ventas son locales, se considera mediana si sus ventas las realiza a nivel nacional y se considera grandes cuando puede abastecer a mercados nacionales.
- C) **CRITERIOS DE PRODUCCION.-** La magnitud de la empresa se determina en relación con el grado y tipo de maquinaria que se utilice para la producción de la misma.
- D) **CRITERIO DE PERSONAL OCUPADO.-** Se determina el tamaño de la organización por la cantidad de empleados que laboran en la misma.

Por lo anterior, podemos ver que existe una diversidad de empresas por lo que la función básica del administrador se hace cada vez más compleja al tener que adaptar la administración más adecuada a la realidad y a las necesidades específicas de cada una de las empresas.

En cuanto a lo que la presente tesis confiere, es importante hacer énfasis que el gobierno como organización, es considerada como una empresa por lo que la técnica de la Administración debemos adaptarla al gobierno de tal manera que sea exitosa.

EMPRESAS

1.- ACTIVIDAD  
O  
GIRO

INDUSTRIALES  
COMERCIALES  
DE SERVICIOS

2.- PROPOSITO  
U  
ORIGEN DEL CAPITAL.

PRIVADAS  
PUBLICAS  
MIXTAS

3.- POR SU MAGNITUD

GRANDES  
MEDIANAS  
PEQUEÑAS

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### **3.3 RECURSOS DE UNA EMPRESA**

Para que una empresa pueda lograr sus objetivos, es necesario contar con una serie de elementos o recursos que deben ser armónicamente para que contribuyan a su funcionamiento eficiente.

Toda empresa está conformada por tres elementos: (Cuadro 13)

- BIENES MATERIALES
- HOMBRES
- SISTEMAS

#### **1.- BIENES MATERIALES:**

- a) **EDIFICIOS E INSTALACIONES:** La empresa debe contar con un espacio donde se realicen actividades y/o funciones para desarrollar el trabajo. En este caso, el gobierno, como tipo de empresa, requiere de edificios e instalaciones donde realice sus actividades las cuales la mayoría son oficinas o dependencias gubernamentales, en el caso municipal, por citar su ejemplo, el principal edificio se le denomina "Presidencia Municipal".
- b) **MAQUINARIA, EQUIPO, INSTRUMENTOS Y HERRAMIENTAS:** Las empresas requieren de este elemento para poder producir. El gobierno también necesita de este elemento para que pueda satisfacer las necesidades de la sociedad, como ejemplo mencionare: vehículos, computadoras, teléfonos, fax, escritorios, etc.
- c) **MATERIAS PRIMAS, AUXILIARES Y PRODUCTOS TERMINADOS:** la empresa necesita de estos elementos para poder producir, vender y poder obtener utilidades, que es uno de los principales objetivos de una empresa privada. El gobierno necesita de este elemento no para seguir con el proceso y logro de ese objetivo antes mencionado de una empresa privada, pero si es importante porque son esenciales para producir satisfactores para la sociedad, como ejemplo mencionare la Dirección de Obras Públicas ya que en este departamento se usan este tipo de materias, las cuales se procesan y producen satisfactores para la sociedad
- d) **DINERO:** las empresas necesitan de este elemento, primero para adquirir materias y pagar la mano de obra y segundo porque al vender obtiene este elemento y así poder volver a producir y crecer como empresa, por lo que este elemento es parte del capital de la empresa. El gobierno también maneja este elemento, por un lado, necesita adquirir materiales para producir satisfactores y para pago de sueldos y salario, y por otro lado, la principal obtención de este elemento es por medio de los impuestos, para

mencionar algunos: IVA a nivel federal, impuesto de tenencia a nivel estatal e impuesto predial a nivel municipal.

## **2.- HOMBRES:**

Este elemento es el de mayor importancia y desde luego de mayor dignidad.

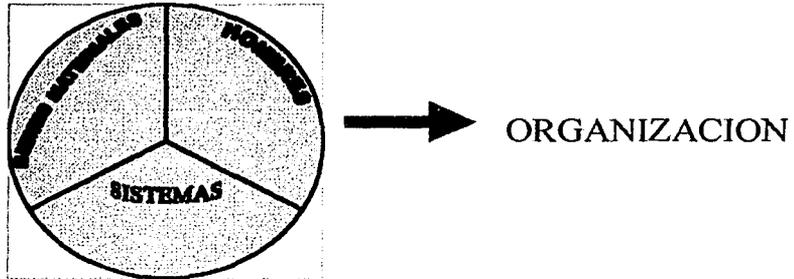
En las empresas privadas como públicas es esencial aunque en las empresas privadas encontramos normalmente la denominación del siguiente personal: Gerentes, Subgerentes, Directores, técnicos, supervisores, etc., en el gobierno el personal que encontramos normalmente se le denominan: Presidente, Directores, Gobernadores, empleados, etc.; uno de los problemas que se tienen en éste recursos es que las empresas privadas ponen mayor énfasis en el reclutamiento y selección de su personal, es decir contratan a la persona adecuada para el puesto adecuado, basándose en sus estudios y su experiencia laboral, en cambio en el sector gobierno, gran parte de la contratación para ocupar un puesto determinado, el personal no cuenta con un perfil necesario para desarrollar eficientemente sus funciones, por ello el gobierno, como empresa, se vuelve deficiente también.

## **3.- SISTEMAS:**

Ya he mencionado la importancia que tienen la coordinación en la administración, los sistemas constituyen las relaciones estables para coordinar las diversas cosas, personas o ambos, es decir, son los bienes inmateriales de la empresa.

Existen sistemas de producción, sistemas de ventas, sistemas de finanzas, sistemas de organización y administración, etc. En el gobierno también es muy importante este recurso, así mismo, por lo que planteo en la presente tesis, es uno de los grandes problemas que encuentro en el sector público, la falta de sistemas de organización y administración, los cuales deben de estructurar la organización de manera eficiente, es decir, su separación de funciones, niveles jerárquicos, el manual de puestos, etc., ya que de esto depende el éxito o fracaso de la organización. Por lo tanto es necesario que el gobierno estructure sus sistemas de organización y administración y sobre todo que los actualice. Por otro lado, otro de los problemas fuertes en este apartado, y que como ciudadanos nos molesta, es que los sistemas que utiliza el gobierno en general son ineficientes lo cual dan origen a la llamada burocratización por lo que es básico que el gobierno analice y estructure sus sistemas para lograr una mejor organización y una mejor administración.

Es importante estudiar los recursos de la empresa porque uno de los fines de la administración como ya mencionamos es la productividad, es decir, la relación entre la producción obtenida y los recursos utilizados para lograrla, así el administrador siempre deberá evaluar la productividad de los recursos, así mismo en el sector público debe de analizarse, establecer y definir cada uno de los recursos para lograr productividad y eficiencia con todos los recursos con los que cuenta.



### 3.4 AREAS FUNCIONALES

Las áreas funcionales o de actividad también son conocidas como áreas de responsabilidad, y están en relación directa con las funciones básicas que realiza la empresa a fin de lograr sus objetivos. (Cuadro No. 14)

Estas áreas funcionales son:

- a) PRODUCCION
- b) FINANZAS
- c) RECURSOS HUMANOS
- d) MERCADOTECNIA

#### a) PRODUCCION

Esta área funcional formula y desarrolla los métodos más adecuados para la elaboración de productos y/o servicios, suministrar y coordinar mano de obra, equipo, instalaciones, materiales y herramientas requeridas.

En la empresa privada el área de producción normalmente, dependiendo de la empresa, tiene las siguientes funciones<sup>36</sup>:

- 1.- Ingeniería del producto
  - Diseño del producto
  - Pruebas de ingeniería
  - Asistencia de mercadotecnia
- 2.- Ingeniería de la planta

<sup>36</sup> MÜNCH GALINDO Y GARCIA MARTINEZ. "FUNDAMENTOS DE ADMINISTRACIÓN". Ed. Trillas, México 1997, Págs. 50 y 51.

- Diseño de instalaciones y sus especificaciones
- Mantenimiento y control del equipo

### 3.- Ingeniería industrial

- Estudio de métodos
- Medida del trabajo
- Distribución de la planta

### 4.- Planeación y control de la producción

- Programación
- Informes de avances de la producción
- Estándares

### 5.- Abastecimiento

- Tráfico
- Embarque
- Compras locales e internacionales
- Control de inventarios
- Almacén

### 6.- Fabricación

- Manufacturas
- Servicios

### 7.- Control de Calidad

- Normas y especificaciones
- Inspección de prueba
- Registros de inspecciones
- Métodos de recuperación

En el sector público es difícil que exista un departamento que tenga ésta denominación como tal, más sin embargo, esto no quiere decir que no existan estas funciones, deben de existir ya que como “productor” de satisfactores para la sociedad existe por tanto las funciones específicas del área de producción aunque no tenga esta denominación y por lo tanto producción es un área funcional también del sector público.

## b) FINANZAS

Esta área es de vital importancia, ya que toda empresa trabaja con base en constantes movimientos de dinero. El área de finanzas se encarga de la obtención de fondos y del suministro del capital que se utiliza en el funcionamiento de la empresa, procurando disponer con los medios económicos necesarios para cada uno de los departamentos, con el objeto de que puedan funcionar debidamente.

El área de finanzas tiene como implícito el objetivo del máximo aprovechamiento y administración de los recursos financieros con el fin de maximizar las utilidades de la empresa.

Funciones<sup>37</sup>:

1. Financiamiento

- Planeación financiera
- Relaciones financieras
- Tesorería
- Obtención de recursos
- Inversiones

2.- Contraloría

- Contabilidad general
- Contabilidad de costos
- Presupuestos
- Auditoría interna
- Estadística
- Crédito y cobranzas
- Impuestos

Como podemos observar, en el sector público tampoco existe un departamento denominado de esta manera, al igual que lo anterior, esto no indica que no existan estas funciones, debido a su importancia es básico que existan estas funciones, ya que depende de éstas la eficiencia en la obtención y aplicación de los recursos monetarios de la sociedad.

c) RECURSOS HUMANOS

Esta área tiene como objetivo conseguir y conservar un grupo humano de trabajo cuyas características vayan de acuerdo con los objetivos de la empresa, a través de programas adecuados de reclutamiento, de selección, de capacitación, desarrollo y motivación.

Comprende las siguientes funciones<sup>38</sup>:

1. Contratación y empleo

- Reclutamiento
- Selección
- Contratación
- Introducción o inducción
- Promoción, transferencias y ascensos

<sup>37</sup> MUNCH GALINDO Y GARCIA MARTINEZ, "FUNDAMENTOS DE ADMINISTRACIÓN", Ed. Trillas, México 1997, Págs. 52 y 53.

<sup>38</sup> Ibid. Págs. 53 y 54.

2. Capacitación y desarrollo
  - Entrenamiento
  - Capacitación
  - Desarrollo
3. Sueldos y salarios
  - Análisis y evaluación de puestos
  - Calificación de méritos
  - Remuneración y vacaciones
4. Relaciones laborales
  - Comunicación
  - Contratos colectivos de trabajo
  - Disciplina
  - Investigación de personal
  - Relaciones de trabajo
5. Servicios y prestaciones
  - Actividades recreativas
  - Actividades culturales
  - Prestaciones
6. Higiene y seguridad industrial
  - Servicio médico
  - Campañas de higiene y seguridad
  - Ausentismo y accidentes
7. Planeación de recursos humanos
  - Inventario de recursos humanos
  - Rotación
  - Auditoría de personal

En el sector gubernamental también existen estas funciones, aunque como ya he mencionado existen deficiencias en contratar a la persona adecuada para un determinado puesto, lo cual hace deficiente su administración. Así, aunque existen deficiencias, existe ésta área funcional dentro del gobierno.

#### d) MERCADOTECNIA

El objetivo de ésta área es esencial ya que a través de ella se cumplen algunos de los propósitos institucionales de la empresa. Su finalidad es la de reunir los factores y hechos que influyen en el mercado, para crear lo que el consumidor quiere, desea y necesita, distribuyéndolo en forma tal, que esté a su disposición en el momento oportuno, en el lugar preciso y al precio más adecuado.

Comprende las siguientes las siguientes funciones:

1. Investigación de mercados
2. Planeación y desarrollo del producto
  - Empaque
  - Marca
3. Precio
4. Distribución y logística
5. Administración de ventas
6. Comunicación
  - Promoción de ventas
  - Publicidad
  - Relaciones públicas
7. Estrategias de mercadeo

Dentro del sector público específicamente no se llevan estas funciones propiamente dichas, pero esto no indica que no exista la mercadotecnia, existen algunas funciones como lo demuestro a continuación: para que un determinado partido político llegue al poder necesita de la publicidad, función de la mercadotecnia, lo vemos con toda la publicidad, como son carteles, sketch en la televisión y en la radio, etc., y en la que se destina grandes sumas de dinero, segundo el gobierno también hace uso de algunas funciones de la mercadotecnia como son algunos sketch en la televisión y en la radio que hablan de los logros del gobierno, y en las cuales también se hace uso del presupuesto gubernamental. Otra de las funciones de mercadotecnia, como ejemplo que puedo citar, es que para poder saber las necesidades de la sociedad y por lo tanto algo sumamente importante y esencial como es el Plan de Desarrollo ya sea a nivel Federal, Estatal y Municipal es que se tienen que realizar investigaciones de mercado, lo cual permite identificar cuales son las verdaderas necesidades de la sociedad, cuales son prioritarias y cuales a priori, y así poder establecer los objetivos, lo cuales son la base de una Administración.

