

00483
195.
1



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**METODOLOGIA PARA EL ESTUDIO
DEL FUNCIONAMIENTO Y REFORMA
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
(UNA PROPUESTA)**

**TRABAJO DE TESIS QUE PRESENTA
ALEJANDRO CARRILLO CASTRO,
PARA OPTAR POR EL GRADO DE
DOCTOR EN ADMINISTRACION PUBLICA**

MEXICO, D. F. 1981

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

C O N T E N I D O

	Pág.
<u>PALABRAS LIMINARES</u>	I
<u>INTRODUCCION</u>	1
<u>Primera Parte: Aspectos generales de metodologfa</u>	7
1. LA ELABORACION DE MODELOS CON FINES ANALITICOS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.	8
2. ESTABILIDAD Y DINAMICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.	22
3. EL ENFOQUE DE SISTEMAS Y SU APLICACION AL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.	33
<u>Segunda Parte: Modelos analftico-descriptivos del funcionamiento de la Administración Pública.</u>	44
4. <u>ELEMENTOS PARA UN MODELO DE ANALISIS DEL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO SUB-SISTEMA DEL SISTEMA POLITICO.</u>	45
5. ELEMENTOS PARA UN MODELO DE ANALISIS JURIDICO FORMAL DEL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.	58
6. ELEMENTOS PARA UN MODELO DE ANALISIS ORGANICO - OPERACIONAL DEL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.	69

<u>Tercera Parte:</u> Un modelo para la <u>evaluación del funciona-</u> <u>miento de la Administración Pública</u>	86
7. <u>ELEMENTOS PARA UN MODELO QUE PERMITA EVALUAR EL FUN-</u> <u>CIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.</u>	87
<u>Cuarta Parte:</u> Modelo analítico-normativo para el cambio - planificado de la Administración Pública.	97
8. <u>ELEMENTOS PARA UN MODELO DE CAMBIO PLANIFICADO DEL</u> <u>SISTEMA ADMINISTRATIVO. LA REFORMA ADMINISTRATIVA</u> <u>COMO UN PROCESO PERMANENTE.</u>	98
9. <u>ANALISIS DE ALGUNAS VARIABLES QUE INFLUYEN EN EL IM-</u> <u>PULSO INICIAL Y DURANTE LA ACCION SOSTENIDA DE CAMBIO</u> <u>PLANIFICADO O REFORMA ADMINISTRATIVA.</u>	107
APENDICE:	121
<u>EJEMPLO DE UTILIZACION DE LAS CATEGORIAS DE -</u> <u>ANALISIS PROPUESTAS PARA EL ESTUDIO DE PROBLEMAS -</u> <u>COMPLEJOS O MULTISECTORIALES: El sistema de Admi-</u> <u>nistración de Justicia.</u>	122
BIBLIOGRAFIA.	141

PALABRAS LIMINARES.

Atreverse a elaborar una propuesta de metodología para el estudio del funcionamiento de la Administración Pública y de sus posibles reformas se antoja una empresa no sólo difícil sino excesivamente pretenciosa. Sin embargo, la audacia se justifica un tanto si se toma en cuenta que he venido trabajando en torno de este propósito desde 1965.

No se quiere decir con esto que piense que el solo - paso del tiempo contribuye a mejorar la calidad de un trabajo, pero sí permite, sin duda, decantar los conceptos, atemperar optimismos, incorporar sugerencias, confrontar hipótesis y planteamientos con la realidad, y de esta manera acercarse con -- mayor objetividad al propósito buscado, que en este caso consiste en el conocimiento de la forma en que funciona la Administración Pública y la manera como se pueden plantear y efectuar sus cambios y reformas.

Se acepta de entrada que todo conocimiento es, por fuerza, perfectible y mutable a la luz de cada nueva investigación y aporte científicos. Lo anterior no constituye una excusa anti

cipada, sino el reconocimiento de que en la búsqueda inacabable de un mayor conocimiento -sobre todo cuando ésta se realiza con apoyo en el método científico, aun dentro de las denominadas -ciencias sociales- el objetivo permanece, al menos en términos absolutos, perennemente inalcanzable. El intento se justifica, sin embargo, en función de lo apasionante que resulta la búsqueda misma del conocimiento o el recorrido de quien -como Sísifo se empeña en acercarse cada vez más a un objetivo que, por esencia, se desplaza siempre fuera del alcance definitivo de quien hacia él se dirige.

Por lo anterior, de antemano se admite que el resultado de este primer ensayo requiere de mejoras sustanciales, de múltiples correcciones, de sugerencias y críticas que desde ahora se agradecen. Constituye sólo un parcial "corte de situación" que me he visto obligado a realizar a efecto de cubrir el requisito formal que, para aspirar al título de Doctor en Administración Pública, establece la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Desde 1965 -fecha en que empecé a trabajar como analista en la Comisión de Administración Pública de la Secretaría de la Presidencia- percibí la necesidad de contar con un enfoque o método de análisis que permitiera estudiar el funcionamiento - de la Administración Pública y de sus posibles reformas bajo una óptica

multidisciplinaria o integral. La metodología propuesta originalmente en 1965, por quienes integraban la Comisión de Administración Pública^{a/} fue un inmejorable punto de partida, puesto - que recogía los más importantes avances de la ciencia política y

a/ Ver Acta # 3 de la Comisión de Administración Pública, de fecha 20 de abril de 1965, en la que se adoptó la siguiente metodología de trabajo:

1. Realizar el Diagnóstico de la Administración Pública.
2. Elaborar Modelos o Esquemas Alternativos tendientes a reformar la Administración Pública.
3. Proponer medidas concretas -sectoriales y globales- para las reformas administrativas.

El diagnóstico comprendería:

1. La organización y funcionamiento de la Administración Pública Federal:
 - a) Secretarías y Departamentos de Estado.
 - b) Organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
2. Los programas de los órganos de la Administración Pública.
3. Los presupuestos.
4. La administración de personal.
5. Elementos materiales. (Edificios, equipo)
6. Los organismos encargados de elaborar planes -de desarrollo y de conducir su aplicación.
7. Coordinación y control de las actividades de la Administración Pública.

El proceso de elaboración del diagnóstico debería abarcar:

1. Investigación de la realidad actual, documental y directa, nacional e internacional.
2. Análisis y ordenamiento de la información obtenida.
3. Elaboración de informes sobre la situación -- actual de la Administración Pública Mexicana.
4. Análisis crítico de esta situación.

Y el proceso de elaboración de los modelos y de las medidas propuestas, incluiría:

1. Diseño de modelos ideales y localización de factores limitantes para su aplicación (políticos, económicos, jurídicos, etc.)
2. Diseño de modelos óptimos-viables correspondientes a los anteriores.
3. Proposiciones de reforma a la legislación y - otras medidas administrativas procedentes, para alcanzar los modelos óptimos-viables establecidos previamente.

la sociología contemporáneas, que fueron aportados por el Lic. Fernando Solana -uno de los primeros egresados de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la U.N.A.M.- así como también los planteamientos de las ciencias administrativas que -- desde 1946 había venido explorando -con disciplina y sistema ejemplares- el Lic. Gustavo Martínez Cabañas^{b/} quien, en ese momento, presidía el Instituto de Administración Pública, A. C. Incorporaba, asimismo, los modernos criterios de la planeación económica y social que habían venido utilizando los Licenciados Emilio Mújica Montoya y Julio Rodolfo Moctezuma, titulares -en ese año- de las Direcciones de Planeación Sectorial y Regional y de Inversiones Públicas de la Secretaría de la Presidencia, - respectivamente. Y contaba, finalmente, con la óptica integradora y de sólido fundamento político-jurídico del Lic. José López Portillo, Director -a la sazón- de la Oficina Jurídico Consultiva de la misma dependencia y Presidente de la referida Comisión de Administración Pública (CAP), la cual tuvo a su cargo iniciar, en forma sistemática, los estudios para realizar una - Reforma Administrativa de fondo en el Gobierno Federal.^{c/}

Por mi parte, y desde 1964, cuando preparaba la tesis para

^{b/} Ver al respecto Carrillo Castro, Alejandro, "La Reforma Administrativa en México", Tomo II, 4a. Edición, México, Edit. - Miguel Angel Porrúa, 1980, pp. 113-114.

^{c/} Ver: Comisión de Administración Pública, "Informe sobre la - Reforma de la Administración Pública Mexicana", México, Secretaría de la Presidencia, s/f. (1967)

obtener la Licenciatura en Derecho, ya había manifestado la necesidad de analizar los distintos fenómenos sociales con una óptica más rica, más integradora que las tradicionalmente empleadas, circunscritas a utilizar un enfoque determinista o dogmático, ya fuese éste el jurídico, el económico o el administrativo.^{d/} Esta inquietud se arraigó aún más en mí cuando se presentó la inigualable oportunidad que me brindaron el Lic. José López Portillo y el señor Juan José Domene Flor^{e/} de asistir, en 1967, al primer Curso Interamericano de Administración para el Desarrollo (CICAP) en Buenos Aires, Argentina. Durante esos seis meses tuve ocasión de revisar el fenómeno de la Administración Pública - bajo la óptica no sólo de las técnicas administrativas que se empezaban a poner en boga por esas fechas, tales como el presupuesto por programas, la contabilidad nacional, la investigación de operaciones y el enfoque sistémico para el estudio -entre otros- de la administración de recursos humanos, sino fundamentalmente a la luz de los planteamientos de la teoría política, la economía, la sociología y, desde luego, el derecho.

Fue en ese Curso cuando entré en contacto, por primera vez,

^{d/} Carrillo Castro, Alejandro. "La Regulación Jurídica de las Inversiones Extranjeras en México", 1965, U.N.A.M., pp. 23 y 24: "Consideramos útil y necesario emplear un nuevo enfoque que en la medida de lo posible, nos permita analizar la compleja realidad social con mayor objetividad de la que se obtiene al analizar este tipo de problemas con la perspectiva de una sola ciencia o disciplina, sin negar la utilidad que representa, - sin embargo, este tipo de enfoques".

^{e/} Oficial Mayor de la Secretaría de la Presidencia, 1964-1970, con quien tuve el privilegio de colaborar como Secretario Particular.

con el enfoque de sistemas utilizado por Saúl M. Katz en su trabajo "Los Sistemas de Administración para el Desarrollo".^{f/} Posteriormente, asistí en 1968 al Primer Seminario Centroamericano sobre Reforma Administrativa, organizado por Wilburg Jiménez Castro en San José, Costa Rica, bajo los auspicios del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). Ahí el Doctor Jiménez Castro nos dió a conocer el primer borrador de su propuesta de "Sistemas Prioritarios para la Administración del Desarrollo"^{g/} - que en mucho ha contribuido a los trabajos realizados hasta ahora en la Administración Pública de América Latina. (Ver INFRA, Capítulo Sexto).

En aquella ocasión conocí también al Dr. Allan R. Brewer-Carías, Presidente de la Comisión de Administración Pública en Venezuela, con quien desde entonces me dediqué a estudiar la posibilidad de elaborar una metodología de análisis de la Administración Pública que se adaptara a las realidades específicas de la América Latina. Propusimos -conjuntamente con Eduardo Urrutia, Presidente de la Comisión de Administración Pública en el Perú y con José María Jácome, experto de la O.N.U.- la creación del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), como institución intergubernamental para el intercambio

f/ Ver Katz, Saúl M., "Programa de Administración para el Desarrollo" y "Administración de la Planificación para el Desarrollo Nacional". Organización de Estados Americanos, Mimeo, 1965.

g/ Ver Jiménez Castro, Wilburg, "Sistemas Prioritarios para la Administración del Desarrollo", Mimeo, Instituto Centroamericano de Administración Pública, San José de Costa Rica, 1968.

de información y de experiencias en el campo de la Administración Pública dentro del área Latinoamericana y del Caribe. Varios fueron los Seminarios que, bajo los auspicios del CLAD, se celebraron de 1971 a 1975 con la idea de esbozar los rudimentos de una "metodología de análisis" que cumpliera con este ambicioso objetivo.

Importantes resultaron en este sentido las contribuciones que en torno del propósito descrito realizaron investigadores de la talla de Juan Ignacio Jiménez Nieto (España),^{h/} Manuel Racha del (Venezuela) y Gildardo H. Campero (México).^{i/} (Ver, INFRA, Capítulos Tercero, Cuarto y Quinto).

Con ellos revisamos los modelos de sistemas empleados -para el análisis político- por David Easton^{j/} y Karl Deutsch^{k/} -para la

-
- ^{h/} De las obras de Juan Ignacio Jiménez Nieto, ver por ejemplo: "Política y Administración", Madrid, Editorial Tecnós, 1970, e "Introducción al Análisis del Gobierno", Lima, Editorial Universitaria, 1976.
- ^{i/} Especialmente en su trabajo "Public Administration Improvement in México", Mimeo, Copenhague, Naciones Unidas, 1970, Ver también, del mismo autor, "El Concepto de Tipo Ideal y la Constitución de Modelos para el Cambio Organizacional", México, Revista de Administración Pública No. 40, INAP, Octubre-Diciembre de 1979.
- ^{j/} Básicamente su "Esquema para el Análisis Político", Buenos Aires, Argentina, Amorrortu Editores, 1959.
- ^{k/} Fundamentalmente su obra "Los Nervios del Gobierno". Buenos Aires, Argentina, Editorial Paidós, 1964.

administración, en general, por Kast y Rosenzeig^{l/}, y para la Administración Pública, por Mario Frieiro^{ll/} e Ira Sharkansky^{m/}; y así empezamos a proponer algunos de nuestra propia cosecha,^{n/} con la intención de convenir alguno que nos fuese útil a todos; no con la idea de establecer modelos o soluciones únicas, aplicables a todo propósito, sino para poder utilizar lenguajes analíticos - similares, que facilitaran el intercambio de las experiencias comunes. (Ver INFRA, básicamente Capítulos Tercero, Séptimo y Nove-no).

Ya para entonces se había creado en la Secretaría de la Presidencia la Dirección General de Estudios Administrativos -en sustitución de la Comisión de Administración Pública-, de la que tuve el privilegio de ser titular de 1971 a 1973, y en la cual - conté en todo momento con el apoyo y estímulo de los subsecretarios a los que esta Dirección General estuvo adscrita durante ese periodo, los Licenciados Porfirio Muñoz Ledo e Ignacio Ovalle Fernández, respectivamente.

-
- ^{l/} En su libro, con Johnson, denominado "Teoría, Integración y Administración de Sistemas", México, Editorial Limusa-Wiley, 1970 y en su obra "Organization and Management: a Systems Approach", New York, Mc Graw Hill, Series In Management, 1974.
- ^{ll/} Especialmente sus apuntes sobre "Sistemas Prioritarios para la Administración del Desarrollo", Mimeo, México, F.C.P.S., - - - U.N.A.M., 1968.
- ^{m/} Ver Sharkansky, Ira, "Administración Pública", México, Editores Asociados, S. A., 1971.
- ^{n/} Por ejemplo, los que se utilizaron para elaborar las "Recomendaciones de Reforma Administrativa y el Consejo Nacional de -- Ciencia y Tecnología", Mimeo, México, s/f (1974) y las "Recomendaciones de Reforma Administrativa para el Sector Agropecuario", México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, Colección Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, Serie Documental No. 2, 1976.

Por esas fechas se había invitado a venir a México al Dr. Erich Miller,^{o/} del Instituto Tavistock de Londres, con la idea de asesorar al titular de la Secretaría de la Presidencia en el Programa de Reforma Administrativa. Con el Dr. Miller tuve la oportunidad de discutir a fondo su enfoque sobre las estructuras o áreas funcionales de las instituciones y de adaptarlo al lenguaje y necesidades particulares de los trabajos de reforma administrativa que se realizaban entonces en México. (Ver INFRA, Capítulo Sexto)

Por otra parte, en 1971, al empezar a impartir la Cátedra de Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la U.N.A.M., me vi obligado a subrayar la importancia de los aspectos jurídicos de la Administración Pública -un poco descuidados entonces por el currículum de la especialidad- y fue así que propuse la utilización del enfoque de sistemas para describir el funcionamiento de la base jurídica de la Administración Pública. Dicho modelo de análisis fue enriquecido sucesivamente con aportes de los profesores Juan Manuel Terán, Miguel Limón, -- Irma Cué de Duarte, Francisco Duarte, José Carreño Carlón, Alvaro Cepeda Neri y Samuel del Villar. (Ver INFRA, Capítulo Quinto)

En 1973 fui invitado por Arne Leemans a escribir el estudio del caso mexicano para su libro "Cómo Reformar la Administra-

^{o/} Ver su libro con A. K. Rice, "Systems of Organization", London, Tavistock, 1969 y sus "Notas sobre la Comunidad Programadora", Mimeo, México, s/f (1971 y 1972).

ción Pública",^{p/} cuya versión original en inglés se publicó en -- Holanda en 1976 y, posteriormente, en México por el Fondo de Cultura Económica en 1977. Un año después, en 1978, Luis García Cárdenas, Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, organizó un Seminario Internacional con el propósito de revisar los aportes de quienes participamos en esa investigación, al que asistieron estudiosos de la talla del propio Arne Leemans, Han Been Lee,^{q/} Gerald Caiden,^{r/} Yehezkel Dror^{s/} y Allan R. Brewer-Carías,^{t/} entre otros, con quienes pude intercambiar impresiones sobre la metodología empleada en los trabajos de Reforma Administrativa realizada hasta entonces en México. (Ver INFRA, Capítulos - Tercero, Cuarto, Sexto y Séptimo)

^{p/} Leemans es Profesor de la Universidad de Amsterdam. Su libro "The Management of Change in Government", La Haya, Ed. Martin Nijhoff, 1976, fue traducido en México por el Fondo de Cultura Económica, en 1977, bajo el nombre "Cómo Reformar la Administración Pública".

^{q/} Ver de Lee, Han-Been su ensayo "Modelos Burocráticos y Reforma Administrativa", en Leemans, Arne, Op. Cit., pp. 127-138, así como su libro "Corea: Time, Change and Administration", Honolulu, East-West Center Press, 1968.

^{r/} Ver de Caiden, Gerald "Administrative Reform", publicado en 1969, tanto en Chicago por Aldine, como en Inglaterra por -- Penguin, así como sus diversos ensayos sobre corrupción administrativa, presupuestos públicos y reforma administrativa, -- como el recogido por Arne Leemans, en su Op. Cit. pp. 156-180.

^{s/} Ver de Dror, Yehenzkel, "An Approach to Policy Sciences", -- New York, Ed. American Elsevier, 1972, así como su obra anterior "Policy Making Revisited", Scranton, Chandler, 1968. Y, especialmente, las "Estrategias para la Reforma Administrativa", en Leemans, Arne, Op. Cit., pp. 139-155.

^{t/} Ver de Brewer-Carías, Allan Randolph, "Estrategia de la Reforma Administrativa" en "La Reforma de toda la Administración Pública por toda la Administración Pública", Caracas, Venezuela, Comisión de Administración Pública (CAP), 1970, pp. 9-10 así -- como el "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional", Caracas, CAP, 1972, vol. I, pp. 35 y sigs. y también, "Fundamentos de la Administración Pública", Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, Tomo I, 1980.

Conviene advertir que la utilización del enfoque de sistemas (Ver INFRA, Capítulo Tercero) para el análisis de problemas complejos o multisectoriales, no constituye en México una novedad; Miguel Duhalt Krauss lo empleó en su estudio sobre la administración del personal en el sector público^{u/} y el autor lo ha utilizado para realizar los estudios del sector agropecuario, del sector externo, del sistema nacional de ciencia y tecnología y del sistema de impartición de justicia.^{v/} (Ver Apéndice).

Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha convocado a diversas reuniones de trabajo para proponer métodos o variables que permitan medir o evaluar el funcionamiento de la Administración Pública. Y si bien no se ha podido llegar todavía, en este aspecto, a ningún consenso de tipo internacional, -- cabe reconocer sin embargo que muchas de las ideas aquí plasmadas han sido planteadas y discutidas en diversas reuniones de expertos en Administración Pública a las que ha convocado la O.N.U. -Ginebra, 1977 y Nueva York, 1980-, y a las que tuve el privilegio de ser -- invitado a título estrictamente personal. Es obligada por ello, -- la mención de Fakir Muhammad -de la División de Estudios de la -- Administración Pública de la O.N.U.- por su invaluable apoyo y -- colaboración en estos esfuerzos.

^{u/} Duhalt Krauss, Miguel, "La Administración del Personal en el Sector Público: Un Enfoque Sistemico", México, INAP, 1972.

^{v/} Ver, del autor, "Aspectos Administrativos del Sistema de Impartición de Justicia", en la publicación conmemorativa del 25 -- Aniversario del Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1980.

Conviene advertir que en México se ha venido acreditando en los últimos quince años la conveniencia de utilizar para la evaluación del funcionamiento de la administración pública los criterios de eficacia y eficiencia -propuestos por primera vez en nuestro medio por Fernando Solana-^{w/} así como el obligado de legalidad que impone la existencia de un Estado de Derecho. A éstos cabría añadir el de congruencia, propuesto desde 1971 como objetivo a lograr en la Administración Pública por José López -- Portillo,^{x/} y el de participación. (Ver INFRA, Capítulos Tercero y Quinto)

Al presentar el primer borrador de este trabajo a los integrantes del Jurado ante el cual debía rendir mi examen sobre conocimientos generales -requisito indispensable para presentar posteriormente el examen doctoral-, me fueron planteadas invaluables sugerencias. Así, la Introducción fue rehecha totalmente a fin de -precisar -como lo sugirieron los Profesores Fernando Solana, Antonio Delhumeau y Octavio Rodríguez Araujo los alcances y límites de la metodología propuesta. El Profesor Omar Guerrero sugirió, por su parte, profundizar -dentro del enfoque de sistemas- los aspectos de estabilidad y dinámica de la Administración Pública,

w/ Solana, Fernando, "Los Marcos de la Reforma Administrativa", en Revista de Administración Pública No. 22, enero-febrero de 1971, México, I.N.A.P.

x/ Ver la noción de CONGRUENCIA en López Portillo, José, "Discurso con motivo del Día de la Lealtad", folleto s/f (14 de febrero de 1972) y en "El Pensamiento Político de José López Portillo, la Campaña Presidencial". México, PRI/IEPES, 1979.

tal y como se intenta hacerlo en el Capítulo Segundo. El Profesor Luis García Cárdenas planteó la conveniencia de explicar las razones por las cuales se propone incorporar determinadas variables dentro de los límites de un sistema concreto, tal y como se plantea en el Capítulo Tercero, así como las razones por las cuales se decide dejar otras fuera del mismo. El Profesor - Fernando Solana sugirió igualmente la conveniencia de incorporar, como un capítulo adicional o un apéndice, la posible utilización de esta metodología en el análisis de problemas de carácter multisectorial. (Ver Apéndice)

Una de las últimas versiones de este trabajo fue leída por José Natividad González Parás, Gildardo H. Campero Cárdenas, Ignacio Pichardo Pagaza y Gerardo Bueno. Los dos primeros sugirieron explicar con mayor detalle el uso de modelos para el estudio de - la Administración Pública, como se intenta en el Capítulo Primero. Por mi parte, también decidí incorporar un Capítulo Noveno, - en el que se pretende analizar las variables que dan viabilidad o contribuyen a entorpecer el proceso de Reforma Administrativa siguiendo en lo fundamental los esquemas elaborados al respecto - por Arne Leemans.^{y/}

Agradezco igualmente a Gerardo Bueno, Adolfo Lugo, Enrique

y/ Leemans, Arne. Op. Cit., pp. 33 y sigs.

Soto Izquierdo, Pedro Zorrilla Martínez, Salvador Corrales Ayala y a mis colaboradores Rodrigo Moreno, Irma Cué de Duarte, Sergio Gutiérrez Salazar, Manuel Antúnez Oviedo y Víctor Varela, por -- sus comentarios al último borrador de este trabajo, que me fueron muy valiosos para enriquecer su versión final.

Finalmente quiero dejar constancia, una vez más, de mi gratitud y reconocimiento al Lic. José López Portillo quien, desde la Presidencia de la República y aún desde el principio de mi carrera me ha apoyado y estimulado siempre en todo lo concerniente al desarrollo de estos trabajos. Agradezco muy particularmente el apoyo que para revisar este material me ha brindado mi viejo compañero de estudios y trabajo, Profesor José Rosovsky -- Ledesma. También agradezco a mi colaboradora Guadalupe Herrera la revisión y corrección del texto definitivo para su edición, así como el permanente auxilio secretarial y la paciencia infinita de las señoritas Elvia Piña Luján, Bertha Alicia García, - Gloria Martínez, Lucila Ortiz y Gloria del Carmen Cárdenas, -- quienes en innumerables ocasiones tuvieron que revisar y rehacer estas cuartillas.

Y a Talina, mi esposa, quiero reconocerle una vez más su aliento y confianza sin pausas, lo que me permitió destinar muchas horas de nuestra convivencia familiar a la preparación de este trabajo.

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

La organización institucionalizada de los asuntos públicos ha existido, como fenómeno, desde los orígenes mismos de los grandes conglomerados humanos,^{1/} ya que éstos para poder subsistir siempre han requerido de algún tipo de estructura orgánica y funcional, así como de los procedimientos y recursos necesarios para instrumentar las políticas o directrices de sus respectivos dirigentes o gobernantes.

En ese sentido amplio, cabría definir a la Administración Pública como el sistema dinámico -integrado por normas, objetivos, estructuras, órganos, funciones, métodos y procedimientos, elementos humanos y recursos económicos y materiales- a través del cual se ejecutan o instrumentan las políticas y decisiones de quienes representan o gobiernan una comunidad políticamente organizada. Si bien este tipo de sistemas se puede encontrar, aunque de manera rudimentaria, a lo largo de la historia, es sólo al inicio del Siglo XX cuando los problemas relacionados con la actividad administrativa pública aumentan significativa y gradualmente en alcance, complejidad y velocidad; de manera tal que hoy en día su estudio sistemático se ha vuelto incluso una carrera especializada en la mayoría de las universidades del mundo, donde el término -- Administración Pública se utiliza para referirse a una gran diversidad de actividades que se generan y desarrollan en la vida de toda comunidad políticamente organizada.

