

00670

3

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION

EL SISTEMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA  
FEDERAL MEXICANA

TE S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRIA EN ADMINISTRACION

PRESENTE

MANZANILLA LOPEZ DE LLERGO, LORENZO ADALBERTO

MEXICO, D.F., 2002

EJEMPLAR UNICO

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

EL SISTEMA DE LA

ADMINISTRACION PUBLICA

MEXICANA.

C. P. Lorenzo Adalberto Manzanilla  
López de Llergo.

2002

La Administración Pública tiene en México una gran responsabilidad y es la de contribuir eficazmente en el imperativo de justicia, debe organizarse para poder organizar todos los esfuerzos colectivos, respetando y promoviendo la integridad individual.

La necesidad de justicia social por un lado y los ideales universitarios por el otro, motivaron la investigación del sistema de administración pública mexicana, como una contribución al material académico e informativo de este tema, que es de importancia vital para todos los mexicanos, que nos sentimos comprometidos con nuestro futuro.

México, D.F.

20 de febrero de 1977 .

## I N T R O D U C C I O N

El enfoque que le he dado a este trabajo es un análisis y a la vez síntesis, de la administración pública en forma macroadministrativa y con una visión de sistemas, que permita entender a la administración pública mexicana como un proceso dinámico en permanente cambio y adaptación. Este enfoque de sistemas ha sido probado con éxito en la explicación de los fenómenos del campo de estudio de las ciencias sociales, de ahí mi determinación de aplicarlo a este trabajo. 3/

Este trabajo es producto de una investigación bibliográfica; no pretende hacer crítica de personas ni hechos, sino de hacer patente una continua evolución hacia el mejoramiento de la administración pública en su quehacer cotidiano; pero esta requiere la participación de todos nosotros, primero co nociendo y luego exigiendo el cumplimiento de nuestros derechos, y obligaciones.

Adicionalmente tiene el objetivo de cooperar en la preparación de material académico, adaptado a las necesidades y circunstancias del país, con el fin de que puedan ser utilizados en el proceso de enseñanza aprendizaje.

Muchos de nosotros aproximadamente 15% de la fuerza laboral activa estamos empleados en dependencias del gobierno, de modo que nuestros salarios, beneficios marginales y órdenes de trabajo se encuentran sujetos a las decisiones de los administradores públicos. Todos vivimos en un estado administrativo. Se concluye entonces que el contador público y el licenciado en administración no podría quedar marginado en ese inmenso campo que comprende actualmente la administración pública, en donde muchos de estos profesionales llevan a cabo por toda su vida su ejercicio profesional, o bien tienen contactos profesionales permanentes con esta área.

En la primera parte del trabajo se investigaron los fundamentos de la administración como una ciencia, para lo cual se buscaron los antecedentes mismos de la administración, se debatió la duda de si la administración es una ciencia o no, sus principios, criterios y métodos de estudio que la justifican como ciencia. Se mencionan las características específicas de la administración en nuestro país subdesarrollado y dependiente.

3/ ORANGE, YOUNG. El enfoque de sistemas en la ciencia política. F.C.E. México, 1976.

Posteriormente, se llevó a cabo un análisis de los elementos de la administración pública, su metodología de estudio, y para tener una ubicación general se hizo un análisis comparativo de la administración pública vs. la privada y de la administración pública en los países desarrollados vs. los subdesarrollados y dependientes.

En la segunda parte, se dedica a estudiar propiamente la administración pública mexicana para lo cual se tuvo que hacer hincapié de su origen y evolución en México y de las características particulares que reviste en la actualidad y de que se encuentra ubicada en un medio ambiente determinado, por una estructura política y un marco jurídico dados en nuestra Constitución, y de una serie de condicionantes que alimentan, limitan y retroinforman al sector público tales como: los factores físicos, económicos, políticos, sociales, etc.

Entender la estructura del sistema de la administración pública mexicana corresponde seguir los lineamientos de administración pública centralizada y la paraestatal.

Una vez definida la estructura del sistema, se pasa a hacer nota de las funciones substantivas o de conversión que justifican y dan vida al sistema mismo. Las funciones de apoyo tanto de mantenimiento como de adaptación permiten a la administración pública permanecer con vida y adaptarse a las necesidades cambiantes de su medio; finalmente a las funciones de información, coordinación, control y toma de decisiones permiten comprender los elementos necesarios para la dirección de las entidades centrales o paraestatales.

En la tercera parte se plantean las perspectivas de la administración pública en México, tomando como objetivo nacional "el desarrollo integral en México", para lo cual será necesario una planificación en todos los órdenes, pero incluyendo a la planificación administrativa, pues es ésta, la que permitirá el que se puedan ir implementando adecuadamente los programas para llegar a este objetivo.

El trabajo en conjunto es una síntesis, pues es un todo integrado o sea un sistema de administración pública con las características propias de México.

I	PARTE: FUNDAMENTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.	1
	1. <u>EL CAMPO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION.</u>	2
	A. ANTECEDENTES.	
	1.1 Historia de la Administración.	
	1.2 La Evolución de los Estudios Administrativos.	3
	1.2.1 Orígenes y Desarrollo.	
	1.2.2 Diversas corrientes Pensamiento Administrativo.	
	1.2.2.1 Concepción Jurídica.	6
	1.2.2.2 Concepción Productiva.	
	1.2.2.3 Concepción Burocrática.	7
	1.2.2.4 Concepción Humano-Relacionista y Psicología Industrial.	
	1.2.2.5 Concepción Psicosociológica.	8
	1.2.2.6 Concepción Política	
	1.2.2.7 Concepción Moderna o de los Sistemas.	9
	1.2.3 ¿Es la Administración una Ciencia?	10
	B. La Ciencia de la Administración.	11
	1.3 La Administración.	
	1.3.1 Definición	
	1.3.2 Principios y criterios administrativos.	13
	1.3.3 Métodos, técnicas y sistemas administrativos.	15
	C. La Dependencia Tecnológica de la Administración en los Países Subdesarrollados y Dependientes.	17
	1.4 La Dependencia Tecnológica.	
	1.5 ¿El Trasplante Tecnológico es válido para cualquier contexto Histórico?	21
	1.6 Condiciones para la Producción de Conocimientos Administrativos orientados al Desarrollo Nacional.	25
	1.6.1 Problemática de la Administración.	
	1.6.2 El Proceso de Producción de conocimientos Científicos y Técnicos.	26
	1.6.3 Necesidad de Reformar el Papel de la Administración.	27
	2. <u>LA ADMINISTRACION PUBLICA Y SUS METODOS EN ESTUDIO.</u>	29
	A. ELEMENTOS.	

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

2.1	La Administración Pública.	
2.1.1	Antecedentes del Concepto de Administración Pública.	
2.1.2	Definición de Administración Pública.	
2.2	Evolución de las Facultades de la Administración Pública.	30
2.3	La Administración Pública Comparada.	31
2.3.1	La Administración Pública en los Países Desarrollados.	
2.3.2	La Administración Pública en los Países Subdesarrollados	32
	<b>B. METODOLOGIA</b>	35
2.4	Política y Administración.	
2.5	Micro y macro administración	
2.6	Sector público y sector privado.	36
2.7	Enfoque de sistemas para el Análisis de la Administración Pública.	37
<b>II</b>	<b>PARTE: LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA</b>	42
3.	<u>EL MEDIO AMBIENTE DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.</u>	43
	<b>A. La Estructura del Gobierno Federal.</b>	
3.1	La Constitución.	
3.1.1	El Marco Jurídico de la Administración Pública.	
3.2	Formas de gobierno.	45
3.3	El régimen representativo.	
3.4	La organización federal.	46
3.5	El municipio.	47
3.6	División de poderes.	
	<b>B. Ecología del Sector Público.</b>	49
3.7	La ecología y la organización	
3.8	Condiciones físicas.	50
3.9	Condiciones sociales.	51
3.10	Condiciones económicas.	52
3.11	Condiciones políticas	54
3.12	Condiciones culturales.	55
3.13	Administración, desarrollo organizacional y ecología.	56
4.	<u>EL SISTEMA DE ADMINISTRACION PUBLICA.</u>	58
	<b>A. La Administración Pública Centralizada.</b>	

4.1	La organización administrativa del sector central.	
4.1.1	Bases legales.	
4.2	Estructura del Poder Ejecutivo Federal	
4.2.1	Presidente de la República	59
4.2.1.1	Unidades de apoyo, coordinación y Asesoría.	
4.2.1.2	Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Procuraduría General de la República.	
4.2.1.3	Departamento del Distrito Federal y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	60
4.2.1.4	Consejo de Ministros	
4.2.1.5	Comisiones intersecretariales	
4.2.1.6	Organismos desconcentrados.	61
B.	La Administración Pública Paraestatal	62
4.3	Orígenes del sector Paraestatal.	
4.3.1	La intervención del Estado en la Economía	
4.3.2	El carácter "mixto" de nuestra economía	63
4.3.3	Objetivos de la Creación.	65
4.4	Bases legales.	
4.5	Componentes del Sector Paraestatal	66
4.5.1	Organismos descentralizados	
4.5.2	Empresas de Participación Estatal.	
4.5.2.1	Mayoritarias	
4.5.2.2	Minoritarias	67
4.5.2.3	Sociedades asimiladas a las empresas de participación estatal.	68
4.5.3	Instituciones Nacionales de Crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas.	
4.5.4	Fideicomisos	69
4.6	Agrupamiento por sectores.	70
5.	<u>FUNCIONES DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION PUBLICA.</u>	74
A.	Funciones sustantivas o de conversión.	
5.1	Funciones Políticas.	
5.1.1	Consolidación de la soberanía y preservación de la independencia nacional.	
5.1.2	Garantizar el orden público.	
5.2	Funciones Sociales	75
5.2.1	De bienestar social	
5.2.2	Distribución de la riqueza	
5.2.3	Educación, cultura, investigación	76

5.3 Funciones Económicas.	77
5.3.1 Promoción del desarrollo.	
5.3.2 Búsqueda de la independencia económica.	78
5.3.3 Prestación de servicios.	79
5.3.4 Producción de bienes.	80
B. Funciones de apoyo.	81
5.4 Funciones de mantenimiento del sistema.	
5.4.1 Administración de recursos humanos.	
5.4.1.1 La burocracia.	
5.4.1.2 El servicio civil.	
5.4.1.3 El sistema de administración del personal federal.	82
5.4.1.4 Situación jurídica.	83
5.4.1.5 Las prestaciones sociales ISSSTE.	84
5.4.1.6 La capacitación administrativa.	
5.4.1.7 La Comisión de Recursos Humanos.	
5.4.1.8 Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.	85
5.4.1.9 Derecho a la Asociación y a la Huelga.	
5.4.2 Administración de Recursos Financieros.	86
5.4.2.1 El campo de las finanzas públicas.	
5.4.2.2 El presupuesto del Gobierno Federal.	87
5.4.2.3 El gasto del Sector Público.	
5.4.3 Administración de Recursos Materiales.	88
5.4.3.1 Las adquisiciones del Sector Público.	
5.4.3.2 El Patrimonio de la Nación.	
5.4.3.3 Los Almacenes del Sector Público.	89
5.4.3.4 Control contable de los bienes.	
5.5 Funciones de Adaptación del Sistema.	91
5.5.1 La Reforma Administrativa Federal.	
5.5.1.1 Antecedentes.	
5.5.1.1.1 Principios Básicos de Reforma Administrativa.	93
5.5.1.1.2 Criterios de clasificación de las Reformas Administrativas.	
5.5.1.1.3 Requisitos mínimos para una Reforma.	
5.5.1.1.4 El proceso de la Reforma Administrativa.	95
5.5.1.1.5 Definición de Reforma Administrativa.	96
5.5.2 El plan global de la Reforma Administrativa del sector público en México.	97
5.5.2.1 Objetivos de la Reforma Administrativa.	
5.5.2.2 Mecanismos de Reforma Administrativa.	98
5.5.3 Los mecanismos de participación.	99
5.5.4 La desconcentración administrativa de la Administración federal.	100
5.5.5 Evolución y perspectivas.	
5.5.6 La Programación	102

5.5.6.1	Antecedentes de la programación económica en México.	
5.5.6.2	Estrategias económicas del desarrollo.	
5.5.6.3	La programación proceso gradual de coordinación.	104
5.5.7	La planificación sectorial en México.	
5.5.7.1	Comisiones coordinadoras sectoriales.	
5.5.8	La planeación a nivel regional.	105
5.5.8.1	La regionalización del territorio nacional.	
5.5.8.2	La función de programación en la actualidad.	
C.	La función de dirección: información, coordinación, control y toma de decisiones.	107
5.6	Los sistemas de información en la Administración Pública.	
5.6.1	Sistemas administrativos de información.	
5.6.2	Implantación de los sistemas de información.	
5.6.3	Información para el control.	108
5.6.4	Información para la toma de decisiones.	
5.7	Los mecanismos de coordinación en la Administración Federal.	109
5.8	La función de Control.	112
5.8.1	Características generales.	
5.8.2	Requerimientos para el establecimiento del control.	113
5.8.3	El control de la Administración Federal.	114
5.8.3.1	El control legislativo .	
5.8.3.2	El control judicial.	
5.8.3.3	El control gubernamental.	
5.8.3.4	Controles informales.	115
5.9	La toma de decisiones.	
5.9.1	Teoría matemática de la decisión.	
5.9.2	El Modelo Racional de toma de decisiones.	
5.9.3	La toma de decisiones en la Administración Federal.	116
5.9.3.1	Condiciones Jurídicas y Políticas.	
5.9.3.2	Condiciones Administrativas.	118
5.9.3.2.1	La delegación de autoridad.	119
III	PARTE: P E R S P E C T I V A S .	120
6.	<u>PERSPECTIVAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.</u>	121
A.	Necesidad de una planificación del desarrollo económico, político y social.	

6.1 Racionalización de los esfuerzos para alcanzar el desarrollo.	
6.2 El desarrollo económico, político, social e institucional.	
6.3 La planificación integral	122
6.4 Proceso de planificación del desarrollo.	123
6.5 Implementación de los planes de desarrollo.	124
B. Necesidad de una planificación administrativa ligada y vinculada al proceso de planificación del desarrollo.	125
6.6 Modernización, innovación, reorganización y - Reforma Administrativa.	
6.7 Planificación administrativa para el desarrollo.	126
6.7.1 La administración pública como agente de - cambio social.	
6.7.2 La administración para el desarrollo.	
6.8 Perspectivas de la administración pública.	127
CONCLUSIONES.	129

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

# I Parte: Fundamentos de la Administración Pública.

## 1. EL CAMPO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION

### A. ANTECEDENTES

#### 1.1 Historia de la Administración.

La Administración surge desde los orígenes del hombre, al delegar en algunos miembros de las tribus, de las comunidades o de las naciones la toma de decisiones, con respecto a los objetivos buscados y los medios para el logro de estos.

La Administración se da con la agrupación de los individuos para sobrevivir en clanes, tribus, etc. y posteriormente en grupos más organizados.

La Administración en Egipto, la cual según Max Weber -- consistió en un sistema bastante amplio que él llamó "burocrático".

Los chinos con los ideales que Confucio tenía acerca de los servidores públicos, en cuanto a honradez, capacidad y desinterés.

La concepción de Administración o Gobierno Demócrata la encontramos con los griegos los cuales hacían intervenir a todos los ciudadanos en la toma de decisiones a través de los órganos que habían establecido, como El Agora.

El espíritu de orden administrativo que tuvo el Imperio Romano hizo que se lograra la organización de las instituciones de manera satisfactoria, la disciplina que guardaron a su organización jurídica la cual ha servido de pilar fundamental a las nuevas necesidades surgidas de un gran imperio, que requiere una organización que a través de reglamentos mantiene el control de la actividad de sus administradores en sus diferentes provincias, asimismo a través de sus comités centuriales y pretorianos.

Durante el período de la Edad Media, la organización -- que surge y se desarrolla es la Iglesia Católica, que hasta nuestros días conserva gran parte de sus características organizativas. Mas no debe olvidarse la organización política de la civilización árabe en España y norte de Africa, -- que alcanza un nivel avanzado. El feudalismo también tiene características especiales de organización.

Las organizaciones privadas tienen su antecedente en la familia como ente productivo; al ir cambiando las condiciones sociales y económicas dan origen a los gremios; hasta este momento la administración es una actividad intuitiva e imitativa, después empiezan a formarse las primeras organizaciones mercantiles grandes y con estas la necesidad de ir sistematizando la administración, y de estas necesidades -- surgen técnicas administrativas como la contabilidad. 1/

Las grandes organizaciones privadas surgen en los estados monárquicos absolutos, que permiten un mercado cerrado y amplio, comparado con las del período feudal; pero al crecer empiezan a encontrar fuertes limitantes a su desarrollo derivadas del despilfarro de las clases aristocráticas que impiden una adecuada acumulación de capital en la producción, la necesidad de transformar la estructura económica y las ideas liberales, dan origen al cambio de los gobiernos tradicionales a los estados nacionales modernos, este cambio se continúa dando hoy día.

El nacimiento de los modernos Estados Nacionales se caracterizó también por la centralización y jerarquización de las funciones burocráticas. En Francia se inicia la separación de tres poderes, que tienen funciones distintas y complementarias del estado.

En Inglaterra, con el parlamentarismo se concibe una -- unión del poder ejecutivo y legislativo, con lo que se desarrollan dos poderes únicamente.

La nueva estructura económica y política permite el desarrollo, internacionalización y un gigantismo de las organizaciones privadas que caracterizan nuestro siglo; este -- cambio ha sido tan importante para la administración, que -- las ideas y técnicas desarrolladas en el sector privado han influido fuertemente al sector público, al grado que se -- piensa en muchos países que el administrador público debe -- provenir y debe ser formado en el sector privado, basada en los principios de eficiencia científica, funcionalidad, motivación, etc... 2/

---

1/ HODGE, BILLY y HERBERT, J. Johnson. Administración y Organización. El Ateneo, Buenos Aires. 1975.

2/ LEPAWSKY, ALBERTO. Administración. CECSA. México 2a. -- Ed. 1961.

## 1.2 La Evolución de los Estudios Administrativos.

### 1.2.1 Orígenes.

Los primeros estudios en administración, correspondían a la administración pública, como mecanismos estructurados de sojuzgamiento económico, político y social a través de la captación de tributos, de sus formas de recaudación, de la administración de las propiedades estatales; de los derechos de los súbditos a dedicarse a diferentes actividades económicas y de los límites sociales y políticos de su clase.

Con el surgimiento del liberalismo nuevas estructuras de gobierno son requeridas a fin de que garanticen el desarrollo de los individuos frente al estado y de estos autores tales como Montesquieu, plantea la existencia de los tres poderes, que nunca deben de unirse, a fin de que nadie tenga temor ante la autoridad, pues ésta en su temporalidad en el cargo no puede abusar de sus conciudadanos.

Tanto en Francia como en Alemania, el administrador público debe provenir y pertenecer a una élite político-social y por lo cual eran educados en escuelas especiales, tanto de tipo militar como civil.

A partir de 1920 avanzó el estudio de la Administración General en Estados Unidos al incluirse en los planes de estudio de las universidades. Desde entonces los estudios administrativos se han enriquecido por una gran variedad de enfoques entre los cuales señalaremos los siguientes: Administración Científica de Taylor y Fayol, con la administración funcional los basados en estudios de Psicología Social y Conductistas; los que parten de conceptos como Planificación, Administración por Objetivos y Control de Proyectos; y los que tienen su origen en los aportes del enfoque de Sistemas.

### 1.2.2 Diversas Corrientes del Pensamiento Administrativo.

Según Dwight Waldo, la administración es una cultura en cuanto es una totalidad de símbolos, ideas, comportamientos sujetos a pautas y artefactos distintivos del grupo humano de los administradores, y ésta a su vez presenta muy diferentes subculturas o concepciones simbólicas o eidéticas, de comprensión y actuación en su realidad tales como, las jurídicas, productivistas, etc. <sup>3/</sup>

<sup>3/</sup> WALDO, DWIGHT. Administración Pública. México. 1976.

De manera esquemática se presenta en la figura 1.1 la Evolución de diversos conceptos en la Administración.

Figura 1.1  
DIVERSAS CORRIENTES EN LA ADMINISTRACION

ADMINISTRACION							
CONCEPTO	CIENTIFICA	FUNCIONAL	DE RELACIONES HUMANAS	DE PSICOLOGIA INDUSTRIAL	PSICOSOCIOLOGIA	MODERNA	DE SISTEMAS ABIERTOS
Años	1900 a 1940	1940 a 1960	1950 a 1960	1960 a 1965	1965 a 1968	1968 a 1970	1970 a 1971
Exponentes	Taylor Gantt	Fayol Koonts O'Donnell	Wechsler Tannenbaum	Likert Mc Gregor	Pages, Levy Kets Kalm Lewitt Flores Oramas	Ezioni Deutsch Schein Buckeley	7
Razones que la originan	Rva. Ind. y muchos recursos	Excedentes de Producción	Grupos Numerosos Problemas Competitivos		Conflicto Problemas del Concepto de autoridad Toma de decisiones		
Objetivos del Administrador	Mayor Producción	Mayores Ventas	Felicidad de grupo	Adecuación	Manejo de Personas		Desarrollo
Forma de autoridad	Jefe Absoluto	Jefe por Manuales	Conciliador	El Jefe fija metas	L I D E R Retroalimentación		
Concepto sobre el Subordinado	Torps Factor Productivo	Comisiones Elemento Económico	El individuo	Parte de un Grupo	Integrante de un grupo	Integrante de un equipo	Coopera con equipo
Razones para el trabajo	Hágalo por su fuerza	Hágalo por dinero	Hágalo por mí	Hágalo por nosotros		Hágalo por usted mismo	
Motivación	La fuerza	Económica	La felicidad	Comunicación Homogeneidad	Aceptación	Logro de metas	Autorrealización
Trato al empleado	Como una cosa	Como fact. mantenimiento	Paternalista	Hermandable	Por colaboración	Por metas logradas	
Principios	La gente produce obligándola		La gente feliz puede producir			La gente que produce es feliz	
Relacion entre puesto y trabajo	Se busca al hombre para el puesto		Se busca el puesto para el hombre			Integración hombre-organización, metas comunes	
	Robots	Falta motivación	Pocos resultados	Canibalismo	Organización Integración	Productividad	

FUENTE: LAVIN, REYES V.M. La Administración Pública Federal  
Op. Cit.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### 1.2.2.1. Concepción Jurídica.

Los orígenes de ésta se encuentran en el Derecho Romano, que posteriormente en sus características más refinadas de derecho constitucional y administrativo, de la Francia Contemporánea, que en nuestros días de alguna forma se ha desarrollado en todo el mundo; en algunos países como el nuestro ésta ha sido hasta ahora su única concepción y en algunos -- más desarrollados como los Estados Unidos, ha sido el marco sobre el cual se ha estructurado sus diversas concepciones.

Ahora bien, la concepción propiamente jurídica de la Administración la encontramos en las teorías de Montesquieu -- que han tenido una gran influencia en la Administración Pública Moderna, cuyas principales características democráticas son:

1. La representación del pueblo como piedra angular del gobierno.
2. La correspondencia de las funciones legislativa y ejecutiva y el predominio relativo que tienen las primeras sobre las segundas.
3. La separación de las funciones ejecutivas de las judiciales.

En el sector privado las leyes han formalizado, fomentado y limitado las sociedades mercantiles.

### 1.2.2.2 Concepción Productivista.

Sus antecedentes los encontramos en los estudios realizados por Taylor, con respecto a la eficiencia en la administración, y por Fayol, con respecto a las funciones administrativas aplicables tanto a la empresa privada como a la cosa pública, que dan la entrada a la administración científica y con ella un conjunto de nuevas técnicas como rendimientos de la inversión, investigación de operaciones, etc., estas concepciones, que indudablemente han ayudado a desarrollar la eficiencia de los actos administrativos, pero que -- han sido incapaces de explicar el todo. 4/

4/ PETER, L.J. y HULL RAYMUND. El Principio de Peter. Ed. - Plaza Janes, Barcelona. 1971.

En resumen las dos teorías de Fayol y Taylor coincidían en sus propósitos de mejorar las labores y obtener así un mejor aprovechamiento de las empresas o sea la productividad, por la misma época aparecen otros estudios importantes de los esposos Gilbreth y el de Henry Gantt, el primero en cuanto al estudio de movimientos y el segundo por el sistema de control de la producción.

Con la Administración Científica se sobreestimaba la importancia mecanicista y la de los incentivos económicos como únicas motivaciones para alcanzar la eficiencia para la empresa o instituciones dejando en segundo plano los aspectos humano de la administración, lo cual hizo que surgiera un nuevo y profundo pensamiento administrativo que destacó al hombre como un fin de la administración.

#### 1.2.2.3 Concepción Burocrática.

Autores tales como Morgan y Charles P. Snow, establecen la existencia de una clase social burocrática intermedia entre los productores y entre los dueños de los bienes de producción, y del desarrollo de esta clase, separada de los intereses a los cuales sirve.

Queda en duda si la expansión de las funciones del Estado se debía al ansia de poder de los burócratas, o a las demandas de servicios y protección formuladas por el pueblo, y así fue asumiendo varias responsabilidades como la construcción de caminos, escuelas, etc. 5/

#### 1.2.2.4 Concepción Humano-Relacionista y Psicología Industrial.

Los estudios que en administración iniciaron Elton Mayo, Parker, etc., han venido a reformar las teorías tradicionales o formalistas al revelar la importancia que tiene el factor de las relaciones humanas dentro de la administración de cualquier empresa e institución y como parte de las motivaciones de sus componentes.

Se ha demostrado que la personalidad es tan importante o más aún que la misma estructura administrativa racional -

5/ JACOBY, HENRY. La Burocratización del Mundo, Siglo XXI, México, 1972.

para alcanzar la eficiencia de labores, conceptuada tal eficiencia como el logro de mayor productividad, mentalidad o apoyo político. Esa es la causa de que la Administración Científica se enfoque al estudio de los aspectos formales e informales de las organizaciones.

Los estudios de Elton Mayo, respecto a la motivación del hombre en el trabajo, así como los de Mc. Gregor de las teorías X e Y, todas estas teorías humano-relacionistas de gran desarrollo en la década pasada, han recibido fuerte ataque debido a que su máxima de que el hombre es el fin mismo de la administración, no sea realmente llevada a cabo y más bien se le utilice a través de diferentes técnicas de manipulación conductistas.

Otros autores tales como Tannenbaun, Likert, han modernizado muchas de estas ideas.

#### 1.2.2.5 Concepción Psicosociológica.

Con un fuerte desarrollo en los años 1965 a 1968 Pages, Levy, Leavitt y Oramas entre otros, han desarrollado múltiples ideas respecto al adecuado manejo de las personas, a la integración de los grupos para lograr que el trabajo se haga por colaboración, y usando como motivación "La aceptación del individuo al grupo de trabajo" logrando con esto su felicidad y de esta manera pueda producir con productividad.

Esta corriente ha permitido aprovechar concepciones multidisciplinarias de las ciencias del comportamiento y sociales, pero científicamente sus principios, y estas limitantes han dado paso a nuevas concepciones.

#### 1.2.2.6 Concepción Política.

Actualmente, por espacio de casi una generación, la dicotomía política-administración ha caído en descrédito; está ampliamente, cuando no universalmente, reconocido que gran parte de la política la hace la administración pública o se hace dentro de ella y, en verdad, la creencia de que todas las organizaciones son esencialmente iguales en su organizacionalidad, y que, por ende, la tarea científica verdaderamente importante, consiste en la búsqueda de las leyes fundamentales que rigen todo el comportamiento de organización.

Dentro de esta misma corriente se encuentran las posiciones ideológicas de partido, que indica que la administración

pública realiza los actos políticos que del partido emanan.

Numerosos autores representativos de esta corriente encontramos hoy día, entre ellos a Katz, Almond y Powell, y otros más que con sus enfoques han permitido avanzar los análisis de la administración pública.

#### 1.2.2.7 Concepción moderna o de los Sistemas.

Tenemos como representantes a Etzioni, Deutch, Schein - y Buckeley entre otros, las razones que motivaron el origen de esta corriente son: los conflictos en las organizaciones, el cambio tan vertiginoso del medio ambiente y una necesidad de tomar decisiones científicamente. 6/

Esta doctrina establece en las organizaciones los siguientes objetivos: el desarrollo de las personas, autoridad basada en una estructurada retroalimentación de sus resultados y una auténtica cooperación con el equipo de trabajo.

Se busca la motivación del trabajador, por la auto-realización, basada en el principio de que "la gente que produce es feliz" y asimismo el trato al empleado está relacionado con las metas logradas.