Por lo anterior es necesario conceptualizar a la empresa como sistema que comprende las cuatro funciones, ya que darle mayor importancia a cualquiera de éstas podría ocasionar que la empresa convirtiera en una serie de secciones heterogéneas sin ningún propósito u objetivo consolidado. La efectividad de la administración de una empresa no depende del éxito de un área funcional específica, sino del ejercicio de una coordinación balanceada entre las etapas del proceso administrativo, como veremos en el siguiente capítulo, y la adecuada realización de las actividades de las principales áreas funcionales. Por lo tanto todos los recursos tienen una gran importancia para el logro de los objetivos de la empresa, del adecuado manejo de los mismos y de su productividad dependerá el éxito de cualquier empresa. También es importante hacer notar que las funciones de cada área de

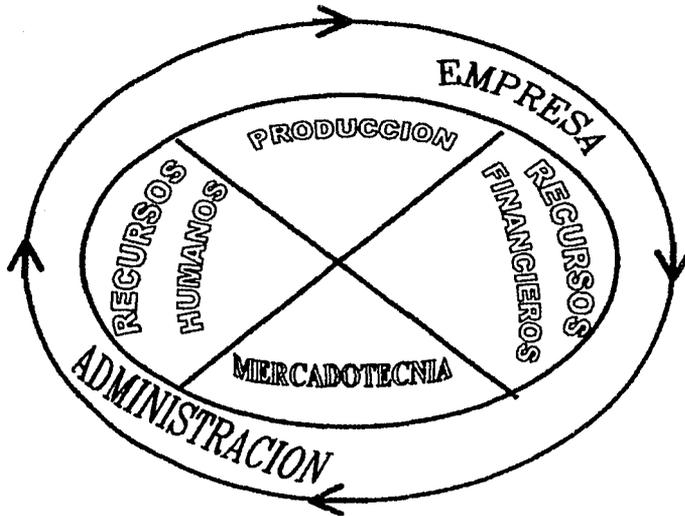
actividad, así como su número y denominación dependen con el tamaño, giro y las políticas de cada empresa. (Cuadro 15)

Así mismo podemos observar que el gobierno como tipo de empresa también existen estas cuatro áreas funcionales, aunque como ya mencione no existen bajo un departamento denominado de esta manera, más sin embargo, existen estas funciones y con de vital importancia, mismas que deben coordinarse, tanto los objetivos específicos de cada departamento, con sus propias funciones, en el caso del sector público, el cual fue analizado en el capítulo I, y los objetivos generales propios del gobierno, y en los cuales existen algunas deficiencias, como ya he venido observando.

CUADRO No. 14



CUADRO No. 15



### 3.5 OBJETIVOS DE UNA EMPRESA PRIVADA Y UNA PUBLICA

Los objetivos de una empresa constituyen los fines o metas que la empresa quiere alcanzar.

Según Mercado<sup>39</sup> "Se aceptan tres categorías de objetivos"...

1. servicio
2. social
3. económico

#### OBJETIVO DE SERVICIO

<sup>39</sup> MERCADO SALVADOR, "ADMINISTRACIÓN APLICADA", Ed. Limusa, México 1997. Pág. 34

- Consumidores: se requiere que existan buenas ofertas que satisfagan las necesidades de éstos con los productos y/o servicios de la empresa.
- Colaboradores: se requiere buen trato económico y motivacional al personal que laboran en la empresa.
- Gobierno: se deben cumplir con las tasas tributarias para permitir la realización de las actividades gubernamentales.
- Comunidad: la empresa debe realizar actividades de buen vecino o miembro de la localidad.

#### OBJETIVO ECONÓMICO

- Inversionistas: pago de dividendos razonables que sea proporcional al riesgo asumido.
- Acreedor: liquidación de intereses y principales a los que complementan la estructura financiera de la empresa.
- Empresa: reinversión de una cifra proporcional de la utilidad y que garantice el buen crecimiento de la organización.

“Debe enfatizarse que aún en empresas estatales debe existir como objetivo del conjunto el concepto económico con los dos restantes mencionados<sup>40</sup>”...

Otro autor menciona como objetivos los siguientes<sup>41</sup>:

#### ECONÓMICOS:

Son los objetivos que tienden a lograr beneficios monetarios.

- a) Cumplir con los intereses de los inversionistas al retribuir con dividendos justos sobre la inversión colocada.
- b) Cubrir los pagos a acreedores por intereses sobre préstamos concedidos,

#### SOCIALES:

Son los objetivos que contribuyen al bienestar de la sociedad.

- a) Satisfacer las necesidades de los consumidores con bienes o servicios de calidad, en las mejores condiciones de venta.
- b) Incrementar el bienestar socioeconómico de una región al consumir materias primas y servicios, y al crear fuentes de trabajo.
- c) Contribuir al sostenimiento de los servicios públicos mediante el pago de cargas tributarias.
- d) Mejorar y conservar la ecología de la región, evitando la contaminación ambiental.
- e) Producir productos y/o servicios que no sean nocivos al bienestar de la comunidad.

#### TECNICOS:

Estos objetivos van dirigidos a la optimización de la tecnología.

<sup>40</sup> MERCADO SALVADOR, “ADMINISTRACIÓN APLICADA”, Ed. Limusa, México 1997, Pág. 34.

<sup>41</sup> MÜNCH GALINDO Y GARCIA MARTINEZ, “FUNDAMENTOS DE ADMINISTRACIÓN”. Ed. Trillas, México 1997, Pág. 47.

- a) Utilizar los conocimientos más recientes y las aplicaciones tecnológicas más modernas en las diversas áreas de la empresa, para contribuir al logro de sus objetivos.
- b) Propiciar la investigación y el mejoramiento de técnicas actuales para la creación de tecnología nacional.

Como podemos observar los objetivos antes mencionados corresponden básicamente a la empresa propiamente privada, los objetivos de una empresa pública fueron antes mencionados en el Capítulo I, donde se enuncia todas funciones y atribuciones de los funcionarios públicos, a nivel federal, estatal y municipal, aunque no hay que perder de vista que el principal objetivo es el de satisfacer todas las necesidades de la sociedad.

### **3.6 EMPRESA PUBLICA Y PRIVADA**

Básicamente ya he mencionado la mayoría de las diferencias que existen en una empresa pública y una empresa privada, ahora bien, es importante conocer si se debe administrar igual un organismo público y un organismo privado.

Para conocer lo anterior debemos conocer algunos criterios que son importantes<sup>42</sup>:

1. La naturaleza del órgano: una función social depende de una autoridad soberana y en la función privada no.
2. El fin buscado: como ya fue mencionado la función pública debe de estar enfocado al bien social, en cambio el privado solo atiende a la utilidad particular.
3. La fuente inmediata: este criterio mira al medio jurídico del que emana el acto administrativo, sin necesidad de ninguna aceptación o convenio, sino que aquella se impone lateralmente por la autoridad a sus súbditos, por lo que es un acto de administración pública, por el contrario, cuando la fuente inmediata de la obligatoriedad de realizar un acto dentro de un organismo social, es el hecho de haber celebrado un convenio, contrato, convención, etc., el acto será de orden privado.

Habiendo determinado las diferencias, puedo observar que las diferencias solo son de orden teórico, el cual tocaría determinar al Derecho, más sin embargo, en lo que se pretende a la presente Tesis, el orden práctico de la Administración, es importante tomar como base todas las teorías y principios que nos muestra la administración, aunque como ya fue visto, la teorías y principios nacen de las empresas privadas, pero observando la importancia y el desarrollo de su administración para lograr el éxito de las mismas, es importante observar, estudiar y analizar, a la administración y dirigirla hacia los organismos públicos, que a final de cuentas, esta dentro de un tipo de empresa, ya que lo que pretendo es hacer conciencia de su importancia y sobre todo de lograr la eficiencia dentro de estos organismos.

---

<sup>42</sup> REYES PONCE AGUSTIN, "ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS. Primera Parte, Ed. Limusa, México 1994, Pág. 83.

Por último, es importante mencionar que otra de las diferencias que existe entre estas, es que la empresa privada maneja fondos propios, en cambio, la empresa pública maneja fondos obtenidos por la sociedad, es decir, de obtiene fondos de los impuestos que pagan los ciudadanos.

**CAPÍTULO**

**IV**

**PROCESO**

**ADMINISTRATIVO**

#### 4.1 CRITERIOS SOBRE LA CONFORMACION DEL PROCESO ADMINISTRATIVO

La administración es una forma de trabajo y el administrador es la persona que lo ejecuta, al hacerlo realiza ciertas actividades llamadas “funciones administrativas” o “proceso administrativo”. Para definir este concepto lo haré por partes, en primer lugar un proceso es un “conjunto de fases sucesivas para lograr un fin<sup>43</sup>”, dicho de otra manera, es una serie de pasos ordenados a seguir para el logro de un objetivo, ahora bien, el proceso administrativo es una serie de pasos ordenados dentro de una administración.

Cada administrador, sin importar su nivel en la organización, ejecuta estas funciones hasta cierto punto, sin embargo el proceso administrativo es un proceso ecléctico compuesto por una combinación de estas funciones. Cada nivel de administración no utiliza la misma combinación, pero si es importante que utilice todas para poder lograr sus objetivos.

Existen varios criterios en la conformación del proceso administrativo (Cuadro No. 16), por lo que mencionaré algunos que considero de mayor importancia:

Fayol<sup>44</sup>:

1. Prever
2. Organizar
3. Mandar
4. Coordinar
5. Controlar

Urwick<sup>45</sup>:

1. Previsión
2. Planeación
3. Organización
4. Coordinación
5. control

Terry<sup>46</sup>:

1. Planeación
2. Organización
3. Ejecución

---

<sup>43</sup> DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ILUSTRADO, Ed. Sopena, España 1981

<sup>44</sup> REYES PONCE AGUSTIN, “ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS, Primera Parte, Ed. Limusa, México 1994, Pág. 60.

<sup>45</sup> FERNANDEZ ARENA JOSE ANTONIO, “EL PROCESO ADMINISTRATIVO”, Ed. Diana, México 1991, Pag. 75.

<sup>46</sup> TERRY & FRANKLIN, “PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN”, Ed. Cccsa, México 1987, Pág. 63.

4. Control

Koontz<sup>47</sup>:

1. Planeación
2. Organización
3. Integración
4. Dirección
5. Control

Rue & Byars<sup>48</sup>:

1. Planeación
2. Organización
3. Motivación
4. Control

CUADRO NO. 16

AUTOR	AÑO	FACTORES				
HENRY FAYOL	1886	prever	organizar	mandar	coordinar	controlar
LYNDALL URWICK	1943	prever	planear	organizar	comando coordinar	controlar
WILLIAM NEWMAN	1951	planear	organizar		dirigir	controlar
R. C. DAVIS	1951	planear	organizar			controlar
KOONTZ	1955	planear	organizar	integrar	dirigir	controlar
JOHN F. MEE	1956	planear	organizar		motivar	controlar
GEORGE R. TERRY	1956	planear	organizar		ejecutar	controlar
LOUIS A. ALLEN	1958	planear	organizar		coordinar	controlar
DALTON Mc. FERLAND	1958	planear	organizar			controlar
A. REYES PONCE	1960	prever planear	organizar	integrar	dirigir	controlar
ISACC GUZMAN V.	1961	planear	organizar	integrar	dirigir	controlar
FERNANDEZ A.	1967	planear	implementación			controlar
DALE		planear	organizar		dirigir	controlar
DRUCKER		prever	organizar		motivación	medición
FLIPPO		planear	organizar		guiar	controlar
NEWMAN		planear	organizar		dirigir	controlar
TANNENBAUM			organizar		dirigir	controlar
RUE		planear	organizar		motivar	controlar

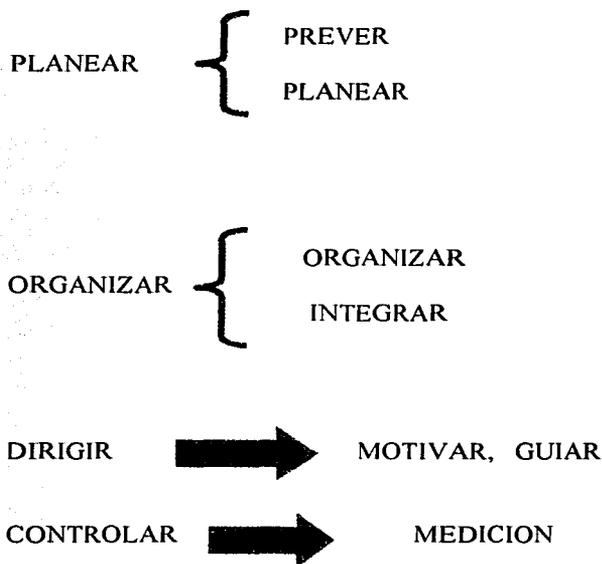
Es importante señalar, como podemos ver, que todos los autores antes mencionados no están de acuerdo en las funciones o términos del proceso administrativo, pero no quiere decir que para un determinado autor no existan algunas funciones, existen, más sin

<sup>47</sup> KOONTZ /Ó DONNELL, "ADMINISTRACIÓN". ED. Mc. Graw Hill, México 1985, Pág. 23.

<sup>48</sup> RUE y BYARS, "ADMINISTRACIÓN", Ed. Alfaomega, México 1997, Pág. 65.

embargo están subordinadas a las que ellos consideran más importante, por ejemplo, si no mencionan la previsión, no es porque no se realice esta actividad, sino que viene implícita en la planeación, si no mencionan la integración es porque está implícita en la organización, algunos otros autores prefieren el termino de motivación, guiar o coordinar al de ejecución, y el termino de medición al de controlar. Así las funciones básicas se mencionarían de la siguiente manera (Cuadro No. 17). En el término de coordinar por el de ejecutar no estoy de acuerdo por que, como ya mencione en el capítulo III, el término de coordinación está en relación directa con el concepto de administración.

CUADRO 17



Para la mayor comprensión del presente capítulo, el proceso administrativo que definiré es el de Agustín Reyes Ponce<sup>49</sup> para tratar de profundizar en cada una de las funciones administrativas, así mismo cabe mencionar que en cada uno de los elementos está compuesto por fases que hacen práctico el funcionamiento de los mismos.

También es importante mencionar que el proceso administrativo es un ciclo (Cuadro 19) y si bien se inicia con un elemento, pero puede intervenir otro elemento, por

<sup>49</sup> REYES PONCE AGUSTIN, "ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS". Primera Parte. Ed. Limusa. México 1994, Págs. 61,62 y 63.

ejemplo al momento de planear también se pueden establecer estándares de control, que es el último elemento.

PREVER  
PLANEAR  
ORGANIZAR  
INTEGRAR  
DIRIGIR  
CONTROLAR

## 4.2 PREVISION

La palabra pre-ver significa ver anticipadamente, por lo que la palabra previsión consiste en la idea de cierta anticipación de acontecimientos y situaciones futuras, que la mente humana es capaz de realizar y sin la cual el administrador no podría hacer planes, por ello la previsión es la base de la planeación.

La previsión se define como “el elemento de la administración en el que, con base en las condiciones futuras en que una empresa habrá de encontrarse, reveladas por una investigación técnica, se determinan los principales cursos de acción que nos permitirán realizar los objetivos de esa misma empresa”<sup>50</sup>.