^{1/} Ver, Jacobi, Henri, "La Burocratización del Mundo", México, Siglo XXI, 1971, pp. 9-33, así como Toynbee, Arnold, "A Study of History", New York, Weather Vane Books, 1972, cap. 37, pp. 308 y sigs.

Por ello, no resulta sencillo encuadrar todas estas normas, estructuras, procesos y actividades dentro de enfoques, métodos o categorías de análisis que sean convencionalmente aceptados por todos y que permitan fácilmente la elaboración de modelos analíticos en apoyo de acciones concretas de cambio planificado, o el intercambio de ideas y experiencias tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

En primer lugar, el comportamiento de dichas normas, estructuras, procesos y actividades no siempre se revela como algo articulado o congruente, lo cual dificulta en muchos casos su análisis y comprensión objetivos. A ello cabría añadir la homonimia de muchos de los términos de análisis en uso, algunos de los cuales, aparentemente similares, han sido generados en diversos campos científicos y metodológicos, lo que suele ocasionar confusión semántica entre quienes realizan este tipo de análisis.^{2/}

Adicionalmente, no siempre se puede establecer una línea precisa entre la actitud inquisitiva del investigador y la actitud comprometida del actor que busca transformar o, en su caso, impedir la alteración de una determinada realidad administrativa, lo cual contribuye a generar innecesarias o interesadas discusiones pretendidamente metodológicas entre las diversas "escuelas" o estudiosos de estas disciplinas.

2/ Al respecto, Véase INFRA, Capítulo Primero, p. 12

Por ello se considera conveniente advertir que el autor parte del supuesto básico de que ningún estudio metodológico serio que se efectúe en torno de la Administración Pública debe - concebirla como una entidad abstracta, ni como una estructura simple, que pudiera producirse y reproducirse mecánicamente. Por el contrario se piensa que, en sus manifestaciones concretas y - como fenómeno específico a analizar, la Administración Pública debe concebirse siempre como un instrumento que -al menos formalmente- se encuentra al servicio de fines ulteriores, que son -- aquellos que una sociedad históricamente determinada, por medio de su instancia gubernamental, considera políticamente valiosos y legalmente vigentes. (Ver INFRA, Capítulos Cuarto, Quinto y Séptimo)

No se ignora que, en la práctica, suelen generarse una - infinidad de disfunciones o conductas que se alejan total o parcialmente de estos propósitos o finalidades formalmente establecidos. Pero se parte de la hipótesis de que la Administración -- Pública debe constituir un medio que permita cumplir o instrumentar las decisiones políticas de una comunidad jurídicamente organizada. En consecuencia, cualquier intento de analizarla "en abstracto" resultaría no sólo incompleto, sino que podría conducir a la justificación de la Administración Pública como un fin en sí misma, postura que, por lo menos desde un punto de vista político, resultaría criticable.

Por esta razón en este trabajo se adopta como presupuesto metodológico básico, el principio de que la función que cumple - la Administración Pública debe concebirse como instrumental, de servicio y derivada, con relación a la función político-gubernamental, a la cual debe estar subordinada en todo momento.

Es cierto, como se ha advertido ya, que no siempre las líneas de política que la Administración Pública tiene formalmente encargado instrumentar suelen ser homogéneas y bien articuladas. Es común que en la práctica se muestren no sólo variadas, sino en ocasiones y por diferentes causas incluso desarticuladas y aun contradictorias, lo cual representa un permanente reto y - problema para los responsables de su instrumentación práctica.^{3/} Pero esto no invalida la hipótesis de trabajo aquí adoptada, sino que constituye su principal apoyo o punto de partida; puesto que al existir un "quehacer" establecido política y legalmente, es -- procedente averiguar si la forma de llevarlo a la práctica -el cómo- es la más adecuada, o si se requiere de medidas de reforma que así lo garanticen.

Sin duda alguna, es su condición instrumental la que - mejor caracteriza -a juicio del autor-, tanto al fenómeno de la Administración Pública en su conjunto, como a cada uno de sus elemen-

^{3/} Ver Bingham, Charles F. et. al. "Management Improvement Agenda for the Eighties", Charlottesville, U. S. Office of Personnel Management, 1980.

tos que lo configuran.^{4/} De ahí que se rechace, por principio, la utilidad y validez de cualquier enfoque metodológico que pretendiera analizar la Administración Pública como un mecanismo que pudiera concebirse al margen del momento histórico y de los contenidos sociales y políticos de las normas, políticas y decisiones de la instancia o sistema gubernamental al cual debe servir como medio o instrumento.

Por ello es que se propone considerar el funcionamiento de la Administración Pública a partir y en base a los factores teleológicos o normativos que se originan en el plano político de una sociedad históricamente establecida. De otra suerte se puede correr el riesgo de realizar un ejercicio meramente eficientista y tecnocrático, que no sólo no permita comprender objetivamente los problemas, sino que pueda conducir a la justificación de acciones políticamente criticables.

Las normas y políticas que toda instancia o sistema gubernamental se ve obligado a establecer para atender y resolver las demandas de la población deben adaptarse permanentemente a las cambiantes condiciones de la vida social. Por ello el enfoque metodológico aquí adoptado acepta la coexistencia de procesos tendientes, por una parte, a estabilizar y por la otra a dinamizar las acciones que lleva al cabo toda la Administración Pública.

^{4/} Ver Brewer-Carías, Allan Randolph, "Fundamento de la Administración Pública", Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, colección Estudios Administrativos No. 1, 1980, T.I. p. 29, en donde indica que "la Administración Pública (...) tiene un carácter instrumental que no hay que perder de vista". También Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", 21a. Edición, México, Editorial Porrúa, 1981, p. 14, en donde indica que "siendo las atribuciones medios para alcanzar determinados fines, es natural que el número y extensión de aquéllas varíen al variar éstos. Los criterios para fijar unas y -- otras no constituyen cuestiones jurídicas, sino que corresponden al campo de las ciencias políticas."

Con base en el llamado "enfoque de sistemas", se ha procedido a elaborar una serie de modelos analíticos con la idea de estudiar a la Administración Pública -tanto en sus aspectos estables como dinámicos- con el fin de describir su estructura y funcionamiento, en término de cinco variables principales: las normativas o teleológicas, las funcionales, las instrumentales, las del factor humano, tanto las que se refieren al personal al servicio del Estado como a la participación de la ciudadanía. Ello permite realizar el análisis o evaluación del funcionamiento de la Administración Pública en términos de por lo menos cinco cri- terios prioritarios de retroalimentación: congruencia, eficacia, legalidad, grado de participación y eficiencia (Ver INFRA Capítulos Cuarto, Quinto y Séptimo) para, finalmente, analizar las posibilidades, los procesos y las variables que pueden impulsar o estorbar el cambio planificado o reforma de la Administración Pública en función, precisamente, de los requerimientos teleoló- gicos del modelo de sociedad al que aspira una nación o comunidad en un momento histórico determinado. (Ver INFRA, Capítulos Octavo y Noveno)

Una vez precisados los alcances y límites del presente - ensayo, se procede en el primer capítulo a revisar brevemente - los diferentes tipos de métodos y modelos aplicables al estudio de la Administración Pública.

PRIMERA PARTE
ASPECTOS GENERALES DE
METODOLOGIA .

1. LA ELABORACION DE MODELOS CON FINES ANALITICOS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.

La convivencia humana presenta tantas y tan variadas situaciones, que sería imposible, para efectos de análisis, identificar y menos aun ordenar todos los datos disponibles en torno a ella. Por tanto, todo proceso analítico requiere separar y simplificar los conceptos para estar en condiciones de trabajar con ellos.

En la actualidad, ante la inmensa variedad y diversificación de posibilidades de explicarse los complejos fenómenos de la convivencia humana en sociedad, y ante la dificultad creciente de contar con una teoría general aplicable a todo tipo de fenómenos, la metodología de las ciencias sociales tiende al empleo de modelos, como medio de investigación y análisis.

La primera condición para elaborar estos modelos, consiste en determinar un sistema de análisis y clasificación general de conceptos, sean éstos axiomas, hipótesis, clases, dimensiones, categorías, características, variables, factores o indicadores.^{5/} En la medida en que más se precisen y se expliciten los conceptos más envolventes, el trabajo de investigación adquirirá mayor congruencia.

^{5/} González Casanova, Pablo, "Las Categorías del Desarrollo Económico y la Investigación en Ciencias Sociales", México, Instituto de Investigaciones Sociales, U.N.A.M., 1967, pp. 15-18.

Cualquier metodología, como su nombre lo indica, es un camino, una forma lógica, una manera de entender o de -- explorar la realidad con apoyo en instrumentos de análisis, entre los cuales cabe señalar las pautas simplificadas, los procesos, los principios, las reglas y los modelos.

Las metodologías clásicas para analizar la Administración Pública provienen de fines del siglo XIX, y sobre todo - de principios del XX, cuando se empezaron a plantear estudios sistemáticos sobre las estructuras de gobierno y el análisis de diversos aspectos del macrosistema político y social en el que la Administración Pública se encuentra inserta. En este sentido, destacaron como precursores Woodrow Wilson, en los - Estados Unidos y Max Weber en Alemania.

De entonces a nuestros días, los estudios administrativos se han enriquecido con una gran variedad de enfoques y - contribuciones, provenientes de muy diversas áreas del conocimiento. Por su parte, la mayoría de las administraciones públicas contemporáneas han ido absorbiendo a lo largo de su historia -de una manera gradual y no siempre homogénea-, los diferen-

tes aportes de las teorías y de las tecnologías administrativas.^{6/}

Ante tal variedad de enfoques, no es de extrañar que, al intentar elaborar un diseño de investigación, surjan a cada paso -desde los niveles más abstractos hasta los más concretos- ran-
gos de alternativas de una variedad múltiple, lo cual dificulta la selección de las categorías metodológicas, así como del estilo de análisis a seguir.^{7/} La reducción técnica de las opciones - por su importancia relativa, no puede impedir que continúen existiendo las demás perspectivas y los otros estilos posibles -lo cual sería absurdo-, pero sí permite que los autores asuman una

6/ Entre los diversos enfoques y metodologías de análisis administrativo han sobresalido históricamente el llamado de -- "Administración Científica", movimiento de origen básicamente empresarial iniciado por el norteamericano Taylor y por el francés Fayol; los estudios de "Administración Clásica" de Urwick y Gulick, en los años treinta, así como los basados en los estudios conductistas y de psicología social realizados, sobre todo, a partir de la Segunda Guerra Mundial; los que parten de las aportaciones sobre planificación, control de proyectos y de administración por objetivos, que han desarrollado los economistas contemporáneos; los que se apoyan básicamente en técnicas de tipo matemático, como la investigación de operaciones, la teoría de las decisiones y de juegos, las ciencias de la computación y la cibernética, entre otras -técnicas desarrolladas, sobre todo, a partir de la cuarta década de este siglo- y, finalmente aquellas - que buscan emplear una óptica integradora o sintética de todas estas aportaciones y que han dado origen al llamado -- "enfoque de sistemas".

7/ González Casanova, Pablo. Op. Cit., pp. 85-89 y Malpica Carlos, "Instrumentos Metodológicos para la Reforma Administrativa", Ponencia presentada por Perú en el XIV Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, en "Ponencias Latinoamericanas", México, INAP, 1975, pp. 417-444.

mayor conciencia de su posición relativa, con la correspondiente responsabilidad que ello entraña y con el consiguiente reconocimiento de las limitaciones de cada método.^{8/} Por otra parte, el logro de la objetividad absoluta es imposible, ya que un autor - al seleccionar los hechos y enfoques con los que habrá de trabajar, introduce un cierto grado de subjetividad. En esas condiciones, pretender ser objetivo sólo significa aceptar que hay - muchas maneras o formas de análisis de la realidad, ya que conociéndolas con un cierto grado de sistematización, puede superarse hasta cierto grado el subjetivismo inherente al proceso de -- investigación.^{9/}

Es casi imposible evitar la presencia de cierto subjetivismo en el momento de realizar la selección de las categorías y los conceptos que se emplean al diseñar la investigación o metodología específica. Así, Napoleón Chow en coincidencia con González Casanova,^{10/} plantea como ejemplo la posibilidad de que un sociólogo, al optar por el empleo del método o enfoque del materialismo histórico, recurra "presumiblemente al análisis de los procesos productivos, las relaciones de producción y los procesos sociales de conflictos y análisis políticos, todo esto enmarcado en un período también presumiblemente largo"; en tanto que otro sociólogo

8/ Dror, Yehezkel, "Un Modelo General de Planificación", Cuaderno 1 del Departamento de Administración Pública, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1980, p. 12. Ver también Mosher, Frederick C., "The GAO: the Quest for Accountability in American Government", Boulder, Westview Press, 1980, p. XVIII.

9/ González, Beauregard, "El Problema del Método en la Investigación Social y Administrativa", México, Revista de Administración Pública, INAP, No. 40, Octubre-Diciembre de 1979, pp. 115 y sigs.

10/ Ibídem; ver también González Casanova, Pablo, Op. Cit. p. 46

que prefiriese utilizar el método estructural-funcional, "buscaría analizar el problema del cambio social recurriendo a la teoría de la modernización y emplearía variables como identidad nacional, legitimidad, penetración, participación, integración y distribución, entre otras."

En materia de Administración Pública -al igual que ocurre en otros campos del conocimiento-, el análisis racional o científico sólo es realizable en función de categorías o conceptos que sirvan de marco, o como elementos constitutivos a las -- teorías y las hipótesis de trabajo.^{11/} También aquí debe procurarse que dichas categorías sean adecuadas al análisis administrativo, aun cuando a menudo éste ha debido avanzar hasta ahora, en buena medida, sin disponer de las categorías de análisis apropiadas, ya que, en su mayoría, los modelos desarrollados para la comprensión del funcionamiento de la Administración Pública o bien forman parte de otras concepciones más detalladas o complejas, o bien subyacen -también de manera implícita- en las decisiones administrativas que cotidianamente se adoptan por las instituciones gubernamentales.

^{11/} Ver Campero Cárdenas, Gildardo. "El Concepto de Tipo Ideal y la Construcción de Modelos para el Cambio Organizacional", México, Revista de Administración Pública No. 40, INAP, Octubre-Diciembre de 1979, pp. 93 y 94. Ver también Malpica, Carlos, Op. Cit. pp. 417-444.

Conviene advertir que aún el término mismo de modelo - tiene entre los especialistas diferentes usos y significados. En los trabajos científicos se suele encontrar diversos tipos de "modelos". Así, según su alcance se les puede clasificar en generales y específicos; de acuerdo a su nivel de conceptualización, en teóricos o ideológicos y aplicados o instrumentales; por su contenido específico y su relación con el - tema objeto del análisis, en esquemáticos, metafóricos y analógicos; conforme a su estructura de presentación se puede hablar de modelos matemáticos o cuantitativos, de modelos gráficos, y de modelos verbales o cualitativos; asimismo, de acuerdo con - el propósito que al formularlos se persiga, se les puede agrupar en descriptivos o de diagnóstico, predictivos, y prescriptivos o normativos.^{12/}

Los modelos que se utilizan en las ciencias sociales, según Dror, se pueden clasificar a grandes rasgos en tres clases principales:^{13/}

^{12/} Al respecto, ver Ruddock, Ralph, "Six Approaches to the Person". London, Routledge and Keagan Paul, 1972, p. 9, así como los trabajos de Ronald Lippitt sobre Desarrollo Organizacional, recogidos en las publicaciones de National Training Laboratories y University Associates. Por ejemplo, "The Use of Social Research to Improve Social Practice", en Concepts for Social Change", compilado por Goodwin Watson-Newark. COPED-NTL. 1967, pp. 71-80. Ver también "El Concepto de Tipo Ideal y la Construcción de Modelos para el Cambio Organizacional", por Gildardo Campero Cárdenas, en Revista de Administración Pública, No. 40, México, INAP, Octubre-Diciembre de 1980, pp. 98-100.

^{13/} Dror, Yehezkel, Op. Cit. p. 15

a) Los modelos cuantitativos, que son aquellos que --
desean expresar -generalmente a detalle y con la ayuda de fórmu
las y ecuaciones matemáticas-, las relaciones recíprocas entre
diferentes variables o indicadores.

b) Los modelos cualitativos, que pretenden explicar,
con mayor o menor detalle de especificidad, las relaciones re-
cíprocas entre distintas variables o conceptos más complejos,
sin utilizar fórmulas matemáticas ni clasificaciones o trata-
mientos cuantitativos,^{14/} y

c) Los modelos analíticos, que forman una subespecie
de los modelos cualitativos, y que se centran en el diagnóstico
esquemático de las variables principales y en el desarrollo y
análisis de un conjunto sistemático de términos y de relacio-
nes.

^{14/} Carrillo Landeros, Ramiro, "Metodología de Investigación en
Administración Pública", Cuadernos de Política y Administra
ción Pública, 4, México, IPONAP, 1981, pp. 5 y 6 a 9, indica
que, a este efecto, confluye la utilización de los diferentes
métodos y combinaciones de métodos de investigación. Así, se
puede combinar métodos de orden genérico (como el método in-
ductivo, el axiomático, el heurístico o el semiológico), con
otros de tipo específico (como el método materialista histó-
rico, el dialéctico, el fenomenológico, el psicoanalítico,
el estructural-funcional o el sistémico).

A su vez, cada uno de estos tipos ideales puede utilizarse para elaborar modelos a) meramente descriptivos; b) de diagnóstico o evaluación; c) predictivos, y d) normativos o prescriptivos.

En todos los casos, la elaboración de modelos o de tipos ideales constituye solamente un medio para facilitar la comprensión de los fenómenos naturales y humanos, pero -sobre todo en el último caso- no debe convertirse en un fin o meta en sí misma.^{15/}

Al elaborar modelos que se refieran específicamente a los fenómenos que caracterizan a la Administración Pública contemporánea, conviene no olvidar que ésta constituye un área del conocimiento que tradicionalmente ha venido utilizando conceptos y criterios elaborados por diversas ciencias: el Derecho, la Sociología, la Economía, la Ciencia Política y las denominadas -- Ciencias Administrativas, entre otras. Por lo tanto resulta prudente, al intentar el análisis inicial de cada uno de los -- elementos que en torno a ella se manejan, explicitar la connotación que habrá de darse en el análisis a cada uno de dichos elementos.

Se ha dicho ya que en las ciencias sociales se considera absurdo pretender construir un modelo teórico único que pudiera -

^{15/} Ver, en Campero, Gildardo, Op. Cit., el alegato de Max Weber, que refiere en la p. 93.

servir para todos los propósitos.^{16/} Por lo mismo, resulta útil en ocasiones, y a condición de explicar claramente el objeto de su utilización, combinar diversos métodos y tipos de modelos, lo cual puede presentar a la vez ventajas y desventajas.

Entre las primeras, se puede advertir que una combinación de métodos y modelos facilita la adopción de una actitud más relativista y ecléctica, que permita el continuo aprendizaje y la visión heurística de los problemas, a la vez que evite la pretensión de validar dogmáticamente hipótesis o categorías previamente comprometidas con propósitos ideológicos.

Por lo que se refiere a las desventajas, cabe señalar que la utilización de estas combinaciones de métodos y modelos puede, en ocasiones, generar malentendidos o confusiones semánticas, ya que los estudiosos y practicantes de cada disciplina acostumbran utilizar algunos conceptos en un sentido único o estricto, y así podría llegarse a confundir, por ejemplo, el método del análisis orgánico-estructural formal (que se refiere al estudio de la estructura de los órganos y de las relaciones de dependencia jerárquica entre ellos) con el método estructuralista de la sociología

^{16/} Ruddock, Ralph, Op. Cit., p. 1

(que se orienta al examen de las pautas informales y repetidas de comportamiento, o de las estructuras de poder, entre otras). O - bien, confundir el análisis de las áreas funcionales administrativas (como las que se analizan en el Capítulo Sexto de este trabajo) con el funcionalismo o el estructural-funcionalismo sociológico.

Otra posible desventaja sería el riesgo de que los conceptos pertenecientes a diversos conjuntos metodológicos no lograrán integrarse entre sí para formar un modelo de otro orden, sino que sólo conducirán a una mayor dispersión y confusión, o a la superposición de conceptos irreductibles o no comparables entre sí.

Por ello se considera necesario advertir que los diversos modelos utilizados en este ensayo corresponden básicamente al tipo cualitativo y dentro de este grupo a los denominados analíticos, - pues se reconoce que, en muchos aspectos, la Administración Pública, especialmente en los países latinoamericanos, carece aun del - grado de conocimiento sistemático requerido para la construcción - de modelos matemáticos,^{17/} aunque no se desconoce la conveniencia de su utilización, iniciada ya por algunos especialistas como Deutsch, Dror y Leemans entre otros.

^{17/} Dror, Yehezkel, Op. Cit. p. 16, Ver también, INFRA, p. 103

Pero aún en los casos en que se decida elaborar modelos de tipo cuantitativo, se requiere previamente explicitar la "operación que precede (a) cualquier tipo de medición".^{18/} Por ello, antes de cuantificar, o de efectuar operaciones con símbolos matemáticos, es necesario definir el campo que va a ser representado, lo cual obliga a elaborar una representación reducida y simplificada de sus características, seleccionando con un criterio convencional los rasgos que van a ser analizados. Por lo tanto debe partirse siempre de un modelo analítico (o cuantitativo) como base de cualquier elaboración cuantitativa que se desee realizar. (Ver -- INFRA, Capítulo Noveno in fine).

Los modelos analíticos que habrán de emplearse en este trabajo serán tanto descriptivos, como evaluativos y normativos. Cualquiera de los modelos generales que se utilicen -ya sea para describir, evaluar, predecir o normar el funcionamiento de la Administración Pública- requieren de inicio plantearse en forma -- sistemática las principales variables que se desean analizar y, por medio de ellas, formular una estructura de términos y de clasificación comprensiva, que pueda ser estructurada y manejada para efectos de los análisis y propuestas que se quiera formular en -- cada caso.

^{18/} Paul Lazarsfeld, citado por González Casanova, Pablo. Op. Cit., p. 21, nota 2.

Conviene también advertir que los términos y la clasificación sistematizada que supone todo modelo resultan forzosamente sutiles y de difícil diferenciación en términos absolutos. Por lo tanto, al definírseles deben precisarse sus límites convencionales lo más claramente posible. Pero es menester recordar que al presentarse los fenómenos en la realidad no siempre es fácil distinguirlos en forma tan clara y sencilla como lo propone un modelo. Por lo general, dichos fenómenos se encuentran en permanente desplazamiento entre los dos extremos de un continuo teórico, cada uno de los cuales constituye más bien una posibilidad hipotética o probabilística que una realidad concreta y observable en todos los casos.

Por ello el estudioso de las ciencias sociales no debe -pretender jamás encontrar en la realidad una correspondencia exacta de sus modelos o tipos ideales, sino más bien conocer y anticipar sus tendencias y rangos más probables. En la realidad los "flujos del sistema no suelen transcurrir con la sencillez o mecanicidad con la que se plantean en la gráfica o en el modelo, ya que éstos solo aspiran a presentar una reducción sintética de su funcionamiento real".^{19/}

Conviene tener presente que, si bien para efectos de aná-

^{19/} Dror, Yehezkel, Op. Cit. p. 17.

lisis, resulta de gran utilidad poder distinguir lo más precisa y claramente posible las diferentes variables que caracterizan un modelo específico, pudiera plantearse el riesgo de concebir los diferentes factores o variables que se analizan en el modelo como si en la práctica estuviesen totalmente aislados unos de otros. No debe olvidarse nunca que la realidad constituye siempre una formación continua en la que, por lo general, se presentan relaciones de dependencia recíproca, en mayor o menor grado, entre la mayoría o la totalidad de sus diversos componentes.^{20/}

Pero ante la imposibilidad de conocer todas las relaciones recíprocas que pueden darse entre las distintas variables, -- existentes o imaginables, se vuelve necesario elaborar un modelo analítico que pueda identificar o advertir solamente aquellas que se considere prioritarias o particularmente útiles o pertinentes -- al análisis que se quiera realizar. Este nivel tosco o agregado de análisis resulta muy útil para realizar los primeros acercamientos en este tipo de estudios. A partir de este primer momento, los modelos pueden irse haciendo cada vez más complejos, tanto cualitativa como cuantitativamente, según vaya siendo necesario para los fines del análisis requerido.

Conviene finalmente reiterar que los diversos modelos --

^{20/} Dror, Yehezkel, Op. Cit. p. 19

aquí presentados no pretenden especular en torno a un modelo de administración pública ideal, supuestamente válido para todo país y para todo momento, sino que sólo buscan facilitar la comparación entre los análisis, diagnósticos, evaluaciones, predicciones y prescripciones que vienen realizando en la época actual muchos de los estudiosos, agentes de cambio y practicantes de la Administración Pública en el ámbito de la América Latina.

Pero en todo momento se reconoce que cualquier Administración Pública históricamente dada que se quiera analizar, para efectos de plantear metodológicamente sus posibles opciones de cambio administrativo, se presenta siempre en la realidad con una -- riqueza y una complejidad infinitamente mayores que las que pueda prever cualquier esquema metodológico formal que se pueda proponer para su estudio y comprensión. Es por ello pertinente tener siempre presente el célebre consejo de Mefistófeles al estudiante en el "Fausto" de Goethe: "toda teoría es gris (...) y verde (sólo) el árbol de oro de la vida".^{21/}

^{21/} Goethe, Juan Wolfgang, "Fausto", México, W. M. Jackson Inc. Editores, "Clásicos Jackson, Vol. XVII, Traducción de José Roviralta Borrel, 1963 (facsimilar de la edición de la Universidad Nacional de México, 1924), p. 29.