El futuro de la administración está en el estudio de los sistemas abiertos, estos enfoques han sido iniciados por Taustock, Homans, entre otros, que buscan tener en cuenta tanto la naturaleza de la actividad, como la de las personas.

6/ JOHNSON, R.A. y otros. Teoría, Integración y Administración de Sistemas. Limusa, Mexico. 1974.

### 1.2.3. ¿Es la Administración una Ciencia?

La profusión de concepciones y nomenclaturas se presta al equívoco y la neblina en raíces y principios, por lo común de misteriosa emergencia, acentúa la penumbra en que se debate la teoría de la administración; y como toda idea sin justificar postulada como principio en un dogma, la memoria lógica brilla por su ausencia en una experiencia inmensa poco fertilizada por la razón; y queda suplantada por un memorismo inútil recitador de dogmas administrativos. Se necesita una reforma radical: volver a los orígenes, hacerse -- cuestión de lo que la administración sea, redescubirla.

La teoría administrativa tiene que renovarse con la razón, revivir, volver a nacer con ella. Se trata, pues, de un renacimiento; de un serio propósito de racionalizar la magnífica y valiosa experiencia administrativa, de crear -- una lógica administrativa que sustituya las manidas recetas por principios y criterios bien fundados y de limpio y acendrado origen.

Habría, cuando no estén rigurosas y certeramente determinadas, que buscar estas esencias, investigarlas.

La Administración brinda, con las categorías de la vida, nuevo enfoque universal que aproxima al ideal inasequible de explicar con una sola idea todo el universo.

## B. LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION.

## 1.3 La Administración.

<p style="text-align: center;"><b>TESIS CON FALLA DE ORIGEN</b></p>
---

## 1.3.1 Definición.

La definición etimológica es: "Administración se forma - del prefijo "ad", hacia, y de "ministratio". Esta última pa labra viene a su vez de "minister", vocablo compuesto de "mi nus", comparativo de inferioridad, y del sufijo "ter", que - sirve como término de comparación. La etimología de la admi nistración, la idea de que ésta se refiere a una función que se desarrolla bajo el mando de otro; de un servicio que se - presta. Servicio y subordinación, son pues los elementos -- principales obtenidos. 7/

## Definiciones reales de Administración:

## a) HENRY FAYOL:

Es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar.

## b) GEORGE R. TERRY:

Es lograr un objetivo predeterminado mediante el esfuer- zo ajeno.

## c) KOONTZ Y O'DONNELL:

Es el cumplimiento de objetivos deseados mediante el es- tablecimiento de un medio ambiente favorable a la ejecución por personas que operan en grupos organizados.

## d) MIER Y TERAN:

Es la ciencia de carácter sociológico que con base en -- una secuencia lógica de ejecución, persigue la manera más -- eficiente de estructurar y operar los organismos funciona--- les.

## e) F. TANNENBAUN:

El empleo de la autoridad para organizar, dirigir, y con trolar a subordinados responsables, con el fin de que todos los servicios que se prestan sean debidamente coordinados pa ra el logro del fin de la organización.

## f) E.F.L. BRECH:

Proceso social que lleva consigo la responsabilidad de planear y regular en forma eficiente las operaciones de una organización, para lograr el propósito dado.

## g) J.D. MOONEY:

Técnica de dirigir e inspirar a los demás, con base en un profundo y claro conocimiento de la naturaleza humana.

## h) REYES PONCE:

Es la técnica que busca lograr resultados de máxima eficiencia en la coordinación de las cosas y personas que integran una empresa. 8/

## i) LIC. ANGEL CASO:

Es la ciencia que tiene por objeto el estudio de las -- agrupaciones funcionales desde el punto de vista de las causas que determinan su eficiencia.

## j) M. ESTRADA M.:

Ciencia y cuyo objeto es el estudio de las funciones, -- para conseguir sus fines, combinando, con la mayor eficiencia los medios necesarios o asignados. 9/

## k) Finalmente AMERICAN MANAGEMENT ASSOCIATION:

Es la actividad por la cual se obtienen determinados resultados a través del esfuerzo y cooperación de todos.

Todas estas definiciones establecen:

- 1) Obtención de fines de empresas u organizaciones.
- 2) Con eficiencia.
- 3) A través de otros o por cooperación.

Pero les hace falta mencionar que también se administran las cosas.

8/ REYES PONCE, A. Op. Cit.

9/ ESTRADA, M.M. Administración Funcional. Ed. UNAM. México 1976.

### 1.3.2 Principios y criterios administrativos.

Por principio administrativo se entiende toda verdad que se desprenda, directa o inmediatamente, del concepto de función o de la estructura de la misma. Criterio, en cambio, es toda verdad o norma para conocerla, derivada indirecta o mediatamente de ese concepto o estructura, o directa o indirectamente de uno o más principios. 10/

Necesidad de los principios y de su sistema y jerarquía. Toda ciencia se compone de objeto, principios y métodos. --- Tan indispensables como el objeto en la ciencia administrativa, el concepto de función son los principios o verdades. -- La verdad es el primordial carácter de la ciencia. Y claro es que los principios no pueden provenir más que del objeto; al igual que los métodos deben apoyarse, además en principios y criterios. Pero, si no se perfila de antemano el objeto de una ciencia en nuestro caso, de la administración, y no se fundan en él los principios, estos salen sobrando o se les extrae de una experiencia sobre difusa materia de estudio; y sobreviene el caos pseudocientífico.

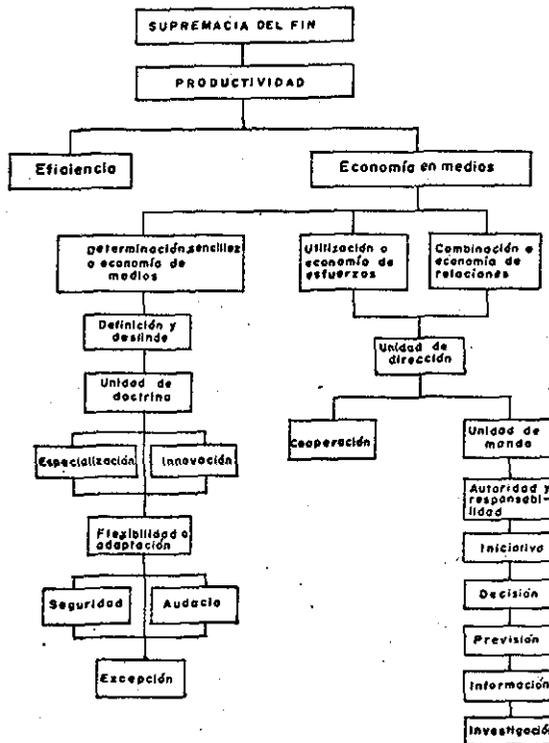
No se ha agotado la posibilidad de inferir otros criterios, que irían saliendo a luz al estudiar las diversas funciones generales, administrativas y especiales no es frecuente ni probable la interferencia o incompatibilidad de criterios. La conciliación puede consistir en la limitación en la aplicación de uno y otro criterio o de ambos, de modo que así se logre la mayor productividad.

En la figura 1.2, se esquematizan los principios y criterios más comunes en Administración.

En la figura 1.2, se esquematizan los principios y criterios más comunes en Administración.

Figura 1.2

SISTEMA DE PRINCIPIOS Y CRITERIOS ADMINISTRATIVOS



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### 1.3.3 Métodos, técnicas y sistemas administrativos.

En toda ciencia, a los principios siguen los métodos; y las agrupaciones de métodos constituyen las técnicas.

Método es un procedimiento o manera de hacer, racionalmente establecido, para desarrollar una función.

Técnica, es un conjunto o sistema de métodos aplicables a determinada función o grupo de funciones afines, esto es, con alguna característica común. 11/

El sistema es un conjunto de métodos relacionados o conectados lógicamente.

El Método General Administrativo consta de las siguientes fases:

- a) Determinar el ¿Por qué, para qué, qué y cómo?
- b) Planear: estableciendo objetivos, funciones, políticas, etc. (ver gráfica).
- c) Organizar: logrando productividad orgánica, agrupación de funciones adecuadas, relación entre puestos, etc.
- d) Dirigir: con la adecuada autoridad y coordinación.
- e) Controlar: aclarando explícitamente, qué se controla, dónde, cuándo,... y con qué controlan.

Todo esto de manera cíclica y continua, en forma de proceso administrativo. 12/

Existen multitud de formas de presentar el proceso administrativo, yo he escogido éste por ser poco común, pero muy útil por su lógica. Ver Fig. 1.3

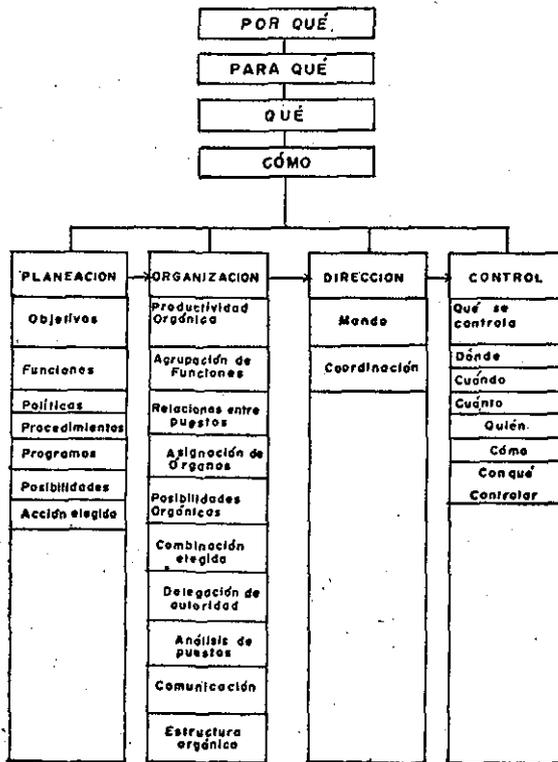
En conclusión: la administración es una ciencia que tiene principios, criterios, métodos, técnicas y sistemas que dan unidad y la fundamentan a la administración como una ciencia social.

11/ ESTRADA, M.M. Op. Cit.

12/ IDEM.

Figura 1.3

PROCESO ADMINISTRATIVO QUE SINTETIZA LOS METODOS  
TECNICAS Y SISTEMAS DE LA ADMINISTRACION COMO -  
CIENCIA



FUENTE: ESTRADA, M. M. Op. Cit.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

C. LA DEPENDENCIA TECNOLÓGICA DE LA ADMINISTRACION EN LOS  
PAISES SUBDESARROLLADOS Y DEPENDIENTES.

1.4 La Dependencia Tecnológica.

Dentro del marco teórico de la dependencia nos encontramos que ésta la propician aquellos especialistas del tema - que se adhieren sin reservas a ciertas teorías de la organización muy difundidas en algunos marcos desarrollados, que plantean como tesis central modelos de la organización que dejan de lado la incidencia del contexto.

En un estudio referido específicamente a la conducta del empresario en los países latinoamericanos, Fernando H. Cardoso señala: "Sería engañoso pretender aplicar el esquema - válido para el análisis de las formas de conducta típicas - de los empresarios de las economías que se caracterizan por los monopolios y por la producción en masa a la acción y la mentalidad de los empresarios de las zonas en vías de desarrollo".

Así pues, se considera a las organizaciones como un sistema abierto que tiene las siguientes características:

- . Los comportamientos fundamentales de la organización, derivan de un rol global en el medio.
- . Los objetivos de la organización no son un mero resultado de la interacción entre grupos directamente participantes sino que tiene influencias de la acción de grupos externos a la organización.
- . Existe un continuo conflicto de objetivos encontrados.
- . La relación con el medio es amplia y múltiple.
- . La relación organización-ecología no es entre una variable y una constante, se trata de dos variables.
- . Se concibe a la organización como un sistema abierto.

Entre los fenómenos de dependencia más notorios en la zona, figura el hecho de que la mayor parte de la industria - latinoamericana, se caracteriza por la importación masiva y continua de tecnología administrativa y de toda índole, de

los centros de desarrollo. 13/

Como ejemplo tenemos Brasil que en 1964 el 34% de las patentes registradas eran nacionales, el resto extranjeras. - En México en el mismo año, sólo el 20% eran patentes nacionales, el resto (80%) extranjeras.

Pero además, las importaciones no se restringen a la introducción de nuevos productos o procesos, sino que el extranjero se convierte en medida creciente en la fuente única de asesoramiento y asistencia técnica, así como también el alto en divisas que representa para un país este tipo de importaciones tecnológicas y que en algunos casos se utiliza por las filiales de empresas extranjeras, como una forma de remitir utilidades libres de gravámenes a sus países de origen.

Por otro lado las transferencias de tecnología se hacen conllevando la imposición de numerosas condiciones restrictivas por parte de los países desarrollados como son el establecer la obligación de usar materias primas y maquinaria de la empresa exportadora, se prohíbe la exportación y se obliga a otorgar participación en la propiedad de la empresa.

Otro factor a considerar además de la disponibilidad de recursos es la escala de producción. La tecnología importada se diseña con vistas a los amplios mercados de los países desarrollados, los mercados latinoamericanos son de carácter altamente restringido.

En lo que respecta a la capacitación externa existe un caso especial que es la importación inadecuada de conocimientos administrativos, por parte de los <sup>Maestrantes y</sup> estudiantes de países subdesarrollados que se produce en relación con los planes de capacitación en países desarrollados. El problema suele darse en el plano práctico y en el de enseñanza, llegando -- en este último a adquirir características extremas como por ejemplo el dictado íntegro de una cátedra universitaria en base a un programa temático y bibliográfico copiado de una materia que cursó el exbecario en el extranjero. 14/

13/ AGUILAR MONTEVERDE, ALONSO. Teoría y Política del Desarrollo Latinoamericano. UNAM. México. 1967.

14/ KLIKSBERG, BERNARDO. Administración, Subdesarrollo y -- Estrangulamiento Tecnológico. Paidós. Argentina. 1973.

Por otro lado, nos encontramos que la creación bibliográfica latinoamericana en administración es muy limitada. La producción editorial se compone fundamentalmente de traducciones de obras de autores de países desarrollados preparados con base en el medio y ejemplos del país del autor. Además esta producción bibliográfica está dedicada en buena parte a difundir o comentar modelos extranjeros de origen desarrollado exitosos.

Otra manifestación de dependencias es el predominio de firmas consultoras extranjeras en materia de administración la cual se ejerce por imposición en créditos del exterior, la obtención por parte de las firmas extranjeras de los trabajos más importantes del estado, la asociación de estas firmas con alguna nacional y la inserción directa de las firmas extranjeras en el mercado.

Una manifestación fundamental es la primacía en la enseñanza universitaria y los cursos de extensión, de las teorías y modelos elaborados en los países desarrollados.

Se tiende a fijar como objetivo pedagógico el aprendizaje sin reservas de las teorías y modelos extranjeros predominando en los programas la bibliografía importada repercutiendo este contenido de la enseñanza en los aspectos pedagógicos o formas de enseñanza.

Una de las más vigorosas expresiones de los fenómenos de dependencia es la irracional situación en que se encuentra el análisis de los problemas de la pequeña y mediana empresa. Los países capitalistas desarrollados tienen como procesos intrínsecos un creciente grado de concentración económica en un número limitado de empresas. Consecuentemente la investigación creación bibliográfica y la enseñanza administrativa se orienta a resolver problemas de la gran empresa.

En los países latinoamericanos la base del proceso de industrialización está en la pequeña y mediana industria y el comercio que cumplen funciones estratégicas en la economía y partiendo del trasplante de conocimientos administrativos que se hace de países desarrollados, podemos decir que la pequeña y mediana empresa se halla virtualmente fuera del marco de estudio de la administración en los países latinoamericanos. 15/

Fenómenos de irracionalidad y estancamiento. El lugar -- real que ocupan las inversiones en investigación científica y tecnológica en general, y en investigación en materia admnistrativa en especial, es totalmente secundario. La prioridad que correspondería adjudicar a este orden de inversiones, choca palpablemente con los escasísimos recursos que se le -- destinan efectivamente, existiendo una enorme distancia en-- tre la inversión latinoamericana y la de países desarrolla-- dos misma que tiende a incrementarse en los últimos años.

La subinversión que afecta a los países latinoamericanos en materia de investigación conduce, en estas condiciones a un resultado inevitable: un reducido número de investigadores. Mientras que Estados Unidos tiene 34 investigadores -- por cada 10,000 habitantes, Argentina dispone de 5 y México en 1970 con 48 millones de habitantes contaba con 600 inves-- tigadores es decir 0.7 por cada 10,000 habitantes.

La aguda subinversión en los países latinoamericanos pue-- de dividirse en dos fenómenos separados:

- a) Existe una absoluta defección en la realización de in-- vestigación por parte de la empresa privada. En una -- encuesta realizada por Business Trendt en Argentina se llegaron a las siguientes conclusiones.
  - . En muchas empresas la investigación es prácticamente -- nula.
  - . En otras, el monto destinado a la investigación no pa-- sa del 1.5% de las ventas de cada firma.
  - . Existe una fuerte dependencia del exterior por parte -- de las subsidiarias de empresas extranjeras.
- b) El segundo proceso de subinversión es el referente a -- la política pública. En los países desarrollados el -- gobierno tiene que asumir la parte más importante de -- la inversión en investigación, ejemplo: Estados Uni-- dos con un 71% de inversión por parte del Gobierno --- (1963) 25% industria privada y 4% Universidades. En -- los países latinoamericanos el Estado no llena el am-- plio vacío dejado por la empresa privada y se caracte-- riza por una débil tasa de inversión, esto se ejempli-- fica por la ausencia en latinoamérica de institutos de investigación dotados de recursos para investigar en -- profundidad los problemas de la pequeña y mediana em-- presa.

## TESIS CON FALLA DE ORIGEN

21

Al problema anterior de subinversión, se une un déficit similar en cuanto a los sistemas de capacitación. La inversión en educación y capacitación técnica, incluyendo administración, está constituido en Latinoamérica, por magnitudes totalmente desacordes con la real importancia que se debe dar a este orden de inversiones, en cualquier intento de ruptura del subdesarrollo. Mientras Estados Unidos dedica 97 dólares por habitante a la educación, Bolivia dedica un dólar, México de dos a cinco y Venezuela 39 dólares, siendo el promedio para Latinoamérica alrededor de 10 dólares por habitante.

La capacitación en administración vive en Latinoamérica las mismas sobras económicas del sistema educativo. La posibilidad de desempeñar la docencia o la investigación en cualquier rama científica como tarea exclusiva es limitada. Tomando como resultado final un muy bajo nivel de calificación técnica en la gran mayoría de la mano de obra activa en Latinoamérica, con las consiguientes repercusiones sobre la productividad,

Asimismo, los países Latinoamericanos protagonizan una trágica ironía que corona los fenómenos de estancamiento e irracionalidad. Una parte significativa del precioso recurso constituido por los científicos y técnicos existentes, se pierde gratuitamente a través del éxodo constante; a ellos se agregan que un sector considerable de los que permanecen en los países del área, se hayan subocupados, trabajando en áreas que implican el no aprovechamiento de su formación.

Teniendo en cuenta los cálculos que estiman, que para obtener un aumento de un 1% de la producción industrial de un país se requiere un aumento de técnicos del 4% y que los países Latinoamericanos pierden anualmente por el éxodo y su aprovechamiento una cifra mucho mayor, se comprenderá la gravedad de esta cuestión para un futuro próximo.

El resultado último de los fenómenos de irracionalidad y estancamiento descritos se reflejan en las amplias insuficiencias que presenta la administración en el área, tanto desde el punto de vista teórico, como del punto de vista práctico, en este último se hace apelación a las distintas formas del empirismo: la rutina heredada, la tradición, la intuición personal, la generalización de experiencias individuales, etc.

1.5 ¿El Trasplante Tecnológico es válido para cualquier Contexto Histórico?

Para contestar a esta pregunta vamos a hacer el análisis de un caso, la administración de personal:

En primer instancia, es necesario presentar algunas diferencias en las componencias de la oferta de mano de obra en los países desarrollados y en los subdesarrollados.

La estructura económica y social de los países desarrollados les permite dotar de niveles de capacitación técnica a un sector importante de su población. La oferta de mano de obra se presenta así con un buen grado de preparación y de calificación de acuerdo con las necesidades de la economía.

En el caso de los países latinoamericanos las deficiencias estructurales de la economía tienen una de sus más importantes exteriorizaciones en la aguda pobreza del sistema educativo, sólo una limitada parte de la mano de obra alcanza una calificación técnica además de observarse en ella serias discordancias con los requerimientos de un proceso de desarrollo.

Asimismo, mientras en los países desarrollados la traslación de mano de obra entre sectores se da en forma balanceada, en los países latinoamericanos esta traslación se da de manera desproporcional, la industria no está posibilitada para absorber el excedente del sector agrícola por lo que se hace necesario incrementar más el área de servicios.

Por otro lado existe una diferencia relevante en cuanto a la composición demográfica de la población mientras en los países desarrollados existe una reducida dimensión en las edades jóvenes en los países subdesarrollados hay un gran índice de natalidad y por consiguiente un mayor número de jóvenes lo que ocasiona que en estos países la edad para empezar a trabajar sea muy baja.

La distribución por sectores de la mano de obra se encuentra definida por una baja ocupación en el sector agrario (15%) en los países desarrollados y gran dependencia del mismo (42%) en los subdesarrollados. El sector industrial se muestra impotente para absorber la mano de obra generado por el éxodo rural-urbano y tiene que surgir entonces la estrategia de inflar el empleo público, a fin de dar trabajo a esa mano de obra desocupada. 16/

Mientras en los países latinoamericanos hay una marcada anarquía en cuanto a los servicios estatales de empleo (bolsas de trabajo, etc.) en los países desarrollados existen generalmente servicios nacionales de empleo y bolsas de trabajo bien estructuradas.

En las economías latinoamericanas se manifiesta una masa marginal que expresa la imposibilidad de estas economías para dar trabajo a toda la mano de obra potencialmente activa y en ciertos casos su incapacidad para recalificar a núcleos obreros que se quedan sin trabajo por la introducción de nuevas tecnologías. 17/

El mercado de trabajo latinoamericano surge pues en los tres campos examinados (oferta de mano de obra, demanda de mano de obra y nivel de ocupacionalidad) como un mercado -- singularmente diferente al de los países desarrollados.

Una vez que tenemos el marco de referencia del mercado de trabajo podemos realizar un análisis de las distintas técnicas que se han pretendido trasplantar a los países latinoamericanos.

Por lo que respecta al área de reclutamiento las técnicas recomendadas en los textos importados, enfatizan la utilización como medio de reclutamiento de las bolsas de trabajo o servicios estatales de empleos. Esto no se puede aplicar en los países subdesarrollados, ya que no están establecidos o bien organizados estos servicios.

También recomiendan el reclutamiento de personal, directamente en las Universidades, pero si consideramos que en los países subdesarrollados el sector dirigente se muestra renuente a la absorción de técnicas y profesionales, de nada sirve que se conozca esta fuente de reclutamiento, además de que en estas circunstancias, las empresas no tienen necesidad de buscarlos ya que hay una reserva de profesionistas semi-ocupados que buscan afanosamente empleo.

Las recomendaciones de los textos de personal importados en materia de selección de personal aconsejan el uso de métodos de psicología aplicada que requieren el empleo de personal o agencias especializadas. Los problemas principales para el uso de estas técnicas son primero la reticencia al uso de tecnología, por parte de los empresarios y segundo a que el material que se emplea está elaborado con base en in

dividuos de determinada estructura social y marco cultural definido.

Por lo que toca a la capacitación, los métodos que sugieren los libros de texto, están enfocados a individuos con una cierta característica socio-cultural y en países con una conformación demográfica bien definida los cuales son contrarios al medio ambiente latinoamericano.

Los textos de personal, provenientes de los marcos desarrollados, dedican generalmente extensas consideraciones a la formulación de una política de despidos resaltando como causa principal de estos, la inadaptabilidad e ineficiencia del operario y examinan el despido como una medida esencialmente disciplinaria. Por su parte, en los países de la zona el despido es una medida sumamente frecuente, cuyas raíces son esencialmente económicas que está directamente ligado al estancamiento de la economía y su dependencia.

Uno de los aspectos fundamentales del contexto en donde se desarrolla la administración de personal es el marco jurídico el cual regula a través de normas legislativas el mercado de trabajo de un país. Las diferencias jurídicas que se encuentran en estos mercados determinan una nueva invalidez para las traslaciones.

La Motivación en el Trabajo. En Administración Personal, existe una vigorosa polémica respecto a cuáles son las motivaciones de quienes trabajan y como se ordenan en cuanto a su importancia relativa. Los sistemas de remuneraciones, los métodos de supervisión, las técnicas de capacitación, etc., se estructura de motivaciones de los miembros del personal.

Las obras de administración sostienen que si bien el dinero desempeña un papel considerable, su valor como motivación sería inferior a la de otros factores. En el trabajador latinoamericano el salario constituye el motivo básico por el que el operario acepta un empleo o trate de cambiarlo por otro.

Es tan decisiva su influencia motivacional, que su monto es la causa fundamental de los conflictos de trabajo. Además en el ámbito latinoamericano el salario no tiene un valor de ostentación sino de necesidad para que conserve el poder adquisitivo y aún más importante que eso, es la seguridad de conservar la fuente de trabajo.

Las obras de personal resaltan la existencia de un clima

de colaboración entre la clase empresarial y la obrera, pero mientras en los países industrializados prima la tendencia a aceptar la existencia del sindicato, en Latinoamérica, ciertos sectores, empresariales aún discuten el derecho a la existencia del sindicato y combaten su presencia.

#### 1.6 Condiciones para la Producción de Conocimientos Administrativos Orientados al Desarrollo Nacional.

1.6.1 Problemática de la Administración. Las grandes categorías de problemas abiertos ante la administración pueden esquematizarse en grandes grupos los cuales son:

- a) El problema de las limitaciones estructurales. Las peculiaridades del marco Mexicano y por ende de los demás países latinoamericanos significan limitaciones de fondo dentro de las cuales debe moverse la aplicación de la Administración. En la medida en que esas peculiaridades van agregando ineficiencias a la dinámica de las empresas, por vía de la dependencia, el estancamiento y los problemas estructurales, la aplicación de la administración se realiza en un ámbito de restricciones múltiples,

No es posible maximizar la eficiencia de las áreas de la empresa en un marco no desarrollado, dependiente y de estas características estructurales. Este gran problema de partida ratifica una vez más la estrecha relación existente entre Administración y Contexto. La Administración no puede proponerse objetivos de máxima eficiencia frente a empresas forzadas a ser ineficientes por problemas que derivan de los procesos de fondo que se dan en el medio.

- b) El problema de la toma de conciencia. En esas condiciones la Administración debe afrontar como uno de sus problemas fundamentales el de contribuir a la toma de conciencia de como los problemas del marco se formalizan en restricciones a la eficiencia de las distintas áreas de la empresa. 18/
- c) El problema de crear una tecnología nacional. En la situación de un marco de desarrollo y dependencia la elaboración de una tecnología nacional debe afrontar un triple orden de cuestiones: la administración debe censar primero, el grado de aplicación de técni--

cas en la empresa. Ese relevamiento conducirá a la localización de empresas o áreas de empresas de no - tecnología, cuya conducción y operación se realiza - sobre la base única de la tradición, la experiencia o la rutina.

- . En segundo término la Administración debe analizar - el contenido de las técnicas aplicadas en las empresas donde sí se utiliza tecnología, debiendo deter-- minar en qué medida son utilizadas y válidas dentro de una realidad o estructura de las características de la mexicana.
- . Por último la Administración debe listar los proble-- mas específicos de una empresa industrial y desarrol-- lar una tarea sistemática de investigación en di--- chos problemas a efecto de estructurar técnicas adap-- tadas a su naturaleza. 19/

1.6.2 El Proceso de Producción de Conocimientos Científi-- cos y Tecnológicos.- Existiendo problemas tan concre-- tos por resolver en materia de administración en los países latinoamericanos.  
¿Cómo se explica que no se hayan hecho siquiera es-- fuerzos mínimos para encararlos adecuadamente y por el contrario, se viva la situación de estancamiento expuesta en la primera parte?