Es importante señalar que existen algunos principios que debemos tomar en cuenta en la previsión, los cuales menciono a continuación:

- a) **PRINCIPIO DE LA PREVISIBILIDAD:** Las previsiones administrativas deben realizarse tomando en cuenta que nunca alcanzarán certeza completa ya que, por el número de factores y la intervención de decisiones humanas, siempre existirá en la empresa un riesgo, pero tampoco es válido decir que una organización constituye una aventura totalmente incierta. Así mismo descansa en una certeza moral o probabilidad seria, la que será tanto mayor, cuanto más pueda apoyarse en experiencias pasadas, propias o ajenas, y cuanto más puedan aplicarse a dichas experiencias, métodos o estadísticos o de cálculo de probabilidad. Para que la previsión sea más válida y confiable es necesario:
1. Es importante estudiar cada uno de los factores que han de intervenir en la realización de los hechos futuros en que descansará el éxito de nuestra organización.
  2. Debemos basarnos en hechos objetivos y no en opiniones, de preferencia en los ocurridos en nuestra organización y aún en el de otras organizaciones.
  3. Debemos aplicar la estadística y el de cálculo de probabilidades.

---

<sup>50</sup> REYES PONCE AGUSTIN, “ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS”, Primera Parte, Ed. Limusa, México 1994, Pág. 101.

- b) **PRINCIPIO DE LA OBJETIVIDAD:** Las previsiones deben de basarse en hechos más bien que en opiniones subjetivas, es decir la organización debe descansar en la cantidad y la calidad de la información de que se disponga.
- c) **PRINCIPIO DE LA MEDICION:** Las previsiones serán más seguras cuanto más podamos apreciarlas, no sólo cualitativamente, sino en forma cuantitativa, ya que la cuantificación añade seguridad y precisión.

Para realizar la previsión es necesario realizar las siguientes actividades:

1. Fijar los objetivos que se persiguen
2. Investigar los factores que nos ayudan u obstaculizan en la búsqueda de esos objetivos.
3. Coordinar los distintos medios en diversos cursos alternativos de acción, que nos permitan escoger alguno de ellos como base de nuestros planes.

Así, la previsión responde a la pregunta ¿qué puede hacerse?.

## 1. OBJETIVO

El objetivo “representa lo que se espera alcanzar en el futuro como resultado del proceso administrativo<sup>51</sup>”, es decir constituyen el fin o la meta que la organización pretende alcanzar.

### FIJACION DE LOS OBJETIVOS

Para fijar los objetivos existe un enfoque “cascada<sup>52</sup>” (Cuadro No. 18), en el que deben establecerse descendiendo a través de la jerarquía organizacional:

1. Para fijar los objetivos debemos de iniciar en el nivel superior con una clara y concisa del propósito central de la empresa.
2. Las metas de la organización a largo plazo se formulan de estas descripciones.
3. Las metas a largo plazo indican el fijar más objetivos de rendimiento a corto plazo para la organización.
4. Los objetivos derivados se desarrollan para cada división principal o departamento.
5. Los objetivos se establecen para las diversas subunidades en cada división principal o departamento.
6. El proceso continúa en descenso a través de la jerarquía organizacional.

Este enfoque para fijar objetivos no implica una administración autocrática o cerrada, tan sólo asegura que los objetivos de las unidades individuales dentro de la organización estarán en concordancia con las metas principales de la organización y que el proceso completo de fijar el objetivo será coordinado.

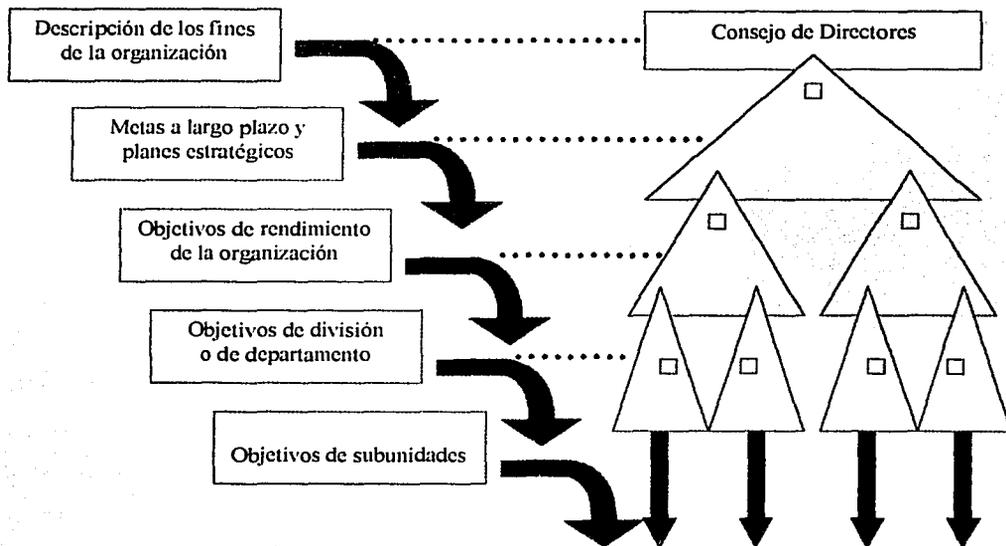
<sup>51</sup> TERRY & FRANKLIN, “PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN”, Ed. Cccsa, México 1987, Pág. 164.

<sup>52</sup> RAJA ANTHONY, “ADMINISTRACIÓN POR OBJETIVOS”, Ed. Trillas. México 1992, Pág. 30.

Es importante mencionar que dentro del gobierno, los objetivos organizacionales se deben establecer tomando en cuentas las necesidades del sector que están gobernando, es decir, de la sociedad, a nivel Federal, Estatal y Municipal; así, dentro del sector municipal, las formas para conocer las necesidades de la sociedad, pueden mencionarse las siguientes: Cuando el partido está haciendo campaña se da cuenta de algunas necesidades que tiene la sociedad que pretenden gobernar, y cuando ya está en el poder, una de las funciones que tienen los regidores, es precisamente realizar un estudio para conocer las necesidades del sector urbano y social de la población, así como analizarlas, definir y, conjuntamente con el gobierno, en este caso municipal, por medio del copladem, hacer el Plan de Desarrollo Municipal. Por lo anterior, el gobierno debe establecer claramente los objetivos organizacionales más importantes, definir los objetivos a largo y corto plazo, y guiar los objetivos departamentales hacia el logro de esos objetivos organizacionales. Ahora bien, ya habiendo establecido estos objetivos, los departamentos deben establecer sus objetivos con base a los primeros, y así cada subdepartamento, de lo contrario no se lograrían los más importantes.

CUADRO No. 18

ENFOQUE DE CASCADA PARA EL ESTABLECIMIENTO DE OBJETIVOS



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Así, existen diversos objetivos:

- **OBJETIVOS ORGANIZACIONALES;** Son llamados también **GENERALES** y son las metas que desea lograr la organización, en ella intervienen todos los niveles jerárquicos.
- **OBJETIVOS PARTICULARES;** Son los objetivos de cada uno de los departamentos, subdepartamentos, etc.
- **OBJETIVOS A LARGO y CORTO PLAZO;** No existe periodo de tiempo para determinar si se consideran a largo o corto plazo, ya que esto depende de algunos factores que se determinan con la organización, por ejemplo uno de los factores es el tamaño de la organización, es decir, para una empresa grande puede ser que un objetivo a largo plazo sea de 10 años y uno a corto plazo sea de un año y por el contrario para una organización pequeña se consideraría a largo plazo un año; así mismo dentro del gobierno es importante determinar que el tiempo que dura el gobierno Federal es de seis años, mientras que el Municipal 3 años. Así, la empresa determina cuando son a largo plazo y cuando son a corto plazo.

#### REGLAS:

1. No deben tomarse como objetivo lo que pueden ser sus síntomas o elementos.
2. No debemos confundir el objetivo con uno de los medios de alcanzarlos.
3. No debemos tomar como posibilidades contradictorias, las que quizá sólo son contrarias.
4. Hay que tratar de encontrar las semejanzas y diferencias de nuestro objetivo con los más parecidos.
5. Debe procurarse contar con opiniones de diversas personas, sobre todo si sus puntos de vista representan ángulos distintos y complementarios.
6. El objetivo debe fijarse por escrito, en los casos de mayor importancia.
7. El objetivo debe ser perfectamente conocido y eficazmente querido por todos lo que han de ayudar a realizarlo.
8. Los objetivos deben ser cuantificables cuanto más se pueda.

Para finalizar, es importante aplicarle las siguientes preguntas, las cuales nos permitirán fijar nuestro objetivo de una manera clara y precisa:

- **¿QUÉ?** : que es lo que realmente deseamos alcanzar.
- **¿CÓMO?**: como pretendemos lograrlo.
- **¿QUIÉN?**: Quien desea lograrlo, si es general, departamental, etc.
- **¿POR QUÉ?** Cual es la finalidad para pretender lograr el objetivo.
- **¿CUÁNDO?** En que plazo de tiempo deseamos lograr el objetivo.
- **¿DÓNDE?** Dónde pretendemos lograr el objetivo.

## 2. INVESTIGACIÓN

Una vez establecido el objetivo, es importante determinar todos los factores, tanto negativos como positivos, que influyen en el alcance de este fin. Además es importante también determinar los medios más aptos para alcanzarlo, así entre esos medios se encuentra la eliminación de los factores que nos dificultaran la obtención del objetivo.

### REGLAS

1. Deben determinarse todos los factores que influyen en el logro del objetivo, negativos como positivos, cuantificarlos, los que están disponibles y los no disponibles, debemos clasificarlos como importante y menos importantes.
2. Debemos de fijar los elementos totalmente imprevisibles para evitar los efectos dañosos que puedan producir.

## 3. CURSOS ALTERNATIVOS DE ACCION

Una vez realizado la investigación para el logro de los objetivos es importante establecer los cursos alternativos de acción. Estos cursos alternativos de acción son los distintos caminos para el logro del objetivo, es decir, con la investigación podemos determinar distintos modos o formas (caminos) para alcanzar el objetivo establecido. Y deben existir dos o más "caminos" para el logro de estos.

El curso alternativo de acción que la organización determine como mejor, será el curso que se aplique para lograr el objetivo, entonces el objetivo estará completo, esto hará que nuestro objetivo esté claro y preciso.

## 4.3 PLANEACION

La planeación es fijar el curso de acción, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y las determinaciones de tiempos y de números, necesarias para realizarlos.

La planeación responde a las preguntas ¿Qué se va a hacer?, ó ¿Dónde nos encontramos?, ¿Dónde queremos estar? y ¿Cómo podemos llegar hasta ahí desde aquí?.

La planeación es la función administrativa principal ya que es inútil que un administrador realice las otras funciones administrativas sin tener un plan. Así mismo la planeación proporciona medios al personal comprometido activamente en todas las áreas de la organización para la administración de la misma. Por lo que la planeación afecta positivamente a la eficiencia administrativa.

Las actividades que se realizan en la planeación son las siguientes:

1. POLITICAS
2. PROCEDIMIENTOS
3. PROGRAMAS
4. ESTRATEGIAS
5. PRONOSTICOS
6. PRESUPUESTOS

#### 1. POLITICAS

Las políticas tienen por objeto orientar las actividades, por lo tanto son guías de acción. Por otro lado las políticas revelan las intenciones del o de los jefes para periodos futuros y se determinan antes de la necesidad de tales intenciones. "Una política es una guía general verbal, escrita o implicada que establece los límites que proporcionan la dirección y los límites generales dentro de los cuales tendrá lugar la acción administrativa"<sup>53</sup>

#### REGLAS SOBRE LAS POLÍTICAS

- El uso de una política debe ayudar a alcanzar el objetivo, y debe ser formulada a partir de hechos, no de criterios personales o decisiones oportunistas.
- Una política debe permitir la interpretación.
- Los pensamientos e ideas del formulador en el contenido de la política, deben estar condicionados a las sugerencias y reacciones de los que serán afectados por la política.
- Siempre que sea necesario cubrir condiciones anticipadas deben establecerse políticas, pero debe tenerse cuidado de evitar políticas que rara vez se utilicen.
- Toda política debe ser expresada con palabras definidas y precisas que sean entendidas por completo por cada miembro de la empresa.
- Toda política debe conformarse a los factores externos, tales como leyes y medidas en bien del interés público.

#### 2. PROCEDIMIENTOS

Los procedimientos son pasos o tareas relacionadas que forman la secuencia cronológica y la forma establecida de ejecutar el trabajo que va a desempeñarse. Señalan la secuencia más eficiente para obtener los mejores resultados en cada función concreta de una empresa. Los procedimientos se dan en todos los niveles de una empresa y son más numerosos y las políticas se forman en los altos niveles.

#### REGLAS

- Los procedimientos deben fijarse por escrito y, de preferencia, gráficamente.
- Los procedimientos deben ser revisados periódicamente.
- Se debe cuidar la duplicación innecesaria de los procedimientos.

<sup>53</sup> TERRY & FRANKLIN. "PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN". Ed. Cccsa, México 1987, Pág. 230.

### 3. PROGRAMAS

Los programas son aquellos en los que se fijan los objetivos, la secuencia de operaciones y principalmente el tiempo requerido para realizar cada una de sus partes, es decir, las políticas orientan las acciones a seguir, los procedimientos fijan la secuencia de las acciones y los programas se caracterizan por la fijación del tiempo requerido por cada una de sus partes.

#### REGLAS

- Todo programa debe contar con la aprobación de la suprema autoridad administrativa para aplicarse, y con su completo apoyo para lograr su pleno éxito.
- Los programas deben ser específicamente detallados.
- Debe estudiarse el momento más oportuno para iniciar la operación de un programa nuevo.

### 4. ESTRATEGIAS

En años el ejército usó la palabra “estrategias” para designar los grandes planes que se hacen a la luz de lo que se cree que un adversario podría hacer o no. Aunque el término todavía tiene usualmente una connotación competitiva, los gerentes lo usan para señalar áreas de la operación de una organización.

Tres definiciones señalan los usos más comunes del término estrategias:

- Programas generales de acción y despliegue de recursos para obtener objetivos generales.
- El programa de objetivos de una organización y sus cambios, los recursos usados para lograr estos objetivos.
- La determinación de los objetivos básicos a largo plazo de una organización y la adopción de cursos de acción y asignación de recursos necesarios para lograr metas.