2. ESTABILIDAD Y DINAMICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Toda Administración Pública, al momento de encarar sus - problemas -tanto los tradicionales como los más novedosos-, sue - le presentar dos tipos de respuesta: aquella que se deriva del funcionamiento de los factores de conservación o estabilidad que le son consubstanciales; y aquella que se origina en su capacidad institucional de transformarse y adaptarse dinámicamente frente a las tensiones que se ve obligada a enfrentar en forma -- permanente. Ambos elementos coexisten y son necesarios para el adecuado funcionamiento de la Administración Pública, como a continuación se intentará explicar.^{22/}

^{22/} Deutsch, Karl, en su Op. Cit. p. 72, afirma que en los casos de las grandes revoluciones -la inglesa del siglo XVII, la francesa y la norteamericana del siglo XVIII, la mexicana, la rusa, la turca y la china del siglo XX-"los cambios políticos, sociales y culturales más importantes han estado vinculados - con asombrosos elementos de continuidad. Cada uno de estos seis pueblos han permanecido fieles a lo que había sido -ingleses, norteamericanos, franceses, mexicanos, rusos, turcos y chinos-. La identidad puede definirse, para individuos, grupos y pueblos, como la continua aplicación de la memoria. A lo largo de todas y cada una de estas revoluciones, dicha identidad se ha preservado esencialmente, al igual que en muchos otros casos, en tiempos y lugares diferentes, en pueblos que sufrieron conversiones religiosas, reformas o contrarreformas. Todavía no se han comprendido cabalmente las combinaciones de cambios radicales en - algunos aspectos de la vida y de la política con la continua - identidad del todo, y esto podría ser, nuevamente, un campo valioso para la investigación política".

Entre las causas que promueven la estabilidad de la Administración Pública cabría señalar la necesidad de que las acciones administrativas tengan una cierta continuidad, a fin de garantizar la seguridad legal y material que los ciudadanos demandan, entre otros, como valores significativos del aparato burocrático, con apoyo en las garantías o derechos que establece la Ley, así como la imparcialidad que debe manifestar el Estado frente a los distintos intereses particulares en pugna. Por ello, en su calidad de instrumento institucional, las Administraciones Públicas necesariamente son -y deben ser en alguna medida- factores de garantía y de regularidad,^{23/} lo que se traduce en cierta estabilidad o tendencia al conservatismo.

Por ello es que cualquier organización -aun la más dinámica- suele contener algunos elementos que, en lo general, cambian muy lentamente a menos que se presente una condición que exija lo que suele denominarse una revolución administrativa. (Ver INFRA - Capítulo Octavo). Como elementos relativamente estables podrían señalarse, entre otros: sus objetivos y normas básicas; sus pautas

23/ Algunos autores como Van Djik, citado por Arnee Leemans en "Cómo Reformar la Administración Pública", niegan la utilidad del concepto "Estática" o "Estabilidad" como contraparte de la "Dinámica" organizacional, ya que consideran que toda organización -como parte del proceso social- es esencialmente dinámica. Si bien esto último es cierto, nadie puede negar que "el movimiento, el devenir, mantiene sin embargo ciertas estructuras o entidades dotadas, en algún grado, de relativa permanencia" (Ver la discusión entre André Martinet y Henry Lefebvre, en "Las Estructuras y los Hombres", pp. 21 a 24) A ello se refiere también José López Portillo cuando explica la Constitución como "estructura que permanece en el cambio" y, en consecuencia, orienta "dialécticamente el proceso de la sociedad". Ver "el -- Pensamiento Político de José López Portillo, la Campaña Presidencial", México, PRI/IEPES, 1979, pp. 113 y sigs.

internas de funcionamiento, y su red de relaciones internas y -
externas.

Por esta razón es normal -salvo casos de excepción- que en toda organización se observe cierto grado de estabilidad durante períodos más o menos largos de su existencia. Sin embargo, como se ha dicho, de tiempo en tiempo o ante situaciones excepcionales, las organizaciones se ven obligadas a realizar cambios importantes en su estructura y funciones a fin de adaptarse a la -- realidad social que está también en constante transformación.

Así, por lo general los aparatos administrativos gubernamentales muestran un grado relativamente elevado de estabilidad, al menos en períodos intermedios entre las situaciones altamente dinámicas que son las que llegan a requerir cambios o reformas de fondo. Durante estos períodos intermedios -que suelen ser más bien prolongados- se produce sin embargo un sinnúmero de adaptaciones o cambios de tipo marginal o incremental pero que no pueden ser considerados como transformaciones o reformas substanciales o de fondo.

Es este tipo de estabilidad relativa la que resulta, como se ha dicho, de cierta utilidad para el ciudadano en su trato cotidiano con las instancias gubernamentales. Sin embargo cuando dicha estabilidad llega a convertirse en una finalidad en sí misma -el "orden por el orden mismo"- puede llegar a constituir uno de -

los principales obstáculos a una sana y necesaria adaptación social permanente e institucional a la realidad en constante transformación y crecimiento.

A ello obedece sin duda que los primeros enfoques empleados para analizar o describir el funcionamiento de las administraciones públicas, fueran básicamente estáticos, mecanicistas y lineales, pues estaban orientados casi exclusivamente a enfatizar los aspectos relativos a la estabilidad de las organizaciones gubernamentales más que a sus posibilidades de cambio o mutación. - Esto's enfoques resultaban útiles para explicar el funcionamiento de aparatos administrativos de muy lenta transformación. Pero en la actualidad, cuando la velocidad del cambio social exige un mayor dinamismo y adaptabilidad de las Administraciones Públicas, se vuelve necesario utilizar metodologías de análisis que no sólo se orienten a describir la conformación y funcionamiento actuales de las administraciones, sino que permitan -al mismo tiempo- estudiar y prescribir sus tendencias y posibilidades de cambio y adaptación institucional.

Si bien los cambios sociales han existido siempre, es - sobre todo durante los últimos cuarenta años - como dice Leemans - cuando los diversos países del mundo se han visto sujetos a súbitas transformaciones políticas y sociales y en las cuales la participación de la burocracia gubernamental ha constituido en muchos

casos un factor importante.

Entre estas transformaciones, destacan las siguientes:^{24/}

a) Muchos países se han visto sujetos a situaciones políticas completamente nuevas, como la adquisición de la independencia política de las ex-colonias, la invasión territorial por parte de tropas extranjeras, o bien la liberación de las mismas, y el cambio radical de sistemas de gobierno o de estructuras político-sociales, entre otras.

b) En prácticamente todos los países, sea cual fuera su sistema o régimen de gobierno, las demandas políticas de la población se han vuelto más complejas y han surgido demandas nuevas, - que no hubieran podido preverse antes de la II Guerra Mundial.

c) Los diversos países, y en especial los denominados - "en vías de desarrollo" han mostrado una creciente institucionalización y modernización políticas.

d) Asimismo, en estos países se han acelerado los proce

^{24/} Para penetrar en el detalle de las transformaciones, tensiones y crisis que se enuncian en este capítulo, véase también de Arnee F. Leemans, "Cómo Reformar la Administración Pública", pp. 13 a 17 y 24 y sigs.

tos de profesionalización, especialización, diferenciación e --
integración de actividades en todos los campos de actividad.

e) Muchos problemas, antes locales o regionales, han visto ampliada considerablemente su escala, lo cual aumenta la complejidad de las soluciones que se requieren para hacerles frente, y repercute en la consecuente ampliación de funciones de las Administraciones Públicas a nivel central y federal.

f) Finalmente, se han desarrollado y arraigado nuevos valores y actividades, tales como un mayor apremio hacia la democratización y la participación de las minorías y de los individuos.

De los estímulos anteriormente indicados, surgen algunas de las tensiones internas y externas que, por lo general, contribuyen a generar los procesos dinámicos o de cambio en las Administraciones Públicas.

Por lo que se refiere a las causas internas de cambio en las Administraciones Públicas, las tensiones más frecuentes son las que se producen:

a) Entre los distintos individuos o las diferentes par-

tes que integran la propia organización gubernamental, considerados cada uno como universos completos de análisis en sí mismos.

b) Entre dichas partes o individuos frente a la organización en su conjunto.

c) En la relación entre las estructuras organizacionales y los procesos internos de cada institución, y entre éstos y su contexto sociopolítico, y

d) Las resultantes de procesos políticos o tecnológicos innovadores, por sólo mencionar las más importantes.

Para enfrentar dichas tensiones -señala Karl Deutsch- derivadas de "estas tareas cambiantes y (de) las crecientes necesidades y demandas, la capacidad de gobernar de los sistemas políticos, sus instituciones dirigentes y sus gobernantes están siendo sometidos más frecuentemente a severas pruebas. En consecuencia, se ha incrementado la investigación sobre la capacidad de los gobiernos. Los análisis de la toma de decisiones gubernamentales, su legislación y su implantación han aumentado cuantitativa y --

cualitativamente".^{25/}

Sin embargo, paradójicamente, debido a que dichas tensiones tienden también a generar resistencias entre los factores que propenden hacia la estabilidad de la Administración Pública, diversos autores afirman que -particularmente en las organizaciones de gran tamaño y complejidad- las transformaciones o reformas de fondo suelen ocurrir sólo en condiciones de crisis o de disfunciones importantes. Algunas de estas condiciones severas de crisis pueden llegar a constituir la causa de reorganizaciones mayores o de fondo de las organizaciones gubernamentales y son, entre otras, las siguientes:

a) La toma del poder -generalmente como resultado de un golpe de Estado o de una revolución política-, por parte de grupos de una tendencia completamente diferente a la del gobierno anterior, o bien, más simplemente, un cambio importante en el régimen

^{25/} Deutsch, Karl W., "Cambios Importantes en las Ciencias Políticas, 1952-1977", en "Ciencia y Desarrollo", Julio-Agosto de 1981, No. 39, Año VII, p. 60, México, Consejo Nacional de -- Ciencia y Tecnología, en donde también afirma que "junto al creciente círculo de demandantes y participantes políticos, está la magnitud y el alcance cambiantes del sistema político, tal vez un variable conjunto de grandes tareas que lo confrontan, que van desde las presiones internas de nuevos grupos activos o clases, hasta los nuevos retos de la economía y de la política mundial y del medio físico y biológico".

gubernamental. El nuevo régimen puede considerar que la maquinaria gubernamental existente constituye un impedimento para la realización de sus propias políticas o, en el caso de una revolución ideológica, considerarla particularmente contraria a su plataforma política o como una amenaza a su propio poder.

b) Desarrollos reformistas y semirrevolucionarios, -- inspirados en una profunda insatisfacción con la operación de la maquinaria gubernamental y de la burocracia en especial. En estos casos, la insuficiente administración -aunque no afecte de manera clara la relación de ésta con el contexto sociopolítico- se percibe como una turbulencia excesiva o crítica por parte de los grupos internos o externos de la maquinaria gubernamental.

c) La necesidad de reducciones drásticas en el gasto gubernamental constituye -tradicionalmente- una causa frecuente de reorganización o reformas de la Administración Pública, y

d) Alteraciones graves en el ambiente, tales como una guerra (o su amenaza); depresiones económicas, o demandas que cuentan con gran apoyo político (v. gr. en favor de una mayor autonomía de las diferentes regiones o estados en un país).

De lo anterior se puede concluir que las tensiones -- internas así como las externas que se producen en función de la relación existente entre cada organización y su contexto, suelen constituir un fenómeno normal de toda organización gubernamental. Parecen ser inevitables, por ejemplo, las tensiones - internas que se presentan entre las estructuras encargadas de las funciones de vinculación de las diferentes partes que integran una organización o entre ésta y su contexto; así como entre las estructuras de regulación de los procesos y las áreas operativas específicas. Estas tensiones pueden resultar incluso de alguna manera convenientes al propio sistema, ya que pueden ser origen de tendencias renovadoras o adaptativas, que tengan efectos positivos en el desarrollo de la propia organización gubernamental.

Conviene señalar, además, que la inhibición mecánica o autoritaria de dichas tensiones puede impedir que, ante circunstancias cambiantes, las organizaciones logren adoptar oportunamente medidas adaptativas e innovadoras. Ello puede ocasionar, eventualmente, que dichas tensiones se acumulen gradualmente -- hasta llegar a traducirse en crisis, bien sea en el ámbito de las relaciones internas o en el correspondiente a las relaciones de la organización y su contexto. En cualquiera de estos casos, se termina por confrontar la necesidad de un cambio o -

reforma, que puede resultar más o menos traumática, dependiendo de si la organización está preparada o no para asimilarlos y -- conducirlos institucionalmente.

Por todo lo anterior es que se piensa que uno de los métodos de análisis más adecuados para comprender los procesos dinámicos que presentan las organizaciones administrativas -públicas o privadas- sin por ello desconocer la utilidad de analizar sus factores relativamente estables, sea el llamado "enfoque de sistemas". Este método permite, entre otras cosas, entender las organizaciones administrativas formando parte de una realidad que se encuentra en permanente y rápida transformación, y facilita también la formulación de hipótesis tanto sobre su funcionamiento normal como sobre los posibles resultados -directos o colaterales- que pueden derivarse de la adopción de medidas de cambio que afecten a una parte importante del sistema en relación con las demás que lo integran.^{26/} El siguiente capítulo se destina a analizar las características básicas de dicho enfoque metodológico y su aplicación al estudio de la Administración Pública.

^{26/} Para ampliar estos conceptos, ver los argumentos de Gerald Caiden, en su libro "Administrative Reform", pp. 65 y sigs. Ver también Fernando Solana, Op. Cit.

3. EL ENFOQUE DE SISTEMAS Y SU APLICACION AL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Deutsch define a un sistema como "un conjunto de unidades identificables, con un más elevado grado de interdependencia entre ellas que con su medio, de manera que, dentro del sistema, un cambio en un elemento sigue o se asocia con otro cambio previsible en otro elemento dentro del mismo sistema. Como esta interdependencia de resultados -y a menudo, también la frecuencia de interacciones- es notablemente más elevada dentro del sistema, resulta que cada sistema está limitado, en el sentido de que la interdependencia y las interacciones, en algunos aspectos, declinarán con mayor rapidez fuera que dentro del sistema, y/o en los límites de este sistema, más allá del umbral crítico". 27/

Así, la noción intuitiva de que un todo constituye algo mayor que la simple suma de sus partes, encuentra una formulación científica y metodológica en el denominado "enfoque de sistemas", o "análisis de sistemas", al que corresponde encontrar, en el conjunto de transacciones o interacciones, aquellas que sean más -- relevantes para el problema específico que le interesa analizar al investigador.

27/ El análisis sistémico de la Administración Pública Mexicana se inició en México en los años sesenta, con base en los planteamientos de Miguel Duhalt Krauss y Lyan Karp, así como en los estudios de David Easton, Karl Deutsch, Saúl M. Katz y Wilburg Jiménez Castro, entre otros autores. La definición con que se inicia este capítulo proviene de Karl Deutsch, Op. Cit. p. 59

La Administración Pública puede ser definida en términos del "enfoque sistémico", como un sistema o proceso dinámico -es decir "complejo" y "abierto" al contexto-^{28/} que se orienta a la solución y regulación de los problemas y tensiones que se generan tanyo en su ambiente o entorno, representado -en este caso- por - el contexto sociopolítico, económico y cultural en que se encuentra inserta la Administración Pública que se desee analizar específicamente, así como aquellos que se generan en su propio ámbito interno de operación.

Podría proponerse por tanto que una Administración Pública constituye un sistema dinámico, integrado por: normas; objetivos; estructuras; métodos y procedimientos; elementos humanos -- como la administración del personal, las relaciones de trabajo, la comunicación social y la participación ciudadana-, y recursos financieros y materiales, a través de los cuales y de sus interacciones se ejecutan o instrumentan las decisiones y políticas de un gobierno.

Todo enfoque sistémico conlleva inevitablemente un cierto grado de subjetividad, ya que no logrará nunca describir todos

28/ Un sistema es más "complejo", en la medida en que aumenta el número de interrelaciones entre los elementos que lo constituyen. Por "sistema abierto" se entiende a aquél que está en interacción evidente con su contexto o medio ambiente, a diferencia del "sistema cerrado", cuya interacción es tan -- lenta que aparentemente funciona de manera discreta, aislada, y cambia muy poco o nada.

Los comportamientos posibles de las variables seleccionadas dentro de una realidad social dada. 29/ Por ello, al utilizar el "enfoque de sistemas" conviene establecer convencionalmente las fronteras o límites del sistema, ya que dicha definición permite precisar cuáles elementos o componentes habrán de considerarse convencionalmente dentro o fuera del mismo, a efecto de planearse conceptos básicos en torno del comportamiento de aquellos -- factores o variables que se ha decidido considerar como los más relevantes para analizar y evaluar el funcionamiento de un sistema -en este caso, de una administración pública dada-, así como para formular hipótesis encaminadas a explicar sus tendencias - estabilizadoras o dinámicas.

En este estudio -como queda anotado en la Introducción-, se parte de la concepción de que al menos formalmente la Administración Pública debe estar al servicio del cumplimiento de los objetivos políticos que se recogen en el marco filosófico-ideológico y constitucional que le da base y apoyo. Desde luego que la actividad gubernamental no se circunscribe en todos los casos a las esferas de acción y comportamiento que recoge explícitamente el marco institucional del gobierno, pero en este trabajo sólo se analizarán dichas esferas de acción.

29/ Ver también el trabajo de José Rosovsky Ledesma, "Los Sistemas como Sistemas de Información", México, CONACYT, Mimeo, 1972.

En tal sentido, la metodología propuesta puede calificarse de instrumentalista ya que, a partir de ciertos objetivos dados, procura centrar su atención en la legalidad y la conexión eficaz, eficiente y congruente entre dichos finés y los medios utilizados.^{30/} Difiere de una posición exclusivamente finalista, en tanto que esta pudiera estar exclusivamente preocupada -- por garantizar la congruencia entre los finés, pero desentendiéndose de si éstos se pueden alcanzar o no en la práctica, por no contar con los medios adecuados para ello.

Para efectos de este trabajo, los mecanismos y procesos que conducen a la toma de las decisiones políticas por parte de la instancia gubernamental, habrán de ser considerados como variables relativamente ya "dadas" o independientes, a fin de poder centrar la atención del análisis en los procesos que permiten -al menos formalmente- traducir en acciones concretas dichas decisiones de tipo político.

Pero se acepta de entrada que solo como convención de análisis habrá de considerarse a las variables que operan en el

30/ V. Bokarev (Voprosy Filosofii No. 11, p. 48, 1966) citado - por V. G. Afanásiev en "Dirección Científica de la Sociedad: Experimento de Investigación en Sistemas", Moscú, Editorial Progreso, 1972, p. 24, advierte, en relación con el análisis de los sistemas integrales, que "es de por sí una ciencia -- formal, (que) no resuelve preferentemente el problema de con qué fin se dirige sino el de cómo se dirige (...) La fijación del objetivo es obra de otras ciencias, digamos (la política), la económica, la militar, etc.

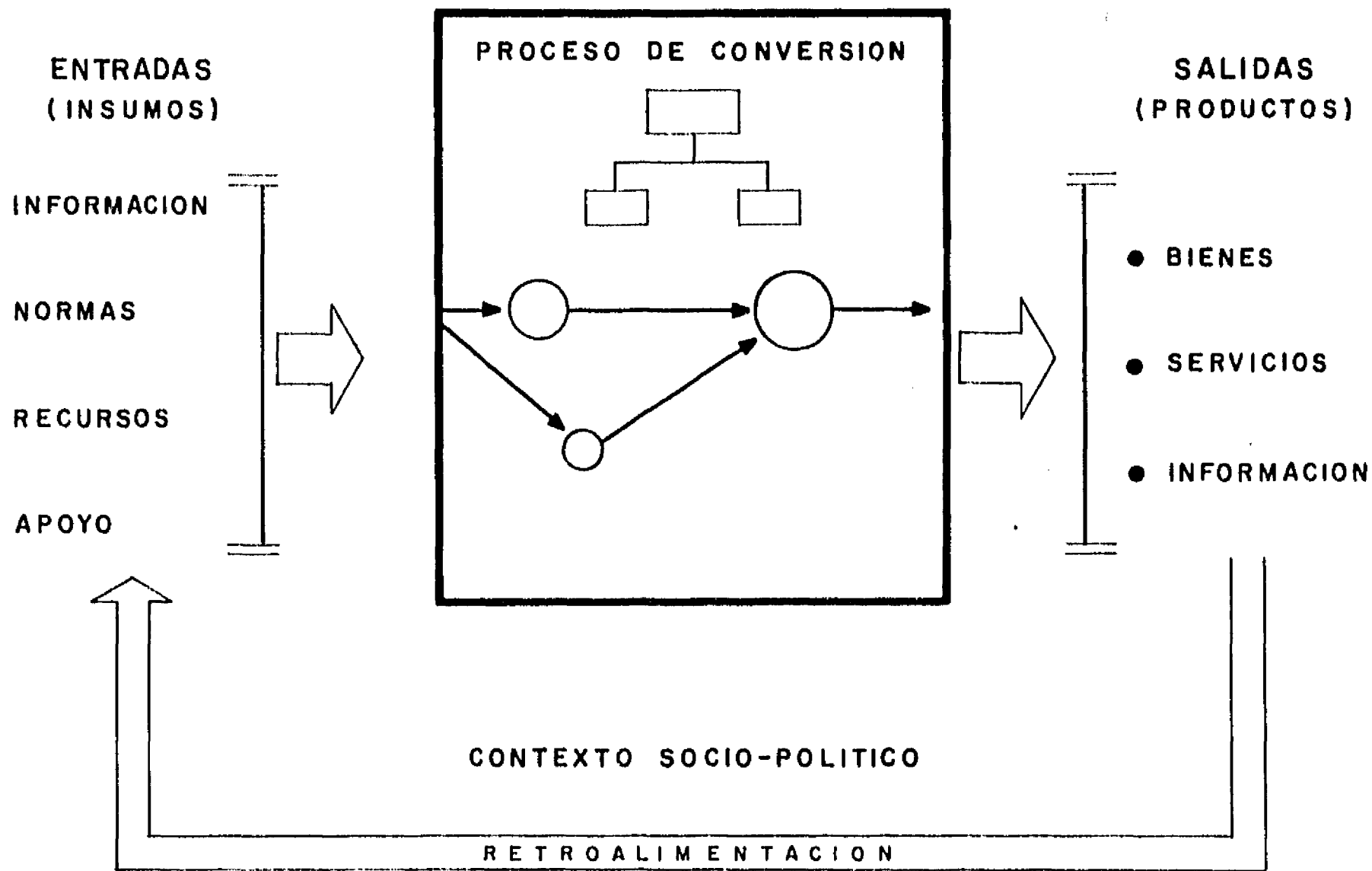
contexto como relativamente "independientes" o ya "dadas", pues en la realidad, estas variables -que corresponden al ámbito de la política y del contexto socioeconómico- de alguna manera son también influenciadas recíprocamente por los procesos internos de la Administración Pública -en este caso tratados como variables dependientes-, cuya naturaleza no siempre es posible diferenciar claramente de las variables "externas".^{31/}

Para los propósitos que se persiguen en este trabajo, se podría proponer en términos generales que todo sistema administrativo está integrado, de manera muy simplificada, al menos de los siguientes elementos: a) un contexto o ambiente socioeconómico, compuesto por las relaciones que se producen entre grupos o individuos, y que son las que generan un conjunto de b) demandas, -- normas y recursos -denominados insumos-, necesarios para que ciertos c) mecanismos o procesos de transformación institucionalizados actúen a fin de convertirlos en d) bienes o servicios -denominados productos- destinados a cumplir las normas o a satisfacer los requerimientos planteados a la instancia político gubernamental por los grupos o individuos que constituyen el contexto o ambiente socioeconómico.^{32/} (Ver Gráfica 1)

31/ Simon, Herbert, con Donald Smithburg y Víctor Thompson, citados por Dror, Yehezkel en su Op. Cit. p. 23, indican que "Las políticas, las organizaciones y el entorno social están en un constante estado de flujo". A ello se refiere Dror cuando de nomina a esa variable "ambiente económico y político-evaluatorio" en su Op. Cit. p. 28.

32/ Modelo gráfico basado en ideas formuladas por Juan Ignacio Jiménez Nieto, Allan Brewer-Carías, Gildardo H. Campero, José Rosovsky Ledezma y Alejandro Carrillo Castro, a principios de los años 70, con base en los escritos de David Easton e Ira Sharkansky.