Está fuera de discusión en la actualidad la importancia definitiva que el desenvolvimiento de la tecnología tiene - para todo intento que aspire a quebrar el subdesarrollo. En los países latinoamericanos que tienen en sus manos la posi-- bilidad de impulsar o frenar el avance científico y técnico de la zona han primado tres grandes grupos de actitudes:

- a) Tanto el sector público como el sector privado, han actuado de modo objetivamente irracional en cuanto a la asignación de recurso al proceso de creación cien-- tífica y técnica. Todas las fases de ese proceso se hayan libradas en los países latinoamericanos a con-- diciones peupérrimas de existencia. La formación de técnicas, la preparación de investigadores, la docen-- cia, la investigación pura, la investigación aplica-- da, han sido sistemáticamente postergadas en la dis-- tribución de los presupuestos públicos, y han recibi-- do un ínfimo aporte por parte de la empresa privada.

- b) Se afirma que la situación tecnológica ha de venir - de la ayuda de los países desarrollados; que es necesario apelar a ella masivamente y aprovechar de ese modo la experiencia exitosa que significó su propio desarrollo. Es difícil escapar en nuestros días a - la toma de conciencia de que uno de los problemas -- más importantes del siglo está dado por la contra--- dicción de intereses existentes entre los países sub desarrollados y los centros industrializados con los que tienen diferentes lazos de dependencia.
- c) Con frecuencia se ha intentado fundamentar teórica-- mente las actitudes adoptadas hacia la ciencia y la tecnología hasta llegar al desarrollo de un modelo - llamado "atraso-modernidad". El problema surge cuando se advierten las falacias que impregnan la concepción en todos sus aspectos. Con copiosa evidencia - empírica sobre el proceso real que vive el Continente, han demostrado que el desarrollo de los países - del Centro y el subdesarrollo de los de la periferia no son dos procesos independientes sino que se en--- cuentran ligados en un proceso real que ocasiona que se determinen recíprocamente. Los atrasos atribui-- dos a los países subdesarrollados, tienen como causa fundamental el tipo de relaciones que los liga a los desarrollados. Los polos de progreso constituyen mu-- chas veces en esencia meras proyecciones de la econo-- mía de los países desarrollados en los subdesarrolla-- dos.

Asimismo, la meta final no tiene porque ser el tipo de sociedad que constituyen hoy los países desarro-- llados, sino una sociedad económicamente desarrolla-- da pero configurada a partir de las peculiaridades - nacionales de los países, y superadora de los males en nuestros días típicos de las sociedades de abun-- dancia.

### 1.6.3 Necesidad de reformar el papel de la Administración.

De lo expuesto surge un nuevo y amplio interrogante: --- ¿Qué razones explica la prevalencia de estas actitudes anti desarrollo en los círculos elitistas de los países del --- área?

El peso decisivo de los intereses no nacionales en las - economías latinoamericanas permiten entender la racionalidad de muchas de las aparentes irracionalidades que se dan en la zona en materia científica y la tecnológica y la raíz de --

ciertas pseudoteóricas explicativas del subdesarrollo.<sup>20/</sup>

La evolución científica y técnica de la administración en la zona, se sitúa en el marco someramente delineado. -- Los fenómenos de dependencia, irracionalidad y estanca---- miento que se han revelado, no son otra cosa que manifesta ciones en este campo, del problema general que afecta el - proceso de producción de conocimientos en Latinoamérica. - Frente a este panorama se presenta un opción definida: o - se agregan a la corriente prodominante empeñada en el --- afianzamiento del statu quo, o bregan por cambios profun-- dos en el papel actual de la disciplina en el área.

---

<sup>20/</sup> KLIKBERG, BERNARDO. Op. Cit.

## 2. LA ADMINISTRACION PUBLICA

### A. ELEMENTOS

#### 2.1 La Administración Pública.

##### 2.1.1 Antecedentes del concepto de Administración Pública.

La frase "Administración Pública" empezó a usarse en el Siglo XVII y fue empleada en su sentido actual por Washington y Hamilton a fines del Siglo XVII. Los escritos norteamericanos sobre la materia comenzaron con los Federalist Paper, en cuyo número 72 definió Hamilton a la Administración Pública e hizo algunas observaciones generales. 1/

En Francia y Prusia los técnicos de la administración llamados "cameralistas", incorporan a la misma conceptos de origen militar como "Staff" o "Jerarquía" y definen a "la Administración Pública como una estructura burocrática formal".

A fines del Siglo XIX Wilson en Estados Unidos y Max Weber en Alemania inician el estudio y análisis de las estructuras del gobierno considerado éste dentro de un macro-sistema político y social, y "la administración pública es el ejercicio de las funciones ejecutivas del gobierno, dentro de una estructura de poderes y ésta está dada en un medio ambiente político social".

##### 2.1.2 Definición de Administración Pública.

Según Leonard D. White, la Administración Pública en los términos más amplios es definida de la siguiente manera: --- "La Administración Pública consiste en todas las operaciones que tienen por objeto la realización o la observancia forzosa de la política del estado", con este concepto se abarcan todas las operaciones del estado y forman un gran sistema de Administración Pública al cual define el autor como "El sistema compuesto de todas las leyes, reglamentos, prácticas, relaciones, códigos y costumbres que prevalecen en un momento y una jurisdicción para la realización o ejecución de la política del estado. Ahora bien, sigue este autor, la finalidad inmediata de la Administración Pública es la utiliza--

1/ MOSHER Y CIMMINO. Ciencia de la Administración. Rialp. - Madrid. 1961.

ción más eficaz de los recursos de que disponen los funcionarios y empleados. 2/

Simón Smithburg y Thompson dicen: "Administración Pública significa, en el uso corriente, las actividades de las ramas ejecutivas de los gobiernos nacionales, estatales y locales; las juntas y comisiones independientes creadas por el Congreso y las legislaturas de los Estados; las corporaciones del gobierno; y ciertas otras entidades de carácter especializado. Se excluyen específicamente los organismos legislativos y judiciales del gobierno y la administración que no es gubernamental".

Jorge Guzmán Huerta nos dice: "La Administración Pública es el gobierno, es decir, todo el conjunto de conducta humana que determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política"

"La Administración Pública es ciencia cuyo objeto es el estudio de las funciones del estado, para conseguir sus fines armonizando los del individuo con los de la sociedad o nación, y combinando para ello, con la mayor eficacia, los medios de todas clases necesarias y disponibles". 3/

## 2.2 Evolución de las Facultades de la Administración Pública.

La historia de la administración pública, en virtud de las nuevas y variadas atribuciones que le han sido encomendadas al Estado en diferentes épocas.

El Estado-gendarme como entidad soberana, para normar -- ciertas conductas con respecto de una población dada y dentro de un territorio específico.

El Estado promotor o de fomento, es el encargado de participar de una manera más directa --sobre todo en la vida -- económica-- procurando la consecución de ciertos objetos con siderados valiosos para el progreso del país.

El Estado Benefactor denominado de servicio o de bienestar, presta aquellos servicios que no eran producidos adecuadamente por los sectores privados o que se consideraban indispensables para el desarrollo integral de la sociedad.

2/ WHITE, LEONARD. Introducción al Estudio de la Administración Pública. COGESA. México. 1964.

3/ ESTRADA, M.M. Administración Funcional. Ed. UNAM. México. 1976.

El Estado planificador integral aún no se puede hallar - operando plenamente en ningún país del mundo, aunque jurídicamente se han consignado facultades para alcanzarlo. Estaría facultado para dirigir integralmente la economía y sociedad. Esta facultad directora le permitiría planificar y administrar el funcionamiento global de la sociedad en todos sus aspectos.

Actualmente, es imposible encontrar "tipos puros" de Estados. 4/

## 2.3 La Administración Pública comparada.

### 2.3.1 La Administración Pública en los Países Desarrollados.

En Europa Occidental, Israel, Australia y en los Estados Unidos y algunos otros países como Canadá, etc., nos dice Ira Sharkansky que las características de estos son las siguientes:

- a) La organización del gobierno se hace de acuerdo con la del sector privado en cuanto a la especialización de las funciones y capacidad de sus integrantes.
- b) Las decisiones políticas y juicios reales se hacen de acuerdo con el raciocinio; las élites tradicionales han perdido su poder real.
- c) La diversificación de funciones por parte del gobierno.
- d) Mayor participación del pueblo en los asuntos del gobierno.
- e) Legitimidad en los ocupantes de los puestos públicos.

Su burocracia se encuentra definida de acuerdo con estas características:

1. La burocracia es amplia y por tanto requiere de empleados muy especializados, tantos como existen en la sociedad (número de especialidades).

4/ CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. La Reforma Administrativa en México, 2da. Ed. INAP. México. 1975.

2. La burocracia tiende a aceptar las direcciones normativas de otras ramas del gobierno.
3. Se considera que la burocracia es profesional, lo cual es un signo de especialización enmarcada por los requisitos que se utilizan al seleccionar nuevos empleados. 5/

### 2.3.2 La Administración en los Países Subdesarrollados.

Por lo que toca a los Países Subdesarrollados encontramos una mayor divergencia entre los sistemas administrativos no obstante se han encontrado las siguientes características:

1. Las élites políticas tienen una dedicación ampliamente compartida hacia el desarrollo, lo cual los lleva con frecuencia a trampas ideológicas.
2. Para la jefatura es muy grande la dependencia del sector público. Ha establecido estructuras de tipo Marxista o socialista locales muy alejadas del contexto europeo de la clase proletaria.
3. La sociedad sufre una inestabilidad política inminente o real. En 40 de 84 países estudiados se observaron golpes de estado fructíferos o intentos graves para derrocar el gobierno.
4. Hay un abismo entre las élites modernizadoras y las tradicionales las cuales se encuentran representadas por los jóvenes urbanos educados y los otros por la población rural llena de tradiciones.
5. Existe un desequilibrio en el desarrollo de diversas características políticas.

Las antiguas colonias tienden a reproducir las formas legislativas, ejecutivas y administrativas del que fue su país colonizador, pero casi siempre los que quedan al frente del gobierno son personas poco preparadas y tarde o temprano son cambiadas por las fuerzas militares o por civiles más capacitados. 6/

5/ SHARKANSKY, IRA. Administración Pública. Ed. Asociados, México 2da. Ed. 1974.

6/ IDEM.

Hay varias características de formas y procesos administrativos:

- a) Falta de capacidad de la burocracia.
- b) El conflicto entre los procesos de toma de decisiones.
- c) Discrepancia entre las formas y realidades de procesos administrativos.

Nos dice del grave problema de la corrupción a todos los niveles y en algunas partes es tan clara que se da por sentada y se define como "parte del sistema".

Finley Heady sugiere varias categorías de tipo administrativo en los países subdesarrollados, las cuales son:

- a) Autocráticas-tradicionales: es un estilo de gobierno tradicionalista extraído de familias aristocráticas o monárquicas, y son poco progresistas o inclinadas hacia el desarrollo. Ejemplo: Yemen, Perú, etc. (se basan en burocracia civil y militar).
- b) La élite burocrática: las élites tradicionales han sido desplazadas del poder efectivo, la participación política popular se encuentra severamente limitada, el poder político se encuentra en manos de civiles y militares con gran fuerza de estos últimos - aunque limitados en su acción por los civiles. Ejemplo: Guatemala, Indonesia.
- c) Competitivas y Poliárquicas: son estructuras políticas que permiten la participación popular, las elecciones libres, los partidos orientados hacia los intereses, existiendo interrupciones temporales por -- golpes militares. Los programas de gobierno hacen hincapié en normas "pragmáticas" fáciles de comprender y ofrecen beneficios a corto plazo, ejemplo: Brasil, Turquía, Chile, México, etc.
- d) Movilización del Partido Predominante. Existe muy poca libertad en política, el partido dominante puede ser el único legal, existe una ideología doctrinal, demostraciones de apoyo en masa, con frecuencia un líder dominó todo el movimiento insistiendo en el nacionalismo y el desarrollo, ejemplo: Argelia, Boli--via, Egipto, etc.

Puede haber mezcla de estas características. 7/

En resumen, podemos decir que el concepto y las facultades de Administración Pública ha ido evolucionando en relación a los cambios en las estructuras económico sociales; - pero también en base a las investigaciones que en este campo se han dado.

La Administración Pública presenta diferencias grandes - con la Administración aplicada al Sector Privado; pero como ciencia, posee sus mismos principios y métodos por lo que - puede considerarse una sola con diferentes áreas especializadas de aplicación. Al igual la Administración Pública -- presenta en los diversos países características que corresponden a su nivel de desarrollo o dependencia en que se encuentran.

7/ SHARKANSKY, IRA. Op. Cit.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## 2.4 Política y Administración.

Enfoque político. Almon y Powell han conceptualizado a la -- Administración Pública inmersa en la política, por lo que -- sus funciones son determinadas por su medio ambiente políti-- co.

Las funciones de la Administración Pública son:

- a) Regulativas (de la actividad privada, para la convi-- vencia y el desarrollo integral).
- b) Simbólica (conservación de tradiciones como: la ban-- dera, himno, etc.).
- c) Extractiva (obtener recursos materiales: petróleo, mi-- nería, etc.).
- d) Distributiva (a través de políticas: fiscales, o em-- presa: CONASUPO, etc.).
- e) Respuesta (o adaptación o respuesta a las necesida-- des de la sociedad en cambio).

El enfoque medio ambiental político de Katz ha estableci-- do en un medio ambiente político una actuación dada por una estructura administrativa a fin de lograr la supervivencia y crecimiento en su medio ambiente.

## 2.5 Micro y Macroadministración.

La administración es un fenómeno institucional, insepara-- blemente vinculado a la optimización de la relación insumo-- producto según los criterios de eficiencia técnica o econó-- mica impuestos por su propia naturaleza.

La acción social mantenida dentro del ámbito constitucio-- nal atañe a las relaciones internas entre las partes del -- todo y es intrainstitucional, microadministrativa o geren-- cial; la referida a las relaciones de la institución con su circunstancia --proveedores de insumos o destinatarios de -- productos-- está presidida por el reconocimiento de la insti-- tución como sujeto del derecho; y el conjunto de acciones -- generadas por el intercambio de insumos y productos se defi-- nen como interinstitucionales, macroadministrativas, o bien, políticas. 8/

Los fenómenos macroscópicos tienen no sólo una sustantividad propia y distinta de sus microcomponentes, sino, en ocasiones, antagónica. La Administración Pública es algo más, y sobretodo, algo distinto, a la suma de las múltiples entidades que la integran; establece unas relaciones funcionales que sobrepasan y aún contradicen los planteamientos institucionales. 9/

El equilibrio institucional, como microeconómico y micro administrativo, tiene unas reglas de juego, y el del sector público, en su conjunto, como macroadministrativo y político, otras distintas.

Resumiendo: Microadministración es la administración como un proceso de gerencia, centrado en la toma de decisiones, la delegación de autoridad, la comunicación, el análisis de las conductas, las relaciones de los órganos de línea con los auxiliares y asesores y las relaciones objetivas y subjetivas de la institución con su medio ambiente.

Macroadministración es la acción social mantenida entre la institución y su medio ambiente -proveedores de insumos o destinatarios de productos- reconociendo a la institución como un sujeto de derecho cuyas acciones de intercambio de insumos y productos se definen como interinstitucionales y cuya autoridad y responsabilidad están definidas por la voluntad de los miembros de la sociedad.

## 2.6 Sector Público y Sector Privado.

El término sector puede señalarse como una agrupación analítica de instituciones de características comunes, a efectos de clasificar el marco institucional del grupo social. Así podríamos tener la siguiente clasificación: sector nacional y extranjero; dentro del primero, sector público y privado; dentro del público, sector central y municipal o local; en cada uno de ellos, entidades centralizadas o descentralizadas; y, dentro de cada una de estas últimas, agencias u organismos públicos y empresas públicas.

La distinción que podría hacerse entre sector público y privado se relaciona con el tipo de derecho que los rige la responsabilidad política, el tipo de gobierno y la naturaleza de la actividad que desarrolla por ejemplo el sector público por excelencia se dedica a la defensa nacional, la

9/ JIMENEZ CASTRO, WILBURG. Metodología para el macro y micro Análisis Administrativo del Sector Público. ESAPAC, Costa Rica. 1964.

justicia y las relaciones exteriores. Sin embargo, la existencia de entidades paraestatales, empresas mixtas, etc., hacen imprecisa dicha separación.

Atendiendo a una concepción jurídica, la distinción entre sector público y privado depende de si la personalidad jurídica de un conjunto de instituciones está regulada por el derecho público o privado dentro del ámbito nacional.

Para fines prácticos, se puede considerar que, las entidades públicas se distinguen de las privadas por combinar, en mayor o menor grado, las características siguientes, según Jiménez Nieto. 10/

- a) Haberse creado como consecuencia de una decisión política instrumentada en una norma autoritaria, en lugar de crearse, como las privadas, por el libre acuerdo de los particulares.
- b) Generar productos públicos, esto es, demandados por el grupo social como tales o aceptados como insumos necesarios para la obtención de estos; a diferencia de los privados, generados por las decisiones libres de sus gerentes de acuerdo a la conveniencia particular de la entidad en cuestión: industrial, comercial, filantrópica o religiosa.
- c) Como corolario de las anteriores, y al no existir en ellas la libertad de decisión propia de la esfera privada, la provisión de sus insumos queda condicionada a reglas preestablecidas por el poder político, que sujetan la adquisición a procedimientos reglados y uniformes tramitados por órganos públicos "ad hoc". El conjunto de normas, órganos y procedimientos destinados a proveer de insumos humanos, materiales, financieros o formales a todas y cada una de las entidades públicas constituye los llamados sistemas administrativos públicos.

## 2.7 Enfoque de Sistemas para el análisis de la Administración Pública.

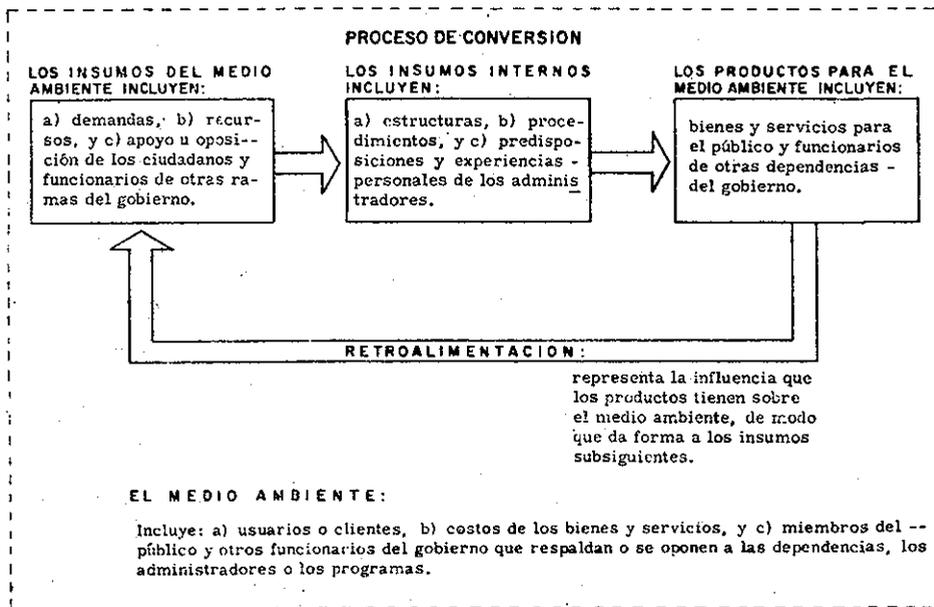
Estudiaremos a la administración pública como un sistema que implica un medio ambiente, unos insumos, un proceso de

10/ JIMENEZ NIETO, J.I. Política y Administración. Tecnos, Madrid, 1970.

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Figura 2.1

## EL SISTEMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA



GRAFICA

FUENTE: CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. Op. Cit:

conversión, unos productos y una retroalimentación; todo dentro de un marco de juridicidad que le permite actuar legítimamente por medio del otorgamiento de atribuciones y limitaciones.

Este enfoque se caracteriza por centrar su estudio en la relación de cada sistema con los subsistemas que lo integran, así como de aquellas relaciones que se producen entre este sistema y el sistema de sistemas en el que se halla a su vez inserto. 11/

El análisis general de sistemas es tal vez el esfuerzo -- más ambicioso para colocar a las diversas disciplinas sociales bajo un marco teórico común, puesto que extiende su red a diversas ciencias, tanto físicas y biológicas como sociales, coadyuvando a la comprensión de sus objetos de estudio fundamentalmente en términos dinámicos.

El estudio de las partes que conforman todo comportamiento social se empieza a orientar también al análisis de las tensiones e interacciones que entre ellas se generan, así como de la forma de regular y orientar dichas tensiones dentro de un proceso continuo de desarrollo y movimiento.

Así, el enfoque de sistemas resulta ser uno de los métodos analíticos más adecuados para atender a los procesos dinámicos de los sistemas administrativos y concibe a estos como un sistema "abierto" de un macrosistema sociopolítico económico y cultural por el cual se ve influenciado e influye a su vez, debido a que existe un proceso de retroalimentación y adaptación permanente.

El análisis de sistemas aplicado a la Administración Pública, nos obliga a pensar en términos de las tensiones o demandas (insumos) que confronta todo sistema administrativo, así como de las posibles respuestas (productos) que el sistema pueda dar a esas tensiones o demandas.

Para estudiar a la Administración Pública como un sistema conviene delimitar -para fines analíticos- el alcance del sistema. La adopción convencional de límites o fronteras es un paso estratégico para determinar, con un criterio científico, cuáles son los elementos importantes que deben ser investigados en profundidad -variables dependientes o endógenas- y cuáles los que pueden ser aceptados como externos y

por ello relativamente dados variables exógenas o idependientes.

Resulta evidente que muchos de los cambios suscitados en un sistema pueden provenir no sólo del medio ambiente, sino también de los propios factores internos de ese sistema; su forma de organización es a veces, fuente de inercia o de variaciones importantes.

El estudio de las variaciones que se producen dentro de - las estructuras y procesos mismos del sistema permitirá conocer como se puede regular o hacer frente a una tensión o demanda que se origina, tanto en el medio ambiente, como dentro del propio sistema.

La capacidad de un sistema para absorber y regular tensiones internas y externas está en función, básicamente de la - retroalimentación de información que sobre estas tensiones - puedan tener los mecanismo o individuos a quienes se ha en- cargado tomar las decisiones dentro del sistema y, por ende, de la capacidad de adaptación del sistema a los requerimientos y restricciones que le impone el medio ambiente.

Dichas retroalimentación y adaptación al medio ambiente, pueden realizarse manteniendo las metas fijadas con anterioridad. Pero también, puede ser necesaria la modificación de sus antiguas metas, e incluso su total transformación. Esto implica que el sistema debe contar con la capacidad permanente e institucional de transformar con prontitud y oportunidad su propia estructura y sus procesos internos, ante los - cambios de un medio ambiente en constante y acelerada transformación. 12/

Resumiendo, los conceptos mínimos principales que es preciso manejar para analizar la administración pública dentro de un enfoque sistemático son los de sistema, medio ambiente, demandas (insumos), respuestas (productos) y retroalimentación.

a) Insumos del Sistema.

Son los elementos, recursos o demandas que existen en el medio ambiente y que ingresan al sistema como por ejemplo, recursos humanos, materiales y financieros, normas legales información, etc.

b) Los Productos.

Pueden ser de orden diverso como bienes, servicios, - normas, información, etc. y producen ciertos efectos en el medio ambiente que pueden ser clasificados como aceptables o perjudiciales, adecuados o inadecuados; de acuerdo a que si cumplen o no con su objetivo enco mendado.

c) La Retroalimentación.

Sirve al sistema para medir los resultados obtenidos en término de su: eficiencia, eficacia, y desde el -- punto de vista jurídico-institucional; medio ambiente donde se encuentran los usuarios o clientes que se be nefician con los productos; la estructura de produc-- ción que establece los costos de los artículos o los servicios; los grupos de interés y la población en ge neral y otras unidades del gobierno que proporciona-- rán apoyo o restricción a las políticas y normas que se establezcan.

d) Proceso de Conversión.

Las características que se originan dentro del proce-- so de conversión reciben el nombre de insumos inter-- nos y comprenden las estructuras formales que existen dentro de las dependencias administrativas, los proce-- dimientos empleados por los funcionarios, las predis-- posiciones y experiencias personales de los adminis-- tradores.

## **II Parte: La Administración Pública Mexicana.**

### 3. EL MEDIO AMBIENTE DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

#### A. LA ESTRUCTURA DEL GOBIERNO FEDERAL

##### 3.1 La Constitución.

Es el conjunto de normas fundamentales que rigen un país, de las cuales se desprende todo el orden jurídico que regula la convivencia social, y determina:

- . El tipo de estado.
- . La forma de gobierno.
- . La estructura y atribuciones de los poderes públicos.
- . El ámbito territorial sujeto a su jurisdicción.
- . Los deberes y derechos de los individuos que integran la población.
- . La combinación normativa de los factores reales de poder y su contenido, las decisiones políticas fundamentales.

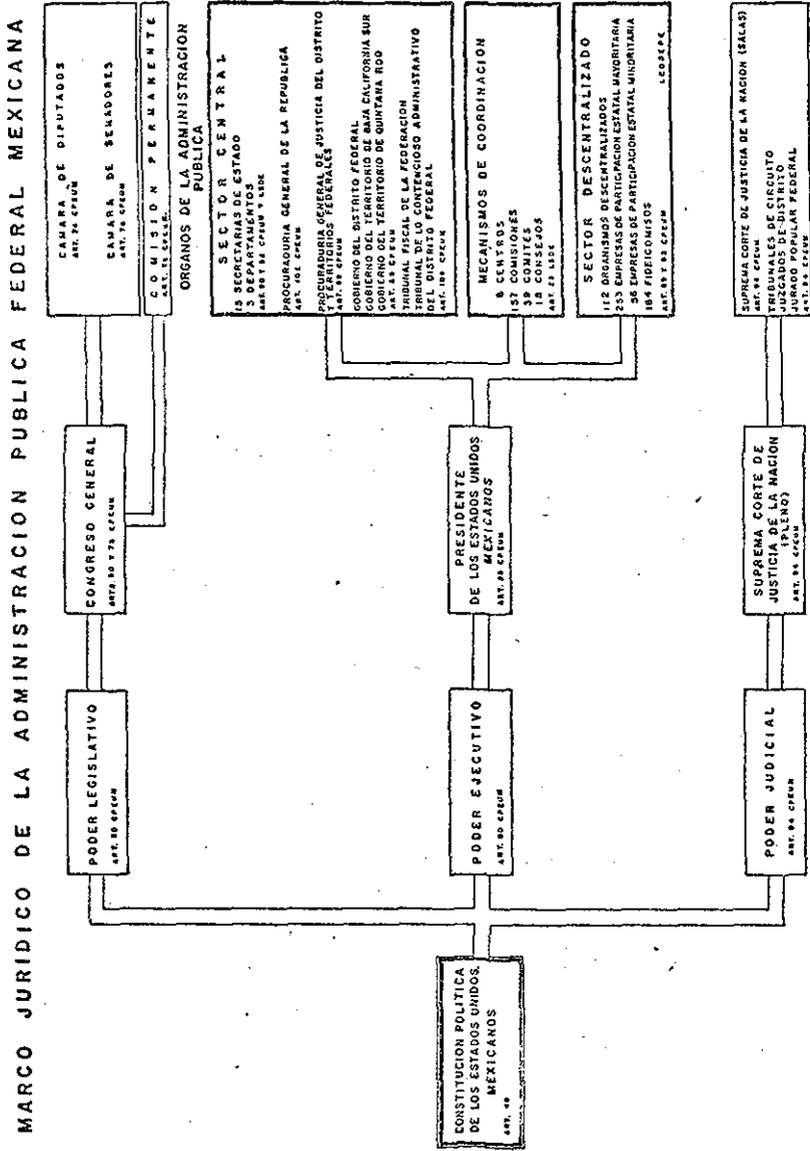
##### 3.1.1 El marco Jurídico de la Administración Pública.

El Estado Mexicano actúa en virtud de facultades expresas y limitadas, establecidas a través de un complejo sistema -- normativo, jerárquicamente relacionado, y se manifiesta a -- través de relaciones de supra a subordinación, en las que ca da norma o competencia emanada de ella, encuentra su funda-- mento de validez en otra de más alta jerarquía, que determina el proceso de creación de la norma inferior y de su conte-- nido.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es la norma suprema. De ella se derivan su validez las demás normas; las leyes generales, son inferiores a la Constitución, pero superiores en relación con los reglamentos -- que a su vez son superiores a las sentencias y a los actos - administrativos. 1/

1/ OJEDA PAULLADA, P. El Marco Jurídico de la Administra--- ción Pública. INAP. México. 1975.