El propósito de las estrategias es determinar y transmitir a través de un sistema de objetivos y políticas básicos, una imagen acerca de qué tipo de organización se desea proyectar. Las estrategias no pretenden describir con exactitud cómo ha de lograr la organización sus objetivos, ya que ésta es la tarea de los programas de apoyo. Pero las estrategias ofrecen una estructura para orientar el pensamiento y la acción. Sin embargo, su utilidad en la práctica y su importancia para orientar la planeación sí justifican la separación de las estrategias como un tipo de plan con fines de análisis.

### 5. PRONOSTICOS

La planeación está incompleta a menos que se hagan pronósticos sobre el futuro. Independientemente del nivel de sofisticación puede variar grandemente, la mayoría de los administradores se ocupan de algún tipo de pronóstico.

Existen métodos para lograr un buen pronóstico, los más importantes son:

- **JURADO DE OPINIÓN:** Este método se practica siempre que el pronóstico se base en las opiniones de expertos y/o en la alta administración y se debe de basar necesariamente en hechos.
- **MÉTODOS ESTADÍSTICOS Y MATEMÁTICOS:** Es el enfoque de pronósticos más sofisticado y confiable. Incluye análisis de series de tiempo, análisis de regresión y experimentos simulados.

## 6. PRESUPUESTOS

Es un plan de ingresos, de egresos, o de ambas, de dinero, personal, artículos comprados o de cualquier otra entidad que el administrador crea que al determinar el futuro curso de acción ayudará en los esfuerzos administrativos. El presupuesto ve hacia delante, es planear por cosas que van a suceder. Muchas veces son un medio de control de la planeación ya que "presupuestar designa al control por medio del presupuesto"<sup>54</sup>

## 4.4 ORGANIZACION

La palabra organizar se deriva de la palabra organismo, que es una entidad con las partes de tal manera integradas, que su relación con una y con otra está gobernadas por su relación con el todo.

"Organizar es establecer relaciones efectivas de comportamiento entre las personas de manera que puedan trabajar juntas con eficiencia y obtengan satisfacción personal al hacer tareas seleccionadas bajo condiciones ambientales dadas para el propósito de realizar alguna meta u objetivo"<sup>55</sup>.

Cuando un grupo de personas trabaja hacia un objetivo la relación entre ellas da origen a problemas tales como quién decide qué asuntos, quién hace qué trabajo y que acción debe emprenderse. Así, las personas que trabajan juntos con efectividad, haciendo cada una de ellas lo mejor que puede y las personas que alcanzan los mejores resultados posibles son básicas en el concepto de administración. Como tal una organización proporciona un medio para lograr los objetivos que no se alcanzarían si los individuos trabajaran separadamente.

La función organizadora de la administración reúne los recursos físicos y humanos en forma ordenada y los acomoda en un patrón coordinado para alcanzar los objetivos planeados.

<sup>54</sup> TERRY & FRANKLIN, "PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN", Ed. Cccsa, México 1987, Pág. 234.

<sup>55</sup> Ibid., Pág. 250

La organización promueve la colaboración y negociación entre los individuos de un grupo y mejora así la productividad y la eficiencia de las comunicaciones en la organización.

Existen algunos PRINCIPIOS, entre los cuales considero más importantes los siguientes:

- **PRINCIPIO DE LA UNIDAD DE OBJETIVO:** Una estructura de organización es efectiva si facilita la contribución de los individuos al logro de los objetivos.
- **PRINCIPIO DE LA EFICIENCIA:** Una organización es eficiente si está estructurada para ayudar al logro de los objetivos con el mínimo de esfuerzo, tiempo y dinero, viendo siempre hacia la calidad.

## ELEMENTOS

1. DIVISION DEL TRABAJO
2. DEPARTAMENTIZACION
3. AUTORIDAD

### 1. DIVISION DEL TRABAJO:

La organización es básicamente un proceso de división de trabajo ya que significa dividir grandes tareas en paquetes pequeños de trabajo que se distribuyen entre varias personas. Adam Smith demostró con cuánta más eficiencia se podría llevar a cabo la tarea a través de la división del trabajo, es decir que es esencial para maximizar la eficiencia de los trabajadores y la productividad de las maquinas.

Existen dos formas de dividir el trabajo: vertical u horizontal. La división del trabajo vertical se basa en el establecimiento de líneas de autoridad y define los niveles que forman la estructura organizacional vertical y facilita el flujo de comunicación dentro de la organización. La división del trabajo horizontal se basa en la especialización del trabajo. La suposición básica que hace resaltar este tipo de división del trabajo es que al hacer cada trabajador su tarea especializada, se puede producir más trabajo con el mismo esfuerzo al incrementar la eficiencia y calidad. Es decir, para ejecutar con efectividad el trabajo en una organización se formulan los requisitos del puesto (horizontal) y las especificaciones del administrador (vertical) y estas se asocian para asignar el personal, pero es importante la comunicación y la coordinación para el éxito de los objetivos.

### 2. DEPARTAMENTALIZACION

La departamentalización es el método que usa más frecuente para llevar a cabo la división del trabajo y comprende actividades de grupo en unidades de trabajo relacionadas estas pueden relacionarse sobre las bases de funciones de trabajo, tiempo, etc. es decir, se refiere a la estructura de la organización compuesta de varios departamentos y puestos administrativos y sus relaciones entre sí. La departamentalización es un agrupamiento eficiente y efectivo de los puestos en unidades de trabajo significativas para coordinar

numerosos puestos con el fin de facilitar la rápida realización de los objetivos de la organización.

Es importante señalar que entre más grande sea la organización los departamentos crecen y se crean más subunidades lo que aumenta los niveles de la administración.

### 3. AUTORIDAD

La autoridad "es el derecho legal de ordenar a otros una acción y de exigir su cumplimiento"<sup>56</sup>, dicho de otra manera es el derecho de mandar. Las líneas de autoridad sirven para unir los distintos componentes de la organización.

Es importante mencionar que puede existir confusión entre el término autoridad y poder, para explicar la diferencia entre éstos, citaré un ejemplo, un administrador puede tener el poder de hacer gastos frívolos, pero no tiene la autoridad de hacerlo.

Así mismo, la responsabilidad es la razón del logro de los objetivos, el uso de recursos y la adhesión a políticas de organización. Una vez que se acepta la responsabilidad resulta una obligación para realizar el trabajo asignado.

#### FUENTES DE AUTORIDAD

- **FORMAL:** Normalmente la autoridad se ve como una función de posición que fluye desde el nivel más alto hasta el nivel más bajo, es decir, la gente mantiene la autoridad porque ocupan cierta posición. En el gobierno municipal la autoridad va desde el presidente municipal, los regidores, los directores, los subdirectores y así el proceso continúa descendiendo hasta la persona que se encuentre en el nivel más bajo de la organización.
- **ACEPTACION DE AUTORIDAD:** Sostiene que la fuente de autoridad corresponde al subordinado porque éste tiene el poder de aceptar o de rechazar la orden de un superior, supuestamente si el subordinado no acepta la autoridad del superior, ésta no existe. Así se considera la desobediencia a la comunicación de un superior como una negación de autoridad por el subordinado.

#### PRINCIPIOS.

- **PRINCIPIOS DE PARIDAD:** Establece que la autoridad y responsabilidad deben coincidir. La administración debe delegar la autoridad suficiente para que el subordinado pueda hacer su trabajo, pero al mismo tiempo se espera que el subordinado acepte responsabilidad para realizarlo.

---

<sup>56</sup> TERRY & FRANKLIN, "PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN", Ed. Cccsa, México 1987, Pág. 279.

- **UNIDAD DE MANDO:** Este principio establece que un empleado deberá tener un solo jefe inmediato. La violación de este principio se origina generalmente por líneas de autoridad que no están bien definidas.
- **PRINCIPIO DE LA EXCEPCION (Administración por excepciones):** establece que el administrador debería concentrar sus esfuerzos en asuntos que se desvían bastante de lo normal y dejar a sus subordinados manejar los asuntos rutinarios.

Antes de finalizar con esta etapa es importante mencionar que para ayudar a tener una mejor organización existen técnicas importantes como el manual de organización. Esta técnica entre otras cosas, incluye el organigrama, los puestos y las funciones de los mismos, en él, se observará las líneas de autoridad que existen dentro de la organización y de las obligaciones que tienen cada uno del personal que conforma la organización.

## **4.5 INTEGRACION**

La integración consiste en los procedimientos para dotar al organismo social de todos aquellos medios y personas necesarios para su más eficiente funcionamiento, es decir obtener y articular los elementos materiales y humanos que la organización y la planeación señalan como necesarios para el adecuado funcionamiento de un organismo social.

La integración responde a la pregunta ¿Qué se va a hacer?.

La integración comprende: la integración de cosas y la integración de personal, lógicamente es más importante la de personas por lo que explicaré primero la integración de cosas y posteriormente la integración de personal.

### **INTEGRACION DE COSAS.**

Para que podamos lograr objetivos es importante integrar, en la mayoría de los casos, recursos materiales o "cosas" como: edificios, instalaciones, las maquinas, equipo de computo, etc. Es importante señalar que depende de la organización, del o de los objetivos, del área, un vehículo etc., para integrar las cosas. Por lo que señalo las siguientes etapas:

1. Selección
2. Introducción
3. Desarrollo

#### **1. SELECCIÓN**

La selección comprende todas las técnicas para encontrar y escoger los elementos materiales necesarios para lograr los objetivos. La selección es buscar, recabar datos de donde podamos encontrar lo que buscamos y sobre todo teniendo en cuenta el costo y la

calidad del mismo, ya que teniendo en cuenta que en el sector gubernamental “gastamos” el recurso monetario que proviene de la sociedad, es importante buscar la mejor calidad a un menor costo para poder adquirir lo mejor, ya que podemos seleccionar algo mal y lograr nuestro objetivo, pero lograremos un objetivo deficiente.

## 2. INTRODUCCION

Una vez que seleccionamos lo que vamos a integrar lo adquirimos y lo introducimos a la organización. En la introducción debemos de encontrar el mejor lugar para ubicar lo que hemos adquirido, si es un edificio, si es un equipo de computo, etc., es decir, debemos buscar la mejor ubicación, así mismo instalarlo en el caso que se requiera, para lograr mayor productividad.

## 3. DESARROLLO

Ya que hemos introducido lo que adquirimos, lo ponemos a funcionar, pero no nos olvidamos de él, sino que debemos observar su funcionamiento continuamente para lograr una mejor productividad de lo adquirido, ya que muchas veces no le damos un buen mantenimiento y al final gastamos más de lo que pudimos prevenir.

### INTEGRACION DEL PERSONAL

Como ya lo señala antes, la integración de personal es la más importante de la etapa de integración, además de que es lo que debe tener mayor dignidad dentro de la organización, además que la integración hace de personas totalmente extrañas a la empresa, miembros debidamente articulados en su jerarquía. Por lo que profundizaré más que la integración de cosas.

### PRINCIPIOS

#### ❖ EL HOMBRE ADECUADO AL PUESTO ADECUADO

Debe procurarse adaptar al personal a las funciones dependiendo del puesto y no al revés, las funciones al personal, este es uno de los problemas que encuentro en el sector gubernamental, ya que algunas veces primero se contrata a la persona y luego se le busca y asigna el puesto.

#### ❖ DE LA PROVISION DE ELEMENTOS ADMINISTRATIVOS

Debe proveerse a cada miembro de un organismo de los elementos administrativos necesarios para hacer frente en forma eficiente a las obligaciones de su puesto.

#### ❖ DE LA IMPORTANCIA DE LA INTRODUCCION ADECUADA

En el momento en que los elementos humanos se integran a una organización tienen especialísima importancia, y por lo mismo, debe se debe observar cuidadosamente.

## FASES

1. Reclutamiento
2. Selección
3. Contratación
4. Introducción
5. Capacitación
6. Motivación y estímulos

### 1. RECLUTAMIENTO

El reclutamiento consiste en proveernos de una cantidad suficiente de solicitantes para que, de entre ellos, podamos escoger aquellos que reúnan los requisitos necesarios y tengan las características adecuadas para llegar a ser buenos empleados.

Las fuentes y/o medios son: el mismo personal que labora dentro de la empresa, archivo de personas que ya han solicitado, agencias de empleo, escuelas, sindicatos, anuncios en los medios de publicidad, internet, etc.

### 2. SELECCIÓN

La selección es la elección de la persona idónea para un puesto determinado y a un costo adecuado, es decir, es escoger a la persona que esta mejor calificada para el empleo y colocarlos en el puesto al que se adapte mejor.

Los medios más importantes son los siguientes: la hoja de solicitud, las entrevistas, los exámenes médicos, el curriculum vitae, las pruebas psicológicas y/o prácticas, la investigación socioeconómica, las encuestas, etc.

### 3. CONTRATACION

La contratación es un compromiso entre dos partes: por una parte, la organización y por otra, la persona que fue seleccionada y desea laborar en la organización, y es un convenio de dos partes ya que por un lado la organización se compromete a pagar un sueldo o salario por el trabajo que va a realizar en un horario específico, las prestaciones, las vacaciones, etc., y por otro lado la persona se compromete a desempeñar las funciones que debe realizar por el puesto, la obligación y la responsabilidad por el mismo.

### 4. INTRODUCCION

Este concepto también es conocido como inducción u orientación. La introducción abarca: la introducción general de la empresa y la introducción es su departamento o sección.

En general lo anterior se resume en lo siguiente: dar la bienvenida al nuevo empleado, los objetivos generales de la organización así como las políticas de la organización, el reglamento interior del trabajo, mostrar las instalaciones de la institución, presentarlo a su jefe inmediato, y funcionarios principales, ubicarlo en el puesto, los objetivos particulares del puesto, presentarlo con sus compañeros de trabajo, los sitios con los que se relacionará, etc.

## 5. CAPACITACION

La capacitación es conocida también como desarrollo, y es la enseñanza teórica y/o práctica que se realiza con el objeto de habilitar a una persona para que desempeñe las labores del puesto que se le ha asignado, ya sea por primer ingreso o por promoción del puesto.

Esto es, cuando un elemento ingresa a una organización, necesita recibir un desarrollo de las aptitudes y capacidades que posea, para adaptarlo exactamente a lo que el puesto va a recibir de él, este desarrollo es perpetuo, es decir, no solo a los de nuevo ingreso, pero si se hace más importante en este último caso.

