

No. ADQ. L50014

No. T TS

CLASIF. 350.0972

M516a

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO

Facultad de Contaduría y Administración

“LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO”

TESINA

Para obtener el título de:

Lic. en Contaduría Pública



FACULTAD DE
CONTADURIA Y ADMINISTRACION

Presentan:

Ma. Yolanda Mejía Lira

María Cruz Callejas Martínez

Querétaro, Qro. 1997.

INDICE

AGRADECIMIENTOS

PRÓLOGO

INTRODUCCIÓN

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

HIPÓTESIS DE TRABAJO

CAPÍTULO I "LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA" 18

1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1.1.1 Egipto.....	20
1.1.2 Grecia	20
1.1.3 Texcoco	21
1.1.4 Edad Media.....	22

1.2 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

1.2.1. DEFINICIONES.....	23
1.2.2 Enfoques de la Administración.....	25
1.2.2.1 El Enfoque Clásico.....	25
1.2.2.2 El Enfoque Conductista	26
1.2.2.3 El Enfoque de las Ciencias de la Dirección.....	27
1.2.2.3.1 La dirección de personal.....	27
1.2.2.4 El Enfoque de Sistemas.....	28
1.2.2.5 El Enfoque de Contingencia	28
1.2.2.6 La gestión de la producción y de las operaciones	29
1.2.3 Principios de la Administración del trabajo.....	29
1.2.4 Principios de la Eficacia	30

1.2.4.1 La Planificación	31
1.2.4.2 La Organización.....	32
1.2.4.2.1 Los movimientos en el trabajo	33
1.2.4.2.2 El diseño clásico de la organización	33
1.2.4.2.3 El enfoque burocrático	34
1.2.4.3 El Control	35
1.2.4.3.1 El control preliminar	36
1.2.4.3.2 El control concurrente	36
1.2.4.3.3 El control de retroalimentación.....	37
CAPITULO II “LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA”	38
2.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA	
2.1.1 Administración Pública.....	38
2.1.2 Administración Privada	39
2.1.3 Diferencias de la Administración Pública y Privada	39
2.2 LAS CIENCIAS SOCIALES Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
2.2.1 Administración Pública y Derecho.....	41
2.2.2 Administración Pública y Política	42
2.2.3 Administración Pública y Ciencias Sociales.....	45
2.2.4 Administración Pública y Economía.....	45
2.2.4.1 Reingeniería de Procesos.....	47
2.2.5 Administración Pública y Cultura.....	59
CAPÍTULO III “LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO”	61
3.1 ANTECEDENTES Y DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO	
3.1.1 Etapa Precortesiana y Colonial.....	61

3.1.2 México Independiente	61
3.1.3 Constitución de 1824	62
3.1.4 Bases Constitucionales de 1835.....	63
3.1.5 Las Siete Leyes	63
3.1.6 Reformas Constitucionales de 1840	63
3.1.7 Gobierno de Mariano Arista	63
3.1.8 Régimen de Juan B. Ceballos.....	64
3.1.9 Gobierno de Santa Ana	64
3.1.10 Gobierno de Juan Alvarez.....	64
3.1.11 Gobierno de Comonfort	65
3.1.12 Régimen Juarista	65
3.1.13 Régimen Porfirio Díaz.....	68
3.1.14 La Constitución de 1917 hasta el inicio de la Reforma Administrativa.....	69
3.2 BASES JURÍDICAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO	
3.2.1 Artículo 90 (C.P.E.U.M.).....	71
3.3 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	
3.3.1 De la Administración Pública Federal	72
3.3.2 De la Administración Pública Centralizada.....	74
3.3.3 De la Administración Pública Paraestatal	82
3.4 MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
3.4.1 Democracia, Modernización y Eficiencia de la Administración Pública	84
3.4.1.1 Democracia y Administración Pública	85
3.4.1.2 Reforma, modernización y democracia.....	86
3.4.2 La Modernización de la Administración Pública.....	88
3.4.2.1 Marco normativo y conceptual de la modernización en la Administración Pública	89
3.4.2.2 Principios que orientan a la Administración Pública.....	90
3.4.2.3 Los procesos de la Administración Pública Moderna	90

3.4.2.4 La transparencia de la Administración Pública	90
CONCLUSIONES	92
BIBLIOGRAFÍA	98

AGRADECIMIENTOS

A Dios, le agradecemos con todo el corazón, que nos haya dado la vida y en ella nos ha brindado la oportunidad de prepararnos para ser personas de bien; ya que sin él no habiéramos podido terminar nuestra carrera profesional.

A nuestros padres y hermanos, por su comprensión, respeto, cariño, su apoyo económico y sobre todo moral que siempre nos han motivado a seguir preparándonos para el futuro.

A nuestros maestros y escuela por su abnegada y valiosa colaboración para que alcanzáramos el éxito de nuestra carrera, en especial al C Dr. José. Antonio Morales Aviña por ser una persona que nos ha ayudado significativamente para la realización de está tesina.

A todos los que han estado cerca de nosotros y que siempre nos han apoyado para nuestra superación personal, por sus consejos, sus experiencias, su amor a la vida y a la sabiduría del ser humano.

MA. YOLANDA MEJÍA LIRA

MARÍA CRUZ CALLEJAS MARTÍNEZ

PRÓLOGO

Entre las necesidades que han emergido en muchas partes del mundo, debido a la creciente universalidad de ciertas exigencias fundamentales impuestas a los gobiernos en el campo del desarrollo económico y social, surge señera la necesidad de investigación y estudios autóctonos de Administración Pública. Aun cuando existen algunas normas y técnicas que se pueden aplicar a cualquier gobierno bien organizado, los objetivos y los métodos de la Administración están fuertemente ligados, en cada país, a los conceptos nacionales y los antecedentes históricos. De ahí que no sea suficiente la mera traducción de textos con autoridad científica escritos para países donde el análisis de la Administración Pública y sus problemas se encuentra en una etapa avanzada y sujeto a las condiciones particulares de esos países.

El estudio de sistemas extranjeros de Administración puede ser útil para ampliar la perspectiva, pero sólo el examen de los procedimientos y principios administrativos de la situación propia puede abrir las puertas hacia el entendimiento completo y el mejoramiento de carácter práctico.

En el mundo democrático la autoridad y la acción administrativa deben tener su fuente y justificación en la ley, tanto como en la búsqueda del bienestar humano. Pero la legalidad sola no puede sostener ni justificar la política que corresponde a los Estados en el mundo actual. Tanto la legislación como la ejecución dependen de seres humanos y deben ser motivadas por la protección de seres humanos; el examen de estos aspectos humanos es indispensable para el administrador moderno.

La vastedad de la actividad gubernamental en las esferas económicas y sociales; la reducción obvia de la diferencia en status y circunstancias entre los empleados públicos y privados; el choque de ideologías divergentes, así como el creciente deseo de información y explicación, que está sustituyendo a la plácida aceptación de autoridad; todos estos cambios están tornando las tareas de la Administración más complejas y al mismo tiempo exigiendo una interpretación comprensible.

En México la agudización de problemas de origen estructural en el ámbito socioeconómico, experimentada en un entorno mundial de convulsas modificaciones que ha exigido de nuestro país la revisión profunda de los esquemas de organización y funcionamiento de su Administración Pública.

No podría ser de otro modo si consideramos que por deformaciones en la concepción de la tarea administrativa como vía de solución a problemas nacionales se mantuvo injusta y prolongadamente una fuerte concentración de las decisiones políticas, económicas y administrativas en la sede de los poderes federales (situación, aún ahora, no del todo superada), que se venía traduciendo en un marcado desequilibrio entre las entidades federativas, habida cuenta de la dispersión demográfica, el atraso económico y el subdesarrollo administrativo que desafortunadamente se presenta en la mayoría de ellas.

Este rezago de técnicas administrativas, de marcos jurídicos, de concepciones ideológicas y objetivos sociales que deben matizar la estructura y el andamiaje de la Administración Pública, motivan la dilución de los grandes propósitos estatales en una intrincada y compleja trama de omisiones, limitaciones, ineficacias y obsolescencia en cuyas aristas frecuentemente se apresan y dispersan los beneficios que en obras, acciones y servicios deben derivar de un régimen de gobierno democrático que tiene como finalidad última la consecución del bien común. Existen, naturalmente, entidades que por de pronto han encontrado el justo medio entre lo necesario y lo posible, el punto en que convergen democracia y eficacia.

Esta aseveración adquiere dimensiones singulares cuando se ubica exclusivamente en el ámbito de las entidades del país. Aún ahora, gran parte de los ciudadanos siguen pensando y sintiendo al estado únicamente en las manifestaciones de su poder; desde su perspectiva de gobernados no visualizan con absoluta claridad los límites de la potestad y atribuciones de los distintos órdenes de gobierno, para ellos no existe en la actividad del aparato de los servicios del Estado (Federación, Estados o Municipios)

sino un contacto continuado con el poder político, con la cara más externa y visible del poder público.

Es pues la Administración Pública la cara externa de la política, y aquí donde adquiere mayor importancia con la ciudadanía a niveles locales, pues no hay una entidad o aparato político que pueda mantener la confianza en él, la legitimidad de sus actos y el respaldo popular, si no es a través de una Administración eficaz y eficiente; honesta y dinámica; que encare y resuelva los problemas que le son planteados, en estrecha relación con la comunidad. En este esquema es fácil advertir que si existen complicaciones o conflictos en ese contacto con la ciudadanía, si hay una desorganización o mala Administración Pública en el sentido inmediato, es esta la vía por la cual puede iniciarse una ruptura de la legitimidad o de la confianza que el pueblo siente hacia el Estado, globalmente considerado (Federación, Estados; Municipios). Por lo tanto, de nada sirve, en ocasiones la existencia de un aparato burocrático formalmente considerado dentro de la nueva ortodoxia jurídico-administrativa cuando no existe la voluntad política de que cumpla los objetivos que se le atribuyeron, como de nada sirve un esquema orgánico y tecno-científico que haya sido trasplantado de una realidad diversa a aquella en que se pretende operar. Es este un punto en que la decisión errónea ha derivado en conflictos internos de poder ante la afectación de arcaicos conceptos de feudalismo administrativo, o desbordes imprevisibles de los costos originados por aparatos administrativos superfluos que luego resultan inoperantes o ineficaces.

INTRODUCCIÓN

La importancia de la Administración Pública surge por la amplia gama de las responsabilidades que los administradores tienen a su cargo; por ello la presente antología tiene como objetivo ofrecer una visión general de lo que ha sido, es y requiere ser la Administración Pública; y más aún debido a los cambios de la globalización de las relaciones internacionales que reclama voluntad política de unidad y cooperación afectiva ante las innovaciones tecnológicas, científicas y en las comunicaciones, así como frente a los problemas ecológicos y los intercambios industriales, comerciales y financieros.

Conjuntamente a esta tendencia, el bienestar de la población mayoritaria se ha convertido en el objetivo central de la política pública; da asimismo, sentido social a la soberanía y reafirma la legitimidad de las instituciones gubernamentales.

Con el auge que ha tenido durante los últimos años la preocupación porque se realice una auténtica Reforma Administrativa en el Gobierno Federal, la ciudadanía se ha sensibilizado acerca de la necesidad de realizarla hasta sus últimas consecuencias, en los tres niveles de gobierno.

En el análisis de esta tesina damos a conocer aspectos trascendentales que la Administración Pública ha tenido desde su origen hasta la actualidad. Para ello hemos considerado conveniente dividirla en tres Capítulos:

En el primer Capítulo esbozamos una síntesis acerca de los antecedentes, del nacimiento y del desarrollo de la Administración general en los diferentes confines del mundo, para el efecto de ilustrar y con el criterio de que se requiere conocer los antecedentes, además del presente, para prever el futuro, así como también la Administración como una Ciencia que expone conceptos y teorías que han sido sometidos a una amplia investigación, proporcionando las bases que permitan aplicar en la Administración numerosas contribuciones de distintas disciplinas científicas.

Veremos que existen tres tareas básicas para llevar a cabo el trabajo de la Administración.

El enfoque clásico (la administración del trabajo y de las organizaciones), el enfoque conductista (la dirección de personal), y el enfoque de las ciencias de la dirección (la gestión de la producción y de las operaciones); aplicadas a los administradores en toda organización.

Para apreciar completamente la importancia de la administración como ciencia es necesario conocer los principios de la administración que Frederick W. Taylor expone, así como también los principios de la eficacia de Harrington Emerson.

Podremos ver lo relevante que es identificar la función que la planificación, organización y control tienen en toda organización.

Asimismo señalamos en el Capítulo dos la importancia que la Administración Pública tiene con otras disciplinas como por ejemplo: el derecho, la política, la economía, la cultura, la moral entre otras; que se dan dentro de una sociedad.

Posteriormente en el Capítulo tercero presentamos un bosquejo de lo que ha sido la Administración Pública en México y su evolución a partir de 1821, fecha en que se consuma la Independencia Nacional, así como también la primera Constitución de 1824, las bases constitucionales de 1835, las siete leyes, las reformas constitucionales de 1840, el gobierno de Mariano Arista, de Santa Ana, de Juan Alvarez, de Comonfort, el régimen de Juan B. Ceballos, de Juárez de Porfirio Díaz y la Constitución de 1917 hasta el inicio de la Reforma Administrativa.

Dentro de este Capítulo señalamos que la acción del Estado, se lleva a cabo por medio de una Administración Pública variada, vasta y compleja que comprende Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, el Sector Paraestatal, Procuraduría General de la República, Procuraduría General de Justicia, Distrito Federal, Gobiernos Estatales, Gobiernos Municipales y Organismos Descentralizados de los Gobiernos Estatales y que tienen sus bases jurídicas en el Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de Administración Pública Federal. Además exponemos la Modernización de la Administración Pública como un proceso de cambio necesario mediante el cual aumenta su eficacia, a través de la

profesionalización, la incorporación de tecnología y procedimientos más adecuados, y la adopción de métodos de trabajo transparentes y participativos, que la acerquen a los grupos sociales para atender mejor sus necesidades y cumplir con los objetivos fundamentales de orden constitucional.

Finalmente, elaboramos un cuadro de conclusiones que engloba el resultado de nuestras exposiciones.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Sin duda, la actividad económica en México en los últimos años se ha caracterizado por un desarrollo regional desequilibrado o desigual, por un lado la riqueza nacional se concentra en un porcentaje muy reducido de población, y por el otro la extrema pobreza se ubica principalmente en las comunidades rurales del país.

La organización administrativa de la Administración Pública en todos sus niveles ha sido tradicionalmente, ineficaz; multitud de factores internos y externos han influido para que los servidores públicos que la integran no cumplan cabalmente con sus funciones de organizar el elemento humano y las escasas riquezas materiales y las naturales de las localidades del país. Esta ineficacia hace que la población considere que la Administración Pública mexicana dista mucho de satisfacer plenamente sus necesidades. Respecto a la prestación de servicios públicos por parte del Estado ha sido lenta, insuficiente e ineficiente en su aplicación principalmente por cuestiones económicas que se potencializa con la incapacidad de las autoridades gubernamentales para priorizarlos y proveerlos.

Un gran problema de la Administración Pública mexicana es la falta de coordinación intergubernamental --entre los niveles de gobierno--, para que los recursos lleguen en tiempo y se aprovechen al máximo; es muy usual que el nivel superior, la Federación, y ésta a el Estado y éste al Municipio, quiera decidir planes y programas de administración. Esto nos dice que la Administración Pública en México es muy centralizada en la práctica, aunque en el "deber ser", la norma jurídica, la ley, es una administración descentralizada y paraestatal.

Un punto importante a considerar es que cada administración pretende "limpiar" o desaparecer todos los programas y planes de trabajo que implementó en su periodo de gestión; y deja desprovista y desprotegida a la administración entrante inexperta y que le cuesta mucho "aprender" a administrar eficientemente lo que le corresponde hacer.

Estos "celos" profesionales son una gran calamidad y causa gran daño en el patrimonio de los ciudadanos.

En este contexto muy problemático en que se desarrolla la administración pública se hace indispensable estudios o antologías acerca de la administración pública mexicana que le permita a los servidores públicos presentes y futuros un rápido conocimiento operacional del nivel de gobierno en que participe para alcanzar la máxima eficiencia administrativa en un periodo de tiempo corto y razonable.

La ciencia de la Administración sugiere dos grandes áreas de estudio --no campos de acción, ni especialidades--, en función del tipo de organizaciones que la utilizan, a saber: La Administración Pública y la Administración Privada, esto reviste un conflicto en cuanto a técnicas y procedimientos, procesos administrativos empleados en una u otra, Hoy por hoy, la Administración Pública esta retomando técnicas y procesos que han tenido éxito en la Administración Privada, por ejemplo, programas como "justo a tiempo", "mejora continua", "calidad total", etc., son algunos que están tratando de implementar en distintos niveles de gobierno sin mucho éxito. En este trabajo haremos un breve análisis de las principales características de una y otra administración, para que el administrador ubique rápidamente que caracteriza a la administración en donde trabaja y establezca las diferencias en cuanto a la aplicación de un determinado programa.