ESQUEMA DE UN SISTEMA ADMINISTRATIVO



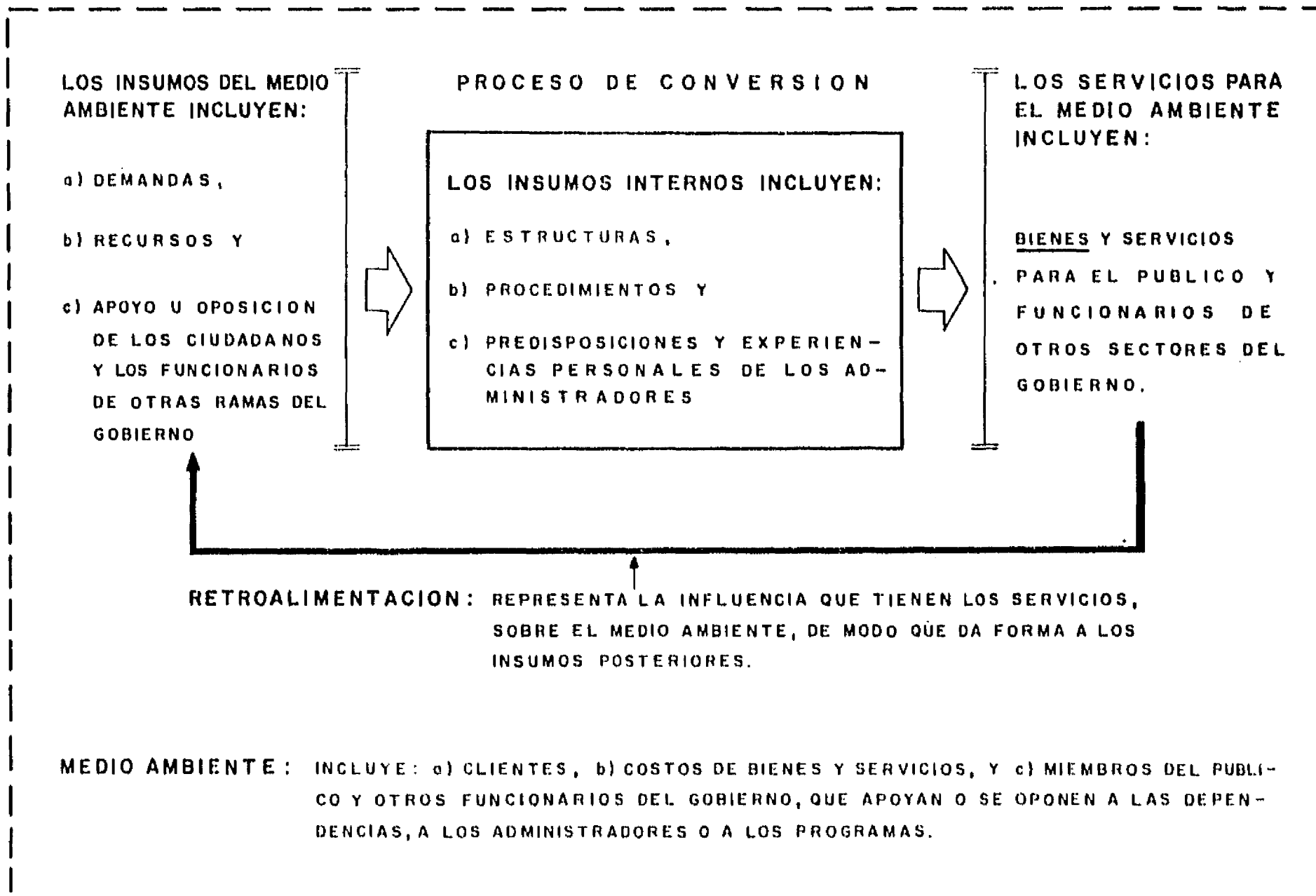
Al aplicar este concepto sistémico con un mayor grado de precisión y detalle, se suele considerar como insumos de la Administración Pública, a las normas legales, las directrices políticas y operativas, así como a los recursos humanos, materiales y financieros, entre otros, con los que la instancia político-gubernamental y demandas que le plantea el contexto socioeconómico, utilizando para ello los mecanismos de transformación o procesos de conversión^{33/} que le han sido jurídicamente autorizados, (Ver Gráfica 2), con el objeto de transformar estos insumos en los productos finales con los cuales se atiende a dichas demandas.

Los integrantes del contexto socioeconómico son quienes estimulan o inhiben -directa o indirectamente a la propia instancia político-gubernamental- por medio de los procesos de retroalimentación, institucionalizados o no, al momento en que aquella asigna los insumos que requiere el proceso de conversión para su adecuado funcionamiento.^{34/} Ello es así porque son precisamente los inte-

^{33/}Ver, al respecto, el modelo original de Ira Sharkansky en su libro "Administración Pública", p. 171, que se reproduce en la Gráfica 2.

^{34/}Flores, Edmundo, en su artículo "Karl W. Deutsch, Los Nervios del Gobierno; modelos de comunicación y control políticos" en "Ciencia y Tecnología", julio-agosto 1981, No. 30, año VII, p. 29, México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, reconoce que: "la realimentación permite disponer de un enfoque más refinado que el del concepto tradicional del equilibrio, hace posible la medición y el análisis en escala más amplia y ayuda a determinar con precisión (cómo) se desplazará un sistema". La simple aplicación "del equilibrio mecanicista clásico, (conduciría) forzosamente a la concepción absurda de un sistema aislado en su propio ambiente, que no recibe nada importante de su exterior salvo perturbaciones".

SISTEMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
(SEGUN SHARKANSKY)



grantes del ambiente o contexto socioeconómico los destinatarios - principales de los productos finales que se obtienen a partir de los procesos de conversión de la Administración Pública. Pero, - como se verá más adelante, también los propios componentes internos de dicho proceso demandan a su vez ciertos productos intermedios (insumos internos o endoinsumos) que consideran necesarios para su adecuado funcionamiento u operación.

Entre estos insumos internos o endoinsumos se encuentran diversos elementos relativos a aspectos de orden: a) normativo o axiológico, b) estructural, c) funcional, d) de personal y e) de participación ciudadana, que se analizarán en forma más amplia en un apartado posterior. (Ver INFRA, Capítulo Séptimo).

Finalmente, los productos terminales que genera el proceso de conversión suelen ser también de índole diversa, por ejemplo: normas, información, apoyos, bienes y servicios, que a su vez generan ciertos resultados o efectos en el contexto. Como ya se ha indicado antes, estos resultados son calificados o evaluados por quienes integran dicho contexto, y para ello se suelen valer de diversos criterios, como podrían ser los de legitimidad, eficacia, eficiencia, congruencia, legalidad y honestidad, así como grado de participación -interna y externa- entre otros.^{35/} Merced a estos ti-

pos de calificaciones o evaluaciones -o a cualquier otro que se proponga- el contexto socioeconómico puede considerar a dichos productos como adecuados o inadecuados; aceptables o criticables, en la medida en que los resultados que se obtienen con tales productos se relacionan con el tipo de demandas y el monto de recursos que el propio contexto, -a través de la instancia político-gubernamental- autorizó y proporcionó al sistema como insumos.

Es conveniente insistir en que todo sistema administrativo debe contar con medios para allegarse información o retroalimentación oportuna, eficiente e institucional, sobre sus propias realizaciones, así como sobre los efectos que éstas causan en el contexto socioeconómico, a fin de estar en aptitud de autorregularse. De ese modo, conocerá en qué medida está cumpliendo con los objetivos que tiene política y legalmente asignados y podrá garantizar así, -no sólo la dotación de los recursos y apoyos de todo tipo que requiere su adecuado funcionamiento, sino también la solución formal -y aun informal- de los problemas no previstos, conforme éstos se vayan presentando.

Al respecto de la retroalimentación, Deutsch opina que - "de la capacidad de gobernar de un sistema político se infiere, lógicamente, su verdadero desempeño". Así puede ser útil para averiguar ¿Qué servicios y valores pueden brindar a su población?. ¿En

qué cantidad y de qué clase, con qué seguridad, y con qué margen de espontaneidad y de elección y, por lo tanto, de libertad?, ¿Hasta qué punto el pueblo está consciente de este desempeño, satisfecho quizá y hasta orgulloso de él?"^{36/}

Cabe enfatizar la necesidad y conveniencia de institucionalizar los procesos de retroalimentación (evaluación), en virtud de que estos operan de todas suertes en la realidad, y cuando no están debidamente institucionalizados, pueden producir efectos traumáticos a la Administración Pública.

La Administración Pública queda así conceptualizada, en primera instancia, como un medio o instrumento del sistema político gubernamental, al cual sirve en su calidad de subsistema. En la Segunda Parte de este trabajo se analiza esta función básicamente instrumental de la Administración Pública bajo un triple enfoque: a) en tanto que subsistema del sistema político; b) en tanto que conjunto orgánico-funcional dotado de competencias legales precisas, y c) como estructura operacional al servicio de ciertos objetivos político-gubernamentales dados.

^{36/} Deutsch, Karl, *Ibidem*, p. 59

SEGUNDA PARTE
MODELOS ANALITICO-DESCRIPTIVOS DEL
FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA.

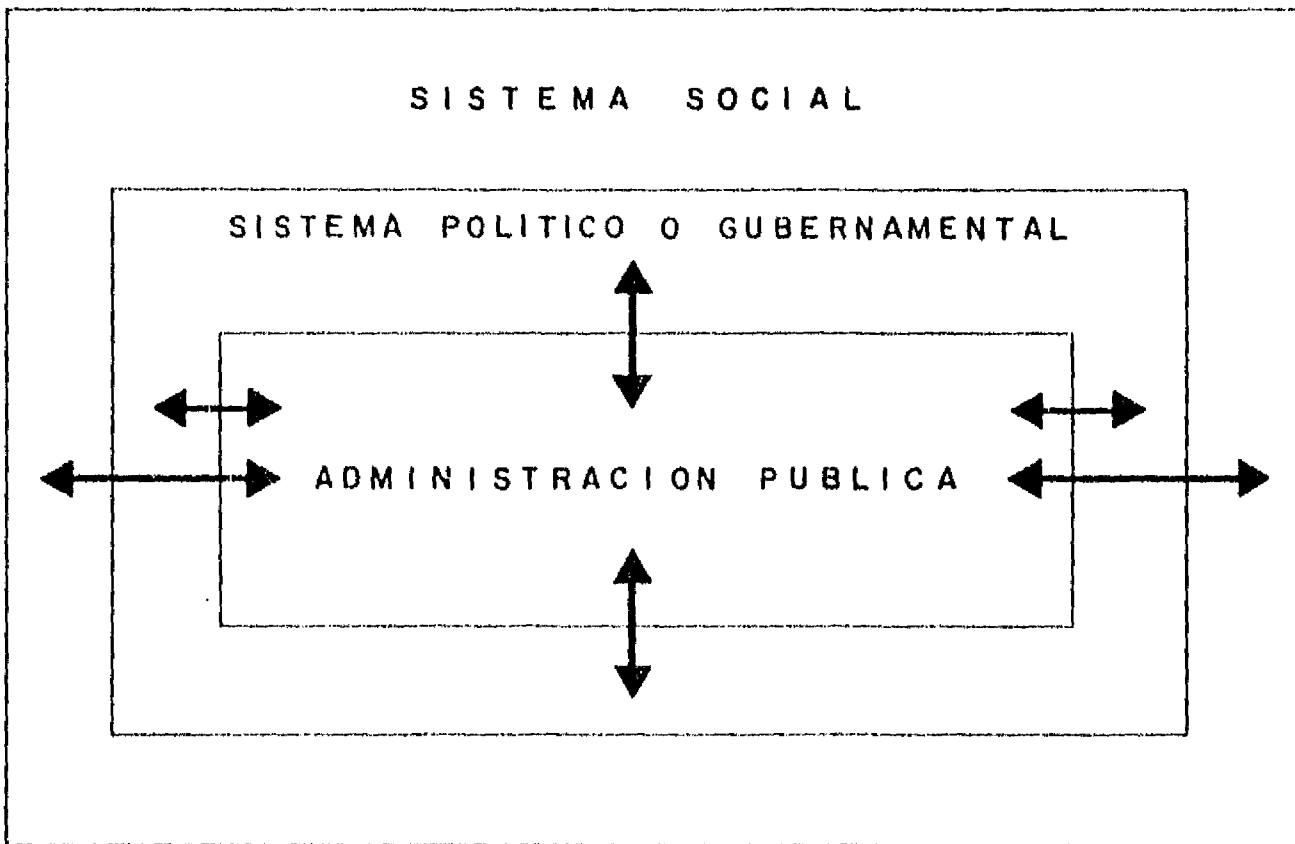
4. ELEMENTOS PARA UN MODELO DE ANALISIS DEL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO SUBSISTEMA DEL SISTEMA POLITICO.

Desde el punto de vista instrumental que se ha adoptado para este trabajo, la Administración Pública constituye un sistema abierto y complejo que, a su vez, forma parte de un sistema más amplio: el político-gubernamental. En tanto que subsistema del sistema político-gubernamental tiene a su cargo básicamente ejecutar las acciones que le encomienda dicho sistema que, como se ha dicho, se encuentra a su vez inmerso dentro del contexto global que constituye la sociedad en su conjunto.^{37/} (Ver gráfica 3)

La Administración Pública puede así estudiarse como un sistema determinado básicamente por diversos factores externos de carácter histórico, cultural, social, político y económico. Toda sociedad civil moderna cuenta con un ámbito o espacio político, del cual forman parte tanto la ciudadanía y los grupos de presión o representación política que aquella decide conformar, así como los diversos órganos o Poderes (el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial) de los diferentes niveles de gobierno (Central o Federal, Estatal o provincial y local o municipal), con sus respectivos aparatos administrativos o burocráticos, y que en conjunto, conforman la Adminis-

^{37/} Este planteamiento ha sido tratado en mayor detalle por Karl W. Deutsch, Juan Ignacio Jiménez Nieto, A.F. Leemans y Helio Jaguaribe.

LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL SISTEMA POLITICO,
SUBSISTEMAS DEL SISTEMA SOCIAL



tración Pública en un sentido amplio.^{38/} Sin la intervención de la Administración Pública no sería posible traducir en acciones concretas buena parte de las decisiones formales que adoptan el sistema político y el social en su conjunto, o sus diversos elementos componentes, ni tampoco mantener la cohesión y orientación básicas de dicha sociedad civil. En muchos casos se vuelve condición indispensable - para garantizar su supervivencia frente a las acechanzas de peligros internos, externos o naturales.

Las relaciones sociales y las interacciones que conducen a la preparación y toma de las decisiones político-gubernamentales, - así como las acciones tendientes a controlar y evaluar su ejecución, constituyen los elementos básicos del proceso político-gubernamental, en el sentido más amplio del término. Estos elementos desarrollan - sin duda actividades que, con frecuencia, escapan a los diversos - planteos de las ciencias jurídica y administrativa. Pero sin dejar de reconocer su importancia y pertinencia, no habrán de ser estudiadas con detalle en el presente trabajo. Así no serán objeto de aná-

^{38/} Para un mayor desarrollo del tema, véase: "El Estado y la Administración", de Omar Guerrero, p. 44; así como "Cambios Importantes en la Ciencia Política, 1952-1977", Loc. Cit., en donde Karl Deutsch indica que "Nuestro punto de vista acerca del gobierno puede estar cambiando. Ya no pensamos en los gobiernos principalmente como máquinas de acción, ni como distribuidores de bienestar o de otros beneficios, ni como manipuladores de símbolos y de emociones populares". Más bien, ahora pensamos - con mayor frecuencia en las dificultades de los gobiernos para decidir lo que quieren, cómo lograrlo y a qué precio, cómo desplegar sus propios recursos y cómo prever las consecuencias. En resumen, la limitada capacidad de los gobiernos para dirigir y aprender es lo que ahora más requiere de nuestra atención".

lisis ni las actividades o decisiones que corresponden al Poder Legislativo o al Poder Judicial, ni tampoco las capacidades políticas de tipo informal con que suele contar todo el Estado para resolver el sinnúmero de conflictos de intereses que surgen dentro del ámbito del sistema político. Este estudio se limitará tan sólo a enunciar aquellas categorías de análisis que permitan revisar la capacidad jurídica y administrativa formales del aparato administrativo del Ejecutivo en tanto que órgano encargado básicamente de ejecutar las decisiones que adopta el sistema político-gubernamental del cual forma parte.

Tampoco se intentará analizar aquí las categorías y procesos que conducen a la configuración y toma de dichas decisiones políticas,^{39/} las cuales -como se ha dicho- para efectos de este ensayo habrán de entenderse como variables relativamente "dadas" o "independientes". Estas variables relativamente "dadas" son aquellas que caracterizan el proyecto nacional o modelo de país de una sociedad específica, una vez que éste ha sido establecido y recogido en la correspondiente constitución política. Estas variables relativamente "independientes" constituyen por tanto la base ideológica normativa, a partir de la cual deben plantearse, organizarse, ejecutarse y evaluarse las acciones que corresponde realizar -como medio o instrumento- una Administración Pública específica.

^{39/} Lo cual ha sido ya motivo de análisis por diversos autores como Daniel Cosío Villegas, Pablo González Casanova y Octavio Rodríguez Araujo, en México.

El enfoque metodológico aquí utilizado no concibe por - tanto a la Administración Pública como un ente autónomo, que pudie - ra ser estudiado desde el punto de vista presuntamente "neutro" o desvinculado de cualquier actitud hacia los contenidos, objetivos y procesos político-administrativos a los que sirve o debe servir. Por el contrario, se parte de la hipótesis de que una Administra-- ción Pública concreta, así como los servidores públicos que en ella laboran ejercen y deben ejercer en la práctica una opción ideológi- ca, también concreta, lo cual se infiere de su aceptación de servir a la colectividad formando parte del instrumento encargado de la - ejecución de las políticas que la instancia político-gubernamental ordena instrumentar de acuerdo a su mandato constitucional respec-- tivo.

Por ello las variables teleológicas o normativas, de índole básicamente política, no se consideran aquí como elementos "meta- administrativos" o ajenos a la Administración Pública. Pero este trabajo habrá de centrar la atención en el análisis de aquellas va- riables y categorías que permiten revisar el grado de pertinencia o adecuación de la Administración Pública, en tanto que medio o instru- mento, para el logro de los finés o propósitos que corresponde esta- blecer a dicha instancia político-gubernamental.

Una vez fijados los objetivos políticos es indispensable, tanto para el analista político como para el estudioso y el práctico de la Administración Pública, analizar la capacidad operativa - real de ésta, en tanto que instrumento, para convertir en resultados concretos los contenidos político-ideológicos y las decisiones que adopta un sistema político dado, pues de otra manera podría darse el caso de que se estuviesen planteando objetivos irreales e inalcanzables, o francamente demagógicos.

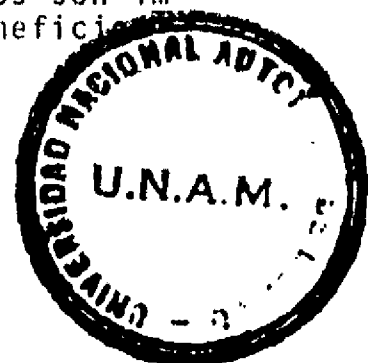
Pero se admite, de entrada, que aun dentro de este enfoque básicamente instrumental de la función que desempeña la Administración Pública -en tanto que subsistema del sistema político-gubernamental- ésta no sólo aparece condicionada por el régimen al que sirve sino que también, a su vez recíprocamente lo condiciona.^{40/} Sólo que, sin desconocer esta realidad inobjetable, se ha decidido centrar los alcances de este trabajo al análisis básicamente instrumental -

^{40/} Ver el trabajo de José Chanes Nieto, "Estructura Administrativa y Poder Político, el Papel del Ejecutivo en México", en "Política y Administración Pública", págs. 75 a 94. También Fritz Sharp, citado por Karl Deutsch en su Op. Cit., p. 62, ha trazado un interesante esbozo de una "compleja teoría de la democracia" "en un esfuerzo por cambiar varias de las grandes metas de la democracia con algunas instituciones y procedimientos incluyendo la votación masiva, la participación plural de grupos, la capacidad de innovación, el procedimiento mejorado de información, el progreso hacia una mayor igualdad y la atención a los grupos mal organizados -y por lo tanto débiles- por medio de un liderazgo del sistema y mediante un público activo de personas interesadas".

de la Administración Pública, dejando a otros la labor de profundizar en el examen del condicionamiento recíproco entre ésta y el régimen político al que sirve. Diversos estudiosos de los fenómenos políticos administrativos han explorado ya la forma en que los elementos o factores de decisión política se generan dentro de un contexto sociopolítico dado, en función, -como se ha visto- tanto de las demandas reales y urgentes de una sociedad determinada, como - de las que plantea su propio aparato administrativo público.^{41/}

Aquí solo se apuntará la existencia de dicho vínculo, pero el énfasis del análisis se orientará a la revisión del comportamiento del aparato administrativo-gubernamental en tanto que subsistema instrumental para el cumplimiento de las decisiones que formalmente corresponde tomar a la instancia político-gubernamental.

^{41/} Ver, de Guevara, Julieta, "Discurso de Toma de Posesión de la Presidencia del Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.", Mimeo, México, febrero de 1981, p. 5 en donde propone: "Revisar el proceso de formulación de las políticas gubernamentales y la creación de la capacidad para asegurar que sus efectos finales en la sociedad - sean los esperados por la voluntad política y no otros". Aquí caben los comentarios de Karl Deutsch en su Op. Cit. p. 62 en el sentido de que: "Relacionada con la cuestión de si en determinado país se da realmente un sistema político cohesivo, se plantean las interrogantes acerca de quiénes participan en la política y con qué actividad, qué grupos y estratos son importantes en política y quiénes participan en los beneficios y de las cargas del proceso político".



**CENTRO DE INFORMACION
DE
POSGRADO**

Las decisiones que debe instrumentar la Administración Pública deben, por una parte, ser ejecutadas por órganos dotados de autoridad legítima a fin de que se consideren obligatorias para toda la población y, por la otra, deben contar con los medios operativos capaces de instrumentarlas eficaz y eficientemente en el terreno de la práctica administrativa, a fin de que se produzcan realmente las consecuencias previstas en dichas decisiones o actos formales de gobierno. Estas decisiones gubernamentales suelen traducirse para efectos de contexto en: autorizaciones, prohibiciones, orientaciones, estímulos o desestímulos, y aun sanciones ante las violaciones e incumplimientos de las normas jurídicas o de las decisiones de gobierno, entre otras.

Con base en lo anterior se propone, como primera hipótesis metodológicas de este trabajo, considerar a la Administración Pública como un subsistema instrumental del sistema político-gubernamental, compuesto por un conjunto de elementos o procesos interactuantes a través de los cuales se cumplen las decisiones que establece formalmente la instancia político-gubernamental y que, normalmente se traducen en: un A1) conjunto de facultades y objetivos que permiten a los órganos y funcionarios de la Administración Pública - (Ver Gráfica 4)^{42/} aplicar, a nombre y en favor de la colectividad

^{42/} Esta gráfica fue afinada en las discusiones que el autor sostuvo en la sede del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo en 1972, con Allan Brewer-Carias, Juan Ignacio Jiménez Nieto y Eduardo Urrutia.

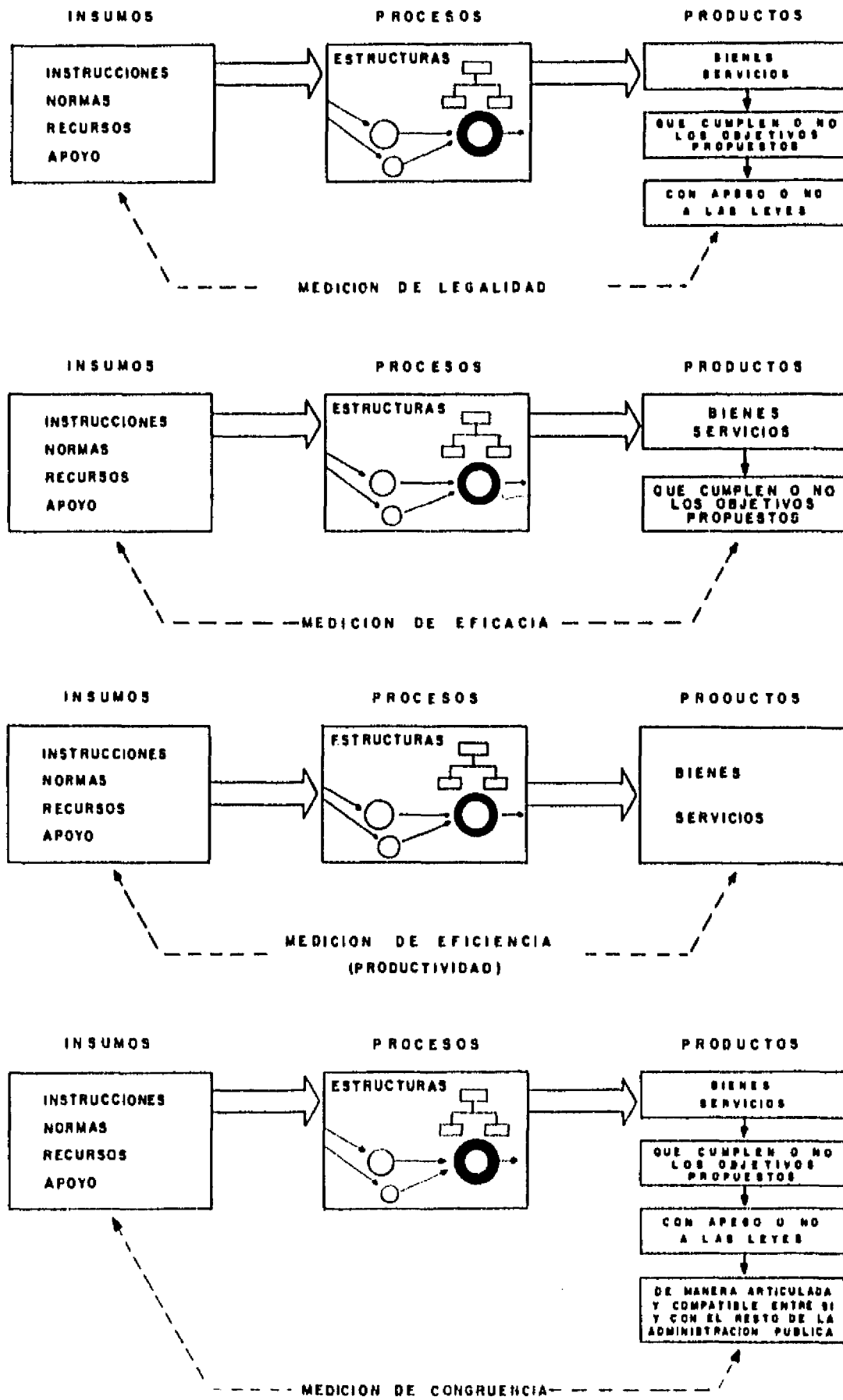
-y dentro de los límites que marcan las leyes en cada caso, una A2) combinación de medios (recursos humanos, materiales y financieros) que le permiten cumplir o realizar ciertas A3) funciones con las cuales se obtienen determinados C) resultados que son, - D) evaluables por el contexto económico-social en términos de su legalidad, eficacia, eficiencia y congruencia entre otros. (Ver Gráfica 5).