La capacitación suele dividirse en:

- a) Obreros y empleados
- b) Capacitación de supervisores
- c) Desarrollo de los ejecutivos

Por lo que la presente tesis pretende solo mencionaré el desarrollo de ejecutivos, Terry lo define como "es la aplicación de un esfuerzo planeado para proveer, mantener y desenvolver a quienes han de formar el grupo administrativo, con el fin de que la empresa logre más eficientemente sus objetivos"<sup>57</sup>.

Así, con lo que pretendo en la presente es que a los funcionarios de alto nivel deben de capacitarse en Administración ya que éstos poseen cualidades, pero deben de preverse con elementos administrativos para que tengan un eficiente desarrollo de su puesto.

## 6. MOTIVACION Y ESTIMULOS

La motivación es la necesidad o impulso interno de un individuo que lo mueve hacia una acción orientada a un objetivo. Es decir, si la persona disfruta de su trabajo, si lo encuentran retador y les agrada su entorno, entonces pone su mejor esfuerzo y desempeñan sus funciones con entusiasmo.

Así, es importante que la organización desarrolle un programa de motivación al personal a fin de que éstos realicen más eficientemente sus funciones y se logre más fácil los objetivos que la organización persigue.

---

<sup>57</sup> REYES PONCE AGUSTIN, "Administración De Empresas", Segunda Parte, Ed. Limusa, México 1994, Pag. 267.

Este programa se basa en estímulo para motivar al trabajador, en los cuales mencionamos los siguientes:

- ❖ **ESTIMULOS FINANCIEROS:** ahorros, planes para vacaciones, seguros, asistencia médica, becas escolares, despensas familiares etc.
- ❖ **ESTIMULOS SIN CARÁCTER FINANCIERO:** normas que establecen los ascensos, la confianza entre la empresa y el personal, eliminación de temores, programas de diversión en grupo, etc.

## **4.6 DIRECCION**

Una vez que ya realizamos la integración ahora viene la dirección, algunos autores, como ya mencioné, le llaman ejecución, y es la parte esencial del administrador ya que es aquí donde se realizan las actividades para alcanzar los objetivos.

La dirección es el elemento de la administración en el que se logra la realización efectiva de todo lo planeado, por medio de la autoridad del administrador, ejercida a base de decisiones y se vigila que se cumplan en la forma adecuada todas las órdenes emitidas.

### **PRINCIPIOS**

#### ❖ **COORDINACION DE INTERESES**

El logro del objetivo común se hará más fácil si están coordinados los intereses de grupo y los individuales. Así el gran reto del administrador radica en lograr que todos persigan el interés común, a base de ver que de esa manera obtienen mejor sus fines particulares.

#### ❖ **IMPERSONALIDAD DEL MANDO**

La autoridad en una organización debe ejercerse como producto de una necesidad de todo el organismo social, que como resultado exclusivo de la voluntad del que manda.

#### ❖ **VIA JERARQUICA**

Cuando se transmite una orden, deben seguirse los conductos o vías previamente establecidos y nunca saltarlos sin razón y jamás en forma constante.

#### ❖ **RESOLUCION DE LOS CONFLICTOS**

Se debe procurar que los conflictos que aparezcan se resuelvan lo más pronto que sea posible, y de la forma que no lesione la disciplina y pueda producir el menor disgusto de las partes.

## FASES

1. Liderazgo
2. Comunicación
3. Supervisión

### 1. LIDERAZGO

El liderazgo es un proceso en el cual una persona (líder) influye en otras para trabajar voluntariamente en tareas relacionadas para alcanzar los objetivos deseados por el líder y/o el grupo.

Es importante que dentro de una organización el administrador o funcionario, en este caso, es el líder por el puesto al que fue designado. Así, es importante que el funcionario logre la integración de todos sus subordinados ya que de lo contrario habrá un vacío en el liderazgo del funcionario para desempeñar con efectividad su puesto administrativo.

El liderazgo esta basado en una relación compleja entre:

- a) Líder: que incluye los valores de la persona, confianza del líder en los miembros del grupo y las circunstancias generales.
- b) El guiado o el seguidor: que son las fuerzas internas de quienes son conducidos e incluyen la identificación con los objetivos de la administración, interés y dedicación en la solución de problemas, conocimiento y experiencia, etc.
- c) Organización: incluye la estructura y patrón de las actividades de trabajo, tecnología, etc.
- d) Valores sociales, condiciones políticas y económicas: que incluyen, además de éstas, los factores del entorno externo, fuerzas de la cultura dominante, influencia social y de la comunidad.

### 2. COMUNICACIÓN

La comunicación es el proceso de desarrollar y lograr entendimiento entre las personas. Es decir, es el proceso de intercambiar información y sentimientos entre dos o más personas, y es esencial para lograr una administración efectiva.

El éxito en la comunicación es el resultado y no la causa de la administración competente. Un administrador competente casi siempre es un buen comunicador, es decir,

es un elemento esencial de casi todo lo que un administrador, en este caso funcionario, hace.

Una herramienta para transmitir información es realizar juntas o reuniones (comunicación formal) periódicamente con el fin de que los objetivos, políticas, procedimientos, etc. estén claros. Para ello, primero se debe plantear el objetivo de la junta o reunión, así mismo, es importante que la persona que realice la junta planee y organice la información que va a transmitir ya que se pueden perder detalles o haber confusión en las personas que reciben la información, es decir, que no debe de improvisar, ya que por lo tanto puede no llegar al objetivo planeado, que es lo más importante, y asimismo, puede haber pérdida de información, confusión y pérdidas de dinero o lograr objetivos de baja calidad.

### 3. SUPERVISION

La supervisión es ver que las cosas se hagan como fueron ordenadas. El administrador debe supervisar que el trabajo se esté llevando a cabo como fue planeado. Para ello es necesario: saber distribuir el trabajo, saber tratar a su personal, recibir y tratar las quejas de sus subordinados, conducir reuniones, mantener la disciplina, etc.

## 4.7 CONTROL

El control es la medición de los resultados actuales y pasados, en relación con los esperados, ya sea total o parcialmente, con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes, es decir, es la recolección sistemática de datos para conocer la realización de los planes. Por lo tanto el control considera la detección y corrección de las variaciones de importancia en los resultados obtenidos por las actividades planeadas. Por lo que implica la comparación de lo obtenido con lo esperado.

El control es la parte final del proceso administrativo, más sin embargo no existe sin la previa planeación y ejecución, esta relacionado y forma parte de todo el proceso administrativo y mientras más estrecha sea la unión más efectivo es el control.

### PRINCIPIOS

#### ❖ ESTANDARES

El control es imposible si no existen estándares prefijados, y será tanto mejor cuanto más precisos y cuantitativos sean.

#### ❖ EXCEPCION

El control administrativo es más eficaz y rápido cuando se concentra en los casos en que no se logra lo previsto, más bien que en los resultados que se obtuvieron como se había planeado.

## FASES

1. Establecimiento de los medios de medición
2. Comparación del resultado obtenido con el esperado
3. Corrección de las desviaciones

### 1. ESTABLECIMIENTO DE LOS MEDIOS DE MEDICION

Lo primero que se debe de realizar para lograr el control es averiguar lo que se está haciendo. Uno de los problemas al que nos enfrentamos en la medición es la determinación de la cantidad o capacidad de una entidad bien definida. Sin la medición, el administrador se ve obligado a adivinar o a usar métodos empíricos que pueden o no ser confiables. Es decir, se deben establecer estándares sobre los cuales vamos a medir los resultados. Así, lo primero que debemos de realizar es recabar datos, y como medida de esto, la retroalimentación, la observación y los reportes.

### 2. COMPARACION DEL RESULTADO OBTENIDO CON EL ESPERADO

Para realizar esta comparación el administrador debe analizar, evaluar y juzgar los resultados con lo mejor de su habilidad. También es necesario buscar las sugerencias de quienes se involucraron en el logro de los objetivos. Se debe de tener presente todas las desviaciones, así como los puntos controlables y los no controlables. Al comparar los resultados obtenidos con los esperados, deben de observarse y dirigirse la atención administrativa a las excepciones, ya que en la comparación los aspectos iguales o aproximados no deben ser preocupación del administrador, esto nos lleva al principio de las excepciones que enuncia "el control se facilita concentrándose en las excepciones, o variaciones notables, del resultado esperado"<sup>58</sup>, esto significa que los esfuerzos del control están dirigidos a los casos excepcionales ya que ellos requieren de la acción remediadora.

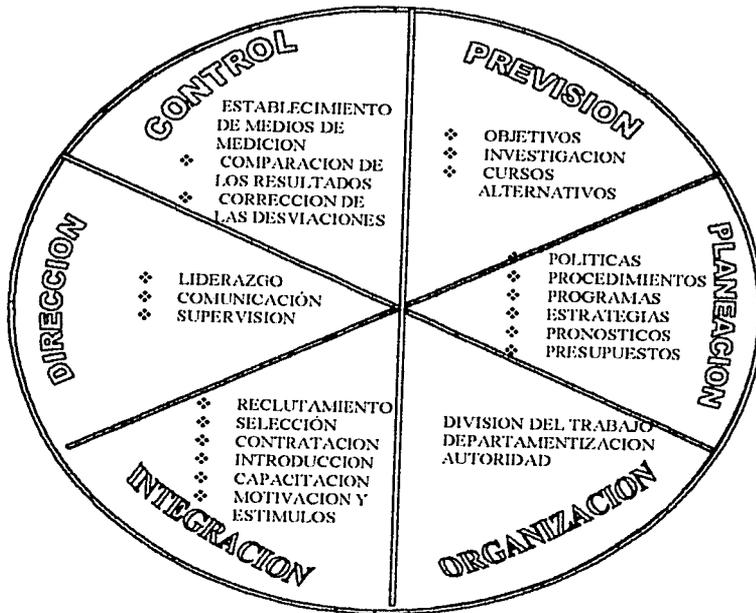
### 3. CORRECCION DE LAS DESVIACIONES

Este es el tercer y último paso en el proceso de control, y puede considerarse como el paso que asegura que las operaciones están ajustadas y que se hacen esfuerzos para alcanzar los resultados inicialmente planeados. Cuando descubrimos variaciones de importancia es necesaria una acción enérgica e inmediata ya que el control no puede tolerar demoras innecesarias, excusas o excesivas excepciones. Ante una desviación debe buscarse cuáles son las verdaderas causas y no desviarse sólo a los aspectos que influyen.

---

<sup>58</sup> TERRY & FRANKLIN, "PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN", Ed. Cccsa, México 1987, Pág. 522.

CUADRO 19



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

# **CAPÍTULO**

**V**

# **PLANEACIÓN ESTRATÉGICA**

## **5.1 CONCEPTO DE PLANEACION ESTRATEGICA**

Para definir claramente este concepto, lo haré con los siguientes aspectos:

### **1. EL PORVENIR DE LAS DECISIONES ACTUALES**

La planeación estratégica observa la cadena de consecuencias de causas y efectos durante un tiempo, relacionada con una decisión real o intencionada que tomará el director, si no le agrada la perspectiva futura, la decisión puede cambiarse fácilmente. Así mismo se observan las posibles alternativas, las cuales se convierten en la base para tomar decisiones presentes. Por lo tanto, la planeación estratégica consiste en la identificación sistemática de las oportunidades y peligros que surgen en el futuro, los cuales combinados con otros datos importantes proporcionan la base para que una organización tome mejores decisiones en el presente para explotar las oportunidades y evitar los peligros.

### **2. PROCESO**

La planeación estratégica es un proceso que se inicia con el establecimiento de las metas organizacionales, define estrategias y políticas para lograr estas metas y desarrolla planes detallados para asegurar la implantación de las estrategias y así obtener los fines buscados. También es un proceso para decidir de antemano qué tipo de esfuerzos de planeación debe hacerse, cuándo y cómo debe realizarse, quién lo llevará a cabo y qué se hará con los resultados. La planeación estratégica es sistemática en el sentido de que es organizada y conducida con base en una realidad entendida. Para la mayoría de las organizaciones, la planeación estratégica representa una serie de planes producidos después de un periodo de tiempo específico, durante el cual se elaboraron los planes, así debe entenderse como un proceso continuo, ya que los cambios en el ambiente de la organización son continuos.

### **3. FILOSOFIA**

La planeación estratégica es una actitud, una forma de vida, requiere de dedicación para actuar con base en la observación del futuro, y una determinación para planear constante y sistemáticamente como una parte integral de la dirección. Para lograr los mejores resultados toda la organización debe creer en el valor de la planeación estratégica y deben tratar de desempeñar sus actividades lo mejor posible.

### **4. ESTRUCTURA**

La planeación estratégica une los tres tipos de planes fundamentales: planes estratégicos, programas a mediano plazo, presupuestos a corto plazo y planes operativos.

Por lo tanto la planeación estratégica es el esfuerzo sistemático de la organización para establecer sus propósitos, objetivos, políticas y estrategias básicos, para desarrollar

planes detallados con el fin de poner en práctica las políticas y estrategias y así poder lograr los objetivos y propósitos básicos de la organización.

Así, la planeación estratégica esta enlazada en forma inseparable con la dirección, para empezar, es importante mencionar que existen dos tipos de dirección: la dirección estratégica y la dirección operacional, la primera se lleva a cabo en los niveles de una estructura organizacional y todos los demás se denominan dirección operacional. Es por ello que la planeación estratégica, se lleva a cabo en los niveles más altos de la organización, ya que son ellos los que la definen, pero es importante que todos los demás directores se alineen a la planeación estratégica.

Por otro lado, es importante mencionar que en el capítulo anterior desarrolle todo el proceso administrativo, y por supuesto la planeación, y en las cuales encontramos las estrategias, en el presente capítulo nos encontramos con la planeación estratégica la cual es un modelo actual de la administración, en el cual, no solo es aplicable a una organización, sino que se trata de una filosofía de vida, más sin embargo nos ayuda a entender los conceptos actuales de la administración, ahora bien, por lo tanto, la planeación estratégica nos dice que la planeación no puede ser separada de ciertas funciones administrativas, como por ejemplo: la organización, la dirección, la ejecución y el control. Es decir, la planeación no puede diferenciarse en forma real del resto del proceso administrativo.

## **5.2 IMPORTANCIA DE LA PLANEACION ESTRATEGICA**

Hoy en día la dirección y planeación estratégica son vitales en cuanto al éxito de las organizaciones ya que una estrategia inadecuada puede crear serios problemas, no importando lo ineficiente en lo interno pero puede tener éxito, ya que utiliza las estrategias apropiadas.

