

879346

UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE

1

**ESCUELA DE CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACIÓN
PUBLICA**

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

**“ LA CALIDAD TOTAL EN LA ADMINISTRACION
PUBLICA MUNICIPAL ACTUAL”**

**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:

ALFREDO FIGUEROA AVILA

**ASESOR:
LIC. RAMON TOVAR CERRITOS**

CELAYA GTO.

2002



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.

... de la Dirección General de Bibliotecas de la
INAM a difundir en formato electrónico e impreso el
contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: A. E. de Figueroa

Avila

CHA: 31-UC-07

MA: P.A. B. 200

A Díos y a Santa María de Guadalupe, por permitirme realizar mis estudios, que son la base para disfrutar de este momento tan especial, en compañía de mis seres queridos.

A mis Padres: Benjamín Figueroa Conejo y Mercedes Avila González, por todo su apoyo y comprensión demostrado a lo largo de mi carrera y que ahora se ve reflejado con el logro de esta meta; Gracias, los quiero mucho.

A mis hermanos: Benjamín, Gerardo, Fernando y Enrique, en agradecimiento por la paciencia que me brindaron por mis malos momentos a lo largo de mis estudios.

Especialmente a mi Esposa, María del Carmen, por la motivación e impulso demostrado desde un principio y que me alentó a conseguirlo, Te Adoro.

A mi pequeña hija, Aylén que aunque apenas inicias en esta vida, te has convertido en el complemento especial de nuestras vidas.

En agradecimiento a: Aidé Montoya Freyre, María Guadalupe Figueroa Montoya, Ariadna Aidé Figueroa Montoya, Mónica Figueroa Montoya, Lic. Ramón Tovar Cerritos, Lic. José Huerta Aboytes, Sandra López Vela, Luis Vicenio Herrera Aguirre, Juan Antonio Acosta Cano, por todo su apoyo para la consecución de este trabajo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

“LA CALIDAD TOTAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL ACTUAL”

INDICE

INTRODUCCION

Pag.

I.- ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN 1

- 1.1.- Introducción.
- 1.2.- Historia de la administración pública.
- 1.3.- Desarrollo de la administración.
- 1.4.- Sumeria:
 - 1.4.1.- Egipto,
 - 1.4.2.- Hebreos,
 - 1.4.3.- China,
 - 1.4.5.- Grecia.
- 1.5.-Filosofía:
 - 1.5.1.- India,
 - 1.5.2.-Roma.
- 1.6.- Periodo medieval:
 - 1.6.1.-La Iglesia Católica,
 - 1.6.2.-La Organización Militar,
 - 1.6.3.-La Revolución Industrial.
- 1.7.-Teorías de la organización. .

II.- MARCO TEÓRICO 15.

- 2.1.- La Burocracia y La Administración Publica.
- 2.2.- Algunas ventajas de la burocracia según James Moore.
- 2.3.- Orígenes de la teoría de la burocracia.
- 2.4.- Burocracia: Estructura y Legitimación.
 - 2.4.1.- Legitimación y Autoridad,
 - 2.4.2.- Estructura Burocrática.
- 2.5.- Dirección no burocrática.
- 2.6.- Orígenes de la teoría burocrática.
- 2.7.- Características del modelo burocrático de Webber.

- 2.8.- Tipos de sociedad.
- 2.9.- La política.
- 2.10.- Teoría de la administración:
 - 2.10.1.- Los orígenes de la administración,
 - 2.10.2.- Antecedentes históricos de la administración,
 - 2.10.3.- Influencia de los filósofos,
 - 2.10.4.- Influencia de la organización de la Iglesia Católica y organización militar,
 - 2.10.5.- Influencia de la Revolución Industrial,
 - 2.10.6.- Influencia de los economistas liberales.
- 2.11.- Calidad Total:
 - 2.11.1.- Breve historia del control de calidad total,
 - 2.11.2.- La introducción del control de calidad estadístico,
 - 2.11.3.- Importancia de la garantía de la calidad,
 - 2.11.4.- Necesidad de la participación total,
 - 2.11.5.- El papel del Gobierno: control no, estímulo si,
 - 2.11.6.- Educación y capacitación en control de calidad,
 - 2.11.7.- ¿Qué es el control de calidad.

III. - PROBLEMÁTICA ACTUAL.....41

- 3.1.- El Estado como ciencia política.
- 3.2.- Política y sociedad.
- 3.3.- Política y ciencia.
- 3.4.- El objeto de la ciencia política.
- 3.5.- Concepto y características del poder:
 - 3.5.1.-Noción del poder,
 - 3.5.2.- Tesis racional y tesis sustantiva,
 - 3.5.3.- Formas de poder.
- 3.6.- Individuo y comunidad.
- 3.7.- roles.
- 3.8.- La necesidad de perfeccionar las políticas y los programas sociales.
- 3.9.- Principal problemática a combatir:
 - 3.9.1.- Niveles de educación y bienestar,
 - 3.9.2.- Equidad e igualdad,
 - 3.9.3.- Capacidad e iniciativa,
 - 3.9.4.- Cohesión y capital social,
 - 3.9.5.- Desarrollo en armonía con la naturaleza,
 - 3.9.6.- Respuesta gubernamental y confianza en las instituciones,
 - 3.9.7.- Desarrollo sustentable,
 - 3.9.8.- Gobernabilidad democrática,
 - 3.9.9.- Relación entre los poderes de la Unión y un auténtico Federalismo,
 - 3.9.10.- Población y protección civil,

- 3.9.11.- Seguridad pública,
- 3.9.12.-Corrupción,
- 3.9.13.- Necesidad de una Planeación Nacional.

IV.- IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA DE CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA MUNICIPAL.63

- 4.1.- Como proceder con el control.
- 4.2.- Planeación estratégica.
- 4.3.- Sistema de planeación participativa.
- 4.4.- Mejorar los niveles de educación y bienestar de los ciudadanos.
- 4.5.- Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades.
- 4.6.- Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva.
- 4.7.- Fortalecer la cohesión y el capital sociales.
- 4.8.- Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza.
- 4.9.- Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones.
- 4.10.- Crear condiciones para un desarrollo sustentable.
- 4.11.- Una nueva gobernabilidad democrática.
- 4.12.- Promover una relación equilibrada entre los poderes de la Unión.
- 4.13.- Fomentar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población.
- 4.14.- Garantizar la seguridad para la tranquilidad ciudadana.
- 4.15.- Combate a la corrupción.

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia de la administración de nuestro país, principalmente las administraciones municipales, han carecido de una estructura organizativa que permita instrumentar y enfocar un desarrollo sustantivo al centro de la sociedad, una estructura que permita ofrecer una calidad total en los servicios ofrecidos a la ciudadanía.

Considero que la estrategia de desarrollo económico descentralizador encuentra de manera natural en el federalismo y, específicamente en el municipio, su base territorial, social, política, económica, administrativa, jurídica y cultural para realizarse progresivamente y con firmeza. De ahí que, como una acción de modernización del ejercicio administrativo, sea necesario para las propias instituciones del municipio, instrumentar de manera permanente esquemas de evaluación del quehacer gubernamental para conocer los avances o estancamientos de las políticas municipales.

Ofrecer servicios de formato a la sociedad no basta para sentir que la administración ha cumplido, ahora, además; se deberán esmerar en hacerlo con calidad y calidez. En efecto, el municipio se enfrenta a numerosos problemas para cumplir eficazmente sus funciones, lo que ha traído como consecuencia la pérdida de su dinamismo económico, político y social. Estos problemas son generados por el enorme desequilibrio regional y por el proceso de centralización de las decisiones y de los ingresos públicos.

Acceder a la calidad no es posible si se piensa que el camino siempre se encontrara libre de obstáculos. Ciertamente será difícil y es ahí en ese tránsito, que la administración descubrirá que no importan los obstáculos, si la calidad es la recompensa de recibir el agradecimiento del ciudadano satisfecho, por una obra o acción recibida con calidad, por mencionar solamente una.

Calidad, un término muy usado actualmente, de distintas formas hablamos de ella a diario sobre la necesidad de contar con ella o de poder ofrecer los servicios al máximo de ella, y así encontramos en todo momento frases donde se involucra este concepto.

En el primer capítulo hago una breve descripción histórica de los antecedentes de la administración mas conocidos y pongo especial

atención en las aportaciones de Taylor pues es un antecedente de la Organización y Métodos.

En el segundo capítulo describo el modelo burocrático de Max Webber y su relación con la Administración Pública, así como la teoría de la administración y orígenes de la calidad total.

En el capítulo tercero abordo el tema de la problemática actual de la Administración Pública, describiendo los elementos de la misma.

En el capítulo cuarto expongo la propuesta de la Calidad Total en la Administración Pública Municipal Actual.

Finalmente en las conclusiones expongo una reflexión, las perspectivas y propongo la inclusión de la calidad total en la Administración Pública Municipal.

MODELO DE INVESTIGACIÓN

CARÁCTER DE LA INVESTIGACIÓN

- 1.- Monografía.
- 2.- Esquemas.
- 3.- Referencia de la administración, al pasado y al presente.
- 4.- Problemática que enfrenta la administración municipal a fin de poder aplicar la calidad total en los servicios ofrecidos.
- 5.- Se refiere a la posibilidad de alcanzar la calidad en la administración a través de la planeación.

ETAPA N° 1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

JUSTIFICACIÓN:

La Calidad en la Administración Pública Municipal Actual, resulta un concepto que trasciende en lo político, económico pero, principalmente en lo social; siendo éste sector de suma importancia por ser el motivo principal de todo gobierno.

La situación generalizada por la que atraviesa no sólo nuestro país, sino el resto del mundo, brindan enormes oportunidades de desarrollo y progreso, y nos obligan a tratar de superarnos implementando la calidad en todas las instancias de gobierno, en sus diferentes niveles, a fin de procurar con ello una vida más digna de todos los ciudadanos.

De aquí se desprende que estrechando compromisos entre los niveles de gobierno, así como con sus diferentes dependencias, sea un paso hacia la modernización del municipio en México; teniéndola, estaremos acorde a las grandes naciones.

Es importante resaltar que la Calidad Total en la Administración Pública Municipal Actual, trae la necesidad de aplicar técnicas y procedimientos sofisticados a fin de poder alcanzarla; estas técnicas y procedimientos en varias ocasiones deben ser acompañadas de cambios en los ámbitos económicos y sociales para poder ser asimiladas.

Estos cambios si no se implementan adecuadamente pueden transformarse en los inconvenientes de la ampliación de relaciones entre las dependencias en sus diferentes niveles de gobierno, ya que los cambios en la administración municipal deben ir acompañados de políticas congruentes que permitan la aplicación de la calidad en los servicios municipales ofrecidos, que a su vez se traducirá en beneficios para toda la población. Creo conveniente mencionar que la Calidad Total en la Administración Pública Municipal Actual, se puede lograr, simple y sencillamente debemos mentalizarnos para conseguirla y dejar de lado el querer actuar en beneficio de un selecto grupo de ciudadanos, puesto que todo servidor publico es un empleado al que se le paga a fin de administrar los recursos provenientes de toda la población, con la intención de que se distribuyan de manera equitativa.

FORMULACION DEL PROBLEMA

La mejor manera de tratar un problema, es elaborando preguntas de tipo general, que den origen a preguntas específicas, como a continuación expongo:

- 1.- ¿Cuál es la situación actual de la administración Pública Municipal?
- 2.- ¿Cómo ha evolucionado la Administración Pública Municipal en el último lustro?
- 3.- ¿Qué es la Calidad total en la Administración Pública Municipal?
- 4.- ¿En que consiste el impacto que pueda tener la aplicación de la Calidad en la Administración Pública Municipal?
- 5.- ¿Qué beneficios traería la implementación de la Calidad en la Administración Pública Municipal?
- 6.- ¿Cuál es la relación Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 con la Calidad?
- 7.- ¿Cuáles son los retos que debe afrontar nuestro país para su modernización?
- 8.- ¿Cuál es el principal objetivo de la aplicación de la Calidad total en la Administración Pública Municipal Actual?
- 9.- ¿Cómo fortalecer los lazos Municipio, Estado, Federación?

10.- ¿Cuáles son las características de una economía moderna?

ETAPA N° 2 MARCO GENERAL DE REFERENCIA

Ante la situación actual de muchos ciudadanos del país, es indispensable realizar acciones a fin de tratar de mejorarles las condiciones de vida, es por ello que, lo que propongo realizar en el presente trabajo se enfoca básicamente a instrumentar políticas de desarrollo nacional que desconcentren el ingreso, la inversión y la acumulación, que se descentralicen las actividades productivas, los asentamientos humanos, el crecimiento económico y las decisiones políticas que atañen el conjunto nacional.

Considero que, la solución a la problemática municipal del país, pasa evidentemente por un proceso de descentralización que sea capaz de restituir al Municipio, su autonomía económica y política. Dicho proceso de descentralización deberá operarse, paralelamente en dos sentidos: Uno exterior al Municipio, que deberá propiciar la desconcentración económica en beneficio de áreas atrasadas del país, mediante una planeación integral y coordinada del desarrollo regional; otro, interno al Municipio, que tienda a potenciar la utilización de los recursos humanos, naturales y materiales con que cuenta. La organización por parte de las autoridades del Ayuntamiento, del trabajo voluntario de la comunidad y el impulso a la creación de empresas municipales redundará en un florecimiento de la vida local.

LA TEORIA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN.

El objeto del estudio de la administración siempre fue la organización, inicialmente entendida como un conjunto de cargas y tareas, y posteriormente como un conjunto de órganos y funciones, desdoblada posteriormente en una compleja gama de variables que llega hasta la concepción de sistemas. Las más recientes teorías de administración tienen por objeto el estudio de la organización como un sistema compuesto de subsistemas que interactúan entre sí y con el ambiente externo.

Peter Drucker, autor neoclásico, afirmó que no existen países desarrollados y países subdesarrollados, sino países que saben administrar la tecnología existente y sus recursos disponibles y potenciales, y países que aún no lo saben. En otros términos, países administrados y países subadministrados.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La tarea de la administración es, por tanto, asegurar la continuidad de la organización para que siga atendiendo las exigencias y necesidades de la sociedad en que se desenvuelve. Como esas exigencias y necesidades cambian rápidamente, le corresponde a la administración la tarea de diagnosticar esos cambios, verificar sus tendencias y ajustar el comportamiento de la organización a las nuevas oportunidades propiciadas por las nuevas circunstancias.

A lo que podemos mencionar es, que si los responsables de la administración pública del país asumen con profesionalismo su cargo, México podrá salir triunfante ante los retos que la misma sociedad le imponga.

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL:

Demostrar, que fomentando una cultura de la planeación en las administraciones de los diferentes niveles de gobierno, cumpliendo programas y métodos de seguimiento, es posible cambiar los niveles de vida de los ciudadanos más necesitados, consecuentemente, mejorando la situación económica, política y social del país.

OBJETIVOS ESPECIFICOS:

- Conocer la problemática que priva en la Administración Pública Municipal Actual.
- Conocer la relación existente entre Federación, Estado y Municipio.
- Conocer los beneficios de un autentico Federalismo.
- Conocer los retos para la aplicación de la Calidad en la Administración Pública Municipal Actual.
- Conocer las propuestas para aplicar la Calidad total en la Administración Pública Municipal Actual.
- Conocer los beneficios de contar con una Calidad Total en la Administración Pública Municipal Actual.

ETAPA N° 3 LA HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACION

INTRODUCCIÓN:

La Calidad total en la Administración Pública Municipal Actual, ha cobrado una gran importancia en la actualidad, abriendo un espacio de amplias expectativas para el desarrollo municipal y el crecimiento de la economía nacional.

De lo anterior se deriva la siguiente hipótesis:

El fortalecimiento de las administraciones municipales, traerá consigo un mayor desarrollo en el ámbito económico, tecnológico, educativo y cultural para el país.

JUSTIFICACIÓN.

La hipótesis que se presenta relaciona dos variables, las cuales son:

1.- La problemática que presenta nuestro país para tener un mayor desarrollo en los ámbitos económico, tecnológico, educativo y cultural.

2.- La importancia de lograr la Calidad Total en la Administración Pública Municipal Actual.

ELEMENTOS ESTRUCTURALES DE LA HIPOTESIS

1.- UNIDAD DE ANÁLISIS.

La problemática que presenta nuestro país para tener un mayor desarrollo de las actividades económico, tecnológico, educativo y cultural.

VARIABLES: Estas se definen como las características o propiedades cualitativas o cuantitativas que presentan las unidades de análisis, que en este caso son:

VARIABLE INDEPENDIENTE:

La aplicación de la Calidad Total en la Administración Pública Municipal Actual

VARIABLE DEPENDIENTE:

El fortalecimiento municipal que conlleva a un mayor desarrollo en los ámbitos económico, tecnológico, educativo y cultural.

2.- ELEMENTOS LÓGICOS.

La investigación que nos proponemos desarrollar tiene sus bases en análisis y propuestas publicadas tanto por dependencias municipales como por organismos federales.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACION

1.1 INTRODUCCION

Las organizaciones a través del tiempo han sido integradas por hombres y reguladas por la administración ya sea en forma formal o de manera informal.

Dicha administración nace con la Planeación Inicial, consistente en determinar los objetivos y cursos de acción que deban tomarse. La Planeación es indispensable para el desarrollo, es intelectual por naturaleza.

Después de la Planeación tenemos la Organización, aquí se distribuye el trabajo entre el grupo estableciendo, así las relaciones con autoridad y responsabilidad necesaria entre los miembros.

Sigue la Dirección, que consiste en no perder de vista el objetivo y mantener al grupo orientado a cumplirlo aún y cuando se tenga que tomar cursos de acción alternativos.

Finalmente el Control, que es la Evaluación y regulación necesaria, última función de una empresa dentro de la planeación y organización con la que inicio.

1.2 HISTORIA DE LA ADMINISTRACION

La Administración actual es el resultado de la experiencia histórica del hombre, acumulada a lo largo de un periodo de tiempo que inicia en el momento en que el hombre se desarrolla como un ser racional y social; este periodo de tiempo no tiene término pues siempre hay nuevos retos que requieren soluciones innovadoras.

En este lapso de tiempo, la administración se ha ido desarrollando gracias a las aportaciones de una infinidad de individuos, de algunos de ellos no

sabemos ni si quiera el nombre; otros han sido filósofos, economistas, políticos, militares, religiosos, empresarios, ingenieros, etc.

Es por esta razón que encontramos en la actual administración aportaciones como principios y conceptos de otras disciplinas como: Las Matemáticas, la Física, la Química, la Biología, la Psicología, la Sociología entre otras.

En este proceso de desarrollo de la administración, el grado de especialización se ha logrado con el tiempo y la complejidad de los problemas que se pretenden solucionar, es decir en un principio las soluciones eran validas para una generalidad pero con el desarrollo de la humanidad se ha venido dando el fenómeno de la especialización así las soluciones fueron perdiendo su generalidad y se fueron haciendo más específicas, pero esto no ha limitado a la administración, al contrario la ha enriquecido pues hay más gente dedicada a solucionar los problemas de la administración, tomando elementos y técnicas tanto antiguas como modernas, experimentan soluciones que son susceptibles de adaptación para así mejorar su aplicabilidad.

1.3 DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION

Como ya lo explicaba el Desarrollo de la Administración ha ido a la par del Desarrollo de la Humanidad.

El hombre para poder satisfacer sus necesidades básicas como la alimentación y el vestido, se vio obligado a organizarse con otros hombres.

La caza de los animales era bien estudiada para reducir al mínimo los peligros que implicaba el obtener el alimento, obteniendo además las pieles que eran utilizadas para su vestido.

1.4 SUMERIA

Al aparecer las civilizaciones nos ubicaremos en el año 500 antes de Cristo donde la cultura Sumeria estaba en su esplendor. Ubicada en Mesopotamia la cultura Sumeria en esta época era gobernada por reyes - sacerdotes que administraban los bienes que eran recaudados por rentas, propiedades, hatos y rebaños. Ante la cantidad de bienes que esto

implicaba tenían un control de inventarios y así tenían un registro confiable.

1.4.1 EGIPTO

El Imperio Egipcio se ubicó del año 5000 al 525 antes de Cristo; Ubicada al noreste de Africa se desarrollo a lo largo del río Nilo pues el área ha sido desértica desde hace 10000 años y solo sobre la ribera del Nilo fue posible desarrollar la agricultura.

Todos conocemos las construcciones impresionantes que hoy en día forman parte de las "Maravillas del Mundo". La construcción de tan impresionantes edificaciones debió haber implicado habilidades sobresalientes no solo en la arquitectura sino de organización. Se estima que 100 000 trabajadores fue la fuerza empleada, pero esos trabajadores recibían alimento y una retribución a cambio de su trabajo.

Gracias a los papiros encontrados, sabemos que lo egipcios empíricamente planteaban etapas: Planear, Organizar, Dirigir y Controlar. Basados en estas etapas lograron desarrollar Sistemas de riego artificial para así extender los beneficios del Nilo más allá de las riveras, esto además de las pirámides, cuya construcción debió implicar innumerables decisiones administrativas, coordinación y organización con tal detalle que hoy en día existe gente que aprecia imposible el haber construido tales monumentos y afirman que fueron auxiliados por extraterrestres.

También encontramos papiros donde se marcan lineamientos de la toma de decisiones, se deduce que estas eran delegadas, pero lo interesante de estos textos es que la dimensión humana siempre era la más importante.

1.4.2 BABILONIA

La Cultura Babilonia se desarrollo entre el año 2000 y 1700 antes de Cristo, se desarrollo desde el Golfo Pérsico hasta el norte de Bagdag; Hammurabi rey de Babilonia paso a la posterioridad como el autor del Código de Hammurabi con el cual da bases a su imperio. Es considerada como la primera Constitución Política. Dicho Código fue colocado por todo el territorio del imperio para así darle difusión y que el pueblo se sujetara

a el, ya que contenía además normas sobre comercio, propiedades, negocios, bienes raíces, trabajo y familia.

Conceptos como el control, el testimonio, la responsabilidad civil, la ética, son encontrados de fondo en las normas que contiene dicho código.

Posteriormente Nabucodonosor establece incentivos a la producción de textiles y el estrecho control de inventarios de materia prima y salidas de mercancía.

1.4.3 HEBREOS

Los Hebreos son el pueblo que conquistó y habitó Palestina, también se le conoce como Israelita o Judío. La Biblia nos ofrece un panorama muy detallado de la vida de este pueblo que de entre todos sus personajes el de mayor trascendencia ha sido Moisés. De lo que nos relata la Biblia podemos ver que Moisés era un extraordinario líder y un administrador sobresaliente. Quizá su origen y educación en Egipto influyeron en este hecho.

Sus decisiones las consultaba con su suegro Jethro y otros viejos, así tuvo éxito en su empresa de llevar por el desierto al pueblo hasta Palestina basado en la delegación de autoridad así también tuvo control sobre los límites de gentes que el guiaba por el desierto, pero para efectuar esa delegación realizó una selección minuciosa y se aseguró de escoger a los más aptos para dicha empresa y establece como política que los asuntos pequeños sean atendidos por los "delegados" y los asuntos importantes por Moisés.

1.4.4 CHINA

En la cultura china destacan Mencius y Chow quienes influyeron en el pensamiento administrativo en el periodo de 1100 a 500 antes de Cristo.

Chow manifestó la necesidad de contar con un directorio de sirvientes del emperador en donde se describan explícitamente cuáles son las responsabilidades de cada uno, además Chow menciona ciertos conceptos que debían contenerse en dicho directorio: Organización, Funciones, Relaciones, Procedimientos, Eficiencia, Formalidad, Control, Castigos y

Contabilidad, en fin todo un manual de organización en el siglo IX antes de Cristo.

Mencius por su parte menciona la necesidad de contar con ciertos modelos de operación, los cuales servirían como patrones de gobierno, así mismo reflejaba la necesidad de contar con un sistema y una metodología.

James Legge en su Libro The Chinese Classics atribuye el siguiente párrafo a Mencius “ Cualesquiera que sean las metas de un negocio en este mundo, debe de tener un sistema”; podemos ver que proponía un elemento de fondo en las acciones realizadas, es decir procedimientos específicos para orientar nuestras acciones y así alcanzar una meta.

Pero estos pensadores no hubieran ido muy lejos sin el apoyo del emperador, algunos emperadores también apoyan a la administración en sus conceptos y elementos.

El emperador Yao-Tang-King-Wu implemento las juntas de gobierno.

El emperador Sung -Tsu escribió el libro “El arte de la Guerra” en donde maneja conceptos de planificación: “Un general victorioso hace muchos cálculos mentales antes de que la batalla se pierda”, sobre Dirección: “Si las palabras de mando no son claras ni precisas, si las ordenes no son completamente comprendidas, el general es el culpable”; estos conceptos son aplicados a diario por administradores en todo el mundo. Cabe mencionar que el libro de Sung-Tsu ha inspirado e instruido a administradores en todo el mundo y es un libro recomendado en los programas de alta dirección de Harvard.

Confucio es quizá el filósofo más conocido de la China Antigua, ya que escribió y apporto elementos a muchas disciplinas, en el caso de la administración dicto reglas relacionadas con la administración pública:

Da un perfil sobre el administrador público.

Establece como obligación de los gobernantes el conocer dicho perfil.

Proyectar en el futuro los problemas buscando siempre las más amplias diferencias de opiniones.

Evitar los favoritismos entre los funcionarios.

1.4.5 GRECIA

La Civilización Griega es catalogada como una de las civilizaciones más cultas, esta cultura es el resultado de la participación de seres altamente racionales y cuestionados.

A los griegos les gustaba cuestionar todo tipo de conocimiento, detallarlo a su mínima expresión y enriquecerlo y fueron según Claude S. George Jr. Los creadores del método científico. Los griegos determinaron la importancia de la producción máxima mediante el uso de métodos estandarizados a tiempos estipulados. Esto implica que la elaboración de productos y servicios no deben ejecutarse de manera empírica.

También tenían bien estudiado el ambiente de trabajo, sugerían el empleo de música en trabajos repetitivos para reducir el tedio de dichos trabajos, la capacidad de organización, la universalidad, la selección de personal, etc.

1.5 FILOSOFIA

Roma fue la cuna de muchos de los más grandes filósofos de la humanidad y es en la época de su esplendor (284 A. C.) que la administración comienza a ser influenciada por la filosofía:

Platón.- en su obra "La República" expone su punto de vista sobre la forma democrática de gobierno y la administración de los negocios públicos._¹

Aristóteles.- en su libro "Política" estudia la organización del estado y expone tres formas de administración pública:

- 1.- La Monarquía.
- 2.- La Aristocracia; y
- 3.- La Democracia._²

¹ CHIAVENATO, Idalberto. Introducción a la Teoría General de la Administración. Ed. Mc Graw Hill. P 24

² CHIAVENATO, Idalberto. Introducción a la Teoría General de la Administración .Ed. Mc Graw Hill p 24

Después de estos autores los filósofos se dedicaron durante siglos a tratar otros temas que aportaron muy poco a la administración, fue hasta el siglo XVI y XVII que hacen su aparición:

Bacón.- Aporta a la administración el "Principio de Valencia de lo Principal sobre lo Accesorio".

Descartes.- En su "Discurso del Método" expone los siguientes preceptos:

1.- Principio de la deuda sistemática.- consiste en no aceptar como verdadera alguna cosa, mientras no se sepa con evidencia aquello que es realmente verdadero.

2.- Principio del análisis o de la Descomposición.- consiste en dividir y descomponer cada dificultad o problema en tantas partes como sea posible y necesario para su mejor adecuación y solución y resolverlas cada una separadamente.

3.- Principio de la síntesis o la composición.- consiste en conducir ordenadamente nuestros pensamientos y nuestro raciocinio, comenzando¹ con los objetivos y asuntos más fáciles y simples de conocer, para encaminarlos gradualmente a los más difíciles. y

4.- Principio de la enumeración o la verificación.- consiste en hacer en todo, recuentos, verificaciones y revisiones tan generales de tal forma que nos quede la seguridad de que nada se ha omitido o dejado de lado.

En estos principios se basan conceptos administrativos como: La división de trabajo, del orden, del control, la autoridad, la responsabilidad, etc.

Debido a la especialización de las ciencias, la filosofía se ha concentrado en estudiar campos muy alejados de los problemas administrativos, es por eso que la administración ha dejado de recibir contribuciones por parte de esta disciplina.

1.5.1 INDIA

En el imperio Hindú en el siglo IV antes de Cristo, Braham Katilya también conocido como Vishnugpta escribe el Arthasastra.

En dicho libro trataba sobre los deberes del rey, de sus ministros y consejeros y sobre la organización y el desarrollo de reuniones de consejo, áreas encargadas del gobierno, áreas de relaciones con otros imperios, de la administración pública en tiempos de guerra así como en tiempos de paz.

También presenta el perfil del funcionario: Bien adiestrado en las artes, poseedor de gran memoria, inteligente, excelente conducta, etc. Vigentes en nuestros días.

La aparición de este libro denota la capacidad de organización y la visión que en ese momento tenía el imperio hindú; algunos de sus conceptos son vigentes en nuestros días.

1.5.2 ROMA

El Imperio Romano en su máximo esplendor dominaba Gran Bretaña, Siria, el Norte de Africa y Europa. Su capacidad de organización y control le permitía mantener el dominio exitoso en territorios tan lejanos y extensos. Su esplendor se ubico en el año 284 antes de Cristo y el emperador era Dioclesano.