Dentro del territorio de nuestro país y en afinidad a la integración del medio ambiente y a la idiosincrasia de cada época y para cada grupo de personas, la Administración Pública ha estado sujeta a un proceso evolutivo que tiende a su perfeccionamiento, y es por ello, que consideramos que este trabajo es parte de ese cambio, y es conveniente exponer el tema de la Administración Pública, como la parte de la ciencia de la Administración que tiene que ver con la acción del gobierno.

JUSTIFICACIÓN

Es claro, que un análisis sobre el tema de Administración Pública es trascendental para todos ya que en gran medida nuestras vidas y fortunas están gobernadas por entidades públicas que regulan la comunidad. Muchas personas trabajan para las dependencias gubernamentales y son tan cotidianas que a veces nos pasan desapercibidos, por ejemplo, el policía que cuida la colonia, el agente de tránsito que dirige la vialidad, el camión de la basura que pasa por la calle, el agua potable que llega a nuestra casa, el alumbrado público o a la luz de la casa, etc., y que sin duda, nos vemos afectados directa e indirectamente por decisiones que toman los administradores que laboran en la Administración Pública. Así pues, la mayoría de las personas de la sociedad viven en un "Estado Administrativo", las dependencias administrativas son responsables de nuestras privaciones, así como de nuestra calidad de vida. Es así que la importancia de la Administración Pública surge por la amplia gama de responsabilidades que recaen sobre los administradores públicos.

Por ello, todas las problemáticas que envuelven a la Administración Pública mexicana, y que previamente enunciamos, por ejemplo, un desarrollo regional notoriamente desigual, lacerante que viven nuestras comunidades, la falta de coordinación intergubernamental, la gran centralización administrativa, económica, y política que se da en la práctica, etc; aunque por otro lado, sí esto cambia y el proceso de fortalecimiento del federalismo es una realidad --lo que implica una mayor autonomía económica, y política, etc., de los Estados y Municipios--, los gobiernos locales tienen que aprender a administrar eficientemente sus escasos recursos de que dispondrán.

La falta de capacitación en materia de Administración Pública de funcionarios públicos presentes o futuros que garanticen una máxima eficiencia en los procesos administrativos de sus respectivos niveles de gobierno; y en general el panorama de ineficiencia y corrupción del que tradicionalmente goza la Administración Pública mexicana, justifican de sobre manera cualquier trabajo que sobre la materia se realice.

Este análisis es una antología que comprende un breve estudio de la administración pública en su devenir histórico; asimismo es un estudio comparativo de la Administración Pública y la Administración Privada, que pretende arrojar luz y claridad sobre las diferencias que ambas áreas de la Administración tienen con objeto de que el administrador profesional pueda aplicar planes y programas exitosos en una u otra área con sus respectivas adecuaciones para asegurar cierto grado de éxito en su aplicación.

La importancia que la Administración Pública reviste en la vida del ciudadano y la poca bibliografía existente referente al tema justifica de sobre manera la elaboración de un trabajo como el que a continuación exponemos.

HIPÓTESIS DE TRABAJO

1. En la medida en que se defina y aclare el marco conceptual de la Administración Pública mexicana, su ejecución o trabajo administrativo de las instituciones públicas será más eficiente.
2. Si existe un mayor conocimiento sobre la operación y competencia de la Administración Pública los servidores públicos presentes y futuros serán más rápidamente inducidos a sus trabajos y lo desempeñaran con mayor eficiencia.
3. Un análisis del devenir histórico de la Administración Pública en México nos permitiría entender su situación actual y en su caso, sólo así podremos visualizar y aplicar nuevos procesos administrativos que permitan alcanzar la eficiencia administrativa en dicho sector público.
4. En la medida en que la Administración Pública se haga más eficiente responderá más y mejor con menos recursos a las necesidades que la sociedad le demande.
5. En la medida en que la Administración Pública sea eficiente en esa misma proporción el gobierno se legitimará con sus comunidades.

“LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”

CAPÍTULO I

1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Max Weber, el gran sociólogo alemán, demuestra que en la antigüedad hubo ejemplos de un “burocratismo hasta cierto punto claramente desarrollado -- Egipto en la época del Imperio Nuevo y el Principado romano -- especialmente la monarquía diocleciana y el Estado bizantino basado en ella”.¹ Clasifica estos casos en el mismo grupo que los de la iglesia católica romana, el Estado europeo moderno y las empresas capitalistas.² Define “el carácter esencial de una autoridad burocrática o magistratura” -- que “se ha desarrollado completamente, sólo con la aparición del Estado Moderno, y las formas avanzadas del capitalismo” -- en la forma siguiente:

- 1) Rige el principio de las atribuciones oficiales fijas, ordenadas. Existe una firme distribución de las actividades metódicas -- consideradas como deberes oficiales -- necesarias para cumplir los fines de la organización burocrática.
- 2) Los poderes de mando necesarios para el cumplimiento de estos deberes se hallan igualmente determinados de un modo fijo, estando bien delimitados mediante normas los medios coactivos que le son asignados.
- 3) Para el cumplimiento regular y continuo de los poderes así distribuidos y para el ejercicio de los derechos correspondientes se toman las medidas necesarias con vistas del nombramiento de personas con aptitudes bien determinadas.³

Weber apunta, la “racionalización” de la administración pública se desarrolla plenamente después del advenimiento del Estado moderno y de la economía capitalista. En este sentido, es muy significativa la labor de los cameralistas en los siglos XVII, XVII y XVIII. Este grupo de profesores y administradores constituye la primera escuela en el desarrollo moderno de la administración pública; sus principales

¹ Max Weber, *Economía y Sociedad* (México: Fondo de Cultura Económica, 1944), IV, 93.

² *Ibidem.*

³ *Ibidem.*, pág. 85

representantes fueron George Zincke y Johann Von Justi. El movimiento tuvo como fondo histórico el apogeo de la administración pública de Prusia en el siglo XVIII. En un régimen de militarismo y centralización, floreció también la eficiencia administrativa, caracterizándose por el mejoramiento considerable de la capacidad y honestidad de los funcionarios públicos, la sistematización de las funciones y demás condiciones de trabajo; la reglamentación del procedimiento para seleccionar los funcionarios, incluyendo requisitos de educación especializada y exámenes; y la profesionalización del servicio público que se manifestó en el establecimiento de cursos universitarios sobre "cameralismo", es decir sobre administración y economía con base en educación general. La sistematización de la administración pública adquiere un desarrollo sin precedentes desde el último tercio del siglo XIX. En este sentido puede decirse que es principalmente un producto del siglo XX.

Las transformaciones radicales de la cultura occidental en el siglo XIX son las causas primarias del auge alcanzado por la sistematización de la administración pública. Podríamos identificar esos cambios fundamentales en cuatro categorías: el apogeo de la ciencia, la revolución industrial, la revolución democrática y la revolución socialista.

La sistematización de la administración pública en el siglo XX está impregnada por la influencia avasalladora de las ciencias naturales.

Al desatarse, la enorme fuerza creadora del capitalismo llega a penetrar en las actividades del gobierno, de ahí que la administración pública se encuentre actualmente tan dominada por las analogías con la administración comercial. Además de esta influencia directa, resalta el hecho de que la revolución industrial y el desarrollo del capitalismo, con sus múltiples efectos sobre las relaciones sociales, presentan al gobierno contemporáneo problemas de magnitud y complejidad insólitas.

La revolución democrática es otro gran acontecimiento de los dos últimos siglos que orienta la trayectoria actual de la administración pública.

Estas fuerzas directrices del pensamiento y la acción que caracterizan a los siglos XIX y XX --el apogeo de la ciencia, el capitalismo industrializado, la revolución democrática y la revolución socialista -- son las claves para comprender el curso actual de las interpretaciones sobre la administración pública.

parte de un todo armónico que constituyó la Administración Gubernamental con sus matices diferentes: El Aerópago y el Arconato con sus respectivas funciones legislativas y ejecutivas; la Ecclesia y la Bulé con responsabilidad legislativa; la Heliaia que constituía propiamente el órgano de impartir la justicia. "La República" de Platón es una muestra inequívoca de la existencia de estudios y presupuestos sobre Administración Pública, que a su vez se enriquecen y se transforman, como lo observamos en "Las Leyes de Platón", en las que se fija el derecho de propiedad ciudadana, que se transmitirá como herencia a un solo hijo, la regulación del matrimonio y un modo extenso de control estatal que limita la libertad individual.

1.1.3 TEXCOCO

En la etapa Precortesiana, en América, el ejemplo más significativo de una Administración Gubernamental eficiente nos lo proporciona el Rey Netzahualcóyotl que expidió sus famosas ochenta leyes que fueron aplicadas por cuatro tribunales especializados. El primero de ellos castigaba los delitos y discernía asuntos de bienes o derechos sobre esclavos; el segundo se abocaba a las cuestiones de ciencia y música y ahí eran juzgados los brujos y hechiceros; al tercero competían los delitos militares; y el cuarto tenía a su cargo las cuestiones de tributos y rentas. La ciudad de Texcoco se dividió en más treinta barrios, correspondiente cada uno a una actividad artesanal. El Palacio de Netzahualcóyotl albergaba todas las oficinas administrativas y contaba con salones de recreo, habiendo salones para los jueces, para las reuniones de los reyes para tribunales, salas para la guardia del rey para los embajadores, para en Consejo de Guerra, para el Consejo de Hacienda, almacén de armas y dormitorios para huéspedes ilustres. Se levantó un edificio para que impartieran sus conocimientos los poetas, historiadores y filósofos del reino. El reino fue dividido en ocho partes, cada una de ellas tenía la obligación de sostener los gastos durante setenta días, contribuyendo veintinueve pueblos con aportaciones anuales. La economía se basó en el trabajo de los millares de Macehuales.

1.1.4 EDAD MEDIA

Durante la Edad Media y con el florecimiento del Feudalismo la actividad administrativa se pulverizó tanto como numerosos fueron los ducados, marquesados o simplemente feudos.

Los señalamientos anteriores referentes exclusivamente a los antecedentes de la Administración Pública, se han conocido porque la historia ha sido transmitida en base al análisis de los gobiernos de los países y de las disposiciones legislativas, pero no significa que la Administración Privada no haya tenido nacimiento, evolución y situaciones típicas. Podriase estimar, sin embargo, que los rasgos contenidos, propiamente administrativos, no se englobaron de manera sistemática y con la visión de proporcionar existencia a una disciplina, técnica o arte de administrar.

1.2 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

1.2.1. DEFINICIONES

- ◆ “La Administración es una ciencia que se apoya en conductas humanas o sea es una ciencia social”, y por esto; desde la misma definición o explicación del concepto nos produce infinidad de enfoques y una gama de definiciones.
- ◆ Para Reyes Ponce, “Administración es el conjunto sistemático de reglas para lograr la máxima eficiencia de las formas de estructurar y operar un organismo social”.
- ◆ José Antonio Fernández Arena nos expresa que “Administración es un ciencia social que persigue la satisfacción de objetivos institucionales por medio de un mecanismo de operación y a través del esfuerzo humano”.
- ◆ Wilburg Jiménez Castro en Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa, nos hace partícipes de su definición, “Administración es una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas, y cuya aplicación a conjuntos humanos promete establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr”.
- ◆ En el tomo primero del libro sobre Administración de Uriel Velez Kuri podemos leer que para él “Administración es el conjunto sistemático de reglas para lograr la máxima eficiencia en la formas de estructurar y manejar un organismo social”.
- ◆ “Administrar es crear y conservar un ambiente adecuado para que grupos de personas puedan trabajar eficiente y eficazmente en el logro de objetivos comunes”; nos manifiestan Harold Koontz y Cyril O'Donnell en su Curso de Administración Moderna.
- ◆ Cristopher C. Hood en su libro Los Alcances de la Administración Pública, estima que para el perfeccionamiento de la aplicación de los conocimientos administrativos debemos pensar, para intentar lograrlo, como sería la Administración Perfecta, agregando que ésta es: “Una condición en la cual los elementos externos de disponibilidad de recursos y aceptabilidad política se combinan con la Administración”.

Aún con la existencia de una más amplia diversidad de definiciones, la noción de lo que es administrar se encuentra fija en los que por la práctica o con la teoría han tratado principios de esta disciplina. Nuestra noción nos induce a decir que Administración es la ciencia que con reglas, principios y conocimientos generales nos enseña a coordinar recursos materiales, humanos y técnicos mediante el proceso de planear, organizar, tomar decisiones y controlar, constituyendo un sistema abierto que contempla y procesa los insumos que los demás sistemas proporcionan obteniendo mayor eficacia y eficiencia en el logro de sus objetivos.

Lenin definía a la Ciencia como "la suma de los conocimientos sobre la naturaleza, la sociedad y el pensamiento acumulados en el curso de la vida histórico-social"; toda vez que el único ser viviente que tiene la facultad de ir acumulando, haciendo acopio de conocimientos, que a la fecha constituyen un caudal sumamente extenso, es el hombre. La transmisión de estos conocimientos que conlleva la formación de caracteres está a cargo de las Instituciones de Enseñanza.

La Ciencia de la Administración como toda Ciencia nueva, por la necesidad de afirmarse como disciplina positiva, sufre al principio la atracción de las Ciencias más vecinas hasta simplificar exageradamente su objeto e identificarse con ellos. Pero llega el día en que estas simplificaciones aparecen decididamente inadecuadas a la complejidad del objeto estudiado, en el que se afirma lo específico de ese objeto. La Administración, proporciona normas, principios y conocimientos para producir mayor eficacia en la utilización de los recursos humanos y materiales tanto en la Empresa Privada como en la Pública, enseñándonos a planear a organizar, a integrar a dirigir y a controlar.

La aplicación de principios de administración, programas y técnicas eficaces en las organizaciones debe convertirse en algo común tanto en industrias que producen automóviles, herramientas para maquinaria, aeronaves comerciales, semiconductores y computadoras, como en la industria relacionada con la banca, el cuidado de la salud, el gobierno o la venta minorista.

La administración es el proceso llevado a cabo por uno o más individuos para coordinar las actividades de otros y así lograr resultados que no serían posibles si un individuo actuara solo. Peter Drucker opina que la función de la dirección es hacer que otras

personas sean productivas. Para recuperar la ventaja competitiva en el panorama internacional, la sociedad estadounidense debe tener competencia directiva.

El crecimiento de las organizaciones y su influencia cada vez mayor en nuestra economía y en nuestro patrón son hechos relativamente recientes en la historia.

Entre los dos extremos de la práctica y la ciencia de la administración hay muchos individuos que han contribuido a su estudio, como ingenieros, sociólogos, psicólogos, antropólogos, abogados, economistas, contables, matemáticos, científicos, políticos y filósofos.

Tal diversidad de perspectivas sobre el mismo tema es difícilmente clasificable de manera nítida. Por tanto como administrador, el lector tendrá a su disposición muchas de percibir las tareas de la administración. Encontrará que algunas son más útiles para resolver unos problemas que otras; por ejemplo, una teoría que destaca la satisfacción de los empleados puede ser de mayor utilidad a tratar un problema de alta deserción que frente a un retraso en la producción. Debido a que no hay un enfoque único y universalmente aceptado acerca de la dirección, será preciso familiarizarse con varias de las teorías más importantes.

1.2.2 ENFOQUES DE LA ADMINISTRACIÓN

Los tres enfoques bien establecidos en el pensamiento administrativo son el ENFOQUE CLÁSICO, EL ENFOQUE CONDUCTISTA Y EL ENFOQUE DE LAS CIENCIAS DE LA DIRECCIÓN. A pesar de que estos enfoques evolucionaron conforme a un orden histórico, las ideas más recientes no siempre han desplazado a las más viejas, sino que cada nuevo enfoque ha contribuido al conocimiento de los anteriores, y al mismo tiempo cada uno de ellos ha seguido su propio desarrollo.

1.2.2.1 EL ENFOQUE CLÁSICO: LA ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO Y DE LAS ORGANIZACIONES

El enfoque clásico fue el primer intento de estudiar la Administración de empresas. Hoy día sigue siendo un área central del conocimiento para el gerente moderno. La Administración de Empresas comenzó a ser estudiada seriamente a principios de este siglo. Los administradores buscaban respuestas a preguntas prácticas y elementales,

como de qué forma aumentar la eficiencia y productividad de una fuerza de trabajo en rápida expansión. La perspectiva tecnológica de los ingenieros adquirió cada vez mayor relevancia a medida que los líderes de los negocios buscaban expandir la productividad de los trabajadores durante la Primera Guerra Mundial. Estos intentos condujeron a un extenso cuerpo de conocimientos referentes al diseño de plantas, trabajos, métodos de trabajo y otros aspectos de la Administración del trabajo.

Casi al mismo tiempo, muchas compañías pequeñas y dedicadas a la manufactura de un solo producto se hallaban en proceso de expansión para convertirse en organizaciones grandes y multiproductoras. Los individuos que manejaban estas organizaciones se dieron cuenta de que la administración de las organizaciones era bastante diferente de la administración del trabajo y, por lo tanto, estos hombres y mujeres comenzaron a estudiar los problemas de la administración de organizaciones grandes y complejas. Su concepto de la administración era muy similar a como nosotros la vemos: como el proceso de coordinación de los esfuerzos de grupo para lograr metas de grupo. En este período la planificación, la organización y el control fueron identificados como las funciones que conforman el proceso administrativo.