Figura 3.1



ESTADO-CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, C. D. DE FORTALEZA DE LEY  
LCOPEPE - LEY PARA EL FOMENTO, POR PARTE DEL CONGRESO FEDERAL, DE LOS ORGANISMOS  
DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL, B. O. D. N. DE ENLACE 06/1970

### 3.2 Forma de Gobierno.

El texto constitucional de México se inspira en las ideas de la Ilustración Francesa y de los constituyentes de Filadelfia. Las ideas de Rousseau sobre "la soberanía popular", las de Montesquieu sobre la división y equilibrio de los --- "tres poderes" son el fundamento teórico-jurídico de nues--- tras constituciones políticas. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el Título Segundo, Capítulo I en sus artículos 39 y 40 dicen:

"... El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior,..."

Según la teoría Aristotélica la república se da cuando la ciudadanía gobierna en vista del bien común. Montesquieu dice: "el gobierno republicano es aquél en el cual el pueblo, en conjunto o sólo una parte de él, tiene poder soberano".

### 3.3 El Régimen Representativo.

El gobierno representativo es aquél en que el titular del poder político no lo ejerce por sí mismo, sino por medio de representantes, quienes a su vez, formulan las normas jurídicas, las hacen cumplir, deciden los problemas públicos y desempeñan las más importantes funciones de la soberanía. En consecuencia, cuando el pueblo siendo titular del poder político, designa representantes suyos para la integración de -- los órganos que ejercen los diversos atributos del mando, -- existe la democracia representativa. El sistema representativo de gobierno exigió una fórmula en la que el pueblo tuviera participación y es a través del sufragio como se obtiene la participación popular en la gestión de los intereses -- de la colectividad. A través de este proceso de los ciudadanos hacen la elección de aquellos individuos que, a nombre -- de la nación, van a desempeñar los cargos de carácter colectivo.

La representación de tipo político, se ha considerado como una designación de capacidades, lo que en la práctica no ha sucedido; primero, porque no se han establecido procedimientos adecuados para que los más capaces lleguen a los cargos y porque el procedimiento electoral se ha viciado, en -- tal forma, que esta teoría ha quedado desvirtuada; debido a

que una vez electo el representante actúa en las cámaras de una manera independiente; se ha perdido la dependencia de los electores. Más aún, el sistema de partidos políticos y de grupos de presión han determinado que sean otros intereses muy diversos a los de los representados, los que determinen en la acción.

Por lo que se ha aceptado que la representación política corresponde más bien a la categoría de representación de intereses con lo que se concluye que los representantes lo son no del electorado (pueblo), sino de la nación, es decir de una comunidad de valores o una serie de antecedentes comunes y de propósitos afines hacia el porvenir.

### 3.4 La Organización Federal.

A partir de 1857 queda definitivamente instaurado en nuestro régimen constitucional, la República Federal. De acuerdo a lo establecido en las constituciones de 1857 y 1917 el régimen federal se extiende a las siguientes materias. La democrática cuando se puede elegir en cada estado a sus órganos de gobierno. A la constitucional, en cuanto pueden darse sus propias constituciones, sin contravenir los mandamientos de la Carta Federal. A la legislativa, es decir, expedir leyes que regulen materias que no sean de la incumbencia del Congreso de la Unión o que no transgredan a la Constitución Federal. La administrativa, en lo que se refiere a la aplicación de su legislación en los diferentes ramos de su gobierno interno y la judicial, para dirimir conflictos jurídicos en los casos no expresamente atribuidos a la jurisdicción federal.

Ahora si analizamos los artículos 73, 117, 121 y 76 Frac. V 124 vemos que a pesar de que el artículo 40 hable de estados libres y soberanos, la verdad es que tanto la experiencia histórica como la doctrina se han pronunciado en el sentido de que solamente gozan de autonomía, por cierto cada día más mermada.

La realidad del sistema federal mexicano debido a la centralización de facultades en el legislativo federal (Art.73) al acumulamiento de atribuciones en el ejecutivo, el federalismo mexicano ha quedado reducido a su mínima expresión, mayormente quebrantada, en el orden político, con la existencia de un partido oficial omnipotente. 2/

### 3.5 El Municipio.

Se ha definido el municipio como un medio de descentralización por región, o como el nombre específico dado a todas las ciudades o poblaciones que se gobiernan por leyes propias.

El régimen municipal reconocido en el artículo 115 de -- nuestra constitución lo consideran como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados.

Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los - Estados, sus contribuciones les han sido impuestas, así como también sus presupuestos se han visto reducidos. En una palabra, al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante, porque sólo se ha concretado al cuidado de la policía y podemos decir que no ha habido un - libre funcionamiento debido a que se le ha restringido en - sus ingresos. En la actualidad existen centenares de municipios que ni siquiera cuentan ingresos suficientes para pagar sus servicios de seguridad.

### 3.6 División de Poderes.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el Título Tercero, Capítulo Primero, establece la División de Poderes.

"Art. 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial...."

La división de poderes tiene como fin, el de delimitar - las funciones de cada uno de los órganos del estado independientemente de que en la práctica sea irrealizable de una - manera absoluta, debido a que existen ciertos puntos de contacto o zonas mixtas que comprenden atribuciones que por su naturaleza participan de dos poderes funcionales, como el - caso de la iniciativa de leyes (Art. 71). los secretarios de Estado tienen la obligación de dar cuenta al Congreso -- del Estado que guardan sus respectivas ramas (Art. 93), etc.

En el sistema presidencialista que rige en México la separación de poderes no es notoria, las relaciones entre el poder Ejecutivo y el Legislativo es flexible. Los secretarios de estado, son funcionarios de confianza del Presidente de la República, quien los nombra o separa del cargo en

forma discrecional; al contrario de lo que sucede en un régimen parlamentario en el cual el primer ministro y su gabinete dependen del parlamento y el proceso electoral determina qué partido se debe encontrar en el poder. 3/

En la realidad, la estructura del gobierno va por caminos distantes de los modelos que los originaron. Los partidos, el sufragio, las elecciones, los "tres poderes", la soberanía y los estados federales, y en general todo el aparato de la democracia tradicional operan en tal forma que las decisiones políticas nada o poco tienen que ver con los modelos teóricos. 4/

---

3/ COSIO VILLEGAS, DANIEL. El sistema político mexicano motriz. México. 1972.

4/ IDEM.

## B. ECOLOGIA DEL SECTOR PUBLICO.

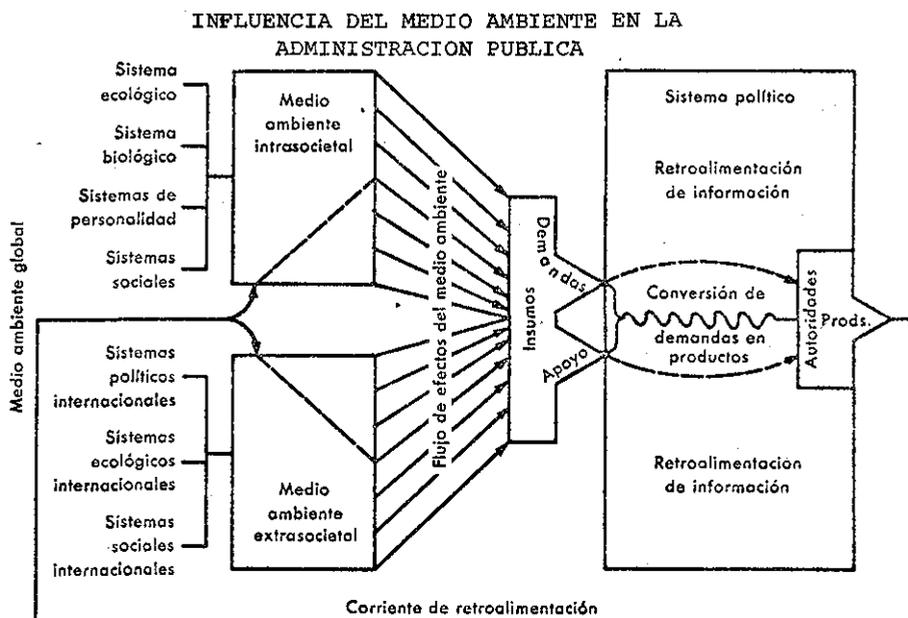
## 3.7 La ecología y la organización.

La ecología y la organización. La ecología es aquella - que estudia las relaciones e interrelaciones de los organismos vivos -plantas y animales- con su medio ambiente. Es la ciencia que estudia la relación del hombre con su medio ambiente. Es el estudio interdisciplinario del conjunto de procesos, sistemas, fuerzas y actividades que de una manera directa o indirecta afectan el nacimiento, promoción y desarrollo de las organizaciones. 5/

Incrustada como está en el medio ambiente, la organización debe responder al mismo, no únicamente para adaptarse a través de un proceso de mimetismo socioeconómico, sino -- también para influir en él, y cambiarlo cuando sea posible. El crecimiento de cada unidad productora, como el del sistema en conjunto, está indisolublemente asociado: (Ver figura 3.2).

- A la optimización de los recursos existentes, a través de mejores formas de producción.
- A la disponibilidad de recursos humanos alta y medianamente calificados.
- A nuevas formas de organización laboral.

Figura 3.2



FUENTE: MICHEL, GUILLERMO Op. Cit.

5/ HALL, RICHARD. Organización, Estructura y Proceso. PRENTICE HALL. España. 1973.

- d) A incrementos sustanciales de ahorro que propicien la acumulación de capital y la aparición y fortalecimiento de nuevos sistemas financieros, y
- e) Finalmente, a un fuerte sentido de nacionalidad (no - chauvinismo), aunado a factores culturales que estimulen la innovación el cambio, la orientación al futuro y el sentido de solidaridad y responsabilidad social.

### 3.8 Condiciones Físicas.

La administración de recursos, es decir, la optimización en el uso de los mismos, constituye una de las exigencias -- que lógicamente surgen de la consideración de la sociedad como un ecosistema; o sea, un sistema de interacción con el medio ambiente.

Con casi dos millones de kilómetros cuadrado, nuestro suelo debe sostener a una población que crece explosivamente, y que a finales de 1974 se calcula en 58 millones de habitan--tes. En 26 años más se estima que esta cifra ascenderá a -- 138 millones, de los cuales la población en edad escolar --- (6-14 años) será igual a la población total con que contaba el país en 1960. Es decir, 32 millones de niños a quienes - habrá que proporcionar, entre otras cosas, aulas, alimenta--ción, maestros y oportunidad para proseguir su enseñanza me--dia y superior. 6/

Teniendo en cuenta la población de 1970 (51 millones), la densidad actual es de 25 habitantes/km<sup>2</sup>. y la estimada para el año 2000, de 62.5 habitantes/km<sup>2</sup>.

Las montañas sufren impasibles la desforestación, el incendio de los bosques y de los pastos y.. la erosión. En gran parte, debido a los agricultores de milpa; pero en mayor proporción a la explosión demográfica que ha dado a luz nativos hambrientos de tierra y, sobre todo, al burocratismo. 7/

Así, por urbanización se entiende el proceso mediante el cual la población se concentra en un espacio físico más o -- menos reducido, y por el cual aumenta la densidad de pobla--ción y la división del trabajo por especializaciones.

La ciudad es un proceso aparentemente irreversible, en -- crecimiento incesante, a escala mundial. Los factores que - lo alimentan son cuatro, básicamente.

6/ MICHEL, G. Ecología de la Organización. Trillas, México. 1975.

7/ IDEM.

El Progreso Técnico.

Estructura Social Adecuada.

Medio Ambiente Físico Adecuado.

Crecimiento Demográfico.

Lo único que hace falta y que constituye un serio problema político, técnico y financiero es la planificación del crecimiento y de la organización de las ciudades, a fin de aprovechar al máximo el medio ambiente físico.

En todo ecosistema, existe una interdependencia solidaria. Los grandes centros urbanos son al mismo tiempo enormes peces que devoran recursos.

Efectos sociales:

La marginación o colonialismo interno, el desempeño en las zonas rurales (causa fundamental del abandono del campo).

Efectos ecológicos:

Ante todo, deben mencionarse los desechos de la industria que en forma de humo permanecen como techo grisáceo de niebla sobre las ciudades industriales; en seguida, los transportes no eléctricos, cuya combustión provoca un aumento en la polución atmosférica, en gran parte debido a los altos contenidos de azufre en los combustibles fabricados en México; las diarias toneladas de basura, de detergente, de plásticos, etc. 8/

### 3.9 Condiciones Sociales.

La sociedad, en conjunto, es un sistema cuyo equilibrio no resulta permanente ya que continuamente está expuesto a cambios lentos, paulatinos, evolutivos, bruscos, violentos, revolucionarios. Las fuentes de cambio en una sociedad -afirma Ely Chinoy- pueden provenir del contacto con otras culturas, de los tipos de innovación sancionados institucionalmente o, puesto que la sociedad no está nunca totalmente integrada, de las tensiones o conflictos que se generan dentro del propio sistema.

El sistema social se transforma en averiguar por qué se mueve, cómo se modifica y en beneficio de quiénes se opera

el cambio de las relaciones sociales.

Los sistemas sociales son piramidales: unos, abajo, soportan el peso de los que vienen arriba.

Marginalización, que se verifica de manera muy desigual - de región a región y de sector a sector. Por otra parte, normalmente, los marginados, en lo que respecta a distribución - del ingreso, también lo son en otros renglones: vivienda, educación, calzado, medio y medicinas, diversiones, vacaciones, transporte, drenaje y agua potable, alimentación, etc. En -- fin, son marginados en cuanto a su participación en todos los beneficios del desarrollo.

El México posrevolucionario, en opinión de algunos científicos sociales, se halla de nuevo a punto de estallar convulsivamente. La serie de procesos, en especial el de desarrollo, están en crisis.

Ayudar a estos grupos marginados o más subdesarrollados de nuestro país requiere una visión muy profunda de sus valores humanos; para respetarlos, no para destruirlos; para comprenderlos, no para calificarlos de obsoletos porque no ansían enriquecerse a toda costa, aun a costa de la corrupción personal.

Para ello se hacen necesarias medidas políticas, económicas y sociales no sólo bien planeadas a escala amplia y a nivel micro-regional, sino ejecución honesta, eficiente y tenaz. La ecología de la organización se aboca al estudio y solución de desequilibrios socioecológicos, orienta y administra los cambios necesarios y, más aún, si puede anticiparse - a ellos, sería posible acelerar el cambio de estructuras mediante métodos pacíficos y no violentos, a pesar de que se -- profundice el conflicto.

El desarrollo social consiste, pues, en buena parte en organizar las fuerzas de la solidaridad, para romper mediante - un esfuerzo colectivo los círculos viciosos del subdesarrollo y, eventualmente, no sólo los obstáculos que podrían denominarse naturales, sino también aquellas barreras creadas artificialmente por las oligarquías y los colonialismos, que al - explotar al hombre de los sectores populares... establecen y refuerzan las estructuras de la marginalidad y del subdesarrollo.

### 3.10 Condiciones Económicas.

Para Peter Drucker, no existen países subdesarrollados, si

no subadministrados; es decir, dirigidos en las esferas pública y privada por subadministradores o, si se prefiere, -- por administradores subdesarrollados, cuyas unidades o sistemas organizacionales a su cargo permanecen estancados, -- fuera del medio ambiente que los envuelve.

El sistema económico tiene como finalidad esencial satisfacer en forma suficiente las necesidades humanas, la satisfacción de estas necesidades sociales la norma y medida que puede permitir juzgar si la economía se orienta al servicio de la colectividad. 9/

Favorecer una excesiva desigualdad en el reparto del ingreso, en nombre de supuestas leyes económicas, contradice la realidad económica, pues esa aguda desigualdad tiene --- efectos desfavorables en la estructura de la demanda y de la oferta y, consecuentemente, en la utilización de recursos. 10/

El sistema económico está incrustado dentro del sistema social, político y cultural. Es parte integrante de toda la estructura social.

Los desequilibrios existentes dentro de cada sector, -- pone más en entredicho el modelo de crecimiento económico nacional. En efecto, en los tres sectores existen dos polos: uno moderno, productivo, eficiente, que es el más pequeño; y otro, estancado, poco productivo y poco eficiente.

Harvey D. Shapiro, del The New York Times, dice: "Podrán sobrevivir las actuales naciones-estado aun cuando la economía del mundo esté prácticamente en manos de las empresas transnacionales apátridas".

Como conclusión de todo lo anterior, parece cierto que -- el proceso de sustitución de importaciones no ha propiciado la independencia nacional, sino todo lo contrario: ha hecho necesario acudir al capital extranjero, en gran escala, para financiar nuestro proceso de industrialización. Ha propiciado una mayor dependencia.

---

9/ MICHEL G..Op. Cit.

10/ NAVARRETE, IFIGENIA M. de La distribución del ingreso -- en México; tendencias y perspectivas, en El perfil de -- México en 1980, Vo.. I Siglo XXI, 1971, 3ra. Ed. pág. -- 29.

### 3.11 Condiciones Políticas.

La interrelación del sistema político con los otros sistemas, social y económico del país, en la importancia que tiene el proceso político en el desarrollo integral del país y, por otra, en el peso que representa para orientar el proceso de desarrollo en uno u otro sentido.

La concentración del poder en el Presidente y su partido ha hecho posible un alto grado de estabilidad. Pero ¿cómo? Roger D. Hansen, dice: El historial de la estabilidad imperante desde 1929 indica que el actual sistema político ha -- triunfado en varias de las formas siguientes:

1. Al limitar el número de demandas que se le hacen a -- través del consenso-manipulación llevado a cabo por -- CNC, CTM, CNOP, FSTSE.
2. Al aumentar su capacidad para satisfacer las demandas crecientes (oportunidades educativas y de movilidad -- social).
3. Al estimular el apoyo difuso que se da al sistema político (elecciones manipuladas, identificación del -- PRI con la Revolución, con México).
4. Al conservar el apoyo específico a las élites social y especializada... que controlan suficientes recursos de la sociedad como para poder amenazar la estabilidad del sistema (apoyo mediante inversiones y políticas -- económicas, a la acumulación y concentración del capital, para promover la industrialización y la agricultura comercial...).

La disyuntiva actual, las perspectivas que avizora Manuel Villa se orientan hacia la utilización de los avances técnicos y de la ciencia, a favor de la mayor manipulación, el mayor control y mayor fortalecimiento de los obstáculos que -- presionan hacia la detención del proceso de desarrollo, y lo que es peor, cerrando aún más las vías posibles de democratización. 11/

A su vez, Flores Olea señala dos partes de alternativas. La primera: legitimidad por participación creciente y diversa desde abajo, o unanimidad forzada desde arriba. Y la se--

---

11/ MICHEL, G. Op. Cit.

gunda: o el futuro inmediato consiste en el avance progresivo con la participación de un número creciente de mexicanos o, por el contrario, es un futuro incierto que puede costar muchos sacrificios, hasta que el país vuelva a encontrar la fórmula de su progreso.

El auténtico desarrollo político, para Pye, existen tres notas características de desarrollo del sistema político: - La igualdad, la capacidad del sistema político, para producir directa o indirectamente la suma de satisfactores que respondan a las necesidades a mayor capacidad gubernamental, mayor desarrollo, y la diferenciación y especialización a instituciones y estructuras; a mayor diferenciación, especialización e integración de un sistema político, más elevado será el índice de desarrollo.

¿Qué realidad política queremos para el sexenio 1994-2000? ¿Qué tipo de sociedad ambicionamos construir? ¿Qué sistema económico político deseamos crear? Pues bien, por qué no empezar ahora? Siendo quién, lo que somos, lo que queremos llegar a ser, en lo individual, en grupos y en lo colectivo.

### 3.12 Condiciones Culturales.

Cultura es un conjunto de pautas de conducta descubiertas y transmitidas, principalmente, a través del grupo humano más compacto: la familia.

Para Aguirre Beltran, ... aculturación es el proceso de cambio que emerge del contacto de grupos que participan de culturas distintas.

Algunas de las variables de las que depende el proceso de aculturación -pacífica o violenta-:

- a) El grado de diferencia cultural, de las culturas en contacto.
- b) Circunstancias e intensidad del contacto, violentas o pacíficas.
- c) Situaciones de dominio-subordinación.
- d) Adaptabilidad, flexibilidad, receptividad.
- e) Número y tipo de conductas (rasgos culturales) asimilables por un sistema.

Ni geográfica ni culturalmente México es un país único, integrado. Hay muchos Méxicos, muchas culturas. Se encuentran muchos rasgos culturales que no son compartidos por los demás. La educación como mecanismo de integración nacional.

Una de las principales funciones de la educación es socializar el individuo y prepararlo para actuar de acuerdo con una serie de normas, pautas de conducta, actitudes, -- trabajo, que lo hagan elemento útil para la sociedad. 12/

De aquí la necesidad de aceptar el pluralismo como pauta a seguir en el largo proceso de la educación. Esto -- significa respetar, profundizar y aun radicalizar las diferencias, los puntos de vista, pero de tal manera que este proceso de diferenciación culmine en la integración. Pero a mayor nivel económico, mayores oportunidades educativas.

Parece probable, según estos datos, que la dinámica de distanciamiento opera no a favor de una mayor integración nacional, sino en pro de una creciente desintegración.

La tarea inmediata consiste en encontrar medios y procedimientos adecuados, no violentos, que capaciten a las clases dominadas a promover el cambio, a exigir el respeto a sus derechos, a elevar su nivel de crítica y su poder como grupos de presión. Y destacamos no violentos, porque la violencia engendra violencia y contradice en sí misma los objetivos finales del conflicto, aquello que según ya señalamos está subyacente: el deseo de reconocimiento, de solidaridad y de justicia. Apoyamos, pues, la revolución cultural, pero rechazamos las recetas y los moldes "revolucionarios", establecidos, pues cada sociedad debe buscar y encontrar su propio camino, como cada hombre. 13/

### 3.13 Administración, desarrollo organizacional y ecología.

La planeación, la organización, la dirección, el control y la coordinación de recursos --elementos esenciales del proceso administrativo-- forman parte de los procesos de importación-producción-exportación. Y todo ello de acuerdo con

---

12/ HALL, RICHARD. Op. Cit.

13/ MICHEL, G. Op. Cit.

la ley ecológica del equilibrio del sistema, con la interdependencia y solidaridad entre los diversos subsistemas y -- con una respuesta adecuada al medio ambiente o adaptación -- o cambio del mismo, que deberá realizarse de acuerdo con -- las leyes de la vida, no con las de la muerte, teniendo presente el mañana lejano y no únicamente el ahora efímero.

#### Desarrollo humano de la organización.

Nos ayuda a implementar políticas, estrategias, tácticas para mejorar la calidad de vida -a nivel organizacional y - aun nacional- y para no caer en la visión parcial de los -- tecnócratas, que reducen el desarrollo a un mero crecimiento del producto, justa o injustamente distribuido.

La administración del futuro dependerá del grado en que los administradores tengan conciencia de las fuerzas y de -- los procesos que influyen en los organismos: individuales, grupales o colectivos, es decir, en su medio ambiente. 14/

#### 4. EL SISTEMA DE ADMINISTRACION PUBLICA.

##### A. LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA.

#### 4.1 La organización administrativa del sector central.

##### 4.1.1 Bases Legales

En México, la distribución de competencias entre los órganos de la administración pública se fundamenta directamente en el principio de legalidad. De ahí que las competencias de nivel macroadministrativo (cuando se refieren al ámbito de dos o más dependencias) provienen por lo general de un acto del Poder Legislativo y, en cambio, a nivel microadministrativo (cuando se refiere al ámbito interno de una dependencia), de actos delegatorios del Poder Ejecutivo. 1/

Entre estos actos delegatorios, la distribución y delimitación de las atribuciones correspondientes a los diversos ámbitos competenciales se lleva a cabo, cuando es de una manera general por el titular del Ejecutivo y cuando llega a niveles de mayor detalle, por el titular de la dependencia u organismo respectivo. 2/

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina que para el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación, el Congreso de la Unión a través de una Ley distribuirá los que han de estar a cargo de cada Secretaría de Estado.

Con base en dicho precepto, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, además de establecer las dependencias del Poder Ejecutivo de la Federación, señala los asuntos que a cada una le corresponde despachar, es decir, establece el ámbito de competencia de las diferentes entidades que dependen del Poder Ejecutivo Federal.

En el Reglamento Interior de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, que será expedido por el Presidente de la República, se establecerá la competencia de las unidades administrativas de cada dependencia, así como la forma en que los titulares deberán ser suplidos en sus ausencias. 3/

#### 4.2 Estructura del Poder Ejecutivo Federal.

3/ CERVANTES DEL RIO, HUGO. La Administración Pública en México. INAP. México. 1975.

2/ IDEM.

1/ IDEM.

#### 4.2.1 Presidente de la República.

El Poder Ejecutivo Federal, depositado para su ejercicio en la sola persona del Presidente de la República, representante de la soberanía popular, y Jefe de Estado, actúa, como un órgano político, en la jefatura del gobierno y con el carácter de órgano administrativo, al proveer, en esta esfera específica, a la exacta observancia de las leyes del Congreso. 4/

En su calidad de órgano administrativo, el Presidente de la República es la máxima autoridad y funge, por ello, como jefe supremo de la Administración Pública Federal, se auxilia de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos, así como de las Procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito.

##### 4.2.1.1 Unidades de Apoyo, Coordinación y Asesoría.

Actualmente se encuentran dentro de la Presidencia las siguientes:

- a) Secretariado Privado.
- b) Estado Mayor Presidencial.
- c) Asesoría Jurídica.
- d) Coordinación General de Estudios Administrativos.
- e) Coordinación General de Difusión y Relaciones Públicas.
- f) Coordinación General de Zonas deprimidas y grupos marginados.

##### 4.2.1.2 Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Procuraduría General de la República.

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Relaciones Exteriores.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Marina.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

x Secretaría de Programación y Presupuesto.

x Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

x Secretaría de Comercio.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.  
 Secretaría de Comunicaciones y Transportes.  
 Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.  
 Secretaría de Educación Pública.  
 Secretaría de Salubridad y Asistencia.  
 Secretaría del Trabajo y Previsión Social.  
 Secretaría de la Reforma Agraria.  
 Secretaría de Turismo.  
 Departamento de Pesca.  
 Departamento del Distrito Federal, y  
 Procuraduría General de la República.

#### 4.2.1.3 Departamento del Distrito Federal y Procuraduría - General de Justicia del Distrito Federal.

Al Departamento del Distrito Federal corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- a) Atender lo relacionado con el gobierno de dicha Entidad en los términos de su Ley Orgánica, y
- b) Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, es el asesor jurídico del Presidente y depende directamente de él, su ámbito de acción es el Distrito Federal.

#### 4.2.1.4 Consejo de Ministros.

Es un término que ha sido heredado de la tradición legislativa de países parlamentarios (al igual que "gabinete" y refrendo) ya que en México no existen formalmente los ministerios, sino que son secretarías y departamentos. 5/

El Artículo 60. de la Ley Orgánica de la Administración Pública dice:

"El Consejo de Ministros se integrará con los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamentos Administrativos, y el Procurador General de la República, presidido por el - Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

#### 4.2.1.5 Comisiones Intersecretariales.

Existen en la Administración Pública Federal, más de 200

5/ LOPEZ ALVAREZ, FRANCISCO. La Administración Pública y la Vida Económica en México. Porrúa. México. 1956.

mecanismos de coordinación.

El Artículo 21o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dice:

"El Presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos".

Las entidades de la Administración Pública Paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.

Las comisiones podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el Presidente de la República.

#### 4.2.1.6 Organismos desconcentrados.

Con esta modalidad de la delegación de autoridad, se sientan las bases para el funcionamiento y control de este tipo de órganos administrativos que participan de la personalidad jurídica del Ejecutivo Federal y cuentan con la flexibilidad que requieren las acciones que deben realizarse en los distintos ámbitos del territorio nacional. Ello permite una atención más eficaz y oportuna a los gobernados en su lugar de residencia, sin que tengan que esperar las decisiones que hoy día se tomen desde la capital de la República. 6/

---

6/ CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. La Reforma Administrativa - en México. INAP. México. 1975.

## B. ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL.

### 4.3 Orígenes del Sector Paraestatal.

La empresa pública es invención del presente siglo en el campo de las instituciones públicas. Creada originalmente en Inglaterra, se extendió y existe en casi todas las partes del mundo, motivada por el cambio de actitud del Estado Liberal abstencionista a la etapa del intervencionismo, que permite al estado, convertirse en productor, comerciante o distribuidor de bienes y servicios.