Es en esta cultura donde se desarrollan conceptos como la delegación de la autoridad y la delegación para la toma de decisiones (Descentralización del poder), pues debido a las grandes distancias había cosas que no podían esperar una decisión desde Roma.

Dentro del Imperio Romano también destacaba la "Administración Rural" donde Caton y Varron son los principales aportadores de conocimiento.

Caton hace recomendaciones orientadas hacia la necesidad de una persona que supervisara el trabajo y que informara de las contingencias que se hizo, que falta por hacer, etc. y en base a esta información establecer programas de trabajo que nos lleve a los resultados deseados. El supervisor además debía de mantener el orden y la disciplina. Este esquema fue de gran valor en la época de la Revolución Industrial.

Varron hablaba de la selección de "Braseros" agrícolas: Selecciona para braseros a aquellos aptos para el trabajo según sus aptitudes para la agricultura, de acuerdo a aquello que les gusta y lo que han hecho con sus anteriores patrones. El capataz debe ser muy experimentado en trabajos

agricolas. Es prudente elegir a un capataz casado porque el matrimonio lo hará más estable. El capataz trabajara vigorosamente si se le ofrecen recompensas.

1.6..PERIODO MEDIEVAL

Durante el periodo medieval se creo un sistema socioeconómico estratificado, en forma muy rigurosa los poseedores de la tierra eran los reyes y nobles y los campesinos trabajaban para ellos.

La organización feudal enseñó a los administradores que la delegación de autoridad no es una abdicación; que el delegante siempre tiene la autoridad para recuperar lo que el ha delegado y que la delegación confería, no transmite autoridad.

También a lo largo de la historia de la humanidad diversas instituciones han aportado conocimientos a la administración como:

1.6.1 LA IGLESIA CATOLICA

La Iglesia Católica ha sido por siglos sino la más grande de las organizaciones a nivel mundial, si una de las que más han aportado a la administración junto con la Organización Militar.

Desde su inicio en antiguo Juda hasta su establecimiento formal en Roma antigua y en nuestros días desde el Vaticano se administra de manera organizada la iglesia católica en todo el mundo.

James D. Mooney,³ Realizó un interesante trabajo de investigación donde concluyo que la iglesia católica es un ejemplo para la administración por su jerarquía de autoridad, su estado mayor, su coordinación funcional y su forma de delegar, todo esto con una organización jerárquica tan simple, que como ya decía, funcionaba satisfactoriamente. La Iglesia Católica de todo el mundo esta bajo el comando de una sola persona cuya autoridad le ha sido investida por una autoridad divina superior, Dios.

³ CHIAVENATO. Idalberto. Introducción a la Teoría General de la Administración. Ed. Mc Graw Hill p 36

La administración eclesiástica sirvió de modelo para muchas organizaciones, las cuales fueron incorporando principios y normas administrativas.

1.6.2 LA ORGANIZACIÓN MILITAR

Al hablar de organización militar, la relacionamos de inmediato con orden y disciplina.

Las aportaciones de este tipo de organizaciones han sido:

La Organización Lineal.

El Principio de Unidad de Mando (los subordinados solo pueden tener un jefe directo).

La Escala Jerárquica.

La centralización de mando y descentralización de acción.

La creación de un elemento staff en la organización que apoye al comando central.

El principio de dirección.

1.6.3 LA REVOLUCION INDUSTRIAL

Es el acontecimiento mediante el cual la administración comienza a darse como tal, pues al ser sustituido el hombre por las maquinas en algunas actividades del proceso de producción, comienza a acelerarse la producción de bienes y así se da una aceleración en el desarrollo de tecnología orientada a hacer más eficiente dicho proceso.

Surge también la división del trabajo y la especialización del hombre en su actividad laboral, el sistema artesanal se ve sustituido por el sistema industrial.

Con la división del trabajo, alguien debía de encargarse de coordinar adecuadamente las actividades de producción y es cuando surgen los administradores profesionales muchos de ellos pioneros en el estudio de la administración como ciencia.

De estos inicios, cuando la administración aún no se le consideraba "científica" publican sus obras y así son los precursores de la Administración Científica:

ADAM SMITH

CHARLES BABBAGE

En 1889 Frederick W. Taylor comienza a trabajar más concienzudamente en analizar y experimentar sistemas administrativos, por lo que se considera el fundador de la administración científica.

La revolución industrial vio producir el contexto industrial, tecnológico, social, político y económico de las situaciones, problemas y variables a partir de los cuales se tendría el inicio de la teoría clásica de la administración.

1.7 TEORIAS DE LA ORGANIZACIÓN:

De entre las muchas teorías me quiero referir a la de Frederick W. Taylor (1856-1915)

Taylor nació en Filadelfia, su obra principal la escribió en 1903 y se llamo "Administración de los Talleres", en 1911 escribió "Principios de Administración Científica" y sus ideas giraban alrededor de la obtención de más rendimientos mediante la aplicación del mejor método para ejecutar el trabajo. Sin embargo no quedo satisfecho con esbozar la idea, sino que procuró fijar por medio de la investigación científica y razonando determinó cual era ese método.

Taylor trabajo solamente en dos empresas acereras Midvale y Betlehem.

Basado en el principio de la división de un problema en sus partes, investigando así problemas parciales sin desligarlos del todo, Taylor dividió la tarea del obrero en varias fases, estudió minuciosamente los movimientos que esté ejecutaba para determinar cuales eran necesarios y cuales innecesarios.

Estudió también las maquinas y herramientas empleadas por el obrero para saber si se ajustaban a la naturaleza de la tarea a la que estaban destinadas.

Sustituyo al capataz único por cuatro capataces funcionales:

Capataz de mantenimiento de útiles y maquinaria.

Capataz de aprovisionamiento.

Capataz de trabajo; y

Capataz de personal.

Estableció la oficina encargada de preparar el trabajo y las instrucciones a los obreros, finalizando el empirismo. Dicho empirismo fue sustituido por la observación, el análisis y la experimentación base de sus investigaciones.

Estableció cuatro principios fundamentales:

Desplazamiento del sistema de adivinanzas desarrollando estudios científicos para cada elemento del trabajo del obrero.

Selección, entrenamiento y especialización a través de técnicas científicas del obrero.

Cooperación de obreros y empresas con espíritu de equipo para asegurar el logro del trabajo; y

Mayor equidad en la asignación de responsabilidades, entre la dirección y los obreros, Tomando para la primera como responsabilidad la de plantear y organizar el trabajo y los segundos ejecutarlos.

En otras palabras:

Ciencia en lugar de empirismo.

Armonía y no-discordia.

Cooperación e integración eliminar pugnas.

Rendimiento máximo en lugar de producción reducida.

Formación de cada hombre para obtener el máximo de rendimiento.

Taylor crea la administración científica, pero con el paso de los años aumento la complejidad de las organizaciones y los estudios de Taylor estaban más enfocados hacia la administración del trabajo que al mejor manejo de la organización en su conjunto.

Pero no por eso pierde todo su mérito pues estos estudios abrieron paso para crear la ingeniería industrial cuyos especialistas se dedicaban a

adecuar y refinar los sistemas de trabajo para lograr un máximo de eficiencia en la producción de cada unidad organizacional (empresa).

La invención de la computadora nos lleva a una segunda revolución industrial en la que la información es el elemento dinámico de una empresa y la automatización es el elemento para aumentar la eficiencia en las organizaciones, así la tecnología se comienza a considerar como un elemento de la organización.

Después de la segunda guerra mundial el desarrollo tecnológico que hubo y las condiciones de los "Aliados", apoyan un boom industrial hasta los años sesenta donde hay gran cantidad de movimientos sociales en los dos sistemas económicos tanto positivos como negativos y es en este momento que se empieza a cuestionar la función social de la empresa y el comportamiento de la misma.

Así desde Taylor hasta nuestros días se ha ido modificando el concepto particular de "Eficiencia" en las organizaciones.

Los estudios de la organización se han enfrentado durante años con la situación en la cual muchos fragmentos teóricos se presentan como teorías completas, suele ser difícil encontrar puntos comunes entre dos sistemas de organización y sus autores afirman que todas las variables relevantes están consideradas en su teoría y la realidad nos enseña que las organizaciones son más complejas de lo que muchas teorías las consideran, además las condiciones económicas de la actualidad plantean año con año un nuevo reto con condiciones diferentes a las del año anterior.

Las teorías de la organización han ido madurando poco a poco a partir de los años setenta pero aún sigue perfeccionándose, todas estas teorías pretenden señalar como puede darse el mejor manejo de las organizaciones y así conseguir sus metas y las hay desde las más sencillas hasta las más complejas.

El "nuevo concepto" de organización toma en cuenta a sus miembros quienes según Maslow han satisfecho sus necesidades básicas y se ubican en un nivel más arriba en la pirámide de necesidades y ahora buscan satisfacer la necesidad de pertenecer a una organización y en algunos de ellos la realización de sí mismos.

Así las teorías de las organizaciones actuales deben de tomar en cuenta desde los elementos técnicos hasta los conductuales y sociales del entorno laboral.

Los problemas a los que han tenido que enfrentarse las organizaciones en el pasado sugieren para el futuro la creación de organizaciones bien informadas abiertas al cambio con flexibilidad y adaptabilidad ajustando sus acciones a los cambios del entorno comercial, tecnológico y laboral.

Esta época de rápido progreso social y tecnológico provoca en ocasiones casos de urgencia que nos obliga a aprender a cómo utilizar con mayor rapidez los recursos y aplicar las teorías de la organización. Para así iniciar cambios que ubiquen a la organización en niveles de eficiencia más adecuados al logro de las metas.

Tanto en las organizaciones públicas como privadas los tiempos actuales demandan incrementar los niveles de eficiencia.

Gran parte de los administradores reciben una "Herencia" de ineficiencia, provocada por ignorancia y malos hábitos que los lleva a manejar sus organizaciones mediante conceptos tradicionales e inadecuados de las teorías de la organización, conceptos poco apropiados para la situación de hoy día y para los retos del futuro.

Existe un severo retraso en la aplicación de los conocimientos que se poseen sobre las organizaciones y la conducta a situaciones administrativas reales, según van aumentando los cambios este retraso se agudiza siendo más y más urgente el conocer y estar al día en las teorías de la organización, el comportamiento y la tecnología.

Se debe romper con los hábitos que propician sistemas, estructuras, técnicas y jerárquicas organizacionales tradicionales y gastadas.

Las organizaciones actuales son las que marcan el inicio de los cambios, para que las organizaciones del futuro tomen mayor conciencia de las nuevas formas de resolver los problemas.

CAPITULO II

MARCO TEORICO

2.1 LA BUROCRACIA Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

La mayoría de la gente tiene la impresión de que el término burocracia se relaciona con las organizaciones pertenecientes a la llamada Administración Pública.

La realidad es que el término burocracia se aplica a toda organización considerada compleja, ya sea de carácter público o privado. De ninguna manera pretendo afirmar que no existe diferencia alguna entre los sectores burocráticos del gobierno y la iniciativa privada: si no que en ambas encontramos características de burocracia como:

- 1.- División del trabajo – Encontramos que existe entre sus miembros un alto grado de especialización.
- 2.- Estructura jerárquica – Los puestos de ambas están estructurados de acuerdo con la estructura jerárquica de autoridad en lo que se conoce como organización piramidal.
- 3.- Están definidas las reglas – Existe un sistema formal de estatutos y reglamentos destinados a normar las decisiones y acciones administrativas.
- 4.- Actitud impersonal de sus miembros – Los miembros de la organización adoptan una actitud impersonal en sus contactos con clientes y con otros funcionarios pues no los conocen.
- 5.- Carencia de escalafón ciego – El progreso de sus miembros se deriva tanto de sus aptitudes técnicas como de su antigüedad.

Son dos los factores importantes en el desarrollo de esas características burocráticas, el primero es EL TAMAÑO, pues influye en la asignación de funciones a los miembros de la organización. El gerente de una organización no puede supervisar y poner en practica sus políticas de manera personal por lo tanto debe delegar a otras personas que tengan funciones específicas y bien definidas este tipo de trabajo. La mayoría de

sus comunicaciones se lleva de manera escrita pues el volumen puede ser de considerable tamaño además existen procedimientos definidos y formatos para agilizar dicha comunicación y definir la responsabilidad y el compromiso individual.

El segundo factor es EL TIEMPO, Que va conformando la burocracia de una organización conforme va creciendo y sus integrantes se van especializando más y más hasta llegar a ser expertos en sus funciones, se necesita tiempo para eliminar los patrones formales de comportamiento y subsistir los procedimientos burocráticos de operación.

2.2 ALGUNAS VENTAJAS DE LA BUROCRACIA SEGÚN JAMES MOORE:

La burocracia es uno de los métodos administrativos que se emplean para cumplir con los objetivos que se pretenden alcanzar. En este entendido la ventaja de dicho método es que sirve para simplificar tareas complejas. Gracias a la especialización un problema puede dividirse en problemas más simples: también con la especialización se logra lo que se conoce como "Superioridad técnica de la burocracia". Los conocimientos de los expertos se aplican en ciertos puntos clave del problema así actúan con precisión, velocidad y máxima eficiencia. Un tercer aspecto que se considera como ventaja (en lo personal no lo considero así) al menos a nivel teórico es que la burocracia estimula el carácter objetivo e impersonal.

Ubiquémonos en los años cuarenta, la guerra ha terminado y ha llegado el momento de la gran empresa de reconstruir en el mundo todo aquello que fue alcanzado por la guerra, este proceso de reconstrucción y reactivamiento de las economías tanto de vencedores como vencidos requiere de esfuerzos y coordinación entre empresas, sectores y países, así surgen críticas tanto a la teoría clásica por su carácter mecánico, como a la teoría de las relaciones humanas por considerarse utópica. Algunos estudiosos recurren a las obras del economista y sociólogo Max Webber y se inspira en sus ideas para conformar la nueva teoría de la organización "La Burocracia en la Administración".

2.3 ORIGENES DE LA TEORIA DE LA BUROCRACIA

La parcialidad de las dos teorías anteriores no ofrecía en esa época un enfoque actualizado, global, integrado y que comprendiera los problemas organizacionales.

La conciencia que despertó en la humanidad la guerra, hizo necesario un modelo de organización racional, capaz de caracterizar todas las variables implicadas así como el comportamiento de los miembros participantes en ella y aplicable principalmente a las empresas y a las demás formas de organización humana.

La fusión de empresas creando organizaciones corporativas complejas vino a exigir también modelos organizacionales mucho más definidos y una división del trabajo más específica.

El resurgimiento de la sociología de la burocracia en ese momento a partir de los trabajos de Max Webber – “Un hombre puede ser remunerado para actuar y comportarse de cierta manera preestablecida, la cual le debe ser explicada exacta y minuciosamente y en ningún caso permitir que sus emociones interfieran en su desempeño” – este modelo, muchos administradores intentaron aplicarlo en sus empresas, así surge la teoría de la burocracia en la administración⁴

2.4 BUROCRACIA : ESTRUCTURA Y LEGITIMACION

Max Webber, es quizá dentro de los fundadores del estructuralismo el que más influencia ha tenido. Su principal preocupación era la distribución del poder entre los niveles de la organización dentro de una estructura burocrática y esto representa el elemento “formal” de su obra. Al explorar la legitimación abrió una nueva perspectiva al estudio de la satisfacción derivada de la participación en la organización. Su visión del juego entre el poder de control y la capacidad de justificar (legitimar) su uso, establece el contexto de una gran parte de la obra sobre el problema central de la organización: como controlar a los integrantes de manera que se eleve al máximo la efectividad y la eficiencia y se reduzca al mínimo la insatisfacción que produce esta misma necesidad de control.

⁴ CHIAVENATO, Idalberto. Introducción a la Teoría General de la Administración. Ed. Mc Graw Hill p 306-307

Hasta que punto puede esperar la organización que sus integrantes acepten sus reglas por el solo hecho de que "siempre han sido así"; hasta que punto estas reglas están de acuerdo con una ley o con lo lógico, que es lo que los integrantes reconocen como base para emitir una orden, que características de liderazgo debe poseer la persona que emite las ordenes para lograr legitimarlas más allá de la ley y la razón.

2.4.1 LEGITIMACION Y AUTORIDAD

Las organizaciones que Webber designa como burocracias, establecen normas y necesitan hacerlas cumplir; tienen reglas y reglamentos y emiten ordenes que deben ser obedecidas para que la organización funcione de manera adecuada. Hasta cierto punto la organización puede apoyarse en su poder para hacer que los participantes obedezcan; es decir, puede usar algunos de sus recursos para recompensar a aquellos que sigan sus reglas y castigar a aquellos que no lo hacen, esta disciplina no requiere que el que recibe la orden este de acuerdo con ella cuestionando su justificación moral, puede hacer cumplir una orden para evitar pérdida de dinero y de prestigio y para aumentar su ingreso o su posición. La organización puede mantener la disciplina hasta cierto punto manejando premios y castigos a fin de asegurar el máximo de satisfacción y el mínimo de decepción.

Pero en los niveles que se ejerce el poder hay más limitaciones, el integrante se conforma enajenado, esta conformidad debe limitarse a los asuntos explícitamente respaldados por el poder; por lo que es difícil que tenga iniciativa o disposición por se a menos que sea forzado a hacerlo. En el caso de una crisis y la estructura de poder en la organización se debilite, mostrara tendencia a preferir sus normas propias antes que las de la organización.

Cuando el ejercicio del poder es considerado legitimo por sus subordinados, la obediencia será más profunda y efectiva, el subordinado las hará suyas, la disciplina parecerá más relajada y menos enajenadora y continuara cumpliendo las reglas y ordenes aún y cuando el poder de la organización se debilite o llegue a fallar.

Esto es importantísimo para verificar la naturaleza del aumento del poder que confiere la legitimación, no aumenta el interés del subordinado en la obediencia pero satisface la necesidad de seguir normas que estén de acuerdo en lugar de crear conflictos.

La diferencia entre satisfacción normativa de la necesidad de justicia y la necesidad de encontrar oportunidades para satisfacer otras necesidades, que a menudo se confunden; es importante darse cuenta que mientras algunas ordenes legítimas son satisfactorias otras pueden ser legítimas pero no satisfactorias.

Webber utiliza la palabra "Poder" para referirse a la capacidad de inducir la aceptación de ordenes: "Legitimación" para referirse a la aceptación del ejercicio del poder, porque va de acuerdo con los valores sostenidos por los subordinados y "Autoridad" para indicar la combinación de ambas: es decir, el poder que se considera legítimo._⁵

Clasificación de la autoridad de Webber:

Para efectuar su clasificación Webber toma como base las fuentes y la clase de legitimación empleada.

Autoridad Tradicional – cuando los subordinados aceptan las ordenes de los superiores por considerarlas justificadas basándose en que esa es la forma en que se han hecho las cosas siempre.

Autoridad Carismática – los subordinados aceptan las ordenes de un superior como justificadas simplemente por influencia de su personalidad con la cual ellos se identifican.

Esta clasificación es posible de aplicarse en por lo menos tres niveles:

A Nivel Histórico, encontramos ejemplos como tradicional la sociedad medieval, las democracias modernas como burocráticas y las revolucionarias como en México, Rusia y el caso del Nazismo en Alemania como ejemplo de la autoridad carismática.

A Nivel Social, encontramos la familia como un ejemplo de autoridad tradicional, las organizaciones complejas como ejemplo de la autoridad burocrática y en los partidos políticos la autoridad carismática.

Autoridad Legal – establece por creencia en la "Legalidad" y en la existencia de patrones normativos previos, es decir: leyes, reglamentos, procedimientos establecidos. Por otro lado, se fundamenta en el derecho que tienen aquellos que ejercen la autoridad porque obedecieron todas las reglas establecidas y porque las mismas proporcionan las facultades necesarias para ejercer esa autoridad.

⁵ CHIAVENATO. Idalberto. Introducción a la Teoría General de la Administración. Ed. Mc Graw Hill p 308

En el caso de Autoridad Legal, la obediencia se orienta hacia el sistema establecido, es decir, hacia un sistema impersonal. En el caso de la Autoridad Tradicional la obediencia es hacia la persona o jefe que ocupa una posición de acuerdo a lo que la tradición dice; las obligaciones establecidas según la propia tradición. En el caso de la Autoridad Carismática es el líder, quien es obedecido en virtud de la confianza personal en él, confianza basada en el reconocimiento por parte del grupo.

La utilidad de esa clasificación "Webberiana" puede ser juzgada por sus resultados, que en última instancia han promovido el análisis sistemático, aunque es un hecho que ninguno de los tres tipos ideales de autoridad puede ser encontrado históricamente en forma pura.

A partir de estos conceptos de autoridad, se puede entender todo el argumento de Webber que basa su teoría de la burocracia en la Autoridad Legal Racional. Para juzgar la efectividad de esta autoridad, Webber señala que es necesario cuando menos aceptar cinco ideas:

a).- Cualquier norma legal debe establecerse por acuerdo o por oposición, basados en la experiencia o en valores racionales, o en ambas cosas y debe ser obedecida cuando menos por los miembros de una organización dada.

b).- Cualquier cuerpo de leyes, debe ser esencialmente un sistema compuesto de reglas abstractas que normalmente se establecen intencionalmente. La administración de la ley consiste en aplicar esas reglas a casos particulares. El proceso administrativo, para el logro de sus objetivos racionales, debe ser enmarcado en preceptos legales, debe seguir principios susceptibles de ser formulados por escrito, siendo aprobados por la autoridad suprema del grupo.

c).- Aunque sea un individuo el que ocupe el puesto específico en la organización, la orden impersonal se vincula siempre a su acción, a su jerarquía, incluidas las ordenes que el imparte a otros. Ese individuo siempre será sujeto de una orden impersonal hacia la cual orientara todas sus acciones.

d).- La persona que obedezca la autoridad lo hará solo en su capacidad de "miembro del grupo".

e).- Aquellos que obedecen, no deban la obediencia hacia su jefe como individuo sino a la orden impersonal como ejercicio de la autoridad racional. Respecto a este punto en particular Webber señala las "Categorías Fundamentales de la Autoridad Legal Racional":

Se basa en una organización continua de funciones oficiales dado un cuerpo normativo determinado.

Se basa también en una competencia específica:

+ Una esfera de obligaciones para realizar funciones que han sido descritas sistemáticamente dentro de una división de labores.

+ La delegación de la autoridad necesaria para el funcionario a fin de que este en condiciones de realizar funciones.

+ Los medios necesarios para aplicar las sanciones que se consideran necesarias, así como la definición de esas sanciones, para aplicarla en caso de que no se ejecuten las tareas de acuerdo a las reglas establecidas.

Según Webber una unidad que ejerce la autoridad y que esta organizada según lo descrito se conoce como "Órgano Administrativo". Estos órganos existen en toda las grandes organizaciones ya sean gubernamentales o privadas.

La organización de las oficinas debe seguir un principio de jerarquía; esto es, cada oficina esta bajo el control y supervisión de una más alta, manteniéndose un derecho de apelación de la baja hacia la alta.

Las reglas que regulan la conducta de una oficina pueden ser técnicas o normativas. En ambos casos si su aplicación va a ser total, solamente la persona que demuestre una formación técnica adecuada estará calificada para ser miembro de la administración de una organización determinada.

En el tipo racional, es necesario que los miembros de la administración estén totalmente separados de la posesión de los medios de producción o administración en el caso del sector publico. Los funcionarios, empleados y trabajadores de la estructura no poseen los medios de producción o administración, sino que simplemente los utilizan para alcanzar una meta y tienen que informar periódicamente de su uso. De esta manera, la propiedad pertenece a la organización y en este sentido también la oficina o espacio de trabajo en donde el trabajador desempeña sus labores.

Los datos administrativos, las decisiones y las reglas son formuladas por escrito, inclusive en el sector publico existe un proceso legal para ello. La combinación de documentos escritos y organización continua de las funciones oficiales, constituyen el manual de organización que sirve de base para la moderna acción corporativa.

El ejercicio puro de la Autoridad Legal Racional es aquel que cuenta con el apoyo de órganos administrativos y en donde únicamente el jefe supremo de la organización esta sujeto en el ejercicio de su puesto a las competencias legales que lo facultan para ello

Para designar el resto de los administradores, se deben de observar los siguientes criterios básicos:

Son libres y sujetos a la autoridad solamente respecto a sus obligaciones oficiales.

Están organizados en una jerarquía de oficinas claramente definidas.

La oficina esta regulada por un "acto" legal, comúnmente un contrato. Por lo tanto existe libre selección de empleados.

Los candidatos son seleccionados en base a su calificación técnica. En el caso más racional se exige comprobante de su calificación se puede decir que los candidatos son designados y no elegidos.

Los funcionarios o empleados son remunerados por salarios en dinero, generalmente con derecho a pensiones. Se tiene, desde luego, la alternativa de renunciar. La escala de salarios se establece principalmente de acuerdo con el rango en la estructura burocrática, su jerarquía.

El empleo en la organización es el único o principal ocupación del funcionario.

El empleo y la oficina constituye una carrera. Se prevén promociones por el buen desempeño y la capacidad de mando. Dicha promoción depende del juicio de sus superiores.

Como ya lo exponía con anterioridad el funcionario trabaja sin esperar la posesión de los medios de administración.

El funcionario esta sujeto a una disciplina estricta y sistemática y a un control muy rígido en la conducción de su oficina.

Las relaciones de autoridad tradicionales se fundan en una estructura difusa en la que el superior solo es un determinado "campo", es decir, las declaraciones de autoridad en las estructuras burocráticas tienen un campo limitado; la superioridad no es transferida de un campo a otro.

Webber sugiere que para ser efectiva y eficiente como instrumento de una organización moderna requiere una autoridad burocrática. Las relaciones carismáticas carecen de una división sistemática del trabajo, de especialización o de estabilidad. Las actividades de la organización en las unidades sociales tradicionales no están "inmunizadas" de manera suficiente contra las consideraciones irrelevantes, políticas, de estratificación y parentesco y por eso no permiten que se ejerza la racionalidad del proceso productivo o administrativo.

Solamente donde el alcance de la organización es bajo surge la inmunidad contra factores irrelevantes, la libertad de estructurar las relaciones de acuerdo con las exigencias de una tarea y la aceptación de las reglas sobre bases permanentes, todo ello esencial para una organización moderna. Afirma Webber que esta es la razón que las burocracias sean las unidades sociales más adecuadas para la organización racional moderna.

Webber se da cuenta de la fragilidad de la estructura racional. Además de las presiones constantes del exterior que alientan al burócrata a seguir normas distintas a las de la organización, encontramos también que el compromiso del subordinado con las reglas burocráticas se debilita, pues la capacidad de aceptar ordenes y reglas como legítimas cuando estas van en contra de los propios deseos, caso frecuente en las burocracias, requiere de un grado de abnegación difícil de encontrar.

2.4.2 ESTRUCTURA BUROCRÁTICA

Webber explica a detalle los aspectos de la estructura burocrática. Todos especifican lo que hacen a una estructura altamente racional.

1.- "Una organización continua de funciones especiales ligadas por reglas".

La organización formal es la antítesis de las relaciones "ad hoc" temporales, inestables por eso se acentúa la continuidad, las reglas ahorran esfuerzo facilitando la toma de decisiones y "Estandarizando una solución para varios problemas y casos".

2.- "Una esfera específica de competencia"

Esto implica:

Una esfera de obligaciones para realizar funciones que han sido señaladas como parte de la división sistemática del trabajo.

Proveer, al titular de un cargo, de la autoridad necesaria para desempeñar sus funciones.

Que los medios de comunicación necesarios estén claramente definidos y su uso sometido a condiciones definidas.

Es esencial para una organización racional la división sistemática del trabajo, los derechos y el poder. No solamente debe cada "participante" conocer su trabajo y tener los medios para desarrollarlo, también debe conocer los límites de su tarea, derechos y poder, de manera que al ejercer su trabajo no traspase los límites de su función afectando la de otros provocando tensión y desajuste en la estructura.

3.- La organización de oficinas sigue el principio de la jerarquía: "Cada oficina inferior esta bajo el control y la supervisión de un superior".

De esta manera ninguna oficina queda sin control. La obediencia no puede dejarse a la oportunidad; ha de ser sistemáticamente comprobada y hecha cumplir.

4.- "Las reglas que regulan la conducta de una oficina pueden ser reglas técnicas o normas", en ambos casos, si su aplicación ha de ser totalmente racional, es necesario un entrenamiento especializado, así normalmente es cierto que "Solamente una persona que ha demostrado una adecuada experiencia técnica está calificada para ser miembro del equipo administrativo..."⁶

Webber pensaba que la raíz de la autoridad del burócrata es su conocimiento y su experiencia. No es que estos sustituyan la legitimación, sino que su dominio de la capacidad y su conocimiento son la base sobre la cual se concede la legitimación.

5.- "Es cuestión de principios que los miembros del equipo administrativo estén totalmente separados de la propiedad de los medios de producción o administración..."⁷

"Existe además, en principio completa separación de la propiedad que pertenece a la organización, que es controlada dentro de las esferas de las oficinas y la propiedad personal del oficinista..."

Esta discriminación, que Webber aplica a otros elementos de la situación, tales como la separación de la residencia personal del burócrata de la organización, evita que el Estado Legal Burocrático sea interferido por las demandas de sus otros "Estados Legales" que no son de la organización.