1.2.2.2 EL ENFOQUE CONDUCTISTA: LA DIRECCIÓN DE PERSONAL

El enfoque conductista se desarrolló en parte debido a que algunos profesionales se dieron cuenta de que las ideas del enfoque clásico no siempre lograban eficiencia total y armonía en el lugar de trabajo. Los administradores tenían problemas por que sus subordinados no siempre se comportaban de la manera en que el enfoque clásico decía que debían hacerlo. Por lo tanto, surgió un interés por ayudar a los administradores a ser más eficaces en la dirección de personal. El enfoque conductista utiliza conceptos de la psicología, la sociología, la antropología y otras ciencias del comportamiento para ayudar a los administradores en la comprensión del comportamiento humano en el ambiente del trabajo. El enfoque conductista se centra en las interrelaciones de las personas, el trabajo y las organizaciones. Se concentra en temas como la motivación, la comunicación, el liderazgo y la formación de grupos de

trabajo que pueden apoyar a los administradores en los diferentes aspectos humanos en su trabajo.

1.2.2.3 EL ENFOQUE DE LAS CIENCIAS DE LA DIRECCIÓN: LA GESTIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y DE LAS OPERACIONES

En cierto sentido, el enfoque de las ciencias de la administración es una versión moderna del enfoque clásico centrado en la administración del trabajo. Su característica esencial es el uso de las matemáticas y las estadísticas como instrumento auxiliar en la gestión de la producción y de las operaciones. Su bibliografía se centra en resolución de problemas técnicos y no de problemas del comportamiento. Se concentra en conceptos y herramientas que sirven a los administradores para resolver problemas relacionados con lo que la organización produce a los servicios que brinda. Los computadores han contribuido enormemente al crecimiento de este enfoque, pues tienen la capacidad de analizar la producción compleja y los problemas de operación en modos que antes no eran posibles.

Durante los últimos 25 años ha habido diferentes intentos para integrar los tres enfoques de la administración de empresas. Uno de estos intentos, el enfoque de sistemas, hace hincapié en que las organizaciones deben considerarse como sistemas globales, con cada una de sus partes ligada a todas las demás. Otro de estos intentos es el enfoque de contingencia, que insiste en que la validez de la práctica directiva depende de la manera en que se ajusta a la situación particular en la que es aplicada. Examinemos brevemente cada uno de ellos.

1.2.2.3.1 La dirección de personal

El dicho popular de que la administración es "Lograr que se haga el trabajo mediante otras personas", si bien constituye una afirmación excesivamente simplista, ilustra la importancia de la tarea que tiene la administración en la dirección de personal, pues no hay organizaciones sin personas; por lo tanto los administradores deben aprender cómo motivar, dirigir y comunicar, así mismo, deben entender las relaciones interpersonales y el comportamiento de grupos de personas.

Las organizaciones en nuestra sociedad son algo más que instrumentos que proporcionan bienes y servicios, ya que además crean el ambiente en el que la mayoría de nosotros pasamos nuestras vidas. De esta forma, las organizaciones influyen profundamente en nuestro comportamiento y apenas comenzamos a darnos cuenta de algunos de los efectos psicológicos de este tipo de relación.

1.2.2.4 El enfoque de sistemas

El enfoque de sistemas en la administración de empresas es en realidad una manera de pensar en los problemas de administración. Percibe la organización como un grupo de partes interrelacionadas con un propósito único y, debido a que la acción de una de las partes repercute en las demás, los administradores no pueden manejar las partes por separado. Para resolver problemas mediante el enfoque de sistemas, los administradores deben ver la organización como un todo dinámico y tratar de prever los impactos deseados y los no deseados de sus decisiones. Por ende, estos administradores no resuelven problemas individuales, sino que intervienen en un sistema total de partes interrelacionadas mediante el uso de las funciones de planificación, organización y control.

1.2.2.5 El enfoque de contingencia

La idea básica del enfoque de contingencia es que no existe una manera de planificar, organizar y controlar que sea la mejor, sino que más bien los administradores deben encontrar modos distintos que se ajusten a situaciones distintas. Un método muy efectivo en una situación dada puede no funcionar en otras. Este enfoque busca ajustar las diversas situaciones con diversos métodos gerenciales.

El enfoque de contingencia ha aumentado en popularidad en las últimas dos décadas debido a que la investigación ha descubierto que, dadas ciertas características de un trabajo y ciertas características de las personas que los realizan, determinadas prácticas gerenciales tienden a funcionar mejor que otras. Por ejemplo, planes rígidos, trabajos claramente definidos, liderazgo autocrático y control estricto han dado como

Estudio el trabajo individual de cada persona que estaba a cargo del turno para descubrir exactamente como desempeñaban su trabajo y, así identificó cada aspecto del proceso midiendo todo lo que podía medirse. su objetivo consistía en proporcionar a los operadores de los tornos patrones objetivos y con bases científicas de lo que es un día de trabajo justo. Sus esfuerzos culminaron en cuatro principios para la administración del trabajo:

1. Por cada elemento de trabajo de un hombre desarrolle un método que sustituya las reglas o las creencias populares sobre el modo de hacer las cosas.
2. De manera científica, seleccione, capacite, enseñe y desarrolle al trabajador (en el pasado los trabajadores escogían su trabajo y ellos mismos se capacitaban como podían).
3. Coopere con los empleados para asegurar que los trabajadores se lleven a cabo de acuerdo con la pericia que se ha desarrollado para ellos.
4. Admita el hecho de que hay una división equitativa del trabajo y las responsabilidades entre el administrador y los empleados; los administradores asumen el trabajo para el que están mejor capacitados que los demás empleados (en el pasado, casi todo el trabajo y la mayor parte de las responsabilidades se dejaban a los empleados).

Estos cuatro principios se convirtieron en las guías básicas de la administración del trabajo de los individuos.

1.2.4 PRINCIPIOS DE LA EFICACIA

Harrington Emerson en 1910 define una serie de principios que indican el modo en el que la utilización eficiente de recursos debe lograrse, y a la vez abarcan los elementos básicos del enfoque de la dirección científica, que indican que un gerente debe: (1) utilizar análisis científico, objetivo y basado en los hechos; (2) definir las metas de lo que se propone; (3) relacionar cada parte con el todo; (4) proporcionar procedimientos normativos y métodos; (5) recompensar a quienes lleven a cabo exitosamente cualquier tarea.

Las contribuciones de Emerson trascienden los principios de eficacia, ya que reconoció las lecciones positivas aprendidas del uso militar del personal y los puestos de consejeros. En su capacidad como uno de los primeros consultores de la administración, propuso la creación de un organismo cuyas actividades definirían claramente las metas y propósitos.

Sin embargo, las contribuciones duraderas y significativas de la dirección científica consisten en haber identificado las responsabilidades de la administración para administrar el trabajo. De acuerdo con el enfoque clásico, las responsabilidades de la gerencia son :

- ◆ Planificar el trabajo, predeterminando la cantidad esperada y la calidad de los resultados de cada trabajo.
- ◆ Organizar el trabajo, especificando los modos y los medios apropiados para realizar cada tarea.
- ◆ Controlar el trabajo (a) mediante la selección y entrenamiento de personas clasificadas, (b) con la supervisión del desempeño real del trabajo y (c) verificando que la cantidad y la calidad de los resultados reales cumplan con las expectativas.

1.2.4.1 LA PLANIFICACIÓN

La planificación necesita que los administradores tomen decisiones con respecto a cuatro elementos fundamentales de un plan: los objetivos, las acciones, los cursos y la implantación.

Los *objetivos* especifican las condiciones futuras que un administrador espera lograr en un tiempo específico en el futuro.

Las *acciones* son los medios o actividades específicas planificadas para lograr los objetivos.

Establecer objetivos y seleccionar cursos de acción también requiere pronosticar el futuro. Un administrador no puede planificar sin considerar los sucesos y factores futuros que puedan afectar lo que posiblemente logren.

Los *recursos* son restricciones a los cursos de acción. Un plan debe especificar las clases y cantidades de recursos requeridos, así como las fuentes potenciales y las asignaciones de los recursos. La identificación de las restricciones de recursos incluyen

la confección de presupuestos, es decir, identificar las fuentes y los niveles de recursos que pueden ser dedicados a los cursos de acción.

Finalmente, un plan debe incluir los medios y las formas de implantar las acciones que se pretenden. La *implantación* incluye asignar la dirección que debe tomar el personal para llevar a cabo el plan.

Aunque los cuatro elementos de la planificación se analizan por separado, en realidad están muy relacionados. Los objetivos deben fijarse de acuerdo con lo que es posible y considerando los pronósticos del presupuesto.

1.2.4.2 LA ORGANIZACIÓN

El propósito de la función de organizar es lograr un esfuerzo coordinado a través del diseño de una estructura de relaciones entre las tareas y la autoridad.

Los dos conceptos clave son diseño y estructura; en este contexto diseño implica que los administradores deben hacer un esfuerzo consciente para determinar con anticipación la manera en que trabajan los empleados, mientras que la estructura se refiere a las relaciones y aspectos más o menos estables de la organización. Entendemos por estructura de la organización "la anatomía de una organización que proporciona las áreas dentro de las que debe funcionar". Por lo tanto, del mismo modo que la anatomía de un organismo vivo la estructura de la organización actúa como un marco; esta última idea "está centrada en la diferenciación de puestos, la formulación de reglas y procedimientos y las prescripciones de autoridad". En este contexto la estructura regula o por lo menos reduce, la incertidumbre referente al comportamiento de determinados empleados. La función de organizar es el proceso de descomponer el todo de una tarea en trabajos individuales junto con la autoridad delegada para que éstos se lleven a cabo y se puedan reunir posteriormente en departamentos o unidades de un tamaño óptimo, de acuerdo con ciertas bases adecuadas. Por lo tanto, podemos decir que esta función incluye dividir las tareas en cada una de sus partes, delegar autoridad, determinar las áreas apropiadas para la división en departamentos y decidir el número óptimo de trabajos en un departamento particular.

Las estructuras de una organización pueden variar considerablemente dependiendo de las decisiones que la dirección tome con respecto a la división de tareas y

departamentos y la delegación de autoridad. Las tareas pueden ser más o menos especializadas, la autoridad relativamente centralizada o descentralizada, los trabajos agrupados por departamentos con base en diferentes circunstancias y tamaños.

La teoría moderna sobre la administración de empresas está basada en el principio de que no hay una estructura que sea la mejor, sino que más bien ésta varía de acuerdo con la situación; por eso, el reto para el administrador lo encontramos en el diseño de estructuras adecuadas.

1.2.4.2.1 Los movimientos en el trabajo

Los administradores pueden identificar qué movimientos básicos son preferibles para un trabajo mediante estudios de movimiento y estudios de tiempo. Los movimientos básicos preferibles son aquellos que minimizan los esfuerzos y permiten completar las tareas asignadas, por lo que el trabajo de un inspector de control de calidad puede analizarse para determinar si el número de artículos inspeccionados puede aumentarse. El estudio de movimientos puede determinar los movimientos básicos de un trabajo y eliminar los que no son necesarios.

Los estudios de tiempo nos permite conocer el tiempo que cada movimiento debe emplear; por lo tanto, la persona que ejecuta una tarea puede capacitarse para realizarla utilizando los movimientos más eficaces.

1.2.4.2.2 El diseño clásico de la organización

Las características del diseño clásico de la organización son una gran complejidad, formalidad y centralización. Los argumentos que apoyan al diseño clásico han influido de manera importante en el desarrollo de la teoría de la administración moderna.

Los autores que escriben sobre la dirección científica y sobre los enfoques clásicos de la dirección crearon argumentos muy convincentes en cuanto a la superioridad del diseño clásico de la organización sobre cualquier otro diseño diferente. Consideraron que el diseño clásico es una extensión natural de la especialización del trabajo hacia el nivel de la organización.

Las estructuras de la organización con altos niveles de complejidad, formalismo y centralización reflejan la suposición de que el diseño de los trabajos determina el diseño de las organizaciones.

El uso de los diseños clásicos se difundió a finales del siglo pasado, cuando la industrialización de la civilización occidental estaba en su máximo apogeo. Un asunto de importancia social y de gerencia fue el uso eficaz de los recursos con una producción máxima. Después de esta época, surgieron dos grupos de ideas diferentes, si bien compatibles: un grupo se adhirió a la burocracia como tipo ideal de organización, mientras que el otro adoptó los principios de la escuela clásica.

1.2.4.2.3 El enfoque burocrático

La burocracia constituye una forma de organización descrita por primera vez en la literatura de la administración pública como el gobierno mediante buros, formados por empleados públicos no electos; sin embargo, se le suelen achacar con gran frecuencia las consecuencias negativas de las grandes organizaciones, como el papeleo, retrasos inexplicables y frustración general, aunque su significado más importante es describir el diseño de una organización que es "superior a cualquier otra forma en precisión, estabilidad, severidad de disciplina y confiabilidad. Por lo tanto, los dirigentes de la organización y las personas que trabajan en ella cuenta con una gran capacidad para calcular los resultados.

Las características de la burocracia ideal son:

1. Tiene una clara división del trabajo, cada tarea está bien definida y entendida y cuenta con una rutina.
2. La relación claramente definida de cada gerente con otros gerentes y subordinados sigue una jerarquía forma.
3. Las reglas, políticas y procedimientos específicos guían la conducta de los empleados en relación con otros empleados y con los clientes.

1.2.4.3 EL CONTROL

La tercera función de la administración, el control, incluye todas las actividades que el administrador lleva a cabo en su intento por asegurar que los resultados reales concuerden con los planificados. En este capítulo presentamos el control en tres temas principales: primero, describimos las condiciones que determinan la eficacia de esta función; el control de la administración es eficaz cuando se han establecido estándares para las variables que deben controlarse, cuando hay información disponible para evaluar los estándares establecidos, y cuando los administradores pueden tomar medidas correctivas al desviarse estas variables de sus estado deseable o de su estándar. Segundo, proporcionamos las bases para clasificar y comprender los procedimientos de control de la administración; el uso de este esquema de clasificación nos permite analizar el tercer tema: los procedimientos de control de la administración.

Los estándares se derivan de los objetivos y tienen muchas de sus características, por lo que podemos considerarlos como métodos; para ser eficaces deben establecerse claramente y tener una relación lógica con los objetivos de la unidad; son también el criterio con el que se comparan las actividades futuras, presentes o pasadas, y se evalúan de diversas maneras: en términos físicos, monetarios, cuantitativos y cualitativos. Las diversas formas que pueden tomar los estándares se aclaran en los análisis subsiguientes sobre los métodos de control.

Los administradores deben proporcionar información sobre el rendimiento real que permita la comparación de éste con los estándares. Tal información puede obtenerse fácilmente para las actividades que producen resultados específicos y concretos; por ejemplo, en las actividades de producción y ventas tienen resultados fácilmente identificables cuya información puede obtenerse con rapidez.

Sin embargo, el rendimiento de los departamentos legales, de investigación y desarrollo, así como el de recursos humanos son difíciles de controlar debido a que los resultados de sus actividades no son fáciles de evaluar.

Las actividades de la administración para corregir las desviaciones dependen del descubrimiento de la necesidad de acción y de la habilidad para aplicar las acciones deseadas. El personal responsable de las medidas colectivas debe saber que ésa es

una de sus obligaciones y que tiene la autoridad necesaria para aplicarlas; la función de control es insuficiente para su objetivo, a menos que el trabajo de los administradores y la descripción del puesto impliquen declaraciones específicas que delimiten claramente estos dos requisitos.

En muchas organizaciones, la responsabilidad y autoridad para las medidas colectivas generalmente son ambiguas, ya que existen numerosas unidades interdependientes que permiten que individuos que carecen de la autoridad delegada, pero que de cualquier modo tienen influencia sobre las demás, decidan lo que debe hacerse.

En resumen, el control incluye la aplicación de métodos que proporcionan respuestas a tres preguntas básicas: ¿Cuáles son los resultados proyectados y esperados? ¿Por qué medios puede compararse los resultados reales y los proyectados? ¿Qué medidas correctivas son adecuadas y para qué persona autorizada?. El estudio de caso indica las consecuencias de no aplicar mecanismos de control adecuados. Toda la planificación del mundo tendrá poco valor si la gerencia no establece algún tipo de sistema de control; la planificación y el control son funciones de la administración estrechamente relacionadas. A continuación definiremos los tres tipos de control existentes:

1.2.4.3.1 control preliminar

Se enfoca a la prevención de las desviaciones en la calidad y cantidad de los recursos utilizados en la organización. Los recursos humanos deben poseer los requerimientos para el trabajo definidos por la organización: Los empleados deben poseer las capacidades físicas e intelectuales para realizar las tareas asignadas. Los materiales deben tener niveles aceptables de calidad y estar disponibles en el momento y lugar apropiados. Además, debe de existir capital disponible que asegure un suministro adecuado de planta y equipo. Por último, es necesaria la disponibilidad de recursos financieros en la cantidad precisa y en el momento oportuno.