Es dicha instancia político gubernamental la que establece las A1) facultades o bases legales para el funcionamiento de los diversos órganos de la Administración Pública, así como para la diferenciación de los distintos niveles gubernamentales, (por ejemplo, el central, o federal; el nivel estatal, provincial o regional; y el nivel municipal o local). La propia "división de poderes" dentro de las distintas instancias gubernamentales constituye, en realidad, una complementación de funciones que se encargan formalmente al menos- a los órganos Ejecutivo, Legislativo, y Judicial. (Ver Capítulo siguiente).

En un sentido estricto, y para efectos del presente estudio, la noción de Administración Pública corresponde exclusivamente a la función que desempeña formal y materialmente el Ejecutivo Federal o Central, en su caso. Sin embargo, esta misma metodología, - podría aplicarse al análisis de la administración -en su aspecto -

ELEMENTOS DE MEDICION DE UN SISTEMA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Gráfica 5



material- de los otros dos órganos o poderes y de los demás niveles de gobierno, como se plantea en el caso tratado en el APENDICE.

Se ha dicho ya que los C) productos o resultados obtenidos merced al funcionamiento de dichos procesos de conversión son evaluados o calificados por los integrantes del contexto económico y social, a través de diversas instancias de tipo político-gubernamental y que dichas instancias, al emitir su propia calificación o evaluación sobre todo se apoyan en el grado de cumplimiento de los objetivos o de satisfacción de las demandas por ellas recogidas del contexto socio-económico. Esta D) retroalimentación por vía de calificaciones o evaluaciones, se suele realizar en torno de ciertos criterios, como pueden ser a) la legalidad o apego a las normas jurídicas; b) la eficacia o grado de cumplimiento de los objetivos previstos; c) la eficiencia que se obtiene en la utilización de los recursos con que se cuenta para llevarlos a cabo; d) la congruencia o grado de articulación y complementariedad de las distintas acciones o programas gubernamentales entre sí. (Ver Gráfica 5).

La evaluación que realiza el contexto político y socioeconómico, permite que la D) retroalimentación del sistema se traduzca - bien en una ratificación (expresa o implícita) o en una modificación de las A1) facultades así como de los A2) recursos que se asignan a la B) Administración Pública para la continuación de su funcionamiento.

Con esta ratificación o modificación de facultades y apoyos se reinicia -conceptualmente, al menos- el ciclo de acción o funcionamiento del sistema en su conjunto.

En los siguientes capítulos se analizarán los modelos jurídico y orgánico-operacionales con base en los cuales se pueden realizar dichas mediciones o evaluaciones de legalidad, eficacia, eficiencia, y congruencia del funcionamiento de la Administración Pública.

5. ELEMENTOS PARA UN MODELO DE ANALISIS JURIDICO-FORMAL DEL -
FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Al analizar el sistema administrativo en tanto que sub-sistema del sistema político-gubernamental, se tiene que partir de la hipótesis de que el orden o marco jurídico que le sirve de base es creado a partir y por la Constitución Política, que es la que otorga legitimidad y competencia formales a cada uno de los órganos de la Administración Pública. Por esta razón las autoridades administrativas deben atenerse, en el ejercicio de sus acciones y en apego a la garantía de legalidad, a lo estrictamente señalado por la ley que han de aplicar. Es en función de esta premisa que se da la posibilidad de evaluar y aun de controlar la legalidad y congruencia de los actos de la Administración Pública, ya que estos se encuentran sujetos, al menos formalmente, al cumplimiento de los diversos requisitos y modalidades que les impone el orden jurídico vigente en cada caso.

Es conveniente recordar que en todo Estado de Derecho la Administración Pública (particularmente por lo que toca al Gobierno Federal) sólo debe actuar dentro del estricto marco de facultades legales que expresamente señala la Constitución y las disposiciones que de ella se derivan; a diferencia de lo que acontece en la esfera de los particulares, a quienes la ley, implícitamente

te, les autoriza a hacer todo aquello que no les prohíbe de manera expresa.^{43/}

Por constituir la base formal de operación del sistema administrativo, conviene por tanto analizar -aun cuando sea también de manera un tanto esquemática- el funcionamiento lógico-formal de la Administración Pública dentro del sistema jurídico-constitucional, sin entrar en mayores detalles en virtud de que en -- gran diversidad de estudios y trabajos se ha tratado el asunto de manera inmejorable.^{44/}

Para efectos de este estudio, baste señalar que el orden jurídico (Ver Gráfica 6) se sustenta en la Constitución como norma suprema, redactada generalmente por una Asamblea Constituyente que normalmente es distinta de las legislaturas ordinarias.^{45/} -- En la Constitución se apoyan -como en la base de una pirámide - jurídica y en forma jerárquica- todas las demás leyes y normas. -- En ella se establecen las distintas facultades de los órganos le-

^{43/} Fraga, Gabino, Op. Cit., p. 13, señala que "La actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los finés estatales". Subrayados del autor.

^{44/} Ver, por ejemplo, Schmill, Ulises. "El Sistema de la Constitución Mexicana", México, Ed. Manuel Porrúa, Textos Universitarios. 1972.

^{45/} En el caso de la Constitución Mexicana, el Artículo 135 establece el mecanismo para reformar a la Constitución (se le conoce como el "Constituyente Permanente").

gislativo, ejecutivo y judicial, así como los ámbitos de autoridad correspondientes a los diferentes niveles de gobierno.^{46/}

La necesidad de organizar jerárquicamente las normas es básicamente de orden lógico, no sólo por lo que se refiere a los aspectos formales (que se refieren a cómo derivan su validez unas de otras), sino también en razón de la naturaleza y amplitud de sus contenidos específicos. Así, a partir de los preceptos más generales y menos cambiantes que jurídicamente rigen la vida social en su conjunto, se asciende progresivamente en este orden jerárquico hacia normas cada vez más concretas y de jurisdicción más restringida y flexible. Estas normas se subordinan a las superiores y poseen un mayor grado de precisión y particularidad, lo que les permite regular conductas con mayor detalle, así como adaptarse a las circunstancias o casos específicos de la actividad administrativa cotidiana. De esta manera se garantiza, por una parte, la continuidad y vigencia del orden social (estabilidad de la Administración), así como su posible adaptación institucional al cambio (dinámica de la Administración), pues como ya se ha dicho, cuando las normas lo permiten, el cambio puede realizarse dentro de la propia ley.

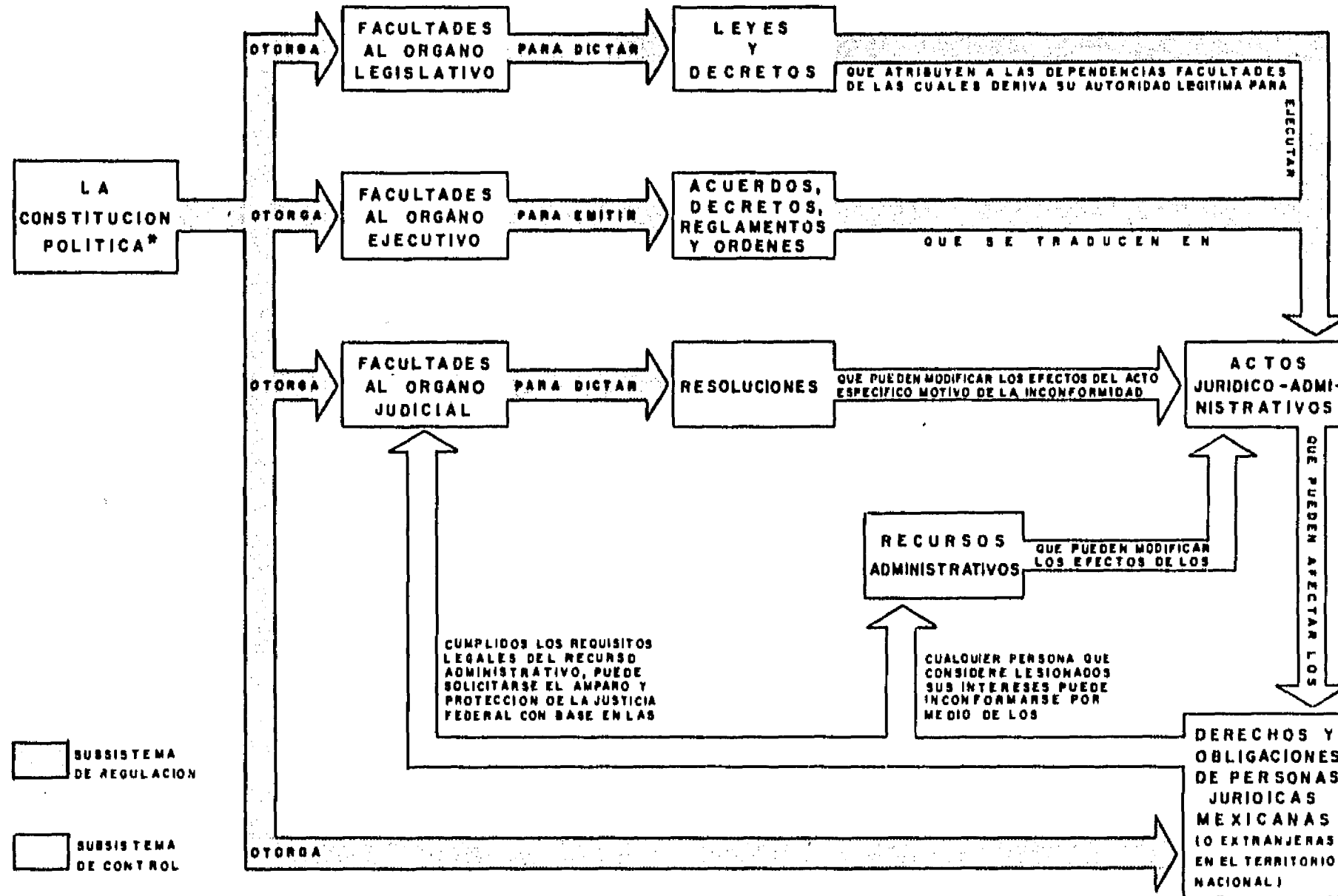
^{46/} Ver Fraga, Gabino, Op. Cit., p. 14, en donde alega que "Siendo las atribuciones medios para alcanzar determinados fines, es natural que el número y extensión de aquellas varíen al variar éstos. Los criterios para fijar una y otras no constituyen cuestiones jurídicas, sino que corresponden al campo de las ciencias políticas".

Es así que el Derecho Administrativo se desprende y se subordina a la Constitución. Se integra por y a partir de las leyes orgánicas de los Poderes Legislativo, Judicial y de la Administración Pública Federal, que son las disposiciones que establecen los órganos y las funciones por medio de los cuales actúan dichos Poderes. En el caso específico de la Ley Orgánica de la Administración Pública, en muchos casos -como el de México- ésta distribuye las competencias de las dependencias directas -- del Ejecutivo^{47/} y, en algunas ocasiones establece también las -- modalidades básicas de coordinación de la Administración Centralizada con las entidades que integran la Administración Pública Descentralizada o Paraestatal. (Ver Gráfica 6).

Las leyes orgánicas de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial por lo general suelen cambiar relativamente poco o muy lentamente en el tiempo y sus principios generales se conservan - por periodos más o menos largos, (estabilidad de la Administración Pública). Sin embargo, de tiempo en tiempo se vuelve necesario realizar transformaciones o revisiones de importancia a este tipo de disposiciones que, como se ha dicho, son las que definen las estructuras, facultades, o modalidades de acción de los distintos órganos básicos o poderes de gobierno (dinámica de la Administración Pública).

^{47/} Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículos 48 a 53.

MARCO JURIDICO QUE IMPONE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS



* LA REPRESENTACION POPULAR PUEDE MODIFICAR LAS DISPOSICIONES LEGISLATIVAS Y AUN CONSTITUCIONALES

A partir de la Constitución y los tratados internacionales, las demás leyes tienen una jerarquía subordinada, pero, para efectos de facilitar el análisis administrativo se puede convencionalmente desagregar^{48/} su análisis diferenciando a) las leyes orgánicas de los Poderes de b) las leyes sustantivas, orientadas a regular los diferentes sectores operativos específicos de la Administración Pública (por ejemplo, el Código Sanitario, el Código Aduanero; la Ley Federal de Vías Generales de Comunicación; y la Ley Federal de Reforma Agraria, entre otras disposiciones), - así como de c) las leyes que regulan los sistemas de apoyo global de la Administración Pública Federal (como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley General de Deuda Pública, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal y la Ley de Información Estadística y Geográfica, entre otras). (Ver Gráfica 7).

Por lo general, también este tipo de leyes suelen mantenerse vigentes durante largos períodos de tiempo, otorgándose así -- una relativa estabilidad a la Administración Pública. Con base en ellas se elaboran muchas otras leyes de carácter operativo, algunas de las cuales suelen incluso tener un carácter periódico -por ejemplo, las leyes anuales de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación-, que conforman la dinámica de la Administración Pú-

^{48/} Esta concepción se encuentra más detallada en los escritos -- de Juan Ignacio Jiménez Nieto. En este apartado se ha intentado adaptarlas a la legislación mexicana vigente.

blica y que ocupan el siguiente escalón jerárquico en el esquema de análisis propuesto.

En un siguiente nivel, y con fundamento en la facultad -reglamentaria que, en ocasiones -como sucede en México- se otorga al Presidente de la República,^{49/} el Ejecutivo Federal puede emitir reglamentos, acuerdos, decretos y órdenes, así como planes y programas^{50/}, por medio de los cuales se detalla y particulariza el número, la denominación y las responsabilidades de las diferentes unidades administrativas de nivel secundario, así como las modalidades de coordinación y comunicación para el desempeño de los procedimientos y trámites a ella asignadas y -tratándose de los planes y programas- los objetivos, metas y plazos de la actividad gubernamental.

Finalmente, y subordinadas a las anteriores se encontrarían las disposiciones técnicas y jurídico-administrativas internas de cada dependencia o entidad, que suelen adoptar la forma de manuales, lineamientos, oficios, circulares e instructivos, entre otras.

^{49/} Y que, en el caso de México, consta en la Fracción I del Artículo 89 Constitucional.

^{50/} En México, la emisión de planes y programas forma parte de esa facultad reglamentaria del Ejecutivo. En algunos países, dichos planes y programas tienen el rango de leyes y deben ser sometidos a la aprobación del órgano legislativo.

Lo anterior podría esquematizarse de la siguiente manera (Gráfica 6): la Constitución Política es la norma fundamental que otorga facultades a los órganos o poderes -Legislativo, Ejecutivo y Judicial- y a la vez establece las garantías individuales y sociales de las personas y grupos que integran la sociedad en su -- conjunto.

En el caso de México, es el órgano Legislativo de la Federación el que, con base en las facultades que la Constitución le otorga, distribuye competencias entre las diversas dependencias centralizadas de la Administración Pública Federal por medio de la Ley Orgánica correspondiente. De esta suerte el titular del Ejecutivo Federal queda facultado para precisar -en uso de su facultad reglamentaria- las responsabilidades y atribuciones de los diferentes órganos o unidades de cada dependencia.^{51/}

Dentro de su respectiva esfera de competencia o atribuciones, cada órgano de la Administración Pública ordena, ejecuta o - modifica actos jurídico-administrativos. Estos actos producen - - efectos que pueden alterar la esfera de interés de los particulares o de otras autoridades. En esa virtud, cualquier persona u autoridad que considere lesionados sus derechos, puede inconformarse -- por medio del recurso administrativo apropiado y buscar así la mo-

^{51/} En México el Presidente de la República lo hace a través de la expedición de los Reglamentos Internos de cada dependencia del Ejecutivo.

dificación de los efectos del acto administrativo que considera - inadecuado. De no lograrlo, y una vez cumplidos los requisitos legales del recurso administrativo puede -en el caso de México- solicitar el amparo y protección de la justicia federal -el órgano judicial- el cual por medio de resoluciones individualizadas (amparos), tiene facultades para revisar y modificar los -- efectos del acto reclamado.

Este sistema pretende garantizar la legalidad y constitucionalidad de los actos de las autoridades gubernamentales frente a los administrados. Y conviene tener siempre presente que - la ciudadanía, -el contexto- en todo momento pueden, por medio de sus representantes ante el Congreso Federal o ante de las legislaciones locales, promover la modificación de las leyes y aun de las disposiciones constitucionales que establecen las facultades y obligaciones de la Administración Pública. Con esta posibilidad de retroalimentación se cierra el ciclo del sistema -- jurídico, al menos en sus aspectos formales.

Se ha dicho ya que la perspectiva o enfoque jurídico de la Administración Pública tiene una importancia fundamental para entender su funcionamiento, pero que este enfoque, siendo necesario no resulta sin embargo suficiente. Se requiere además que - el análisis formal del funcionamiento de la Administración Públi

ca se realice también desde el punto de vista de su lógica operacional o estructural. Con excesiva frecuencia este tipo de enfoque solía ser ignorado al momento de emitir las disposiciones que rigen el funcionamiento jurídico-formal de los órganos o unidades que integran la Administración Pública, por lo cual en la práctica se suelen presentar problemas de duplicación, traslape y aun contradicción de funciones, a pesar de que éstas estén adecuadamente establecidas desde un punto de vista meramente jurídico. Es por ello que el capítulo siguiente de este trabajo se destina a analizar estos importantes aspectos referentes a la racionalidad orgánico-operativa de la Administración Pública.

6. ELEMENTOS PARA UN MODELO DE ANALISIS ORGANICO OPERACIONAL DEL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. 52/

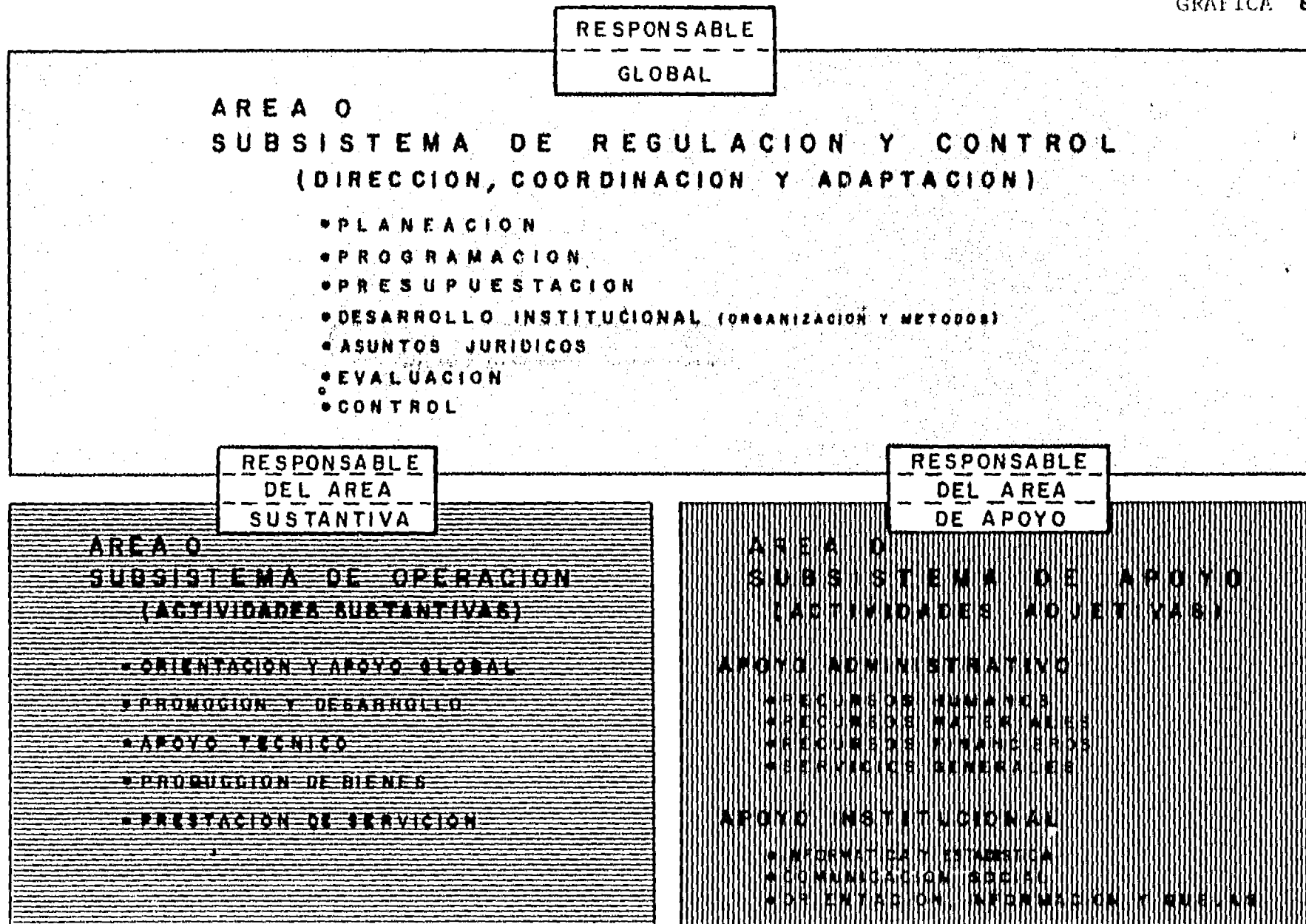
Cuando se pretende estudiar a la Administración Pública desde el punto de vista de su lógica estructural-operacional -- conviene, por lo menos distinguir o diferenciar tres subsistemas o áreas funcionales administrativas que caracterizan la actividad u operación de toda organización, a saber: a) las de regulación y control, b) las de operación sustantiva y c) las de apoyo y mantenimiento administrativos de la propia organización. (Ver - Gráfica 8).

a) El área de regulación y control está constituida por aquellos órganos y mecanismos encargados básicamente de normar, orientar y conducir las tareas y el desarrollo de la organización en su conjunto y es la que tiene a su cargo las funciones de planeación, programación, presupuestación, evaluación y control, así como las de adaptación y mejoramiento administrativos (organiza--

52/ La diferenciación de las áreas funcionales ha sido adaptada de los escritos de Wilburg Jiménez Castro y de Saúl M. Katz, así como de los de Eric Miller y A. K. Rice. Ver Carrillo Castro, Alejandro, "La Administración Pública en México", - I.N.A.P., 1973, pp. 37 y 39, notas 17-20

MODELO GENERAL DE ORGANIZACION DE UN SISTEMA ADMINISTRATIVO
(ORGANOGRAMA TOPOLOGICO)

GRAFICA 8



ción y métodos y asuntos jurídicos, entre otras)^{53/}

Esta área tiene por objeto garantizar la congruencia y -viabilidad con que operan las instituciones gubernamentales -tanto individualmente como en su conjunto-, así como fijar las bases para elevar los niveles de eficacia y eficiencia globales de las mismas.

b) El área sustantiva o de operación es la encargada de desarrollar las funciones sustantivas o actividades-fin de la Administración Pública, es decir, aquellas que permiten cumplir las atribuciones legales y los programas de trabajo directamente relacionados con la función pública en sentido estricto, tales como la regulación, promoción y control de determinadas actividades políticas, económicas y culturales de la sociedad en su conjunto, - así como la prestación de ciertos servicios o la producción de algunos bienes que directamente asume el gobierno como parte de su responsabilidad. Ejemplo de áreas sustantivas serían las de: Go--

^{53/} En este sentido, ver el desarrollo de lo que Saúl M. Katz llama estructuras o subsistemas "de dirección" -es decir, de toma de decisiones, de emisión de políticas, de comunicación y de control- y "de adaptación" -programación y reforma administrativa- que, juntas, forman la estructura "de regulación". -- Igualmente Johnson, Kast y Rosenzweig dividen los subsistemas y niveles operativos en "estratégico" de "coordinación" (o mandos medios) y "operativos", según su mayor o menor grado de -relación con el contexto. Asimilando ambos enfoques, Rice y Miller, al proponer la modalidad de las gráficas topológicas - (con base en las áreas funcionales y no en los órganos formalmente delimitados), sugieren que el área de regulación abarque, en parte, a los niveles directivos o mandos medios de las otras áreas ya que en ocasiones resulta difícil delimitar la frontera - entre la actividad reguladora y la operacional. (Ver Gráfica 9).

bernación, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Educación, Comercio, Trabajo, Salubridad y Defensa, entre otras. A través del desempeño de estas funciones se pueden medir o evaluar básicamente los niveles de eficacia, o grado de cumplimiento de los objetivos y funciones encomendadas a la Administración Pública; aunque son igualmente responsables de procurar adecuados niveles de eficiencia operativa, para lo cual deben contar con el auxilio y asesoría de: c) las áreas auxiliares o de apoyo y mantenimiento administrativo.

Estas últimas son las encargadas de proporcionar los recursos humanos, financieros y materiales, así como proveer y realizar los demás servicios de apoyo necesarios para hacer factible el funcionamiento de las áreas de regulación y sustantivas de la maquinaria gubernamental. Esta última área funcional se suele encargarse, por ejemplo, de la administración de personal, de la ejecución y control del presupuesto, de la contabilidad, de los servicios de informática y estadística, de las adquisiciones y de los archivos, entre otras funciones. Su desempeño está orientado básicamente a lograr la eficiencia de la Administración Pública y su análisis proporciona elementos o variables para realizar este tipo de evaluación.

Algunos de estos servicios de apoyo, cuando son comunes a todas o a varias de las dependencias y entidades, requieren ser

sistematizados y coordinados con la idea de lograr economías de escala y facilitar la normatividad y el control globales en estas áreas.^{54/}

Por su parte y si bien en estricto rigor la función de administración y desarrollo del personal público constituyen una parte del área de apoyo administrativo o auxiliar, es conveniente -para efectos de análisis- estudiarlas por separado a fin de resaltar su importancia, ya que el personal constituye sin duda el elemento más valioso con que cuenta toda Administración Pública. La experiencia ha demostrado que la eficacia y la eficiencia en el despacho de los asuntos públicos dependen primordialmente de las aptitudes y actitudes con que cuenta el personal al servicio del Estado.