⁶ CHIAVENATO. Idalberto. Introducción a la Teoría General de la Administración. Ed. Mc Graw Hill p 315

⁷ CHIAVENATO. Idalberto. Introducción a la Teoría General de la Administración. Ed. Mc Graw Hill p 320

6.- "Una ausencia completa de apropiación de sus puestos oficiales por el titular" A fin de fortalecer la libertad, los recursos de la organización han de estar libres de cualquier centro exterior y los cargos no pueden ser monopolizados por ningún titular, debe de disponerse de ellos según convenga a la organización.

7.- "Los actos administrativos, las reglas y las decisiones se formulan y se registran por escrito..."⁸

La mayor parte de los observadores pueden considerar esta exigencia como menos esencial o básica que las anteriores para una organización racional y muchos señalaran la irracionalidad de conservar excesivos expedientes, fichas, memorandos, tarjetas, fichas y similares, llamados en ocasiones como "cinta roja", Webber enfatiza la necesidad de mantener una interpretación sistemática de las normas y una imposición de las reglas es que toda comunicación debe realizarse de manera escrita.

Webber señala que los oficinistas deben ser compensados con salarios y no recibir pagos de los clientes para asegurar que su orientación primaria sea hacia la organización sus normas y representantes. El deseo de racionalización en el trabajo puede ser satisfecho proponiendo carreras dentro de la organización canalizando así sus ambiciones hacia el cumplimiento de las metas de la empresa.

2.5 DIRECCION NO BUROCRATICA

Las reglas que Webber especifica se refieren a las relaciones entre burócratas, es decir: las relaciones dentro de la organización. Pero, las organizaciones no tienen dirección burocrática. Aunque sigue las reglas, la dirección es quien las establece, aunque el cuerpo administrativo sirve a los fines de la organización: la dirección es la que decide que fines han de ser seguidos, aunque los burócratas son designados, la dirección a menudo es elegida o hereda su posición. Presidentes, gabinetes, consejos de administración y reyes son típicas cabezas no burocráticas de organizaciones no burocráticas.

Estas direcciones desempeñan una importante función ayudando a mantener el compromiso emocional (y es en este sentido no racional) con la racionalidad. La mayor parte de los mortales encuentran difícil mantener un compromiso con una serie abstracta de leyes y normas,

⁸ CHIAVENATO, Idalberto. Introducción a la Teoría General de la Administración. Ed. Mc Graw Hill p 321

especialmente cuando estas van en contra de las relaciones externas que presionan al burócrata a ser preferente con lo irrelevante para la organización, tales como actuar por consideraciones de parentesco, políticas, racionales, religiosas o étnicas. La identificación con una persona, un jefe o con un superior de la organización proporciona la "palanca" psicológica que refuerza el compromiso abstracto con las reglas de la organización proporcionando una imagen más cálida con la cual es más fácil identificarse.

Webber estudio algunas burocracias surgidas históricamente de movimientos carismáticos, por ejemplo: la Iglesia de las primitivas comunidades cristianas y el estado soviético del movimiento comunista. El fundador del movimiento cristiano poseía gran carisma además de ser líder espiritual de la nueva estructura, transfiere a ella algo del compromiso de sus seguidores. Los sucesores de esa cabeza carismática heredan el poder carismático aún y cuando no lo tienen en la misma cantidad. Así los Papas son considerados como representantes de Jesús en la tierra y dotados de parte de su poder carismático.

2.6 ORIGENES DE LA TEORIA BUROCRATICA

La teoría de la burocracia se desarrollo dentro de la administración en la década de los 40's en función principalmente de los siguientes aspectos:

La fragilidad y parcialidad tanto de la teoría clásica como de la teoría de las relaciones humanas, ambas opuestas y contradictorias entre si, pero sin posibilidad de un enfoque global, integrado y que abarcara los problemas organizacionales.

Ambas revelaban dos puntos de vista extremistas e incompletos sobre la organización, creando la necesidad de un enfoque más amplio y completo, tanto de la estructura como de los participantes de la organización.

Se hizo necesario un modelo de organización racional capaz de caracterizar todas las variables implicadas, así como el comportamiento de los miembros participantes en ella y aplicable principalmente a las empresas y a las demás formas de organización.

La creciente complejidad de empresas vino a exigir modelos organizacionales mucho más definidos. Algunos historiadores verificaron que "La industria a gran escala depende de su capacidad de organización,

de la administración y del gran número de personas con diferentes habilidades. Millares de hombres y mujeres deben ser puestos en diferentes sectores de producción y en diferentes niveles jerárquicos: los ingenieros y los administradores en la cúspide de la pirámide y los obreros en la base. Deben ejecutar tareas específicas, ser dirigidos y controlados”⁹, tanto la teoría clásica como la teoría de las relaciones humanas se mostraron insuficientes para responder a la nueva situación que cada vez se torna más compleja.

El surgimiento de la sociología de la burocracia, a partir de los trabajos de Max Webber, su creador. Según esa teoría un hombre puede ser remunerado para actuar y comportarse de cierta manera preestablecida, la cual le debe ser explicada exacta y minuciosamente y en ningún caso, permitir que sus emociones interfieran en su desempeño. La sociología de la burocracia propuso un modelo de organización que los administradores no tardaron en intentar aplicarlo en sus empresas. A partir de entonces surge la teoría de la burocracia en la administración.

2.7 CARACTERISTICAS DEL MODELO BUROCRATICO DE WEBBER

1.- Concepto de Burocracia.

Según el concepto popular, la burocracia se considera generalmente como el papeleo o como la empresa en donde los papeles se multiplican, impidiendo las soluciones rápidas. El término también es empleado en el sentido de apego de los funcionarios a los reglamentos e ineficiencia de la organización. El pueblo paso a dar el nombre de burocracia a los defectos del sistema (disfunciones) y no al sistema en sí.

El concepto de Max Webber es bien diferente.

Max Webber no definió la burocracia sino que prefirió enumerar sus características, no considero la burocracia como un tipo de sistema oficial sino como un tipo de poder.

Para Webber, los cambios en la estructura de la sociedad y las profundas transformaciones culturales dieron origen a una verdadera revolución de la organización. El sistema moderno de producción, eminentemente racional capitalista no se origino, para Webber, en los cambios de factores

⁹ CHIAVENATO. Idalberto. Introducción a la Teoría General de la Administración. Ed. Mc Graw Hill p 306

tecnológicos y en las relaciones de propiedad como afirmaba Karl Marx, sino en un nuevo concepto de normas, a las cuales denominé "Ética Protestante"¹⁰. Observo que el capitalismo surgió inicialmente en los países protestantes como Inglaterra y Holanda no en países católicos. La semejanza entre el protestante (principalmente Calvinista) y el comportamiento capitalista: El trabajo duro y arduo, el ahorro, la práctica de la perfección espiritual propicio la re aplicación de rentas excedentes, en lugar de su dilapidación en símbolos improductivos de consumo para obtener prestigio. Para Webber, el capitalismo es una forma racional de la organización de la producción. Para Amitai Etzioni las otras dos formas de racionalidad la ciencia y la organización burocrática estudiadas también por Webber, han merecido menor importancia por parte de los investigadores. Todas las tres formas de racionalidad para Webber, fueron desarrolladas a partir del cambio religioso. El capitalismo, la ciencia moderna y la organización burocrática y mutuamente se apoyaron en esa evolución.

La orientación de los autores modernos como Amitai Etzioni, es de que la burocracia es sinónimo de la organización que representa un determinado tipo de sistema social.

Otro sociólogo, Karl Mannheim definió la burocracia como "El tipo de cooperación en el cual las funciones de cada parte del grupo han sido previamente ordenadas y establecidas y donde hay una garantía de que las actividades planeadas, serán ejecutadas sin mayores tropiezos". La definición de Mannheim es la descripción de cómo funciona una burocracia. Sin embargo, lo que parece más importante destacar es una característica fundamental de la burocracia. Sin embargo, lo que parece más importante destacar es una característica fundamental de la burocracia, la racionalidad.

La definición sugerida por Bresser Pereira es que "La burocracia es un sistema social racional en el que la división del trabajo esta racionalmente realizada, teniendo en cuenta los fines buscados". El término racionales utilizado para designar la manera más sencilla y más económica de lograr determinado objetivos, con el mínimo esfuerzo. El criterio que distingue un acto racional del irracional es la coherencia que se traduce en productividad, representando el medio más adecuado y adoptado para alcanzar un objetivo con un mínimo de esfuerzo y un máximo de economía.

¹⁰ CHIAVENATO, Idalberto. Introducción a la Teoría General de la Administración. ed. Mc Graw Hill p 307

Burocracia u organización es el sistema en el que la división del trabajo es sistemática y correctamente realizada, teniendo en cuenta los fines propuestos. Es el sistema social donde hay la búsqueda deliberada de medios adecuados para alcanzar los fines propuestos.

Max Webber no hizo más que estudiar un tipo ideal, un modelo puro de burocracia. En la realidad ninguna organización corresponde exactamente al tipo ideal, de burocracia descrito por Webber. Muchas organizaciones se aproximan bastante al modelo como la Iglesia, el Ejército, etc. pero no se confunden con él.

2.8 TIPOS DE SOCIEDAD

Webber distingue tres tipos de sociedad:

- 1.- Sociedad tradicional donde predominan características patriarcales y hereditarias, como la familia, el clan, etc.
- 2.- Sociedad Carismática donde predominan características místicas, arbitrarias y personalistas, como en los grupos revolucionarios, los partidos políticos, etc.
- 3.- Sociedad legal, racional o burocrática donde predominan normas impersonales y una racionalidad en la elección de los medios y los fines, como en las empresas, en los estados modernos, etc.

2.9 LA POLITICA

Según Webber, el control de "La Maquinaria Burocrática" es más accesible para el funcionario con cierta antigüedad en la organización lo cual implica que este posea más especialización que una persona ajena a la organización. De esta manera Webber pretende demostrar que el político aunque eventualmente ocupe los puestos de mayor jerarquía, realmente nunca va a tener control de la maquinaria administrativa.

Según Webber esto es un hecho, sostiene que la sociedad capitalista al tiempo que tiende a complicar su organización social tiende también a especializarla, precisamente para afrontar menos complicaciones. El capitalismo, para Webber es el principal motor del desarrollo de la

burocracia, puesto que permite la producción de bienes y servicios a gran escala a partir de consumos ilimitados en teoría.

La política, para Webber, es, dentro del capitalismo, una especialización en sí misma y de acuerdo con este razonamiento, el político por necesidad es un generalista que llega a ocupar los cargos de las organizaciones políticas o gubernamentales especializadas y como el político tiene una constante movilidad, es posible continuar los programas y las acciones. En esta perspectiva Webber subestima la importancia e influencia de la política para efectuar a cualquier tipo de organización, los cambios que deseen.

En una sociedad compleja se requieren condiciones de eficiencia administrativa para satisfacer con precisión los problemas de transporte, comunicaciones, de alimentación, de vivienda, etc. y la alternativa única para alcanzar esta eficiencia en la organización burocrática.

“La administración burocrática significa fundamentalmente el ejercicio del control en base al conocimiento. Este es el punto que la caracteriza como específicamente racional”.

2.10 TEORIA DE LA ADMINISTRACION.-

2.10.1 LOS ORIGENES DE LA ADMINISTRACION

La administración, tal como la encontramos hoy, es el resultado histórico e integrado de la contribución acumulada de numerosos precursores, algunos filósofos, otros físicos, economistas, estadistas y otros hasta empresarios, que con el correr de los tiempos fueron, cada uno en su campo de actividad, desarrollando y divulgando sus obras y teorías.¹¹

A pesar de todo el progreso ocurrido en el conocimiento humano la llamada “ciencia de la administración” solamente surgió en el despuntar del siglo XX, como un acontecimiento histórico de la mayor trascendencia, la Teoría General de la Administración es un área nueva y reciente del conocimiento humano.

¹¹ CHIAVENATO. Idalberto. Introducción a la teoría General de la Administración. Ed. Mc Graw Hill p 20

2.10.2 ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA ADMINISTRACION

Mientras que en los días de hoy la sociedad de la mayoría de los países desarrollados es una sociedad pluralista de organizaciones, donde la mayor parte de las obligaciones sociales como la producción, la prestación de un servicio especializado de educación o de atención hospitalaria, la garantía de la defensa nacional o de la preservación del medio ambiente, es confiada a organizaciones como industrias, universidades y escuelas, hospitales, ejército, organizaciones de servicios públicos, que son administradas por grupos directivos propios para poder ser más eficaces.

Hace 80 años, las organizaciones eran pocas y pequeñas: predominaban los pequeños talleres, los artesanos independientes, las pequeñas escuelas, los profesionales independientes; como los médicos y los abogados, que trabajaban por cuenta propia. A pesar de haber siempre existido el trabajo en la historia de la humanidad, la historia de las organizaciones y de su administración es un capítulo que tuvo su inicio hace muy poco tiempo.

2.10.3 INFLUENCIA DE LOS FILOSOFOS

La administración recibió enorme influencia de la filosofía, desde los tiempos de la antigüedad. Haimann, como también Koontz y O'Donnell se refieren al filósofo griego Sócrates quien, en su discusión con Nicómano, expone su apreciación de la administración como una habilidad personal separada del conocimiento técnico y de la experiencia:

“Sobre cualquier cosa que un hombre pueda presidir, él será, si sabe lo que necesita y si es capaz de proveerlo, un buen presidente, ya sea que tenga la dirección de un coro, de una familia, de una ciudad o de un ejército. ¿No es también un trabajo castigar a los malos y honrar a los buenos? Por lo tanto Nicómaco, no despreciéis a los hombre hábiles en administrar sus propios haberes, pues los quehaceres privados difieren de los públicos solamente en magnitud, en otros aspectos son similares; pero lo que más se debe observar es que ninguno de ellos puede ser dirigido sin hombres, ni los quehaceres privados son dirigidos por una especie de hombre y los públicos por otra: pues aquellos que conducen los negocios públicos no utilizan hombres de naturaleza diferente de aquellos empleados por los que dirigen los negocios privados; y los que saben emplearlos, conducen tanto los negocios públicos como los privados

juiciosamente, mientras que aquellos que no saben se equivocan en la administración de ambos.¹²

Tomas Hobbes, desarrolló una teoría del origen contractualista del estado, según la cual el hombre primitivo, viviendo del estado salvaje, pasó lentamente a la vida social a través de un pacto entre todos. Más aún, "el hombre es lobo del propio hombre", o sea, el hombre primitivo era un ser antisocial por definición, viviendo en guerra permanente con sus vecinos. El estado vendría a ser, por lo tanto, la inevitable resultante de la cuestión, imponiendo el orden y la organización en la vida social.

Jean - Jaques Rousseau, desarrolló la teoría del contrato social: el estado surge de un acuerdo de voluntades. Rousseau imagina una convivencia individualista, viviendo los hombres cordial y pacíficamente, sin fricciones con sus semejantes. Sin embargo, si el hombre es por naturaleza bueno y afable, la vida en sociedad lo corrompe.

Karl Marx y su socio Friederich Engels, proponen una teoría del origen económico del estado; afirman que la historia de la humanidad fue siempre la historia de la lucha de clases. Marx afirma que todos los fenómenos históricos son el producto de las relaciones económicas entre los hombres. El marxismo fue la primera ideología en afirmar el estudio de las leyes objetivas del desarrollo económico de la sociedad en oposición a los ideales metafísicos.

2.10.4 INFLUENCIA DE LA ORGANIZACIÓN DE LA IGLESIA CATOLICA Y ORGANIZACIÓN MILITAR

A través de los siglos, las normas administrativas y los principios de la organización pública se fueron transfiriendo de las instituciones de los estados; como es el caso de Atenas, Roma, etc., hacia las instituciones de la naciente Iglesia Católica, y para las organizaciones militares. Esa transferencia se hizo lenta, pero efectivamente, tal vez porque la unidad de propósitos y de objetivos - principios fundamentales en la organización eclesiástica y en la organización militar - no siempre se encontraba en la acción política que se desarrollaba en los estados, generalmente movida por objetivos contradictorios de cada partido, dirigente o clase social.

¹² CHIAVENATO, Idalberto. Introducción a la Teoría General de la Administración. Ed. Mc Graw Hill p 24

2.10.5 INFLUENCIA DE LA REVOLUCION INDUSTRIAL

A partir de 1776, con la invención de la máquina de vapor por James Watt y su posterior aplicación en la producción, una nueva concepción del trabajo vino a modificar completamente la estructura social y comercial de la época, provocando profundos y rápidos cambios de orden económico, político y social.

De la tranquila producción artesanal en que todos los operarios eran organizados en corporaciones de oficios regidas por estatutos, donde todos se conocían, en la que el aprendiz para pasar a artesano o a maestro tenía que producir una oferta perfecta delante de los jurados y de los síndicos, que eran las autoridades de la corporación, pasó el hombre rápidamente al régimen de producción hecha a través de las máquinas, dentro de grandes fabricas. No hubo una adaptación gradual entre las dos situaciones sociales. Hubo eso si una súbita modificación de la situación provocada por dos aspectos a saber:

1.- La transferencia de la habilidad del artesano a la maquina, que pasó a producir con mayor rapidez, mayor cantidad y mejor calidad, haciendo posible la reducción del costo de la producción.

2.- La sustitución de la fuerza del animal o del músculo humano por la mayor potencia de la maquina a vapor, que permitía una mayor producción y mayor economía.

Los propietarios de talleres, que no estaban en condiciones financieras de adquirir máquinas y de mecanizar su producción, fueron obligados por la fuerza de la competencia, a trabajar para otros propietarios de talleres que poseían la maquinaria necesaria. Ese fenómeno de la mecanización de los talleres provocó una serie de fusiones de pequeños talleres que pasaron a integrar otros mayores y que poco a poco fueron creciendo transformándose en fabricas.

Con el incremento de los mercados, como consecuencia de la popularización de los precios, las fabricas pasaron a necesitar grandes contingentes humanos. Aumentó la necesidad de volumen y de calidad de los recursos humanos. La mecanización del trabajo llevó a la división del trabajo y a la simplificación de las operaciones.

Al mismo tiempo en que una intensa migración de mano de obra se desarrollaba, de los campos agrícolas hacia los centros industriales, surge un fenómeno acelerado de urbanización, también sin ningún planeamiento

u orientación. Al mismo tiempo en que el capitalismo se solidifica, crece el volumen de una nueva clase social: el proletariado.

Los propietarios pasaron a enfrentar nuevos problemas de gerencia improvisando sus decisiones y sufriendo errores de administración o de la nascente tecnología. Obviamente esos errores, en muchos casos eran cubiertos por la mínima paga a los trabajadores; A la par del bajo nivel de vida, de la promiscuidad en las fabricas y de los tremendos riesgos de graves accidentes, el largo periodo de trabajo en conjunto permitía una interacción más estrecha entre los trabajadores y una creciente concientización de la precariedad de sus condiciones de vida y del trabajo y de la intensa explotación por una clase social económicamente mejor favorecida. Las primeras tensiones entre la clase de los operarios y la de los propietarios de las industrias no tardaron en aparecer. Los propios estados pasaron a intervenir en algunos aspectos de las relaciones entre operarios y fabricas, modificando algunas leyes del trabajo. En 1802 el gobierno ingles sanciona una ley protegiendo la salud de los trabajadores en las industrias textiles.

La administración y la gerencia de las empresas industriales pasaron a ser preocupación permanente de sus propietarios, la principal preocupación se fijaba lógicamente en la mejoría de los aspectos mecánicos y tecnológicos de la producción, con el objeto de producir cantidades mayores de productos mejores y de menor costo. La gestión de personal y la coordinación del esfuerzo productivo era aspectos de poca o ninguna importancia. Así, la revolución industrial, aunque haya provocado una profunda modificación en la estructura empresarial y económica de la época, nunca llegó a influenciar directamente los principios de la administración de las empresas entonces utilizados. Algunos empresarios basaban sus decisiones teniendo por modelo las organizaciones militares o eclesiásticas que tuvieron éxito en los siglos anteriores.

2.10.6 INFLUENCIA DE LOS ECONOMISTAS LIBERALES

Al final del siglo XVIII, los economistas clásicos liberales consiguieron una gran aceptación de sus teorías. Esa reacción hacia el liberalismo culmina con el acontecimiento de la revolución francesa. Las ideas liberales surgen del derecho natural: el orden natural es el orden más perfecto. Los bienes naturales, sociales y económicos son los bienes que poseen carácter eterno. Los derechos económicos humanos son inalienables y existe una armonía preestablecida en toda la colectividad de individuos. Según el liberalismo la vida económica debe alejarse de la influencia estatal, toda vez que el trabajo sigue los principios económicos y la mano de obra esta

sujeta a las mismas leyes de la economía que rigen el mercado de materias primas o del comercio internacional. Los operarios sin embargo, están a merced de los patrones, porque estos son los dueños de los medios de producción. La libre competencia es el postulado principal del liberalismo económico.

Adam Smith creador de la escuela clásica, visualizaba el principio de la especialización de los operarios en una fabrica de agujas y entonces enfatizaba la necesidad de racionalizar la producción. Para Adam Smith el origen de la riqueza de las naciones reside en la división del trabajo y en la especialización de las tareas, preconizando el estudio de tiempos y movimientos que más tarde, Taylor y Gilberth irían a desarrollar como la base fundamental de la administración científica en los Estados Unidos. Adam Smith reforzó bastante la importancia del planteamiento y de la organización dentro de las funciones de la administración. El buen administrador, según él, debe preservar el orden, la economía y la atención, no descuidando los aspectos del control y la remuneración de los trabajadores.

James Mill, sugería en su libro Elementos de Economía Política una serie de medidas relacionadas con los estudios de tiempos y movimientos como medio de obtener incremento de la producción de las industrias de la época.¹³

El liberalismo económico corresponde al periodo de máximo desarrollo de la economía capitalista, la cual se basa en el individualismo y en el juego de las leyes económicas naturales, y pregona la libre competencia. La libre competencia, a su vez creó áreas de conflictos sociales intensos. La acumulación creciente de capitales generó profundos desequilibrios por la dificultad de asegurar inmovilizaciones con renta compatible para el buen funcionamiento del sistema.

El socialismo y el sindicalismo pasan a ser los agentes esenciales de la nueva civilización, obligando al capitalismo del inicio del siglo XX a tomar el camino del máximo perfeccionamiento posible de todos los factores de producción involucrados y su adecuada remuneración.

¹³ CHIAVENATO, Idalberto. Introducción a la Teoría General de la Administración. Ed. Mc Graw Hill p35

2.11 CALIDAD TOTAL

2.11.1 BREVE HISTORIA DEL CONTROL DE CALIDAD TOTAL

El control de calidad moderno, o control de calidad estadístico (CCE) como lo llamamos hoy, comenzó en los años 30 con la aplicación industrial del cuadro de control ideado por el Dr. W. A. Shewhart, de Bell Laboratories.¹⁴

La segunda guerra mundial fue el catalizador que permitió aplicar el cuadro de control a diversas industrias en los Estados Unidos, cuando la simple reorganización de los sistemas productivos resulto inadecuada para cumplir las exigencias del estado de guerra y semiguerra. Pero al utilizar el control de calidad, los Estados Unidos pudieron producir artículos militares de bajo costo y en gran cantidad. Las normas para tiempos de guerra que se publicaron entonces se denominaron Normas Z - 1.

Inglaterra también desarrollo el control de calidad muy pronto. Había sido hogar de la estadística moderna, cuya aplicación se hizo evidente en la adopción de las Normas Británicas 600 en 1935 basadas en el trabajo estadístico de E. S. Pearson. Mas tarde se adopto la totalidad de las normas Z - 1 norteamericanas como Normas Británicas 1008. Durante los años de la guerra, Inglaterra también formulo y aplico otras normas.

La producción norteamericana durante la guerra fue muy satisfactoria en términos cuantitativos, cualitativos y económicos, debido en parte a la introducción del control de calidad estadístico, que también estimulo los avances tecnológicos. Podría llagar a especularse que la segunda guerra mundial la ganaron el control de calidad y la utilización de la estadística moderna. Ciertos métodos estadísticos investigados y empleados por las potencias aliadas resultaron tan eficaces que estuvieron clasificados como secretos militares hasta la derrota de Alemania Nazi.

El Japón se había enterado de las primeras Normas Británicas 600 en la preguerra y las había traducido al japonés durante la misma. Algunos académicos japoneses se dedicaron seriamente al estudio de la estadística moderna pero su trabajo se expresaba en un lenguaje matemático difícil de entender y la estadística no logro una acogida popular.

¹⁴ ISHIKAWA, Kaoru. ¿Qué es el control total de calidad? La mdalidad japonesa. ed Grupo Norma 1992 p 12.

En el campo de la administración el Japón también iba a la zaga, pues utilizaba el llamado método Taylor en ciertas áreas. (El método Taylor exigía que los obreros siguieran especificaciones fijadas por los especialistas y en esa época ese enfoque se consideraba muy moderno.) El control de calidad dependía enteramente de la inspección, pero esta no era cabal para todos los productos. En aquellos días el Japón seguía compitiendo en costos y precios pero no en calidad. Seguía siendo la época de los productos "baratos y malos".

2.11.2 LA INTRODUCCION DEL CONTROL DE CALIDAD ESTADISTICO

Derrotado en la segunda guerra mundial, el Japón quedo en ruinas, se habían destruido prácticamente todas sus industrias y el país carecía de alimentos, vestuario y vivienda. El pueblo se asomaba a la inanición.

Cuando las fuerzas de ocupación norteamericanas desembarcaron en el Japón, tuvieron que afrontar de inmediato un obstáculo grande: las fallas frecuentes en el servicio telefónico. El teléfono japonés no era un medio de comunicación confiable. El problema no se debía únicamente a la guerra que acababa de terminar, sino que la calidad del equipo era desigual y deficiente. Viendo estos defectos, las fuerzas norteamericanas ordenaron a la industria japonesa de comunicaciones que empezaran a aplicar el control de calidad moderno. Además, tomaron medidas para educar a la industria. Este fue el comienzo del control de calidad estadístico en el Japón: mayo de 1946.

Dichas fuerzas de ocupación impartieron sus enseñanzas a la industria japonesa transfiriendo el método norteamericano sin ninguna modificación apropiada para el Japón. Esto creo algunos problemas, pero los resultados fueron bastante prometedores y el método norteamericano prontamente se difundió mas allá de la industria de las telecomunicaciones.

2.11.3 IMPORTANCIA DE LA GARANTIA DE CALIDAD

Durante las etapas de desarrollo de productos nuevos, es preciso ceñirse estrictamente a la garantía de calidad. El momento en que comprendimos esto marco un cambio importante y sugirió nuevas orientaciones para nuestra acción hacia finales de los años 50.

El control de calidad o garantía de calidad se inicio con la idea de dejar de producir articulos defectuosos desde el comienzo, en otras palabras, si controlamos los factores del proceso que ocasionan productos defectuosos, ahorraremos mucho dinero que de otra manera se gastaría en inspección. ¿ Es sabio comprar gran cantidad de remedios para la gripe cuando se es propenso a este mal ? La prevención más acertada es fortalecer el cuerpo para que sea menos susceptible.

Habiendo comprendido que este era el enfoque correcto, abogamos, en los años de la posguerra, por una garantía de calidad que hiciera hincapié en el control del proceso de fabricación. Este siguió siendo nuestro concepto esencial, pero últimamente nos ha parecido que es inadecuado, ya que las normas de calidad se elevan constantemente de acuerdo con las expectativas crecientes del consumidor.

2.11.4 NECESIDAD DE LA PARTICIPACION TOTAL

Para aplicar desde el comienzo la garantía de calidad en la etapa de desarrollo de un producto nuevo, será preciso que todas las divisiones de la empresa y todos sus empleados participen en el control de calidad.

Cuando el control de calidad solo hace hincapié en la inspección, únicamente interviene una división, bien sea la división de inspección o la división de control de calidad, y esta se limita a verificar en la puerta de salida para impedir que salgan productos defectuosos. Sin embargo, si el programa de control de calidad hace hincapié en el proceso de fabricación, la fabricación se hace extensiva a las líneas de ensamblaje, a los subcontratistas y a las divisiones de compras, ingeniería de productos y mercadeo. En una aplicación más avanzada del control de calidad, que viene a ser la tercera fase, todo lo anterior se torna insuficiente.

La garantía de calidad tiene que llegar a esta tercera fase de desarrollo que es la aplicación de la garantía de calidad desde las primeras etapas del desarrollo de un producto. Al mismo tiempo, el control de calidad ha acogido el concepto de la participación total por parte de todas las divisiones y sus empleados. La convergencia de estas dos tendencias ha dado origen al control de calidad en toda la empresa, la característica más importante del Control de Calidad japonés hoy.

2.11.5 EL PAPEL DEL GOBIERNO: CONTROL NO, ESTIMULO SI.

Los burócratas del mundo entero viven enamorados del control. La tendencia es peor en los países comunistas donde los altos funcionarios rara vez salen de sus cargos. El Japón no solamente esta libre de tales problemas sino que en general los burócratas del Ministerio de Industria y Comercio Internacional han tenido un buen desempeño. Mi propia opinión es que el gobierno debe brindar estímulo al sector privado pero nunca controlarlo. La humanidad no recibe el debido respeto en aquellos países donde la norma es controlar o en los países en desarrollo donde el nacionalismo o el fascismo dominan al pueblo. En estos países la gente tiene que comprar productos inferiores a precios altos, lo cual causa perjuicios.