1.2.4.3.2 control concurrente

vigila las operaciones en funcionamiento para asegurar que los objetivos se están alcanzando. Los estándares que guían a la actividad en funcionamiento se derivan de

actividades de supervisión de la gerencia, mediante la observación personal y sobre la marcha para determinar si los demás trabajan de la manera definida por las políticas y procedimientos. La delegación de autoridad proporciona a la gerencia el poder para utilizar incentivos financieros y no financieros para modificar el control concurrente.

1.2.4.3.3 control de retroalimentación

Se centran en los resultados finales. Las medidas correctivas se orientan hacia la mejora del proceso para la adquisición de recursos o hacia las operaciones en sí. Este tipo de control toma su nombre del hecho de que los resultados históricos guían a las acciones futuras.

Los métodos de retroalimentación utilizados en las empresas comprenden los presupuestos, los costos estándar, los estados financieros, el control de calidad y la evaluación del rendimiento.

“LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA”

CAPÍTULO II

2.1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA

2.1.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El campo de esta Administración es exageradamente amplio, con tendencias a la descoordinación, al traslape de funciones y a dificultar el control de las acciones que se realice; la comunidad siente que la Administración Pública se encarga de los intereses de todos pero al mismo tiempo de los intereses de nadie, lo que proporciona poco interés o reconocimiento, hacia los saldos que significan progreso, y en cambio, se critica acremente las actividades consideradas desde puntos de vista personales, como no congruentes con los intereses colectivos; se evalúa con severidad y se considera por el hecho del pago de sus contribuciones que la Administración Pública es un ente enemigo, disociado de la comunidad y que de preferencia mientras menor sea la cantidad de numerario que ingrese a las arcas públicas, más aceptable es la existencia del gobierno; y por otro lado, existe el criterio extendido en la población de que las instituciones que ejercen el poder tienen la obligación ineludible de realizar actos y construir obras para proporcionar seguridad, comodidad, vialidad, almacenamiento de recursos acuíferos, etc. Es común que las actuaciones de los funcionarios públicos sean influenciadas por grupos de presión o por otro tipo de corrientes políticas que es indispensable atender debido precisamente a la ausencia de apoyo mayoritario traducido en intervenciones combativas.

Complementariamente a las consideraciones anteriores, en la mente ciudadana se ha incubado la idea de lo que es el órgano gubernamental, que llega a identificar plenamente con la Administración Pública; noción que en ocasiones le induce a apreciar una gran parte de ineficiencia en el aparato administrativo público por esperar que al igual que la administración privada produzca utilidades tangibles; y continuamente nos enteramos de expresiones vertidas sobre lo inexplicable de que empresas de participación estatal o de empresas oficiales arrojen números rojos en

sus balances anuales; pero al mismo tiempo casi nunca se preocupa y menos se manifiesta sobre lo suficiente o insuficiente de las aportaciones ciudadanas para el cumplimiento cabal o medianamente aceptable de las funciones encomendadas a la Administración Pública.

2.1.2 ADMINISTRACIÓN PRIVADA

Este tipo de Administración se orienta a las actividades mercantiles, industriales y de prestación de servicios, tiene como finalidad esencial el obtener el mayor grado de utilidad respecto de los recursos empleados, los ingresos obtenidos y la diferencia correspondiente; esto es válido, aún cuando los últimos años ha nacido una corriente que sustenta la Tesis de que aunado al objetivo de las utilidades, de la Empresa Privada debe atender a los requerimientos sociales de proporcionar empleos, de coadyuvar en las acciones colectivas y de asumir un papel positivo en el desarrollo general; porque de cualquier manera la finalidad continúa siendo las ganancias para el propietario o los propietarios de la empresa privada. La Administración Comercial está expuesta en un grado muy reducido a protestas y presiones de carácter ciudadano sobre las actividades que realiza. El reclutamiento, la selección de personal, la capacitación de funcionarios y trabajadores y los ascensos en la Administración Privada ostentan las características exclusivas de eficiencia básicamente y con implicaciones estrechas de recomendaciones, de lazos familiares o de satisfacción de necesidades personales. Tanto las Empresas Comerciales como Industriales son de alcance menor que los gobiernos federales o estatales, aún cuando pueden llegar a una amplitud superior que las de los gobiernos municipales. La repercusión social por medio de la posibilidad de deficiencias, errores o situaciones positivas de las negociaciones particulares son casi insignificantes, en comparación con las de carácter público.

2.1.3 DIFERENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA

Tres suelen proponerse dentro de la ciencia del Derecho para diferenciar una función propia del derecho público y privado.

- a) La naturaleza del órgano. Según esta teoría, una función social debe considerarse de orden público, cuando interviene en ella una autoridad soberana precisamente con este carácter.

Función privada será, por el contrario, aquella en que no exista intervención directa de una autoridad soberana o bien, que tal intervención no se realiza precisamente bajo ese carácter. Por lo tanto, ninguno de quienes intervienen en esa función ejerce "actos de autoridad", sino más bien, "actos de gestión", aún en el supuesto de que alguno de ellos sea un organismo soberano.

- b) El fin buscado. Este criterio es quizá el más antiguo y de mayor simplicidad. Está ya plenamente delineado en el derecho romano: Derecho Público es el que mira al bien de la república de Roma; privado, en cambio, el que sólo atiende a la utilidad particular.

La Administración será Pública o Privada, según que se dé con el fin de lograr directamente un beneficio particular, o bien que se refiera inmediatamente a un bien social.

- c) La fuente inmediata. Este último criterio mira la medio jurídico del que emana el acto administrativo. Cuando éste deriva inmediatamente de la Ley, sin necesidad de ninguna aceptación o convenio, sino que aquella se impone unilateralmente por la autoridad a sus súbditos, es evidente que se trata de un acto de Administración Pública. Cuando, por el contrario, la fuente inmediata de la obligatoriedad de realizar un acto dentro de un organismo social, es el hecho de haberse logrado expresa o tácitamente, un convenio, contrato, convención, etc. el acto será de orden privado aunque la fuerza de exigibilidad coactiva de éste contrato o convenio esté garantizada y se funde en una Ley ya sea positiva, o por lo menos de derecho natural.

2. 2. LAS CIENCIAS SOCIALES Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2.2.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DERECHO

La relación que se da entre la administración y el derecho es muy importante ya que toda situación o acto administrativo tiene elementos jurídicos y viceversa, toda situación jurídica o acto de derecho tiene elementos administrativos.

Las normas jurídicas son una fuerza ética entregada por el pueblo a la conciencia de los hombres para la justicia en la vida social; y su cumplimiento.

El derecho forma la estructura necesaria en que descansa lo social. Sólo sobre la base de una justicia, establecida por el derecho, puede quedar firmemente asentada esa estructura. Una sociedad sin derecho, es inconcebible, aun para la Administración Privada. Sólo puede administrarse un organismo social, cuando es posible exigir determinadas acciones de lo demás, sea que éstas les hayan sido impuestas por la Ley, o que deriven inmediatamente de un convenio.

Sin el cumplimiento de derechos y obligaciones, la coordinación es imposible; pero en el mero cumplimiento forzado de éstos, no existe tampoco de suyo elementos suficientes para lograr la máxima eficiencia de la coordinación, fin al que la administración se dirige.

En la norma se puede distinguir un doble aspecto: el cuanto jurídica, tiene por objeto realizar la justicia, y está revestida de la fuerza de coactividad que el estado le presta. En cuanto administrativa, se considera su eficacia en la actuación social.

Siendo la coordinación elemento esencial en toda la sociedad, la teoría administrativa se haya formado tan sólo a principios de este siglo; la explicación es obvia por cuanto hace a la administración privada, ya que la naturaleza, pequeña magnitud y escasa complejidad de los negocios e instituciones privadas requerían tan sólo de sentido común para su administración.

Debe hacerse notar que la falta de máxima eficiencia en las dependencias de un organismo público, no afectan su existencia: una dependencia cuya función sea necesaria, no habrá de desaparecer por el hecho de que estén realizando sus actividades con mayor lentitud, con mayor costo y, dentro de ciertos límites, con resultados de pobreza administrativa; en cambio, una empresa que no dispone de

fuerza coactiva alguna, y cuya existencia misma está supeditada a poder ofrecer precios, calidad, servicios, etc., por lo menos iguales a los de sus competidores necesita mejorar su administración, como requisito para subsistir: por eso, al crecer el número y la complejidad de las empresas privadas, natural y necesariamente apareció la teoría administrativa.

El derecho proporciona, a la administración, la estructura jurídica indispensable para que cualquier organismo social pueda ser administrado.

La Administración, a su vez, da al derecho la eficacia jurídica de sus normas, sobre todo de aquellas que directamente tienden a la organización de la sociedad.

Es por ello que el derecho proporciona las bases necesarias para poder estructurar y administrar un organismo social, y así poder exigir determinadas acciones de los demás; ya sea que deriven de la ley o de un convenio. Por otro lado la administración aporta al derecho las normas administrativas elementales para lograr la máxima eficiencia en la coordinación, fin al que la administración se dirige.

2.2.2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA

En el campo de la Administración Pública muchos aceptan la premisa de que "Política" y "Administración" son dos fenómenos distintos, que deben separarse tanto en la realidad como en la teoría, para mayor pureza del análisis y mejor calidad en las actividades prácticas. Un buen ejemplo de esta creencia es el artículo de Woodrow Wilson, que tanta influencia ha tenido en el pensamiento norteamericano sobre este punto.

La distinción suele basarse en que "administrar" es exclusivamente "ejecutar" (en el sentido de obedecer automáticamente) las normas predeterminadas en las esferas políticas.

Tal premisa facilita las conclusiones siguientes:

1. Los problemas de la "Administración Pública" se encuentran en la rama ejecutiva del gobierno.
2. Son iguales a los de organizaciones privadas, especialmente las de producción económica.

3. El tratamiento de estos problemas debe sistematizarse en la teoría y en la práctica, con exclusión de los ingredientes políticos, para lograr mayor eficiencia.
4. El criterio de la eficiencia puede definirse como "el logro de los objetivos predeterminados en las esferas políticas con el menor gasto posible de recursos".

Es muy importante entender con realismo las relaciones entre Política y la Administración Pública. En su sentido más amplio, "Administración Pública" significa "Política", "sistema político", "sistema de gobierno" --el conjunto de manifestaciones de conducta humana que determine como se distribuye y ejerce la autoridad política y cómo se atienden los intereses públicos--. Es el patrón de ideas, actitudes, normas, procesos, instituciones y otras expresiones humanas que caracterizan la dirección de la sociedad por su grupo de gobernantes. Y si dentro de ese conjunto enfocamos los procesos administrativos, inmediatamente vemos cómo está ligados a otras fases de gobierno y cultura.

Hasta los más recalcitrantes defensores de la dicotomía entre "Política" y "Administración" reconocen que los procesos políticos se formulan las normas más generales y fundamentales, las directivas básicas y de mayor amplitud, las decisiones principales. Pero al hablar de la parte "ejecutiva" o "administrativa" no dan suficiente importancia a la discrecionalidad, que es un factor significativo en todos los niveles de gobierno. Cada funcionario, al actuar dentro de las directivas que recibe de sus superiores, tiene margen discrecional para obtener su conducta. Y no se trata sólo de seleccionar medios, sin consideración del aspecto normativo, pues casi siempre la decisión contiene también preferencias en cuanto a los fines.

La "Administración Pública" ni aun en los sectores más especializados de la rama ejecutiva, puede concebirse como una mera obediencia o ejecución automática de directivas impuestas por autoridades superiores o por una lógica de organización.

En otras palabras la "legislación" (la creación de normas) y la "ejecución" son partes inseparables de un proceso continuo que se desenvuelve a todo lo largo y ancho del gobierno, desde las actuaciones de los partidos políticos, a través de los parlamentos, hasta los planos inferiores de la rama ejecutiva.

Si la discrecionalidad es un factor tan importante en todo acto administrativo y, por consiguiente, en las actividades de la rama ejecutiva del gobierno, entonces es claro que la política condiciona esas actividades, impregnándolas con diversas influencias.

Cada acto administrativo estará determinado en gran parte por las actitudes, preferencias y sensibilidades políticas del funcionario en cuanto a las formas de tratar a los ciudadanos, respetar o violar sus derechos usar debidamente o abusar de la autoridad, discriminar en favor y en contra de determinados individuos o grupos, trabajar con mayor o menor devoción, usar su cargo para beneficio propio o para servir al pueblo, concebir el papel del gobierno en la sociedad, y otras posibilidades.

También serán factores importantes las presiones de individuos y grupos interesados en afectar el ejercicio de la autoridad, y la correspondiente capacidad del funcionario para juzgar tales influencias a la luz de los intereses generales del pueblo. Asimismo entrará en consideraciones de igual clase cuando las influencias sean de líderes políticos, funcionarios de la rama ejecutiva, legisladores u otras personalidades oficiales.

Las actuaciones administrativas son de mucha significación para la política. La mejor prueba de esto es la influencia de la rama ejecutiva en las funciones de las legislaturas y, en general, su enorme importancia en el gobierno contemporáneo.

Las actuaciones administrativas son de mucha significación para la política. La mejor prueba de esto es la influencia de la rama ejecutiva en las funciones de las legislaturas y, en general, su enorme importancia en el gobierno contemporáneo.

Las operaciones administrativas del gobierno --en sus aspectos de planificación, organización, procedimientos, personal, relaciones de trabajo, dirección, etc-- se ejecutan en íntima relación con las actividades de carácter político, con las formas fundamentales de la organización gubernamental, con los propósitos de todo el sistema.

Las cuestiones llamadas administrativas de como organizar y metodizar las funciones de la planificación, necesariamente han de estar subordinadas a las decisiones políticas.

No puede concebirse la administración separada de la política, según hemos visto. El verdadero problema es el de mejorar la calidad de estos elementos complementarios y de sus relaciones mutuas para que cumplan el fin del gobierno, que es servir (administrar) los intereses del pueblo con la mayor eficacia posible. La cuestión es proteger a la Administración Pública contra determinadas influencias de la Política, y viceversa.

De tal forma que no puede concebirse a la administración separada de la política, ya que la gran parte de las operaciones administrativas como: planificación, organización, procedimientos, personal, relaciones de trabajo, dirección, etc., se realizan en íntima relación con las actividades de carácter político y más aún porque necesariamente han de estar subordinadas a las decisiones políticas.

Un ejemplo de esta relación lo vemos en la gran influencia que el poder ejecutivo tiene en las funciones de las legislaturas y, en general en el gobierno contemporáneo.

2.2.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y CIENCIAS SOCIALES

Debemos considerar que toda administración se da dentro de una sociedad y al mismo tiempo todo organismo social necesita de las normas y procedimientos para llevar a cabo sus funciones.

La Administración es una técnica para lograr la máxima eficiencia de las funciones sociales. De ahí que no hay ni puede haber Administración fuera de una sociedad. Y al mismo tiempo, que toda sociedad necesita de los medios técnicos de la Administración para el correcto desarrollo de sus funciones.

Toda Administración se da necesariamente en un grupo social; que la mayor parte de los principios, y aun algunas reglas de la administración, surgieron de la sociología; que ésta sigue constituyendo un auxiliar de primera categoría para la Administración.

Aunque la Administración como la economía, el derecho, la psicología, etc --son Ciencias Sociales, que alguna vez estuvieron en embrión en este albeo materno, actualmente constituyen Ciencias completamente separadas, aunque sigan requiriendo de una mutua ayuda para problemas específicos.

2.2.4 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y ECONOMÍA

En la actualidad la Administración en la Economía juega un papel muy importante debido a la escasez de los recursos materiales "cosa", que prevalece.

Hemos visto que la administración tiene como fin lograr la máxima eficiencia, es decir, obtener el máximo de resultados con el mínimo de esfuerzos o recursos, llamada Ley de Oro; en tanto que la Economía la aplica en la producción, distribución y consumo de los bienes materiales.

Lo Administrativo y lo Económico tienen su relación más estrecha con la teoría económica, en las actividades y técnicas productivas, es decir, con las técnicas de ingeniería aplicadas en la industria para equipos de desarrollos de procesos y productos reestructurados así como sistemas computados integrados en serie.

La Administración tiene como fin "lograr la máxima eficiencia" de las formas sociales, esto es, obtener el máximo de resultados, con el mínimo de esfuerzos o recursos. Esta Ley (llamada Ley de Oro) tiene su más clara aplicación en la Economía, siendo en ella donde primero se formuló, y donde más exactamente se aplica, por lo que se le conoce como la Ley económica básica.

Quizá la relación de lo administrativo con el mundo en que se realizan los fines económicos, se dé en forma más clara, y más frecuentemente que con la teoría económica, con las actividades y técnicas productivas, esto es: con las técnicas de la Ingeniería aplicadas en la industria. Han surgido, así, una o varias ramas específicas de la ingeniería que suelen llamarse con el nombre de "Ingeniería Industrial".

Más propiamente se conoce con el nombre de Ingeniería Industrial aun conjunto de técnicas administrativas, que se usan fundamentalmente para el mejoramiento de los procedimientos, sistemas, métodos, etc. y que, aplicados en una planta industrial, indiscutiblemente en estrecha colaboración con los aspectos técnicos de maquinaria, equipo, etc., logran mejorar notablemente la eficiencia. Con los estudios de movimientos, los de tiempos, los de control de calidad, etc.