La contribución de cada una de estas áreas funcionales al desempeño eficaz y eficiente del conjunto, depende del grado de congruencia global que entre ellas exista y que se logra alcanzar y mantener tanto al nivel de cada institución y sector de actividad como al de la Administración Pública en su conjunto.

Su análisis permite determinar y analizar los problemas - que suelen presentarse por la falta de precisión y delimitación -

^{54/} Ver, INFRA, pp. 67 y 71.

de este tipo de funciones o áreas funcionales dentro de las diferentes estructuras operacionales, particularmente las duplicaciones y los traslapes que suelen ser causa de muchas de las disfunciones y fricciones internas que se producen dentro de cada institución y entre esta y las demás que integran la Administración Pública.

Cabe advertir que si bien esta diferenciación esquemática o formal entre las áreas funcionales de regulación, sustantivas u operativas y de apoyo administrativo, resulta muy útil para efectos de análisis, no siempre resulta fácil la tarea de definir las con nitidez en la práctica. Sobre todo, al examinar las áreas o niveles encargados de tomar y coordinar las decisiones que corresponden a la organización en su conjunto, suele no ser fácil discernir claramente la diferencia que existe entre algunas funciones de regulación y las de operación o sustantivas al primer nivel. De igual manera, los encargados de estas funciones deben estar siempre atentos en la práctica a las limitaciones y restricciones que necesariamente les imponen las áreas de apoyo administrativo global.

En la realidad estas tres áreas funcionales se presentan más bien como grados de un continuo en el cual sólo como "extremos teóricos" suelen existir funciones típica o exclusivamente sustantivas o funciones típica o exclusivamente de apoyo -

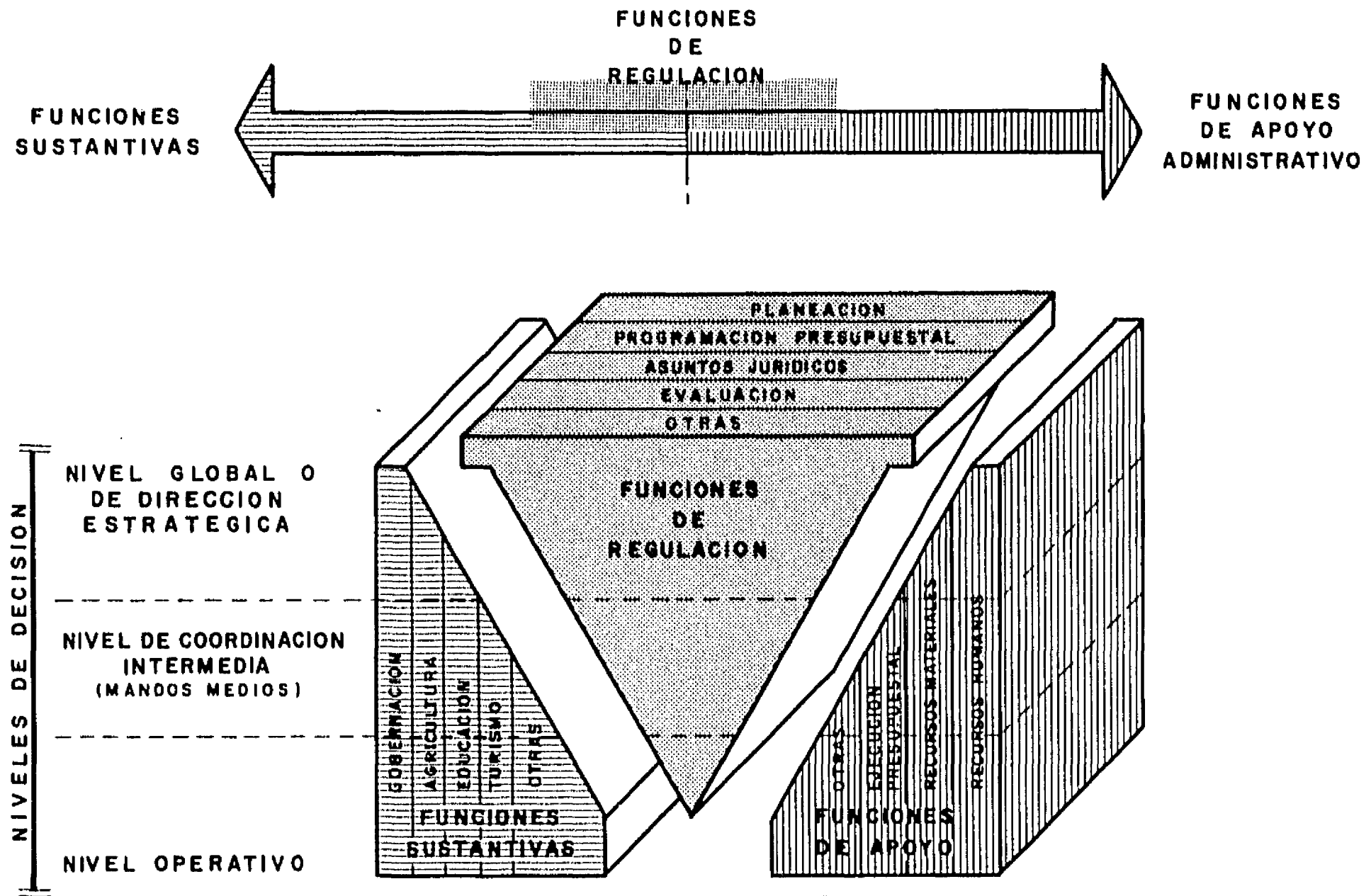
administrativo. En la mayoría de los casos ambos tipos de funciones se interinfluyen y su principal área de contacto - suele darse en el nivel de coordinación o de decisión directiva, que tiene a su cargo las funciones de regulación y de control. En una esquematización tridimensional se podría apreciar cómo - cada una de estas áreas contiene partes o componentes de las -- otras dos, sólo que en una proporción que varía en cada uno de los niveles de decisión, que van desde el global hasta el más - operativo o específico. (Ver Gráfica 9).

En cada una de estas áreas funcionales pueden advertirse, para efectos de análisis, diferentes niveles estructurales de -- funcionamiento que conviene distinguir al momento de estudiar un sistema de Administración Pública global. Aquí se propone la conveniencia de revisar al menos tres niveles estructurales de funcionamiento. (Ver Gráfica 10).

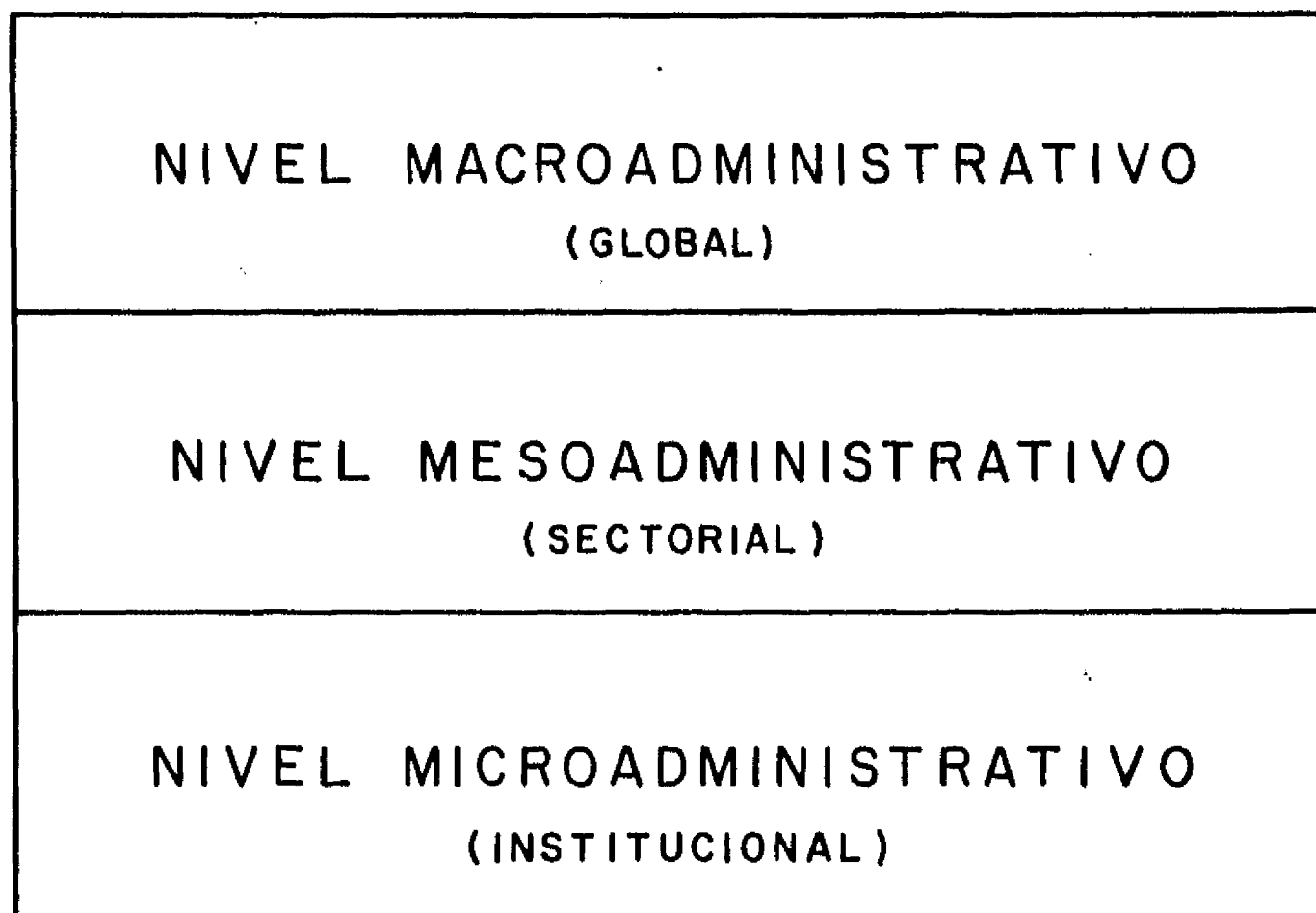
a) El primero corresponde a la estructura total del sistema y, como tal, se podría denominar convencionalmente nivel - - global o macroadministrativo. (Ver Gráfica 11).

b) Un segundo nivel analizaría los conjuntos o partes -- importantes de dicha estructura que tengan a su cargo funciones es

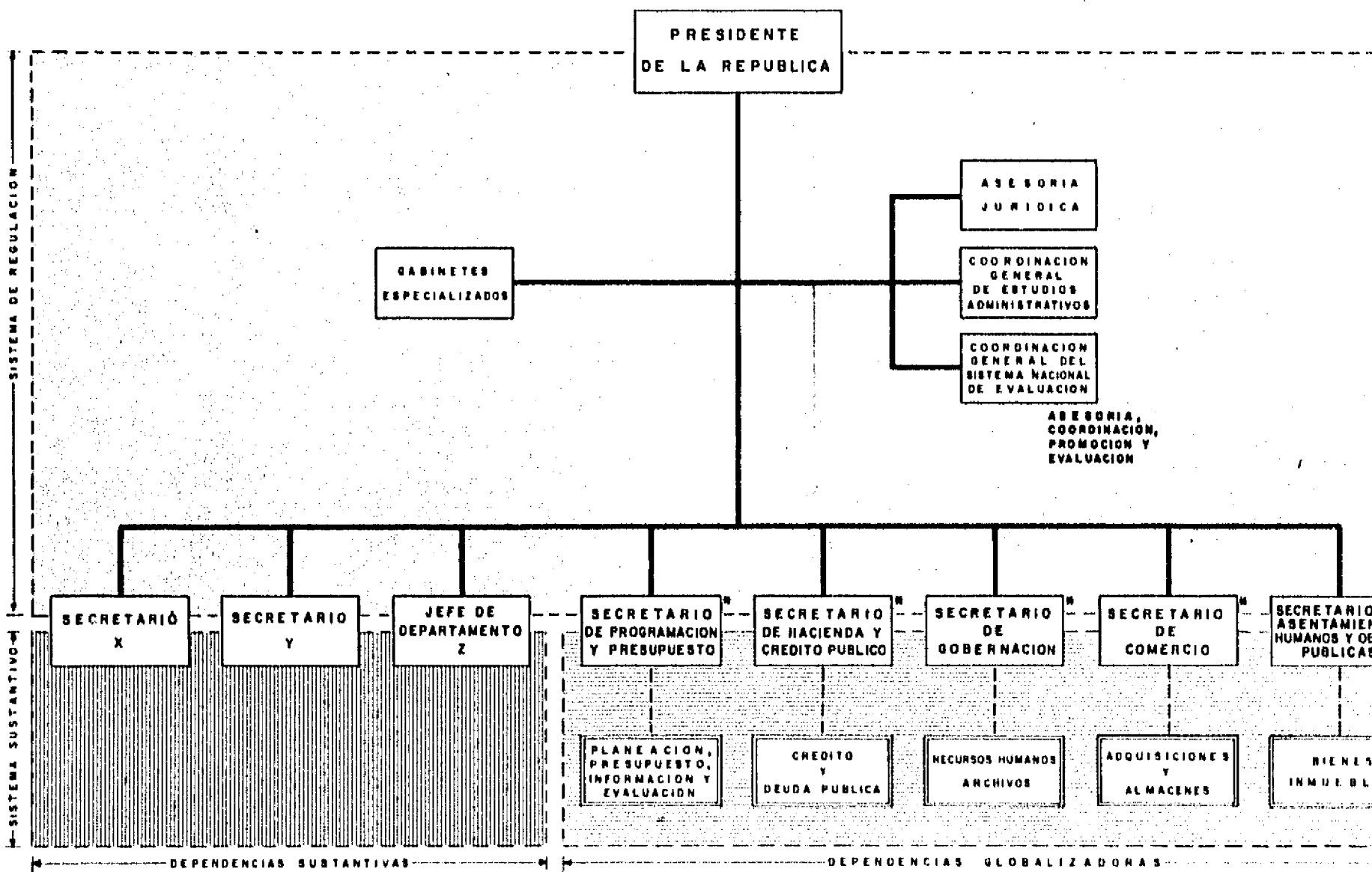
CONTINUO DE LAS FUNCIONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA



NIVELES DE ANALISIS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA



MODELO DE MACROSISTEMA ADMINISTRATIVO



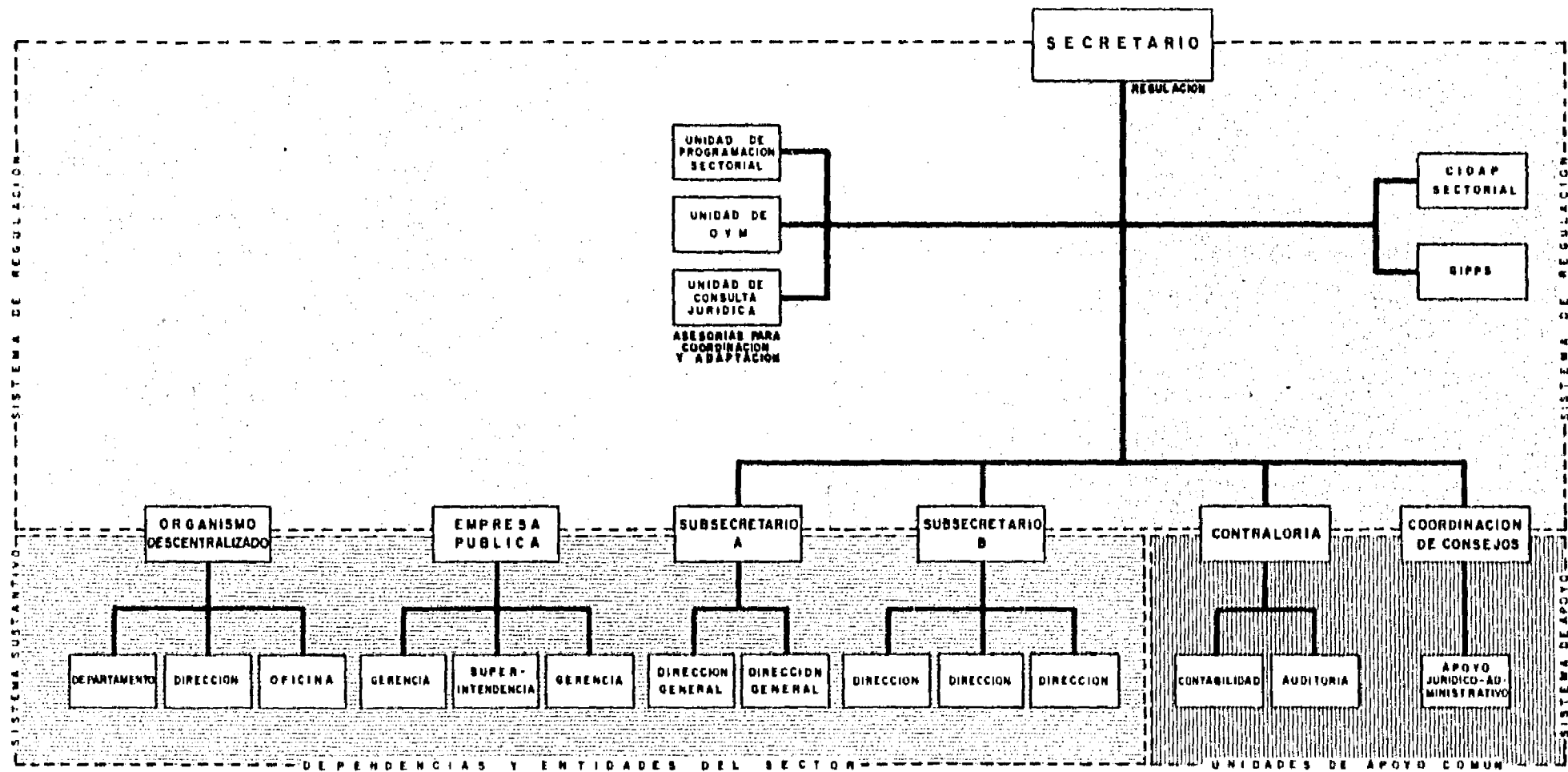
* ADEMÁS DE SUS FUNCIONES GLOBALIZADORAS DE APOYO, ESTAS DEPENDENCIAS TAMBIÉN EJERCEN FUNCIONES SUBSANTIVAS

pecíficas bien sea en el terreno sustantivo (actividades-fin) tales como las que desempeñan las Secretarías de Educación, Agricultura y Obras Públicas, entre otras, o bien en el ámbito adjetivo o de apoyo administrativo, tales como las encargadas a la Secretaría de Programación y Presupuesto y de Comercio entre otras. Normalmente este segundo nivel está integrado por las distintas dependencias directas del Ejecutivo, algunas de las cuales tienen también a su cargo la función de coordinación de las actividades de las entidades paraestatales que se ubican en su sector de actividad -figura muy similar a la que en algunas legislaciones se denomina "Ministerios de Tutela". Este es el ámbito que convencionalmente se denomina nivel sectorial o mesoadministrativo. (Ver Gráfica 12).

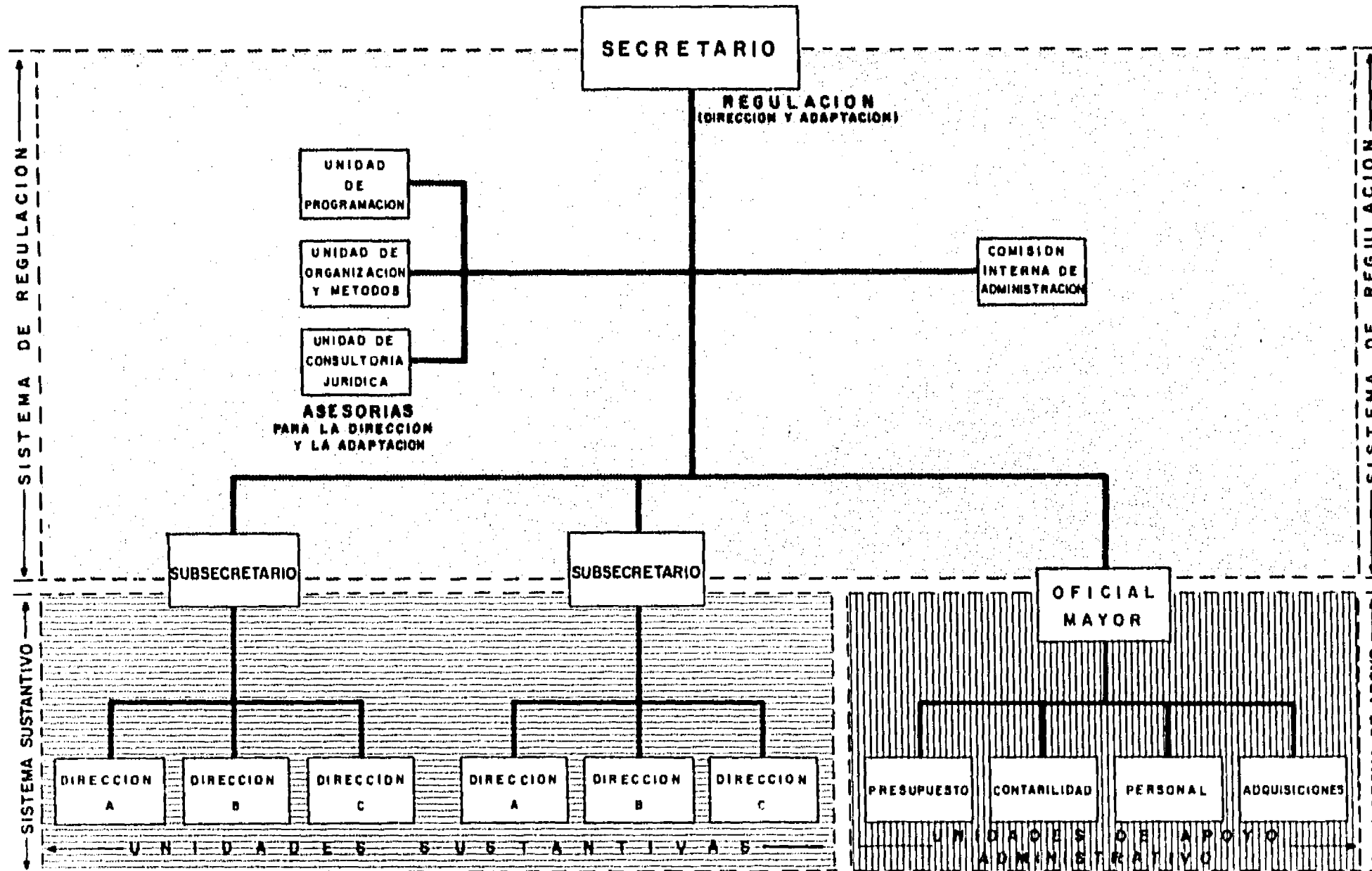
c) Un tercer nivel alude al ámbito de cada dependencia directa o entidad paraestatal, concebida como un universo completo de análisis en sí mismo, y al cual se denominará -convencionalmente- institucional o microadministrativo. (Ver Gráfica 13).

Algunos aspectos revisten necesariamente un carácter intersectorial, o sea que abarcan o comprenden la interacción o colaboración de dos o más sectores administrativos entre sí; conviene

MODELO DE SECTOR CON SUS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS



MODELO DE INSTITUCION CON SUS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS

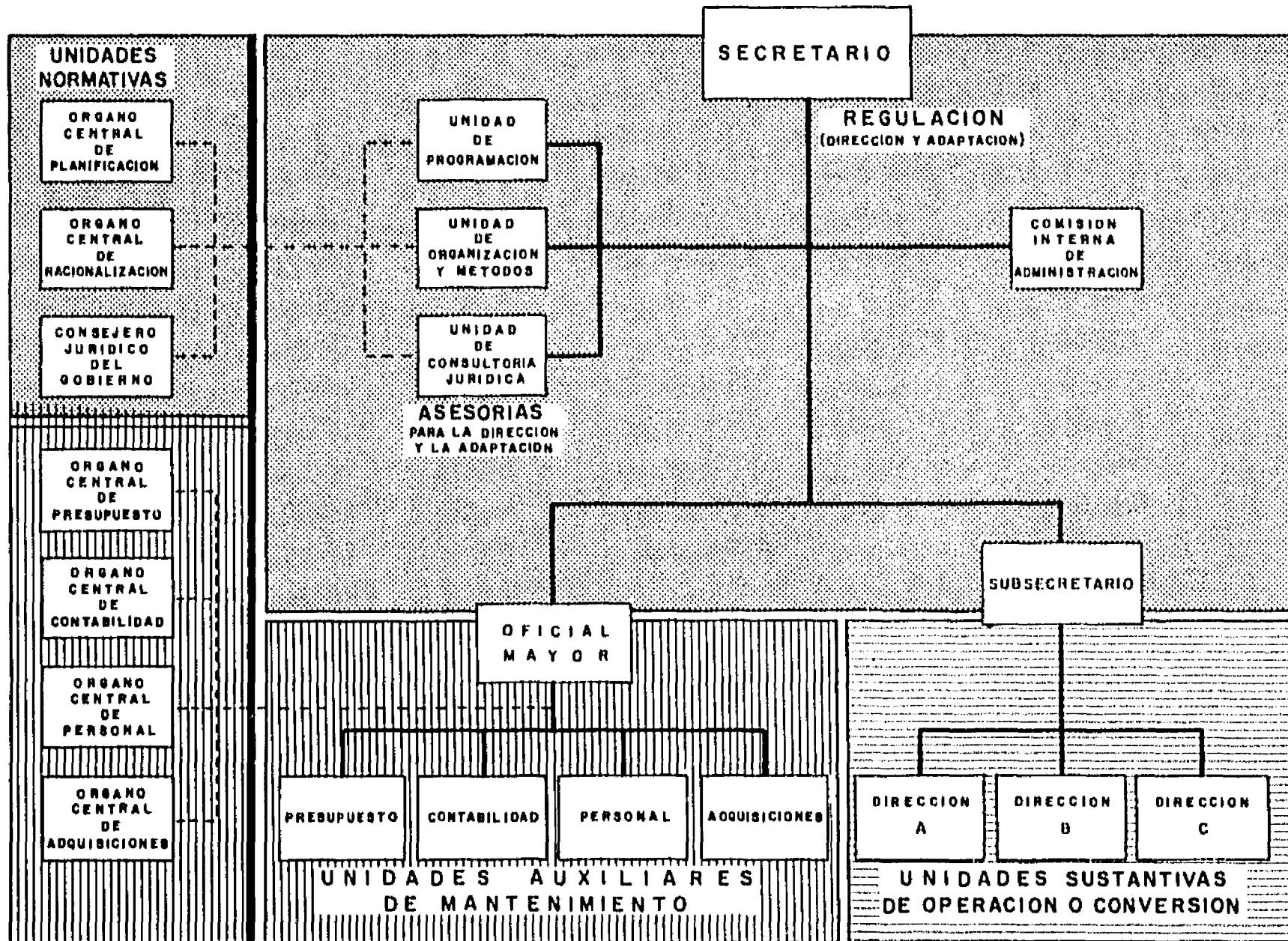


por tanto ubicarlos -para efectos de análisis-, dentro del nivel global o macroadministrativo. También cabría incluir en este nivel a los macrosistemas administrativos de apoyo común tales como: la administración de personal, la asesoría jurídica, las estadísticas, los recursos materiales, los archivos y la contabilidad, entre otros. Se ha dicho ya que estos sistemas de apoyo común a varias dependencias y entidades constituyen una configuración articulada entre unidades que adscritas a cada institución persiguen una finalidad común y conviene que establezcan cierta armonía entre sus acciones. Esta armonía o coordinación generalmente se persigue con el auxilio de uno o varios órganos o unidades centrales, encargados de normar, coordinar y evaluar, para todo el Sector Público, el funcionamiento global de dichos sistemas de apoyo común. (Ver Gráfica 14).