#### 4.3.1 La Intervención del Estado en la Economía.

El estado tiene que crear empresas públicas ante el problema de satisfacer las necesidades que le plantea la sociedad, en los campos en que la iniciativa privada resulta impotente o indiferente o en donde se agudizan las tensiones sociales de las empresas de la iniciativa privada, para la creación de esas empresas existen varias maneras que son: <sup>1/</sup>

1. Aquéllas que se establecen por disposición legislativa con patrimonio y personalidad jurídica propia y que representan factores importantes en la economía del país.
2. Las que surgen de la adquisición por diversos medios de una sociedad mercantil privada.
3. Las que surgen de la adquisición de una parte del capital social de una sociedad mercantil.

La continua labor del sector público ocasiona que su crecimiento sea tal que haga necesaria la formación de una serie de empresas del estado, dedicadas a la producción de bienes y servicios.

Concretamente, son instrumentos cuya operación coadyuva al logro de diversos objetivos de política económica, ya que de su acción conjunta se derivan efectos importantes sobre el comportamiento de los procesos socioeconómicos nacionales; por ejemplo: mediante la producción de insumos básicos, energéticos y bienes de capital contribuyen a evitar estrangulamientos y cuellos de botella en las actividades

<sup>1/</sup> CARRILLO CASTRO, A. Las empresas públicas en México. INAP. México. 1976.

productivas, así como las consecuentes presiones inflacionarias; sus exportaciones ayudan a financiar el desarrollo industrial y directa e indirectamente, estimulan la creación de empleos; favorecen zonas y grupos sociales marginados; a través del establecimiento de polos de desarrollo que permiten descentralizar la industria y distribuir más adecuadamente el ingreso; sus programas de crédito, inversión, adquisiciones y producción influyen considerablemente sobre el destino de ahorro y la composición de la producción, determinando en gran medida el monto del ingreso y del gasto público, a la vez que la orientación de éste; los precios y tarifas de los bienes y servicios producidos inciden sobre la estructura de precios relativos. Por otra parte, también protegen la salud de la población, y promueven la investigación científica y la innovación tecnológica, así como su difusión y utilización racional. 8/

#### 4.3.2 El Carácter "Mixto" de nuestra Economía.

Se llaman economías de carácter "mixto", aquéllas en donde el estado ha llegado a tener un mayor grado de intervención que el habitualmente admitido por la teoría liberal, la cual exige que el estado se limite a la prestación de servicios públicos esenciales, (por ejemplo: justicia, defensa, orden interno), que en última instancia tienda a una organización social donde el mercado, que se supone de competencia perfecta, es el principal orientador de las decisiones económicas. Dentro de un esquema así planteado, el financiamiento de las actividades del estado se debería ajustar a un tipo de tributación caracterizada como neutra, es decir que no contenga elementos discriminatorios que lleguen a alterar las reglas de la competencia.

Por otra parte, el carácter "mixto" de la economía presupone que la intervención del estado no llega a eliminar la función orientadora ejercida por el mercado, como ocurre con los sistemas de dirección central.

El carácter "mixto" de la economía latinoamericana se manifiesta, en consecuencia, tanto por la parte de producción de bienes y servicios que se efectúa bajo la responsabilidad del estado, como por el poder de regulación que éste ejerce sobre la actividad económica. 9/

8/ CARRILLO CASTRO, A. Op. Cit.

9/ CIBOTTI, R. y SIERRA E. El Sector Público en la Planificación del Desarrollo. Siglo XXI, México. 1975.

En el caso concreto de México la economía "mixta" se manifiesta porque tanto el estado como la iniciativa privada intervienen en la economía; pero no olvidemos que sigue -- siendo un país capitalista, en cuanto a sus bases económi-- cas y a la participación del sector privado en la produc--- ción del Producto Nacional Bruto. Así como su participa--- ción en la distribución de la riqueza, misma que trata de - equilibrar pues es de todos perfectamente conocido el hecho de la grande desproporción que existe, la mayor riqueza está concentrada en una minoría, para ello vemos como se cong-- truyen obras de infraestructura, se abren tiendas como Cona-- supo y se constituyen fideicomisos.

Por otra parte el estado propicia el desarrollo otorgando facilidades y subsidios a los inversionistas y empresari-- os particulares y trata de equilibrar la grandemente dese-- quilibrada balanza de pagos, fomentando las exportaciones y limitando las importaciones.

Las principales acciones del estado en las economías de carácter "mixto", son las siguientes:

- 1.- Acciones de regulación del comportamiento de los - agentes económicos.
- 2.- Acciones de producción de bienes y servicios:
  - a) Acciones de producción de servicios esenciales.
  - b) Acciones de producción de bienes y servicios - que se realizan en forma alternativa o paralela al sector privado.
3. Acciones de acumulación:
  - a) Instalación de capital para realizar sus acciones de producción.
  - b) Instalación de capital, que constituyen por sí mismas economías externas.
4. Acciones en el campo del financiamiento.
  - a) Acciones que proporcionan al estado recursos pa-- ra cumplir sus funciones de producción y acumu-- lación.
  - b) Acciones dirigidas a transferir ingresos dentro del sector privado.

Es conveniente señalar que las acciones apuntadas con an telación, son efectuadas por el estado en todos sus niveles administrativos, las empresas públicas, a las entidades -- descentralizadas o institutos autónomos, como así también - los gobiernos estatales y comunales.

#### 4.3.3 Objetivos de la Creación.

Posterior a los años comprendidos entre 1940 - 1950, el progreso social se acentúa en todos los aspectos económi---cos, políticos, ideológicos, científicos, artísticos y culturales, provocando con ello una renovación de las concep---ciones sociales y filosóficas, creando muchos servicios pú---blicos bastante complejos; razón por la cual el estado fue cambiando su postura liberal abstencionista a una postura - intervencionista, para tratar de resolver los problemas eco---nómico-sociales que se estaban planteando, para el efecto - se consideraron tres caminos o procedimientos a seguir en - aquel entonces: 10/

1. Transformar la estructura y los métodos de la administración central, con el propósito de hacerlos - más flexibles y de esta manera más eficaces, y considerar que el estado debería de abarcar nuevas labores, un cambio de tan grandes proporciones sería demasiado costoso y se ponía en duda la efectividad de este procedimiento.
2. Repartir las nuevas actividades del estado entre - las entidades que dependen del propio estado. Este procedimiento se consideró demasiado riesgoso por - lo que fue descartado.
3. Crear organismos independientes y encomendar las - nuevas labores. Este procedimiento fue el que fi---nalmente se adoptó, con ello se pretendió la resolu---ción de los problemas que iban surgiendo día con - día creando entidades públicas que satisfagan las - necesidades sociales. 11/

#### 4.4 Bases Legales.

10/ CARRILLO CASTRO, A. Op. Cit.

11/ CARRILLO CASTRO, A. Op. Cit.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: -  
artículos 93 y 123, apartado A, Fracción XXXI.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de  
los Organismos Descentralizados y Empresas de Participa-  
ción Estatal. 12/

#### 4.5 Componentes del Sector Paraestatal.

##### 4.5.1 Los Organismos Descentralizados.

La Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal,  
de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participa-  
ción Estatal, establecen en su artículo 20. :

Para los fines de este capítulo son organismos descentra-  
lizados las personas morales creadas por la Ley del Con-  
greso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, cual-  
quiera que sea la forma o estructura que adopten, siem-  
pre que reúnan los siguientes requisitos:

- I. Que su patrimonio se constituya total o parcialmen-  
te con fondos o bienes federales o de otros organis-  
mos descentralizados, asignaciones, subsidios, con-  
cesiones o derechos que le aporte u otorgue el Go-  
bierno Federal o con el rendimiento de un impuesto  
específico; y
- II. Que su objeto o fines sean la prestación de un ser-  
vicio público o social, la explotación de bienes o  
recursos propiedad de la Nación, la investigación -  
científica y tecnológica, o la obtención y aplica-  
ción de recursos para fines de asistencia o seguri-  
dad social.

Cuando se mencione a los organismos descentralizados, se  
dirá simplemente "organismos"

##### 4.5.2 Empresas de Participación Estatal.

###### 4.5.2.1 Mayoritaria.

La Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal,  
de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participa-  
ción Estatal, establece en su artículo 30. :

Para los fines de este capítulo, se consideran empresas de participación estatal, aquéllas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

- I. Que el Gobierno Federal aporte o sea propietario -- del 50% o más del capital social o de las acciones de la empresa;
- II. Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; y
- III. Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u órgano equivalente o de designar al Presidente o Director o al Gerente, o tenga facultades para vetar los acuerdos -- de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva u órgano equivalente.

Cuando en el presente capítulo se mencione a las empresas de participación estatal, se dirá simplemente "empresas".

#### 4.5.2.2 Minoritarias.

La Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, - de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, establece en su capítulo III, lo referente a las Empresas de Participación Estatal Minoritarias:

Artículo 27o. Para los efectos de esta Ley son empresas de participación estatal minoritaria las sociedades en - las que una o varias instituciones nacionales de crédito, uno o más organismos descentralizados y otras empresas - de participación estatal mayoritaria consideradas conjun - ta o separadamente, posean acciones o partes de capital que representen menos del 50% y hasta el 25% de aquél.

Artículo 28o. La vigilancia de la participación en este tipo de empresas estará a cargo de un Comisario designado por la Secretaría del Patrimonio Nacional. Para este tipo de empresas sólo son aplicables las disposiciones - contenidas en este capítulo.

Artículo 29o. Las empresas de participación estatal mino - ritaria están obligadas a inscribirse, dentro de los -- treinta días siguientes a la fecha de su constitución, -

en el Registro de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que llevará la Secretaría del Patrimonio Nacional y a comunicarle dentro del mismo plazo, las modificaciones o reformas que afecten su constitución o estructuras.

Artículo 30o. Las empresas que consideren improcedentes su registro o la negativa a registrarlos en los términos del artículo anterior, podrán ocurrir en inconformidad - ante la Secretaría del Patrimonio Nacional aportando los elementos de prueba necesarios. La resolución de estas inconformidades corresponderá al Secretario del Patrimonio Nacional.

#### 4.5.2.3 Sociedades Asimiladas a las Empresas de Participación Estatal.

Son aquellas en las que una o varias instituciones nacionales de crédito, uno o varios organismos descentralizados y otra u otras empresas de participación estatal consideradas conjunta o separadamente, posean acciones o partes de capital que represente el 50% de éste o más. Ejemplos de lo anterior son el grupo de empresas de Nacional Financiera, S.A. y el grupo financiero Sociedad Mexicana de Inversión (SOMEX-Banco Mexicano, S.A.). 13/

#### 4.5.3 Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, establece dos sectores principales del Sistema Bancario Mexicano; el de la banca oficial o del Estado integrado por las instituciones nacionales de crédito y el sector privado compuesto de seis operaciones especiales de crédito aunando tres organizaciones auxiliares.

No se puede decir que las instituciones nacionales de crédito compitan con la banca privada, porque ellas encaminan su financiamiento hacia aquellos sectores de la economía nacional de importancia básica, cuyas necesidades de crédito no hayan sido o puedan ser atendidas por los bancos

privados, como son el sector agrícola primero, la inversión para obras públicas que fortalecen la infraestructura económica después y por último la industrialización integral del país. Una vez cubiertos estos tres sectores fundamentales, se han venido creando nuevas instituciones nacionales de crédito que complementan a las anteriores, actuando en sectores especiales de actividad económica nacional.

De acuerdo con el artículo 10. de la Ley Bancaria establece:

"Se reputarán Instituciones u Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito las constituidas con participación del Gobierno Federal, en las cuales éste se reserva el derecho de nombrar a la mayoría del consejo de administración o de la junta directiva además de aprobar o vetar los acuerdos que la asamblea adopte".

En este tipo de instituciones, el 51% del capital social se encuentra en manos del Gobierno Federal y el resto de las acciones está suscrito por las demás instituciones de crédito y una mínima parte por particulares. Agregando que este tipo de instituciones se rigen por sus propias leyes orgánicas o por sus estatutos.

La banca nacional en su conjunto no es sólo un agente financiero para beneficio del sector público, sino que, por el contrario ha servido para canalizar recursos provenientes del Gobierno Federal, de los ahorradores nacionales y de los fondos del exterior, hacia diversas actividades productivas, más aún, los nuevos fondos especiales que operan como Fideicomisos del Gobierno Federal en el Banco de México o en Nacional Financiera, en materia de agricultura y ganadería, de industria mediana y pequeña, turismo, además en el campo de la vivienda y en el del financiamiento o las exportaciones de productos manufacturados en el país, no sólo destinan sus recursos a los particulares, sino que también los canalizan a través de las instituciones de crédito privadas, operando como bancos de segundo piso con respecto de ellas.

#### 4.5.4 Fideicomisos.

La figura del fideicomiso, mediante el cual el fideicomitente, destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de este fin a una institución fiduciaria. En los fideicomisos estatales, las facultades de fideicomitente las ejerce la Secretaría del Sector al -

cual pertenece, los fideicomisos estatales son asimismo objeto de control y vigilancia administrativa por parte de un comisario designado por la Secretaría.

La Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, - de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, se refiere a los fideicomisos en su capítulo II.

Artículo 25o. Los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomite único del Gobierno Federal, que tengan por objeto la inversión, el manejo o administración de obras públicas, la prestación de servicios o la producción de bienes para el mercado, serán objeto de control y vigilancia por parte de un comisario que será designado por la Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial. Sin perjuicio de lo que determine la Ley, decreto o instrumento jurídico que lo haya creado, los fideicomisos deberán ajustarse a las prevenciones que establece la presente Ley en todo lo que en cada caso les sea aplicable.

Generalmente, los fideicomisos se crean con objetos de fomentar las actividades económicas y sociales que convengan al país. 14/

#### 4.6 Agrupamiento por sectores.

#### NUMERO DE ENTIDADES PARAESTATALES ASIGNADAS.

##### 1. Agropecuario y Forestal.

. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.	85
. Secretaría de la Reforma Agraria.	3

##### 2. Política Económica

. Secretaría de Programación y Presupuesto.	2
---	---

NUMERO DE ENTIDADES  
PARAESTATALES ASIG-  
NADAS.

. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	142
3. Industrial.	
. Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial.	247
4. Pesca.	
. Departamento de Pesca.	29
5. Comercio.	
. Secretaría de Comercio.	39
6. Turismo.	
. Secretaría de Turismo.	19
7. Administración y Defensa	
. Secretaría de Gobernación.	22
. Secretaría de la Defensa Nacional	2
. Secretaría de Marina Nacional	0
. Secretaría de Relaciones Exte- riores.	1
. Procuraduría General de la Repú- blica.	
. Procuraduría del Distrito Federal.	
8. Comunicaciones y Transportes.	
. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.	59
9. Asentamientos Humanos	
. Secretaría de Asentamientos y Obras Públicas.	89
10. Educación.	
. Secretaría de Educación.	32

NUMERO DE ENTIDADES  
PARAESTATALES ASIG-  
NADAS.

11. Política Laboral.

- . Secretaría del Trabajo y  
Previsión Social. 5

12. Salud y Seguridad Social.

- . Secretaría de Salubridad  
y Asistencia. 18

Se establecen los mecanismos por medio de los cuales las entidades paraestatales que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, habrán de coordinar sus acciones con el resto de las dependencias del Ejecutivo, a fin de conseguir una mayor coherencia en sus acciones y evitar desperdicios y contradicciones. Se incorpora, por primera vez en forma explícita, el propósito de programar las acciones del Estado, porque la escasez de recursos que impide atender todo al mismo tiempo, requiere contar con prioridades y con un ritmo adecuado del gasto público, todo ello con la decisión de establecer el presupuesto por programas y la evaluación de resultados.

Las dependencias directas del Ejecutivo Federal se constituyan en unidades con responsabilidad sectorial. Se pretende con ello que se encarguen de la planeación y conducción de las políticas a seguir en cada sector de actividad, para lo cual estarán facultadas para coordinar los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos que se ubiquen en ámbito sectorial que habrá de estar a su cargo.

La integración de sectores de la administración pública -- bajo la coordinación de las distintas dependencias centrales del Ejecutivo, no implica la transformación de estructuras, ni modifica su personalidad o condición jurídica, ni su patrimonio. Tampoco afecta a las relaciones con sus trabajadores o con terceros.

En resumen, el sector paraestatal busca cumplir con la facultad que el pueblo de México le ha otorgado al Ejecutivo, de promover el desarrollo económico del país, por lo que cada día ha fortalecido sus actividades. Ciertamente tiene ---

grandes defectos como son la desorganización, ineficiencia y corrupción; pero se han estado dando pasos para mejorar su funcionamiento, tales como son la sectorialización de sus actividades, pero aún falta mucho por hacerse.

## 5. FUNCIONES DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION PUBLICA.

### A. FUNCIONES SUSTANTIVAS O DE CONVERSION.

#### 5.1 Funciones Políticas.

##### 5.1.1 Consolidación de la Soberanía y Preservación de la Independencia Nacional.

Los objetivos que animan al Estado Mexicano se han ido -- complementando y transformando <sup>en</sup> ~~al~~ través de las constitucio-- nes que han regido la vida nacional. Preservar la igualdad -- entre los hombres y la integridad del país, y combatir la indigencia y la ignorancia, fueron algunos postulados de la Revolución de Independencia, que pasaron a formar parte de los objetivos del Estado, junto con los de consolidar la soberanía política, garantizar el orden público y atender las necesidades pecuniarias de la administración pública. 1/

A lo largo del siglo pasado los objetivos de fomento, --- instrucción y asistencia social y, con la Constitución vigente de 1917, se configuran, como imperativos del Estado, la -- preservación de la independencia nacional y la soberanía.

La independencia nacional, es el hecho formal y material de poderse autodeterminar el país, en el logro de sus objetivos políticos, sociales y económicos.

La soberanía es la facultad del Estado de determinar a sí mismo, distribuyendo y limitando las competencias y el ejercicio del poder. Consiste en: la capacidad de organizarse, de engendrar su propio derecho, fijar los atributos del poder -- político y crear los órganos que ejercerán el poder.

##### 5.1.2 Garantizar el orden público.

El Estado es una forma de organización social y estructura política para el gobierno de una comunidad, a través de un poder de mando, dotado de los atributos necesarios para hacer se obedecer. 2/

1/ CERVANTES DEL RIO, HUGO. La Administración Pública en Mé-- xico. INAP. 1975.

2/ CONVIAN PEREZ, MIGUEL. Apuntes elementales de teoría política. INJUVE. México. 1975.

El orden público es la capacidad del estado de regular la convivencia social, derivado de un conjunto de normas fundamentales y de la acción de un gobierno.

Para lograr el orden público el estado cuenta con una organización cuyos principios fundamentales son la soberanía popular, la representación política, la división de poderes, y las garantías individuales.

## 5.2 Funciones Sociales.

### 5.2.1 De Bienestar Social.

En la Constitución de 1917, otorga al Poder Ejecutivo la función de administración pública\* que es la que el Estado -- realiza en forma continua, bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o jurídicos que determinan situaciones individuales.

Las atribuciones del estado son las siguientes:

- a) Reglamentar la actividad privada.
- b) Fomentar, limitar y vigilar la actividad privada.
- c) Sustituirse total o parcialmente a la actividad de -- los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una colectiva. 3/

El ejercicio de estas atribuciones tiene como objetivo el bienestar social, que es un objetivo permanente de la administración pública de carácter humanista, ya que postula el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia la supremacía del interés general de la sociedad sobre -- el particular y la igualdad de derechos de todos los hombres.

### 5.2.2 Distribución de la Riqueza.

A fin de lograr una adecuada distribución de la riqueza -- es necesario que el estado implemente diversas políticas con este fin como son:

---

\*NOTA: La legislación positiva no ha sostenido el rigor de cada función con cada poder, han sido las necesidades de la vida práctica las que han impuesto la atribución a un mismo poder de funciones de naturaleza diferente.

3/ FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México, D.F.

1. Política de empleo pleno: a fin de que toda la fuerza de trabajo quede incorporada a la producción.
2. Política de ingresos: el empleo, retribuido suficientemente, regular las utilidades y, reducir los precios de artículos destinados al consumo popular.
3. Política fiscal: orientada a reprimir el consumo suptuario disminuir excedentes para inversión y presión inflacionaria, y dotar al gobierno de los recursos -- necesarios para cumplir con sus responsabilidades -- vinculadas al bienestar social.
4. Política social: encaminada a programas de vivienda, de protección a la familia --a la infancia y a la mujer en especial-- a promover el desarrollo político-- social del mexicano. 4/

### 5.2.3 Cultura, Educación e Investigación.

Promover el proceso de aculturación del país de manera -- que disminuya la diferencia cultural, pero sin uniformizarse; que desaparezcan situaciones de dominio-subordinación, y que esta permita una sociedad más adaptable, flexible y receptiva. Evitar en el proceso de modernización el arraigo -- de una cultura consumista y de violencia o extranjerizante.

Procurando el desarrollo de una cultura humanista, universal, pero con el respeto básico a lo nacional, raíz de -- nuestra cultura.

Desarrollar un sistema educativo para todos, que considere a la educación como un mecanismo de integración nacional, fomentando un auténtico nacionalismo que contribuya al desarrollo. Para esto será necesario continuar con la reforma -- educativa hasta su término.

La investigación es elemento indispensable para un auténtico desarrollo económico y social y que garantiza independencia en todos sentidos, es por esto que esta labor debe tener principalísimo interés de lograrse, por lo que los mecanismos que formalmente se han establecido como el CONACYT; -- la Ley de control de la inversión extranjera deberán estar --

4/ MICHEL, GUILLERMO. Ecología de la Organización. Trillas. México. 1975.

permanentemente evaluados y reformarlos cuando se juzgue necesario.

### 5.3 Funciones Económicas.

#### 5.3.1 Promoción del Desarrollo.

Entendemos por desarrollo integral, no a un mero crecimiento económico, aunque fuera equitativo en la distribución de bienes; sino más ampliamente a un proceso en el cual lo político lo social, lo económico y lo cultural van adoptando formas distributivas que permiten la realización de la justicia, de la participación activa en la toma de decisiones que afectan la vida de los individuos -considerados como personas- y de las sociedades -consideradas como comunidades- de la distribución equitativa del poder, de la riqueza, de la educación, y de todos los beneficios sociales.

El estado a través de una serie de acciones contribuye al desarrollo y éstas son:

- a) Acciones de regulación del comportamiento de los agentes económicos.
- b) Acciones de producción de bienes y servicios.
  - i) Acciones de producción de servicios esenciales a la naturaleza del Estado.
  - ii) Acciones de producción de bienes y servicios que se realizan en forma alternativa o paralela al sector privado.
- c) Acciones de acumulación.
  - i) Acciones de instalación de capital, para realizar sus acciones de producción.
  - ii) Acciones de instalación de capital, que constituyen por sí mismas economías externas.
- d) Acciones en el campo del financiamiento.
  - i) Acciones que proporcionan al Estado recursos para cumplir sus funciones de producción y de acumulación.

- ii) Acciones dirigidas a transferir ingresos dentro del sector privado. 5/

### 5.3.2 Búsqueda de la Independencia Económica.

México celebra así su nacimiento como nación independiente, liberada del colonialismo político de España. De 1821 -- fecha en que se consumó la Independencia-- hasta nuestros -- días, muchos años han transcurrido. Leopoldo Solís resume -- en breves palabras el proceso de "desarrollo" durante la Colonia, la Reforma y el Porfiriato:

1. Por lo que respecta a la época de la Colonia, destaca que: la perpetuación de una injusta distribución de la riqueza aunada a la escasez de fuentes de trabajo, y la inexistencia de un sistema educativo ni siquiera elemental, había de perpetuar las condiciones de atraso cultural y económico de las clases trabajadoras, manteniéndose la enorme diferencia entre los distintos estratos de la sociedad colonial y el aplazamiento del momento inicial del desarrollo económico.
2. Posteriormente hasta 1854, y mejor, hasta 1867, no se producen cambios significativos en el sistema económico. En 1867 se vence al ejército conservador y triunfan las fuerzas liberales sobre Maximiliano de Habsburgo, se restaura la República, se desamortizan los bienes de la Iglesia y de las comunidades indígenas, prosiguen las guerras intestinas, los mercados internos siguen cerrados, autosuficientes; continúa el problema de la falta de ahorro interno, de la falta de comunicaciones, de las alcabalas. En fin, sobreviven rígidas estructuras tradicionales que impedían el eficiente funcionamiento del mercado de productos y el mercado de factores; la distribución del ingreso, que favorecía a un pequeño grupo privilegiado, seguía siendo injusta... En síntesis no hubo cambios de consideración en el bienestar de la sociedad.
3. Nueve años se vive bajo la República Restaurada hasta el advenimiento en 1876 del general Porfirio Díaz, quien usufructuó las bases del período anterior, pa-

4. Consumada la Revolución nuevas políticas estratégicas del Gobierno se plantean:
- a) En los años 20, el gobierno decidió emprender - la reconstrucción institucional, económica y política del país.
  - b) En los 30, la inversión hacia actividades de fomento que propiciaron un marco adecuado para la actividad privada, la expropiación de algunos - sectores de actividad por considerar estratégicos.
  - c) En los 40, la política de promoción de la industrialización nacional, mediante un proceso de - sustitución de importaciones, que da como resultado un incremento de la actividad empresarial con el fin de regular el mercado y proteger al consumidor final. Aludiendo en caso necesario al auxilio de empresas del sector privado, para mantener fuentes de trabajo.
  - d) De los años 50 a la fecha. El estado ha considerado promover el desarrollo económico ampliando grandemente su actividad en la producción de bienes y servicios, al mismo tiempo que desarrollar las actividades científicas y tecnológicas indispensables para desarrollar tecnología propia, que permita disminuir la dependencia del exterior. 6/

Hasta la fecha los problemas coyunturales han impedido en la realidad mantener dicha independencia, pues las rigideces económicas han conducido ahora más que nunca a elevar esta dependencia, por lo que la administración pública deberá tener principal cuidado en activar la economía con mayor independencia.

### 5.3.3 Prestación de servicios.

Es inherente a la naturaleza del Estado su responsabilidad en la prestación de ciertos servicios generales relacionados con la organización y el funcionamiento de la comunidad y del propio gobierno. Los servicios de justicia, policía, defensa nacional, representación en el exterior, aduna, correo, registros de personas y propiedades, etcétera.

Los organismos públicos a cargo de la prestación de los servicios que implican estas acciones constituyen una proporción importante del aparato estatal, entre los cuales - también pueden incluirse aquellas instituciones que forman parte de la cúspide del gobierno y que representan los poderes característicos de la organización republicana.

Desde el punto de vista económico, lo que se denomina - "administración pública", puede concebirse como una unidad productora de ciertos servicios indispensables en una comunidad organizada.

#### 5.3.4 Producción de bienes.

Estas acciones de producción de bienes se llevan a cabo, generalmente por medio de empresas públicas y organismos - autónomos que funcionan en forma similar a las empresas -- privadas. En algunos casos la producción de estos bienes y servicios tiene carácter monopolístico nacional o regional; en otros, en cambio, se hace en competencia con el sector privado. Aún en estos últimos el manejo de las entidades públicas se diferencia de las del sector privado, pues sus orientaciones, modalidades de producción, precios, etc., - no se deciden, en lo principal, en función de la maximización de la tasa de ganancias; sino que también gravitan -- consideraciones de política económica.

Las motivaciones o causas que determinan la extensión - de las actividades estatales hasta este tipo de acciones - son muy variadas; unas se vinculan con las ideologías de - los gobiernos, otras responden a consideraciones técnicas como indivisibilidad de la inversión e intensidad de capital; las hay también que obedecen a respuestas inmediatas dadas a problemas que surgen de la coyuntura o tendencias generales sobre las responsabilidades del estado para sa-- tisfacer ciertos tipos de demandas en el campo social.

En el caso de estas acciones es obvio que el estado está realizando una actividad productiva con funciones de -- producción bien definidas e interviene, por lo tanto, en - el proceso económico como una típica unidad productora.

## B. FUNCIONES DE APOYO.

### 5.4 Funciones de mantenimiento del sistema.

#### 5.4.1 Administración de Recursos Humanos.

##### 5.4.1.1 La Burocracia.

La burocracia es una de las instituciones gubernamentales más antiguas; quizás se originó hace más de dos mil -- años. Desde esa época pueden encontrarse burocracias altamente desarrolladas en los imperios chino y egipcio.

En la Edad Media, se redujo al mínimo, escasa burocracia de vasallaje, sus servidores personales, quienes desempeñaron el doble papel de personal doméstico y público.