2.2.4.1 REINGENIERÍA DE PROCESOS

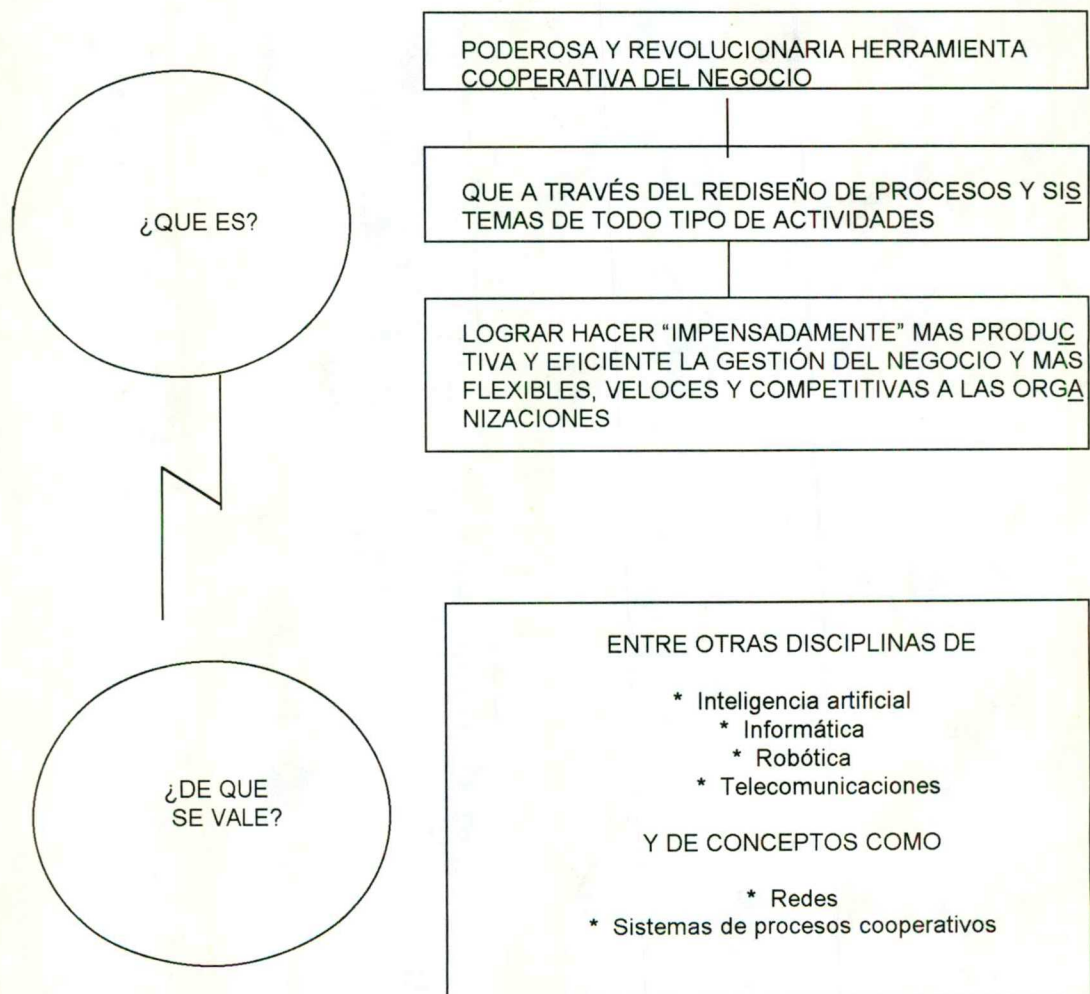
GRÁFICA 1

La Reingeniería de procesos, una nueva tecnología de información que ha surgido para incrementar la eficiencia, efectividad y rentabilidad de un negocio, mediante el proceso administrativo. Para lograr este objetivo es conveniente conocer lo que la REINGENIERÍA DE PROCESOS ofrece, así como los procedimientos que de deben seguir. Para ello en esta gráfica veremos que la REINGENIERÍA DE PROCESOS es una poderosa y revolucionaria herramienta que a través del rediseño de procesos y sistemas de todo tipo de actividades logre ser más productivo, eficiente, flexible y competitivo con las demás organizaciones, apoyándose así de otras disciplinas como la inteligencia artificial, informática, robótica y telecomunicaciones; incluyendo conceptos como redes y sistemas de procesos cooperativos.

GRÁFICA 1

REINGENIERIA DE PROCESOS

NUEVA TECNOLOGÍA DE INFORMACIÓN

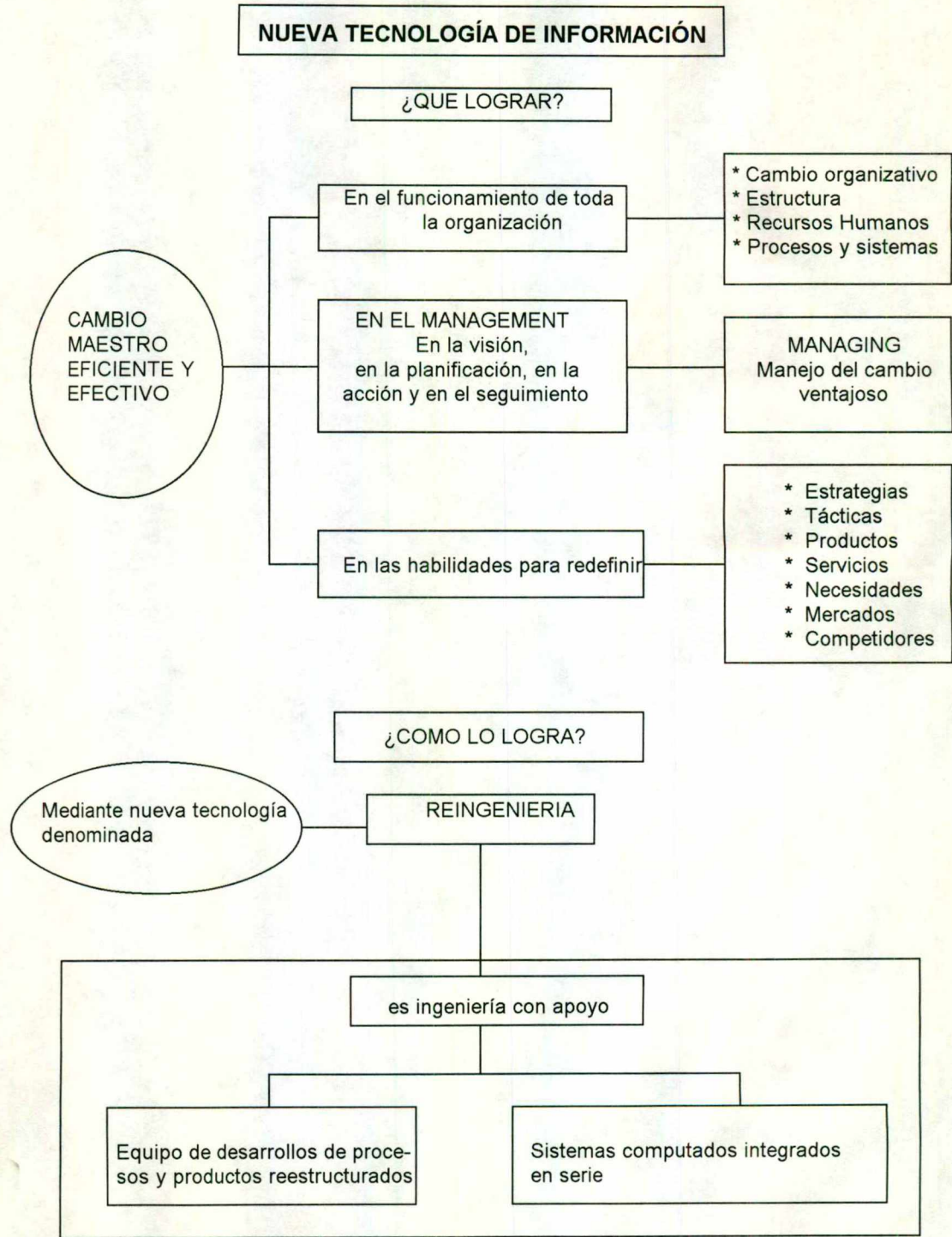


FUENTE: Instituto de Administración Pública de Querétaro (IAPQ).

GRÁFICA 2

Con la nueva tecnología de información se pretende alcanzar un cambio maestro eficiente y efectivo en la administración y funcionamiento de la organización con el equipo para el desarrollo de procesos y la instalación de actuales sistemas computados integrados en serie.

GRÁFICA 2



FUENTE: Instituto de Administración Pública de Querétaro (IAPQ).

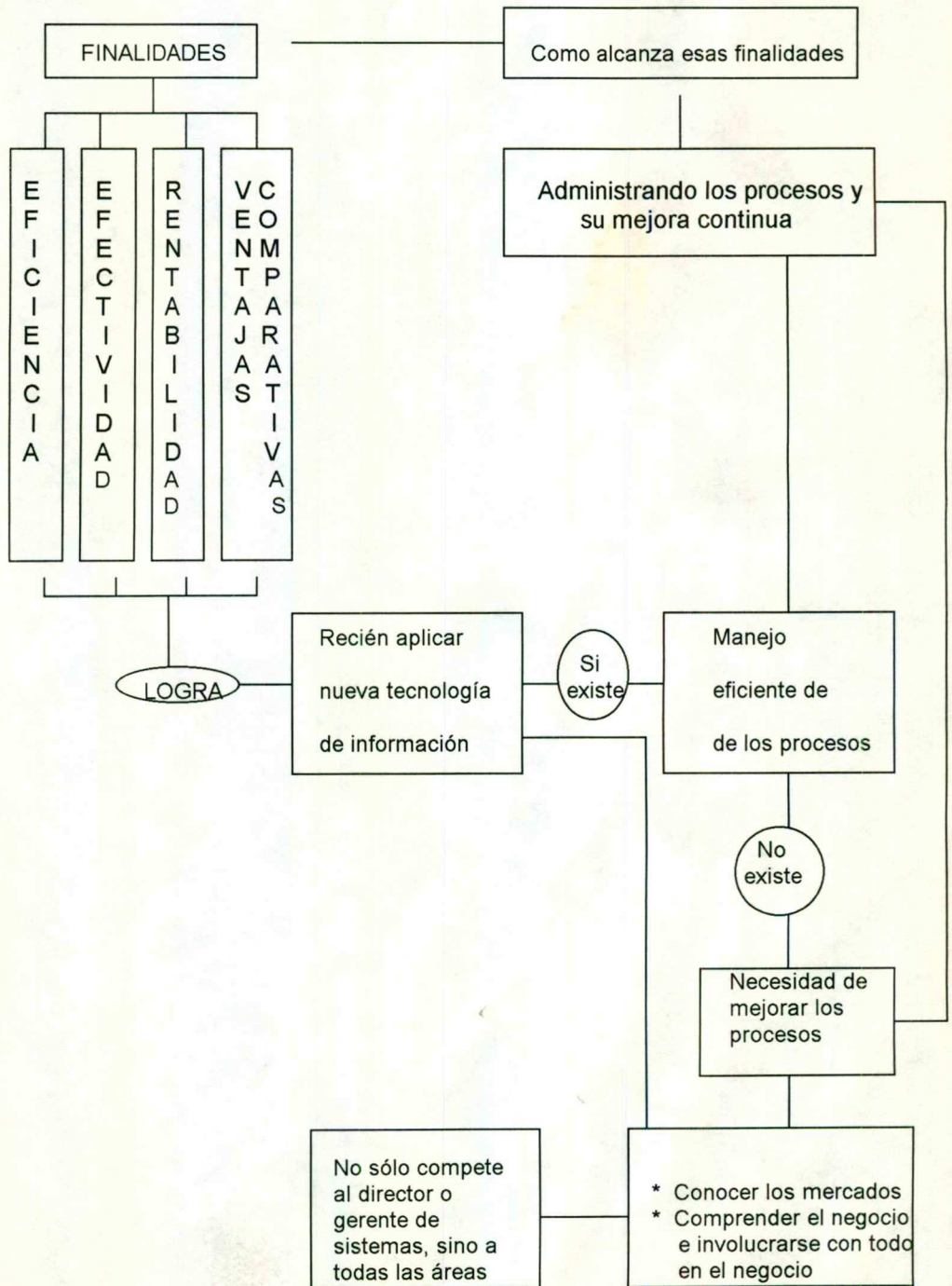
GRÁFICA 3

Así pues, con la reingeniería de procesos se alcanzarán finalidades importantes como la eficiencia, efectividad, rentabilidad y algunas ventajas comparativas que nos permitirán incursionar en el mercado internacional. ¿Y como lo alcanzaremos? bueno, mediante una correcta administración y mejora continua de los procesos.

Cabe mencionar que no sólo le compete al director o gerente de sistemas conocer los mercados, comprender e involucrarse con el negocio sino a todas las áreas de la organización.

GRÁFICA 3

¿CUALES SON SUS FINALIDADES Y COMO LAS ALCANZA?



FUENTE: Instituto de Administración Pública de Querétaro (IAPQ).

GRÁFICA 4

**NUEVA TECNOLOGÍA DE INFORMACIÓN:
BENEFICIOS**

* Mejora y reduce el esfuerzo al controlar la complejidad.		
* Optimiza los sistemas.		
* Mejorar la precisión de las operaciones.		
<table border="0"> <tr> <td>* Evita los costos de no calidad y minimiza los costos de calidad</td> <td>* Desperdicios de insumos. * Esfuerzos inútiles. * Tiempos improductivos.</td> </tr> </table>	* Evita los costos de no calidad y minimiza los costos de calidad	* Desperdicios de insumos. * Esfuerzos inútiles. * Tiempos improductivos.
* Evita los costos de no calidad y minimiza los costos de calidad	* Desperdicios de insumos. * Esfuerzos inútiles. * Tiempos improductivos.	
* Economiza la información.		
* Reduces significativamente el tiempo: mejora la capacidad y velocidad de respuesta y entrega.		
* Disponibilidad continua de información relacional.		
* Mejora el proceso de toma de decisiones programadas.		
* Incrementa la creatividad y la innovación de toda la organización.		
* Evita procesar más rápido las ineficiencias del día a día, porque exige eficiencia previa.		
<table border="0"> <tr> <td>* Acentúa las diferencias entre las empresas eficientes y las menos aptas, vincula la oferta y demanda del mercado mediante:</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> * Rapidez. * Confiabilidad. * Bajo Costo. * Buen Servicio. </td> </tr> </table>	* Acentúa las diferencias entre las empresas eficientes y las menos aptas, vincula la oferta y demanda del mercado mediante:	<ul style="list-style-type: none"> * Rapidez. * Confiabilidad. * Bajo Costo. * Buen Servicio.
* Acentúa las diferencias entre las empresas eficientes y las menos aptas, vincula la oferta y demanda del mercado mediante:	<ul style="list-style-type: none"> * Rapidez. * Confiabilidad. * Bajo Costo. * Buen Servicio. 	

FUENTE: Instituto de Administración Pública de Querétaro (IAPQ).

GRÁFICA 4

**NUEVA TECNOLOGÍA DE INFORMACIÓN:
BENEFICIOS**

* Mejora y reduce el esfuerzo al controlar la complejidad.	
* Optimiza los sistemas.	
* Mejorar la precisión de las operaciones.	
* Evita los costos de no calidad y minimiza los costos de calidad	* Desperdicios de insumos. * Esfuerzos inútiles. * Tiempos improductivos.
* Economiza la información.	
* Reduces significativamente el tiempo: mejora la capacidad y velocidad de respuesta y entrega.	
* Disponibilidad continua de información relacional.	
* Mejora el proceso de toma de decisiones programadas.	
* Incrementa la creatividad y la innovación de toda la organización.	
* Evita procesar más rápido las ineficiencias del día a día, porque exige eficiencia previa.	
* Acentúa las diferencias entre las empresas eficientes y las menos aptas, vincula la oferta y demanda del mercado mediante: <ul style="list-style-type: none"> * Rapidez. * Confiabilidad. * Bajo Costo. * Buen Servicio. 	

FUENTE: Instituto de Administración Pública de Querétaro (IAPQ).

4. Alianzas comerciales inadecuadas.

Ejemplo: Grupos de afinidad intrascendentes para el cliente.

5. Falta de una mejor comprensión e involucramiento del negocio de los especialistas en tecnología de la información.

Mayor comprensión de la complejidad del negocio de dichos profesionales y mejor comunicación con todo el management de la empresa.

FUENTE: Instituto de Administración Pública de Querétaro (IAPQ).

APLICACIÓN PRÁCTICA DE REINGENIERIA DE PROCESOS

Se trata de una famosa cadena de pizzerías, que ocupaba el segundo lugar en su mercado específico, tenía excelente calidad, pero el valor que exigía el cliente era poseer la pizza en el mejor tiempo posible y en su domicilio. Dicha cadena analizó cómo podía reducir el ciclo de tiempos y decidió, con el apoyo de sus consultores, que el medio para lograrlo era la reingeniería de procesos.