La planeación estratégica es esencial para cumplir con las responsabilidades de la alta dirección, ya que para los altos directivos como para los demás directores dentro de la organización, la planeación formula y contesta algunas de las preguntas claves en forma ordenada y con una escala de prioridades y urgencia<sup>59</sup> como: “¿cuál es la misión de la organización?, ¿cuál es la filosofía y propósitos fundamentales?, ¿cuáles son los objetivos de la organización a largo como a corto plazo?, ¿están estos últimos en equilibrio?, ¿cuáles son los cambios más importantes dentro de nuestro medio ambiente que nos afectarán?, ¿cuáles serán las oportunidades o peligros en los próximos años que debemos explotar o evitar respectivamente?, etc. Estas preguntas son cada vez más difíciles de contestar, sin embargo las respuestas son más y más importantes como base para tomar las decisiones correctas”.

---

<sup>59</sup> STEINER GEORGE A., “LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA”, Ed. Cccsa, México 2000. Pág. 42.

Una de las ventajas importantes que tienen la planeación estratégica es que puede simular, en papel, el futuro; en caso de que la simulación no resulte deseada, el ejercicio puede borrarse y comenzar de nuevo, así las alternativas de simulación son reversibles, a diferencia de las decisiones tomadas en la vida real sin haber considerado cuidadosamente circunstancias futuras. Por otro lado también alienta al director y le permite ver, evaluar y aceptar o descartar numerosas alternativas y al desarrollar varias alternativas puede producir ideas que no surgirían de otra manera.

La planeación sistemática considera a una empresa como un sistema compuesto de diferentes subsistemas, mediante el cual la alta dirección puede ver a la organización como un todo, en vez de tratar con cada parte en forma individual y sin relacionarla con las demás partes, así, el conjunto de las mejores soluciones para cada elemento de un problema equivale a la mejor solución para un todo. Por lo que la planeación estratégica proporciona un mecanismo para coordinar las partes relacionadas entre sí en una organización, evitando la suboptimización de partes a costa del todo.

También la planeación efectiva proporciona una guía para los ejecutivos en todos los aspectos de una organización para tomar decisiones afines con las metas y estrategias de la alta dirección ya que mediante la participación y la toma de decisiones sobre la base de una estructura de planeación integrada, los ejecutivos pueden tomar las decisiones correctas de acuerdo con los deseos de la alta dirección.

La planeación estratégica proporciona una base para medir el desempeño de la mayoría de las demás funciones administrativas, como por ejemplo, para medir el desempeño o controlar, de una manera eficiente, se tiene como base la planeación estratégica, ya que de lo contrario no se lograría un buen control y por lo tanto no se lograrían los objetivos de la organización.

La planeación estratégica es un medio para comunicar los objetivos, estrategias y planes operacionales entre todos los niveles de la dirección, por lo tanto es una red de comunicación muy útil. Ya que al completar un plan se habrá creado una comprensión a cualquier nivel directivo acerca de las oportunidades y problemas importantes para el director y la organización ya que las alternativas que se determinaron en el proceso de planeación serán tratadas en un lenguaje común y los asuntos serán entendidos por todos aquellos que participan en la toma de decisiones. Una vez que los planes estén concluidos y escritos, habrá que registrar, en forma permanente y clara, todas las decisiones tomadas, quién las implantará y quién las realizará. Tal sistema de comunicación representa una ventaja valiosa para cualquier organización.

La planeación estratégica está acompañada por una mejor motivación y moral por parte de los directivos, ya que al participar en la elaboración de los planes los directivos deberán obtener una cierta satisfacción en la creación parcial de su propio destino. Ellos saben lo que se espera de ello y el cumplir con las exigencias será muy satisfactorio. Al mismo tiempo la seguridad personal dentro de una organización puede aumentar y se establece una confianza. Hoy en día, las personas dentro de una organización<sup>60</sup>, “a

---

<sup>60</sup> STEINER GEORGE A., “LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA”, Ed. Cccsa, México 2000, Pág. 48.

cualquier nivel, están interesadas en participar en el proceso de la toma de decisiones para así contribuir con sus conocimientos a la empresa y encontrar oportunidades para ser creativos y por lo tanto estos puntos permitirán una adaptación más fácil a los cambios por parte del personal, lo cual representa un atributo valioso para cualquier organización”.

### **5.3 PROCESO DE LA PLANEACION ESTRATEGICA**

- 1) Misión.- Para implantar la planeación estratégica se debe iniciar con la creación y la implantación de la estrategia. Druker explica este primer deber como<sup>61</sup>: “El deber de pensar en la misión del negocio, es decir hacerse la pregunta ¿qué es nuestro negocio y que debería ser?, esto nos lleva al establecimiento de objetivos, el desarrollo de estrategia y planes y a la toma de decisiones de ahora para los resultados de mañana. Obviamente esto sólo puede hacerlo un órgano de la empresa que puede visualizar el negocio por completo, tomar decisiones que lo afecten, evaluar los objetivos y las necesidades actuales y futuros, y que puede distribuir los recursos humanos y monetarios para obtener resultados claves”.
- 2) Establecimientos de objetivos.- Decidir sobre la organización y los factores que afectan a ella, así como su crecimiento. Se debe tomar en cuenta que un objetivo generalmente es de naturaleza permanente y no tiene límite de tiempo.
- 3) Estrategia de la planeación.- Desarrollar conceptos, ideas y planes para lograr objetivos con éxito. La planeación estratégica es parte del proceso completo de planeación, el cuál incluye la planeación directiva y operacional.
- 4) Establecimiento de metas.- Decidir sobre metas a lograr dentro de un plazo más corto y de menor alcance que los objetivos, pero diseñados como objetivos secundarios específicos para elaborar los planes operacionales para llevar a cabo la estrategia.
- 5) Desarrollar la filosofía de la organización.- Establecer las creencias, valores, actitudes y lineamientos orales que pueden agregarse a “como se hacen las cosas aquí”.
- 6) Establecer las políticas.- Decidir sobre los planes de acción para guiar el desempeño de todas las actividades principales para llevar a cabo la estrategia de acuerdo con la filosofía de la organización.
- 7) Planear la estructura de la organización.- Desarrollar el plan de organización que ayudan a las personas a unirse para desempeñar las actividades de acuerdo con la estrategia, filosofía y política.
- 8) Proporcionar el personal.- Contratación, selección y desarrollo de personas para ocupar los puestos determinados en el plan de la organización.

---

<sup>61</sup> STEINER GEORGE A., “LA PLANEACION ESTRATÉGICA, Ed. Cccsa, México 2000, Pág. 14.

- 9) Establecer los procedimientos.- Determinar y prescribir como se llevarán a cabo todas las actividades importantes y rutinarias.
- 10) Proporcionar instalaciones.- Proporcionar la planta, equipo y otras instalaciones físicas necesarias para llevar a cabo a la organización.
- 11) Proporcionar el capital.- Asegurarse de que la organización disponga de fondos necesarios para las instalaciones físicas y el capital de trabajo.
- 12) Establecimiento de normas.- Fijar las medidas del desempeño que permiten de la mejor manera a la organización lograr sus objetivos a largo plazo con éxito.
- 13) Establecer los programas directivos y los planes operacionales.- Desarrollar programas y planes que dirijan las actividades y el uso de los recursos que, cuando se lleven a cabo conforme a la estrategia, políticas, procedimientos y normas establecidas, permitirán que las personas realicen sus objetivos particulares. Estas son las fases del proceso completo de planeación que incluye la planeación estratégica.
- 14) Proporcionar información controlada.- Proveer hechos y números para ayudar a las personas a seguir la estrategia, políticas, procedimientos y programas, es decir, estar al pendiente de las fuerzas laborales exteriores e interiores así como medir su propio desempeño contra los planes establecidos y las normas.
- 15) Motivar a las personas.- Dirigir y motivar a la gente de manera que actúe de acuerdo con la filosofía, políticas, procedimientos y normas para realizar los planes de la organización.

#### **5.4 EVOLUCION DE LA ADMINISTRACIÓN HACIA LA CALIDAD Y EXCELENCIA.**

La calidad se ha convertido en los últimos años en un arma estratégica en el mundo. El término calidad inicio como resultado de algunas compañías de Estados Unidos, Europa y Japón de crear productos de calidad superior y de lograr que sus empresas no solo sean competitivas sino ser la mejor.

Para poder lograr productos con mejor calidad, las empresas tuvieron que revolucionar el proceso de producción y por lo tanto los administradores tuvieron que revolucionar antes su manera de concebir la calidad. "Por lo tanto existió la necesidad de una filosofía de la calidad. La antigua filosofía de la suficiencia, es decir, mantener el estado de cosas en tanto un producto genera ganancia, ya no era aceptable. Ahora el propósito de las empresas debía de ser nada menos que la excelencia. Pero para alcanzar la excelencia es necesario que los administradores estén dispuestos a colocar en primer

término las necesidades de sus clientes. Jamas deben olvidar que los clientes son indispensables. Son la razón de existir de las empresas.”<sup>62</sup>

Básicamente el concepto de calidad y excelencia nace de la necesidad de crear productos mejores y a bajo precio, teniendo en cuenta siempre al cliente, por ello estos conceptos nacen en el área de producción, para ser explícita en la ingeniería de producción, pero, en base a la importancia que alcanzaron estos conceptos, fueron adquiriendo fuerza en la teoría de la administración, es decir, en las demás áreas de la organización, ya que la calidad es importante en todas las áreas y solo así la organización en su totalidad alcanzará ser una organización con calidad y solo así logrará la excelencia.

Los pioneros de la administración de la calidad son: Deming, Juran y Crosby, cada uno de ellos adoptó una perspectiva distinta de la administración de la calidad, a pesar de lo cual, todos contribuyeron a fijar su dirección.<sup>63</sup> Los profesores estadounidenses: los doctores Deming y Juran hicieron fallidos intentos, durante el auge posterior a la segunda guerra mundial, por persuadir a administradores estadounidenses de la importancia de la calidad, dada la indiferencia de los estadounidenses a sus enseñanzas, ambos académicos decidieron dirigir a una audiencia más receptiva: los japoneses. Su traslado a Japón contribuyó un gran avance, por ejemplo en la fabricación de autos de calidad, este paso de bienes de calidad inferior a productos de calidad superior fue posible en gran medida por las enseñanzas de Deming y Juran, ambos contribuyeron a revolucionar la calidad de las industrias japonesas. Como tributo a las contribuciones realizadas por el ya desaparecido doctor Deming, el premio a la calidad más codiciado de Japón lleva su nombre. Por otro lado Phil Crosby formuló ideas prácticas para el mejoramiento de la calidad mientras trabajaba para diversas compañías estadounidenses. Aunque estos tres expertos conciben la calidad como un imperativo de sobrevivencia, cada uno de ellos la define de diferente manera, para Deming la calidad significaba ofrecer a bajo costo productos y servicios que satisfacen a los clientes, implicaba asimismo un compromiso con la innovación y mejora continuas, lo que los japoneses llaman kaisen. Para Juran, uno de los elementos clave de la definición de la calidad es la adecuación de uso de un producto. Finalmente Crosby explica la calidad desde una perspectiva de ingeniería como el cumplimiento de normas y requerimientos precisos, su lema es “hacerlo bien a la primera vez y conseguir cero defectos”. Los tres expertos consideran a la estadística como un instrumento muy valioso para la medición de la calidad.

## PREMIOS DE CALIDAD EN EL MUNDO

Algunos de los premios a la calidad más importantes son:

Premio Deming en Japón

Premio Nacional de Calidad Malcolm Baldrige, establecido por el congreso de Estados Unidos en 1987.

Premio ISO 9000 que es impulsado por los Europeos.

---

<sup>62</sup> KOONTZ Y WEIRICH. “Administración, Una Perspectiva Global”, Ed. Mc. Graw Hill, México 1999, Pág. 101.

<sup>63</sup> Ibid., Pág. 101.

Premio Europeo a la Calidad otorgado por la European Foundation for Quality Management (Fundación Europea para la Administración de la Calidad, EFQM por sus siglas en inglés).

Citaré un ejemplo sobre uno de los anteriores Premios de la Calidad, con el fin de saber cuales son los criterios que se deben de tomar en cuenta para lograr la calidad, es importante mencionar que el Premio que mencionaré es a una empresa privada, pero debemos de tomar en cuenta, como ya mencioné, que en este tipo de empresa surgen las teorías administrativas, las cuales debemos de tener presente para enfocarlas a la administración pública.

Las siete categorías de criterios para la obtención del premio Baldrige en 1995 son los siguientes:

1. **LIDERAZGO.**- Los altos ejecutivos orientan, fortalecen y mantienen el liderazgo necesario para un elevado desempeño. Este criterio también demanda liderazgo en la creación de una organización y sistema administrativo eficaces.
2. **INFORMACION Y ANALISIS.**- Se examina la eficacia y uso por la organización administrativa. Esto implica no sólo el análisis de los datos de la compañía, sino también el análisis de la competencia, para comparar el desempeño con el de las mejores empresas.
3. **LA PLANEACION ESTRATEGICA.**- Incluye la planeación empresarial con énfasis en la conversión de planes de requerimientos del cliente y operativos.
4. **LA CATEGORIA DE DESARROLLO Y ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS.**- Incluye criterios sobre los aspectos esenciales de los recursos humanos.
5. **LA ADMINISTRACION DE PROCESOS.**- Se refiere a todos los más importantes procesos de trabajo, como diseño, introducción, producción y entrega o prestación de productos o servicios.
6. **OBTENCION DE RESULTADOS.**- La organización debe estar orientada a la obtención de resultados: resultados de calidad en productos o servicios, resultados operativos, financieros, desempeño de los recursos humanos y proveedores, etc.
7. **ATENCION Y SATISFACCION DEL CLIENTE.**- Esta categoría exige la excelencia en el conocimiento de los clientes y el mercado, en las relaciones con los clientes y en la determinación de los resultados de satisfacción del cliente en comparación con los competidores.

Aunque los métodos específicos de mejora de la calidad dependen de cada situación, los siguientes principios pueden ser de utilidad:

1. La mejora de calidad no debe ser una moda pasajera, sino un esfuerzo permanente a largo plazo. Siempre habrá oportunidades de mejora.