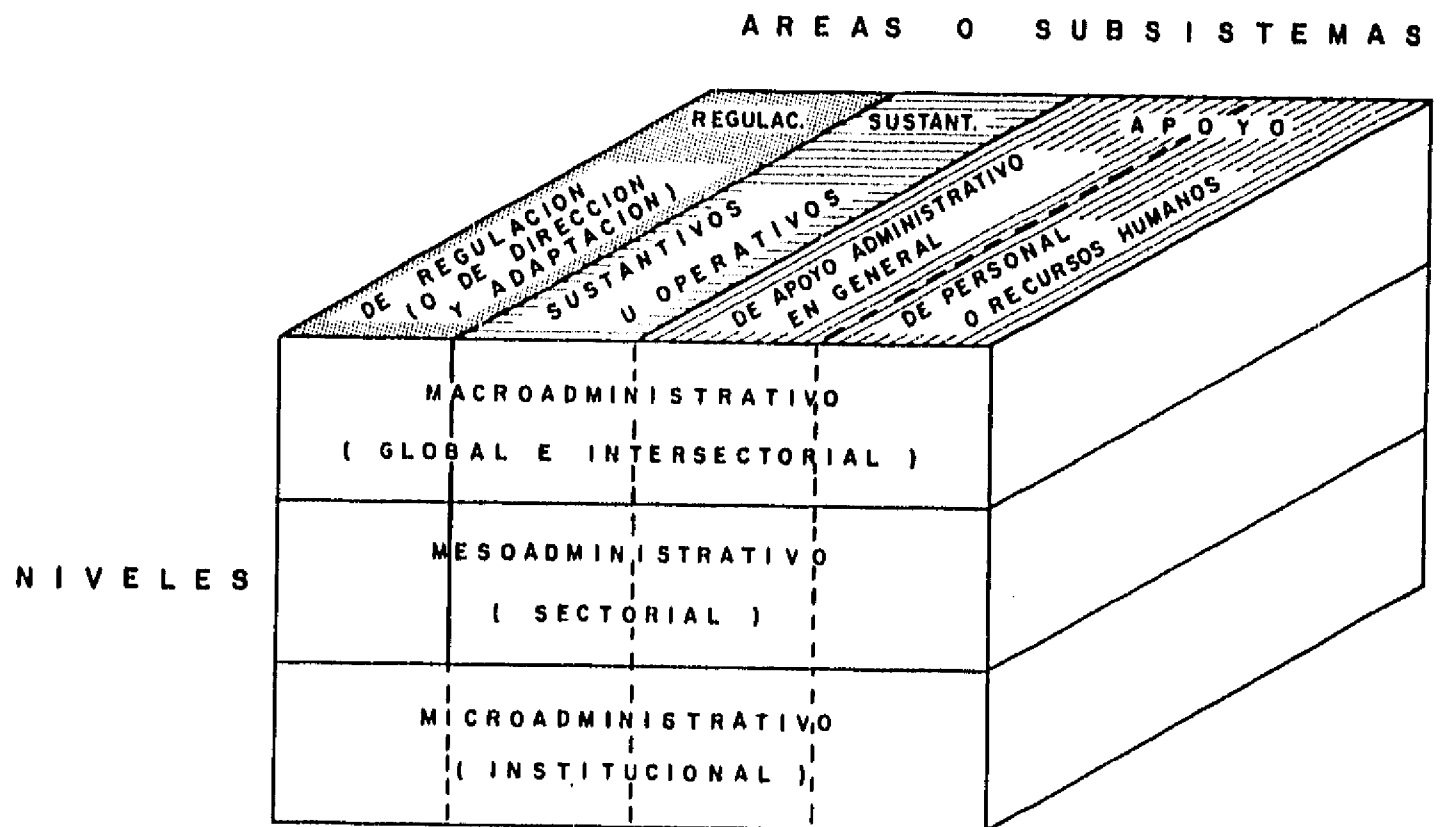
En cada uno de estos tres niveles de decisión se pueden distinguir a su vez las tres áreas funcionales anteriormente descritas (Ver Gráficas 11, 12 y 13), y al combinar las áreas funcionales con los tres niveles estructurales de análisis propuestos, se obtiene un esquema de dos dimensiones mediante el cual es posible estudiar y analizar a la Administración Pública, bien sea en conjunto, o en función de cada uno de sus elementos componentes. (Ver Gráfica 15).

UNIDADES NORMATIVAS DE LOS SISTEMAS DE APOYO

Gráfica 14



AREAS FUNCIONALES Y NIVELES DE ANALISIS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA



Quedan así propuestos algunos elementos característicos de las estructuras formales de la Administración Pública, cuyo funcionamiento puede ser evaluado o analizado a fin de determinar si es conveniente o no iniciar un proceso institucional de cambio planificado en la Administración Pública, para lo cual conviene utilizar las variables o factores que para tal efecto se proponen y analizan en el capítulo siguiente.

TERCERA PARTE:

UN MODELO PARA LA EVALUACION DEL
FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA.

7. ELEMENTOS PARA UN MODELO QUE PERMITA EVALUAR EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La utilización de los enfoques metodológicos y las categorías de análisis hasta aquí propuestos, plantea la necesidad de utilizar algunos factores o variables, observables en el funcionamiento de toda Administración Pública, que pueden servir para realizar algún tipo de evaluación o medición operativa de su funcionamiento. Para reducirlos a un número relativamente manejable aquí sólo se propone hacer la distinción de las acciones administrativas en función de su naturaleza, básicamente A) normativa, B) funcional, C) estructural y D) humana, en sus vertientes: I) interna (personal público y II) externa (participación ciudadana). Estas cinco variables son necesariamente interactuantes. (Ver Gráfica 16) y aquí sólo se precisan y separan convencionalmente para facilitar el análisis propuesto, cómo se indicó ya en el Capítulo I. (Ver SUPRA, pág. 20).

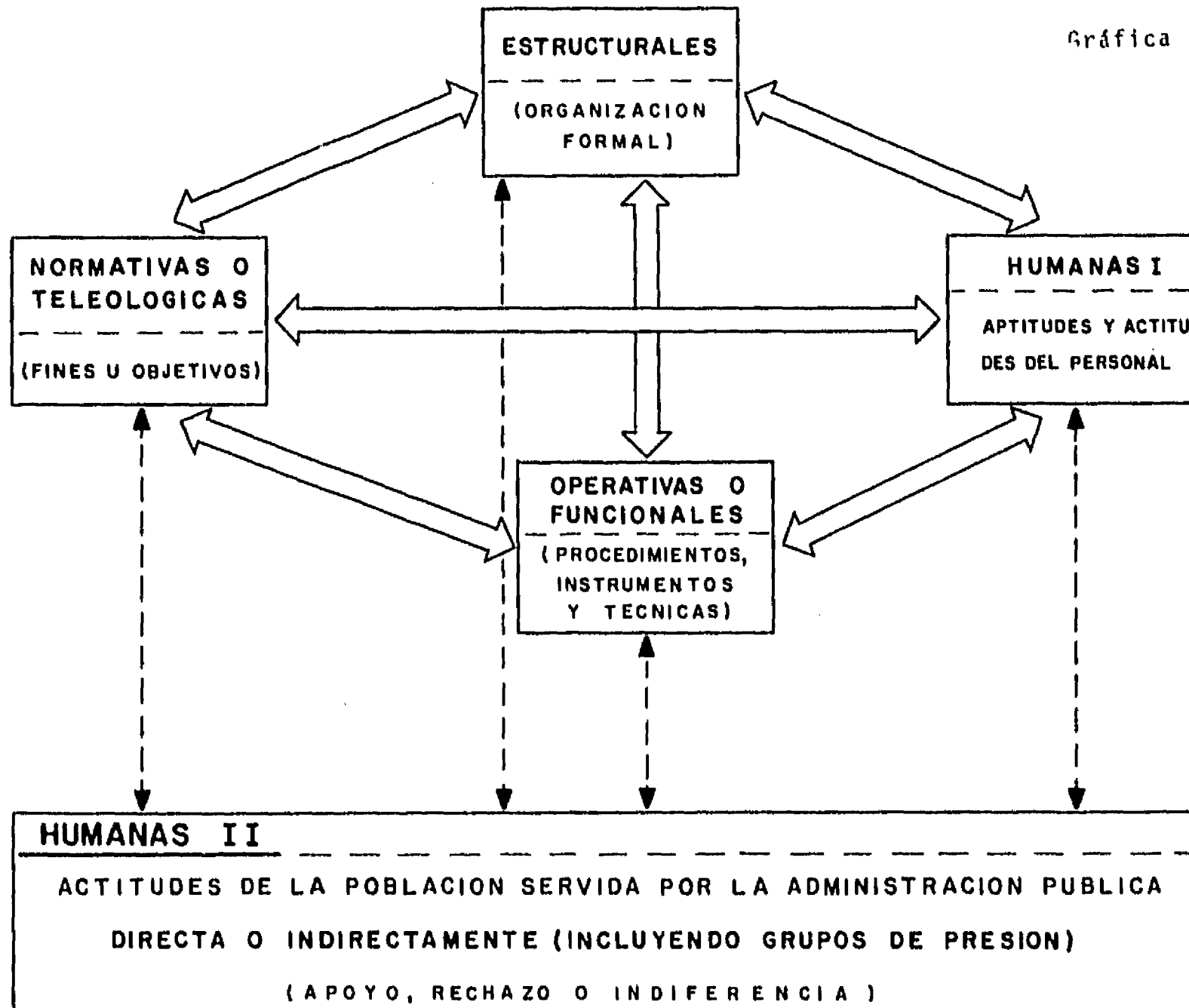
A) FACTORES NORMATIVOS O TELEOLÓGICOS

Así, en primer término habrán de distinguirse, para su análisis, aquellos factores o variables que podrían denominarse normativos o teleológicos, y que son para el autor de lo más importante, ya que tienen que ver con la pertinencia o congruencia de los objetivos y metas de la administración, en relación con los finés políticos, los

55/ Este apartado está basado en una propuesta de Gildardo Campero, José Galván y José Rosovsky, enriquecida con planteamientos de Gerald Caiden, Yehezkel Dror y Alan R. Cohen, recopilados por A. F. Leemans en "Como Reformar la Administración". Por su coincidencia merecen destacarse también los escritos de -- Wilburg Jiménez Castro y Allan R. Brewer-Carías.

INTERACCION DE LAS VARIABLES ADMINISTRATIVAS

Gráfica 16



valores sociales y culturales y las normas jurídicas que explican y justifican política y jurídicamente la existencia del Estado. Son aquellos en función de los cuales se pueden establecer las prioridades a las que deben atender los planes y programas por medio de los cuales se pretende alcanzar, en la práctica, el proyecto o modelo de país a que se aspira.

Como se ha señalado, para efectos del presente trabajo este tipo de factores o variables se habrán de considerar como -relativamente "dados" o "interdependientes", a efecto de que, con base en ellos, se proceda a evaluar si los objetivos y valores jurídica o políticamente ya establecidos resultan claros o no para toda la comunidad -o al menos para los responsables de la Administración Pública- y si son o no, y en qué grado, jurídicamente válidos y congruentes -entre sí, así como política y material o administrativamente viabiles.

A través de ellos se puede medir o evaluar el grado de eficacia, eficiencia, legalidad y congruencia del aparato burocrático en el logro de los objetivos y metas asignados -tanto jurídica como programáticamente- a las diversas instituciones que componen la Administración Pública.

También permiten evaluar el grado de información, participación y compromiso que tiene el personal al servicio del Estado así como la sociedad en su conjunto en la formulación de dichos objetivos y en la evaluación de los resultados obtenidos.

B) FACTORES FUNCIONALES U OPERATIVOS.

A un segundo grupo de variables o factores cabría denominarles de índole operativa-funcional, ya que son los que permiten el análisis de la pertinencia de las funciones o actividades que tienen o deben tener asignados los órganos administrativos para que puedan cumplir los finés y funciones que se les han asignado. Son aquellos que se refieren -a nivel de métodos, procesos y procedimientos- a garantizar la eficiente conexión que debe existir entre los medios y los finés que se asignan a cada órgano o unidad administrativa, así como al conjunto de la Administración Pública.

Por lo mismo, estos indicadores permiten evaluar el grado de eficiencia que se obtiene al utilizar las diversas técnicas sustantivas (que varían según el tipo de institución ya sea que se trate de áreas que tienen que ver con la salud, la educación, la producción industrial o el manejo de los transportes, entre otras), así como de las tecnologías administrativas aplicables en el ámbito de - a) la dirección y ejecución de dichas tareas sustantivas (por ejemplo: toma de decisiones, programación y ciencias del comportamiento); b) las operaciones concretas a realizar (métodos, procedimientos, simplificación de trámites, estudios de tiempos y movimientos, investigación de operaciones y computación electrónica, entre otras), y c) los sistemas de apoyo interno (técnicas de administración, presupuesto por programas, administración de personal, logística y archivos, entre otras).

Si bien este tipo de factores o variables permiten realizar una evaluación básicamente relativa a la eficiencia o a la productividad con la que operan los órganos y sistemas de la Administración Pública -al igual que en los demás casos- su análisis requiere -tener muy en cuenta que no se debe pretender "la eficiencia por la eficiencia misma" sino la eficiencia dentro de la eficacia o logro de los fines que tiene encomendados la Administración Pública. Debe considerarse así mismo su interdependencia con los otros factores o variables, así como las posibles respuestas -apoyo, rechazo indiferencia- tanto del personal encargado de desempeñar las funciones relativas, como de la población que recibe directa o indirectamente los resultados de los sistemas operativos de la Administración Pública.

C) FACTORES ESTRUCTURALES.

Un tercer tipo de factores podrían denominarse estructurales, ya que su análisis permite evaluar, entre otros aspectos, la pertinencia de la base o estructura orgánica (áreas y niveles funcionales) con respecto a aspectos tales como la división del trabajo, la precisión de las responsabilidades o la definición de los niveles jerárquicos y las líneas de comunicación entre los diferentes niveles, unidades y órganos que componen la Administración Pública. También -permiten conocer el grado de complejidad o simplicidad de la estructura orgánica, así como la adecuada o inadecuada integración de los mecanismos de coordinación y de control que operan en los distintos niveles de la Administración Pública, así como los casos de superposición o traslape que suelen presentarse entre sus distintas áreas o niveles funcionales.

El indicador a medir en este caso, sería el de la racionalidad estructural-operativa, tanto en lo que se refiere a los - mecanismos de regulación y control como en lo relativo a los subsistemas sustantivos y de apoyo administrativo. La racionalidad estructural-operativa analizada de este modo es obviamente de tipo formal. No se ignora la necesidad de indagar acerca del comportamiento informal de dichas estructuras, pero estos aspectos corresponden más bien a las diversas disciplinas relacionadas con el análisis de la conducta o de los factores humanos, que se verán más adelante.

Conviene destacar que es muy común, en la práctica - que, al momento de presentar una propuesta de reforma administrativa, se definan primero las estructuras y sólo en una segunda instancia, se precisen en detalle las funciones que les habrán de ser encomendadas. Sin embargo, la experiencia derivada de la elaboración de planes y programas ha señalado la conveniencia de invertir el proceso, inquiriendo primero por las funciones que deben realizarse para poder cumplir determinados objetivos, a fin de cuestionarse posteriormente qué tipo de estructuras se requieren para llevarlas a cabo adecuadamente.

D) VARIABLES DE NATURALEZA HUMANA.

El análisis de los aspectos humanos de la Administración Pública requiere el estudio de otro tipo de variables que se podrían clasificar en dos grandes grupos: D1) las relativas a la administración y desarrollo del personal público y D2) las que corresponden al estudio de las diversas formas en que la población, que entra en contacto con la Administración Pública interviene o participa, directa o indirectamente,

como parte de su contexto socio-económico y político.

D1) PERSONAL PUBLICO.

En el primer grupo de variables cabría destacar las que se refiere a las aptitudes, las actitudes y, en general, a la cultura administrativa del personal público (valores, costumbres, hábitos y tradiciones) así como a los estilos de trabajo (modos de dirección y motivación, y grado de participación) que influyen en forma decisiva en la configuración de los sistemas y estructuras que tienen a su cargo el cumplimiento de las funciones y que pueden facilitar o inhibir tanto la acción misma de la Administración, como los cambios que se proponen al momento de proyectar una reforma.

El análisis de estas variables permite evaluar, entre otros aspectos, el grado de participación y trabajo en equipo, el desarrollo individual y colectivo de los trabajadores la productividad y el grado de satisfacción y armonía en el trabajo, así como la capacidad de los trabajadores para hacer frente a los nuevos problemas que surgen.

D2) PARTICIPACION DE LA POBLACION.

Dentro del segundo grupo de variables de naturaleza humana, resulta fundamental analizar las relativas a la actitud o

respuesta de las diferentes personas, grupos, así como de la sociedad en su conjunto, ante el funcionamiento de la Administración Pública. Estas respuestas o comportamiento de la población a la que sirve la Administración Pública -directa o indirectamente-, permiten -- conocer y aún prever el grado de apoyo o rechazo con que se cuenta en el caso del funcionamiento institucional o normal, así como frente a las posibles reformas que se propongan.

Se ha dicho ya que es la población, tanto a nivel -- individual como colectivo -a través de los partidos políticos o de los grupos de presión- la que determina en buena medida el apoyo o -- rechazo que la instancia político-gubernamental otorga a los requerimientos de insumos que la Administración Pública le presenta o -- plantea como necesarios para su funcionamiento. Se ha advertido también que no sólo la ciudadanía, sino también el propio aparato político y aún el administrativo se ve obligado a evaluar o calificar periódicamente su funcionamiento, con la idea de anticipar reacciones y adelantar posibles remedios correctivos. 56/

Así, las evaluaciones o calificaciones que se hacen periódicamente del funcionamiento de todas estas variables o factores -antecedente necesario para programar medidas de adecuación o mejoramiento- permiten conocer el grado de congruencia que las acciones de la Administración Pública guardan entre sí, así como con los objetivos políticos y programáticos de la acción gubernamental en su conjunto.

56/ Ver SUPRA, Capítulo Tercero, in fine.

Permiten igualmente analizar y prever, en su caso, el posible apoyo o rechazo de la población en torno a las medidas que se piensa proponer o instrumentar.

Los indicadores o criterios que se proponen en este trabajo para evaluar -cuantitativa o cualitativamente al menos- el funcionamiento de la Administración Pública son básicamente los de eficacia, eficiencia, legalidad, congruencia y participación. (Ver SUPRA, Capítulo Cuarto).

De la utilización de estos cinco criterios del funcionamiento de una Administración Pública concreta, se pueden deducir, ya sea la necesidad de mantener relativamente estables y sin alteración todos o la mayor parte de las acciones administrativas existentes, o bien la viabilidad de iniciar un programa de cambio planificado o reforma administrativa 57/, cuando así se estime conveniente para garantizar el funcionamiento adecuado de la Administración Pública como medio para cumplir los finés que establece la instancia político-gubernamental. (Ver INFRA, Capítulos Octavo y Noveno).

Cuando las reformas administrativas así derivadas se orientan básicamente a corregir problemas que se suscitar dentro de la

57/ Entendiendo la Reforma Administrativa como una manifestación de dinámica administrativa, un cambio inducido en las normas, procedimientos y operaciones, estructuras y relaciones humanas internas y externas de la organización.

propia Administración Pública, las modificaciones proyectadas se refieren por lo general a las variables o factores de orden estructural, funcional o de relaciones humanas. En cambio, cuando las reformas se refieren al funcionamiento de la Administración Pública en relación con los otros poderes y niveles de gobierno, -así como con la ciudadanía en general- suelen estar orientadas a revisar las variables de índole normativa, y por ello es frecuente que aparezcan ligadas a -- otras reformas de tipo político y social. Así, algunos autores proponen que -de manera general- para que tenga éxito una reforma administrativa de fondo, ésta debe estar ligada a un conjunto más amplio de reformas sociales, ya sean de índole política, económica y aún tecnológica. Es en este sentido que se afirma que todo modelo administrativo específico se da en razón y por un modelo político específico. 58/

Cuando se llega a la conclusión de que es conveniente o necesario llevar al cabo una reforma administrativa, -ya se trate dentro de una institución de un sector o bien de la Administración Pública en su conjunto- conviene tomar en consideración la necesaria interacción de todas o la mayoría de las variables propuestas hasta ahora. Para ello conviene tener en cuenta, adicionalmente, otro tipo de variables que específicamente inciden en el proceso mismo de reforma y que son analizadas en la última parte de este trabajo.

58/ Parafraseando a Miguel De la Madrid citado por Leopoldo Mendivil en su columna Confidencial, "El Heraldo de México", 24 de junio de 1981, página 2A, donde señala que: "la planeación es una técnica que se orienta a transformar la realidad social y, por un proceso político (...) El Modelo económico se da en y por un modelo político".

CUARTA PARTE:

MODELO ANALITICO-NORMATIVO
PARA EL CAMBIO PLANIFICADO DE
LA ADMINISTRACION PUBLICA.

8. ELEMENTOS PARA UN MODELO DE CAMBIO PLANIFICADO DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO: LA REFORMA ADMINISTRATIVA COMO PROCESO PERMANENTE.

Cuando las disfunciones percibidas en la Administración Pública se analizan con base en los enfoques y categorías aquí - planteados, se puede llegar a la conclusión de que es conveniente o necesario emprender la adaptación o la transformación de la Administración Pública en su conjunto o bien de partes importantes de la misma.

Al analizar este tipo de adaptaciones o transformaciones administrativas parece conveniente -al menos para efectos de este - trabajo- distinguir, convencionalmente, el concepto de a) cambio administrativo no planificado, del de b) cambio planificado o deliberado 59/ que abarcaría las figuras denominadas b1) reforma y b2) reestructuración o revolución administrativas. 60/

a) El cambio no planificado se presenta cuando el propio sistema moviliza de manera espontánea sus recursos ordinarios para - mejorar o corregir su modo operativo o su estructura peculiares. En otros términos, es el proceso normal de maduración y desarrollo el -

59/ Lippit, Ronald, et. al. "La Dinámica del Cambio Planificado", Buenos Aires, Amorrortu, pp. 19-20

60/ Caiden, Gerald, Op. Cit. pp. 65 y sigs.

que produce la evolución espontánea del sistema. También puede suceder que los propios cambios externos se encarguen de resolver directa ó indirectamente, los problemas del sistema en vez de generarle otros nuevos. 61/

Así, para los efectos de este trabajo, se propone utilizar convencionalmente el término de cambio no planificado para denominar aquellas transformaciones que ocurren por procesos relativamente autogenerados y que, por lo mismo, se producen sin generar mayores problemas o resistencias. Obedecen por lo general al constante aumento de la población que debe ser atendida por la Administración Pública, al crecimiento de la economía o al enriquecimiento gradual y no programado de las funciones y los objetivos a cargo del Estado. El crecimiento mismo de la maquinaria administrativa y -consecuentemente- del personal público, requieren también constantes cambios en los sistemas de apoyo interno de la propia Administración Pública. 62/

b) Dentro del cambio conducido o planificado podrían distinguirse a su vez dos subtipos: b1) la reforma administrativa institucionalizada y b2) la reestructuración o revolución administrativa.

61/ Lippit, Ronald, et. al. Op., p.20
62/ Caiden, Gerald, Op. Cit., p. 65

Ambos tipos de cambio se originan en la decisión de realizar un esfuerzo deliberado para mejorar el sistema. 63/ Por ello, una b1) reforma administrativa o una b2) reestructuración - a diferencia del cambio administrativo no planificado requieren siempre de una preparación y una revisión deliberadas.