Entonces rediseñó todo el proceso de la siguiente forma:

- a) El llamado telefónico solicitando el pedido ingresa a la empresa.
- b) Mediante un dispatcher que es una distribuidora de llamadas, se contactan con el conductor de la unidad móvil más cercana; un ejemplo similar sobre cómo operan serían los radio-taxis.
- c) La unidad móvil más cercana primero verifica en su lectora de existencias si posee el gusto pedido por el cliente; si lo tiene, posteriormente toma el compromiso de entregarla en el tiempo solicitado.
- d) A partir de esa confirmación y compromiso, dirige su unidad hacia el domicilio de la entrega.
- e) Oprime casi instantáneamente el botón seleccionador del gusto pedido, ingresando así la pre-pizza elegida al proceso de horneado; todo esto se efectúa

túa dentro del vehículo.

- f) Se impone automultas de dos tipos: descuentos antes de media hora de atraso y luego de media hora de atraso y luego de media hora, le regala todo el pedido.

Produce, de este modo, **cambios en la estructura, en los procesos, en los sistemas, en los sistemas, en el management;** incorporando un gerente de distribución que no existía en detrimento de la estructura de elaboración, **también transforma las habilidades, redefine el mercado y los competidores.**

Como se aprecia, mediante la aplicación de tecnología de información logra la empresa un - un cambio fenomenal en pos de **satisfacer completamente al cliente.**

También es necesario que con la nueva tecnología de información se constituya una consistencia interna y una validez externa mediante el aprovechamiento y comprensión de clientes externos e internos. Se hace indispensable ganar competitividad asociada a un buen manejo de la información tecnológica.

Las organizaciones, hasta fines de la década del '80 en su gran mayoría desarrollaban todas sus actividades sin un plan informático serio y consistente. En los inicios de la década del '90 las necesidades ya son otras, y los tiempos y las complejidades también lo son.

Los profesores de la **Universidad de Harvard, JAMES CASH, WARREN MCFARLAN Y JAMES MCKENNY**, son las principales autoridades en el manejo de la competitividad a través de la tecnología de información, proponiendo cuál es el mejor modo de lograrlo y así lo expresan en su clara obra denominada **Manejo de Sistemas empresariales de información.**

Los objetivos que debe alcanzar una compañía que pretende ser competitiva, independientemente de incorporar o no tecnología de información y más aún si lo hace, son estructurar a partir de lo que requiere el mercado y validarlo, la consistencia interna de todos los desarrollos, desde elaborar un plan estratégico de la compañía, luego el plan informático y el diseño de los sistemas de información y recién después preocuparse primero por la Tecnología del Software y luego por la Tecnología del Hardware, y no al revés como en muchas oportunidades ocurre.

humana, dentro y fuera de las escuelas, sin limitar el esfuerzo a los medios tradicionales.

“La Administración Pública eficaz adapta sus características particulares a las de la vida nacional respectiva. Los recursos administrativos específicos que pueden seleccionarse entre las diversas alternativas ofrecidas por el incesante crecimiento de la experiencia administrativa moderna, deben ponerse a tono con las características culturales, económicas, sociales y políticas de los países insuficientemente desarrollados. Respecto a la asistencia técnica para el mejoramiento de la Administración Pública nada debe tenerse más constantemente en cuenta que la gran diversidad de personas y circunstancias, así como el hecho de que ninguna nación a logrado aun la perfección en esta materia. Por lo tanto, mientras no sea necesario recurrir a serias desviaciones de las normas generalmente adoptadas por una Administración Pública competente, sí pueden haber varias variantes en los medios utilizados para lograr las mencionadas normas. Los problemas de adaptación pueden ser, evidentemente, lo más importantes al trasplantar o perfeccionar las instituciones administrativas. No solamente existen diversos sistemas de Administración Pública sino también diferentes formas de implantar los sistemas administrativos, hacia los cuales debería ser especialmente comprensivos quienes encuentran empeñados en programas de asistencia técnica.⁵

La vida de cada sociedad, sus actitudes, costumbres, normas, ideas, instituciones, etc., no son más que un reflejo de su cultura; de ahí que la Administración Pública así como en los demás sectores no sólo necesitan de reformas de organización y procedimientos si no más bien de cultivar la calidad humana dentro y fuera de las escuelas sin límites. Esta medida ayudaría en gran parte a resolver los fenómenos de corrupción, ineficiencia y mentira que prevalecen en la sociedad actual.

⁵ Jiménez Castro Wilburg, “Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa”, pág. 49, Fondo de Cultura Económica

3.1.4 BASES CONSTITUCIONALES DE 1835

En las bases constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835 se especificó que una ley posterior sistematizaría la Hacienda Pública en todos sus campos, estableciendo el método de cuenta y razón, organizando el Tribunal de Revisión de Cuentas, y arreglando la Jurisdicción Económica y contenciosa.

3.1.5 LAS SIETE LEYES

También en la Leyes Constitucionales de 1836 encontramos algunas disposiciones que nos ilustran sobre el tratamiento de la Administración Pública en disposiciones normativas fundamentales: el Artículo 1o. de la segunda Ley nos habla de la creación de un supremo poder conservador que se deposita en cinco individuos, de los que se cambia uno cada dos años de acuerdo a la suerte. En el Artículo 1o. de la cuarta Ley se especifica que el Presidente de la República durará en su encargo ocho años y en el Artículo 14 de la mencionada Ley se establece como requisito para ser Presidente de la República el tener un capital físico o moral que le produzca la individuo anualmente cuatro mil pesos de renta.

3.1.6 REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1840

En las Reformas Constitucionales de 1840 nos llama la atención el contenido del Artículo 158 que expresa: cualquiera que sea el sistema de Hacienda que se adopte, se cubrirán de preferencia los gastos del presupuesto común y ordinario de cada departamento con los productos de las rentas ordinarias del mismo.⁷

3.1.7 GOBIERNO DE MARIANO ARISTA

Durante le Gobierno de Mariano Arista (1851-1853) se conoció la expresión desgarradora de que "el erario consistía en el precio del territorio perdido" lo que nos pone de manifiesto la precaria situación económica de la Administración Pública.

En realidad lo que acontecía es que la Administración tenía que enfocar su atención a resolver los problemas que se presentaban conforme al momento, dando por resultado que las cuestiones de fondo y la organización técnica no fuera posible. Arista expresó

⁷ Tena Ramírez Felipe, "Leyes Fundamentales de México", Editorial Porrúa. Pág. 126.

en su renuncia: "los acontecimientos que hoy ponen a la nación y a sus Instituciones al borde de un abismo se anunciaron desde mi advenimiento al poder con la crisis del tesoro, y con ella nacieron también la oposición y la dificultades que, cultivadas después empeñosamente por el espíritu de partido, han venido a dar últimamente por tierra con todo, incluso el respeto, con la estimación y la fuerza moral de la autoridad"⁸.

3.1.8 RÉGIMEN DE JUAN B. CEBALLOS

La constante inestabilidad se nos muestra en todo su esplendor cuando conocemos que durante el gobierno de Juan Bautista Ceballos que duró un mes y dos días se tuvo la necesidad de cambiar tres veces a los titulares de los Ministerios de la Relaciones, Justicia y Guerra; y dos veces al de Hacienda.

3.1.9 GOBIERNO DE SANTA ANA

Durante la última administración de Antonio López de Santana (1853-1855) se aumentó el número de Ministerios a seis, siendo el de Relaciones Exteriores; el de Hacienda; el de Guerra y Marina; el de Gobernación; el de Fomento y el de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública. En este tiempo se modificaron los sistemas administrativos centralizando las rentas públicas, estableciéndose contribuciones directas, reestableciéndose las alcabalas, para el efecto de aumentar los ingresos para estar en posibilidad de sostener al ejército, pero provocando impopularidad e inquietud por lo antieconómico de los impuestos la desorganización de la Contabilidad y la falta de control.

3.1.10 GOBIERNO DE JUAN ALVAREZ

Desde el inicio del México Independiente hasta el régimen de Juan Alvarez (1855) los esfuerzos de la administración se habían centrado en problemas inmediatos que impedían la planeación, la organización y el control, y es durante la Administración de este último, cuando con la intervención de Guillermo Prieto en cuanto a las disposiciones tendientes a simplificar y a centralizar las Dependencias, el personal y las facultades del Ministerio de Hacienda; y la Ley Juárez que modernizó la

⁸ Las disposiciones legales se consultaron en: Tena Ramírez Felipe, "Leyes Fundamentales de México", Editorial Porrúa.

En la formación de la estadística, el gobierno general, obrando de acuerdo con los de los Estados, reunirá constantemente cuantos informes le sean posibles, para conocer bien el verdadero estado que guarda la nación en todos sus ramos; y no parece necesario recomendar la importancia de este trabajo, porque nadie ignora que sin esos conocimientos, es imposible que un gobierno proceda con acierto en sus determinaciones. Estos datos se publicarán periódicamente, por medio de la prensa, porque su conocimiento no importa únicamente al gobierno, sino a todos y cada uno de los individuos de la sociedad”.

El Presidente Juárez, tuvo sin embargo, que circunscribirse a tratar de recuperar los territorios tomados por los enemigos, y obtener el cumplimiento de la Constitución de 1857 que a toda costa trataron de impedir los conservadores apelando inclusive a la ruptura del orden legítimo.

La finalidad de la administración de Juárez después del triunfo de la República era inicialmente reorganizar la Administración Pública y mediante medidas enérgicas sacar al país de la anarquía, y, en el programa del gabinete juarista se manifestó que se requería un trabajo de organización que no se había podido llevar a cabo y que era indispensable una Reforma Administrativa fundamentalmente sobre cuestiones de orden y de seguridad que son las que preocupaban el espíritu público, reorganizando la Administración de Justicia, abolir los impuestos irregulares y fomentar los ramos de la prosperidad nacional; todo esto, se decía, se puede alcanzar en base a la reorganización de la Hacienda Pública siguiendo la aspiración de un padre de familia solícito y honrado, que quiere de buena fe meter orden en la hacienda doméstica; pero todo esto se vio frustrado ante la invasión extranjera que presentó como acción inmediata e insoslayable el fortalecer la unidad nacional en defensa de la integridad del territorio, de los principios y de las instituciones.

La conclusión lógica e irrefutable que se presenta en la mente después del análisis histórico del período comprendido de 1821 hasta el primer período gubernamental de Porfirio Díaz, complementado por el estudio del contenido de proclamas, programas y pronunciamientos legales y políticos, es que los fondos del erario público no sólo fueron insuficientes sino que rebasaron el límite de desesperación, y que por otra parte, las condiciones de división, de escasa solidaridad para los gobernantes, de luchas militares y políticas, se conjugaron para que la Administración Pública se

circunscribiera a la situación momentánea de las instituciones y sin posibilidad de programación y de realizaciones de importancia. Es decir, los insumos externos del medio ambiente dieron por resultado que el proceso de conversión funcionara deficientemente, con insumos internos carentes de planeación, organización, dirección y control y con una producción de bienes y servicios a la comunidad restringidos y provocadores de nuevos insumos externos inadecuados.

3.1.13 RÉGIMEN DE PORFIRIO DÍAZ

El porfiriato da la oportunidad de juzgar con toda amplitud la indispensabilidad de que la tarea administrativa no se concrete tan sólo a producir riqueza y a reducir costos en lo referente a la Administración Pública. "Menos política y más administración" fue la frase que encerró la tesis esgrimida por Porfirio Díaz y los científicos, y si trataremos de emitir un juicio sobre la manera de administrar durante este período negativo de la historia del país, centrándonos en sólo un enfoque reducido a la liquidez económica del aparato gubernamental, soslayando las condiciones de vida de las mayorías en sus aspectos económicos de libertad política, sociales, podríamos emitir una valoración injusta y con desconocimiento de la realidad global de sistema administrativo. Cuando una Administración Pública produce bienestar generalizado, distribución equitativa de los bienes y servicios, cuando se proporcionan recursos por medio de contribuciones incongruentes respecto de la capacidad económica del contribuyente y su aportación, debemos afirmar categóricamente que se trata de una Administración Pública que no cumple su objetivo primordial. Miguel S. Macedo, teórico del porfiriato, veía la sociedad como un gran campo ordenado en el cual les corresponde a unos hombres dirigir y a otros obedecer; los primeros están impulsados por diferentes estímulos, los segundos esta obligados al deber del respeto y al de la veneración, y el tercero si es el sabio es el dueño de la ciencia⁹

⁹ Esta cita y las demás relativas al período de la Reforma se realizaron gracias a la consulta de: "La Administración Pública en la época de Juárez". Tomos I, Págs: 33,48,50,51,55,87,93,134,145,146,168: de Tomo II Págs. 35,36,40,47,65,82,124,125 y 126: de Tomo III Págs. 101 y 139: Editados por la Secretaría de la Presidencia de la República en 1974.

3.1.14 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917 HASTA EL INICIO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

La opresión y la sin razón propiciaron el movimiento armado de 1910 que culminó con la Constitución de 1917, documento que aglutina los ideales del conglomerado social que forma la nación mexicana, en cuanto a la estructura jurídica del poder que dimana de la soberanía popular, en cuanto al establecimiento de la prerrogativas o facultades que cada individuo debe tener, en cuanto a las garantías sociales consideradas como indispensables para un mayor equilibrio, y en cuanto al abandono de la postura del Estado policía (dejar hacer, dejar pasar) para llegar a un Estado con intervención directa en la economía nacional y en todos los asuntos de procedencia nacional.

"La Reforma Administrativa en México", nos dice "Posiblemente sea la Constitución de 1917 la primera transformación sistemática y global del Ejecutivo Federal del presente siglo"¹⁰, ya que creó la figura política de los departamentos administrativos, encargándoles la provisión de diversos servicios comunes a todo sector público, tales como las adquisiciones, los abastecimientos y el control administrativo y contable.

El Departamento de Contraloría que funcionó de 1917 a 1934, tuvo entre otras atribuciones la de realizar estudios pendientes al mejoramiento de la Administración Pública.

De 1928 a 1932 funcionó dependiendo directamente del titular del Ejecutivo, un Departamento de Presupuesto de la Federación, encargado de "Estudiar la organización administrativa", coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servicios públicos. Estas funciones fueron observadas en 1932 por la Oficina Técnica Fiscal y del Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Posteriormente por disposición de las leyes de Secretarías de 1935, 1939 y siguientes, se sentaron las bases para que los titulares de cada dependencia del sector público se encargaran de dirigir las modificaciones internas de sus respectivas instituciones, delegando funciones entre sus subalternos, de acuerdo con ciertos requisitos. En algunas dependencias funcionaron, durante cierto tiempo, las llamadas "Comisiones de eficiencia", encargadas de racionalizar el aprovechamiento de los recursos.

¹⁰ Mancisidor José. "Historia de la Revolución Mexicana". Editorial Libro-Mex año 1959, Pág. 43.

En 1943 se constituyó una comisión intersecretarial, integrada por los Subsecretarios y Secretarios de todas las dependencias del sector central, así como un representante de la Procuraduría General de la República.

La ley de Secretarías y Departamentos de Estado de diciembre de 1946, otorgó a la Secretarías de Bienes Nacionales e Inspección Administrativas, funciones de órganos central de organización y métodos para coordinar el mejoramiento administrativo de las dependencias.

A partir de los años cincuenta, en el Banco de México se creó una de las primeras unidades de análisis administrativo, con características estructurales y técnicas apropiadas para revisar permanentemente el ámbito interno de una dependencia.

Pocos cambios experimentaron durante la década de 1954 a 1964. En este lapso se crearon algunas unidades de organización y métodos --sobre todo aquellas unidades que contaban con mayores recursos técnicos y financieros-- pero su influencia no rebasó el ámbito de sus respectivas instituciones y no tomó en cuenta al conjunto del sector gubernamental.

En 1958, la facultad de estudiar las reformas administrativas que requiere el sector público en su conjunto pasó de la de Bienes Nacionales a la Secretaría de la Presidencia, al crearse ésta por la Ley de Secretarías del 23 de diciembre de 1958 y que entró en vigor el 1o. de enero de 1959.

Con base en esta facultad, el 9 de abril de 1965 se estableció en su seno la Comisión de Administración Pública. Esta comisión estuvo inicialmente presidida por el Director Jurídico Consultivo e integrada por los Directores de Planeación, de Inversiones Públicas, el Subdirector Jurídico Consultivo y dos Asesores Técnicos del Instituto de Administración Pública. En 1967, tras de un estudio que condujo a la formulación de un análisis preliminar, la comisión elaboró un diagnóstico intitulado Informe sobre las Reformas a la Administración Pública, cuyas recomendaciones fueron presentadas a los Secretarios y Jefes de Departamento de Estado.

Como resultado del acuerdo del 28 de enero de 1971, los titulares de cada dependencia tuvieron que crear las Comisiones Internas de Administración, auxiliados por Unidades de Organización y Métodos y con la asesoría de las Unidades de Programación. Finalmente la Secretaría de la Presidencia creó la Dirección General de

Estudios Administrativos, sustituyendo a la Comisión de Administración Pública que había venido operando durante poco más de cinco años.¹¹

3. 2 BASES JURÍDICAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

3.2.1 ARTÍCULO 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las Leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

¹¹ Carrillo Castro Alejandro, "La Reforma Administrativa en México". Editada por el INAP.