2. Aunque el compromiso de la alta dirección es de vital importancia, todos los miembros de una organización, de la cima a la base, deben comprometerse con la calidad.
3. La mayoría de los problemas de calidad requieren de la cooperación y coordinación de muchos departamentos funcionales.
4. Ideas y sugerencias de mejoras de calidad pueden provenir de muchas partes. Ello impone la necesidad de aprovechar las ideas del recurso más importante: la gente.
5. El control de la calidad debe ejercerse en los pasos cruciales del proceso de operaciones. De ahí que deban establecerse criterios de calidad para cada paso importante.
6. Un programa de mejora de calidad no es una medida suficiente. También deben tomarse medidas para su instrumentación. Así pues, lo principal es actuar.

Uno de los métodos más conocidos para la mejora de calidad es la llamada "administración de la calidad total" (ACT), la cual supone el compromiso a largo plazo de una organización con la mejora continua de la calidad, en toda la organización con la activa participación de todos sus miembros de todos los niveles, a fin de cumplir y rebasar las expectativas de los clientes. Esta filosofía, que debe ser impulsada por la alta dirección, es considerada un modo de vida organizacional.

Aunque los programas específicos pueden variar, por lo general requieren de un cuidadoso análisis de las necesidades de los clientes, una evaluación del grado en que esas necesidades son satisfechas en un momento dado y un plan para llenar el posible vacío entre la situación imperante y la deseable. Para el éxito de éste método de mejora de la calidad suele ser necesario contar con la cooperación de los proveedores. Además, la eficacia de los programas de ACT hace obligatoria la participación de los administradores de alto nivel. Estos deben aportar una visión, reforzar los valores que promueven la calidad, fijar metas de calidad y desplegar los recursos necesarios para la aplicación del programa de calidad. Es obvio que la ACT demanda el libre flujo de la información, vertical, horizontal y diagonalmente.

Capacitación y desarrollo son muy importantes para el dominio de habilidades y para el aprendizaje sobre el uso de instrumentos y técnicas como el control estadístico de la calidad. Este esfuerzo permanente para la elevación de la calidad requiere de condiciones propias de lo que podría llamarse una "organización de aprendizaje"<sup>64</sup>. Todo esfuerzo de mejora continua precisa no sólo el apoyo, sino también de la participación de los administradores, de la cima a la base, así como de los empleados en general. En las entrelazadas organizaciones modernas, el trabajo en equipo suele ser un prerequisite para la eficacia y la eficiencia de las operaciones.

---

<sup>64</sup> KOONTZ Y WEIRICH. "Administración. Una Perspectiva Global", Ed. Mc. Graw Hill, México 1999, Pág. 713.

Las acciones de mejora de la calidad deben ser objeto de una vigilancia permanente a través de la constante recolección, evaluación y retroalimentación de datos y de la continua aplicación de programas de mejora. La ACT no es una acción ocasional, por el contrario, es un empeño persistente y a largo plazo que debe ser reconocido, reforzado y premiado.

Por lo tanto a Administración de la Calidad requiere: mejoras continuas con avances estratégicos, intención de cero defectos, sistema de inventario justo a tiempo, administración en equipo (nosotros), y el problema es de todos, pero especialmente de la dirección.

## **5.5 LA ADMINISTRACION HACIA LA CALIDAD EN MÉXICO**

En México se puede encontrar que conviven diversos esquemas de administración: desde la administración no profesional con que se manejan la mayoría de las empresas (muchas de ellas de carácter familiar), hasta la administración típica de las empresas más grandes del país, en las que predomina la presencia de administradores profesionales y, en gran medida, los enfoques administrativos estadounidenses que marcan las principales líneas de acción administrativa, incluyendo las técnicas vanguardistas aplicables a la administración en los países de mayor desarrollo socioeconómico.

No existen muchos estudios sobre la realidad de la administración en el país, sin embargo, es un hecho ostensible que tienen un estilo propio y en los pocos trabajos que se han realizado al respecto se destaca, como una de las características principales de la administración mexicana, el excesivo centralismo que existe en cuanto a la toma de decisiones, lo anterior muy probablemente pudiera ser consecuencia de la forma en que se ve la figura de autoridad y genera un fuerte sentido de obediencia por parte de los subordinados, aunque en ocasiones sea sólo un reflejo del temor a perder el empleo. Destaca también el hecho de que los ascensos obedecen más al grado de influencia que se tenga sobre el superior inmediato que a la preparación, conocimientos y habilidades del individuo, como más sucede en el sector gubernamental. Debido a lo anterior, se refuerza la dependencia en el superior y una lealtad a su persona que supera en grado a la lealtad para la empresa u organización, dando lugar a que la autoridad se ejerza de forma paternalista y, como consecuencia, un tanto autoritaria, obstaculizando notoriamente la participación de los empleados de los niveles inferiores en la toma de decisiones. Este verticalismo será mayor cuanto más lo sea el grado de centralización de la toma de decisiones en la organización.

En una buena parte de las organizaciones, particularmente las de menor tamaño, se observa también poco interés por la función administrativa de planeación, habiendo incluso quienes argumentan que en el entorno de los negocios mexicanos no es posible diseñar planes de largo alcance (como los de carácter estratégico), fundamentalmente debido a que

las condiciones económicas y políticas del país no facilitan la consideración de premisas válidas para el largo plazo. En lo referente a las funciones de organización e integración del personal pueden observarse también importantes deficiencias, siendo éstas más claramente observables tanto menos profesionalizados se encuentren quienes ocupan los puestos administrativos.

Normalmente sólo en las grandes empresas puede verse que los procesos relacionados con la administración tienden a incluir los principios de la administración.

Debido al excesivo centralismo en la forma de dirigir las organizaciones, es obvio que los controles se centren más en verificar que se haga lo ordenado por los superiores, más que verificar que las actividades cumplan un nivel de desempeño en función de las necesidades y deseo de los clientes o de las demandas impuestas por el cambiante ambiente externo.

Se espera que buena parte de lo anterior cambie en el futuro pues, como efecto de la urgencia por volverse más competitivas, las empresas mexicanas tendrán que volverse más abiertas, prestar mayor atención de los niveles inferiores en la toma de decisiones, prestar una mayor atención a la planeación, particularmente a las de carácter estratégico y contingente, administrar a los recursos humanos con miras a motivar altos niveles de desempeño y centrar más el control desde el punto de vista de la razón de ser de las organizaciones, según sus objetivos.

Más sin embargo, México también pretende crear una conciencia de calidad en las organizaciones, con el fin de lograr mayor desarrollo en el país, ser un país de calidad y tomar las teorías más actuales de administración, sobre todo la Administración de la calidad por ello a implementado el Premio a la Calidad. Por mencionar alguno y por tener mayor conocimiento, en el Estado de Guanajuato se realiza la "Institución Guanajuato para la Calidad", en donde el Premio a la calidad se realiza en tres categorías: Educación, Empresas del Sector Privado, y Organizaciones del Sector Público. Este Premio a la Calidad fue implementado a partir del año 1996. Y en los cuales cada una de las organizaciones participantes realiza un programa de calidad basándose en los principios de Misión, Visión y valores. Con ello el Gobierno Mexicano pretende crear organizaciones encaminadas a lograr la Calidad, y así lograr en un futuro, como ya mencione, el desarrollo del país. Aunque uno de los problemas que encuentro en el camino a la calidad en nuestro país, es que muchas de las organizaciones sólo realizan un programa superficial y sin previo y profundo análisis de su organización, por lo que sus principios son falsos y muchas veces no integran a todo su personal, que es uno de los elementos importantes en la Administración de la calidad, por otro lado no existe seguimiento en su mejora continua por falta de verdadera visión de la organización.

Otro de los problemas importantes que considero que existe, es que las teorías en administración que se practican hoy en día son las que se practicaban en años muy pasados en los países avanzados, por lo que es importante que se actualicen, se analicen y se evalúen y se proponga la práctica de la administración actual y la que más logre desarrollar la calidad en la organización.

## **5.6 CALIDAD EN LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO**

Analizando el objetivo anterior, es mucho más preocupante en el sector público, debido a su administración y al mal enfoque o falta de conocimientos reales en la teoría de la Administración para la Calidad Total.

Para implantar la planeación estratégica en el sector público, primeramente, el propósito debe ser identificar los problemas principales en el futuro para poder tomar mejores decisiones actuales y así enfrentarlos, para entender mejor las implicaciones futuras de las propuestas y acciones legislativas actuales y para mejorar la coordinación entre las actividades y planes organizacionales. Se percibe la planeación como la forma más estructurada y profesional de hacer política, la cual debería ser un componente clave de la ciencia política. En respuesta a dichas presiones y necesidades se ha progresado a mejorar la planeación a largo plazo, pero ha sido lento e irregular, aunque es importante mencionar, que el Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006, es un gran avance, ya que pone en práctica los principios y el proceso que marca precisamente, la planeación estratégica.

Ahora bien se debe tomar en cuenta los siguientes factores:

- a) Las organizaciones comerciales con sistemas de planeación estratégica generalmente tienen objetivos a largo plazo, propósitos establecidos, pero en el sector gubernamental, a menudo, las metas son expresadas en términos amplios, y como ya mencioné la planeación es generalmente más fácil cuando son específicos los objetivos.
- b) Para las organizaciones privadas existen relativamente pocos objetivos establecidos para la planeación estratégica más sin embargo en las organizaciones gubernamentales existen muchos objetivos.
- c) En el sector privado el criterio para determinar las decisiones son generalmente medidas económicas específicas, como utilidades, rendimiento, etc., en cambio en el sector público no existen esas medidas sino son diferentes y menos concreto como: el interés público y la eficiencia política.
- d) En el sector público existe más accesibilidad para establecer objetivos a largo plazo en cambio en el sector público es más difícil, ya que en él intervienen más personas y por ejemplo, en la administración pública municipal el periodo es de tres años por lo que la mayoría de los objetivos que se establecen son para ese periodo.

Lo anterior son factores que afectan a la planeación estratégica en el sector público que se deben de tomar en cuenta, más sin embargo esto no quiere decir que no se pueda dar la planeación estratégica en este sector como camino hacia la calidad, sin embargo se deben de tomar como base los siguientes aspectos para que se pueda llevar a cabo la planeación estratégica:

1. Para que haya una planeación efectiva debe existir un fuerte compromiso por parte del presidente, del gabinete y los dirigentes del congreso, a nivel federal, del gobernador, de los secretarios y diputados, a nivel estatal, y del presidente municipal, funcionarios y regidores a nivel municipal, hacer partícipes a la sociedad.
2. Las organizaciones que crean una sistema de planeación por primera vez, deben proceder con cautela.
3. En una organización, la alta dirección debe tener un claro entendimiento de los propósitos del sistema, antes de que se presente un sistema de planeación a largo plazo.
4. Se debe asegurar de que la preocupación por las técnicas no aparta a los planeadores y directivos de los propósitos fundamentales de la planeación. Si no es así, la manipulación de números se vuelve más importante que su significado, los procedimientos y rituales formales acaban con la creatividad, innovación e imaginación necesaria para la planeación efectiva.

Es importante que el gobierno de un país implemente la planeación estratégica para poder identificar problemas significativos que puedan surgir en el futuro y actuar rápidamente para resolverlos. Con un tipo de sistema socioeconómico, complejo y turbulento y lleno de sorpresas en evolución, y con un cambio de gobierno con otro partido político sería desastroso buscar políticas antiguas tales como esperar hasta que llegue la crisis y a tratar de resolverlos con dinero. Por lo que se debe involucrar en una mejor planeación a largo plazo.

#### PROCESO PARA CREAR UN SISTEMA DE PLANEACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO<sup>65</sup>

1. Se deben establecer ciertos objetivos nacionales, estatales o municipales, según sea el caso; el primer conjunto de objetivos puede prepararse por una comisión presidencial, pero la función debería alojarse en una organización permanente, localizada preferiblemente en la oficina ejecutiva presidencial. Las metas deberían cubrir más que economía, ya que nuestro sistema tiene una multiplicidad de objetivos que estas interrelacionados. Este conjunto de metas, junto con una estimación de prioridades, serviría como una base para la planeación en todo el gobierno.
2. Debe existir un análisis de situación que comprendiera la recopilación y análisis de todos los datos relevantes para la planeación y para la identificación de tendencias y peligros medio ambientales significativos.
3. Los temas estratégicos centrales deberían identificarse en el análisis de situación, ya que habrá una gran cantidad de temas estratégicos que demandan atención, y no se pueden tratar todos al mismo tiempo, sólo unos cuantos programas deberían escogerse

<sup>65</sup> STEINER GEORGE A., "PLANEACIÓN ESTRATÉGICA", Ed. Cccsa, México 2000, Pág 323.

para cada año para los cuales serán preparados los planes detallados. Es necesario hacer una revisión periódica de los planes.

4. A pesar de que el gobierno recopile grandes cantidades de información, deben llenarse muchos vacíos si queremos tener una mejor planeación. Así, debido a que la recopilación de datos es una carga pesada para la industria, hoy en día, cualquier aumento del conjunto de datos debería compensarse mediante la reducción de la recopilación de datos, ya no necesitados en ese momento. De nuevo, deberíamos proceder con precaución porque la acumulación de datos es costosa.
5. Finalmente, una conciencia de planeación es necesaria para asegurar una amplia participación en un esfuerzo de planeación nacional, estatal o municipal. No sólo deben participar en el proceso los dirigentes y el personal en el Congreso y la rama ejecutiva, sino también los ciudadanos. Una importante razón de esta amplia participación en la planeación es que no debemos permitir que se lleve a cabo exclusivamente un grupo elitista en una institución gubernamental, sólo mediante la influencia de varios participantes, funcionarios y legisladores, se evitarán los peligros inherentes el la planeación gubernamental.