Desde 1960 el Japón entro en la era de la liberación comercial. En 1962 se fijo un plan a largo plazo cuya meta era liberalizar el 88 por ciento del comercio. Algunos ejecutivos desaprobaron el plan, pero quienes nos ocupábamos del control e calidad apoyamos decididamente la liberalización. No había que temer la liberalización siempre y cuando el Japón siguiera produciendo artículos de alta calidad y bajo costo. Lo tomamos como un reto. Nos ideamos el lema de "liberalización del comercio mediante el control de calidad" y promocionamos las actividades del control de calidad.

2.11.6 EDUCACION Y CAPACITACION EN CONTROL DE CALIDAD.

He repetido muchas veces que "el control de calidad empieza con educación y termina con educación". Para promover el control de calidad con participación de todos, hay que dar educación en control de calidad a todos los empleados desde el presidente hasta los obreros de línea. "El control de calidad es una revolución conceptual en la gerencia; por lo tanto hay que cambiar los procesos de raciocinio de todos los empleados. Para lograrlo, es preciso repetir la educación una y otra vez"¹⁵.

Ningún país ha promovido la educación en control de calidad con tanta diligencia como el Japón. Cierta especialista que vino de Suecia para

¹⁵ ISHIKAWA, Kaoru. ¿Qué es el control total de calidad?. La modalidad japonesa. Ed. Grupo Norma 1992 p 33

estudiar el control de calidad japonés en 1967 no pudo ocultar su asombro: “Estoy profundamente impresionado viendo el entusiasmo que reina en la industria por la educación de los empleados. En el Japón se tiene el sistema del empleo vitalicio. Cuanto más capacitan a sus empleados más se benefician ellos y la empresa. En Suecia se tenía un alto índice de rotación de empleados, se capacitaban y luego se iban a otras empresas, sin poder promover la educación como lo hacían los japoneses.”¹⁶

2.11.7 ¿QUE ES EL CONTROL DE CALIDAD?

Las Normas Industriales Japonesas (NIJ) definen al control de calidad como: “Un sistema de métodos de producción que económicamente genera bienes o servicios de calidad, acordes con los requisitos de los consumidores. El control de calidad moderno utiliza métodos estadísticos y suele llamarse control de calidad estadístico”.¹⁷

Ishikawa, lo define como “practicar el control de calidad es desarrollar, diseñar, manufacturar y mantener un producto de calidad que sea el más económico, el más útil y siempre satisfactorio para el consumidor”.¹⁸

¹⁶ ISHIKAWA, Kaoru. ¿Qué es el control total de calidad?. La modalidad japonesa. Ed Grupo Norma 1992 p 33

¹⁷ ISHIKAWA, Kaoru. ¿Que es el control total de calidad?. La modalidad japonesa. Ed. Grupo Norma 1992 p 34

¹⁸ ISHIKAWA, Kaoru. ¿Qué es el control total de calidad?. La modalidad japonesa. Ed. Grupo Norma 1992 p 40

CAPITULO III

PROBLEMÁTICA ACTUAL

3.1 EL ESTADO COMO CIENCIA POLITICA

Etimológicamente el término Política proviene del griego polis: ciudad, es decir, la comunidad integrada por un conjunto de hombres que residen sobre un terreno delimitado, constituida en una entidad prácticamente autosuficiente y regida por un gobierno autónomo. Así lo político o la política era lo perteneciente o relativo a la polis o ciudad y de algún modo hacia referencia a los asuntos que eran de la incumbencia de dicha colectividad, o sea los asuntos públicos.

Podemos deducir que la Política implica una forma específica de comportamiento humano que se relaciona con el gobierno, con la dirección de una colectividad, con ciertas pautas para la acción de un grupo y con el conocimiento de estas cuestiones.

Pero, ¿cuál es la esencia de la Política? Julien Freund en su obra que se titula precisamente La Esencia de la Política, concluye que ésta es “ la actividad social que se propone asegurar por la fuerza, generalmente fundada en un derecho, la seguridad exterior y la concordia interior de una unidad política particular, garantizando el orden en medio de las luchas que nacen de la diversidad y de la divergencia de opiniones y de intereses”. Hirsch – Weber nos plantea la esencia de la actividad política como un conflicto de intereses de diversos grupos sociales. Para Deutsch “la política es en cierto sentido la toma de decisiones por medios públicos”¹⁹.

La acción del gobierno que ejecuta la administración pública se orienta hacia la sociedad global, e incluye todas las organizaciones privadas tengan o no relación con el público que opera dentro de ella. además, el carácter de la administración pública es diferente al de aquellas organizaciones o grupos que no están comprendidos en ella ya que actúan en ámbitos mucho más restringidos y específicos.

¹⁹ ANDRADE SÁNCHEZ. Eduardo. Introducción a la Ciencia Política. Ed. Harla p 6

3.2 POLITICA Y SOCIEDAD

No es posible concebir la Administración Pública fuera de los factores políticos de una sociedad, es más, debemos conceptualizar a la administración pública como una parte más de un sistema político.

La administración pública, por su naturaleza y finalidad, tiene capacidad para incidir en el comportamiento de los conjuntos sociales existentes en su ámbito de influencia. En ese sentido no existe otro conjunto social que iguale su amplitud funcional y capacidad de poder. Sus fines son sociales por ser eminentemente públicos.

La sociedad dentro de la cual estamos inmersos no es sino el resultado objetivo de la capacidad de relación de los individuos. Así aparece la sociedad como un conjunto de interacciones individuales basadas en la capacidad humana de intercomunicación.

La sociedad constituye así el medio natural de la acción humana, en ella los hombres aprenden, se transmiten informaciones, se agreden, se aman, se proponen proyectos conjuntos, se atemorizan, se solidarizan y se mueren.

Sólo en la sociedad política logra el hombre su perfección y únicamente en ella se realiza el bien en gran escala.²⁰

3.3 POLITICA Y CIENCIA

La ciencia, como actividad que pretende conocer las realidades, se sitúa en un plano intelectual de la naturaleza humana, sin embargo no puede despojarse de los influjos que las interrelaciones de poder producen. Así, el conocimiento se ve muchas veces impulsado o detenido por las decisiones del poder que impera en una determinada sociedad. La ciencia está influida por la política casi del mismo modo en que la política está influida por la ciencia. El hombre tiene el afán de conocer, pero también tiene el propósito de poder y el poder resuelve muchas veces que es lo que se quiere o se pretende conocer. Los científicos se convierten así en servidores de los poderosos, pero muchas veces también el dominio de los conocimientos convierten a los que los poseen en sujetos capaces de imponer su poder.

²⁰ PORRUA PEREZ. Francisco. Teoría del Estado. Ed. Porrúa. 1979 p 58

Lo importante es entender que no hay actividad humana que este ajena a la política, ni Política que pueda desconocer las diversas actividades de los hombres.

De esta manera, la Política, nos aparece, a primera vista, como el objeto de estudio de una disciplina científica; se deberá partir de una observación sucinta de la realidad; y de esta manera llegaremos a conocer, en primer término, que la política es una actividad que se da en la sociedad, es decir: es una actividad social, pero precisamente la que se encarga de la dirección y gobierno de la sociedad misma.

Así vemos que desde el punto de vista del gobierno o dirección de la sociedad, hay un poder que engloba a los demás y es capaz de tomar decisiones no sometidas formalmente a otro poder. Esta capacidad autónoma de decisión define la dimensión de una sociedad en términos territoriales, es decir, marca los límites geográficos dentro de los cuales gobierna y constituye una entidad social que se distingue de otras precisamente por no estar sometida a un poder ajeno a ella misma.

La política empieza así a definirnos sus contenidos. Gobierno, poder, autonomía, decisión, grupos, formalidades, territorio, etc., se revelan como elementos constituyentes de esa realidad que llamamos política.

En consecuencia, la política tendrá carácter científico cuando llegue a establecer en forma verdadera y obligatoria principios de descripción, interpretación y crítica de los fenómenos políticos. Por ello debe de utilizar un criterio de verdad que le permita describir e interpretar en forma válida los fenómenos políticos, estableciendo los principios universales que le dan la categoría de ciencia.

3.4 OBJETO DE LA CIENCIA POLITICA

El objeto de la ciencia política resulta limitado al excluir del mismo determinados fenómenos, que aún cuando se dan dentro del Estado, y por ello se pueden calificar de estatales, no obstante carecen del ingrediente necesario para considerarlos como políticos, atribuyendo este carácter únicamente a "determinadas instituciones y actividades que desempeñan un papel más intenso y decisivo en la vida del propio Estado".

Hermann Sëller dice: la ciencia política sólo puede tener función de ciencia si se admite que es capaz de ofrecernos una descripción, interpretación y crítica de los fenómenos políticos que sean verdaderos y obligatorias.

En primer lugar, debe efectuarse una descripción, esto es, un examen analítico del fenómeno político determinando sus componentes. Debe interpretarse ese fenómeno, es decir debe penetrarse en su interioridad para determinar el sentido y las funciones de ese fenómeno, efectuando la crítica del mismo. El resultado de esa descripción y crítica ha de expresarse por medio de principios generales que habrán de regir en sus postulados la realidad para que sus conclusiones sean verdaderas y obligatorias.

Recientemente se ha insistido en que el gobierno de todos los grupos humanos conlleva necesariamente el empleo de un poder, y se ha subrayado que es el poder el elemento característico de todo fenómeno político.

Meynaud señala que "la orientación de los especialistas hacia el estudio de la configuración y de los mecanismos del poder han contribuido a hacer más concreta la ciencia política, y a aumentar su capacidad para ofrecer un cuadro válido del funcionamiento de la vida pública".²¹

No obstante, este mismo autor apunta las principales objeciones que se hacen a este enfoque:

a).- Olvida que el poder es un medio y no un fin en sí mismo, poniendo el énfasis más en las técnicas de dominación que en las funciones gubernamentales.

b).- Deja de lado la posición de los gobernados, analizando el poder solo en un sentido, el del mando, sin tomar en cuenta a los destinatarios del mismo.

3.5 CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DEL PODER

3.5.1 NOCIÓN DEL PODER

El poder es uno de los conceptos centrales de la ciencia política; sabemos qué es el poder, pero tropezamos con infinitas dificultades cuando tratamos de definirlo. Podemos decir si una persona o grupo es más poderoso que otro, pero somos incapaces de medir el poder.

²¹ ANDRADE SÁNCHEZ. Eduardo. Introducción a la Ciencia Política. Ed. Harla p13

Webber define el poder como: "la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad".²²

Podríamos cubrir pagina enteras citando diversas concepciones del poder; sin embargo, todas estas versiones tienen rasgos comunes; solo varían en función de la importancia que se dé a unos u otros; según ésta, podemos analizar diversas corrientes de opinión.

3.5.2 TESIS RACIONAL Y TESIS SUSTANTIVA

La tesis racional parte de la idea de que el poder es una relación entre hombres, que se da en función de conductas humanas, una determinante y otra determinada. En cambio la tesis sustantiva estima el poder como una sustancia, a la manera de un bien que se pudiera poseer.

La tesis racional se caracteriza por considerar al poder como la acción de una o varias conductas sobre otra u otras conductas; la sustantiva como una capacidad para determinar un resultado deseado. La relacional concibe al poder en función de una acción concreta; la sustantiva en función de la posibilidad de que ésta se produzca. La relacional sólo lo comprende como una actitud orientada hacia otros; la sustantiva lo estima como una situación que puede agotarse en sí misma. La relacional lo ve como causa en el sentido de "receta para la acción" y la sustantiva como causa en el sentido de "condición necesaria y suficiente"

3.5 3 FORMAS DE PODER

Nuestra concepción de poder se acerca más a la tesis racional que a la sustantiva, sin dejar de reconocer que las dos contienen elementos que de alguna manera reflejan las condiciones que caracterizan el fenómeno que estudiamos.

Como dice Friedrich "lo más apropiado, pues, es decir que el poder es, en cierta medida, una posesión y también, en cierta medida una relación".²³

El poder, asume la empresa del gobierno de un grupo humano, el poder gobierna por la creación continua del orden y del derecho.²⁴

²² ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Introducción a la Ciencia Política. Ed. Harla p 58

²³ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Introducción a la Ciencia Política. Ed. Harla p 62, 63.

²⁴ PORRUA PEREZ, Francisco. Teoría del Estado. Ed. Porrúa 1979 p 308, 309.

Podríamos hacer un intento de definición señalando que el poder es la capacidad de una persona o un grupo para determinar, condicionar, dirigir o inducir la conducta de otros, para nosotros el poder es el género, y sus distintas formas de manifestación, son las especies. Estas son fundamentalmente el poderío, el mando, la influencia y la autoridad.

3.6 INDIVIDUO Y COMUNIDAD

Ya hemos dicho que la sociedad es, en síntesis, el resultado objetivo de la capacidad racional de los individuos y que, por consiguiente, en ella estamos inmersos. La sociedad es el medio natural en el que se desenvuelve nuestra existencia. También hemos afirmado que la actividad política corresponde a la esfera de la sociedad ya que es una forma de comportamiento social a la que identificamos en función de ciertas características que se relacionan con la dirección y gobierno de la misma.

3.7 ROLES

En el proceso gradual que vincula al individuo con la sociedad de que forma parte, aquel va adquiriendo pautas de comportamiento derivadas de su posición en el seno de los grupos en los que está integrado. Aprende de esta manera a actuar como hijo de familia, como alumno en la escuela, asume una actitud en el grupo de compañeros de juegos y así sucesivamente. Estas formas de actuar se repiten en el curso de la vida societaria y el individuo es en un momento, al mismo tiempo, padre de familia, empleado, miembro de un club deportivo, dirigente de una asociación caritativa, etc. cada una de estas posiciones implica que el individuo se comporte de cierta manera, la cual ha aprendido en el curso de su existencia social. En cada caso se juega un papel que los sociólogos han denominado como rol. Los roles - dice Sánchez Agesta - son "las formas o pautas de conducta que se esperan de una persona por razón de su status". Por status se entiende "la situación de una persona en relación con otras".²⁵

²⁵ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Introducción a la Ciencia Política. Ed. Harla p 68

3.8 LA NECESIDAD DE PERFECCIONAR LAS POLÍTICAS Y LOS PROGRAMAS SOCIALES.

La evolución de la sociedad mexicana en las últimas décadas obedece a múltiples razones como el cambio demográfico, la elevación de los niveles de educación de la población, profundos cambios en lo económico, intereses y valores emergentes, nuevas formas de asociación u organizaciones sociales, cambios tecnológicos e internacionalización.

La mayoría de las personas y las familias de México encuentran todavía en diversas políticas sociales la esperanza de alcanzar un desarrollo más pleno, un mejoramiento económico y una posición más alta. Sin embargo, también expresan su insatisfacción con la calidad de los bienes o servicios que obtienen mediante algunos programas gubernamentales relacionados con la salud y la educación a todos los niveles y asimismo cuestionan la inequidad en el acceso y en la calidad de la infraestructura y los servicios asociados a estos programas en las distintas regiones del país, algunas de ellas no tan distantes entre si.

En la actualidad, la conciencia generalizada de que los recursos para aplicar los programas provienen de las contribuciones de la población conduce a exigencias crecientes ante las autoridades a cargo de tales programas, para que los lleven a cabo con equidad y de manera eficiente, honesta y en términos de calidad satisfactoria para los usuarios.

Otros programas y políticas sociales no han logrado alcanzar grados altos de aprobación y reconocimiento social, debido a que su diseño da lugar a inequidades entre los beneficiarios, se enfocan sobre poblaciones determinadas conforme a criterios imperfectos, que dan como resultado situaciones injustas que, en ocasiones, crean suspicacias sobre la ética con la que se aplican.

En un país con crecientes desigualdades sociales, el fortalecimiento y la transformación de las políticas públicas, es una necesidad inaplazable. La responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos y en la ponderación objetiva de sus efectos deberán ser prácticas generalizadas; serán la clave para una democratización social efectiva. En materia social, además de alcanzar metas cuantitativas cada vez más ambiciosas, es necesario lograr incrementos de calidad y eficiencia que redunden en mayor satisfacción de la población, en la atención de grupos excluidos y marginados y en mayor productividad de los recursos presupuestales destinados a su atención

3.9 PRINCIPAL PROBLEMÁTICA A COMBATIR.

- ❖ Mejorar los niveles de educación y de bienestar de los ciudadanos.
- ❖ Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades.
- ❖ Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva.
- ❖ Fortalecer la cohesión y el capital social.
- ❖ Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza.
- ❖ Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones.
- ❖ Desarrollo sustentable.
- ❖ Gobernabilidad democrática.
- ❖ Relaciones entre los poderes de la Unión y un auténtico federalismo.
- ❖ Población y protección civil.
- ❖ Seguridad pública.
- ❖ Corrupción.
- ❖ Necesidad de una Planeación Nacional.

3.9.1 NIVELES DE EDUCACIÓN Y BIENESTAR.

La pobreza y la extrema pobreza afectan a millones de mexicanos , sobre a todo a los habitantes de las zonas rurales, aunque se observa también en zonas urbanas y en localidades de todos los tamaños; no estando exento de ello el Municipio de Santa Cruz de Juventino Rosas, Guanajuato. La pobreza derivada de la constante marginación o como consecuencia de cambios estructurales que han concentrado la riqueza en unos cuantos, se manifiesta de múltiples manera que resultan en un alto grado de privación en la satisfacción de necesidades básicas y un marcado sufrimiento de millones de mexicanos de todas las edades, entre estos habitantes del municipio mencionado; entre sus manifestaciones más graves se observan: altas tasas de mortalidad infantil, y de mujeres gestantes; grados notables de desnutrición; elevadas tasas de analfabetismo entre adultos; deserción escolar desde los primeros niveles educativos; carencia de habilidades para participar en actividades productivas bien remuneradas; viviendas que carecen de los servicios elementales para el bienestar de sus ocupantes, como agua potable, pisos de cemento, sistemas de saneamiento y energía eléctrica. Asimismo, la pobreza, vinculada al analfabetismo y a bajos niveles de escolaridad, se refleja en la dificultad de las persona para ejercer derechos elementales y recibir un trato digno de parte de autoridades e instituciones sociales, como es el caso en materia de procuración de justicia.

La educación por sí sola no elimina la pobreza ni logra las condiciones de sustentabilidad económica y de bienestar social; sin embargo, históricamente se ha demostrado que la educación es la base del crecimiento personal y que hoy es factor determinante en el acceso igualitario a las oportunidades de mejoramiento de la calidad de vida. No hay desarrollo humano posible sin educación; por ello, la educación es ante todo un derecho básico, que el Estado y la sociedad tienen la responsabilidad ineludible de hacer efectivo.

Los resultados del Diagnóstico Basal de Calidad realizado entre 1997 y 1999 en centros de salud y hospitales generales de la Secretaría de Salud, indican que el abastecimiento de medicamentos es insuficiente, y que el equipo en los hospitales es inadecuado y obsoleto. Además, hay un uso deficiente de los expedientes clínicos y un serio problema de falta de apego a la normatividad en el manejo y control de enfermedades. Otro indicador de problemas de calidad es la falta de certificación de las unidades de salud.²⁶

En el aspecto laboral, a pesar de que el esfuerzo y la dignidad del trabajador están contemplados en la legislación, no se ha logrado su inclusión en la concepción del trabajo como un medio integral para el desarrollo humano. Asimismo, ha habido un enfoque limitado de la relación entre productividad y poder adquisitivo de la sociedad. Por otra parte, no obstante la existencia de esquemas para la interacción de los actores laborales, los acuerdos cupulares han carecido de representatividad, resultando en esquemas carentes de credibilidad y confianza.

El marco jurídico actual en materia laboral resulta insuficiente y existen sectores de la sociedad que han sido marginados o que no tienen un adecuado tratamiento en la ley. Es estratégicamente indispensable impulsar una reforma laboral integral.

En relación con la vivienda, la oferta de créditos no alcanza a cubrir la creciente demanda, al mismo tiempo que existe una deficiencia jurídica con respecto a aquellos derechohabientes que ya poseen una vivienda pero carecen de patrimonio como fuente de ahorro e inversión.

En el campo la falta de capital, el desconocimiento de prácticas y tecnologías adecuadas para mejorar la producción, así como el de técnicas de racionalización de los recursos, ha limitado el desarrollo rural integral. Esta situación se agrava porque, a pesar de los avances en la

²⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006

regularización de la tenencia de la tierra, las reformas jurídicas no han dado la seguridad que garantice la inversión necesaria para el crecimiento económico y el desarrollo social y humano en el campo.

3.9.2 EQUIDAD E IGUALDAD

Las inequidades y desigualdades son patentes en los ámbitos social y cultural. Se observan, entre otros fenómenos, grandes desigualdades de género, una inequitativa distribución de ingreso, pobreza en amplios sectores de la población, insuficiente integración de las personas con discapacidad y vulnerabilidad de la niñez.

La inequidad es el principal problema que enfrenta la educación en nuestro país: el promedio de la escolaridad de la población es de sólo 7.56 grados y encierra grandes disparidades asociadas a los niveles de pobreza y marginación. Asimismo, sólo uno de cada cinco jóvenes tiene acceso al nivel superior. La búsqueda de mayor calidad y equidad requerirá aun mucho mayores esfuerzos de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como la incorporación de nuevos actores que compartan la responsabilidad.²⁷

Los jóvenes representan el grupo de población más importante para el desarrollo económico, social y humano de la nación, tanto por su permanencia en la fuerza de trabajo como por su capacidad de adaptarse y hacer suya una cultura de innovación.

El grupo de adultos en edades productivas atraviesa por una transición importante. Los cambios estructurales en la economía del país y las profundas transformaciones tecnológicas y económicas en todo el mundo plantean nuevos requerimientos de educación y formación continua, además de la responsabilidad de sostener tanto las necesidades de niños y jóvenes, como de adultos mayores.

Por otra parte, no se han dado las condiciones suficientes para la integración cultural, educativa, laboral y social de este grupo de población, problema que se agrava debido a que la situación económica ha limitado la asignación de recursos para este fin.

²⁷ Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006

3.9.3 CAPACIDAD E INICIATIVA

En México se observan grandes rezagos en los componentes del desarrollo humano persisten altas tasas de analfabetismo absoluto y funcional, insuficiencia de competencias laborales y sociales -conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes-, así como un desconocimiento generalizado sobre las formas de operación de las instituciones gubernamentales, todo lo cual limita el ejercicio efectivo de los derechos civiles de los ciudadanos y la capacidad de iniciativa personal y de toma de decisiones en la vida cotidiana. Esta situación limita la construcción de una nueva cultura para aprovechar las oportunidades que ofrecen los cambios en los ámbitos productivo, laboral, educativo y de capacitación, y también en lo que se refiere al uso eficaz de la ciencia y la tecnología para generar, aplicar, adaptar e innovar el conocimiento._²⁸

Los esfuerzos institucionales en materia de educación para adultos, capacitación laboral y educación técnica son aún insuficientes en cuanto a sus estrategias y alcances. Muestra de ello son las dificultades para impartir la capacitación laboral y la educación técnica basada en normas de competencia entre las instituciones públicas y privadas que ofrecen estos servicios.

El dinamismo de los cambios globales plantea a las personas el doble reto de contar con conocimientos, habilidades y destrezas siempre crecientes para insertarse en el mercado laboral, y de continuar su educación y preparación al concluir el paso por el sistema educativo formal, si han de mantener su valor y pertinencia para competir con éxito en ese mercado. Aprender durante toda la vida se ha convertido en un nuevo paradigma en muchos países. Los mexicanos -hayan concluido o no sus estudios en el pasado- no pueden permanecer pasivos ante los reclamos de un mundo cambiante que, si bien les ofrece posibilidades atractivas de mejoramiento, también los reta a mantenerse permanentemente actualizados en todos sus conocimientos.

3.9.4 COHESIÓN Y CAPITAL SOCIAL

La mayoría de los individuos se han repartido las cargas asociadas a la generación de ingresos y a la disponibilidad de tiempo para atender diversas necesidades: trabajo dentro del hogar, participación en

²⁸ Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006

actividades productivas fuera de éste, cuidado de niños y adultos mayores, dedicación a la educación o a la actualización laboral, recreación y tiempo libre. La calidad de la convivencia en las comunidades se fundamenta en las diversas modalidades de núcleos familiares.

La discriminación, el maltrato y la explotación que sufrieron amplios segmentos de la población los ha hecho altamente vulnerables y los ha marginado del desarrollo social. Además, existen sectores de la sociedad que sistemáticamente han sido desatendidos por la promoción y la difusión cultural. En el ámbito de la cultura, debido a la falta de un marco legal apropiado, existen duplicidad de funciones, áreas desatendidas, excesiva burocracia, descuido del equilibrio entre apoyo a los creadores y formación de públicos, difusión y cobertura limitadas, poca profesionalización de promotores culturales, ausencia de infraestructura, falta de proyección, desinterés por las industrias culturales, falta de estímulos para la participación ciudadana y escasa participación de voluntarios.

Asimismo, en lo que se refiere a la actividad deportiva, se carece de una planeación estratégica que permita el fomento pleno del deporte entre los diversos grupos sociales de la población. No se ha establecido un modelo en el que el deporte sea parte fundamental de la cultura mexicana, que se incluya, fomente y difunda en todos los sectores e instituciones públicas y privadas.

No existe una política general integral e incluyente que fortalezca e incorpore a las personas y familias más desfavorecidas, como tampoco una que aproveche, fomente y consolide a las asociaciones, sociedades y agrupaciones civiles de todo tipo.

Los espacios para la expresión, manifestación y asociación de individuos, así como aquellos para el intercambio intelectual, artístico, político, deportivo o lúdico son de gran importancia para el enriquecimiento personal y para el desarrollo de la cohesión y el capital social de los mexicanos.²⁹

3.9.5 DESARROLLO EN ARMONIA CON LA NATURALEZA

El crecimiento demográfico, el económico y los efectos no deseados de diversas políticas, han traído consigo un grave deterioro del medio

²⁹ Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006

ambiente, que se expresa sobre todo en daños a ecosistemas, deforestación, contaminación de mantos acuíferos y de la atmósfera.

El deterioro ambiental se atribuye por lo general al desarrollo económico; sin embargo, son las decisiones y acciones implantadas por los seres humanos las que subyacen en ese fenómeno. La cultura de convivencia armónica con la naturaleza requiere impulsarse con gran determinación, como punto de partida hacia nuevos estilos de desarrollo, que permitan asentar los niveles de vida de la población, no por periodos cortos, sino de manera sustentable.

El suelo es un recurso natural no renovable y constituye uno de los elementos del patrimonio natural; su pérdida o deterioro son un grave problema ambiental. La principal causa de la degradación de los suelos es la deforestación asociada con el cambio de uso con fines de producción agropecuaria.

3.9.6 RESPUESTA GUBERNAMENTAL Y CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES

La multiplicación del riesgo en la sociedad contemporánea y la ineficacia de numerosas políticas para promover el desarrollo social y humano han contribuido a configurar situaciones de inseguridad y a extender la vulnerabilidad entre vastos sectores de la población.

La población demanda mejoras sustanciales en los programas y políticas. Conforme el país ha avanzado, la población demanda mayor cobertura y calidad en los servicios de educación y salud, complementados con elementos adicionales de protección social.

La sensación de inseguridad económica afecta también a determinados grupos sociales que, a pesar de sus esfuerzos para generar ingresos, se ven afectados por vaivenes económicos o a causa de efectos naturales. Las instituciones para proteger a los grupos susceptibles de ser afectados por estos problemas son todavía incipientes. Tanto la asignación de recursos públicos como las reglas para su aplicación en situaciones complejas, deberán desarrollarse en lo venidero.

A esto, se agrega la insuficiente información sobre el uso de los recursos públicos en los programas sociales, así como sobre sus efectos en el bienestar de la población. La demanda de transparencia y rendición de

cuentas en relación con la utilización de los recursos, lo mismo que las exigencias de evaluación de los resultados o de la eficacia de los programas sociales, constituyen en el presente una expresión sobresaliente de la madurez de la sociedad mexicana y de su voluntad de establecer nuevas modalidades de relación con el Estado en asuntos relativos a la promoción del desarrollo humano y social.

La participación social en el diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas, es una necesidad. La transparencia en el uso de los recursos y la ponderación objetiva de las consecuencias de las políticas públicas constituyen prácticas que deberán generalizarse en México. En materia social, además de alcanzar metas cuantitativas cada vez más ambiciosas, es necesario lograr incrementos de calidad y eficiencia que redunden en mayor satisfacción de la población y en mayor productividad de los recursos presupuestales destinados a su atención. Las políticas sociales deberán articularse cada vez más entre sí. De esta manera se conseguirá un desarrollo más pleno, orientado a elevar los niveles de bienestar y las capacidades de los mexicanos, y a distribuir las oportunidades de manera equitativa, disminuyendo brechas y desigualdades.

3.9.7 DESARROLLO SUSTENTABLE

Desde la perspectiva del crecimiento con calidad y de manera complementaria al desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza la acción gubernamental identifica aspectos torales que cubren el espectro de la problemática ambiental, desde una perspectiva global hasta la acción total.

El suelo representa el sustrato básico para la producción, al tiempo que en él se desarrollan los procesos esenciales para la conservación de los ecosistemas. El deterioro de los suelos provoca la desertización, fenómeno que se asocia a la disminución de la capacidad productiva, a la pobreza rural y a la pérdida de servicios ambientales. La principal causa de la degradación de los suelos es la deforestación asociada al cambio de uso con fines de producción agropecuaria.