3.3 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

(Publicada en el Diario Oficial de la Federación el
29 de diciembre de 1976)

TITULO PRIMERO

3.3.1 De la Administración Pública Federal

CAPITULO ÚNICO

De la Administración Pública Federal

ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Artículo 1. La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresa de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen las Administración Pública Paraestatal.

Artículo 2. En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al poder ejecutivo de la unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I. Secretarías de Estado y
- II. Departamentos Administrativos.

Artículo 3. El poder ejecutivo de la unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

- I. Organismos descentralizados;

- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones nacionales de crédito, e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- III. Fideicomisos.

Artículo 4. El Procurador General de la República es el Consejero Jurídico del Gobierno Federal, en los términos que determine la Ley.

Artículo 5. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica correspondiente.

El Procurador General de Justicia del Distrito Federal dependerá directamente del Presidente de la República y ejercerá las funciones que le asigne la Ley.

Artículo 6. Para los efectos del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República acordará con todos los Secretarios de Estado, los Jefes de los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República.

Artículo 7. El Presidente de la República podrá convocar a reuniones de Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos y demás funcionarios competentes cuando se trate de definir o evaluar la política de Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.

Estas reuniones serán presididas por el Titular del Ejecutivo Federal y el Secretariado Técnico de las mismas, estará adscrito a la Presidencia de la República.

Artículo 8. El Titular del Poder Ejecutivo Federal contará con las unidades de asesoría de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.

Artículo 9. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

TITULO SEGUNDO

3.3.2 De la Administración Pública Centralizada

CAPITULO I

De las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos

RANGO Y ORGANIZACIÓN DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS

Artículo 10. Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna.

Artículo 11. Los titulares de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República.

Artículo 12. Cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo formulará, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

Artículo 13. Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales, ir firmados por el Secretario de Estado o el Jefe del Departamento Administrativo respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismo.

Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación.

Artículo 14. Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

En los juicios de amparo, del Presidente de la República podrá ser representado por el Titular de la Dependencia a que corresponde el asunto, según la distribución de competencias.

Artículo 15. Al frente de cada departamento administrativo habrá un jefe de departamento, quien se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, por secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección y mesa, conforme al reglamento interior respectivo, así como por los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales aplicables. Para los Departamentos Administrativos, regirá lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo anterior.

Artículo 16. Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de la ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares. En los casos en que la delegación de facultades recaiga en jefes de oficina, de sección y de mesa de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, aquéllos conservarán su calidad de trabajadores de base en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado.

Los propios titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos también podrán adscribir orgánicamente las unidades administrativas establecidas en el reglamento interior respectivo, a las subsecretarías, oficial mayor, y a las otras

unidades de nivel administrativo equivalente que se precisen en el mismo reglamento interior.

Los acuerdos por los cuales se deleguen facultades o se adscriban unidades administrativas se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 17. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Artículo 18. En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias.

Artículo 19. El Titular de cada Secretaría de Estado y Departamentos Administrativos expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberá mantenerse permanentemente actualizados. Los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación. En cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se mantendrán al corriente los escalafones de los trabajadores y se establecerán los sistemas de estímulos y recompensas que determine la Ley y las condiciones generales de trabajo respectivas.

Artículo 20. Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios, en los términos que fije el Ejecutivo Federal.

Artículo 21. El Presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban de 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 quienes determine el Presidente de la República.

Artículo 22. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los Gobiernos Estatales, y con su participación, en los casos necesarios con los municipios, satisfaciendo a las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas.

Artículo 23. Los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos, una vez abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta la Congreso de la Unión del estado que guarden sus respectivos ramos y deberán informar, además, cuando cualquiera de las Cámaras los cite en los casos en que discute una Ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades. Esta última obligación será extensiva a los directores de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria.

Artículo 24. Los casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo para conocer de algún

asunto determinado, el Presidente de la República resolverá por conducto de la Secretaría de Gobernación, a qué dependencia corresponde el despacho del mismo.

Artículo 25. Cuando alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo necesita informes, datos a la cooperación técnica de cualquier otra dependencia, ésta tendrá la obligación de proporcionarlos, atendiendo en lo correspondiente a las normas que determine la Secretaría de Contraloría General de la Federación.

CAPITULO II

De la Competencia de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos

DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO DE LA UNIÓN

Artículo 26. Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el poder Ejecutivo de la unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación
 Secretaría de Relaciones Exteriores
 Secretaría de la Defensa Nacional
 Secretaría de Marina
 Secretaría de Hacienda y Crédito Público
 Secretaría de Desarrollo Social
 Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo
 Secretaría de Energía
 Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
 Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
 Secretaría de Comunicaciones y Transportes
 Secretaría de Educación Pública
 Secretaría de Salud
 Secretaría del Trabajo y Previsión Social
 Secretaría de la Reforma Agraria
 Secretaría de Turismo
 Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
 Departamento del Distrito Federal

◆ **SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.** El Poder Ejecutivo presenta leyes ante el Congreso de la Unión a través de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), ésta

conduce las relaciones del Poder Ejecutivo con las autoridades estatales y municipales y con el Poder Legislativo y Judicial.

- ◆ **SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES.** Es la encargada de coordinar las acciones de la Administración Pública Federal en el exterior y de dirigir el Servicio Exterior Mexicano (Consulados y Embajadas). Además, presta importantes servicios tanto a los nacionales como a los extranjeros.
- ◆ **SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL.** Determina los planes para la seguridad Nacional, dirige la movilización del Ejército en caso de guerra del personal militar del Activo y de las Reservas.
- ◆ **SECRETARÍA DE MARINA.** Dirige la educación pública naval, prepara la Armada de México, maneja el activo y las reservas de la misma, concede licencias, retiros o interviene en las pensiones de sus miembros.
- ◆ **SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.** Formula la política del Gobierno Federal en las materias financiera, fiscal, de gasto público, bancaria, de divisas y de precios y tarifas y de bienes y servicios del sector público.
- ◆ **SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL.** Impulsa y fomenta el desarrollo urbano de vivienda, regional e infraestructura, ecología, asentamientos humanos y controla el patrimonio inmobiliario Federal. Para dicho desarrollo la SEDESOL hace un análisis de la evaluación y tendencias económicas del país y posteriormente realiza los proyectos socioeconómicos.
- ◆ **SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.** Fue creada el 29 de diciembre de 1982 con el fin de impulsar la modernización de la gestión pública, la atención al ciudadano y el Sistema de Control y Fiscalización del Gasto Público para alcanzar una Administración Pública Federal eficiente, eficaz y productiva.

- ◆ **SECRETARÍA DE ENERGÍA.** Está encargada de otorgar concesiones que permitan el uso, la exploración y explotación de los bienes y recursos naturales no renovables, sales, los de dominio público y los uso común del país.
- ◆ **SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL.** Formula y conduce las políticas generales de la industria, comercio interior y exterior, precios y abasto de bienes y servicios del país. Regula los precios con el fin de proteger al consumidor ante alzas excesivas y fomenta el comercio para el crecimiento económico del país.
- ◆ **SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y DESARROLLO RURAL.** Planea y fomenta la producción agrícola (agricultura), ganadera, avícola, apícola y forestal. Organiza y encauza el crédito, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para estimular la producción en estas áreas.
- ◆ **SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.** Se encarga de la comunicación en el país, ya sea por vía terrestre, mediante caminos, carreteras y ferrocarriles, por vía aérea, marina y por radio, televisión y vía satélite. Busca que tanto el transporte como los medios de comunicación sean suficientes.
- ◆ **SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA.** Tiene a su cargo los siguientes asuntos: En cuanto a las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas: Analiza y propone normas pedagógicas, planes de estudio y materiales didácticos para la enseñanza y el aprendizaje de la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, física, normal, secundaria técnica, educación tecnológica, agropecuaria, forestal, en ciencia y tecnología del mar y educación tecnológica industrial. Supervisa los sistemas educativos abiertos.
- ◆ **SECRETARÍA DE SALUD.** Es la dependencia de la Administración Pública Federal encargada de garantizar el derecho de protección a la salud que tienen por ley todos los mexicanos. Constantemente analiza las causas de las enfermedades y busca su prevención controlando todo aquello que es un riesgo para la salud.

- ◆ **SECRETARÍA DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.** Principalmente promueve el incremento de la productividad en el trabajo, buscando un equilibrio entre los factores de la producción (tierra, trabajo y capital); resuelve los conflictos laborales buscando el bienestar de los trabajadores y de sus familiares; impulsa la ocupación en el país. Establece y vigila el servicio nacional de empleo.

- ◆ **SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA.** Tiene entre otros, el objetivo de fomentar la participación del sector rural y desarrollar el bienestar de los campesinos.

- ◆ **SECRETARÍA DE TURISMO.** Está encargada de conducir la política para el desarrollo turístico del país en coordinación con las entidades federativas correspondientes. Para lograr dicho desarrollo promueve el otorgamiento de facilidades y franquicias a los prestadores de servicios y fomenta la actividad turística, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estableciendo estímulos fiscales.

- ◆ **SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA.** Promueve la construcción de embarcaciones pesqueras para el desarrollo de las actividades, determina cuales son las zonas y épocas de veda de las especies acuáticas y promueve la creación de zonas portuarias reservadas para la instalación de terminales pesqueras.

- ◆ **DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.** Constitucionalmente está establecido que el Presidente de la República Mexicana tiene a su cargo el Gobierno del Distrito Federal y lo ejerce por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal. El DDF administra los bienes de dominio público que son aquellos de uso común y utilidad pública que el departamento ofrece la ciudadano, por ejemplo: parques, plazas y jardines públicos, monumentos históricos en el Distrito Federal, obras artísticas y las vías terrestres del Distrito Federal.

TITULO TERCERO

3.3.3 De la Administración Pública Paraestatal

CAPITULO ÚNICO

De la Administración Pública Paraestatal

Artículo 45. Son organismos descentralizados las unidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Artículo 46. Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

- I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica,
- II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:
 - a Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, adopten o sean propietarios de más del 50% del capital social.
 - b Que la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o
 - c Que el Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de Gobierno y su equivalente, o bien designar al Presidente o Director General, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o Servidores Públicos Federales que participen en razón de sus cargos o algunas o varias de ellas se obliguen a revisar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Artículo 47. Los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 3o; fracción III de esta ley, son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos:

En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretarías de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

Artículo 48. A fin de que se pueda llevar a efecto la investigación que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República los agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada uno de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Artículo 49. La intervención a que se refiere el artículo anterior se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo. Corresponde a las coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes.

Atendiendo a la naturaleza a de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades.

Artículo 50. Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las Entidades Paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal, con el

sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gastos financieros, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras del sector.

3.4 MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La modernización es tener un Estado más eficiente para atender sus obligaciones legales y sus compromisos populares. En el ámbito económico, la modernización es lograr una mayor productividad y una mayor competitividad.

Una administración moderna es aquella dotada de un grado razonable de eficacia en la formulación y ejecución de las políticas de gobierno y es además eficiente en la prestación de los servicios públicos que la población requiere. La modernización ha de incrementar la capacidad de las instituciones públicas en primer término, para definir claramente los problemas de la sociedad, formular opciones de solución y apoyar a los órganos de representación política en el cumplimiento de sus atribuciones.

El país busca tener un aparato productivo competitivo, un sistema claro de reglas económicas, facilidades para la innovación y adaptación tecnológica, nuevas experiencias en la organización del trabajo y formas de asociación para la producción.

3.4.1 DEMOCRACIA, MODERNIZACIÓN Y EFICIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La conciliación de eficiencia y democracia es una de las preocupaciones centrales de la Administración Pública desde que ésta surgió como disciplina profesional.

Este problema ha recibido esencialmente dos respuestas:

- 1) El modelo "legal racional" de Max Weber: autoridad fundada en la ley, neutralidad plena de la administración, organización vertical de la burocracia.

- 2) La concepción de la Administración Pública como instrumento de la democracia directa (iniciativa popular, referéndum, control ciudadano).

En ambas vías extremas surgen desviaciones: rigidez, creación de castas dominadoras en el primer caso; dilución de responsabilidades, incoherencia en las políticas públicas, dispersión de recursos en el segundo.

En rigor se trata de conciliar dos valores opuestos, la eficiencia operativa y la equidad social. No son necesariamente antinómicos, pero su conjugación requiere, a la vez, de una clara concepción del servicio público y de un buen manejo de las modernas técnicas de gestión.

3.4.1.1 Democracia y Administración Pública

El concepto de democracia no es unívoco. Varía de acuerdo a las tradiciones y circunstancias históricas de cada país.

Sin embargo las recientes evoluciones en Europa Central y del Este principalmente nos orientan a considerar, por ejemplo, que la dicotomía entre "democracia burguesa" y "democracia popular" es falsa.

un sistema democrática es, a la vez:

- 1) Un sistema de Estado y de gobierno,
- 2) Un conjunto de valores,
- 3) Un proyecto o ideal asumido por una colectividad.

En riguroso sentido la democracia es una. Sin embargo para entender la mejor y, sobre todo para evitar el excesivo formalismo que la nulifica en los hechos, pueden distinguirse tres vertientes:

- 1) Democracia electoral,
- 2) Democracia participativa
- 3) Democracia económica, social y cultural.

Es obvio que la administración pública no puede compensar las desviaciones de un sistema político autocrático. Su gran contribución puede ser en la construcción de una nueva relación Estado-sociedad civil basada en el respeto, la cooperación y la búsqueda de consensos.

Puede ser el instrumento privilegiado de la democracia participativa.

3.4.1.2 Reforma, modernización y democracia.

El Estado moderno ha sido sujeto a un triple cuestionamiento:

- 1) Crítica económica
- 2) Crítica sociológica,
- 3) Crítica política.

Esta última resume las reivindicaciones del individuo frente al Estado, la visión liberal del derecho y del poder.

Frente a las burocracias frías, indiferentes, rutinarias, ineficientes e incluso autoritarias, se plantean, en las más diversas latitudes distintas vías de solución.

Se señalan a continuación algunas de ellas.

A.- Apego al principio de legalidad

Punto de partida inescapable es reconocer que los poderes públicos han de actuar al interior de los límites impuestos por el Estado de derecho.

Ello supone el respeto no únicamente a los derechos individuales y sociales de los particulares, sino también a sus derechos administrativos. Estos se han dividido en tres grupos por la doctrina clásica del derecho administrativo:

- 1) Derecho al funcionamiento de la administración,
- 2) Derecho a la legalidad de los actos de la administración,
- 3) Derechos a la reparación de los daños causados por el funcionamiento de la administración.

B.- Descentralización territorial

Es la transferencia de recursos y facultades del Estado a una colectividad territorial infranacional --provincia o municipio-- que tiene una personalidad jurídica distinta. Se

E.- Evaluación y transparencia

Una administración que aspira a ser democrática debe estar dispuesta al crutino de sus acciones. Esta se realiza por el Poder Legislativo --Contaduría Mayor de Hacienda, Comisiones--, por el Poder Judicial cuando sus acciones son objeto de litigio y por la sociedad misma, al través de los medios de comunicación, partidos políticos, cámaras, asociaciones, etc.

Debe así impulsarse una cultura de evaluación en la que se revisen de manera analítica los resultados de las políticas y programas públicos, para nutrir así un debate público serio y sustentado.

F.- Administración indirecta

En diversos países ha empezado a surgir una "zona gris" entre lo público y lo privado que no encaja en el tradicional concepto de descentralización funcional.

Una administración democrática deberá explorar estas formas de asociación más flexibles, sin que ello implique la cesión de la capacidad decisoria a los grupos de interés.

Quizás más importante es propiciar la participación y organización ciudadana, especialmente en el ámbito social. Los comités de obras, juntas de vecinos, clubes deportivos y otras agrupaciones similares pueden ser elementos de gran utilidad para estimular la democracia participativa y movilizar recursos.

3.4.2 LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y TRANSPARENCIA

Sin duda la máxima aspiración del pueblo de México es alcanzar un Estado de Derecho; no un Estado legal en el que existan leyes, normas y reglamentos --a veces en exceso--, pero que sólo se respetan en beneficio de unos cuantos, o bien, en la práctica no se aplican. Los principios que orientan a la Administración Pública como son democracia, justicia, equidad e igualdad, respeto pleno a los derechos humanos, etc., son los que exigen un Estado Derecho pleno.

Ante una Administración Pública tradicionalmente ineficiente, corrupta, pasiva, etc., que hacen que la sociedad mexicana pierda cada vez más confianza en sus instituciones así como una apatía total a participar en elecciones, programas de

gobierno, trabajo comunitario, etc., hoy por hoy, la modernización de la administración pública --la acción del gobierno--, debe plantearse la urgente aplicación de unas Políticas Públicas que involucren a las comunidades a las que sirven; es decir, tomar en cuenta, consultar e invitar a participar activamente a sus comunidades cuando se tomen decisiones que afecten o beneficien a la sociedad. Se debe consultar con la comunidad en busca de un acuerdo para jerarquizar o priorizar las obra públicas que se planeen realizar hacerlos partícipes desde la decisión hasta su aplicación y ejecución; de esta forma, los funcionarios públicos que encabecen la administración pública compartirán éxitos y fracasos con su comunidad; compartirán responsabilidades con estos procedimientos que la realidad actual exige.