Las monarquías europeas de los siglos XVI, XVII y ---- XVIII, para formar los Estados absolutistas, requirieron de gobiernos altamente centralizados, aumentaron los servicios proporcionados por la corona e intervinieron con gran intensidad en la vida económica y social. Fue necesario -- incrementar el personal burocrático y realizar reformas a la administración pública, sistemas de reclutamiento y selección de personal público, dieron gran importancia a la formación y captación del mismo. 7/

El liberalismo convirtió al servidor del rey en un servidor del Estado, en un instrumento del poder público y no de la persona que anteriormente encarnaba la soberanía nacional, todos los ciudadanos eran iguales y la única diferencia radicaba en el propio mérito, debía actuar conforme a la ley, no de acuerdo a los deseos de una persona, un -- gran énfasis a la lealtad y responsabilidad política de la burocracia.

Sin embargo, este sistema degeneró en el padrinazgo, en el otorgamiento de nombramientos a personas incapaces, en la corrupción, en la falta de continuidad de los programas y en la inseguridad del personal público. Fue este el llamado "sistema de botín".

##### 5.4.1.2 El Servicio Civil.

En la segunda mitad del siglo XIX, primero en Inglaterra y posteriormente en Estados Unidos, la reforma consis-

7/ MARTINEZ SILVA, Mario. Los sistemas de personal en la -- administración pública federal. UNAM. VOL. I México.-- 1972.

tió en la instauración del servicio civil o sistema de mérito. 8/

El objetivo primordial de la reforma del servicio civil ha sido ocupar el cargo conforme al mérito: el nombramiento para cada puesto público del candidato mejor calificado para desempeñarlo. Este objetivo es un reflejo, a su vez, de ciertos valores totalmente respetados en nuestra sociedad:

Competencia, Neutralidad, Igualdad de Oportunidad.

Asimismo, se otorgó al personal del servicio civil seguridad en su empleo contra el cambio de dirigentes políticos.

Implicó la separación entre la política y la administración y el carácter de esta última, de instrumento neutral - en la obtención de los objetivos políticos señalados fundamentalmente por los cuerpos legislativos.

Originó dos tipos distintos de personal: el empleado al servicio del Estado y el ocupado en las actividades privadas - preservó a la administración pública de la lucha política que implicaba la existencia de partidos políticos competitivos como una profesión y personal susceptible de administrarse en forma similar al de las empresas privadas.

#### 5.4.1.3 El Sistema de Administración del Personal Federal.

La función básica de la administración de personal es -- obtener personal en condiciones óptimas de actitud y de aptitud, ubicarlo, desarrollarlo, retribuirlo, motivarlo, -- guiarlo y mantenerlo permanentemente en las mejores condiciones de aptitud y de actitud para el servicio. 9/

El primer paso hacia una mayor productividad de los recursos humanos es el reconocimiento de que no se está logrando el mejor aprovechamiento de los atributos humanos -- del personal. Corresponde al estudio macroadministrativo -- de la administración de personal en el sector público el -- análisis del sistema de administración de personal público federal, en su conjunto, y al enfoque microadministrativo --

8/ MARTINEZ SILVA, MARIO. Op. Cit.

9/ IDEM.

el estudio de los subsistemas de personal de cada una de -- las dependencias del sector público. 10/

Urge a la administración pública mexicana diseñar su propio sistema macriadministrativo de administración de personal, que se adapte a sus antecedentes históricos, a su contexto sociopolítico y a sus necesidades administrativas.

Cualquiera que sea el sistema macriadministrativo adoptado, es recomendable que se ocupe del diseño y la implantación de las siguientes medidas prioritarias.

- a) Activa política de reclutamiento.
- b) Un proceso cuidadoso de selección.
- c) Un programa integral de capacitación y desarrollo.
- d) Un sistema justo y racional de administración de --- sueldos y salarios.
- e) Reglamentaciones escalafonarias ágiles y apoyadas en las técnicas más modernas.
- f) Unificación de sistemas electrónicos de información y registros de personal.
- g) Un programa de motivación del personal al servicio - del Estado. 11/

Para mejorar los sistemas microadministrativos, es indispensable reconocer la importancia y la amplitud de la función de administración de personal, ubicarla adecuadamente dentro de la estructura de la dependencia y confiarla a funcionarios capacitados.

#### 5.4.1.4 Situación Jurídica.

Los empleados y funcionarios que laboren en el Gobierno Federal se encuentran regulados jurídicamente por:

10/ DUHALT KRAUSS, M. La Administración de Personal en el Sector Público. INAP. México. 1924.

11/ DUHALT KRAUSS, M. Op. Cit.

- a) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- b) Ley del ISSSTE.

Dentro de cada Secretaría y Departamento, al igual que dentro de las Entidades del Sector Paraestatal, existen reglamentos y contratos colectivos de trabajo que norman la relación laboral. 12/

#### 5.4.1.5 Las Prestaciones Sociales ISSSTE.

Promociones sociales que mejoren su nivel de vida y el de su familia, mediante una formación social y cultural adecuada y disponiendo de servicios que satisfagan las necesidades de educación, de alimentación y vestido, de descanso y esparcimiento, mediante el establecimiento de centros de capacitación y extensión educativa; de guarderías y estancias infantiles; de centros vacacionales y de campos deportivos. La adquisición de precios económicos, el establecimiento de almacenes y tiendas, realizar los estudios y practicar las investigaciones necesarias a fin de determinar las condiciones económicas y sociales de los trabajadores y de sus familias.

#### 5.4.1.6 La Capacitación Administrativa.

No existe un sistema integral de adiestramiento de los empleados públicos, por más que algunas dependencias se preocupen excepcionalmente por atender en forma parcial este problema.

La capacitación de personal administrativo, ya que no podemos contar con una administración pública verdaderamente eficaz, sin el personal adecuadamente preparado. 13/

#### 5.4.1.7 La Comisión de Recursos Humanos.

Con la meta de obtener la mejor organización de los sistemas de administración del personal, el aumento de la eficacia en el funcionamiento y servicio de las entidades públicas.

---

12/ DUHALT KRAUSS, M. Op. Cit.

13/ MIRANDA PASQUEL, R. El Personal Público Federal. --- UNAM. Vol. I, MEXICO. 1972.

blicas, así como el establecimiento de normas y criterios generales en torno a las condiciones de trabajo de los servidores del Estado.

#### 5.4.1.8 Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será --colegiado y lo integrarán un magistrado representante del Gobierno Federal que será designado por éste, un magistrado representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y un magistrado tercer árbitro que nombrarán los dos representantes citados, este último fungirá como presidente.

#### 5.4.1.9 Derecho a la Asociación y a la Huelga.

Los sindicatos son las asociaciones de trabajadores que laboran en una misma dependencia, constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes.

En cada dependencia sólo habrá un sindicato. Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos. Para que se constituya un sindicato, se requiere que lo formen veinte trabajadores o más. Los sindicatos serán registrados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Los Sindicatos podrán adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, única central reconocida por el Estado.

Huelga es la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores, decretada en la forma y términos que esta Ley establece.

Declaración de huelga es la manifestación de la voluntad de la mayoría de los trabajadores de una dependencia de suspender las labores de acuerdo con los requisitos que establece esta Ley, si el titular de la misma no accede a sus demandas. Los trabajadores podrán hacer uso del derecho de huelga respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado B, del artículo 123 Constitucional.

La huelga deberá limitarse al mero acto de la suspensión del trabajo.

Para finalizar el tema de los recursos humanos en el sector público, diremos que ha sido un renglón olvidado frecuentemente en la administración pública, razón de la falta de la productividad y motivación del servidor público. --- Aunque en el año de 1975 se hizo el inventario del personal del sector público, hasta la fecha han sido pocos los pasos por mejorar las condiciones de este recurso tan importante.

#### 5.4.2 Administración de Recursos Financieros.

##### 5.4.2.1 El Campo de las Finanzas Públicas.

Finanzas es un galicismo que significa hacienda pública. Desde el punto de vista, de una definición real es la manera en que el estado se allega recursos y la forma en que estos son empleados.

En nuestro país estos orígenes y aplicaciones de recursos se encuentran especificados y regulados en el presupuesto de egresos de la Federación y en la Ley de Ingresos que anualmente elabora el Poder Ejecutivo y que es sometido a consideración y aprobación, al Congreso de la Unión, a través de la Comisión de Presupuestos y Cuenta. 14/

A partir de la macroreforma administrativa que reubicó las funciones financieras, en la Secretaría de Programación y Presupuesto referentes a la elaboración, coordinación y programación del presupuesto de egresos de la Federación y a la consolidación de los ingresos federales; y dejando en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las funciones del ejercicio del presupuesto, fungiendo en esta al nivel de Tesorería, salvo por las políticas monetarias y crediticias que conservó dentro de sus funciones.

Dentro del ámbito de las finanzas públicas, numerosas políticas son elaboradas y llevadas a cabo; tales como la política monetaria, crediticia, la fiscal, etc., que buscan cumplir con los objetivos básicos en materia económica del Gobierno Federal y que podemos indicar algunos de ellos como son:

- a) La dotación de recursos físicos, para poder cumplir con eficacia las funciones que tienen encomendadas las entidades del sector central y paraestatal. 15/
- b) La acción distributiva del ingreso y de la riqueza.

14/ BUSTANI HID, JOSE. El Presupuesto Federal. UNAM. México. 1973.

15/ IDEM.

- c) La acción reguladora de la actividad privada, nacional y extranjera y pública a través del sistema tributario, tarifas y control de precios.
- d) Activar y fomentar la actividad económica, la deuda pública y el gasto público. Todo esto con el fin de poder implementar adecuadamente la política económica del gobierno.

#### 5.4.2.2 El Presupuesto del Gobierno Federal.

Presupuesto General de Egresos de la Federación que comprende el gasto de las Secretarías y Departamentos de Estado, del Poder Legislativo y del Poder Judicial.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, es por ley, la dependencia del Poder Ejecutivo entre cuyas funciones -- está elaborar y ejecutar el Presupuesto de Egresos de la Federación, tocando a la Cámara de Diputados, integrante del Poder Legislativo, ser la encargada de la aprobación del -- mismo.

La legislación mediante la cual se desarrollan las funciones relativas al manejo del presupuesto: 16/

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, - que en sus artículos 73, fracción XXVIII y 74, fracción IV establece:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXVIII Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo.

Artículo 74. La Cámara de Diputados:

IV. Aprobar el presupuesto anual de gastos.

#### 5.4.2.3 El Gasto del Sector Público.

El gasto público es el que permite con la aplicación de los recursos, el logro de los objetivos: de activación y fomento de la actividad económica, así como la regulación y - distribución del ingreso y la riqueza.

Para poder programar la acción del gasto público es necesario realizar un análisis del gasto público que permita lo

grar eficazmente los objetivos.

En la actual macro-reforma administrativa de diciembre de 1976, se han implementado los mecanismos para llevar a cabo una programación financiera del sector público, por medio del presupuesto por programas y la responsabilidad sectorial de cada secretaría de las entidades paraestatales que le han sido asignadas.

5.4.3

#### 5.4.3 Administración de Recursos Materiales.

5.4.3.1

##### 5.4.3.1 Las Adquisiciones del Sector Público.

La Ley de Inspección de Adquisiciones (1966) es el marco legal al cual quedan supeditados los miembros del sector público, estos se obligan a enviar sus pedidos de adquisiciones para su registro e intervención de la Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial, y contribuyan al desarrollo económico y social del país. Todo ello, dentro de un marco en que la honradez no sea un mérito, sino que se considere una norma.

Las adquisiciones del Estado, conjuntamente con las obras que se ejecutan, son un elemento decisivo de la economía mexicana. Por ello, cuando estas dos áreas sufren variaciones en su desarrollo se afecta el curso de la actividad económica nacional. 17/

En distintos lugares de la República, viven, se desarrollan y crecen multitud de empresas cuya producción está destinada básicamente a satisfacer los requerimientos del sector público.

5.4.3.2

##### 5.4.3.2 El Patrimonio de la Nación.

La Ley General de Bienes Nacionales de 23 de diciembre de 1968, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de enero de 1969, establece que el patrimonio nacional se compone de: "bienes de dominio público de la federación", los cuales son inalienables e imprescriptibles, y "bienes del dominio privado de la federación", entre los que se encuentran los bienes muebles al servicio de las dependencias de los poderes de la unión, excepto aquellos --

17/ ACOSTA LAGUNES, AGUSTIN. Las Adquisiciones en el Sector Público. UNAM. Vol. II. México. 1973.

que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, pero pasarán a formar parte del dominio público cuando sean destinados al uso común, a un servicio público, o a alguna de las actividades que se equiparan a los servicios públicos, o de hecho se utilicen en esos fines. 18/

#### 5.4.3.3 Los Almacenes del Sector Público.

¿Qué es un almacén en el sector público?

Desde el punto de vista de la dependencia a la cual da servicio, es el local destinado a la recepción, almacenamiento y despacho de los bienes destinados a su uso o consumo, en el lugar, cantidad y oportunidad requeridos.

Por otra parte, debemos referirnos a la dependencia que ejerce un control de tipo externo sobre las dependencias del sector público en cuanto se refiere al manejo de fondos, valores y bienes.

Un almacén en el sector público federal, es una oficina manejadora de bienes que actúa como auxiliar de la Contaduría de la Federación respecto al control contable de los bienes patrimoniales de la federación, que se encuentran a cargo de la dependencia a la que presta servicio.

La ubicación de un almacén determina en gran medida el éxito o fracaso de las operaciones que le han sido encomendadas, el tipo de construcción, la iluminación, la distribución del espacio, la estantería con que se cuente, la disponibilidad del equipo para el manejo de bienes.

#### 5.4.3.4 Control Contable de los Bienes.

El control contable de los bienes de que disponen las dependencias del sector público, es llevado a cabo a través de la Contaduría de la Federación, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con las facultades que le otorga la Ley Orgánica en su artículo 4o. fracción I, del cual señala que tiene a su cargo "dirigir la contabilidad que, como parte integrante de la contabilidad de la Federación, llevan las oficinas y agentes de ésta con manejo de fondos, valores y bienes".

Asimismo, es importante mencionar dos conceptos básicos que contiene la propia Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación, los cuales establecen que ella reglamentará la

18/ ACOSTA LAGUNES, AGUSTIN. Op. Cit.

contabilidad que deben llevar las oficinas y agentes, y que tienen este carácter todas aquellas oficinas, funcionarios o empleados que tienen a su cargo la custodia o distribución de bienes del gobierno federal.

El mantenimiento de calidades y cantidades adecuadas de bienes para satisfacer las necesidades requeridas por las funciones y servicios a cargo de las dependencias; la salvaguarda y protección de los bienes que están en espera de -- ser usados o consumidos; la determinación anticipada de los bienes que se van a necesitar; la prevención de pérdidas y errores mediante la verificación de todos los bienes en servicio y almacenados contra sus comprobantes respectivos; la reducción de errores, pérdida de tiempo y deterioro de bienes con su adecuada localización y arreglo dentro de los almacenes; la determinación fácil y rápida de las existencias, así como su correcta valuación, y la información exacta y - real para fines de control contable. 19/

Es necesario que la administración pública implemente y vigile mecanismos que permitan controlar eficazmente dichos recursos, ya que la corrupción de los malos funcionarios da clara muestra de que no han sido operados hasta la fecha con el control adecuado.

Por otro lado, el consumo de recursos materiales que hace el sector público ha permitido reactivar la economía en épocas de atonía, por esta misma razón en la actualidad con un proceso de inflación, debe este sector continuar con una política de austeridad, que le permita adquirir estabilidad económica y permita además optimizar el uso de dichos recursos.

19/ ACOSTA LAGUNES, AGUSTIN Op. Cit.

## 5.5 FUNCIONES DE ADAPTACION DEL SISTEMA

### 5.5.1 La Reforma Administrativa Federal.

#### 5.5.1.1 Antecedentes.

La reforma de la administración pública federal ha sido una función latente desde que se inicia la vida independiente del país. Así, en 1821 se emitió un "Reglamento de Gobierno" que establecía la obligación de cada Ministro de proponer las reformas y mejoras convenientes a su dependencia y a todos los ramos de la administración. 20/

Durante el siglo pasado no se dieron cambios importantes en la administración pública. Los cambios macroadministrativos se hacían modificando la ley de secretarías, y los microadministrativos, a través del reglamento interno de la institución. La Revolución de 1917 impuso nuevos objetivos de carácter político, económico y social a la Administración Público-Federal. 21/

La Constitución de 1917 señaló dos modalidades para los órganos centrales: Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

El Departamento de Contraloría, que funcionó de 1917 a 1934, realizaba entre funciones, estudios tendientes al mejoramiento de la Administración Pública.

El Departamento del Presupuesto de la Federación funcionó bajo la dependencia directa del Ejecutivo de 1928 a 1932, realizando estudios de la organización administrativa, coordinar actividades y sistemas para mejorar la eficiencia de los servicios públicos. En 1932, estas funciones pasaron a la Oficina Técnica Fiscal y del Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En las Leyes de Secretarías de 1935 y 1939 se sentaron las bases para que los titulares de cada dependencia pública fueran los responsables de dirigir las modificaciones administrativas internas correspondientes. Con este espíritu se integraron las "comisiones de eficiencia" en algunas dependencias. 22/

20/ CARRILLO CASTRO, A. La Reforma Administrativa en México. INAP. México. 1975.

21/ IDEM.

22/ IBIDEM.

En 1943, se creó la Comisión Intersecretarial integrada por los Secretarios y Subsecretarios del Sector Central, - así como un representante de la Procuraduría General de la República, para "formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la Administración Pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites y mejorar el aprovechamiento de los fondos públicos.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946, señaló a la entonces Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, funciones de órgano central de Organización y Métodos para hacer estudios de macro y micro organización, a fin de mejorar el funcionamiento de la Administración Pública en su conjunto. El órgano operativo encargado de estas funciones fue la Dirección Técnica de Organización Administrativa.

Al inicio de la década de los 50, se creó la primera -- Unidad de Organización y Métodos, en el Banco de México, - S.A.

Otras más se crearon en diversas instituciones en el -- lapso 1954-1964, pero todas eran estructural y técnicamente apropiadas para realizar estudios microadministrativos y no para analizar el funcionamiento del Sector Público en su conjunto.

En 1958, la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, determinó la creación de la Secretaría de la Presidencia encomendándosele las funciones de análisis del funcionamiento de la Administración Pública que venía desarrollando la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa (Patrimonio y Fomento Industrial). En 1965, se creó, en la Secretaría de la Presidencia (hoy de Programación y Presupuesto), la Comisión de Administración Pública, la cual elaboró después de un análisis preliminar, un documento intitulado "Informe sobre las Reformas a la Administración Pública". En 1968, esta Comisión estableció su órgano operativo denominado Secretariado Técnico. Por considerarse imposible resolver todos los problemas inherentes a una reforma administrativa del Sector Público, la -- Comisión recomendó la creación de una Unidad de Organización y Métodos en cada dependencia pública.

El establecimiento de estas unidades de análisis administrativo interno se impulsó de 1965 a 1970. Sin embargo, sus estudios eran generalmente sobre aspectos aislados

y siempre a nivel micro administrativo; además, carecieron de bases legales, apoyo político y participación de los administradores públicos, por lo que no se les dió gran importancia a sus análisis y recomendaciones.

#### 5.5.1.1.1 Principios básicos de reforma administrativa.

##### Cambio Administrativo. Reforma Administrativa.

El cambio administrativo ocurre por procesos propios y sin que se generen mayores problemas.

La característica principal del cambio administrativo es que éste produce generalmente un crecimiento por agregación, en el que se mezclan estructuras anacrónicas con otras más modernas y se producen grandes diferencias técnicas y de recursos entre las dependencias.

El cambio no es siempre resultado de una previsión deliberada, en tanto que una reforma si requiere una previsión razonada que dé base a la decisión de la autoridad responsable. El Cambio, a diferencia de la Reforma Administrativa generalmente es a corto plazo.

La reforma se caracteriza por encontrar resistencias e inercias en los sistemas, que hay que vencer.

Razones por las que una sociedad se avoca a realizar una reforma administrativa:

- a) Variación importante de los objetivos nacionales, los objetivos del Estado y los objetivos del Gobierno.
- b) Desarrollo poco común de las técnicas, los equipos o los estilos administrativos, que necesariamente conllevan a una obsolescencia de los sistemas de trabajo de la administración.
- c) Cambios de personas en la dirección del Sector Público, lo que implica una reinterpretación de los medios de acción y de las estrategias del Estado para el cumplimiento de sus objetivos.
- d) Distorsión de la actividad estatal por obsolescencia o por la inclusión de variables cuya fuerza no se había revelado debido a un análisis incompleto de la situación.

Por otra parte, una reestructuración radical o revolución administrativa, si bien puede ser resultado de la operación de mecanismos de reforma, se diferencia completamente de ésta en que no es permanente, sino que constituye -- una transformación concreta de ciertas estructuras, procedimientos o sistemas, de raíz, pero discontinua en el tiempo.

#### 5.5.1.1.2 Criterios de Clasificación de las Reformas Administrativas.

Según el ámbito de acción y la extensión de las reformas, éstas se clasifican en:

Micro-reformas - Aquellas que se desarrollan en el interior de las instituciones públicas.

Macro-reformas - Aquellas que son comunes a partes completas del sector público o a éste en su conjunto.

Según los resultados que pretenden alcanzar, las reformas se clasifican en:

Eficientistas - Solamente intentan el mejoramiento de la eficiencia (Relación costo-beneficio) y la economía del gasto.

Eficacistas - Se orientan al logro eficaz y no sólo eficiente de los objetivos que tiene el Estado.

La Administración Pública, por su propia esencia, se puede ver obligada, en ocasiones, a sacrificar la eficiencia de uno o más de sus elementos en aras de la eficacia global.

De acuerdo al grado de participación, las reformas pueden ser:

Autocráticas  
Democráticas o participativas  
Anárquicas (sin control)

#### 5.5.1.1.3 Requisitos Mínimos para una Reforma.

Toda reforma administrativa requiere de la combinación

de cuatro elementos: autoridad, técnicas, recursos y tiempo.

a) Autoridad.

Proviene de la decisión al más alto nivel de iniciar la reforma, así como del apoyo de los titulares de las dependencias para implementar cada etapa de la reforma.

b) Técnicas.

La necesidad de contar con medios técnicos se puede resumir en la siguiente fórmula "a mayor racionalidad, menor empirismo e improvisación".

c) Recursos.

Es evidente que una tarea de tal magnitud, como lo es una reforma administrativa requiere de un acervo extraordinario de recursos para la consecución de sus objetivos.

d) Tiempo.

Toda reforma, como ya se ha dicho anteriormente, implica planes y acciones a largo plazo.

#### 5.5.1.1.4 El Proceso de la Reforma Administrativa.

El proceso de la Reforma Administrativa puede sintetizarse en las siguientes etapas:

#### ETAPA I Programación de la Reforma. 23/

##### Momentos:

- a) Análisis y diagnóstico de la situación administrativa.
- b) Selección de objetivos de la reforma administrativa e indicación de prioridades a alcanzar.
- c) Determinación de los medios (instrumentos normativos y organismos responsables de orientar, coordinar, -- ejecutar y evaluar las reformas) y medidas (políticas, programas y proyectos) para alcanzar los objetivos escogidos.

## ETAPA II Instrumentación de la infraestructura.

### Momentos:

- a) Implantación de los mecanismos legales y administrativos para la reforma.
- b) Integración de las nuevas entidades que se encargarán de promover, estudiar y proponer - en cada institución, sistema o sector- los programas y proyectos de reforma, así como sus normas de evaluación y control.

## ETAPA III Ejecución de reformas Concretas.

Toma de decisiones sobre las propuestas de reforma.

## ETAPA IV Control

### Momentos:

- a) Medición de los resultados obtenidos
- b) Evaluación de los resultados.
- c) Sugerencias de medidas correctivas.

### 5.5.1.1.5 Definición de Reforma Administrativa (según -- Alejandro Carrillo Castro)

La Reforma de la Administración Pública es un proceso - permanente, que persigue incrementar la eficacia y eficiencia del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado.

Generalmente este proceso se enfrenta a los obstáculos normales que genera toda innovación y por lo mismo, debe - contar con el apoyo político y la estrategia de implantación que le permitan vencer la resistencia que le opongan los intereses formales e informales que habrán necesariamente de afectarse.

Por otra parte, y atendiendo al enfoque sistémico para analizar la reforma administrativa, es conveniente recordar que ésta no constituye un fin en sí misma sino que de-

be considerársele como un medio para alcanzar los fines --- propuestos, y que además está fundamentalmente relacionada con otras reformas de carácter económico, político y so--- cial integradas a una planeación formal. Sin embargo, hay que considerar que México no cuenta con un plan formal de desarrollo económico y social que sirva de punto preciso -- de referencia para la instrumentación de la reforma adminis- trativa, por lo que ésta -en nuestro país- funciona en for- ma inversa, es decir que primero se ha iniciado la reforma administrativa del Sector Público con la expectativa de que los resultados obtenidos de la misma, coadyuven a implemen- tar una planificación integral del Estado.

#### 5.5.2 El Plan Global de la Reforma Administrativa del Sec- tor Público en México.

El plan Global de la Reforma Administrativa debe orien-- tarse a la previsión de los cambios que se requieren, a ni- vel de:

- a) Insituiciones
- b) Sistemas de apoyo administrativo, y
- c) Sectores de actividad

de acuerdo a la estrategia y a las prioridades que seña- le el titular del Ejecutivo Federal.

Las reformas institucionales (microadministrativas) se - han encargado a los funcionarios responsables de cada enti- dad, mientras que la revisión macroadministrativa es respon- sabilidad del propio Ejecutivo, con el apoyo de la Secreta- ría de la Presidencia.

El Presidente de la República es, constitucionalmente, - el responsable de coordinar tanto a las instituciones, como a los sectores y sistemas administrativos y, en virtud de - esa responsabilidad emitió los acuerdos del 28 de enero y - 11 de marzo de 1971, que dieron lugar a los mecanismos ac- tuales para operar la Reforma Administrativa del Sector Pú- blico Federal.

##### 5.5.2.1 Objetivos de la Reforma Administrativa.

- a) Incrementar la eficiencia y eficacia de las entida--- des gubernamentales mediante el mejoramiento de sus -

estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el Estado.

- b) Agilizar y descentralizar los mecanismos operativos de esas entidades acelerando y simplificando los -- trámites.
- c) Generar en el personal público una adecuada conciencia de servicio, así como una actitud innovadora, - dinámica, y responsable, y
- d) Fortalecer la coordinación, la colaboración y el -- trabajo en equipo como política de Gobierno.

Debe buscarse, sin embargo, que los proyectos iniciales tengan un efecto multiplicador que los constituya en polos de acción y fuentes generadoras de nuevos y más profundos cambios.

Así, la reforma resulta ser un proceso técnico-político permanente de revisión y racionalización, que debe retroalimentarse de una manera constante.

#### 5.5.2.2 Mecanismos de Reforma Administrativa.

Los acuerdos presidenciales de 1971 se basaron en la -- idea de que los cambios administrativos exigen la participación activa y el compromiso de todos los sectores y niveles de la organización gubernamental, así como de la población en general a fin de que se comparta abiertamente la - responsabilidad de su materialización. Esta estrategia, - supone también, vincular los esfuerzos de reforma administrativa con las metas y programas que deben perseguir las dependencias públicas.

A este efecto, se acordó el establecimiento de una Comisión Interna de Administración (CIDA) en cada entidad del sector público federal, integrada por los responsables de las diversas funciones de la dependencia y presidida directamente por su titular. Estas comisiones tienen como objeto el plantear y realizar las reformas necesarias para el mejor cumplimiento de los objetivos y programas de la propia dependencia, a fin de incrementar su propia eficiencia y contribuir a la del sector público en su conjunto.

De la misma manera, se acordó el establecimiento de una Unidad de Organización y Métodos (UOM) en cada entidad del

sector público, con el propósito de asesorar técnicamente el planteamiento y la ejecución de las reformas que dependan directamente del Titular de cada Dependencia o del funcionario en que éste delegue la autoridad en materia de -- coordinación y racionalización administrativas.

Asimismo, se acordaron las bases para que cada organismo - del sector público establezca una unidad de programación - (UP) encargada de asesorar a los titulares en el señala--- miento de objetivos, la formulación de planes y previsio--- nes y la determinación de los recursos necesarios para cum--- plir, dentro de sus atribuciones y fines específicos, las tareas que correspondan a cada entidad.

Así las unidades de organización y métodos y las unidades de programación constituyen instrumentos de apoyo técnico de las comisiones internas de administración integradas a la consecución de un mismo objetivo fundamental: incrementar la eficacia de los mecanismos de reforma.