Por su parte, la deforestación y el cambio de uso del suelo forestal a tierras para pastoreo y otras actividades agropecuarias representa hoy día una amenaza para la subsistencia de especies endémicas y para la interacción adecuada bosque-suelo que permita, sobre todo en los ámbitos

periurbanos, la recarga de mantos acuíferos, el mantenimiento de la cubierta vegetal y la captura de carbono.

En México, al igual que en el resto del mundo, los conocimientos básicos sobre los problemas ecológicos no son suficientes para garantizar políticas de desarrollo sustentable. Por ello, es imprescindible desarrollar líneas de investigación dirigidas a la identificación y resolución de problemas ambientales específicos y prioritarios._³⁰

La investigación dirigida a asuntos ambientales específicos requiere una cantidad permanente y creciente de recursos financieros que, además de las fuentes internas, debe complementarse con el apoyo de fuentes externas, tales como agencias de financiamiento, iniciativa privada y fundaciones.

La educación, la capacitación y la cultura ambiental constituyen una de las principales herramientas en el proceso de protección, conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales, considerando que no son medidas correctivas, sino que tienen un carácter más inclinado hacia los aspectos de la prevención. Asimismo, es crucial mantener y fortalecer las capacidades técnicas y la infraestructura institucional que ha adquirido el gobierno como elemento que articule a futuro acciones en diferentes plazos.

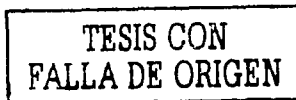
3.9.8 GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA

La antigua gobernabilidad política de México estuvo sustentada en dinámicas de concentración y centralización del poder y en un presidencialismo que ejerció facultades metaconstitucionales. El régimen político tuvo, como uno de sus fundamentos, acuerdos clientelares que se fueron distanciando de las bases sociales. Las decisiones públicas no siempre estuvieron apoyadas por una adecuada deliberación pública. La interacción tanto de los poderes Ejecutivo y Legislativo, como de las autoridades estatales se fue alejando del espíritu constitucional._³¹

La participación ciudadana en la definición, ejecución y evaluación de políticas públicas fue limitada. En ocasiones, el sistema político no supo estimular el papel que a los ciudadanos corresponde desempeñar en toda democracia.

³⁰ Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006

³¹ Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006



La creciente complejidad de la sociedad mexicana fue dando origen a un mayor cúmulo de demandas de corte diverso que, aunadas a la construcción de nuevas reglas para la competencia político-electoral, dieron lugar a una integración plural de los cargos de elección popular.

El Estado mexicano enfrenta hoy nuevos desafíos y necesidades que plantean las circunstancias actuales. Por otra parte, es posible incrementar la eficacia con que el Estado satisface el interés público y contribuye al bienestar de los mexicanos. A lo largo de décadas se han acumulado insuficiencias e inconsistencias en el sentido y contenido de algunos de los preceptos constitucionales. Por ello, es necesario emprender una revisión exhaustiva, crítica y plural de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos._³²

El perfil de la cultura política predominante no corresponde al que requiere la vigencia y subsistencia de un sistema político democrático. Dentro de los factores que, a lo largo de décadas, han dado lugar a esta situación se encuentran las insuficiencias de nuestra democracia, las actitudes autoritarias, el paternalismo, la omnipresencia del Estado, el clientelismo, los bajos niveles educativos con que ha contado la población, la ausencia de una contribución sistemática a la formación ciudadana por parte del sistema educativo nacional, la escasez de prácticas ciudadanas, la insuficiente identificación de la población con los partidos políticos, el desprestigio de la política, los bajos niveles de lectura de diarios y revistas, así como la insuficiente promoción de la cultura democrática en la radio y televisión.

Si bien en los últimos años el Instituto Federal Electoral ha emprendido importantes esfuerzos en la promoción de la educación cívica, todavía no se ha logrado la suficiente articulación de esfuerzos con el Ejecutivo Federal y, asimismo, la interacción de la Secretaría de Gobernación con la Secretaría de Educación Pública ha sido marginal y distante. De acuerdo con indicadores correspondientes al periodo 1997-2000, la alta participación electoral contrasta con la baja participación de los ciudadanos en el diseño, ejecución, supervisión y evaluación de políticas públicas, así como con su modesta incorporación a las actividades de organizaciones políticas, sociales y civiles y a otras actividades no lucrativas._³³

A pesar de su actividad, la sociedad civil aún no despliega toda su fuerza y vigor. En los ciudadanos existe un enorme potencial que no ha sido

³² Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006

³³ Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

debidamente incentivado ni capitalizado a favor del desarrollo político y social del país. La falta de un marco normativo que fomente las actividades de desarrollo social constituye un ejemplo.

3.9.9 RELACION ENTRE LOS PODERES DE LA UNION Y UN AUTENTICO FEDERALISMO

El desequilibrio observado históricamente en las relaciones entre diversas instancias de autoridad del Estado mexicano tuvo importantes repercusiones: limitó el desarrollo de la democracia, distorsionó mecanismos de representación política, obstaculizó la debida interacción de los poderes, atrofió mecanismos de contrapeso entre poderes, desalentó deliberaciones en torno al interés público, dificultó el debido escrutinio y control sobre las decisiones gubernamentales, favoreció abusos de autoridad en perjuicio de los derechos básicos de las personas y minó el adecuado desarrollo del país. En el ámbito federal esto se reflejó negativamente en el vigor de la autonomía política de las instancias estatales y locales de gobierno, en sus capacidades de gobierno y en el despliegue de las potencialidades de las sociedades.

El desequilibrio entre los poderes se expresó en un ineficiente predominio del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial, a la vez que debilitó la vigencia del pacto federal a partir de un centralismo que soslayó el enorme potencial y las funciones básicas de los gobiernos locales.³⁴

El gobierno federal desempeña todavía funciones que pueden ser directamente asumidas por los gobiernos de entidades federativas y municipios, la promoción del interés público muestra ineficiencias derivadas del hecho de que el país no ha sabido aprovechar potencialidades de la acción gubernamental, mismas que podrían capitalizarse mediante una redefinición de competencias que asignase mayores atribuciones y responsabilidades a entidades federativas y municipios. Además, las autoridades gubernamentales de estos espacios geopolíticos han visto afectados los recursos de que disponen para potenciar su desarrollo económico, social, y político. La capacidad de las instancias locales de gobierno para por sí mismas, recaudar y generar recursos, se ha limitado desde el centro.

La toma de decisiones sobre el destino y aplicación de recursos está todavía acotada de manera desproporcionada por los poderes federales. El

³⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006

esquema de equidad en el acceso de los mexicanos tanto a oportunidades como a niveles de vida sigue siendo preocupantemente inequitativo y está profundamente determinado por la simple circunstancia de la entidad federativa en la que se radica.

3.9.10 POBLACIÓN Y PROTECCIÓN CIVIL

La política de población se caracteriza por tener tanto una orientación multisectorial como un carácter de política pública de Estado. Esta tiende a la evolución del cambio demográfico y sus múltiples determinantes y opera mediante la instrumentación de acciones en los ámbitos de la salud reproductiva y la planificación familiar, de la educación y comunicación sobre población y del desarrollo regional, entre otras.

Las acciones propias de la planeación demográfica son una referencia fundamental de todas las acciones y programas de gobierno y aportan elementos indispensables mediante la previsión de escenarios futuros para la formulación de las políticas de desarrollo económico y social.

Todos estos retos conllevan a la necesidad de desplegar un trabajo imaginativo y responsable que contemple como premisa básica la de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población, basado, entre otras muchas estrategias, en los esfuerzos dirigidos a armonizar el crecimiento demográfico y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable.

En materia de protección civil existe un escenario del riesgo para la población, sus bienes y el entorno en que viven. Lo anterior se explica por una mayor vulnerabilidad, así como por amenazas cada vez mayores tanto naturales como producidas por el hombre. Se requiere impulsar tareas de prevención que actualmente presentan las siguientes dificultades: falta de información y difusión, así como de una cultura de la prevención entre su población y un rezago en su homogeneización; débil corresponsabilidad del gobierno, población y sectores social y privado en la materia; excesivo centralismo en la toma de decisiones; rezago en la infraestructura para el monitoreo de fenómenos perturbadores y escasez de información geográfica sistematizada.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

3.9.11 SEGURIDAD PUBLICA

La inseguridad pública es una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía y del gobierno. Ésta se ha caracterizado por el incremento de una delincuencia cada vez más violenta y organizada que crea un clima de incertidumbre y de desconfianza entre la población, y da lugar a un proceso de descomposición de las instituciones públicas y de la convivencia social.

Diversos factores han contribuido a este estado de cosas: una gran corrupción; corporaciones penetradas por la delincuencia; inobservancia de la ley; leyes obsoletas; falta de equidad en la administración de justicia; evasión de la justicia e impunidad; un número de policías por debajo del estándar internacional y escasa capacitación de los mismos, así como una mayor beligerancia y acción de la delincuencia organizada y del tráfico ilícito de drogas.

La corrupción y el abuso de poder han proliferado dentro de los cuerpos policiacos, al amparo de débiles programas de inspección y supervisión de elementos policiacos; de un rezago legal para sancionar, de manera ejemplar, a aquellos servidores públicos infractores o negligentes; de la ausencia de organismos que promuevan la organización y la participación ciudadana en labores de prevención del delito y de faltas administrativas, así como de la falta de atención adecuada a quejas, recomendaciones y denuncias. Por otra parte, el sistema penitenciario, lejos de funcionar como un conjunto de centros de readaptación social, ha degenerado en verdaderos centros de reclusión en donde imperan la sobrepoblación, la corrupción y la falta de recursos suficientes y de personal calificado.

3.9.12 CORRUPCIÓN

Uno de los mayores males que aquejan a nuestra sociedad es la corrupción, que impera por doquier, causando grandes daños a la población, sobre todo a la gente más necesitada, quienes por su situación no pueden defenderse.

Hemos aceptado y practicado la corrupción por comodidad. Además, para evitar mayores complicaciones nos hemos justificado con la concebida frase: "ni hablar, todos lo hacemos y no hay manera de cambiar".

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La corrupción es una forma injusta de solucionar problemas, quizá la más nociva, pues se lucra con el dolor humano, y se aprovecha de la necesidad ajena. Pero, a menudo, no sólo es usada por la autoridad, sino también por el gobernado.³⁵

Los mexicanos hemos creado varias frases que retratan la vida nacional, y la misma corrupción: “con el dinero baila el perro”, “no pido que me den sino que me pongan donde hay”, “el que no tranza no avanza”, “todo se puede con una lana”, con esto, se demuestra que la corrupción se encuentra en la cultura popular.

Una nación donde no se respeta la ley, y el derecho que, por antonomasia, deben tutelar el bien común, estará destinada al debilitamiento y, consecuentemente, a su desaparición, en virtud de que la impartición de justicia, la seguridad pública, y todo lo regulado por el sistema jurídico es una falacia, un mero teatro.

Por corrupción se entiende putrefacción. También es la alteración, cohecho, vicio, abuso, o falsificación. Metafóricamente hablando, podemos señalar que la corrupción es un cáncer social, pudre lo que toca, precisamente por ello, se han pervertido y depravado prácticamente todas las actividades humanas: la política, la economía, la familia, la medicina, el deporte, la comunicación...

Es común hablar de corrupción pública y también escuchar o leer denuncias de políticos corruptos, pero es más grave cuando la corrupción comienza a pernear muchos ámbitos de la vida y a convertirse en una especie de humus o atmósfera a la que nos acostumbramos pasiva y resignadamente.

3.9.13 NECESIDAD DE UNA PLANEACION NACIONAL

El desempeño de la economía mexicana durante las últimas tres décadas ha sido deficiente en seis aspectos fundamentales. Primero: el entorno macroeconómico ha sido inestables o ha mantenido una estabilidad frágil. Segundo: se han perdido valiosas oportunidades de elevar la competitividad del aparato productivo y de extender ese potencial por todo el aspecto social. Tercero: el crecimiento ha excluido a sectores, grupos sociales y empresas que, en caso de ser apoyados, mostrarían un alto potencial de desarrollo. Cuarto: no ha habido un desarrollo regional

³⁵ INQUIETUD Nueva. Revista Mexicana agosto 2001 p 35

equilibrado. Quinto: se ha permitido una degradación considerable e inaceptable de los recursos naturales. Y Sexto: la dependencia económica de los Estados Unidos, como es el caso de la desaceleración de su economía y sus repercusiones en México.

La incertidumbre en el entorno macroeconómico dificultó el proceso de planeación de las empresas y limitó su potencial de crecimiento, contrajo la creación de empleo, elevó la inflación y deprimió los salarios, y alentó el surgimiento de una economía paralela, restringiendo la capacidad de crecimiento económico. Todo esto impuso una pesada carga sobre las familias mexicanas mermando su patrimonio, en especial el de los más pobres.

Las últimas crisis dejaron ahorro insuficiente, un alto costo fiscal del rescate bancario y un excesivo consumo del ahorro de los mexicanos por parte del gobierno. En consecuencia, el crédito sigue siendo caro y escaso, y crece la dependencia de grandes empresas de crédito externo. Persiste la falta de competitividad y la fragilidad de los mercados bursátiles y bancarios. Aunado a la manifiesta dependencia de la variación en el crecimiento económico en los Estados Unidos. El país enfrenta serios rezagos en infraestructura, ineficacia en la prestación de servicios públicos y un déficit severo en calidad y cantidad de viviendas. La inversión en infraestructura del gobierno ha sido marcadamente procíclica.

En este entorno, no existe un verdadero mercado interno que permita la distribución y el abasto, así como el desarrollo de cadenas productivas para la exportación y la producción industrial, lo cual constituye una de las grandes limitaciones para crear oportunidades y reducir la pobreza en las pequeñas comunidades aisladas por la geografía del país.

Por otro lado, el crecimiento de la población económicamente activa y el dinamismo tecnológico representan un potencial para el crecimiento con calidad que no se presentará con igual fuerza para otras generaciones.

El sistema financiero no ha sido capaz de canalizar el ahorro hacia el financiamiento, y numerosos proyectos socialmente rentables no han podido arrancar debido a la falta de instrumentos financieros adecuados y competitivos. Las recurrentes crisis bancarias y cambiarias exacerban esta situación de crédito y crean un dualismo en el que las empresas exportadoras y las empresas eficientes del mercado interno acceden a mercados internacionales de capital, mientras que las micro, pequeñas y medianas empresas han sido restringidas al mercado financiero doméstico con créditos caros y escasos.

El crecimiento mexicano ha sido excluyente. Los pequeños empresarios, los grupos más desprotegidos, la población indígena, han visto limitado su potencial de desarrollo económico, profesional y personal, debido a un modelo de crecimiento que no ha creado los vehículos necesarios para una promoción económica integral.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPITULO IV

IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA DE CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.

4.1 COMO PROCEDER CON EL CONTROL

Al igual que el Dr. Taylor el control se define como “planear, hacer, verificar, actuar”. El control por consecuencia debe organizarse con base en categorías que han demostrado su eficacia, estas categorías son:

Determinar metas y objetivos

Determinar métodos para alcanzar las metas.

Dar educación y capacitación.

Realizar el trabajo.

Verificar los efectos de la realización.

Emprender la acción apropiada.

A continuación describo algunos aspectos importantes relacionados con cada uno de estos pasos:

1.- Determinar metas y objetivos.- si no se fijan políticas no se pueden establecer metas. La determinación de estas políticas corresponde a la alta gerencia, aunque ello no significa que los directores de división o los jefes de sección no puedan tener políticas. Todo el que lleve el título de “jefe” o su equivalente debe tener sus propias políticas. Imitar las políticas dadas por un superior y transmitir las a un subalterno es un método arcaico muy parecido a la emisión de órdenes por un túnel.

Si se va emitir una declaración de política, la base para llegar a esa política y los datos que la apoyan deben quedar muy en claro. El presidente es quien determina las políticas superiores, pero corresponde a sus subalternos dar la explicación racional de las políticas, reunir datos de

apoyo y analizarlos. Cuando los directores o jefes de sección fijen sus políticas, sus ayudantes administrativos deberán efectuar procesos similares, justificando los datos e información a fin de analizarlos adecuadamente.

Determinada una política, las metas se hacen evidentes por sí mismas, expresadas concretamente en cifras, para hacerlo, se necesitan explicaciones racionales, las metas también deben expresarse con un propósito, demostrándoles las mismas a los empleados mediante cifras y términos concretos; decirles todo lo que necesitan saber, incluyendo información sobre personal, calidad, costo, utilidades, volumen de producción y plazos de entrega. Se deberán evitar las órdenes abstractas como "estudien" o "controlen eficazmente". Estos términos suenan bien metodológicamente, pero no producen buenas prácticas de control.

Al fijar metas, es preciso asignar un plazo muy claro, también hay que determinar los plazos máximo y mínimo para las metas alcanzables. Por ejemplo, habrá algunas metas que tendrán que alcanzarse a toda costa, y otras que se tratarán de alcanzar.

Las metas deberán fijarse con base en los problemas y necesidades que la administración desee resolver. Es mucho mejor hacerlo así que asignar metas independientes para cada división y organización. Hay que formular las metas de tal manera que se asegure la cooperación entre todas las divisiones.

Las políticas y las metas deberán cursarse por escrito y distribuirse ampliamente. Cuanto más bajo esté en el organigrama el nivel de los empleados a quienes van dirigidas las políticas y metas, más importante es que sean concretas, explícitas y suficientemente informativas.

Las metas se dividen en prioritarias y rutinarias. En otras palabras, el control también debe dividirse en prioritario y rutinario. Al determinar las políticas para un año fiscal, el plan y las metas para ese año seguirán automáticamente. Las metas prioritarias y rutinarias se fijarán al mismo tiempo.

2.- Determinar métodos para alcanzar las metas: normalización del trabajo.

Si se fijan metas y objetivos pero no se acompañan con métodos, el control de calidad acabará por ser un simple ejercicio mental; si no fijamos métodos científicos y racionales para alcanzar las metas, nada lograremos.

Ahora bien, hay muchas clases de métodos. Un individuo quizás opte por hacer las cosas a su manera y puede que ese resulte ser el mejor método para él. Pero una entidad no puede confiar en un método derivado de esa manera. Aunque fuera una técnica superior, seguiría siendo la especialidad de un individuo y no podría adoptarse como tecnología del lugar de trabajo.

La determinación de un método equivale a normalización, esto es si una persona desarrolla un método, deberá normalizarlo, convertirlo en reglamento y luego incorporarlo dentro de la tecnología y propiedad de la administración, debiendo ser útil para todos y libre de dificultades, por esta razón tiene que normalizarse, evitando caer en el peligro de la exageración en la normalización y reglamentación.

En esa búsqueda hay que consultar con personas conocedoras del proceso en cuestión, tienen que ser capaces de discutir el proceso de manera franca y abierta, quizá en una sesión de improvisación en grupo. Las opiniones presentadas en esta sesión deberán analizarse estadísticamente y verificarse de manera científica y racional, comparando con los datos disponibles. La conclusión así obtenida podrá ser comprensible y aceptable para todos. Este es el primer paso hacia la normalización.

Me parece que la tarea de normalizar o reglamentar es necesaria para delegar autoridad a los subalternos. La clave del éxito es normalizar vigorosamente aquellas cosas que son fácilmente comprensibles y dejar que el subalterno se encargue de ellas.

Las normas y reglamentos son imperfectos. Es necesario revisarlos constantemente. "Si las normas y reglamentos recién fijados no se revisan en un lapso de seis meses, es prueba de que nadie los está utilizando seriamente". Cuando la gente se dedica a analizar los procesos y a revisar las normas, la tecnología progresa y se acumula en la administración.

3.- Dar educación y capacitación.-

Los superiores tienen la función de educar y desarrollar a sus subalternos. Las normas técnicas y laborales pueden convertirse en reglamentos excelentes, pero al distribuirlos a los empleados quizá éstos no los lean. O

si los leen, tal vez no entiendan el proceso conceptual subyacente en cada reglamento o cómo debe manejarse. Lo importante es educar a las personas que se verán afectadas por estas normas y reglamentos.

La educación no se limita a reuniones formales, reunir a las personas en un salón y dictarles conferencias puede constituir cuando mucho la tercera o cuarta parte del esfuerzo educativo total. El superior tendrá que educar a los subalternos de manera personal, en el trabajo práctico. Una vez que el subalterno ha sido educado de esta manera, se le delega autoridad y se le da libertad para hacer su trabajo. De este modo el subalterno podrá crecer.

Abogo por el control de la calidad basado en la convicción de la bondad de la gente. Si uno no confía en los subalternos si no que impone controles estrictos e inspecciones frecuentes, no puede ser buen gerente. Ese control se basa en la convicción de que los hombres son malos por naturaleza, y es un sistema que sencillamente no funciona. Una forma de gerencia ideal crea una situación en que cada persona tiene adecuada capacitación, es digna de confianza y no requiere supervisión excesiva.

El hombre es bueno por naturaleza. Si se le educa, puede convertirse en una persona confiables en quien se puede delegar autoridad. Mediante la educación y la capacitación los subalternos se tornan confiables y la amplitud del control se amplía más y más.

4.- Realizar el trabajo.-

Si todo se hace de acuerdo con el procedimiento explicado antes, la realización no debe ofrecer ningún problema, aunque habrá que reflexionar sobre ello.

Se puede obligar a los subalternos a realizar un trabajo dándoles un orden, pero esto tendrá tropiezos. Las condiciones cambian constantemente, y las órdenes dadas por los superiores nunca estarán al día respecto a las situaciones cambiantes.

La experiencia y la destreza son los factores que compensan la imperfección de las normas y reglamentos; los problemas respecto de la realización aparecen en cada paso de la administración y el control.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5.- Verificar los efectos de la realización.-

¿Cómo podemos verificar que el trabajo se esté realizando sin tropiezos?

Dar una orden, impartir instrucciones o dar capacitación no bastan como cumplimiento de la responsabilidad del alto ejecutivo. Hasta ahora ha habido muchos casos de gerentes que dan órdenes o instrucciones sin una adecuada verificación.

Lo ideal es que las cosas sucedan sin tropiezos y sin necesidad de verificación, pero en la realidad no es así, la experiencia nos ha enseñado que el arte de la verificación es algo olvidado y que se ha pasado por alto casi enteramente, de ahí la importancia de subrayarlo.

Lo más importante en la gerencia es el principio de la excepción. Si las cosas se desarrollan de acuerdo con las metas y normas fijadas, entonces se deberán dejar que sigan así. Pero si surgen hechos inesperados o situaciones que se apartan de lo rutinario, el directivo deberá intervenir. El objeto de verificar es descubrir tales excepciones. Para cumplir esta tarea eficientemente es necesario entender con claridad las políticas básicas, las metas y los procedimientos de normalización y educación. Si estos no se han planteado claramente y si no hay normas confiables, no se sabrá cuales son las excepciones y cuales no.

Para encontrar las excepciones se deberá seguir como sigue:

Verificar las causas:

El primer paso en la verificación es ver si todos los factores causales están bajo control, en otras palabras, hay que examinar cada proceso, diseño, compras o manufacturas, para ver si los factores causales se han entendido claramente y si armonizan con las normas fijadas. Hay que revisar los factores causales identificados en el diagrama causa efecto.

Hay que ir con el propósito claro y verificar lo que se observa, comparando siempre con la normas y reglamentos; el número de factores causales es ilimitado y una persona no puede verificarlos todos, por esto es preciso dar prioridad a los más importantes.

La tarea de revisar los factores causales debe delegarse al personal de menor nivel.

Verificar por medio de los efectos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Otro método consistente en verificar un proceso o trabajo por sus efectos, es decir, observar las características que figuran en el diagrama de causa efecto. Entre los efectos se incluyen los asuntos relativos a personal, calidad, cantidad, fecha de entrega, cantidad de material, mano de obra y potencia mecánica necesaria para fabricar una unidad de producción; y costo; al observar los cambios que ocurren en cada uno de estos renglones, es posible verificar el proceso, el trabajo y la administración.

Si los efectos son inadecuados, significa que algo raro sucede en algunos de los procesos y que hay problemas ahí; la función del administrador es descubrir las razones de la irregularidad, que radican en los factores causales. Siempre que el administrador domine estos factores causales, el control del proceso no será problema.

Hay ciertos puntos que se llaman puntos de control o directrices. Son los que se emplean para verificar los procesos y la administración por medio de sus efectos. Las personas que tengan subalternos necesitan puntos de control.

6.- Tomar la acción apropiada.-

la revisión de los efectos para encontrar excepciones o situaciones extrañas, no sirve en si a los intereses de la administración. Es necesario encontrar los factores causales de las excepciones y tomar la acción apropiada.

En esta acción apropiada es importante tener medidas para impedir que las excepciones vuelvan a repetirse. Hay que poner freno a las irregularidades. En cualquier caso, no basta hacer ajustes en los factores causales; hay que tratar de eliminar aquellos que han ocasionado las excepciones. Los ajustes y la prevención de la repetición son dos cosas diferentes, tanto conceptualmente como en términos de las acciones que se han de tomar. Al eliminar las causas de las excepciones hay que remontarse al origen del problema y tomar las medidas para evitar que se repita. Es fácil decir "evitar que se repita", pero esta prevención es muy difícil de practicar. La mayoría de las veces las personas aplican medidas temporales para resolver un problema por el momento. Algunas palabras de advertencia pudieran expresarse como a continuación:

a).- No enojarse con los subalternos cuando se equivocan. En general, a ellos les corresponde entre 20 y el 25 por ciento de los errores, al enojarnos, hacemos desaparecer la verdad, los subalternos estarán más

propensos a darnos informes y datos falsos. Debemos crear un ambiente en que los subalternos puedan informar sus propios errores a los colegas y superiores con entera libertad. Para evitar que los errores se repitan, debemos procurar que todos los participantes discutan el problema.

b).- Si frecuentemente se tiene la excusa: "no sé", es porque no tiene un concepto cabal de control. Cuando el control se lleva a cabo cabalmente el "yo no sé" desaparece.

c).- Tomada una acción, hay que verificar su efecto y luego verificarlo de nuevo para ver si hemos impedido la repetición de errores. Tenemos que remontarnos lo más atrás posible hasta el origen de los problemas pasados. Aun cuando creemos que hemos tomado acciones acertadas, podemos estar equivocados. Es necesario efectuar verificaciones en cuanto a efectos a corto plazo y resultados a largo plazo.

d).- El control no significa mantener el statu quo. Si ponemos en practica la prevención de repeticiones, el progreso y el avance se notarán poco a poco. Ver anexo 1.

4.2 PLANEACION ESTRATEGICA

El Plan Nacional de Desarrollo, surge como resultado de un proceso que tuvo como eje central la participación amplia y abierta al diálogo de 400,000 ciudadanos.³⁶

Pensar en el futuro ha sido un cuestionamiento constante de las civilizaciones a través del tiempo. Quizá una de las diferencias fundamentales en el avance de los pueblos y naciones es el resultado de las distintas formas de pensar acerca del futuro. Algunas sociedades han sido más capaces que otras para comprender que el futuro no es lo que irremediamente sucederá, sino el producto de una decisión propia para imaginar y decidir con claridad como desean que éste sea y para reestablecer y realizar un plan para hacerlo realidad.

Plasmar lo que se quiere ser demanda como primer paso, imaginar vislumbrar, decidir un proyecto de país. Pero esta visión del futuro México no puede estar aislada ni olvidar lo que hasta ahora se ha logrado como nación. Una sociedad sólo puede entenderse desde la perspectiva de su pasado, que siempre es una síntesis incompleta de sus aspiraciones.

³⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006

Todo proceso de transformación implica una combinación compleja de continuidad e innovación. Requiere actuar con inteligencia y sensibilidad para saber que debemos mantener y que modificar. En el caudal de mutaciones siempre hay algo que preservar y también que desechar.

En el cuadro número (1.1), se muestra el Proceso Global de Planeación Estratégica, el cual se desarrolla en cuatro fases: ³⁷

1ª. Fase: Análisis de la situación organizacional, el cual brinda los elementos para identificar las fuerzas y debilidades de la organización.

2ª. Fase: Análisis de la situación externa de la organización, el cual arroja como resultado la identificación de oportunidades y amenazas del entorno.

3ª. Fase: Las fuerzas, debilidades, oportunidades y amenazas determinadas se evalúan con el fin de identificar los principales problemas y las alternativas que pueden considerarse para resolverlas; las cuales serán parte integrante del Planeación Estratégica.

4ª. Fase: La derivación del Plan Estratégico se lleva a cabo en esta fase en donde cada una de las áreas organizacionales de la organización, contará con un sistema que le brinde un Plan funcional y la forma más eficaz de lograr los resultados que se ha planteado.

Una vez terminada esta fase se hace necesario retroalimentar el proceso, para enriquecerlo y hacerlo más dinámico, útil y rentable.

El proceso para elaborara el Plan Estratégico, (cuadro 1.2) tiene cuatro bases principales: expectativas y supuestos, escenarios futuros, oportunidades y amenazas, fuerzas y debilidades; las cuales al integrarse marcan la existencia de problemas y las brechas existentes entre el desempeño actual y el desempeño futuro. ³⁸

El plan pone ante la opinión de los ciudadanos lo que el gobierno se propone hacer junto con la sociedad, como un compendio en el que toda persona puedan consultar lo que el gobierno planea hacer por ellos y con ellos. Para que los términos de la planeación de la administración pública lo vean como un instrumento básico que define criterios, prioridades y fundamentos de elaboración de las políticas públicas.