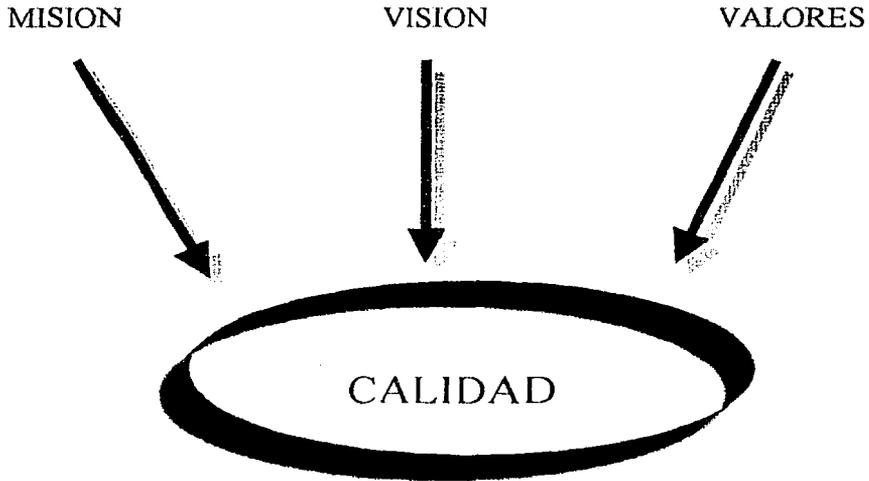
La planeación sugerida situará al gobierno en un papel de creación de política con planes detallados, al grado apropiado en vista de los papeles tradicionales, implantados por individuos sin conciencia de necesidades reales de la sociedad, con el fin de terminar con una sociedad planeada y convertirla en una sociedad de planeación.

#### ASPECTOS IMPORTANTES PARA LA PLANEACION EN EL SECTOR PUBLICO

- ❖ El beneficio principal del proceso de planeación es el proceso mismo y no el plan. La planeación es más bien una forma de pensar.
- ❖ No se debería tratar de lograr mucho al mismo tiempo.
- ❖ Los sistemas de planeación deben ser hechos de acuerdo con las costumbres para adaptarse a la organización, al tema tratado y los estilos personales e intereses de los administradores.
- ❖ Los planeadores no hacen planes, la planeación es una responsabilidad de línea y deben estar involucrados los altos directivos.
- ❖ El clima en una organización debe congeniar con la planeación, de lo contrario la planeación no será efectiva.
- ❖ El objetivo básico de planeación es desarrollar estrategias apropiadas para adaptar una organización a su medio ambiente y después tomar decisiones actuales para implantar estrategias.
- ❖ Debe existir por parte de los altos ejecutivos de una organización una fuerte responsabilidad para planear.
- ❖ Deben evitarse demasiadas expectativas acerca de lo que la planeación puede lograr.
- ❖ Deben ser experimentados en la planeación los directores y el personal de planeación.
- ❖ Deben hacerse el esfuerzo necesario para desarrollar unas cuantas metas claras y reducir la confusión entre estas.
- ❖ Debe hacerse el esfuerzo necesario para mantener el proceso de planeación lo más sencillo posible.

Para implantar la planeación estratégica en el gobierno, por lo anterior, es complejo, pero así mismo es importante y necesario si se quiere alcanzar la calidad en el sector público en México, aunque ya se dio un paso muy importante en el gobierno federal, por el hecho de que el Ejecutivo aplica los principios de la planeación estratégica en el Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006, y esperando que se cumplan todos los objetivos tanto a corto, mediano como a largo plazo; por lo tanto el gobierno municipal debe ponerla en práctica, si es que se pretende lograr una administración con calidad.

## PLANEACION ESTRATEGICA



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CONCLUSIONES

El sector público como forma de organización se encuentra dentro del concepto de empresa, y por lo tanto debe aplicar los principios de administración, los cuales considero de suma importancia, y para que éste sector los pueda aplicar es necesario que el presidente municipal, los regidores, sindico y funcionarios de primer nivel, ya que al tomar decisiones conforman el cuerpo administrativo, tenga los conocimientos básicos para el lograr la eficiencia en el desempeño de sus funciones, ya que no solo sus funciones son atribuciones políticas.

Uno de esos principios que se deben tomar en cuenta es el de la administración de recursos humanos, y más específicamente, la integración del personal, en donde es primordial aplicar las fases, a fin de hacer de una persona extraña parte integrante de la organización y el cuál será esencial para el logro de los objetivos del gobierno municipal, y en este caso me refiero al que conforma su cuerpo administrativo, los cuales son los siguientes:

- 1) Reclutamiento
- 2) Selección
- 3) Contratación
- 4) Introducción
- 5) Capacitación
- 6) Motivación y estímulos.

Ahora bien, la capacitación, es fase importante dentro de la integración de personal, ya que habilita a una persona para que desempeñe sus labores del puesto que se le ha asignado, es decir, cuando un elemento ingresa a una organización, necesita recibir capacitación de las aptitudes y capacidades que posea, para adaptarlo exactamente a lo que el puesto va a recibir de él; la persona al ingresar tiene conocimientos o habilidades, pero es imprescindible capacitarlo para que conozca la empresa, conozca su puesto y sobre todo de los conocimientos que le hacen falta, para que pueda desempeñarlo eficazmente.

Tomando en cuenta que las personas que conforman la estructura del gobierno municipal, algunos son profesionistas, contadores, abogados, arquitectos, ingenieros, etc., y algunos que no tienen una carrera profesionista, por lo tanto es sumamente importante la capacitación en administración, ya desempeñan funciones administrativas y/o son tomadores de decisiones, y que por lo tanto, al aplicarlas lograran una mejor administración de su gobierno, el cual repercutirá en el desarrollo del municipio.

Dicha capacitación se debe de dar en los siguientes aspectos:

- ❖ **Objetivos y políticas de la organización:** es necesario conocer la estructura del gobierno federal, la estructura del gobierno estatal, ya que puede ser de que algún día formen

parte de alguna de ellas y sabrán cuales son los requisitos y cuales sus funciones generales, y lo más importante, la estructura del gobierno municipal, ya que este es su ámbito de trabajo, lo que le permitirá conocer con exactitud sus atribuciones y facultades, en base a la ley, para que pueda efectuarlas con eficiencia en la toma de decisiones, y asimismo debe conocer el Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006 para adaptarlo al gobierno municipal.

- ❖ **Generalidades de la administración:** es crear conciencia de la importancia que tiene la administración entre el cuerpo administrativo del sector gobierno, lo necesario que es, ya que si, por el contrario, no adquiere esta conciencia, no la va aplicar, por lo tanto, es básico que conozcan que la administración es un proceso de actividades, que aplicado eficientemente, se lograrán los objetivos, mediante la coordinación de todos los recursos, dentro del gobierno. Así, cuando se hable de que si un gobierno es bueno o no, básicamente hablamos de que si esta administrando bien o no, y para lograr una administración eficiente, obviamente es importante conocerla para poder aplicarla eficientemente, y no solo por administrar, ya que el buen administrador no lo es por administrar sino debe poseer cualidades y técnicas para saber coordinar todos los elementos en forma eficiente, y poder lograr los mejores objetivos mediante la mejor toma de decisiones y el proceso para lograr dichos objetivos.
- ❖ **Recursos de su organización:** es importante que conozcan como se organiza una empresa, ya que como organización, forma parte del concepto de empresa, por el hecho de que en ella se realiza una serie de funciones, que esta conformada por recursos, como lo son: humanos, materiales y de sistemas, que tiene un fin social, ya que busca satisfacer las necesidades de la sociedad, y por lo tanto debe conocer sus áreas funcionales y los recursos con los que cuenta, para que pueda establecer eficientemente sus objetivos.
- ❖ **Proceso administrativo:** una vez adquiriendo conciencia de lo importante que es la administración, lo más esencial, es conocer como se llega a ser un buen administrador, y esto se logra aprendiendo los distintos criterios que existen sobre la conformación del proceso administrativo, y sobre todo, las técnicas y principios forman este proceso administrativo, como lo es: La previsión, la planeación, la organización, la integración, la dirección y el control.

La previsión le permitirá conocer, en base a una investigación adecuada, las necesidades de la sociedad y establecer, de manera precisa, los objetivos, para el logro de la satisfacción de dichas necesidades.

La planeación, como función administrativa principal, ya que aquí se fijan los cursos alternativos de acción, las operaciones que habrán de realizarse, y las determinaciones de tiempo y de números que sirve de base para el logro de los objetivos previamente establecidos.

La organización, para promover la colaboración y negociación entre las personas y mejorar la eficiencia de las comunicaciones en la organización.

La integración, que le permitirá conocer los procedimientos para dotar al organismo de todos los medios y personas necesarias para lograr los fines planeados.

La dirección, como parte esencial de sus funciones, porque forman parte del cuerpo administrativo, ya que es aquí donde se logra la realización efectiva de todo lo planeado, por ser la autoridad, en sus respectivas atribuciones, ejercida por decisiones, y deben vigilar que se cumplan, en la forma adecuada, las órdenes emitidas.

Y por último, el control, que les servirá para conocer lo importante que es medir los resultados obtenidos, con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes.

❖ Planeación estratégica como camino hacia la calidad y excelencia: como parte de su capacitación es esencial que conozcan la planeación estratégica y la administración de la calidad total, ya que sabiendo como aplicarla dará como consecuencia una organización con calidad rumbo a la excelencia, ya que forman la dirección del gobierno municipal, y la planeación estratégica, que va dirigida precisamente a ellos, y en los que repercute en el éxito de su administración, por ello, les permitirá establecer y formular, de manera real, eficiente, adecuada y precisa, su misión, su filosofía y propósitos fundamentales, es decir, su visión, y los valores que pondrán para lograr sus objetivos, haciendo partícipes a toda la organización, y a la ciudadanía, como lo señala la planeación estratégica, ya que la sociedad es la que finalmente se verá beneficiada en su desarrollo.

Hoy en día, se debe estar actualizados en los sucesos que acontecen en nuestra sociedad, tanto económicos como políticos y sociales. Generalmente el sector público se enfoca al sector político, por la práctica tradicional, dejando a un lado la aplicación eficiente de la propia administración, y peor aún, la actualización de la propia administración, en el cual creo que reside uno problema principal en el gobierno municipal.

Una de las teorías “nuevas” para los mexicanos, pero que ya desde algunos años han puesto en practica algunos países desarrollados, es la filosofía en la calidad, tanto para sus organizaciones, como una forma de vida, y en el que aquí en México, queremos llevar a cabo, o en los que ya algunas organizaciones participan, como en ISO 9002, y que el gobierno federal ya puso en practica la planeación estratégica, como lo expliqué en el objetivo 1.7 Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006, todavía falta aplicarlo en el gobierno municipal, sentar bien los conocimientos en la técnica y principios de una administración con calidad.

Por ello, la capacitación y el desarrollo son muy importantes para el dominio de habilidades para el aprendizaje sobre el uso de instrumentos y técnicas para elevar la calidad, es decir, se debe formar una organización de aprendizaje, así mismo realizar círculos de calidad sobre una mejora continua, que debe de iniciar desde la cima de la

administración hasta la base, y por otro lado, no sería posible sin el trabajo en equipo como lo establece la administración de calidad.

Y por último, este proceso de aprendizaje, de lo importante y esencial, será una parte del manual de organizaciones, que como toda organización, es necesario hacerlo y sobre todo, actualizarlo, preferentemente cada año, y no cada cambio de gobierno municipal, ya que esto repercutirá en su mejora continua y aún más, en su buena administración, que logrará un mejor desarrollo en el municipio.

## BIBLIOGRAFIA

- ◆ ANDA GUTIERREZ CUAUHEMOC; “INTRODUCCIÓN A LAS CIENCIAS SOCIALES”; Ed. Limusa; México 1997.
- ◆ FERNANDEZ ARENA, JOSE ANTONIO; “EL PROCESO ADMINISTRATIVO”; Ed. Diana; México 1991.
- ◆ GARCIA MAYNEZ, EDUARDO; “INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO”; Ed. Porrúa; México 1992.
- ◆ KOONTZ /Ó DONNELL; “ADMINISTRACIÓN”; Ed. Mc. Graw Hill; México 1985.
- ◆ KOONTZ Y WEHRICH; “ADMINISTRACIÓN, UNA PERSPECTIVA GLOBAL”; Ed. Mc. Graw Hill; México 1999.
- ◆ MARTÍNEZ ALMAZÁN, RAÚL; “LAS FINANZAS DEL SISTEMA FEDERAL”; Ed. INAP; México 1988.
- ◆ MERCADO, SALVADO; “ADMINISTRACIÓN APLICADA”; Ed. Limusa; México 1997.
- ◆ MOTO ZALAZAR, EFRAIN; “ELEMENTOS DEL DERECHO”; Ed. Porrúa; México 2000.
- ◆ MÜNCH GALINDO, LOURDES; “FUNDAMENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN”; Ed. Trillas; México 1998.
- ◆ MÜNCH GALINDO, LOURDES, Y GARCÍA MARTÍNEZ; “FUNDAMENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN”; Ed. Trillas; México 1997.
- ◆ REYES PONCE, AGUSTÍN; “ADMINISTRACIÓN”; Primera Parte; Ed. Limusa; México 1994.
- ◆ REYES PONCE, AGUSTÍN; “ADMINISTRACIÓN”; Segunda Parte; Ed. Limusa; México 1994.
- ◆ ROBBINS; “ADMINISTRACIÓN”; Ed. Practice Hall; México 1988.
- ◆ ROBBINS Y DE CELSO; “FUNDAMENTOS DE ADMINISTRACIÓN”; Ed. Practice Hall; México 1996.

- ◆ RUE & BYARS; “ADMINISTRACIÓN”; Ed. Alfaomega; México 1997.
- ◆ STEINER, GEORGE A.; “LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA”; Ed. Cecsá; México 2000.
- ◆ FHIERAUF, KLEKAMP Y GEEDING; “PRINCIPIOS Y APLICACIONES DE ADMINISTRACIÓN”; Ed. Limusa; México 2000.
- ◆ TERRY & FRANKLIN; “PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN”; Ed. Cecsá; México 1987.

## LEGISLACIÓN

- ◆ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Ed. Porrúa; México 2000.
- ◆ LEY ÓRGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL; Ed. Porrúa; México 2000.
- ◆ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO; Ed. Didácticos Atlántida; México 1999.
- ◆ LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO; [www.Guanajuato.gob.mx](http://www.Guanajuato.gob.mx); México 2000.
- ◆ LEY ORGÁNICA MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO; [www.Guanajuato.gob.mx](http://www.Guanajuato.gob.mx); México 2000.

## OTRAS FUENTES

- ◆ [WWW.GUANAJUATO.GOB.MX](http://WWW.GUANAJUATO.GOB.MX)
- ◆ ENCICLOPEDIA ENCARTA 2000, Microsoft, España 2000.
- ◆ DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ILUSTRADO; Ed. Sopena; España 1981.

- ◆ **TALLER HACENDARIO SOBRE REFORMAS DEL AÑO 2000 AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL Y SU INSTRUMENTACIÓN EN LA NORMATIVIDAD LOCAL; Dirección de Hacienda Municipal; México 2000.**