### 5.5.3 Los Mecanismos de Participación.

#### Comité Técnico Consultivo de Organización y Métodos.

Este es un mecanismo de participación integrado por los responsables de las distintas unidades de análisis administrativo de cada dependencia, que se ha establecido con los siguientes propósitos:

- a) Facilitar el intercambio de información entre sus miembros.
- b) Para que se pueda imprimir una mayor integridad y unidad de acción al proceso de cambio, y
- c) Para lograr la compatibilización y evaluación de las reformas propuestas, captando sugerencias en torno de áreas comunes. 24/

Este tipo de mecanismos de participación ha sido establecido para cada uno de los programas que integran el --- Plan Global, a fin de que elaboren guías técnicas que otorguen unidad a los instrumentos que utilicen las Unidades - de Programación, Información y Estadística, Sistemati--- zación de Datos, Correspondencia y Archivo, Administración - de Recursos Humanos, Presupuesto, Contabilidad, Documentación y demás órganos de apoyo.

Esto permite estandarizar prácticas de trabajo, y relativamente de la base para sentar criterios y convenciones homogéneas para facilitar el intercambio de información, y experiencias.

#### 5.5.4 La Desconcentración Administrativa de la Administración Federal.

Entre los trabajos para desconcentrar las funciones de la Administración Federal destacan las medidas adoptadas - en esta materia por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al desconcentrar funciones técnicoadministrativas en oficinas denominadas "administración fiscal regional". El criterio de regionalización utilizado para establecer estas administraciones fiscales regionales, fue seguido, --- también, por la Secretaría de Educación Pública, así como por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para -- los Trabajadores del Estado

#### 5.5.5 Evolución y perspectivas.

La Reforma Administrativa no constituye un relámpago en la vida de México. Los antecedentes de 1821, 1861, 1917 y 1943, por lo menos, muestran la conciencia que el sector público nacional ha tenido de la necesidad de realizar reformas administrativas.

Contamos ahora con un programa de reforma sólidamente - cimentado y que ha incorporado las experiencias anteriores. Cuenta con varios de los factores o requisitos más importantes:

- a) Autoridad.
- b) Acervo adecuado de técnicas y de especialistas,
- c) Amplia conciencia de la necesidad,
- d) Marco general de referencia.

La reforma administrativa actual se concibe como un proceso técnico-político, permanente, institucional y deliberadamente decidido por las altas autoridades, que cuenta - con una estrategia diseñada para vencer los obstáculos y las resistencias que se presenten; que propugna la participación plena y la consulta de la experiencia de todos los niveles administrativos; que se apoya en los conocimientos y las técnicas de especialistas de diversas discipli---

nas, para la formulación, instrumentación y evaluación de los programas de reforma -tanto macroadministrativa como microadministrativa- y que busca incrementar la eficacia del sistema de la administración pública en la consecución de todos los objetivos que le han sido jurídica y políticamente encomendados, dentro de grados razonables de eficiencia.

La reforma administrativa, cuyos primeros pasos apenas estamos dando no consiste sólo en modificar leyes y procedimientos, debe ante todo generar un cambio de mentalidad en los servicios públicos.

La época actual reclama un nuevo tipo de funcionario que ha de contar también con mejores instrumentos de acción.

Los obstáculos fundamentales son:

- a) Los problemas de carácter estructural que se han ido acumulando a lo largo de los años.
- b) Las actitudes inadecuadas de muchos funcionarios públicos que no consiguen modificar sus estructuras mentales tradicionales,
- c) La resistencia de intereses creados.

Para lograr la adecuada coordinación del programa de reforma, se requiere todavía la existencia de un sistema integrado de información y control que retroalimente de una manera institucional al Presidente de la República y a los diversos niveles directivos sobre los resultados de sus instrucciones o resoluciones de reforma.<sup>25/</sup>

Finalmente, en tanto no se cuente con una estructura integral de programación del Sector Público, tanto a nivel global y sectorial como en el ámbito de cada dependencia, la insuficiente vinculación que se da entre los programas de reforma y los programas sustantivos de las dependencias, puede conducir a la ejecución de reformas meramente eficientistas, en algunas áreas y todavía por cierto tiempo.

---

<sup>25/</sup> CARRILLO CASTRO, A. Op. Cit.

### 5.5.6 La Programación.

#### 5.5.6.1 Antecedentes de la programación Económica en México.

En el período de la Revolución de 1910, se originaron -- las características esenciales del desarrollo político, -- económico, social y cultural del país. Durante el período post-revolucionario se inició una etapa de organización -- orientada a coordinar la acción gubernamental y evitar la improvisación; se adoptó entonces una política constructiva, con la que se establecían: un banco central, un banco nacional de fomento para el desarrollo, la comisión federal de electricidad, etc. Estas instituciones han sido la base del crecimiento económico. A partir de 1928, con la creación del Consejo Económico Nacional, se inicia un conjunto de legislaciones, planes y entidades tendientes a la programación del desarrollo en México. 26/

#### 5.5.6.2 Estrategias económicas del desarrollo.

Los antecedentes más remotos de estas estrategias las encontramos en el 1er. plan sexenal --1934 - 1940-- en el cual se esbozaban planes de desarrollo económico, pero desde 1959 se estableció y con gran éxito económico el llamado desarrollo estabilizador; que hasta 1971 por las continuas críticas, da lugar a la nueva estrategia el llamado - desarrollo compartido.

#### La Política económica (que se espera) de Desarrollo y - Confianza.

Los principales propósitos que hoy destacan en materia de política económica futura son:

- 1) Proseguir el desarrollo nacional.
- 2) Contener la inflación.
- 3) Fortalecer los mecanismos públicos de formación de capital y de inversión, mejorando, a corto plazo, la recaudación fiscal, la eficiencia y evitando la burocratización.

26/ DE PABLO, Luis.- Planeación, Temas Mexicanos. Secretaría de la Presidencia.

- 4) Robustecer la intervención pública en el campo, pero no sólo en teoría.
- 5) Proteger auténticamente el poder de compra de los asalariados.

Entre otros problemas, nos enfrentamos al constante deterioro de la capacidad adquisitiva, al aceleramiento de la deuda interna y del déficit fiscal, a la ineficacia administrativa y política, al empobrecimiento de los habitantes del campo y a la vez mayor marginización de grandes núcleos urbanos.

Para comenzar a resolver estos problemas, habría que -- dotar de congruencia a la política económica; dotar de eficiencia a las instituciones gubernativas; programar el gasto público de acuerdo con nuestras posibilidades reales de ingreso y de deuda con austeridad; canalizar los créditos a las inversiones más productivas y que representen menores riesgos inflacionarios y aumentar la inversión económica en el campo. 27/

Para la doctora Navarrete, el camino que resulta el más viable, siempre y cuando se humanice el proceso de desarrollo, es el que establezca correctores redistributivos y fortalezca los mecanismos compensadores, por lo que se hace necesario tomar a corto plazo las siguientes medidas:

1. Política de empleo pleno.
2. Política de ingresos.
3. Política fiscal.
4. Política social.

Adicionalmente,

5. Política, investigación y desarrollo tecnológico nacional.

Pero para que estas políticas puedan ser implementadas y llevadas a cabo, es necesario una mejor programación, -- que permita el logro de los objetivos económicos, pero no sólo buscando crecimiento económico, sino un auténtico desarrollo de las fuerzas productivas del país.

27/ MICHEL, G. Ecología de la Organización. TRILLAS, México. 1975.

### 5.5.6.3 La programación proceso gradual de coordinación.

Las experiencias en programación para el desarrollo, la muestran como un proceso gradual de coordinación. Esta -- implica una pérdida de libertad individual de acción que -- sólo se justifica en la medida en que la organización de -- las partes determine un mayor beneficio mutuo. El proceso de coordinación, implica ajustes entre los objetivos del -- sistema como un todo y los de las unidades que lo integran y aún cuando se reduzca a una conciliación entre políticas de corto y largo plazo, como algunos autores han propues-- to. 28/

5.5.7 La planificación sectorial en México, las caracte-- rísticas de economía mixta que prevalecen en Méxi-- co, imponen condiciones especiales para la planeación de -- los diferentes sectores que integran el aparato productivo nacional. Así, en aquellos sectores en donde el Estado -- controla la totalidad de producción de bienes o servicios, se está en condiciones de diseñar programas de desarrollo perfectamente definidos. En donde el Estado sólo puede influir de manera indirecta en la programación o canaliza--- ción de los recursos a través de los diversos instrumentos de la política económica porque la participación del capi-- tal privado es mayoritaria o absoluta. 29/

5.5.7.1 Las Comisiones Coordinadoras Sectoriales, como -- La Comisión Nacional de Inversiones (SHCP - 1948), Comisión Coordinadora y de Control de Gasto Público, ----- (SHCP-SPN-SP-1971), Comisión Coordinadora del Sector Agro-- pecuario, Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agro-- pecuario y la Comisión Coordinadora del Desarrollo Indus-- trial del Sector Público. 30/

Fueron los antecedentes de la actual Agrupación de los Organismos Paraestatales en Sectores Dependientes de cada secretaría y departamento de estado, esta agrupación se -- hizo con el objeto de facilitar la coordinación de las de--

28/ A.ATTIR.- Los Mecanismos Centrales de Planeación y -- sus Vinculaciones con los Centros de Decisión.- Nacio-- nes Unidas Doc. ST/ECLA/Conf. 30/L.6.

29/ DEL CASTILLO, ARTURO. La Planeación Sectorial en Méxi-- co. Revista de Administración Pública, INAP, México, No. 21 1970.

30/ DE PABLO, LUIS. Op. Cit.

cisiones estratégicas de dicho sector a fin de que contribuyeran de manera más eficaz para el logro del desarrollo integral nacional.

Los planes de desarrollo derivados de la democracia funcional, (en una economía mixta donde participan de manera formal o informal el sector público y privado), aunque menos ambiciosos, con relación a las potencialidades teóricas -pues la conciliación de objetivos conlleva un costo social- han mostrado ser más eficientes por su viabilidad política y administrativa. 31/

5.5.8 La Planeación a Nivel Regional. La planeación regional no supone, un sistema autónomo o un mecanismo especial de planeación sino una modalidad específica -- que se imprime a los esfuerzos generales de planeación del desarrollo. 32/

5.5.8.1 La regionalización del territorio nacional, no -- obedece a un patrón uniforme, ya que las diferentes secretarías y dependencias poseen sus propios criterios, esto ha traído como consecuencia una baja coordinación de esfuerzos por parte del sector público y una situación desorientadora para el público que pretende hacer uso de los servicios del estado y sus dependencias.

5.5.8.2 La función de programación en la actualidad.

La existencia de tres dependencias del Ejecutivo encargadas de planeación de las actividades públicas, de su financiamiento y de su control, respectivamente, impidió muchas veces que estas funciones, que constituyen una tarea continua en lo administrativo, se llevaran a cabo de manera coherente y oportuna. La planeación del gasto público y de las inversiones a cargo de la Secretaría de la Presidencia, la presupuestación de gasto corriente en la Secretaría de Hacienda y la programación y el control de las entidades paraestatales en la Secretaría del Patrimonio Nacional, obligaron a ensayar diversos mecanismos intersecre-

31/ CHAMBERLAIN, N.W., Private and Public Planning, Mc. - Graw Hill, N.Y. 1965.

32/ ESTEVA GUSTAVO. Problemas de la Planeación Regional - en México. Revista de Administración Pública, INAP. - México, No. 21. 1970.

tariales, cuyos aciertos y dificultades llevan finalmente a proponer la integración de estas funciones bajo un sólo responsable. Se busca que sea la Secretaría de Programación y Presupuesto la encargada de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar su financiamiento -tanto por lo que toca a la inversión como el gasto corriente- y de evaluar los resultados de su gestión. Dicha dependencia tendría igualmente a su cargo la preparación de la Cuenta Pública, incorporando una información más integral y oportuna, que permita ejercer de una manera más completa la revisión que constitucionalmente realiza el H. Congreso de la Unión. 33/

33/ LOPEZ PORTILLO, JOSE. Iniciativa de Ley del 10. de Diciembre de 1977. NAFINSA. 1977. México.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

**C. FUNCION DE DIRECCION: INFORMACION, COORDINACION, CONTROL Y TOMA DE DECISIONES.**

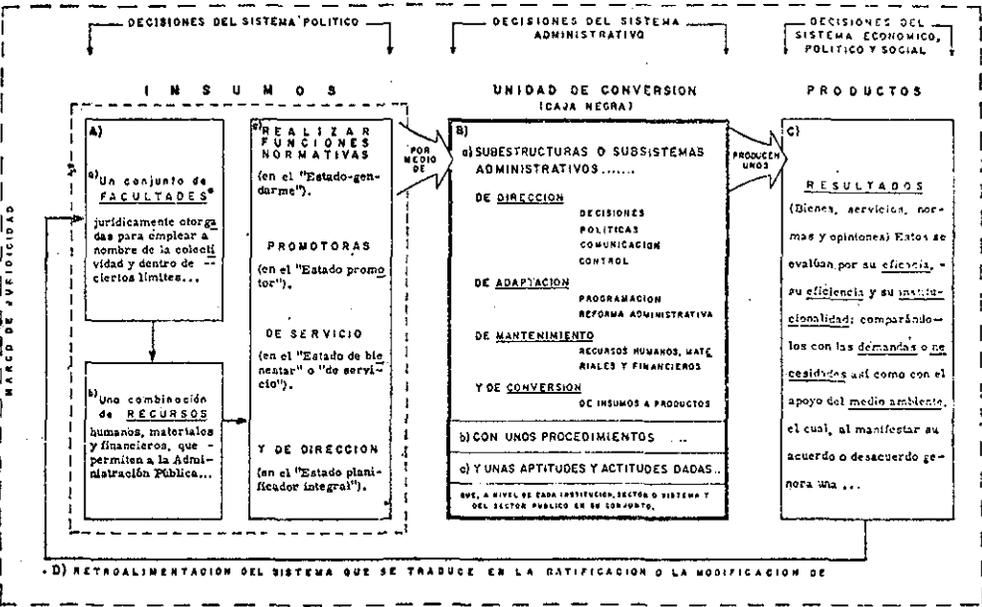
**5.6 Los Sistemas de Información en la Administración Pública.**

**5.6.1 Sistemas Administrativos de Información.**

La administración pública está sujeta, a la dinámica de todo proceso social. Es necesario mantenerla al día, adelantarse si es posible a las necesidades que debe de satisfacer. Los problemas de información, son comunes a todas las áreas de la administración, y muchas decisiones se toman sin disponer de la información adecuada.

El desarrollo de un sistema administrativo de información, debe tener como perspectiva fundamental el medio ambiente decisional; los medios para proveerse de información valiosa, que permita formular políticas, que encuentre los medios para controlar la operación; y los datos suficientes para el análisis del logro de los objetivos institucionales. Se puede decir que una administración capacitada para planear, evaluar y desarrollar los cursos de acción futura, si se apoya en los sistemas administrativos de información.

**ESQUEMA SINTECO DEL SISTEMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**



FUENTE: CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. Op. Cit.

**5.6.2 Implantación de los Sistemas de Información.**

La implantación consistirá en llevar a cabo lo diseñado; entrenar al personal; retroalimentar al sistema con los -- ajustes necesarios. Para poder desarrollar la implanta--- ción, deberá llevarse a cabo una adecuada jerarquización - de decisiones, una estructura que coordine e integre las - diversas funciones, sistemas de promoción y entrenamiento, establecimiento de controles y mecanismos de retroalimenta--- ción que faciliten en base a los ajustes necesarios la --- reestructuración; o sea que el sistema de implantación de- be ser dinámico.

### 5.6.3 Información para el Control.

Los procesos administrativos deben estar dotados de los mecanismos de control suficientes para captar, vigilar eva luar, supervisar y corregir las implicaciones de la infor- mación y del propio sistema de comunicación-información, - asociado al medio ambiente decisonal, en términos de los criterios específicos determinados por el propio sistema - administrativo.

Con la existencia de adecuados sistemas de control de - la información, es posible llevar a cabo una administra--- ción por excepción, siempre y cuando, el sistema diseñado tenga la información oportuna y suficiente; una agregación que facilite la síntesis y una disgregación que facilite - el análisis; facilidad de manipulación de la información y autoridad en el sistema.

### 5.6.4 Información para la Toma de Decisiones.

La eficiencia en la administración pública, indispensa- ble para lograr un proceso de desarrollo económico y so--- cial, depende de que las autoridades que deciden y ejecu- tan, según sus diversos niveles, dispongan de suficiente, oportuna y objetiva información sobre los hechos económi- cos y administrativos que les permitan tomar adecuadas de- cisiones y acciones. No puede darse una decisión adminis- trativa si se carece de una estructura básica de comunica- ción-información, la cual a su vez es fuente y consumo de información.

Muchas decisiones, se toman sin disponer de la informa- ción adecuada, ya que

- a) El tiempo requerido para obtenerla es mayor que el período en que debe tomarse la decisión;
- b) Reportes periódicos de muy difícil asimilación y --

utilización oportuna;

- c) El funcionario no tiene familiaridad con las herramientas disponibles para analizar la información, y
- d) El funcionario no está seguro de la disponibilidad y confiabilidad de la información que necesita.

#### 5.7 Los Mecanismos de Coordinación en la Administración Federal.

En la actualidad son de la competencia del estado funciones tan disímolas que se ha requerido de la creación de un complejo aparato administrativo. Para dirigir y coordinar este aparato estatal, el Gobierno Federal se encuentra organizado de forma centralizada por un lado, y por el otro cuenta con un sector descentralizado siendo, el único responsable de los actos de estos, el Presidente de la República. Con esta organización administrativa, el Estado Mexicano pasó de un estado tradicional a un estado generador de desarrollo. 34/

Ahora bien, la mayoría de las atribuciones o funciones que tiene el Gobierno Federal emanan de la Constitución, la cual regula el ámbito de acción socio-político-económico del país. El surgimiento de estos preceptos tienen su origen en los movimientos sociales de liberalismo y revolución, en los que se ha conformado la estructura estatal de México. Esta se encuentra plasmada en la Constitución de 1917.

Dentro de este contexto nos encontramos también opciones políticas por razón de las cuales el Estado Mexicano tiene determinadas tareas, las que constituyen los principios fundamentales de la acción gubernamental y de la justificación y legitimización misma del poder político en México.

Las tareas que le han sido conferidas al Gobierno ha llevado a éste al establecimiento de varios organismos administrativos que le auxilien en el desempeño de sus funciones. Lo anterior ha tenido como consecuencias el crecimiento desmedido del sector público, haciéndolo cada día -

más complejo y difícil de entender por parte de los estudiosos de las ciencias administrativas en el sector público.

Pero, ¿qué son o en qué consisten los mecanismos de coordinación del Sector Público? Para el Lic. Pedro Zorrilla - estos mecanismos constituyen "Un problema fundamental de la Administración Pública ya que de no existir en niveles adecuados y en calidad suficiente dicha coordinación, el trabajo administrativo en el país no tendría carácter de acción unitaria y no podría garantizarse el impulso al desarrollo económico y social de México..."

Podemos decir que el Gobierno Federal tiene, de acuerdo con la Constitución y realidad política nacional, numerosos medios y recursos a su disposición para atacar los problemas de la nación. Cuenta con los impuestos, que en cierta medida le permiten hacer frente a las necesidades financieras de sus actividades. En lo que toca a los recursos humanos, podemos decir que se comienza a dar importancia a la capacitación de los administradores públicos. Por lo que toca a los recursos jurídicos, estos se han caracterizado por encontrar dificultades entre la legislación administrativa y la constitucional, sin embargo la legislación llamada administrativa pone a disposición de la Administración Pública una serie de recursos que no han sido objeto de coordinación ni utilización completa por parte de los servidores públicos, siendo algunas veces hasta desconocidos por los mismos y hasta por parte de maestros universitarios. Lo anterior nos lleva a considerar la afirmación que hace el Lic. Pedro Zorrilla "... en realidad no se ha hecho un estudio serio de los recursos legales, administrativos y de organización y coordinación al servicio del aparato administrativo..."

A fin de poder analizar más concretamente el problema administrativo de coordinación hay que dividir al Gobierno Federal de acuerdo con sus dos jurisdicciones: La Material y la Territorial.

Por razón de la materia, la Constitución señala ciertas tareas expresas a la Federación, las cuales abarcan desde la producción industrial hasta la política interna y externa del país.

"...Ante esta magnitud de trabajo a realizar, la cantidad y calidad de recursos humanos, materiales y económicos de que dispone la Administración Pública debe incrementarse. Se impone una mayor racionalización de la acción administrativa y programas y planes de desarrollo económico

regional...; falta evidentemente, una mayor coordinación - intrasectorial..."

Por cuanto a las relaciones externas, la administración pública federal se realaciona con los poderes Legislativo y Judicial. En relación al segundo debe darse mayor atención a la jurisprudencia de la Suprema Corte ya que con -- frecuencia sus resoluciones se contraponen a la justicia - social que realizan las disposiciones de la Administración Pública.

Con el Poder Legislativo, la coordinación es fundamen-- talmente fácil, en razón de la pertenencia a un mismo partido de sus integrantes.

Existen también relaciones externas de la administra-- ción pública con los estados miembros de la Unión, las cua les es necesario regular de tal manera que permita una ma-- yor participación de estos últimos en el desarrollo regio-- nal.

Asimismo, existen relaciones con los llamados grupos y fuerzas populares y de la iniciativa privada las cuales -- conviene incrementar de modo tal que exista una verdadera participación de estos en la toma de decisiones administra-- tivas del estado.

Por lo que toca al problema de jurisdicción territorial, la coordinación es básica para atender problemas de inver-- sión, de acción federal, y de los estímulos a los estados, a los municipios y a los gobernadores.

Los mecanismos en México, son legales, usuales, obliga-- torios o potestativos. Los organismos de coordinación son permanentes o temporales, para resolver problemas únicos y específicos. Los mecanismos son permanentes, como en el -- caso de los proyectos de leyes o decretos que cuando ata-- ñen a varias secretarías, éstas tienen que ser aprobadas -- por sus titulares.

Un mecanismo que no es obligatorio, por si usual, es el que se da cuando un nombramiento de tipo federal y otro -- local recaen en la misma persona.

La creación de diversos mecanismos de coordinación de -- la acción pública, ha llevado a la creación de diversas -- comisiones, consejos, institutos, fidelcomisos, etc., para que actúen como elementos coordinadores de las distintas -- agencias del sector público. Ejemp. CONACYT, Comisión Na--

cional de Zonas Aridas, INDECO, IMCE, el fideicomiso para el estudio y fomento de parques y ciudades industriales, etc.

Dentro del Gobierno Federal todas las dependencias tienen a su cargo la coordinación de los recursos económicos que le han sido asignadas sectorialmente.

La secretaria de Programación y Presupuesto, que es -- una institución esencialmente coordinadora, sus funciones consisten principalmente en la elaboración del plan general del gasto público y hasta la coordinación del presupuesto de egresos del Gobierno Federal.

Por último quisiera transmitir una frase del Lic. Andrés Caso: "...La coordinación es tal vez una de las funciones más difíciles en la administración... supone tener en cuenta los planes ajenos antes de tomar alguna decisión, pero es indispensable puesto que para lograr las metas que se propone el Gobierno es imprescindible la participación conjunta de diversos organismos en una acción -- conjunta..." 35/

## 5.8 La Función de Control.

### 5.8.1 Características Generales.

Para introducirnos en el tema, veamos algunas definiciones de lo que es Control.

Según el C.P. Ramón Aguirre, define el control como -- "...la última de las funciones del proceso administrativo, consiste en vigilar, mediante verificaciones periódicas, si las actividades se realizan conforme al plan adoptado".

Horacio Flores de la Peña dice: "...el control tiene como fin principal garantizar el cumplimiento de las funciones de fomento económico y beneficio social que tiene encomendadas el estado".

Para Carrillo Castro, toma como base que la administración pública es un sistema complejo y dinámico, por lo -- que la "...función de control no se agota en una etapa --

---

35/ CASO ANDRES. La coordinación Administrativa en el Poder Ejecutivo Federal.

aislada, ni al principio ni al final del proceso administrativo, sino que se presenta a lo largo de todo el sistema".

Este proceso cumple con las siguientes etapas:

- a) Medición de los resultados obtenidos.
- b) Examen de los resultados en comparación de las metas del plan.
- c) Análisis de las variaciones y descripción de sus causas.
- d) Definición de las medidas correctivas.
- e) Adopción de las medidas correctivas y transmisión de ellas al sistema".

#### 5.8.2 Requerimientos para el Establecimiento del Control.

Con objeto de poder estudiar y analizar la función del control administrativo, se requiere, dado la complejidad de la administración pública, debido a la diversidad de objetivos que persigue, que se establezcan unas bases, de acuerdo al ámbito en que se desarrolla:

Para Carrillo Castro, no hay un solo tipo de control, sino que se puede hablar de:

- un control jurídico de los actos administrativos.
- un control político, cuyo fin es medir la eficiencia de los programas y acciones gubernamentales.
- un control contable, que sirve para evaluar la corrección, eficiencia y economía en el uso de los recursos.
- un control administrativo, que revisa la capacidad operativa y de realización institucional del sistema.

Un instrumento, hasta cierto punto novedoso en nuestro sistema (1977), es el conocido con el nombre de Presupuestos por Programas, que han sido adoptados por los organismos descentralizados y de participación estatal.

### 5.8.3 El Control de la Administración Federal.

#### 5.8.3.1. Control Legislativo.

Este control es ejercido por la Cámara de Diputados, Cámara de Senadores y las Comisiones que las integran. El control que ejerce es de carácter político, siendo más intenso, dicho control, en la Cámara de Diputados, debido a la participación de los cuatro partidos nacionales existentes.

El principal instrumento de control que maneja este poder sobre la administración pública, es la Contaduría Mayor de Hacienda órgano técnico controlador del gasto del sector público federal.

#### 5.8.3.2 Control Judicial.

También es conocido como el control constitucional, cuya función es la de vigilar que las leyes y los actos de las autoridades, se apeguen a lo estipulado en la Constitución, o sea el control de la legalidad sobre la administración. Los instrumentos que utiliza para ejercer dicho control son:

- Juicio de amparo. "Es el instrumento medular para el logro del control de la legalidad en general y en especial de los actos de la administración pública".

Este es ejercido a través del Tribunal Fiscal de la Federación.

- Tribunales Administrativos Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

#### 5.8.3.3 Control Gubernamental.

Alejandro Carrillo Castro dice: "...Controles gubernamentales son los que se ejercen sobre diversos aspectos importantes de la convivencia social". Estos pueden ser el control de precios, el de comercio exterior, control educativo, etc.

#### 5.8.3.4 Controles Informales.

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, los controles informales son los ejercidos por los grupos de presión, -- partidos políticos, la opinión pública, etc.

### 5.9 La Toma de Decisiones.

#### 5.9.1 Teoría Matemática de la Decisión.

La teoría de la decisión se ocupa de la elección de un curso de acción óptimo entre una serie de cursos alternativos especificados, sobre la base de un criterio de preferencia.

Existen diversas técnicas mecanicistas de toma de decisiones:

- a) Valor monetario esperado que consiste principalmente en maximizar la utilidad esperada.
- b) Regla del minimax.
- c) Teoría de juegos.
- d) Juegos operacionales. Estos tienen semejanza con -- la simulación, pero en vez de tratar con situaciones puramente mecánicas, se hace intervenir y se estudia al elemento humano en la toma de decisiones.

Una teoría dinámica que explique el proceso de toma de decisiones debe contemplar otros aspectos como son la noción del foco de la atención pública. Este se puede explicar así: "cada ser humano es interpretado fundamentalmente como una máquina de procesamiento de información en serie, que sólo puede atender a una o a unas pocas cosas a la vez" 36/

#### 5.9.2 El Modelo Racional de la Toma de Decisiones.

Podemos decir que los administradores públicos no son libres de tomar cualquier decisión de acuerdo con su voluntad, puesto que hay importantes factores que los limitan y condicionan, entre ellos se pueden mencionar:

36/ HERBERT, Simón. La Investigación Política. El Marco de la Toma de Decisiones. Amorrortu. Buenos Aires. 1969.

- a) La actitud de los ciudadanos hacia los programas de gobierno y la imagen que tengan dichos ciudadanos de los empleados públicos.
- b) Influencia de particulares, partidos políticos y - grupos de presión.
- c) Influencia de los poderes Legislativo, Judicial sobre la administración pública.
- d) Características personales de los administradores.
- e) Las estructuras y procedimientos de las unidades administrativas.

Modelo Racional de Toma de Decisiones:

Los pasos principales que constituyen un modelo racional de toma de decisiones pueden ennumerarse de la siguiente manera:

1. Identificación del problema.
2. Esclarecer los objetivos y clasificarlos en orden de importancia.
3. Incluir todos los medios posibles (normas) para alcanzar cada uno de esos objetivos.
4. Evaluar todos los costos y los beneficios inherentes a las alternativas de acción.
5. Seleccionar la alternativa que produzca los mayores beneficios relativos, con el menor número posible de desventajas relativas.