³⁷ Desarrollo Humano para la Calidad S.C.

³⁸ Desarrollo Humano para la Calidad S.C.

Este marco integral de desarrollo que se presenta a la sociedad, permite pensar de manera más estratégica en las prioridades, políticas, programas, proyectos y reformas que debemos emprender para lograr los objetivos propuestos, pero sin que se conviertan en un marco rígido y limitante.

El plan establece los objetivos que permitirán realizar los cambios medulares que se impulsaran : cambios que consoliden el avance democrático, que abatan la inseguridad y cancelen la impunidad, que permitan abatir la pobreza y lograr una mayor igualdad social; una reforma educativa que asegure oportunidades de educación integral y de calidad para todos los mexicanos; cambios que garanticenle crecimiento con estabilidad en la economía, que tengan como premisa fundamental ser incluyentes y justos; cambios que aseguran la transparencia y la rendición de cuentas en la tarea del gobierno y que descentralizan las facultades y los recursos de la federación.

Las estrategias contenidas en el plan están encaminadas a facultar a los actores sociales y económicos para que participen de manera activa en las reformas que se promoverán. Considera como palancas de cambio en el país la educación, el empleo, la democratización de la economía y el federalismo y el desarrollo regional. Busca, mediante dichas estrategias, establecer alianzas y compromisos con los grupos sociales, económicos y políticos, así como con los gobiernos estatales y municipales del país para que la construcción de nuestro futuro sea una tarea compartida.

El plan debe marcar un rumbo unos objetivos y unas estrategias claras, pero al mismo tiempo, debe estar abierto a las adecuaciones que los nuevos acontecimientos demanden para el bienestar social, que se plantearon en los programas sectoriales regionales, especiales e institucionales y en los programas operativos anuales.

En el marco de un buen gobierno , de una política exterior proactiva y de la vigencia plena del Estado de derecho, el plan incorpora la visión, la misión, los objetivos, las estrategias y los aspectos estructurales del desarrollo en el marco de las tres prioridades marcadas por los ciudadanos: desarrollo social y humano, crecimiento con calidad y orden y respeto.

El plan establece como condición fundamental un dialogo abierto y permanente con los ciudadanos, con las agrupaciones políticas y sociales, con los otros poderes y ámbitos de gobierno, y con la sociedad en general.

El proceso de planeación estratégica del desarrollo se estructura en instrumentos y mecanismos de corto, mediano y largo plazo. A largo plazo

se define un horizonte de planeación considerando una determinada perspectiva del país y de los sectores estratégicos para el desarrollo.

La visión de largo plazo, 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 tanto con los tres poderes del Estado y los tres órdenes de gobierno, como con los miembros de la sociedad civil y el sector privado.

La misión es una delimitación de acciones posibles para la organización y la concentración de recursos hacia una intención permanente o semipermanente.

La importancia que la presente administración asigna a superar las desigualdades entre regiones ha llevado a establecer un sistema de planeación para el desarrollo regional y un nuevo marco de relaciones intergubernamentales en torno a este sistema. La planeación del desarrollo regional debe ser vista como un continuo de planeación y puesta en práctica de acciones, cuyo fundamento es el respeto de la libertad de cada región y entidad de controlar su propio destino en armonía con el resto del país.

Las mesorregiones son las unidades base del sistema de planeación para el desarrollo regional; se componen de varias entidades federativas que en forma práctica se integran para coordinar proyectos de gran envergadura con efectos que trascienden los límites de dos o más entidades federativas. La definición de estas mesorregiones busca organizar el país para facilitar la planeación y colaboración entre entidades y la federación.. para este propósito, se han definido cinco mesorregiones: sur sureste, centro occidente, centro, noreste y noroeste. (ver figura 1)

El plan da origen a los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales, que se constituyen en los mecanismos operativos para lograr el cumplimiento cabal de los objetivos y metas planteadas, y señalar los procesos, programas y proyectos a ser llevados a la práctica.

Transición económica.- la apertura del comercio mundial, la liberación de la inversión extranjera y la desregulación que fomentó la competencia y eliminó el proteccionismo, han ofrecido oportunidades de mejoramiento para grupos con determinadas características de educación, calificación laboral, edad y localización.

El objetivo de la política económica es promover un crecimiento con calidad de la economía.

Un crecimiento sostenido y dinámico que permita crear empleos que demandarán los jóvenes que se incorporarán al mercado productivo.

Un crecimiento que permita abatir la pobreza y que abra espacios a los emprendedores.

Un crecimiento que avance en la igualdad de oportunidades entre regiones, empresas y hogares, y que permita contar con recursos suficientes y canalizarlos para combatir los rezagos y financiar proyectos de inclusión al desarrollo.

Un crecimiento con estabilidad que permita planear sin sobresaltos, invertir con menor riesgo y tomar decisiones con mayor certidumbre.

Un crecimiento con baja inflación que contribuya a la recuperación de los salarios reales, la reducción en las tasas de interés y la expansión de crédito.

Un crecimiento incluyente que de oportunidades a todos y en el que la disponibilidad de instrumentos para participar en la economía no sea privilegio de unos cuantos.

Un crecimiento que considere el proceso de globalización de la economía mundial y permita que el país se integre a él obteniendo los máximos beneficios posibles.

Un crecimiento que responda a la transición social que demanda mayores espacios de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Un crecimiento que ante la transición demográfica, aproveche las oportunidades de una población económicamente activa en crecimiento y, al mismo tiempo, asuma los retos del aumento en la demanda de empleos y de la inversión en capital humano.

Un crecimiento sustentable que proteja y acreciente el capital natural de nuestra nación.

Los supuestos básicos se refieren a situaciones que no puede controlar la organización y su declaración se realiza considerando los acontecimientos presentes, con vías a determinar bajo que hipótesis se elaborará el Plan Estratégico.

Al elaborar los supuestos estamos realizando pronósticos sobre situaciones que pueden ocurrir en el futuro; para lo cual, los pronósticos son utilizados para detallar el estado de las condiciones que en el futuro pueden tener impacto significativo en los éxitos o fracasos de la administración, así como la forma en que pueden aprovecharse las ventajas que se presenten. Ver cuadro 1.3³⁹

Al elaborar los supuestos estamos realizando pronósticos sobre situaciones que pueden ocurrir en el futuro; por lo cual, los pronósticos son utilizados para detallar el estado de las condiciones que en el futuro pueden tener un impacto significativo en los éxitos o fracasos de la organización, así como la forma en que pueden aprovecharse las ventajas que se presenten.

Para alcanzar la competitividad, es necesario un sector público con estándares internacionales de buen gobierno, transformando las empresas públicas del Estado a fin de que fortalezcan y no limitan la competitividad de los empleos.

Al mismo tiempo, se buscará un desarrollo regional equilibrado, mejorando la infraestructura y estimulando la creación de empleos en las comunidades más rezagadas del país.

El programa económico de esta administración quiere responder a las necesidades de un mundo global, de una población joven y de una sociedad con profundos contrastes.

Esté es un programa ordenado y coherente en la búsqueda de la estabilidad y el crecimiento; pero también es innovador en la búsqueda de la equidad. Es estructuralmente sólido en materia económica pero también es socialmente solidario y comprometido.

Por ello, este gobierno se compromete a ofrecer un crecimiento con calidad. Queremos crecer, pero crecer con calidad. Con calidad humana y con calidad ambiental.

Se compromete a ser un gobierno responsable que provea servicios públicos diversos y de calidad, con énfasis en la atención a las clases marginadas; que maneje en forma responsable las finanzas públicas y la política económica; que regule los mercados en función de los intereses de la ciudadanía; que promueva activamente el desarrollo del capital humano; que apoye el fortalecimiento de los factores para el desarrollo

³⁹ Desarrollo Humano para la Calidad S.C.

competitivo del sector productivo; que promueva un marco regulatorio eficaz; que provea la infraestructura que demanda el país y que fortalezca el desarrollo regional.

Un gobierno que dirija sus acciones y provea sus servicios con criterios de competitividad y productividad; que asegure la inclusión al desarrollo de los grupos marginados; que rinda cuentas y sea transparente en sus procesos y en sus criterios de decisión; que sea plural y considere lo distinto puntos de vista de la sociedad en el establecimiento de su política económica y sus estrategias de crecimiento.

4.3 SISTEMA DE PLANEACION PARTICIPATIVA

En un gobierno democrático, la planeación participativa es un imperativo. Sin ella, las acciones del Poder Ejecutivo se perderían en actos deshilvanados, sin armonía y complementación. La sociedad no tendría un punto de referencia al cual acudir para darle orden y sentido a sus propias iniciativas. Es necesario revitalizar el ejercicio de la planeación para convertirla en el instrumento que armonice las acciones del Ejecutivo y ofrezca un punto de referencia a la sociedad.

La planeación no debe ser más un estéril ejercicio retórico ni tampoco una acción estatista que sustituya a la sociedad e inhiba su creatividad. Debe permitir la atención eficaz de las prioridades que democráticamente se han puesto. Hablamos de un esfuerzo de previsión, de racionalidad, de orden, de coordinación y, sobre todo, de un gran trabajo de conciliación: entre los intereses de los individuos y los de la sociedad; entre las opiniones de los especialistas y las del ciudadano que sabe mejor cuáles son sus necesidades inmediatas; entre la experiencia y el sentido innovador; entre el pasado y el futuro.

El gobierno no debe actuar sólo ante la coyuntura, sino con visión de largo plazo para evitar que las circunstancias inmediatas o los tiempos que marcan los ciclos de la administración pública terminen por imponer sus urgencias.

Por ello, la administración impulsará un proceso de definición, concertación y evaluación de las políticas y acciones del Poder Ejecutivo y las actividades de todas las dependencias y entidades de la administración pública, además de integrar la opinión de la población, mediante

mecanismos de participación ciudadana para la elaboración y evaluación de planes y programas.

Para cada gobierno es de vital importancia establecer mecanismos que le den la certidumbre de que los programas y proyectos están cumpliendo con las demandas de la sociedad y con los objetivos y metas que requiere el desarrollo del país. Se propone por ello construir una cultura de la información dentro de la administración pública para promover la seriedad y objetividad en la difusión de información sobre los resultados de la administración pública; crear un sistema de capacitación y de adopción de las herramientas adecuadas para desarrollar funciones y procesos. Un gobierno bien informado e internamente comunicado está mejor preparado para detectar oportunidades y retos, lo que le permite actuar de manera eficaz y en coherencia con los objetivos y metas de sus programas.

La claridad en metas y objetivos, junto con la amplia disponibilidad de información tanto en el seno del propio gobierno como para la sociedad, permiten establecer una relación sistemática y transparente entre el gobierno y los ciudadanos para efectuar el seguimiento y la evaluación del desempeño de las entidades que conforman la administración pública y de sus funcionarios.

Para ello se creará un sistema de seguimiento y control que mida el avance en cada uno de sus objetivos y estrategias, cada organismo definirá sus objetivos, así como los indicadores que deberán mostrar el avance real en el cumplimiento de cada uno de ellos.

Parte importante de este esfuerzo de mejoramiento es el compromiso con la captación 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 a la ciudadanía.

Alcanzar las condiciones descritas implica que el desarrollo social y humano sea concebido como un proceso e cambio sustentado en la educación, tendiente a construir oportunidades de superación para amplios sectores de la población, con criterios de equidad en todos los aspectos, orientado a reducir las desigualdades extremas y las inequidades de género; a desarrollar las capacidades educativas y de salud; a incrementar la satisfacción de necesidades básicas y la calidad de vida de los habitantes; a reforzar la cohesión social de las colectividades y la armonía con el medio ambiente. Por lo que procederemos como a continuación:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.4 MEJORAR LOS NIVELES DE EDUCACIÓN Y BIENESTAR DE LOS CIUDADANOS.

Mejorar los niveles de educación y bienestar implica erradicar las causas de la pobreza, atender la satisfacción de las necesidades básicas, crear oportunidades de desarrollo humano y proporcionar la infraestructura necesaria para lograr que todos los mexicanos estén por encima de ciertos umbrales mínimos de educación y bienestar.⁴⁰

Proporcionar una educación de calidad, adecuada a las necesidades de los individuos y a los requerimientos del desarrollo regional. Tanto los contenidos como la gestión de la educación deben adecuarse de manera continua para satisfacer las exigencias de la vida diaria de las personas, en los ámbitos social, cultural y laboral. La política educativa debe lograr que los ciudadanos adquieran los conocimientos, competencias y destrezas, así como las actitudes y valores necesarios para su pleno desarrollo y para el mejoramiento del país.

Ello requerirá la ampliación de la atención educativa, en aspectos formales y no formales, hacia grupos de población infantil, joven y adulta que han quedado excluidos de las actuales estrategias y cuya educación es condición necesaria para mejorar la calidad y equidad en los aprendizajes a lo largo de la vida. El sistema educativo debe ofrecer oportunidades de aprendizaje a los ciudadanos de cualquier edad, cultivando la diversidad de capacidades, vocaciones, estilos y necesidades educativas especiales.

Formular, implantar y coordinar una nueva política de desarrollo social y humano para la prosperidad, con un enfoque de largo plazo.

Actualizar los objetivos de la política pública para el desarrollo social y humano, poniendo énfasis en la superación de las personas y en el desarrollo de sus capacidades e iniciativas, así como el fortalecimiento de las formas de participación social. En esta tarea se adoptarán criterios de permanencia de los programas sociales con carácter de largo plazo y sin sesgos provenientes de coyunturas políticas o actitudes partidistas. Se perfeccionarán los marcos jurídicos y programas gubernamentales, transformando el papel de la administración pública, para subrayar su función promotora del desarrollo y garantizar la atención a los grupos sociales más necesitados.

⁴⁰ Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006

Diseñar y aplicar programas para disminuir la pobreza y eliminar los factores que provocan su transmisión generacional, que amplíen el acceso a la infraestructura básica y brinden a los miembros más desprotegidos de la sociedad oportunidades para tener acceso a l desarrollo y la prosperidad.

Con el fin de garantizar un progreso social incluyente se abatirán las causas de la pobreza: desnutrición crónica y endémica, deserción escolar temprana, insuficiencia de capacidades individuales para desempeñar actividades productivas y falta de oportunidades para participar en el desarrollo social y económico. Se fortalecerá la educación bilingüe. En las localidades aisladas se asegurará el acceso de la población más necesitada a los productos básicos. Asimismo, se ampliará la dotación de servicios de infraestructura básica como agua potable, drenaje, electricidad y caminos.

Elevar los niveles de salud, garantizando el acceso a los servicios integrales de salud con calidad y trato digno, fortaleciendo el tejido social al reducir las desigualdades y asegurando protección económica a las familias. Asegurar el acceso a los servicios de salud y que los usuarios reciban un trato profesional y digno, que los satisfaga plenamente y que, al mismo tiempo, protejan la economía familiar de gastos excesivos, para fortalecer la cohesión social al reducir las desigualdades. Asimismo, se buscará la participación responsable de la población en el cuidado preventivo individual, familiar y colectivo de la salud.

Contribuir al desarrollo integral de la familias mediante el otorgamiento de prestaciones y servicios de seguridad social.

La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión, previo cumplimiento de los requisitos legales.

El gobierno de la República desarrollará las modalidades de seguridad social: brindará una mejor atención a la población actual y a las nuevas familias que demandarán y tendrán derecho al servicio, y apoyará a quienes no tengan esta protección; mediante la concertación entre instituciones públicas y privadas, se buscará aumentar las oportunidades de acceso a las estancias infantiles para los hijos de las madres trabajadoras y mejorar así las oportunidades de participación de las mujeres en la vida productiva para elevar su calidad de vida.⁴¹

⁴¹ Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006

Desarrollar una cultura que promueva el trabajo como medio para la plena realización de las personas y para elevar su nivel de vida y el de sus familias.

Promover una nueva cultura laboral que fomente el trabajo por medio del establecimiento de condiciones de empleo digno y bien remunerado, con énfasis en grupos vulnerables, particularmente los excluidos del desarrollo y que culmine en una reforma laboral integral incluyente.

Para ello se profundizarán los programas de capacitación y desarrollo de asistencia técnica para trabajadores en activo y desempleados, y se establecerán mecanismos para que las condiciones de creación de empleo y autoempleo estén al alcance de todos los sectores de la población, incluyendo a los actualmente marginados del proceso. Se propiciará la transparencia en las relaciones entre obreros, patrones y gobierno, y se difundirán los valores de la nueva cultura laboral para crear un clima que favorezca la productividad y la competitividad.

Instrumentar lineamientos con organizaciones sociales, empresas privadas e instituciones educativas, para vincular proyectos de ordenamiento territorial, de oferta de servicios públicos y de construcción y mejoramiento de vivienda que sean atractivos a la inversión pública y privada. Se aumentarán los esfuerzos para otorgar créditos suficientes, mediante el financiamiento público y privado, para que los trabajadores obtengan una vivienda digna, tanto en las zonas urbanas como en las rurales. Asimismo, se mejorará la titulación e inscripción oportunas en materia de vivienda.

Impulsar programas integrales de capacitación y organización de los campesinos en todo el territorio nacional. Esto les permitirá conocer y beneficiarse de los derechos que la ley les concede respecto de la tendencia de la tierra, para desarrollar sus habilidades productivas, aprovechar los avances tecnológicos y usar racionalmente sus recursos, con el propósito de elevar su nivel de vida y con ello alcanzar su integración al desarrollo nacional.

Fomentar las condiciones para que los habitantes del medio agrario tengan acceso a los servicios que prestan las instituciones financieras y crear con ello alternativas productivas que signifiquen nuevas oportunidades de ingreso, consolidando así el desarrollo agrario integral. Además se atenderán los acuerdos agrarios en materia de organización y fomento.

4.5 ACRECENTAR LA EQUIDAD Y LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES.

Incrementar la equidad y la igualdad de oportunidades implica utilizar criterios que reconozcan las diferencias y desigualdades sociales para diseñar estrategias de política social dirigidas a ampliar y ofrecer igualdad de oportunidades a todos los hombres y mujeres de la población.

Transformar las condiciones de inequidad de género en los aspectos económicos, políticos, sociales y culturales, y poner a disposición de las mujeres los medios y recursos para que desarrollen integralmente sus capacidades, contribuyan, tengan acceso, control y disfrute efectivo de los servicios y beneficios del desarrollo del país y decidan en condiciones de equidad en todos los aspectos de la vida nacional.

Formular una política incluyente e impulsar la apertura de oportunidades para el desarrollo humano, social y productivo de los jóvenes como actores estratégicos en el desarrollo. Esto les permitirá integrarse plenamente y contar con canales de comunicación para expresarse.

Crear las condiciones que permitan a los niños desarrollarse en un ambiente emocional y físicamente seguro, garantizándoles bienestar, educación, salud y equidad.

Brindar a los adultos de edad avanzada mayores retribuciones, asistencia y oportunidades, incluyendo el empleo, que les permitan alcanzar niveles de bienestar acordes con sus necesidades y que valoren su contribución al desarrollo del país.

Fortalecer, enriquecer y ordenar las políticas y programas que atienden a las personas de edad avanzada. El propósito es que este grupo de edad se mantenga en el más alto nivel posible de sus capacidades físicas, mentales y sociales. Se pondrá énfasis en la preparación de modelos de participación ciudadana con carácter autosustentable. Al mismo tiempo, se elaborarán programas de carácter preventivo.

Impulsar y promover la ampliación de la cobertura y una mejoría en las políticas públicas encaminadas a fomentar la integración social de las personas con discapacidad. Se propondrán modificaciones al marco jurídico y se estimulará la participación de las organizaciones de la sociedad civil mediante la aplicación de proyectos ciudadanos

autosustentables para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos con discapacidad.

4.6 IMPULSAR LA EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES PERSONALES Y DE INICIATIVA INDIVIDUAL Y COLECTIVA.

Impulsar la consolidación de un sistema educativo nacional que se apoye en la ciencia y la tecnología para ofrecer una educación de calidad y diversificada que fortalezca la capacidad individual al proveer a los estudiantes de conocimientos sólidos, pertinentes y de avanzada y asegurar que posean las destrezas y habilidades que se requieren en el mundo contemporáneo.⁴²

Ofrecer a los jóvenes y adultos que no tuvieron o no culminaron la educación básica, la posibilidad de capacitación y educación para la vida y el trabajo que les permita aprovechar las oportunidades de desarrollo:

Dar una alta de prioridad en las políticas sectoriales a la capacitación y educación para la vida y el trabajo de los adultos. Es indispensable que las personas que carecieron de oportunidades de estudio o que en la infancia y juventud no lograron culminar la educación básica, encuentren opciones formativas adecuadas a sus necesidades. Este ámbito debe abarcar a los grupos de la población en rezago y extenderse a otros grupos sociales.

Diversificar y flexibilizar las ofertas de la educación media superior y superior a fin de lograr una mayor adecuación de los aprendizajes respecto a las necesidades individuales y los requerimientos laborales.

Las instituciones de estos niveles deberán asumir como prioridad la transformación de sus procesos pedagógicos, tanto en el ámbito de los medios como en el de los contenidos, de forma que todos sus estudiantes construyan aprendizajes centrados en el desarrollo de estrategias de pensamiento, de acceso, interpretación, organización y utilización responsable de la información y de trabajo cooperativo que los oriente hacia la adquisición de capacidades de iniciativa e innovación.

Incrementar la apropiación de conocimientos facilitando el acceso a las nuevas tecnologías, en particular en el área de la agroindustria.

⁴² Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Establecer mecanismos ágiles y emprender acciones de apoyo a la transferencia de tecnología para hacer llegar las innovaciones validadas a los agentes de cambio y productores agrícolas.

4.7 FORTALECER LA COHESIÓN Y EL CAPITAL SOCIALES.

El fortalecimiento de la cohesión y el capital sociales se basa en el desarrollo de formas de solidaridad que refuercen los vínculos de identidad, den un sentido de pertenencia a partir de valores, orientaciones comunes y relaciones de confianza. Esto debe incluir la integración de individuos a sus comunidades, con base en formas de organización que fortalezcan la cultura nacional.

Fortalecer los ámbitos familiares para que sean el motor de la convivencia y la solidaridad social, a fin de impulsar programas y políticas públicas que fomenten los valores en los diversos tipos de familias y propicien la cohesión y la solidaridad sociales. Se atenderán con calidad y suficiencia las necesidades de esparcimiento, actividad física, deporte, recreación y expresión cultural.

La educación debe contribuir a la formación de un nuevo ciudadano. Para ello deberán adecuarse los contenidos educativos y las relaciones de todos los actores de la escuela, a fin de que ésta oriente su acción hacia la formación de personalidades autónomas, sensibles ante la pobreza y la injusticia, defensoras de sus derechos, responsables de sus obligaciones y respetuosas de las normas; personalidades inspiradas en el espíritu del diálogo, del bien común y la convivencia pacífica.

La vocación social de la cultura implica un compromiso con las exigencias de una sociedad democrática; es decir, la igualdad de oportunidades en el acceso a los bienes y servicios culturales, la inclusión social y el carácter abierto de las instituciones sociales, el respeto a las minorías y el reconocimiento de la diversidad cultural. Se fomentará la lectura en todos los grupos de la población como actividad fundamental del desarrollo cultural y educativo en todas sus vertientes.

Desarrollar una infraestructura y oferta culturales de acuerdo con las nuevas necesidades de la población, estrechar los lazos que existen entre educación y cultura, fomentar el turismo y la cultura, mediante la asignación de recursos o marcos normativos transparentes, estableciendo

además, una comunicación con los estados y municipios y la sociedad organizada, de forma horizontal, directa y continua.

Establecer un modelo integral para la cultura física y el deporte nacional dirigido a toda la población, con el propósito de crear hábitos para la práctica de actividades físicas recreativas y deportivas que mejoren las condiciones generales de salud, adaptabilidad, bienestar social e integración familiar y comunitaria. Buscando también detectar talentos deportivos en edades tempranas para desarrollar sus habilidades.

Fomentar la participación democrática y el desarrollo de un modelo deportivo que pueda ser adoptado en cada comunidad. Promover la coordinación con las federaciones deportivas y los organismos públicos y privados para el logro de mejores resultados en las competencias deportivas nacionales e internacionales.

4.8 LOGRAR UN DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO EN ARMONÍA CON LA NATURALEZA.

El desarrollo social y humano armónico con la naturaleza implica fortalecer la cultura de cuidado del medio ambiente para no comprometer el futuro de las nuevas generaciones; considerar los efectos no deseados de las políticas en el deterioro de la naturaleza; construir una cultura ciudadana de cuidado del medio ambiente, y estimular la conciencia de la relación entre bienestar y el desarrollo en equilibrio con la naturaleza.

Orientar las políticas de crecimiento poblacional y ordenamiento territorial, para crear núcleos de desarrollo sustentable que estimulen la migración regional ordenada y propicie el arraigo de la población económicamente activa cerca de sus lugares de origen. Se buscara el equilibrio en el desarrollo urbano, regional y nacional de acuerdo con modelos sustentables de ocupación y aprovechamiento del suelo.

Fomentar condiciones socioculturales para contar con conocimientos ambientales y desarrollar aptitudes, habilidades y valores para propiciar nuevas formas de relación con el ambiente, la aplicación de hábitos de consumo sustentables y la participación corresponsable de la población.

Cuidar los ecosistemas requiere una comprensión profunda de sus mecanismos e interrelaciones, por lo que se deberá estimular la

investigación en este campo y en los relacionados con su protección y regeneración.

Propiciar condiciones socioculturales que permitan contar con conocimientos ambientales y desarrollar aptitudes, habilidades y valores para comprender los efectos de la acción transformadora del hombre en el medio natural. Crear nuevas formas de relación con el ambiente y fomentar procesos productivos y de consumo sustentables.

El cambio sociocultural en la población y en las empresas enfocado a tener una sociedad más conciente de la importancia de los recursos naturales prevendrá y revertirá los procesos de degradación del medio ambiente. Para lograr este cambio es necesario impulsar y desarrollar acciones educativas y promover procesos productivos sustentables que permitan a los diferentes agentes sociales, tanto el ámbito urbano como rural, contar con elementos que hagan posible elevar sus condiciones de vida sin atender por ello contra los recursos de su entorno.

Estas tareas deben estar apoyadas no sólo en proyectos en los que se disponga de inversión federal, sino además con fondos privados, que permitan instrumentar programas integrales que abarquen estados, municipios, regiones y localidades, para asegurar que un mayor número de mexicanos, principalmente niños, jóvenes, productores primarios y promotores rurales cuenten con mayor información y sensibilidad ambiental para propiciar al cambio de valores y actitudes respecto a su medio natural.

Incrementar la sensibilidad social respecto a la importancia de los ecosistemas naturales, en particular los boscosos y proteger los diversos servicios ambientales, entre ellos la captación del agua pluvial que permite la recarga de acuíferos, ríos y otros cuerpos de agua de los cuales dependemos.

Disminuir la contaminación de los recursos agua, aire y suelos para garantizar su existencia a las generaciones futuras y al mismo tiempo contar con información confiable sobre las sustancias tóxicas y contaminantes nocivos para la salud, al tiempo que contar con elementos que permitan elaborar lineamientos para el manejo integral de estos recursos.

Revertir la erosión de los suelos, mediante proyectos y acciones tendientes a su restauración y a la reconversión productiva de actividades agropecuarias en terrenos preferentemente forestales. Además, se llevarán a cabo acciones para prevenir o detener los procesos de deforestación de

las tierras. Todo ello con el fin de asegurar una base natural que permita su aprovechamiento sustentable y contribuya a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.

4.9 AMPLIAR LA CAPACIDAD DE RESPUESTA GUBERNAMENTAL PARA FOMENTAR LA CONFIANZA CIUDADANA EN LAS INSTITUCIONES.

Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental y formalizar la rendición de cuentas a la población, implica adoptar medidas para enfrentar de manera eficiente situaciones no previstas, tanto de orden natural como social.

Para lograr lo anterior, se deben aplicar medidas que permitan anticipar riesgos; formular estrategias de coordinación que refuercen el compromiso con la continuidad de los programas sociales, y brindar elementos de seguro que protejan a los individuos contra factores que atenten contra su bienestar.

Impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación.

Se deberán de evaluar periódicamente los procesos de descentralización y desconcentración educativos para determinar sus aciertos e insuficiencias. Los resultados deberán proporcionar el marco para que la Federación, los estados y los municipios modifiquen sus estrategias de gestión y sus procesos pedagógicos para asegurar siempre la suficiencia y oportunidad de recursos humanos, materiales y financieros.

El involucramiento de la comunidad en las tareas de apoyo y vigilancia del quehacer educativo deberá ser objeto de un continuo impulso hasta asegurar la formación de una cultura de participación social.

Fortalecer la comunicación entre las organizaciones de la sociedad civil, garantizando el derecho a la información.

Crear las condiciones para una comunicación ágil y oportuna entre la sociedad civil y el gobierno a fin de llevar a término la transición hacia una democracia en la que los individuos bien informados sean partícipes de la toma de decisiones basadas en la credibilidad, la confianza y la legitimidad de las instituciones del país.

Construir la confianza y credibilidad de la ciudadanía en las acciones gubernamentales; para ello se propone crear y coordinar un sistema de información que permita evaluar y dar seguimiento a esas acciones.