Hablar de un Estado de Derecho es hablar de democracia, justicia, equidad, respeto pleno de los derechos humanos, etc., pero también es hablar de políticas públicas transparentes, participativas, y corresponsables entre el gobierno y la comunidad; esto es lo que implica la modernización de la Administración Pública.

3.4.2.1 Marco normativo y conceptual de la modernización en la Administración Pública.

Una característica fundamental de una administración moderna, es que su organización y funcionamiento han de estar encuadrados en el marco del Estado de derecho. Es decir, dentro de una organización político-jurídica derivada de un orden constitucional que sea resultado de la voluntad popular; en consecuencia, una organización del poder ejecutivo establecida por la ley y constreñida a reglas jurídicas que delimitan su actuación y regulan el desenvolvimiento de la función pública.

El estado de derecho expresa una organización del poder apegada a la legalidad, es decir, a disposiciones precisas que rigen su actuación, en oposición a los regímenes arbitrarios que funcionan al margen del marco legal.

El estado de derecho, además de regular la actividad de los gobernantes y de la administración pública, establece un régimen de obligaciones y derechos aplicable a las relaciones civiles de las personas y concentra el poder coactivo del Estado bajo la titularidad de los órganos específicamente previstos para tal fin.

3.4.2.2 Principios que orientan a la Administración Pública.

Democracia, justicia y derechos humanos son demandas políticas fundamentales de nuestro tiempo y constituyen principios orientadores de la administración pública moderna.

En los últimos tiempos los gobiernos se han visto obligados a respetar y ampliar el principio de su origen democrático. Igualmente se ha vigorizado la obligación del poder público de respetar y hacer respetar los derechos humanos. Ambos paradigmas expresan una exigencia del individuo y de las sociedades ante el poder.

Frente a la arbitrariedad y el abuso del Estado autoritario, surgen y se desarrollan las garantías individuales en la línea clásica del liberalismo, haciendo énfasis en el derecho de la vida, en la libertad de conciencia, de expresión y de asociación, y en la igualdad jurídica de los ciudadanos.

3.4.2.3 Los Procesos de la Administración Pública Moderna.

La participación ciudadana, la profesionalización del servicio público, la innovación tecnológica y la transparencia son, a nuestro juicio, los más importantes procesos mediante los cuales se lleva al cabo la modernización de la administración pública. Son también los elementos a partir de los cuales analizamos y entendemos la naturaleza y funcionamiento de cualquier burocracia y su relación con el ámbito de la política.

Una vez más hemos de recordar que administración y política son términos íntimamente relacionados. No pueden desvincularse. Tanto en el orden conceptual como en el de la práctica es difícil establecer deslindes de fronteras.

3.4.2.4 La Transparencia de la Administración Pública.

En los gobiernos liberales, la separación de poderes, el respeto a los derechos individuales y sociales y el control administrativo interno, no se han considerado suficientes para hacer prevalecer, en la actuación de la administración pública, la subordinación del poder burocrático a los fines superiores que justifican su existencia. Por ello, la sociedad demanda una administración cuya actuación resista la presencia de una opinión pública.

La transparencia de la administración implica que los actos de los funcionarios deben estar abiertos al escrutinio público, con el objeto del que el ciudadano común pueda conocerlos, juzgarlos y, en su caso, aprobarlos, corregirlos o inclusive condenarlos.

CONCLUSIONES

A través del análisis y estudio de la presente tesina hemos podido visualizar y comprender que la Administración Pública tiene un papel muy importante dentro de la sociedad, ya que de ella emana la estructura y funcionamiento del aparato gubernamental en los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal); así como las decisiones más trascendentales que determinaran el desarrollo económico-social de un país.

La administración de empresas desempeña un papel prominente en la economía global del país y en los mercados competitivos.

La administración es el proceso llevado a cabo por uno o varios individuos para coordinar las actividades de otros con el fin de lograr resultados que no podrían ser posibles con el trabajo de un solo individuo.

Existen tres tareas fundamentales para realizar el trabajo de la gerencia: la administración del trabajo y de las organizaciones, la dirección de personal y la gestión de la producción y de las operaciones. Estas tres tareas generalmente son aplicables a los administradores en todas las organizaciones.

En el estudio de la administración de empresas, los futuros directores no pueden ignorar las contribuciones de ninguno de los tres enfoques. Cada uno de ellos se relaciona con una tarea importante que enfrentarán los futuros administradores.

Como primera y principal contribución, el enfoque clásico reconoció a la dirección como elemento distinto de la sociedad organizadas. Los escritores clásicos consideraron que la dirección y administración de empresas, al igual que el derecho, la medicina y otras profesiones, debe ser practicada de acuerdo con ciertos principios que los gerentes pueden aprender y, además, defienden que dichos principios pueden descubrirse aplicando el método científico.

Identificar las funciones de planificación, organización y control proporciona las bases para la capacitación de los gerentes.

La planificación y la toma de decisiones son dos actividades de la administración que no pueden separarse, ya que en cada etapa de la planificación interviene la toma de decisiones.

La calidad de las decisiones de la administración determina en gran parte la eficacia de los planes.

Identificar las funciones de planificación, organización y control proporciona las bases para capacitación de los administradores.

La función de la planificación incluye aquellas actividades de la gerencia que dan como resultado cursos de acción predeterminados. La planificación se orienta necesariamente hacia el futuro y la responsabilidad de la gerencia es preparar a la organización para el porvenir.

Para planificar, es necesario que la gerencia tome decisiones sobre objetivos, acciones, recursos e implantación. Estos cuatro factores son esenciales para la planificación eficaz.

Por medio de la planificación, la gerencia coordina esfuerzos, prepara para el cambio, desarrolla patrones de rendimiento y fomenta el desarrollo. Los objetivos son propuestas de condiciones futuras que, si se logran, quien elabora los planes las considera satisfactorias u óptimas. Todos los objetivos tienen tres características: prioridad, tiempo en el que deben lograrse y evaluación. La manera en que la gerencia utiliza estas características para determinar los objetivos refleja valores individuales y consideraciones económicas.

Los objetivos deben establecerse de tal forma que puedan ser evaluados y relacionados con determinantes significativas del rendimiento de la organización para que sean útiles en la planificación. En particular, los objetivos deben ser establecidos para la rentabilidad, mercadotecnia, productividad, recursos físicos y financieros, innovación, conducta de la administración, actitudes de los empleados y responsabilidad social.

En la función de la organización interviene el diseño de una estructura de relaciones entre las tareas y la autoridad para lograr esfuerzos coordinados. La función de organizar comprende todas las actividades de la gerencia que especifican los medios para realizar el trabajo de individuos, grupos y organizaciones.

Las cuatro decisiones clave de la función de organizar son la determinación apropiada de (1) especialización de trabajos, (2) la delegación de autoridad en los trabajos, (3) bases para designar trabajos a los departamentos, y (4) el tamaño de departamentos específicos. La estructura de la organización toma una forma específica dependiendo de la respuesta de la gerencia a cada una de estas decisiones.

En la división de tareas interviene la determinación del alcance y extensión de cada trabajo. Aunque el principio de la especialización del trabajo indica que pueden obtenerse ganancias económicas de trabajos especializados (de poco alcance y extensión), las ganancias de la especialización son menores que su costo hasta cierto punto.

La función del control incluye actividades llevadas a cabo por los administradores para asegurarse de que los resultados actuales concuerdan con los resultados planificados. Lógicamente, la función del control sigue a las funciones de planificación y organización.

Los tres requerimientos necesarios para el control eficaz son los estándares predeterminados, la información y las medidas correctivas.

Pueden identificarse tres tipos de control basados en enfoque de las medidas correctivas: el control concurrente se basa en las operaciones en funcionamiento, y el control de retroalimentación se orienta en las entradas y en las operaciones en funcionamiento.

Los métodos del control preliminar requieren estándares de calidad y cantidad aceptables de las entradas, como los recursos materiales, financieros, de capital y humanos. La información que faculta a los gerentes para determinar si los recursos concuerdan con el estándar permite las medidas correctivas.

Los métodos del control concurrente requieren estándares de conducta, actividad y ejecución de las operaciones que resulten aceptables.

La principal fuente de información para el control concurrente son las observaciones de los supervisores; las medidas correctivas se orientan hacia la mejora de la calidad y la cantidad de los recursos y el perfeccionamiento de las operaciones.

Los métodos del control de retroalimentación requieren un estándar de calidad y cantidad aceptables del producto.

Ha sido relevante comprender la relación que la Administración tiene con otras disciplinas ya que estas proporcionan a la Administración Pública normas y procedimientos para lograr la máxima eficiencia dentro de un organismo social. Así pues el derecho, proporciona el marco legal para su desarrollo; la economía, los procedimientos para obtener la mayor eficiencia y rendimiento con el mínimo de recursos y esfuerzo posible; la psicología, proporciona las normas y métodos para coordinar y motivar en los recursos humanos; la cultura, la calidad humana; entre otras. Cabe mencionar que la cultura tiene raíces históricas por lo que en ocasiones es un poco difícil moldearla a los cambios actuales.

Por otro lado hemos analizado que la Administración Pública en México no es casualidad, sino que ha evolucionado desde 1821 (fecha en que se consuma la Independencia de México) hasta la Reforma Administrativa. De ahí desprendemos que la Administración Pública en México es muy vasta y compleja y para ello consideramos que la estructura y el funcionamiento deben ser muy rigurosos, para alcanzar el fin último --Bienestar Social--.

En el análisis de las Bases Jurídicas en que se sustenta la Administración Pública (Constitución Política de México, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), hemos visto la importancia que estos documentos encierran ya que en ellos se establecen las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal. Así pues, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada; las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, la Instituciones Nacionales Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.

Tan es así que el nuevo Estado Federal Mexicano tendrá que fortalecerse en el Estado de Derecho, y para ello, será el Presidente de la República el encargado de llevarlo a cabo. Necesitamos llegar a un Estado de Derecho pleno, No de Leyes.

Por último en lo que respecta a la modernización de la Administración Pública, como en cualquier otro ámbito consideramos que es indispensable llevarlo a cabo ya que en los años recientes hemos sido testigos de una de las transformaciones más profundas del mundo moderno: la globalización internacionaliza los procesos productivos, aumenta la interdependencia entre los países y multiplica el impacto de las decisiones políticas y económicas de los movimientos nacionales. Para mantener su soberanía y su viabilidad como naciones independientes, todos los países experimentan la necesidad de responder a las transformaciones con una mayor elevación de sus productividad y competitividad.

Para todo tipo de actividad que se realice, es incuestionable que con el conocimiento y la aplicación de los principios de la Administración se obtendrán mayor eficacia y eficiencia en el logro de los objetivos por alcanzar.

También es innegable que la Administración Pública requiere de una sistematización y metodología para un cumplimiento más efectivo de sus fines.

Consideramos también que es una exigencia la realización de diagnósticos en las Administraciones Públicas de las Entidades Federativas, para posteriormente la aplicación de una Reforma Administrativa Integral, es decir, no sólo teórica ni superficial, sino teórica-práctica y a fondo. Es imperativo que se inicie paralelamente el procedimiento para detectar las insuficiencias y adoptar las medidas pertinentes en la Administración Municipal.

En México estamos convencidos de que no es posible consolidar un desarrollo sostenido, sin impulsar el crecimiento económico al sur de nuestras fronteras. Un área Centroamericana próspera, no sólo garantiza la estabilidad política, sino que puede convertirse en un instrumento para consolidar el crecimiento de la economía del sur de México.

En suma, es menester que, sin olvidar las diferencias económicas, ni la solidaridad tradicional de nuestro país con los países en desarrollo, avancemos en la elaboración de esquemas complementarios que despierten el interés permanente de los agentes económicos privados y públicos, auténticos protagonistas de cualquier proceso realista de integración.

Para nosotros ha sido muy significativo el apoyo y la disposición que nos ha brindado nuestro asesor el Dr. José Antonio Morales Aviña, ya que nos ha proporcionado material didáctico para la realización de nuestra tesina, así como la asesoría indispensable para su realización.

Por otro lado la colaboración que hemos tenido por parte del Instituto Nacional de Administración Pública en Querétaro ha sido relevante por que nos proporcionó material muy necesario y sobre todo reciente para lograr este fin.

Agradecemos también el apoyo indirecto que recibimos de la Universidad Autónoma de Querétaro, porque al recurrir a la biblioteca no se nos dificultó encontrar información, lo cual facilitó la recopilación de datos importantes para nuestra tesina.

En general podremos decir que el apoyo que hemos tenido por parte de las Personas e Instituciones ha sido excelente y sobre todo profesional, ya que sin ello no habiéramos podido desarrollar esta tesina con la eficiencia y rapidez requerida.

BIBLIOGRAFÍA

1. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"
Editorial Porrúa
México, D.F., 1994.
2. "Constitución del Estado Libre y Soberano de Querétaro"
Estado de Gobierno del Estado 1996.
3. "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal"
Estado de Gobierno del Estado 1996.
4. Donnelly, Gibson, Ivancevich.
"Dirección y Administración de Empresas"
Octava Edición.
1994 por Addison-Wesley Iberoamericana, S.A.
5. GAMIZ, Parral Máximo N.
"Nociones Fundamentales de Administración".
Edición Patrocinada por el Gobierno del Estado de Durango.
6. Revista de Administración Pública, No. 82.
"Modernización de la Administración Pública".
Edición, Comité Editorial IAPQ; México, 1992.
7. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada"
Tomo II, Octava Edición.
Editorial Porrúa, México, 1995.
8. MUÑOZ, Amato Pedro.
"Introducción a la Administración Pública". 1a. Parte.
Fondo de Cultura Económica/Serie de Economía, Méx. 1986.

9. MUÑOZ, Amato Pedro.
"Introducción a la Administración Pública". 2a. Parte.
Fondo de Cultura Económica/Serie de Economía, Méx. 1986.
10. CARRILLO, Castro Alejandro y Sergio García Ramírez.
"Las Empresas Públicas en México".
Editorial Porrúa.
11. FRAGA, Gabino.
"Derecho Administrativo".
Editorial Porrúa, 4a. Edición, Méx. 1948.
12. NAVA, Negreta Alfonso.
"El Control Jurisdiccional de la Empresa Pública".
Revista de Administración Pública, México, núm., julio-septiembre.
13. RUIZ, Massieu, José Francisco.
"La Empresa Pública".
México, IAPQ, 1980.
14. SERRA, Rojas Andrés.
"Derecho Administrativo". 4a. Edición.
México, Porrúa, 1968, t. II.
15. "Revista de Administración Pública". No. 54.
México, IAPQ, abril-junio, 1983.
16. El Sistema Normativo de la Administración Hacendaría Municipal.
"Curso de Especialización en Administración Hacendaría Municipal". Mod. No. 3
Editorial INDETEC, 1990.
17. El Sistema Normativo de la Administración Hacendaría Municipal.
"Curso de Especialización en Administración Hacendaría Municipal". Mod. No. 5
Editorial INDETEC, 1990

18. "Presupuestación, Ejercicio y Control del Gasto Público Municipal".
Editorial INDETEC, 1991
19. Revista del "MANAGEMENT"
"Reingeniería de los Pocosos".
Editada por (IAPQ)
20. Introducción a la Administración Hacendaría Municipal.
"Curso de Especialización en Administración Hacendaría Municipal". Mod. No. 1
Editorial INDETEC, 1990.
21. VARIOS.
"Gobierno y Administración Municipal en México".
Editorial Sría. de Gobernación. CEDEMUN 1a. Ed. Nov. de 1993.
22. MERINO, Mañon José.
"Tamaño y Composición de la Administración Pública Mexicana".
De. SECOGEF-IAPQ. México, D.F. 1988.
23. PORRÚA, Pérez Francisco.
"Teoría del Estado".
Editorial Porrúa, S.A. 8a. De. Octubre de 1974.
24. VARIOS.
"Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública".
Editorial Diana. 1a. Ed. México, D.F. Diciembre de 1989.
25. OSORNIO, Corres Fco. Javier.
"La Administración Pública en el Mundo".
Editorial U.N.A.M. F.C.P.S. 1a. Ed. México, D.F. 1986.
26. GLADDEN, E.N.
"Una Historia de la Administración Pública".
Editorial IAPQ-FCE. 1a. Ed. México, D.F. 1989.

27. VARIOS.
"Políticas Públicas".
Editorial IAPQ. Rap. N.. 84, México, D.F. 1993.

28. SALDAÑA; Harlow Adalberto.
"Observaciones sobre Prácticas Administrativas en México".
Editorial IAPQ. 2a. Ed. México, D.F. 1976.

29. VILLALOBOS, López José A.
"Finanzas y Empresas Públicas Municipales".
Editorial CEDEMUN-DRÍA GOB. 1a. Ed. México, D.F. 1986.

30. SHARKANSKY, Ira.
"Administración Pública"
Editores Asociados, S.A. 1977.

31. Revista de Administración Pública, No. 84.
"Políticas Públicas"
Editores Asociados, S.A. 1977.