5.9.3 La Toma de Decisiones en la Administración Federal.

5.9.3.1 Condiciones Jurídicas y Políticas.

En México, la base jurídica de la función administrativa del sector público radica en dos tipos de normas: constitucionales y leyes ordinarias.

De acuerdo con las normas constitucionales, existen dos elementos en el Poder Ejecutivo; el titular del Poder y sus órganos subalternos. El Titular del Poder Ejecutivo -

es el Presidente de la República y tiene un doble carácter de órgano político y órgano administrativo.

Puesto que ocupa el rango más alto en la jerarquía administrativa, "el Presidente de la República concentra en su persona los poderes de decisión de mando y jerárquico, - que otorgan unidad a la administración". 37/

Para auxiliar al Jefe del Ejecutivo al desempeño de sus funciones administrativas, la Constitución prevé la creación de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. A semejanza del Jefe del Ejecutivo, los titulares de las Secretarías de Estado desempeñan funciones políticas y administrativo que opera en la actualidad tiene solamente funciones administrativas.

El régimen del derecho mexicano, por el principio de legalidad, impone al titular de la Administración Pública, - la obligación de actuar dentro de los lineamientos establecidos por las normas jurídicas. Sin embargo, también le otorga facultades discrecionales mediante las que puede -- adoptar medidas que aparentemente son violatorias de los - derechos individuales, en beneficio de la sociedad.

Estas facultades discrecionales de la autoridad administrativa no deben confundirse con medidas arbitrarias de la misma, pues en tanto las discrecionales están fundamentadas en el orden jurídico constitucional, las medidas arbitrarias desbordan dicho orden, provocando el desvío o exceso de poder. En México, existe la tendencia a incrementar las facultades discrecionales del Presidente de la República.

#### Capacidad Institucional.

"La estructura institucional, configurada jurídicamente y determinada en su acción por una correlación política de fuerza específica, delimita y modela la capacidad de decisión." 38/

37/ LIC. LUGO Adolfo. Facultades que otorga la Ley al Poder Ejecutivo para la Toma de Decisiones. Revista de - Administración Pública. INAP. No. 21

38/ La Decisión Administrativa en el Ambito del Sector Público. Resumen y Conclusiones. Revista Administración Pública. INAP No. 21

Puesto que los órganos legislativo y ejecutivo constituyen, en teoría, centros de decisión distintos, existe la necesidad de reforzar los mecanismos institucionales de información y comunicación entre ellos para que las decisiones legislativas y ejecutivas sean congruentes.

Un importante problema de nuestra Administración Pública lo constituye la existencia de múltiples centros de decisión, superpuestos o yuxtapuestos en las mismas áreas de acción.

Se trata de un problema tanto de concurrencia jurídico-política (superposición especial de los gobiernos federales, estatales y municipales), como de concurrencia administrativa (Secretaría de Estado y Organismos Descentralizados, funcionarios de línea y asesores, etc.). Se da, por tanto, la inminente necesidad de coordinar operativamente todos estos centros de decisión. Una primera solución a este problema, ha sido la creación de las comisiones intersecretariales; sin embargo, hay que mencionar que "la efectividad de tales mecanismos institucionales de coordinación depende más de los factores políticos que los determinan que de las condiciones administrativas en que operan".

#### 5.9.3.2 Condiciones Administrativas.

"La metodología científica y tecnológica debe ser cada vez parte más importante de la gestión de las instituciones públicas, fundamentalmente en lo que se refiere al proceso de toma de decisiones..." 39/

El administrador público debe procurar, la óptima utilización de los sistemas de información, mediante la actitud positiva del equipo humano, la utilización de herramientas adecuadas y la eficiente interrelación de los sistemas operativos. Así podrá lograrse "la integración de información a nivel institucional, sectorial y nacional, sobre los diversos aspectos técnicos, económicos y sociales, que asegure la coordinación entre las diversas instituciones y que -

---

39/ ING. AVALOS Ivira y C.P. POSADAS Alejandro. Utilización de Sistemas de Información en el Proceso de Toma de Decisiones en la Administración Pública, en Revista de Administración Pública. INAP No. 21.

orienta el proceso conjunto de toma de decisiones sobre bases objetivas". 40/

#### 5.9.3.2.1 Delegación de Autoridad.

En los distintos niveles de las organizaciones públicas, la toma de decisiones está íntimamente ligada al problema de la delegación de autoridad, puesto que ésta implica el derecho de tomar decisiones y hacer que se cumplan.

Según señala el orden jurídico establecido, el Presidente de la República sólo puede delegar en sus Secretarios y jefe de Departamento de Estado, así como en los Directores de Organismos Descentralizados, facultades administrativas no discrecionales, para casos o ramos determinados.

Este mismo precepto se aplica a los Secretarios de Estado. Para lograr eficiencia administrativa, es recomendable que todo funcionario conozca con precisión el límite de su autoridad, para lo que se pueden utilizar instrumentos administrativos como la "carta de límite de autoridad", independientemente de los instrumentos jurídicos que fueran requeridos:

40/ AVALOS, I. Op. Cit.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## III Parte: Perspectivas.

6. PERPECTIVAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

A. NECESIDAD DE UNA PLANIFICACION DEL DESARROLLO ECONOMICO, POLITICO Y SOCIAL.

6.1 Racionalización de los esfuerzos para alcanzar al desarrollo.

La planeación, es considerada como un medio para racionalizar la actividad humana, y forma parte de una disciplina de carácter más general, que es la praxiología, que se ocupa de las condiciones que requiere la acción para ser eficaz. Una actividad realizada colectivamente, es el trabajo, que en su conjunto multiplica los resultados del esfuerzo particular. De ahí la necesidad de establecer una distribución de tareas que aproveche cabalmente la mayor capacidad individual en diferentes especialidades. La planeación es entonces un instrumento para dirigir el esfuerzo que permita alcanzar el desarrollo. 1/

6.2 El Desarrollo Económico, Político, Social e Institucional.

El concepto de desarrollo, contiene en sus diversas definiciones elementos ideológicos, que es necesario aclarar para no caer en confusiones. La ideología del socialismo, considera al desarrollo como un nivel económico, político, social e institucional, que permitan la adecuada evolución del estado, la sociedad y el individuo.

Para la ideología burguesa el subdesarrollo de nuestro país no es más que el resultado de estar en una etapa anterior al de los países considerados desarrollados. La crítica a esta concepción del subdesarrollo, se cifra en el hecho de que los países llamados subdesarrollados han evolucionado al mismo tiempo que los desarrollados, pero no han evolucionado en el mismo sentido, ni de la misma manera, por lo que, más que subdesarrollo es una situación de dependencia política, (colonial o neocolonial), económico (colonial o financiera), que establece una explotación de carácter financiero y/o comercial y que tiene sus raíces en el bloqueo a través

---

1/ De Pablo, Luis. Op. Cit.

de factores internos de naturaleza económica, técnica, social y cultural del imperialismo. 2/

El desarrollo se da en diferentes ámbitos como son el:

- a) Económico, que implica un crecimiento económico, y una adecuada distribución de la riqueza.
- b) Político, que permite y fomenta el grado de participación social en la toma de decisiones.
- c) Social, reflejado en la distribución adecuada de los ingresos, los servicios, prestaciones sociales y que promueve el mejoramiento educativo y cultural.
- d) Institucional, como proceso de modernización, innovación y reforma administrativa para una efectiva adecuación de medios a los fines, faciliten y promuevan el desarrollo.

En un país como el nuestro, de economía mixta, la planificación para el desarrollo es de carácter compulsivo para el sector público e inductivo para el sector privado. El nivel en que esta planificación busca el desarrollo nacional, en los ámbitos económicos, políticos, sociales e institucionales. Mediante los sistemas organizativos, basados en la descentralización de decisiones, permiten el flujo de información en todas direcciones dentro de la estructura jerárquica que impone la organización nacional que ha probado ser la fórmula más racional de abordar el problema de la programación del desarrollo. 3/

### 6.3 La Planificación integral.

La planeación integral para el desarrollo, requiere de objetivos mediatos e inmediatos de lucha contra el subdesarrollo a través de la industrialización, la modernización de la agricultura y la diversificación de la economía en pro del rápido desarrollo de las fuerzas productivas en el que el papel económico del estado sea el dominante, con una independencia del comercio exterior a fin de que éste se vuelva instrumento al servicio del desarrollo económico nacional. La primacía de la acumulación nacional basada en -

2/ Bettelheim, Charles.-Planificación y Crecimiento Acelerado.-Fondo de Cultura Económica. México. 1965.

3/ Tinbergen, J.- Development Planning, World University, Library, Londres. 1967.

una basta política de inversiones; y la importancia de los cuadros políticos que paralelamente a la preparación del plan de desarrollo, sean creadas las estructuras y las instituciones que permitan realizar tal plan y con la adecuada participación de las masas en estrecha unión con dichos cuadros. 4/

#### 6.4 Proceso de Planificación del Desarrollo.

La planificación como instrumento para dirigir el desarrollo, en algunos países la planeación empezó a utilizarse para organizar un esfuerzo bélico, en otros, por lo contrario, para reconstruir sus economías de los desastres de la guerra. La Unión Soviética fue el primer país que utilizó la planeación, como intento de acelerar y adecuar su crecimiento a objetivos sociales precisos. Desde el principio de los años cincuentas, la gran mayoría de los países de la ONU, han elaborado sus planes de desarrollo, aunque estos documentos tienen características muy diferentes entre sí. 5/

El proceso de planificación establece la necesidad de realizar un diagnóstico que describa, explique y formule una tesis interpretativa o modelo analítico, de la realidad económica, política, social e institucional y de sus tendencias a corto y a mediano plazo. Es preciso formular patrones de referencia, o modelos normativos que permitan llevar a cabo la evaluación del plan. La formulación del plan que hace explícitas decisiones de tipo político que se apoyan en criterio e investigaciones técnicas, dándoles viabilidad, dadas determinadas hipótesis sociales y de poder, coherencia y eficacia según los propósitos de la política y la estrategia del desarrollo. La ejecución del plan que es el desenvolvimiento real de las actividades públicas y de las medidas de política, en la realización en forma permanente de las acciones de producción, acumulación y financiamiento, demanda, oferta, asignación de recursos reales y monetarios, además de la aplicación de medidas de política económica. El control y la revisión del plan trata de descubrir las dificultades que están comprometiendo el cumplimiento de las metas, a fin de proponer medidas correctoras. La revisión que es el continuar el esfuerzo de encaminar al sector público de acuerdo con las orientaciones ofrecidas por la estrategia del

4/ Bettelheim, Charles. Op. Cit.

5/ De Pablo, Luis. Op. Cit.

desarrollo vigente, que es la aproximación al cumplimiento del papel que le fue asignado en el contexto de toda la política para la preservación y/o defensa del plan mismo. 6/

#### 6.5 La implementación de los Planes de Desarrollo.

El aumento de las necesidades colectivas tanto en cantidad como en calidad, han generado cada día una mayor dificultad de dar adecuada solución a estos requerimientos, por lo que una mayor racionalización de los esfuerzos para alcanzar el desarrollo integral, establece la necesidad de una planificación en todos los órdenes a fin de optimizar el uso y futuro uso de los recursos con que cuenta el país; la planificación integral desde un punto de vista teórico requiere de establecer y manejar modelos de planificación acordes a la realidad del país y que permita operar adecuadamente las fuerzas productivas con las que se cuenta, es claro que a través de procesos de planificación a corto, mediano y largo plazo se encontraron las coyunturas y necesidades de coordinación indispensables, pero para que estos planes puedan ser efectivos, se requiere establecer estructuras que permitan implementar los diversos niveles del plan desde el operativo hasta el largo plazo, por lo que se ve la necesidad de una planificación administrativa ligada y vinculada al proceso de planificación del desarrollo integral y permanente. 7/

---

6/ Cibotti Ricardo y Sierra Enrique.-El Sector Público en la Planificación del Desarrollo. Textos de Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. -- Ed. Siglo XXI. 4a. edición. México. 1975.

7/ IDEM.

B. NECESIDAD DE UNA PLANIFICACION ADMINISTRATIVA LIGADA Y VINCULADA AL PROCESO DE LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO.

6.6 Modernización, Innovación, Reorganización y Reforma Administrativa.

La modernización, es la adopción de los diferentes métodos, técnicas, procedimientos, etc., que pretenden utilizar los avances tecnológicos, para el más adecuado cumplimiento de las funciones encomendadas. La modernización, trae consigo aspectos políticos, que incluye cambios sociales y económicos, pero cuyo aspecto central es el desarrollo de la capacidad del gobierno para dirigir el curso y la velocidad de esos cambios. Puede concluirse que el rápido crecimiento económico da origen a cierta inestabilidad política, por lo que debe estimularse el crecimiento, pero en condiciones de equilibrio político. 8/

La innovación o creación tecnológica trae consigo cambio administrativo que si se liga y vincula adecuadamente al proceso de planificación del desarrollo, permitirá una optimización en el logro de los objetivos del plan.

La reorganización del sector público, deberá realizarse de acuerdo al plan en cuatro niveles principales. El nivel nacional, vinculado con los aspectos económicos, políticos, sociales e institucionales del plan. El nivel sectorial, agrícola, industrial y de servicios y sus diversas ramas. Al nivel regional de entidades federativas, cuencas de ríos, etc.. Y al nivel de proyectos de inversión, construcción, fomento, etc.

Con la Reforma Administrativa, el estado mexicano cumple el papel de principal promotor del desarrollo, elaborando al efecto sus planes y programas de desarrollo. La decisión de iniciar las modificaciones o adaptaciones, que requiere la administración pública, para poder cumplir mejor con los objetivos que le asignan en esos planes y programas, es atribución del presidente. El programa de reforma ha sido concebido como una tarea continua y permanente, que debe cumplirse metódicamente, basada en diagnósticos fundamentados en el análisis de la situación administrativa actual, y

---

8/ De Pablo, Luis. Planeación, Temas Mexicanos. Secretaría de la Presidencia. México. 1975.

aprovechando las coyunturas propicias para la implantación de modificaciones y mejoras administrativas. 9/

## 6.7 Planificación Administrativa para el Desarrollo.

La elaboración de un plan de desarrollo, el poder instrumentarlo en la práctica, y corregirlo cuando así convenga, - son tareas que precisan del más completo respaldo del ejecutivo y el apoyo de la población. En segundo término, debe - reconocerse que sin un sistema administrativo idóneo -o sea aquél que tenga los instrumentos o mecanismos necesarios para llevar a cabo una planificación administrativa para el desarrollo sin él, el mejor esfuerzo resulta inútil. 10/

### 6.7.1 La administración Pública como Agente del Cambio Social.

El desarrollo social comprende la elevación del nivel de vida de las comunidades, lo cual exige la promoción del hombre como ente social. Implica su análisis el estudio de las tendencias demográficas, la estructura de movimientos de la población, políticas en materia de vivienda, salud, seguridad social, comunicación social, educación, condiciones de vida y trabajo, etc. Entre las políticas administrativas estratégicas de desarrollo social figuran las de naturaleza -- educativa, social-cultural y de bienestar social. 11/

### 6.7.2 La Administración para el Desarrollo.

El desarrollo integral como un proceso sostenido de transformación que implica la participación de factores políticos, económicos y socio-culturales, estrechamente relaciona-

9/ Martínez Gustavo y Carrillo Alejandro. Programas de Reforma a la Administración Pública para Adecuarla a las Necesidades del Desarrollo. Revista de Administración Pública. INAP. No. 21. México, 1970.

10/ De Pablo Luis. Op. Cit.

11/ Caso Lombardo Andrés y García Cárdenas Luis. La Administración Pública para el Desarrollo. Revista de Administración Pública. INAP. México. No. 24. 1973.



dos entre sí; propicia ese desarrollo la ruptura de las interrelaciones personales de poder, lo cual permite sustituir - más ágilmente estructuras tradicionales por estructuras institucionales. 12/

Concebimos a la administración pública para el desarrollo integral, como la posibilidad de dotar a un instrumento con una intencionalidad específica: la transformación y el crecimiento equilibrado de los sectores que participan en el desarrollo. Ello supone una transformación del conjunto de aptitudes y actitudes humanas, de procedimientos administrativos y de sistemas y estructuras institucionalizados que integran a la administración pública. 13/

La investigación de las estructuras institucionalizadas - del estado, su análisis operacional, su legitimidad jurídica, su grado de coherencia y de coordinación en el ámbito del - sector público, su nivel de independencia o autonomía, su - grado de productividad o eficiencia social, son entre otros, aspectos fundamentales en la tarea de una administración pública para promover, alcanzar y orientar el desarrollo integral.

#### 6.8 Perspectivas de la Administración Pública.

El sistema administrativo mexicano no obedeció, en sus - inicios, a un plan preconcebido y, en consecuencia, ha sido necesario ajustar y coordinar su funcionamiento en los plazos más breves, para evitar el dispendio de recursos y la duplicación de funciones.

La tendencia actual del aparato administrativo mexicano - se orienta a asegurar al Jefe del Ejecutivo los instrumentos necesarios para lograr una administración eficaz, y a crear y fortalecer mecanismos institucionales que, después de la - elección popular, aseguren la participación de los sectores sociales en las decisiones que les atañen, a la vez que vigilen su implantación de manera competente, honrada y sin abusos del poder. 14/

Por lo cual deberá:

- a) Hacer una elección más racional de prioridades y mayor eficacia en la implantación de las decisiones gubernamentales.

12/ CASO, ANDRES Y GARCIA, LUÍS, Op. Cit.

13/ IDEM.

14/ IDEM.

- b) Reorientar y organizar el proceso de desarrollo, fortaleciendo a un tiempo la planificación y la racionalidad administrativa.
- c) Estimular una comunicación más abierta con los ciudadanos.
- d) Lograr la coordinación, la desconcentración y la racionalización de las funciones.
- e) Lograr la correspondencia entre el desarrollo administrativo y el político, así como entre el económico y el social.
- f) Concebirse a la administración como parte integrante y vital del sistema democrático y como agente activo en la provisión de instrumentos para cumplir los objetivos sociales. 15/
- g) La administración del futuro debe tener conciencia de las fuerzas del medio ambiente que influyen en las organizaciones, así como de las influencias de la organización en su medio.

---

15/ CERVANTES DEL RIO, HUGO. La Administración Pública en México. INAP. 1975.

## CONCLUSIONES

1. Desde siempre, el hombre ha recreado su afán por indagar y hallar respuesta a las cuestiones fundamentales de su existencia. México nuestro primer anhelo, requiere una identidad que concilie lo que de opuesto aportaron nuestras dos raíces culturales y halle respuesta al imperativo de justicia social.

La administración pública tiene en México una gran responsabilidad al organizarse para organizar los esfuerzos colectivos, que den respuesta a las justas aspiraciones de México.

2. La Universidad debe realizar su nombre, universitas, --- orientar, formar seres con sentido social y humano, postular y defender la cultura, más que como categoría del saber, como categoría del ser, como temple y hondura de la personalidad, asimismo como factor de progreso social, este ideal y el de justicia social han definido el objetivo de este trabajo de investigación: cooperar en la preparación de material académico, adaptado a las necesidades y circunstancias del país, con el fin de que puedan ser utilizados en el proceso de enseñanza aprendizaje de las disciplinas contable administrativa, para contribuir en su medida al progreso de México.
3. El método usado para esta investigación es la metodología de sistemas, permite entender a la administración pública mexicana como un proceso dinámico en permanente --- cambio y adaptación. Este enfoque de sistemas ha sido --- probado con éxito en la explicación de los fenómenos del campo de estudio de las ciencias sociales.
4. La administración surge desde los orígenes del hombre y por su evolución la administración es una cultura en -- cuanto es una totalidad de símbolos, ideas, comportamientos sujetos a pautas y artefactos distintivos del grupo humano de los administradores.

La administración brinda, con las categorías de la vida, nuevo enfoque universal que aproxima al ideal inasequible de explicar con una sola idea todo el universo.

5. Los primeros estudios en administración, correspondían a la administración pública, como mecanismos estructurados de sojuzgamiento económico, político y social. La -- profusión de concepciones y nomenclaturas, la neblina --

en raíces y principios, acentúa la penumbra en que se debate la teoría de la administración. Se necesita una reforma radical: volver a los orígenes, hacerse cuestión - de lo que la administración sea, redescubrirla.

6. La dependencia de la administración, la propician aquellos especialistas del tema que se adhieren sin reservas a ciertas teorías de la organización muy difundidas en algunos marcos desarrollados, que plantean como tesis -- central modelos de la organización que dejan de lado la incidencia del contexto. Una manifestación fundamental es la primacía en la enseñanza universitaria y los cursos de extensión, de las teorías y modelos elaborados en los países desarrollados. Frente a este panorama se presenta una opción definida; o sea agregan a la corriente predominante empeñada en el afianzamiento del statu quo, o caminar por cambios profundos en el papel actual de la disciplina en el área.
7. La Administración Pública es el ejercicio de las funciones ejecutivas del gobierno; dentro de un medio ambiente que genera demandas recursos, apoyo u oposición y para el cual produce bienes o servicios, a través de un sistema de conversión. La Administración Pública presenta en los diversos países características que corresponden a su nivel de desarrollo o dependencia en que se encuentran. Las diferencias que existen entre las administraciones públicas y privadas son más bien de grado que de clase y tal afirmación podrá comprobarse plenamente a través de la aplicación de los principios científicos, - administrativos en uno y otro sector.
8. La ecología del sector público es el estudio interdisciplinario del conjunto de procesos, sistemas, fuerzas y - actividades que de una manera directa o indirecta afectan el nacimiento, promoción y desarrollo de las organizaciones públicas. Y de esta manera la ley ecológica -- del equilibrio del sistema, con la interdependencia y solidaridad entre los diversos subsistemas y con una respuesta adecuada al medio ambiente o adaptación o cambio del mismo tiene presente el mañana lejano y no únicamente el ahora efímero. Por esta razón la administración - del futuro dependerá del grado en que los administradores tengan conciencia de las fuerzas y de los procesos - que influyen en los organismos: individuales, grupales o colectivos, es decir, en su medio ambiente.
9. El Sistema de Administración Pública lo forman:
  - a) La estructura administrativa central y paraestatal,

con sus funciones.

- b) Las demandas o entradas a él.
  - c) Sus productos; políticos, económicos y sociales.
  - d) Los mecanismos de control y retroalimentación del -- mismo.
10. La estructura del sistema de administración pública centralizada, establecer la distribución de competencias entre los órganos de la administración pública se fundamenta directamente en el principio de legalidad. De ahí -- que las competencias de nivel macroadministrativo proven gan por lo general de un acto del Poder Legislativo y, - cambio, a nivel microadministrativo de actos delegat--- rios del Poder Ejecutivo.
11. El sector paraestatal busca cumplir con la facultad que el pueblo de México le ha otorgado al Ejecutivo de promover el desarrollo. Los objetivos que animan al Estado - Mexicano se han ido complementando y transformando a través de las constituciones que han regido la vida nacional. Con esta base la empresa pública motivada por el - cambio de actitud del Estado Liberal abstencionista a la etapa del intervencionismo, que permite al estado en convertirse en productor, comerciante o distribuidor de bienes y servicios.
12. Las funciones sustantivas del sistema de administración pública buscan la soberanía, el orden público, el bienestar social, la distribución de la riqueza, la cultura, - educación e investigación, la promoción del desarrollo, búsqueda de la independencia económica, prestación de -- servicios, producción de bienes.
13. Las funciones que permiten continuar con vida al sistema, son las funciones de mantenimiento formadas por:
- a) La administración de personal al servicio de la administración pública. Urge a la administración pública mexicana, diseñar su propio sistema macroadministrativo de administración de personal, que se adapte a sus antecedentes históricos, a su contexto socio-- político y a sus necesidades administrativas.
  - b) Las finanzas del sector público. La actual macrore-- forma administrativa ha implementado los mecanismos para llevar a cabo una programación financiera del -

sector público, por medio del presupuesto por programas y la responsabilidad sectorial de cada secretaria de las entidades paraestatales que le han sido asignadas.

- c) La administración de los recursos materiales. Se hace necesario que la Administración Pública implemente y vigile mecanismos que permitan controlar eficazmente los recursos, materiales con que cuenta el sector público, así como evitar la corrupción y el desperdicio; por otro lado el consumo de recursos materiales que hace el sector público ha permitido reactivar la economía en épocas de atonía; por esta misma razón en la actualidad con un proceso de inflación, debe este sector continuar con una política de austeridad, que le permita adquirir estabilidad económica y permita además optimizar el uso de dichos recursos.

#### 14. La Reforma Administrativa.

La Administración Pública Mexicana, a últimas fechas ha puesto principal hincapié en reformarse a fin de responder con mejor oportunidad y eficacia a las facultades que el pueblo de México le ha otorgado en la Constitución.

Los obstáculos fundamentales son:

- a) Los problemas de carácter estructural que se han ido acumulando a lo largo de los años.
- b) Las actitudes inadecuadas de muchos funcionarios públicos que no consiguen modificar sus estructuras mentales tradicionales.
- c) La resistencia de intereses creados.

Las perspectivas son: cumplir eficaz y eficientemente con la parte que le corresponde del desarrollo integral de México.

15. La programación de las actividades de la administración pública tiene como objetivo el desarrollo integral como un proceso sostenido de transformación que implica la participación de factores políticos, económicos y socio-culturales, estrechamente relacionados entre sí; propicia ese desarrollo la ruptura de las interrelaciones personales de poder, lo cual permite sustituir más

ágilmente estructuras tradicionales por estructuras institucionales.

16. El sistema administrativo de información, debe tener como perspectiva fundamental el medio ambiente decisional que permita formular políticas. Se requiere todavía la existencia de un sistema integrado de información y control que retroalimente de una manera institucional al -- Presidente de la República y a los diversos niveles directivos sobre los resultados de sus instrucciones o resoluciones de reforma, pero sin olvidar que los medios de comunicación son inseparables del poder y del control del Estado. La comunicación social es un poder inseparable, inviolable y transformador que fundamenta el derecho a la revolución de los pueblos.
17. La toma de decisiones. Un importante problema de nuestra Administración Pública lo constituye la existencia de múltiples centros de decisión, superpuestos o yuxtapuestos en las mismas áreas de acción. Se trata de un problema tanto de concurrencia jurídico-política como de concurrencia administrativa. Se da, por tanto, la inminente necesidad de coordinar operativamente todos estos centros de decisión.
18. La coordinación es tal vez una de las funciones más difíciles en la administración, ya que supone tener en cuenta los planes ajenos antes de tomar alguna decisión, que es indispensable puesto que para lograr las metas -- que se propone el Gobierno es imprescindible la participación conjunta de diversos organismos en una acción integrada.
19. El control tiene como fin principal garantizar el cumplimiento de las funciones de fomento económico y beneficio social que tiene encomendadas el estado.
20. La perspectiva de la administración Pública está sujeta, a la dinámica de todo proceso social. Es necesario mantenerla al día, adelantarse si es posible a las necesidades que debe de satisfacer. La Administración del futuro debe tener conciencia de las fuerzas del medio ambiente que incluyen en las organizaciones, así como de las influencias de la organización en su medio.

Con la Reforma Administrativa, el estado mexicano cumple el papel de principal promotor del desarrollo, elaborando al efecto sus planes y programas de desarrollo. Estos le permitirán organizarse para organizar todos los esfuerzos colectivos, respetando y promoviendo la inte--

gridad individual.

La nueva organización de la administración pública tiene que reformarse y no sólo cambiar, para que las condiciones no permanezcan iguales, sino evolucionen hacia estadios de mayor justicia social.

RECONOCIMIENTO

Quiero dar reconocimiento a las personas que fueron conmigo autores de este trabajo en sus éxitos y no responsables de sus fallas que son todas mías. Quiero agradecer al Maestro Carlos Reta por su esquema temático que facilitó mi búsqueda y más que nada dio coherencia lógica al texto como un todo y a cada una de sus partes. A Rigoberto González - que por su decidido apoyo a que yo abordara un tema útil a los compañeros de la Maestría y de la Facultad. A todos -- mis maestros de la Maestría que por su dedicación me permitieron ahondar en conocimientos, adquirir una disciplina de estudio, pero más que nada por la lección tan importante -- que me inculcaron de que "el estudio es una forma de vida". A mis condiscípulos que con sus ideas, inquietudes, opiniones han ampliado mi perspectiva profesional y más que nada, a su optimismo.