Contar con un sistema mediante el cual se evalúen la acción gubernamental y la rendición de cuentas, y se midan los niveles de confianza y credibilidad del gobierno ante la sociedad.

Disminuir los riesgos de deserción escolar mediante sistemas de becas diseñados para proteger a los estudiantes provenientes de familias con apremios económicos.

Otorgar apoyos económicos a los estudiantes que, ante la disyuntiva de continuar sus estudios o apoyar económicamente a sus familias, se ven forzados a suspender o abandonar su formación escolar.

Promover sistemas de seguro para proteger financieramente a las familias ante eventuales gastos extraordinarios en salud.

Diseñar y poner al alcance de la población modalidades de seguro público en salud que cubran no sólo los gastos que realizan las familias en insumos para la salud, sino que desarrollen programas de prevención y detección de problemas de la población asegurada, además de brindarles protección financiera ante erogaciones desproporcionadas e imprevistas.

Instrumentar acciones concretas de ordenamiento y regularización de la propiedad rural, que brinden certeza jurídica a los habitantes del medio rural, así como sentar las bases para solucionar los conflictos derivados de la tenencia de la tierra, creando así condiciones de paz y estabilidad social y, con ello, incrementar las posibilidades de inversión en el campo.

Disminuir la incertidumbre y fomentar la convivencia armónica de quienes habitan el campo mexicano, para lo cual se procurará justicia agraria rápida y expedita, privilegiando la conciliación de intereses en la solución de conflictos.

Fortalecer la procuración de justicia, apoyando y asesorando a los agentes y sujetos del sector rural para que ejerzan los derechos que la legislación les concede, además de lograr que la conciliación sea el principal instrumento utilizado para la resolución de los conflictos relacionados con la tenencia de la tierra.

Promover sistemas eficaces para apoyar a los individuos que pierden su trabajo.

Los costos individuales y sociales que surgen cuando las personas pierden su empleo son considerables; el periodo que transcurre para encontrar uno nuevo puede llegar a ser muy largo. Para disminuir este riesgo y apoyar a los individuos que pretenden recuperar un ingreso a partir de su esfuerzo laboral, se reforzarán los programas de empleo temporal. Para tal efecto se propondrán modernos mecanismos para facilitar la búsqueda y congruencia entre las ofertas y las demandas de trabajo, que se instrumentarán con la participación del sector privado y de organizaciones sociales.

4.10 CREAR CONDICIONES PARA UN DESARROLLO SUSTENTABLE.

El crecimiento con calidad sólo es posible si se considera responsablemente la necesaria interacción de los ámbitos económico y social con el medio ambiente y los recursos naturales. Corresponde al Estado la creación de las condiciones para el desarrollo sustentable que asegura la calidad del medio ambiente y la disponibilidad de los recursos naturales en el largo plazo, sobre la base de una sólida cultura a favor del medio ambiente.

Promover el uso sustentable de los recursos naturales, especialmente la eficiencia en el uso del agua y la energía.

Apoyar ante los sectores productivos y la sociedad la incorporación de criterios de aprovechamiento sustentable de los recursos no renovables, en particular en lo referente al turismo; promover la gestión eficiente de los bosques y alcanzar el uso equilibrado del agua en cuencas y acuíferos, y apoyar la planeación regional con un enfoque sustentable, para la utilización de los recursos naturales locales.

Dada la baja explotación racional de las zonas boscosas, resulta necesario aumentar la superficie forestal con aprovechamiento sustentable y contribuir además, de esta manera, a mejorar las condiciones de vida de la población que habita en esas regiones.⁴³

En cuanto a las descargas de aguas residuales, se elaborarán programas específicos para dar tratamiento a estos afluentes de acuerdo con la normativa vigente.

⁴³ Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006

Se debe además incrementar y profundizar el apoyo de los dueños de los recursos forestales con la finalidad de recuperar la vocación forestal.

Promover una gestión ambiental integral y descentralizada.

Implantar una gestión ambiental subsidiaria, federalista y participativa de los actores locales del desarrollo que propicie la protección integral del medio ambiente y de los recursos naturales.

Será necesario desarrollar convenios de colaboración y participación apegados a la estructura político-administrativa, en los que transfieran atribuciones, funciones y recursos de los estados y municipios. Así se fortalecerá el federalismo y se asegurará la atención integral y directa de los asuntos ambientales de cada región. También será necesario que dicha política cuente con la colaboración de otras dependencias de los diferentes ámbitos de gobierno para capitalizar esfuerzos compartidos en el cumplimiento de la ley.

Promover procesos de educación, capacitación, comunicación y fortalecimiento de la participación ciudadana relativos a la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

Propiciar condiciones que permitan a los diversos sectores de la población contar con información y conocimientos para comprender los efectos de la acción transformadora del hombre en el medio ambiente, con habilidades y aptitudes para establecer nuevas formas de relación con el entorno natural, y para que un número mayor de ciudadanos, principalmente niños, jóvenes, productores primarios y promotores rurales, modifiquen sus valores y actitudes respecto a su medio natural.

Las relaciones predominantes entre el gobierno y la sociedad se han caracterizado por una limitada cooperación, a menudo acompañada de desconfianza, lo que ha conducido al fracaso de las políticas de conservación que tradicionalmente han sido un tema de política nacional e internacional. Lo anterior refuerza la necesidad de crear mecanismos de diálogo y colaboración entre el gobierno y la sociedad. Así como replantear los instrumentos de incorporación de grupos de interés específicos en la formulación de políticas públicas.

La comunicación entre los creadores, promotores y usuarios de información ambiental es inadecuada. Proporcionan información los científicos, los productores o los servidores públicos; las organizaciones no gubernamentales, los medios de comunicación, las instancias académicas

y gubernamentales son también promotores del uso de la información ambiental. Sin embargo, el conocimiento y la información no fluyen de manera adecuada. Por ello, se diseñarán fórmulas de participación que logren integrar estos grupos.

Mejorar el desempeño ambiental de la administración.

Promover el establecimiento de políticas y lineamientos ambientales que puedan ser aplicados en todos los procesos operativos y toma de decisiones de las instituciones, así como una cultura de responsabilidad ambiental que contribuya al bienestar de la sociedad.

4.11 UNA NUEVA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

La gobernabilidad del país estará sustentada en un Estado reformado, en el predominio de una cultura democrática, en el pleno respeto a los derechos y libertades, en un sistema de partidos fortalecido, así como en una participación ciudadana intensa, responsable, comprometida, informada y crítica. Un gobierno democrático, cuya razón de ser es el pueblo, constituirá la base de una gobernabilidad legítima, firme y estable, en la que la pluralidad de actores pueda promover sus intereses legítimos, coexistir en una relación tolerante y colaborar a partir de un sentido de corresponsabilidad.⁴⁴

Estrategias.

Transformar el ejercicio del poder público de manera que se alcancen las condiciones propias para la construcción de una nueva gobernabilidad democrática.

Se partirá del principio de que el gobierno debe tener como fuente y destino al ciudadano. En consecuencia, se promoverá la cabal observancia de los mandatos derivados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La democratización del ejercicio del poder público guiará las tareas de la administración pública. Por ello, se pondrá especial énfasis en el respeto a los derechos humanos y en la vigencia de las garantías individuales, como valores supremos de la actividad política. La administración pública cuidará prevenir la comisión de actos que vulneren los derechos humanos y dará seguimiento especial a las recomendaciones que la Comisión de Derechos Humanos dirija a las autoridades. Se alentará la expresión de la pluralidad social y política.

⁴⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006

El Ejecutivo alentará la existencia de un entorno político abierto dinámico. Se privilegiará el diálogo para construir convergencias y alcanzar acuerdos que impulsen la consecución del interés colectivo. Se otorgará la debida consideración a las demandas legítimas y se dará adecuado procesamiento a los conflictos. Como parte del proceso de democratización se abrirán mayores espacios a la participación activa de la ciudadanía.

Impulsar la reforma del Estado de manera que las instituciones que lo conforman representen y sirvan eficazmente a los valores políticos, las aspiraciones históricas, los fines y los intereses vitales del pueblo mexicano.

Se impulsarán cambios en el Estado mexicano, para consolidar una relación democrática con la sociedad. Un aspecto que se privilegiará es la apertura de la política y el ejercicio del poder al control desde la base social. Asimismo, se buscará fomentar la asociación ciudadana, la participación individual y colectiva, así como la legítima expresión de intereses. De manera complementaria se fortalecerá el sistema de representación política. Como parte del proceso de ajustes fundamentales al Estado, se trabajará para lograr una mayor eficiencia en el servicio público. Los ajustes de naturaleza constitucional que implique la reforma del Estado se impulsarán mediante la generación de convergencias políticas como parte de un proceso de revisión integral de la Constitución.

Contribuir al fortalecimiento del sistema de partidos y propiciar desde el Ejecutivo el diálogo productivo con y entre partidos políticos, en su calidad de entidades de interés público que articulan demandas políticas y sociales.

Se propiciará un diálogo permanente con los partidos y las agrupaciones políticas nacionales y se contribuirá a que tenga lugar una relación constructiva, digna y transparente. Con el fin de incrementar la participación de los ciudadanos vinculada a los partidos y de fortalecer la vida interna de éstos conforme a principios democráticos, se fomentará la cultura democrática entre los ciudadanos.⁴⁵

Por otra parte se promoverán reformas para mejorar el marco jurídico que rige el funcionamiento del sistema de partidos políticos y de las agrupaciones políticas nacionales. Asimismo y dentro de las atribuciones propias del Ejecutivo, se contribuirá a la vigencia efectiva del orden jurídico electoral. Para extender las vinculaciones de los partidos con los ciudadanos, se promoverá la ampliación del cuerpo electoral mediante la incorporación a éste de connacionales radicados en el extranjero. En

⁴⁵ Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006

estricto apego a las atribuciones legales del Ejecutivo, se coadyuvará con las instituciones responsables en la optimización del uso de las prerrogativas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales.

Difundir la cultura democrática para dar soporte a las instituciones de las personas que inyecte vitalidad a la convivencia política.

Se deberá apoyar al ciudadano para que se convierta en fuerza motora de la transformación del país. A partir de un diagnóstico de la cultura política y de la identificación de los factores que la explican, se fomentará la difusión de una cultura cívica que de sustento a la gobernabilidad democrática. Para contribuir a esta estrategia, se ampliará el acceso de la población a la educación en general y, de manera particular, se definirá como prioridad del sistema educativo la formación cívica. En el fomento de la formación ciudadana se privilegiará la concertación intergubernamental e interinstitucional. Se incentivará que los ciudadanos sean constructores de su propio destino comunitario y se desenvuelvan de manera activa, informada, responsable y comprometida en la defensa y promoción tanto de interés público como de sus intereses legítimos, particulares y de grupo. Como parte del proceso y para fomentar la participación de los ciudadanos en la política, se contribuirá al fortalecimiento de un sistema de partidos que refleje la pluralidad del país.

Se difundirán los derechos, las prerrogativas y deberes ciudadanos fundamentales, para contribuir a que los ciudadanos estén en mejores condiciones de interactuar con su gobierno, de hacer valer sus intereses legítimos, de desenvolverse en la vida pública y de someter a sus autoridades a una efectiva rendición de cuentas. Se pondrá especial cuidado en fortalecer, con hechos y actitudes, la credibilidad de las autoridades gubernamentales y la confianza de la población en sus instituciones de gobierno.

Promover condiciones que alienten y favorezcan una participación ciudadana intensa, responsable, comprometida, informada y crítica en torno a asuntos de interés público que dé lugar a un gobierno de y para los ciudadanos.

Para vigorizar la actividad social, política y económica, se promoverá una mayor participación ciudadana. En aplicación del principio de subsidiaridad se abrirán nuevos espacios a la acción social. Se buscará contribuir a que los ciudadanos tengan acceso a más información y dispongan de mayores capacidades y destrezas de manera que ello les faculte a participar en los asuntos públicos con mayor intensidad y

contribuya a que lo hagan conforme a un sentido de corresponsabilidad y de compromiso para con el interés público.

Se ampliarán las vías por medio de las cuales puede la ciudadanía participar en la toma de decisiones relacionadas con el diseño, la ejecución, la supervisión y la evaluación de acciones de la administración pública. Se reforzarán los canales de comunicación del Poder con la sociedad, incluidos los de la propia oficina de la Presidencia. Se estimulará la energía social para atender problemas comunitarios y afrontar desafíos sociales con sentido de servicio a las personas, a la comunidad y a la nación. Se promoverán un marco legal y fiscal y una nueva política de gasto público que fomenten las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles, acompañados de esquemas de profesionalización.

Promover la vigencia del derecho a la libertad de expresión.

La administración pública respetará de manera irrestricta las libertades de expresión y de prensa, independientemente de que las opiniones se formulen y difundan desde una perspectiva crítica a la actuación o al desempeño del Poder Ejecutivo.

Desarrollar una política de comunicación social del Ejecutivo para que informando mejor a la ciudadanía fortalezca la legitimidad de las instituciones.

Se pondrá en marcha una nueva política de comunicación social que informe de manera oportuna a la sociedad sobre las acciones de la administración pública, para que la ciudadanía este en mejores condiciones de analizar y evaluar las políticas públicas y se fortalezca la legitimidad de las instituciones.

Ampliar el acceso de los ciudadanos a la información de fuentes oficiales impulsando diversas vías de difusión y proponiendo normas que hagan obligatorio el respeto a este derecho.

Las dependencias y entidades de la administración pública desplegarán esfuerzos para difundir información de interés público con la que cuenten. En cuanto a las solicitudes de información, se garantizará la absoluta transparencia y oportunidad en el manejo y acceso de los ciudadanos a documentos emitidos por fuentes oficiales que sean de interés público, sin más restricciones que las que establezca el marco jurídico con el objeto de proteger el interés nacional y la vida privada de las personas. Se promoverá el establecimiento de nuevas normas que regulen esa apertura

a los ciudadanos interesados en la gestión pública, de manera que estos puedan conocer y vigilar las acciones de las autoridades.

4.12 PROMOVER UNA RELACION EQUILIBRADA ENTRE LOS PODERES DE LA UNION

El Ejecutivo Federal deberá coadyuvar a la construcción de relaciones armónicas entre los poderes de la Unión, guardando siempre, el debido respeto a los ámbitos de competencia de los poderes Legislativo y Judicial.⁴⁶

Se deberá coadyuvar en la renovación del marco normativo que rige la rendición de cuentas a la ciudadanía por parte de los poderes de la Unión. Simultáneamente, se favorecerá el fortalecimiento de la imagen de los tres poderes de la Unión, de manera que las percepciones públicas sobre los mismos refuercen la legitimidad necesaria para que el poder del Estado sirva con eficacia al interés público.

Para aliviar la carga de asuntos en los que debe intervenir el Poder Judicial Federal, se someterán a consideración del Congreso reformas legales que den lugar a penas alternativas al encarcelamiento, tratándose de delitos menores. Se iniciarán reformas al marco legal tendientes a crear medios alternativos de resolución de conflictos, para favorecer el acceso a una administración de justicia expedita y aliviar la carga de trabajo de los órganos jurisdiccionales. Asimismo, se promoverá una política de apoyo y promoción de la defensoría de oficio, misma que incluirá esfuerzos para extenderla al fuero común y fortalecerla mediante esquemas de capacitación y de mayor remuneración. En el ámbito de procuración de justicia, se hará más eficaz y rápido el acceso de las víctimas de delitos federales al Ministerio Público Federal y se simplificarán los procedimientos ante éste. Para disminuir la carga de asuntos administrativos que terminan siendo resueltos con intervención del Poder Judicial Federal, se pondrá énfasis en la simplificación de trámites y procedimientos administrativos y se crearán mecanismos que fomenten el sentido de responsabilidad de los ciudadanos para con sus obligaciones administrativas.⁴⁷

Impulsar la transferencia de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la Federación a las entidades federativas y municipios.

⁴⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006

⁴⁷ Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006

Con arreglo a los principios de subsidiariedad, solidaridad, resarcitoriedad, desarrollo regional equilibrado, unidad nacional y eficacia se transferirán del gobierno federal a las entidades federativas facultades, funciones, responsabilidades y recursos. Se ajustará el sistema de competencias para establecer claridad qué corresponde hacer a entidades federativas y municipios, para acercar el gobierno a los ciudadanos, para democratizar la gestión pública, para mejorar los resultados y para ampliar la corresponsabilidad de los gobiernos.

Fortalecer a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios en sus capacidades de gestión pública.

Se impulsará un esquema integral de profesionalización y capacitación para apoyar la descentralización, para potenciar la calidad de gestión de gobierno, para fomentar una mejor rendición de cuentas y para abrir cauces a la participación ciudadana.

Impulsar relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas.

Se impulsarán mecanismos de comunicación intergubernamental, así como convenios que contribuyan a vigorizar la gobernabilidad democrática, la alianza federalista, la unidad nacional y la atención del interés público.

4.13 FOMENTAR LA CAPACIDAD DEL ESTADO PARA CONducIR Y REGULAR LOS FENÓMENOS QUE AFECTEN A LA POBLACIÓN.

Armonizar el crecimiento poblacional y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable para contribuir a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

La consecución de los objetivos y metas de la política de población descansa en la promoción de acciones dirigidas a garantizar el ejercicio pleno del derecho de las personas a decidir cuántos hijos tener y cuándo tenerlos, de acuerdo con sus deseos, valores y situación particulares. También se sustenta en estrategias orientadas a incidir en la orientación de los flujos migratorios interestatales y hacia el extranjero, mediante el fortalecimiento de las ventajas competitivas y el desarrollo socioeconómico de las diversas regiones, de manera congruente con los criterios del ordenamiento territorial sustentable. Además, la política de población se

apoya en programas de información, difusión, educación y comunicación en población dirigidos a favorecer la toma de decisiones libres, informadas y responsables en materia poblacional.

4.14 GARANTIZAR LA SEGURIDAD PARA LA TRANQUILIDAD CIUDADANA

Salvaguardar la seguridad pública es la responsabilidad primaria y esencial del Estado. Proteger y garantizar la libertad, la integridad física y el patrimonio de la población son las bases de un desarrollo sólido en lo económico, político y social para tener certidumbre, confianza, orden y estabilidad. El efecto de la delincuencia será medible por el número de delitos cometidos y denunciados. Es fundamental promover la cultura de la denuncia por parte de las víctimas de los delitos. Adicionalmente se llevarán a cabo encuestas públicas relativas a la percepción que sobre la seguridad tenga la ciudadanía.

Prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana.

Establecer mecanismos de reclutamiento, selección, capacitación, profesionalización, inspección y supervisión del desempeño policial, así como instrumentar el servicio civil de carrera que permita contar con una policía honesta, con vocación de servicio, eficiente y respetuosa de los derechos humanos, dotándola de equipo, tecnología, armamento e instalaciones que le permitan actuar de manera anticipada a la comisión del delito, modernizando, asimismo, los esquemas estratégicos, tácticos y operativos. A fin de reducir los índices de delitos y mejorar el servicio de seguridad pública.

Lograr la reforma integral del sistema de seguridad pública.

Reformar el sistema de seguridad pública mediante un conjunto de cambios estructurales, entre los que se encuentran: la adecuación del marco jurídico; la puesta en marcha del servicio civil de carrera; la capacitación y profesionalización de los elementos policiales; la mejora de los salarios y las prestaciones; el combate a fondo de la corrupción y la impunidad; la dotación de un mejor equipo, armamento, vehículos e infraestructura; la incorporación de tecnología de punta; el desarrollo de sistemas de información de calidad; la renovación de los sistemas operativos; el establecimiento de mecanismos de control, evaluación y medición de resultados; el impulso a la participación ciudadana; el respeto

a los derechos humanos; el cumplir y hacer cumplir las leyes y los reglamentos de buen gobierno, así como la aplicación del programa integral de readaptación social.

Combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales.

Establecer los mecanismos de selección y control más rigurosos en el reclutamiento y contratación de personal operativo, diseñar y operar programas de supervisión, evaluación y seguimiento del desempeño policial, así como mejorar las condiciones salariales y las prestaciones sociales de dicho personal.

Reestructurar integralmente el sistema penitenciario.

Se solicitará la reforma a los ordenamientos jurídicos que permitan la renovación del sistema penitenciario y reestructurarlo de forma integral, entendiendo por integral el cambio del viejo paradigma que ha puesto en evidencia el fracaso de la readaptación y reinserción social de los internos y de quienes ya cumplieron sus sentencia. Con esta nueva visión es necesario cambiar la concepción de los centros de reclusión para convertirlos en centros de trabajo, educación y deporte, combatir la corrupción en todas sus formas y mejorar las instalaciones.

Promover la participación y organización ciudadana en la prevención de delitos y faltas administrativas.

Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en actividades de prevención de conductas delictivas, mediante la coordinación de esfuerzos con las instancias policiales poniendo especial cuidado en que no se deterioren los espacios de convivencia social y en que se respeten los derechos que por ley le corresponden a los demás. Promover la denuncia de todo tipo de conducta ilícita y antisocial cometida por un servidor público o por cualquier integrante de la comunidad.

4.15 COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Los problemas generados por el creciente centralismo político que ha vivido el país en los últimos años, plantean la urgente tarea de emprender una descentralización que obligatoriamente fortalezca a la institución municipal y que elimine los círculos viciosos que han imperado desde hace mucho tiempo. Dicho proceso descentralizador, si quiere tener resultado

en un corto plazo, deberá tener como metas el logro de una mayor democracia al interior de los municipios, de un nivel más alto de conciencia política de la población y de una mayor independencia política del municipio con respeto a las autoridades estatales y federales.

Es necesario elevar la conciencia política de los ciudadanos y hacerlos participes en la resolución de los problemas que aquejan a la vida local. Lo anterior requiere, entre otras cosas, que la educación pública satisfaga las demandas de la numerosa población que habita en los diversos municipios del país.

La solución de los problemas municipales, entre ellos la corrupción, requiere de una reforma administrativa cuya acción contemple la reactivación política, económica y social de la institución municipal, es decir, se requiere de acciones que impulsen una reorganización administrativa a fondo, que sólo podrá tener efecto dentro de un marco de respeto a la autonomía política y económica de los municipios. Dicha reorganización deberá ser acompañada de una reforma a la Constitución Política del país, asimismo, deberá reformarse la Ley Orgánica Municipal a fin de delimitar las atribuciones administrativas de los ayuntamientos y reformarse las Constituciones de los Estados para modificar el control institucional al que están sujetos los funcionarios del municipio.

Organización para el Control

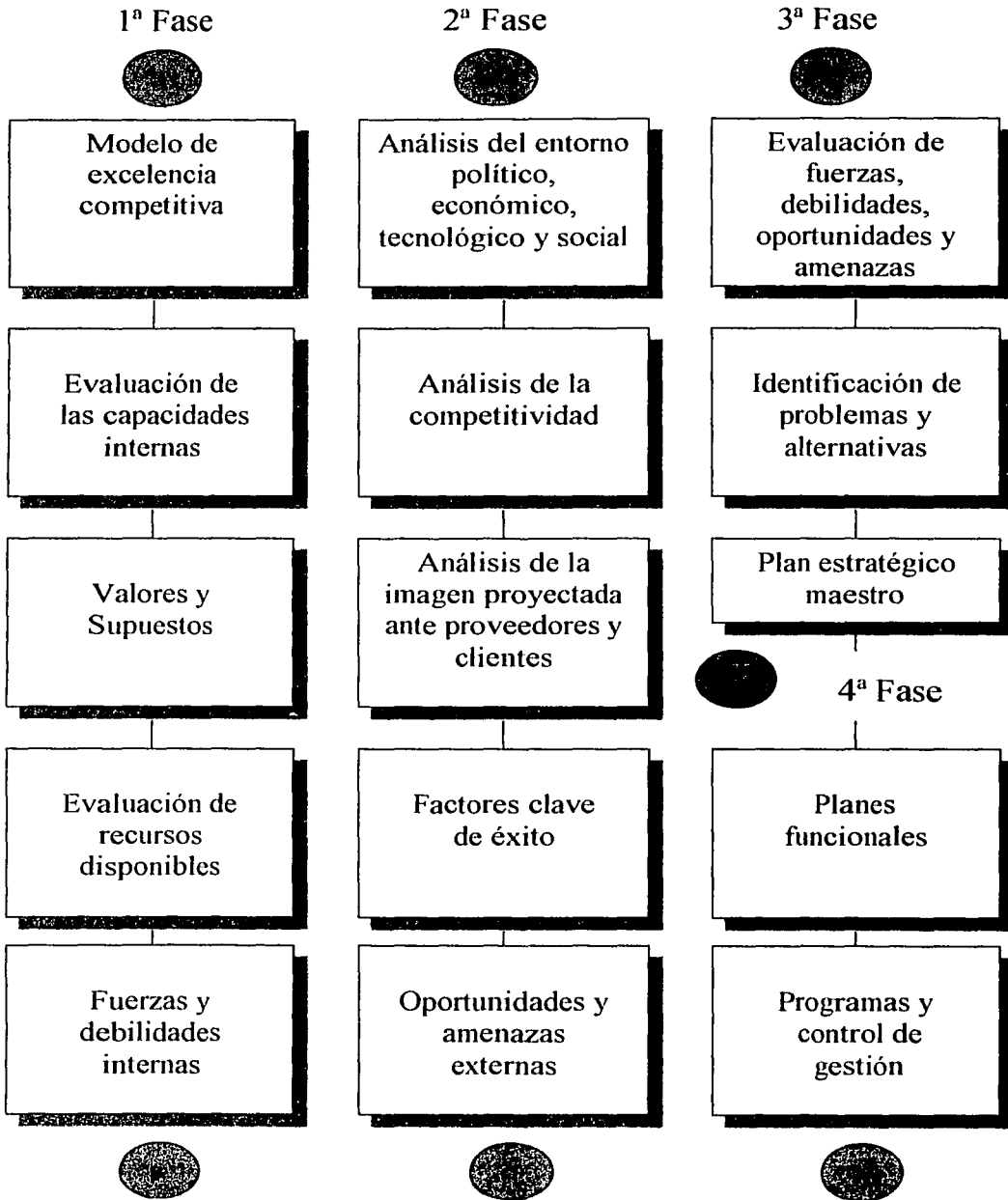
Categoría

Descripción

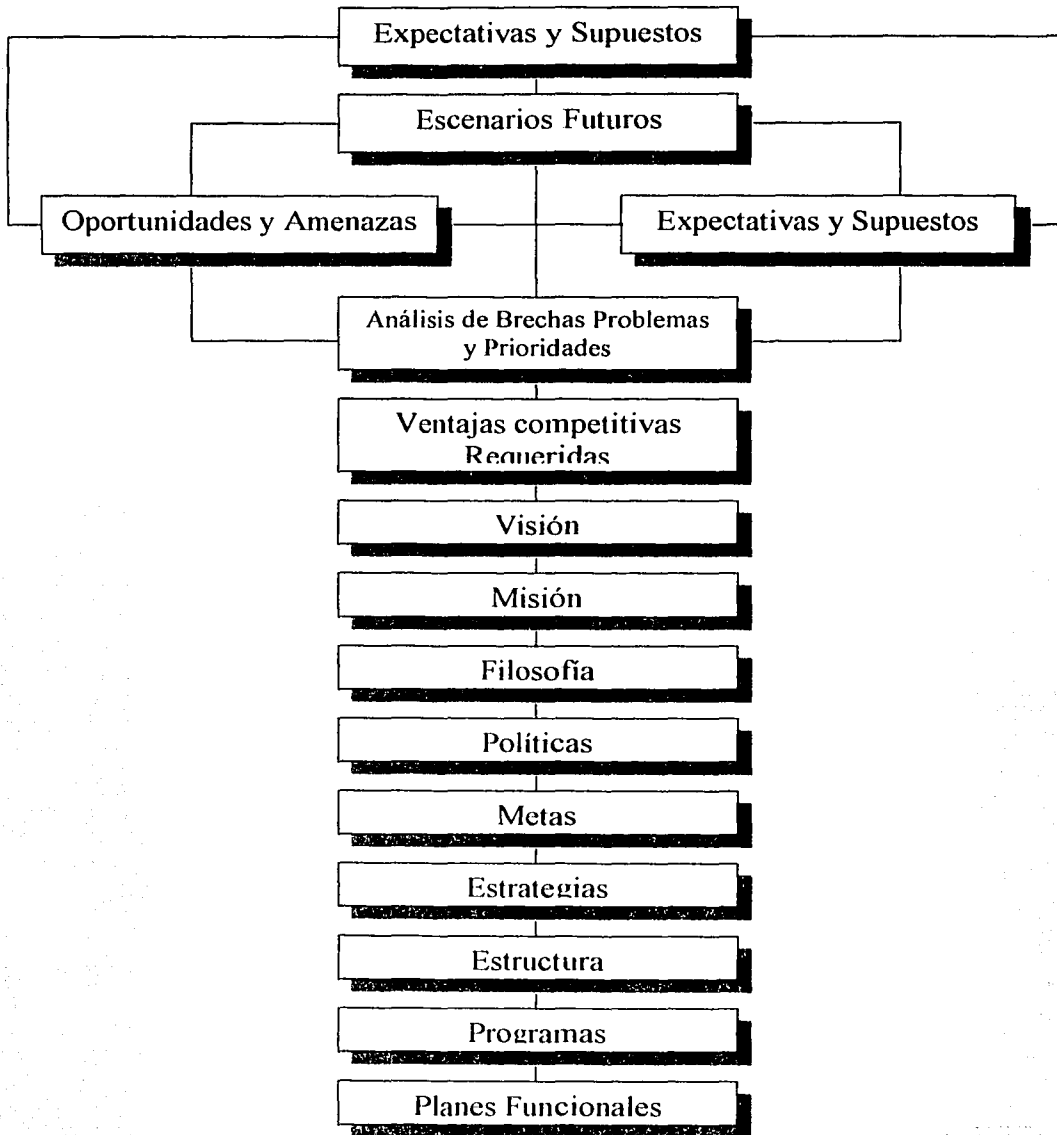
Metas y objetivos	Las metas deberán fijarse en base a los problemas y necesidades que la administración desee resolver.
Métodos para alcanzar las metas	La determinación de un método equivale a normalización, convertirlo en reglamento y luego incorporarlo dentro de la tecnología y propiedad de la administración.
Educación y capacitación	Educar a las personas que se verán afectadas por estas normas y reglamentos, a fin de que en la práctica se le puedan delegar autoridad y libertad para hacer su trabajo.
Realizar el trabajo	De acuerdo con el procedimiento mencionado la realización no debe ofrecer ningún problema.
Verificar los efectos de la realización	Si las cosas se desarrollan de acuerdo con las metas y normas fijadas, se deberá dejar que sigan así, en caso contrario, el directivo intervendrá; a fin de descubrir la causa de las excepciones: verificar las causas, verificar por medio de los efectos.
Emprender la acción apropiada	Encontrando los factores causales de las excepciones, se deberá tomar la acción apropiada.

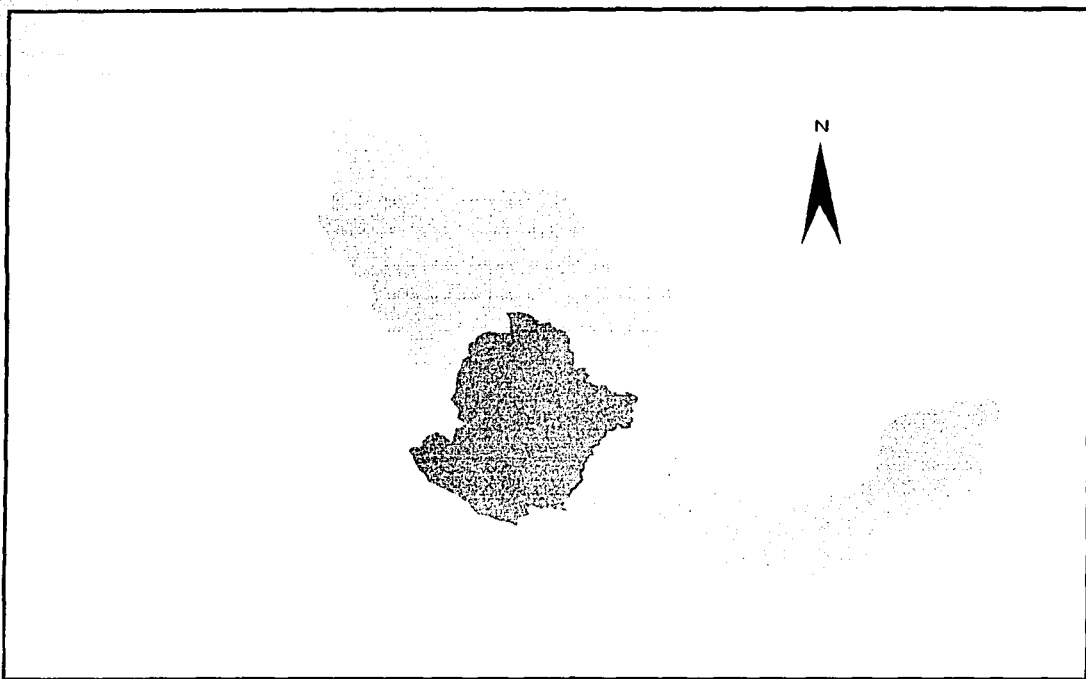
Anexo 1

Proceso Global de Planeación Estratégica



Proceso de Elaboración del Plan Estratégico





Región Noreste

Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa



Región Centro Occidente

Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua y Durango



Región Centro

Jalisco, Michoacán, Colima, Aguascalientes, Nayarit, Zacateca, San Luis Potosí, Guanajuato y Querétaro



Región Sureste

D. F., Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos y Edo. de México



Región Noroeste

Campeche, Yucatán, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Guerrero,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Variables Fundamentales para Diseño de Supuestos

1. Condiciones económicas:

Inflación, tasa de interés, posibilidades de inversión, niveles de empleo, etc.

2. Condiciones políticas:

Reglamentos, disposiciones, grupos dominantes, etc.

3. Condiciones tecnológicas:

Tecnologías tradicionales, nuevas tecnologías, modificación de la tecnología actual, etc.

4. Condiciones sociales:

Papel de la población, educación, estructurada socioeconómica, etc.

5. Abastecimiento de recursos:

Físicos, financieros, humanos.

6. Mercados:

Crecimiento, preferencias, innovación, movimientos competitivos, contratación de la industria, etc.

CONCLUSIONES

CRECIMIENTO CON CALIDAD

La sociedad mexicana demanda un entorno que pueda conducir al progreso y al bienestar, un marco macroeconómico en el que la actividad productiva y el trabajo, la inversión y el ahorro, la innovación y la creatividad, ofrezcan oportunidades para todos; aspira también a un crecimiento económico estable, sostenido y sustentable. Un crecimiento de esa naturaleza se caracteriza por bajos niveles de inflación y, consecuentemente, por certidumbre en los parámetros financieros; por el incremento de la competitividad y por su ampliación a sectores y regiones que no han sido hasta ahora partícipes de su fortalecimiento.

Ese crecimiento se caracteriza necesariamente por una estabilidad exenta de fluctuaciones violentas y recurrentes, y también por su capacidad de crear oportunidades para ampliar el desarrollo de las comunidades y las personas, particularmente para quienes han estado excluidos del desarrollo. El crecimiento al cual aspiran los ciudadanos se caracteriza además por el uso racional de los recursos naturales. Para responder a ello, México debe crecer con calidad.

Este mandato de la sociedad mexicana exige que el gobierno promueva el desarrollo, proporcione las condiciones óptimas para la acción de sus emprendedores, planee sus acciones a largo plazo y establezca normas y reglas claras y transparentes. Un gobierno que enlace efectivamente el orden y respeto, el desarrollo social y humano y el crecimiento con calidad.

El país experimenta un desarrollo bien diferenciado en el aspecto territorial que requiere la intervención selectiva y temporal del Ejecutivo Federal. Desde la perspectiva de la Comisión de Crecimiento con Calidad, el objetivo de promover un desarrollo regional equilibrado pone énfasis en la dinamización adecuada de la estructura económica de cada una de las distintas regiones, con el fin de reducir las brechas económicas que puedan debilitarlas o volverlas dependientes o vulnerables tanto dentro del país como frente a la globalización.

Este cometido significa que ha de impulsarse decididamente el fortalecimiento económico intrarregional de vastos territorios tomando en cuenta las potencialidades propias de cada región, pero también el comercio extrarregional, integrando cada región con el resto del país y con el mundo. Este objetivo habrá de lograrse mediante acciones y esfuerzos coordinados entre sociedad y gobierno en todos los ámbitos: municipal,

estatal y federal. Los esfuerzos deberán ser mayúsculos, tenaces y continuados, debido al atraso en que se encuentran numerosas localidades, incluso dentro de las regiones consideradas como las más desarrolladas del país.

El Ejecutivo Federal apoyará a los estados y municipios para que cumplan eficaz y oportunamente sus funciones relacionadas con el desarrollo urbano y el respeto a los usos de suelo previstos por cada administración. Se buscará que el crecimiento de las ciudades sea debidamente controlado por los estados y municipios, tanto para evitar el desaliento económico que surge por la multiplicación de asentamientos irregulares, como los costos no planeados y generalmente excesivos de la prestación de servicios públicos a todos los ciudadanos. También se cuidará que estados y municipios procuren la seguridad física de las personas, impidiéndoles asentarse en lugares peligrosos o inadecuados, susceptibles de ser afectados por desastres naturales.

La protección y restauración del hábitat natural de las diferentes zonas se mantendrán como propósitos no discutibles en los procesos de desarrollo económico. El saneamiento y aprovechamiento de aguas residuales, la conservación del suelo fértil -evitando la conversión del suelo agrícola en suelo urbano y del suelo forestal en suelo agrícola-, la recuperación de los mantos acuíferos, el manejo adecuado de desechos agrícolas e industriales, la preservación de la diversidad biológica y una explotación racional de los recursos naturales renovables y no renovables serán aspectos a contemplarse y respetarse por quienes deseen emprender o mantener actividades económicas.

Se fortalecerán las capacidades de los actores locales y regionales para enfrentar los retos del desarrollo turístico en las entidades y municipios, creando sinergias regionales que favorezcan la integración y el aumento de la competitividad.

La inclusión de polos de desarrollo en las microrregiones será un factor que, haciendo viable el desarrollo económico interno de una región, facilite también el arraigo de la población económicamente activa en sus lugares de origen, regule el crecimiento de localidades aledañas al polo y evite los problemas de desintegración familiar y la pérdida de las tradiciones locales.

El Ejecutivo federal compartirá responsabilidades con las autoridades locales en el diagnóstico, detección de necesidades, alternativas de solución y acciones concretas que permitan potenciar y explotar

racionalmente los recursos de cada región, preservando la cultura, costumbres, derechos y medio ambiente de la población.

México es una nación que ha decidido emprender una transformación profunda, con la visión puesta en el futuro, congruente con su historia y fiel a los principios básicos que le han dado fortaleza y cohesión.

Toda sociedad democrática se basa en el respeto a la dignidad de las personas y en el reconocimiento de sus derechos fundamentales.

Las libertades y los derechos políticos constituyen otra de las premisas a partir de las cuales se construye todo sistema democrático.

En el México moderno el ejercicio de la política es una tarea de responsabilidad compartida: del gobierno con los ciudadanos, del Estado con la sociedad civil, de la Federación con la entidades federativas y municipios, de la mayoría gobernante con las demás fuerzas políticas, así como del Ejecutivo Federal con los poderes Legislativo y Judicial de la Unión.

La transferencia de responsabilidades, atribuciones y recursos de la Federación a las entidades federativas y municipios constituye una redistribución del poder, en la medida que fortalece a las autoridades tanto locales como municipales y acerca los procesos de toma de decisiones a la población, depositándolos en aquellas instancias de gobierno más inmediatas. México necesita avanzar, con plena convicción federalista, hacia una coherente arquitectura de gobierno, que reconozca su espacio a las autoridades locales y potencie las oportunidades en las distintas regiones del país, bajo las premisas de subsidiariedad, desarrollo regional equilibrado, unidad nacional y eficacia.

La administración pública tiene la obligación de informar sobre las principales acciones realizadas, explicando las razones a las que responden y los valores que las inspiran. La política de comunicación social contribuirá a que la ciudadanía esté mejor informada, de manera que pueda evaluar el desempeño de su gobierno y exigir una rendición de cuentas a las autoridades que la conforman.

FINANZAS PUBLICAS SANAS.

Las finanzas públicas sanas son un objetivo indispensable para permitir a la economía y a la sociedad transitar hacia el futuro con mayor confianza y certidumbre.

La salud de las finanzas públicas se alcanza cuando una sociedad ha aprendido a evaluar y administrar las necesidades presentes y futuras, con pleno conocimiento de sus pasivos congruentes, y cuando una sociedad quiere realmente planear para actuar con certidumbre y eficacia.

POLÍTICA SOCIAL

La emancipación, objetivo de la política social, tiene por fin último mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, asegurar el pleno ejercicio de su libertad personal en un entorno de convivencia humana y de respeto a la naturaleza que multiplique las oportunidades de progreso material, favorezca el desenvolvimiento intelectual y propicie el enriquecimiento cultural de cada uno de los ciudadanos. El desarrollo que se propone tiene a las personas como su origen y destino; un desarrollo en el cual la sociedad es vista como la suma e interacción de los hombres y las mujeres que la componen, todos y cada uno de ellos de importancia para el resultado colectivo.

Al colocar a los individuos en el primer plano de su política social, la administración, reconoce también la convivencia de involucrar a la gente en la conformación de la política nacional para el desarrollo social y humano y en la ejecución de las acciones que de ella se deriven. Al incluir a personas, grupos, organizaciones civiles y asociaciones privadas en los asuntos públicos, la administración pública libera la energía y creatividad de la sociedad, fomenta su interés y corresponsabilidad en la solución de los problemas nacionales, aumenta su exigencia hacia el gobierno y su solidaridad con sus semejantes.

La educación, estrategia central para el desarrollo.

La educación es el instrumento más importante para aumentar la inteligencia individual y colectiva y para lograr la emancipación de las personas y de la sociedad.

Aunque varios factores contribuyen a promover la soberanía de los individuos y la de los grupos sociales que éstos forman, para el gobierno no existe la menor duda de que la educación es el mecanismo determinante de la robustez y velocidad con la que la emancipación podrá alcanzarse, el factor determinante del nivel de la inteligencia y la punta de lanza del esfuerzo contra la pobreza e inequidad.

El gobierno de la República considera a la educación como la primera y más alta prioridad para el desarrollo del país, prioridad que habrá de

reflejarse en la asignación de recursos crecientes para ella y en un conjunto de acciones, iniciativas y programas que la hagan cualitativamente diferente y transformen el sistema educativo.

La fortaleza y el temple de los individuos se forjan en el seno de la familia y los grupos sociales que les rodean, sus valores y principios son producto de la interacción de unos y otros. El fortalecimiento local y comunitario apoya el federalismo; obliga a la mayor eficacia y transparencia en las acciones de gobierno, y contribuye así a la emancipación personal y colectiva.

La presente, establecerá diversas medidas y proyectos cuyos objetivos son crear conciencia de la identidad entre bienestar y medio ambiente; construir una cultura de evaluación de prácticas productivas y de resultados de programas sociales basada en el criterio de que el deterioro de la naturaleza es un efecto inaceptable; fomentar un mayor conocimiento sobre el deterioro al medio ambiente que provocan ciertas prácticas sociales y productivas; desarrollar, en suma, una concepción de desarrollo en armonía con la naturaleza.

Los esfuerzos por alcanzar un desarrollo social incluyente, equitativo y liberador se verán rápidamente limitados y frustrados si tal desarrollo se realiza con la destrucción de los ecosistemas naturales de los que depende la vida de la Tierra. El desarrollo social y su base necesaria de progreso económico deberán incorporar esquemas eficaces para la protección de los recursos naturales. Esto implica, en consecuencia, la cuidadosa planeación de las formas como el desarrollo económico y social se lleva a cabo.

Uno de los costos sociales más elevados es la pérdida de credibilidad en las estructuras institucionales y de gobierno. La inestabilidad de las políticas públicas y la incertidumbre sobre el comportamiento gubernamental socava la seguridad y destruye la moral de los ciudadanos. Al perderse la confianza en el gobierno y en las instituciones, incluso de aquellas que no forman parte de la administración pública, se propician relaciones sociales desarticuladas y con grupos dominantes que dan lugar a brotes de malestar y descontento.

Es indispensable recuperar la confianza y la credibilidad de la sociedad en las instituciones y en las dependencias gubernamentales. La capacidad para lograr una respuesta social solidaria con el gobierno y, por lo tanto, una corresponsabilidad en el desarrollo del país, reside en una buena parte en la recuperación de dicha confianza y credibilidad.

Las acciones a desarrollar incluyen una respuesta confiable y oportuna de las instancias gubernamentales a las diferentes necesidades sociales, un trato personal digno y respetuoso de los servidores públicos a quienes reciben sus servicios y una capacidad de respuesta confiable y predecible, que sea capaz de sostenerse ante situaciones imprevistas.

Para evaluar los resultados de las metas fijadas se utilizarán indicadores como la rendición de cuentas, la calidad del trato a usuarios de los servicios públicos.

EL COMPROMISO DE LA SALUD

La salud está ligada al destino de la nación. A medida que el país se transforme, su sistema de salud también debe hacerlo. No puede haber progreso general sin un sistema de salud que atienda las legítimas aspiraciones de los ciudadanos.

La buena salud es uno de los buenos objetivos del desarrollo y una condición indispensable para una auténtica igualdad de oportunidades.

La salud es, junto con la educación, componente central del capital humano, que es el capital más importante de las naciones. Desde este punto de vista, mejorar la salud es fortalecer la capacidad de las personas y de la sociedad para procurarse y acrecentar sus medios de vida.

Por ser un valor en sí misma y por su potencial estratégico, se debe concebir la salud como un objetivo social que todos los sectores pueden y deban perseguir.

El desarrollo de la ciudadanía culmina con la implantación de los derechos sociales. En consecuencia, debe ser el principio de ciudadanía el que defina tanto las reglas de acceso de la población a los servicios de salud como los mecanismos de participación de los ciudadanos en las decisiones del sistema. Este principio indica que los servicios de salud no deben ser considerados una mercancía, un objeto de calidad o un privilegio, sino un derecho social. El acceso a ellos, por lo tanto, debe ser universal, y las prioridades fijarse exclusivamente en función de las necesidades de las personas y la efectividad de las intervenciones.

Implicitos en la democratización de la salud están también la obligación de los servidores públicos de rendir cuentas y el derecho de los ciudadanos a exigirlos. En este sentido, lo primero que debe garantizarse es el derecho

de los ciudadanos a exigir que se haga efectivo el acceso incondicional a los servicios básicos de salud.

Para hacer realidad la democratización de la atención de la salud, se deberá contar con un sistema al que tengan acceso todos los ciudadanos, independientemente de su capacidad de pago; que responda con calidad y respeto a sus necesidades y expectativas, que amplíe sus posibilidades de elección; que cuente con instancias sensibles y eficaces para la presentación de quejas y con mecanismos de participación en la toma de decisiones.

REVOLUCION EDUCATIVA

La educación es un factor de progreso y fuente de oportunidades para el bienestar individual y colectivo; repercute en la calidad de vida, en la equidad social, en las normas y prácticas de convivencia humana, en la vitalidad de los sistemas democráticos y en los estándares del bienestar material de las naciones; influye en el desarrollo afectivo, cívico y social y en la capacidad y creatividad de las personas y de las comunidades. La educación, en suma, afecta la capacidad y la potencialidad de las personas y las sociedades, determina su preparación y es el fundamento de su confianza para enfrentar el futuro.

Hoy se reconoce el papel crucial del conocimiento en el programa social, cultural y material de las naciones. Se reconoce, asimismo, que la generación, aplicación y transmisión del conocimiento son tareas que dependen de las interacciones de los grupos sociales y en consecuencia, condicionan la equidad social.

El hecho fundamental que ha limitado la posibilidad de hacer de México un país justo, próspero y creativo es la profunda desigualdad de la sociedad, una pauta que se manifiesta también en las dispares oportunidades de acceso a la educación, en las diferencias de calidad de las opciones de preparación abiertas a cada sector social, en los distintos circuitos culturales y ambientes de estímulo intelectual y en la distribución de posibilidades de obtener información y conocimientos.

Una educación de calidad significa atender el desarrollo de las capacidades y habilidades individuales -en los ámbitos intelectual, artístico, afectivo, social y deportivo-, al mismo tiempo que se fomentan los valores que aseguran una convivencia solidaria y comprometida, se forma a los individuos para la ciudadanía y se les capacita para la competitividad y exigencias del mundo del trabajo. Ello se traduce en el énfasis que estos

aspectos reciben en los diferentes niveles de la educación y en los desiguales contextos sociales de los estudiantes, en el balance que se logre entre información y formación, enseñanza y aprendizaje, lo general y lo especializado, lo actual y lo porvenir.

La educación debe vincularse con la producción, proporcionando a los futuros trabajadores y profesionistas una cultura laboral básica que les permita ver el trabajo como un medio de realización humana, de convivencia solidaria y de servicio a la comunidad, a la vez que introducir visiones críticas, constructivas y responsables que transformen los empleos en oportunidades de crecimiento personal.

Una educación de calidad, por tanto, demanda que la estructura, orientación, organización y gestión de los programas educativos, al igual que la naturaleza de sus contenidos, procesos y tecnologías respondan a una combinación explícita y expresa de los aspectos mencionados.

En medida que se logre elevar el nivel educativo general de la población y reducir las diferencias entre las diferentes regiones y grupos del país, aumentará la demanda de servicios educativos para que la juventud y la fuerza de trabajo mejoren su capacitación; crecerá la presión por formas, mecanismos e instrumentos para el entendimiento, la instrucción y la preparación, y hará más oportunidades para cursar estudios superiores y de postgrado. Colectivamente, la sociedad será más creativa y capaz, a la vez que más participativa y humana.

El país requiere, por lo tanto, formar a profesionistas, especialistas e investigadores capaces de crear, innovar y aplicar nuevos conocimientos de tal forma que se traduzcan en beneficio colectivo; requiere, además, el apoyo educativo y tecnológico de las industrias y empresas; servicios y programas formales e informales de educación transmitidos por los medios de comunicación; contar con la infraestructura científica y tecnológica y con los acervos de información digitalizada que permitan a la población estar en contacto con la información y los conocimientos necesarios para su desarrollo.

COMPROMISOS

La defensa de la soberanía, el carácter laico de la autoridad civil, el respeto a la diversidad cultural, el avance de nuestra democracia, la división de poderes, el federalismo, el respeto a las garantías individuales y todos los valores que forman parte de nuestro patrimonio histórico, no maduraron

en un solo día. Son resultado de un largo proceso, de incontables esfuerzos nacionales y grandes sacrificios sociales.

El desarrollo de una nación no se da por sí solo; requiere acciones concretas y específicas producto de un proceso de toma de decisiones estratégicas, de un proceso continuo de planeación participativa que permita eslabonar ordenada y democráticamente el pasado con el futuro. No se puede conducir un gobierno movido sólo por la coyuntura, es forzoso hacerlo con visión de largo plazo y con sentido de la historia, para evitar que las circunstancias terminen por imponer sus urgencias. Es indispensable tener un rumbo claro.

El proceso de planeación estratégica es un esfuerzo de previsión, de racionalidad, de orden y coordinación, pero, sobre todo, es un gran trabajo de conciliación entre los intereses de los particulares y los de la sociedad, entre el conocimiento de los especialistas y el sentir ciudadano, entre la experiencia y el sentido innovador, entre la libertad y el compromiso.

Una nueva visión estratégica para insertar a México en el mundo de oportunidades de hoy requiere el compromiso con la honestidad y la austeridad; la lucha a fondo contra la corrupción; la transparencia y la rendición de cuentas; el estricto a los principios democráticos, a la división de poderes, al sistema federal y al Estado de derecho, el compromiso con una economía más competitiva y una sociedad más justa y más humana. La profunda responsabilidad social; el respeto a los derechos de los individuos pero también de los diversos grupos sociales.

La solución real a la pobreza y a la desigualdad está en incrementar las capacidades de todos los ciudadanos, al tiempo que nuevas oportunidades sean creadas para establecer o hacer crecer el propio negocio o de contar con un trabajo estable, digno y productivo.

Los nuevos tiempos nos abren la posibilidad de ver al país desde la perspectiva de un auténtico federalismo, que se opone y rechaza al centralismo autoritario e ineficiente y evita al mismo tiempo prácticas centrífugas que llevan a la dispersión.

Hoy más que nunca se necesita un gobierno cercano a la gente, que trabaje con eficacia administrativa, no con arrogancia burocrática; con honestidad en el servicio, no con abuso en el ejercicio del poder, con visión de Estado, no con mezquindad; con la mira puesta en el beneficio común, no en los intereses personales o de grupo.

Se debe trabajar para sentar las bases de un país próspero y lleno de oportunidades. Con entrega y pasión heredemos a nuestros hijos el futuro promisorio que se merecen.

México somos todos, por lo que con el esfuerzo compartido de sociedad y gobierno lograremos un desarrollo incluyente que permita colocar a México en el selecto grupo de naciones que dan rumbo a la humanidad.

COMENTARIO

En México y en todo el mundo de una manera u otra se está haciendo una profunda reconsideración del perfil del Estado, de sus funciones fundamentales y de las tareas de cuya realización depende la legitimación de la autoridad pública. Y la eficiencia y eficacia con la que se prestan los servicios públicos a la población, así mismo se formulan replanteamientos de la administración pública en cuanto a su capacidad para enfrentar los retos, su apertura hacia la participación ciudadana.

Muchos de los argumentos expuestos y debatidos tuvieron que ver con las cuestiones del papel del Estado y su intervención en la economía y en la sociedad; con la extensión y proporciones de la administración pública; con el excesivo número de normas, leyes, reglas y facultades; con la insensibilidad e inflexibilidad de las grandes administraciones públicas o privadas y con la falta de diálogo y "divorcio" entre el Estado y la Sociedad, entre la administración y los ciudadanos.

En este punto es fundamental entender que las realidades son diferentes en cada país del mundo y que no se pueden copiar modelos ni asimilar situaciones tan diferentes en cada uno.

No hay duda que las tareas del estado y de los gobiernos de los países de desarrollo no pueden ser las mismas que en las naciones industrializadas. En México al igual que en otros países deben analizarse los problemas actuales de las libertades, pero no puede siquiera considerarse un retorno al estado individualista liberal desconsiderado de la responsabilidad social, que solo de libertad económica a los privilegiados, sosteniendo principios de crueles consecuencias, sin conocer la dimensión del ser humano y desaprensivo de las condiciones económicas y sociales. Por el contrario a la firma del tratado de libre comercio México debió hacerse digno de confianza de todo el mundo y es considerable la transformación que a nivel estructural se ha tenido; ahora la transformación debe ser a nivel individual, que cada ciudadano conozca sus obligaciones y las del estado y

que el mismo ciudadano exija la calidad en el servicio y las relaciones con la administración pública, esto es cuestión de tiempo. Cada vez es más la preparación de los servidores públicos, existe la tendencia en exigir que los funcionarios públicos de nivel de jefes de departamento hacia arriba deben tener preparación en el campo de la administración pública pues es fundamental para el cumplimiento de sus obligaciones como funcionarios, esto paulatinamente incrementara el nivel de conocimientos y por tanto la imparcialidad legitima y el espíritu de servicio de los servidores públicos.

El Gobierno Federal ha fortalecido el Federalismo, un ejemplo de ello es la entrega de los recursos captados por el fisco a cada Estado. A pesar de los tropiezos de algunos estados se ha fortalecido, se ha adquirido experiencia y se han enumerado errores y problemas: ahora los Estados tienden a fortalecer a los Municipios, es el momento de que cada nivel de gobierno tome muy en serio sus responsabilidades con la población. Se presenta el problema de la diversidad de ideas, de situaciones sociales en las diferentes regiones de los estados, cada nivel de gobierno, dependencia, organización debe hacer lo que le toca, no es posible estandarizar situaciones, pues influye de manera negativa en algunas regiones, los problemas deben de ser solucionados de la manera más adecuada según la cultura y recursos de cada región del país.

Es pues un momento de cambios acelerados que tenemos que analizar y ver su rumbo; en mi muy particular análisis, la administración pública esta sufriendo un cambio tan repentino y quizá en ocasiones más dinámico que el presentado en la Revolución Industrial con las maquinas de vapor. Los niveles de eficiencia, la tecnología y los recursos de la administración publica cada vez son más innovadores, lo que nos queda nada más es aplicarlos correctamente. El servidor publico preparado y ejerciendo su profesión en el puesto adecuado es candidato a participar en la aplicación de este cambio.

El municipio, como toda realidad social, esta en constante transformación, por lo que es necesario una clasificación más precisa y completa que abarque en su justa dimensión la importancia de todos los indicadores que forman parte de la vida municipal. Esta tarea deberá desarrollarse en los ámbitos académicos y prácticos de la administración publica mexicana, por que es un instrumento indispensable para captar lo que es esencial y servirá para fundamentar reformas municipales a fondo; logrando con ello la Calidad Total en la Administración Pública Municipal Actual.

BIBLIOGRAFÍA

ACLE TOMASINI, Alfredo, Planeación Estratégica y Control total de Calidad, Editorial grijalbo. 4ta. Edición. 215 págs.

ACLE TOMASINI, Alfredo, Retos y Riesgos de la Calidad Total, Editorial grijalbo. 180 págs.

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, Introducción a la Ciencia Política, Editorial Harla. 265 págs.

CHIAVENATO, Idalberto, Introducción a la Teoría General de la Administración, Editorial Mc Graw Hill. 320 págs.

H. SABINE, George, Historia de la Teoría Política, Editorial: Fondo de cultura económica. 665 págs.

ISHIKAWA, Kaoru, ¿Que es el Control Total de Calidad?, La Modalidad Japonesa, Editorial Grupo Norma 1992. 200 págs.

MERCADO H, Salvador, Administración y Calidad, crecer para producir, Editorial pac. S.A. de C. V. 195 págs.

PEREZ JIMÉNEZ, Gustavo, La Institución del Municipio Libre en México, "Como se gobierna y como se administra un Municipio en México", Prontuario de Legislación y Administración Municipal. 384 págs.

PORRUA PEREZ, Francisco, Teoría del Estado, Editorial Porrúa. 1979. 685 págs.

OTRAS FUENTES

Consultoría: Desarrollo Humano para la Calidad S.C.

Inquietud Nueva, Revista Mexicana, agosto 2001.

Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006.

EL DESAFIO MUNICIPAL, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación 1985. 317 págs.