Se ha dicho ya que el cambio no planificado se diferencia de las reformas o reestructuraciones, en que el primero se produce -por lo general- sin grandes fricciones; se ajusta a los intereses existentes; su velocidad se puede negociar sin muchos problemas; y, por lo general, no pretende lograr modificaciones que pudieran enfrentar obstáculos de importancia. Las reformas y reestructuraciones, por su parte, se caracterizan casi siempre por generar resistencias importantes que hay que vencer, lo que obliga a diseñar estrategias de implantación y contar con un fuerte apoyo político. 64/

Una reestructuración radical o revolución administrativa se diferencia de una reforma en el sentido de que implica una transformación de fondo o radical de todas o de parte importante de las estructuras, procedimientos o sistemas existentes y, por lo mismo, no puede ser permanente, sino que constituye -por

63/ Lippit, Ronald, et. al. Op. Cit. p. 20

64/ Caiden, Gerald, Op. Cit. pp. 66-70. Ver también Solana, Fernando, Op. Cit.

definición- una actividad discontinua en el tiempo. El cambio planificado ó reforma institucionalizada por su parte puede llegar a constituir un proceso permanente, sobre todo cuando las tareas de Reforma Administrativa institucionalizan jurídicamente como sistema de trabajo.

Las reestructuraciones o reorganizaciones de fondo se llegan a hacer necesarias de tiempo en tiempo para corregir deficiencias graves o adaptar el sistema a nuevas políticas o a situaciones de crisis. Cabe señalar, que algunas reestructuraciones de fondo pueden llegar a producirse como resultado de un proceso institucional de reforma. Sin embargo, no sería posible programar reorganizaciones de este género con excesiva frecuencia, pues ningún programa gubernamental podría cumplirse adecuadamente en un clima de inestabilidad institucional, en el que las normas o directrices de acción variaran en forma permanente o demasiado a menudo.

Cuando la reforma administrativa se plantea como un proceso permanente e institucionalizado, conviene dotarla de un programa y de una estrategia de implantación, así como garantizar que cuente con decisión y apoyo políticos adecuados y relativamente sostenidos. Debe contar igualmente con la determinación de evaluar periódicamente sus resultados por parte de las instancias de poder que hayan autorizado el inicio del programa de reforma.

De manera sintética, puede convenirse en que todo proceso de reforma administrativa suele registrar normalmente la siguiente secuencia de etapas y momentos: (Ver Gráfica 17) 65/

A) Etapa I. Programación de la Reforma.

MOMENTOS:

- a) Análisis y diagnóstico de la situación administrativa.
- b) Selección, por parte de las autoridades, de los Objetivos de la reforma administrativa y establecimiento de las prioridades a alcanzar, así como de la estrategia a seguir.

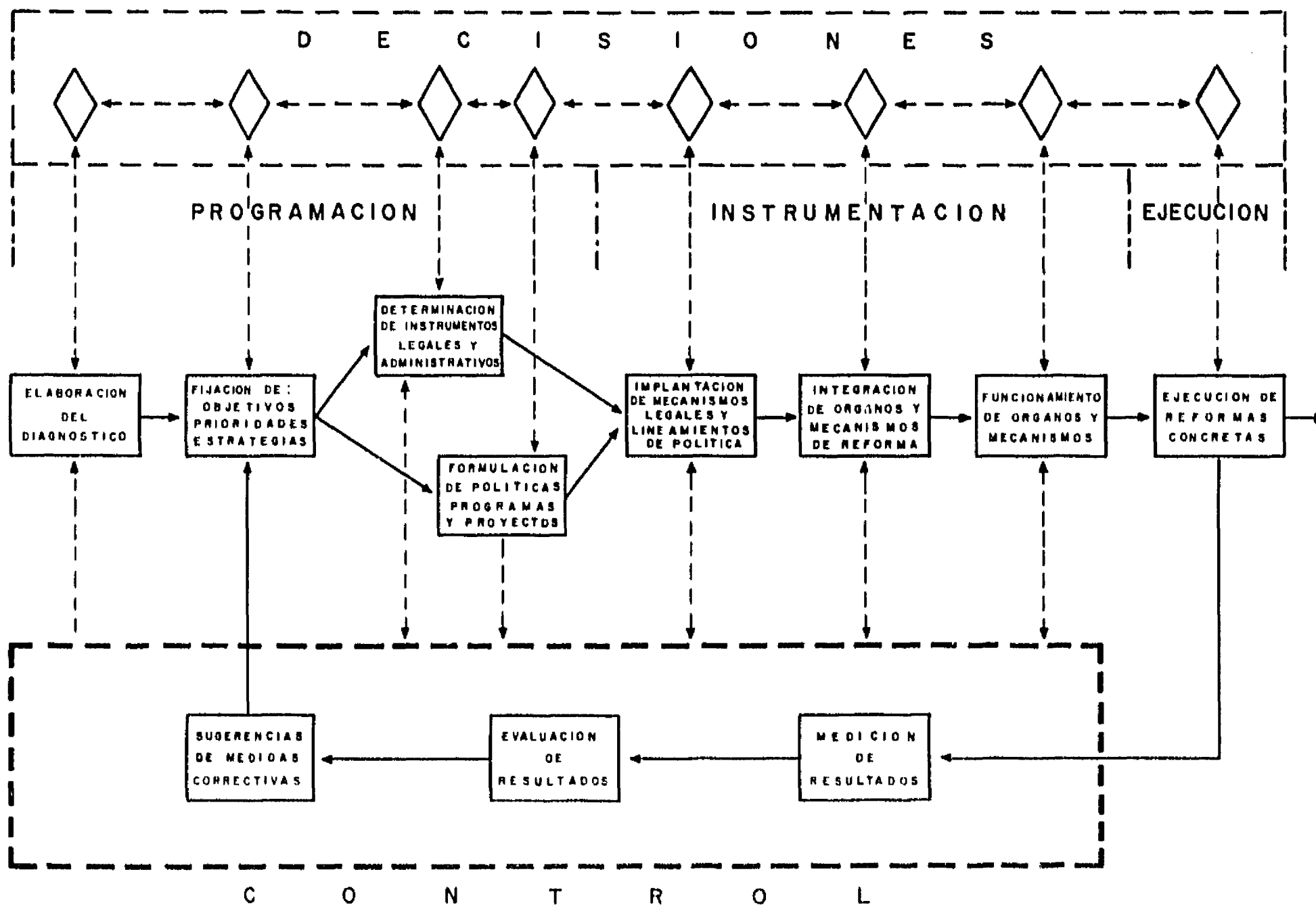
B) Etapa II. Instrumentación de las Infraestructuras de Reforma Administrativa.

MOMENTOS :

- a) Implantación de los mecanismos legales y administrativos para la reforma administrativa a nivel global, sectorial e institucional.
- b) Integración de las unidades que se encargarán de promover, estudiar y proponer -en cada institu -

65/ El esquema que plantea este apartado, fue elaborado inicialmente en 1973 por Gildardo H. Campero, José Rosovsky Ledesma y Alejandro Carrillo Castro; sintetiza, aplica y proyecta conceptos que se pueden encontrar también en los libros de Ricardo Cibotti, Helio Jaguaribe y Johnson, Kast y Rosenzweig, así como en "Aspectos Administrativos de la Planeación", relatoría de un Seminario de CEPAL.

PROCESO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA



ción, sistema o sector-, los programas y proyectos de reforma, así como sus normas de evaluación.

- c) Funcionamiento efectivo de esos mecanismos e instituciones; lo cual lleva finalmente a la

C) Etapa III. Ejecución de reformas concretas.

MOMENTOS:

- a) Toma de decisiones sobre las propuestas específicas de reforma. Esto es lo que para algunos constituye el momento fundamental de toda reforma administrativa, ya que aun habiéndose cubierto las etapas anteriores, la falta de esta decisión hace que la realidad siga igual y que no se puedan institucionalizar las innovaciones propuestas.^{66/}

D) Etapa IV. Control.

MOMENTOS:

- a) Medición de los resultados.

^{66/} Ver al respecto de Porfirio Muñoz Ledo, "Programa Actual de Reforma Administrativa" en "Revista de Administración Pública", México, INAP, No. 22, Febrero de 1971, cuando advierte que "el verdadero problema de la reforma administrativa (es-triba) en que ésta sea capaz de realizarse".

- b) Evaluación de los resultados obtenidos comparán--
do los con las metas programadas, con el fin de --
determinar si hay o no desviaciones, circunstan--
cias imprevistas o nuevas posibilidades, así como
sus posibles causas.

- c) Sugerencia de medidas correctivas que pueden mo--
dificar las decisiones iniciales y redefinir los-
objetivos propuestos.

EL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN TERMINOS DE DECISIONES.

Cada una de estas etapas y momentos se caracteriza por requerir de decisiones al más alto nivel y de recursos apropiados para su cumplimiento. Por ejemplo, no basta la decisión inicial de formular un diagnóstico global, puesto que si dicho diagnóstico ha de servir de base para elaborar un programa de acción, es necesaria una nueva decisión, en la que se señalen las prioridades que estime procedentes el Titular del Ejecutivo, el responsable del sector o de la institución, según el caso. Esta nueva decisión permite, en algunos casos, el establecimiento e instrumentación de

la infraestructura de los mecanismos específicos de reforma, que a su vez exigen nuevas decisiones para su adecuado funcionamiento. Se trata, de hecho, de una verdadera cadena de decisiones. (Ver Gráfica 17)

Cada una de estas decisiones genera, asimismo, una demanda diferente de recursos para llevarlas a cabo; no es igual el número de horas-hombre o de recursos materiales o financieros o el apoyo político que requiere la elaboración de un diagnóstico, que lo que demanda, por ejemplo, la generalización de las medidas que recomienda dicho diagnóstico. En ocasiones es esta demanda de recursos humanos o financieros adicionales la que determina la posibilidad y oportunidad de llevar a efecto las medidas de reforma programadas, así como el grado de acuerdo o desacuerdo que se genere con respecto a las prioridades recomendadas por los programadores de la reforma. (Ver último Capítulo).

A lo largo de este proceso de reforma administrativa conviene tener en mente la presencia de diversas variables que habrán de ser analizadas en el capítulo siguiente.

9. ANÁLISIS DE ALGUNAS VARIABLES QUE INFLUYEN EN EL IMPULSO INICIAL Y DURANTE LA ACCIÓN SOSTENIDA DE CAMBIO PLANIFICADO O REFORMA ADMINISTRATIVA.

Durante las diferentes etapas y los distintos momentos que constituyen el proceso de reforma administrativa, es conveniente considerar un juego adicional de variables cuya presencia suele facilitar o entorpecer dicho proceso, (Ver Gráfica 18) tanto en la fase de A) preimpulso o diagnóstico, como en el momento del B) impulso inicial y en C) la fase de acción sostenida.

A) Fase de preimpulso o diagnóstico.

Las principales variables que actúan como incentivos que pueden motivar a individuos y grupos a vincularse y apoyar o bien a oponerse activamente al planteamiento una reforma son, entre otras, las siguientes:

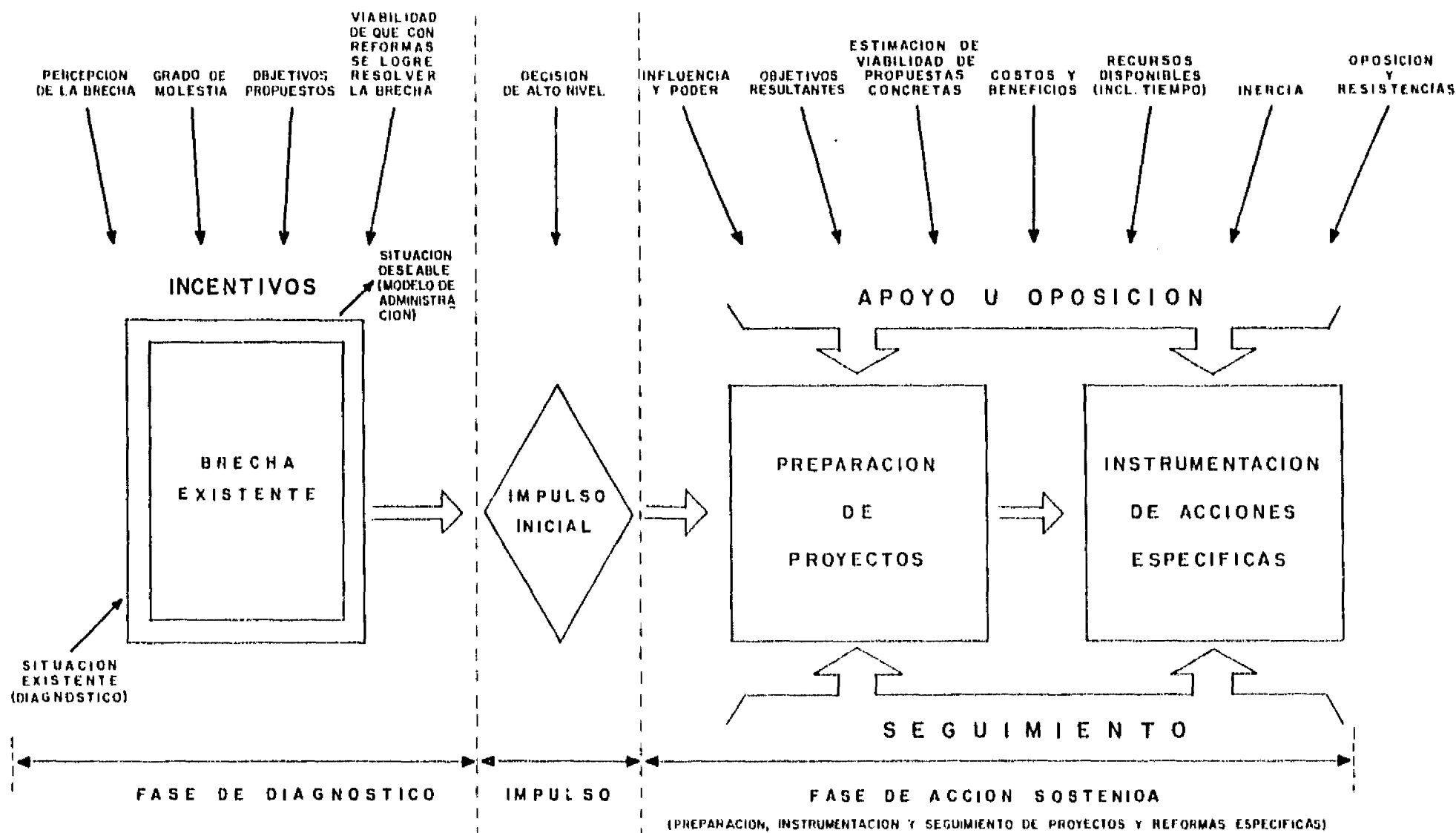
a) La percepción de la distancia o brecha entre la situación administrativa presente y la situación que los participantes activos plantean o perciben como deseable o como modelo a alcanzar.

b) El grado de molestia, frustración o perjuicio que produce -en diferentes individuos- 68/ la percepción de dicha dis-

67/ El esquema de este apartado está adaptado de un planteamiento de A.F. Leemans, quien a su vez se basó en uno de Lawrence y Lorsch.

68/ Estas molestias pueden plantearse a la población como baja calidad de los productos o servicios que recibe, carestía, deshonestidad, pérdida de influencia; y, en el ámbito interno de la administración, como bajas percepciones, desmotivación y deslealtad, entre otras.

VARIABLES QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA



tancia o brecha y que genera la propensión a proponer y -en su caso- apoyar u oponerse a proyectos de reformas que tiendan a aminorar o resolver esa molestia o perjuicio.

c) La necesidad de alcanzar los objetivos propuestos en los programas gubernamentales como requisito para legitimar el ejercicio del poder público, ante la persistencia o urgencia de las demandas de la población. Esto obliga a considerar como variable el posible costo político de intentar, con la estructura y funciones existentes, el logro de los objetivos programados a fin de cumplir los compromisos políticamente adquiridos con la población, todo ello frente al costo político que necesariamente lleva implícita la realización de reformas administrativas que se estimen necesarias para garantizar el cumplimiento efectivo y oportuno de dichos objetivos y compromisos políticos.

d) De igual manera, al principio del proceso ha de tenerse en cuenta la noción general que los participantes tengan de la probabilidad de que con los cambios propuestos a las estructuras, las relaciones y los procesos administrativos efectivamente habrán de mejorar los resultados que se están obteniendo actualmente. Podría por tanto plantearse la hipótesis de que el momento y el ritmo de la iniciación del proceso de reforma administrativa, están en buena medida condicionados al grado de viabilidad que -a corto, mediano y largo --plazos- perciban sus potenciales promotores y opositores, en torno a determinados proyectos específicos de reforma.

B) En el momento del impulso inicial.

Cuando el análisis de las variables anteriores -que influyen como incentivos- conduce a la decisión de alto nivel de apoyar o al menos de no entorpecer activamente el inicio del proceso de reforma -impulso inicial-, es normal que esta primera decisión se oriente a constituir los mecanismos para la formulación de los diagnósticos y programas globales o parciales de reforma administrativa. Durante este momento intervienen también, con mayor o menor relevancia, diferentes variables que suelen presentarse tanto en la fase de preimpulso-que aquí se analiza- como en la de acción sostenida -del proceso de reforma, de la manera en que a continuación se describe.

C) En la fase de acción sostenida.

La fase o etapa de acción sostenida comprende a su vez dos subfases: I) la de preparación y toma de decisiones, con apoyo en propuestas específicas, y II) la de instrumentación y seguimiento de dichas propuestas. Ambas subfases -una vez iniciada la acción sostenida- se presentan casi siempre en paralelo, ya que tanto la preparación de proyectos específicos de reforma, como su instrumentación y seguimiento, son procesos que una vez iniciados suelen retroalimentarse constante y mutuamente.

Cada proyecto de reforma tiene su oportunidad, su necesidad de apoyo, su ritmo y su prioridad específicos, pues no todos los problemas que se revisan cuentan al mismo tiempo con un similar grado de estudio, de diagnóstico, o de urgencia. También el grado de avance en la preparación de los proyectos específicos influye en la oportunidad y ritmo de su implantación.

Las variables que contribuyen al éxito o al fracaso de las iniciativas específicas de reforma -y que motivan la oposición o el apoyo en torno a ellas- son las mismas en ambas -- subfases (I y II); pero el papel que juegan y su peso específico difieren considerablemente de una subfase a otra. Así, en la subfase de preparación de proyectos, por ejemplo, la estimación de la viabilidad y la inercia suelen ser más relevantes que las resistencias. Estas últimas normalmente suelen tener una mayor importancia durante la segunda subfase, o sea la de instrumentación y seguimiento de los proyectos específicos de reforma.

Las principales variables a tomar en cuenta en el desarrollo de estas dos subfases son, entre otras, las siguientes:

- a) La influencia y el poder. Por influencia se entiende aquí la capacidad que tiene un participante de inducir a otros a actuar de manera diferente a como lo hubiesen hecho por su propia intención. El poder es parte de esa capacidad, pero suele contener ya elementos de coerción o de sanción.

La consideración de este tipo de variables es especialmente importante para comprender el comportamiento habitual tanto de los promotores como de los oposidores de los proyectos específicos de reforma administrativa, ya que las propuestas de reforma se rán normalmente apoyadas o rechazadas dependiendo de si los participantes consideran que los puede afectar en términos del incremento o decremento de la esfera de poder o de influencia que actualmente - - ejercen dichos participantes (internos o externos).

- b) El grado de cumplimiento de los objetivos gubernamentales que se obtiene con las acciones de reforma constituye también una importante variable a considerar en estrecha relación con la anterior.

Por lo general, la mayoría de los participantes --
tienden a considerar los objetivos específicos del
órgano o unidad administrativa con el que se en--
cuentran directamente vinculados como los más impor--
tantes. Por tanto, cuando las acciones de reforma
no son claramente identificables con dichos objetivos
parciales, sino sólo con los del conjunto de la or--
ganización, suelen generarse resistencias de todo
tipo en los participantes tanto internos como exter--
nos.

- b1) En ocasiones, el incremento o redistribución de las
esferas de poder que puede preverse como resultado
de una acción específica de reforma suele plantearse
como requisito indispensable para el efectivo cumpli--
miento de los objetivos que programáticamente se han
asignado a una dependencia o unidad; sin embargo, -
esta percepción no siempre es compartida por todos
los participantes internos y externos. Esto acontece,
por ejemplo, en los casos en que algunos se oponen al
restablecimiento o establecimiento de un nuevo equili-
brio político -por ejemplo, entre los diferentes pode-
res y niveles de gobierno, cuando se considera que -
existe un desbalance que beneficia sólo a algunos de
ellos.

- b2) El número de participantes, internos y externos, también influye en los posibles conflictos de objetivos. A medida que los participantes -tanto internos como externos- aumentan en número, lo hace - - también la posibilidad de que se presenten mayores manifestaciones de apoyo u oposición, más o menos articuladas, muchas de las cuales pueden resultar poco pertinentes y aun contradictorias entre sí.
- c) Las resistencias que se generan, tanto dentro como fuera de la organización, constituyen otra variable importante, que puede mostrar dos tipos: c1) la oposición explícita y c2) la inercia o resistencia pasiva.
- c1) La oposición explícita, en ocasiones constituye uno de los más serios obstáculos a las reformas de la administración, tanto durante la fase de preimpulso como durante la denominada de acción sostenida.

Este tipo de resistencias podrían ser - - - - - clasificadas, por su naturaleza, en legítimas o ilegítimas. Entre las primeras, podría señalarse la ansiedad que todo cambio produce en muchas personas, cuya seguridad individual o de grupo se basa en el arraigo o conservación de posiciones, sistemas y prácticas ya establecidas, así como la ignorancia e incertidumbre que suele generarse ante la

introducción de nuevas prácticas o procedimientos administrativos. Entre las resistencias ilegítimas destaca la defensa de los intereses creados. 69/

Al analizar este tipo de variables es pertinente -- evaluar el grado de tolerancia, de persistencia, de motivación y de capacitación, así como, en su caso, de decisión política de quienes proponen o apoyan los proyectos de reforma, para superar y vencer esas resistencias.

- c2) La inercia burocrática es otro tipo específico de resistencia que, a diferencia de la oposición explícita, presenta las características de ser pasiva o no -- abiertamente manifiesta.

Cuando en una institución es alto el grado de inercia, las propuestas de reforma suelen ser escasas y el clima de la organización resulta poco favorable para las mismas. Por otra parte, en la medida en que es mayor la organización, más tiende a conservatismo, lo que incrementa la inercia resultante. En este caso la red de vinculaciones será también más compleja, los sistemas de control y de comunicaciones más intrincados y el temor de transformarlos suele originar resistencias muy grandes a cualquier proyecto de cambio o de reforma.

69/ Ver: Carrillo Castro, Alejandro, "La Reforma Administrativa en México" Tomo I, pp. 116.

- d) La disponibilidad de recursos es otra variable importante a tomar en cuenta durante el desarrollo de estas dos subfases. Incluye tanto los recursos necesarios durante el proceso mismo de reforma (entre los cuales destaca el tiempo disponible), como aquellos que se requieren para asegurar la operación formal de las estructuras y funciones una vez que se implantan las medidas de reforma.

En ocasiones, los participantes que proponen las reformas tienden a ser excesivamente optimistas en - - cuanto a la estimación de los recursos necesarios. - Puede ocurrir también que, aun en los casos en que las autoridades estén de acuerdo en los propósitos o en la conveniencia de realizar las reformas, no se encuentran igualmente dispuestas a autorizar los recursos necesarios para llevarlas al cabo.

- e) Otra variable que debe tomarse en consideración es la estimación de los nuevos costos y beneficios concretos que se pueden observar a medida que se inicia la implantación de las medidas específicas de reforma, - durante la II subfase del proceso de acción sostenida.

En esta etapa, la estimación de los costos y beneficios ya no sólo se refiere a los recursos previamente discutidos y asignados, sino que empiezan a advertirse aquellos que no se pudieron prever desde un inicio y que pueden presentar una muy amplia gama o variedad de facetas.

Algunos de estos costos y beneficios se pueden anticipar con cierta facilidad; por ejemplo, el impacto que las reformas específicas pueden producir en la eficacia, la eficiencia y la oportunidad de otros -- programas gubernamentales, especialmente cuando el -- cumplimiento de estos últimos depende de la realización oportuna y previa de dichas acciones de reforma. Pero no todos los demás tipos de costo o beneficio pueden anticiparse tan claramente al momento de elaborar las alternativas o propuestas concretas de reforma (I subfase), sino hasta el momento en que éstas se empiezan a implantar (II subfase).

Este tipo de costos y beneficios se suelen analizar también por los participantes, -externos o internos- en términos de perdidas o ganancias de influencia o poder político, así como del posible aumento o disminución de la viabilidad de alcanzar los objetivos

previstos en los programas de gobierno. También puede estimarse la posible repercusión que, en tiempo (duración) y recursos, pueden implicar las reformas administrativas previstas en relación al cumplimiento o aplazamiento de otros programas gubernamentales.

Por ello, la conducta de los participantes (internos o externos) durante esta II subfase se verá influida básicamente por la estimación de viabilidad de cada una de las propuestas específicas y en función de sus respectivos balances de los costos y beneficios previstos. Los participantes tenderán normalmente a generar iniciativas o apoyar propuestas que ellos estimen con alta viabilidad o que los beneficien directamente en términos de logro de objetivos y aumento de poder e influencia o de recursos disponibles. Por el contrario, habrán de oponerse a aquellas propuestas - que consideren de escasa viabilidad o que afecten negativamente su poder o influencia, o pongan en peligro el logro de sus objetivos o la disponibilidad de los recursos con que ya cuentan.

La interacción de todas estas variables -o al menos de algunas de ellas- puede ser, sin duda, objeto de planteamientos y fórmulas cuantitativos, detallados y complejos. Algunos estudiosos

como Juan Ignacio Jiménez Nieto, 70/ Karl Deutsch 71/ Yehezkel Dror, 72/ y el propio Arne Leemans 73/ han propuesto ecuaciones y modelos para su manejo y análisis. Este trabajo se limita a su mero enunciado y al señalamiento de la conveniencia de tenerlas en cuenta al momento de programar e iniciar un proceso institucional de cambio planificado o reforma administrativa.

Cabría finalmente insistir en la importancia que reviste institucionalizar la evaluación o retroalimentación permanente de las acciones realizadas a lo largo del proceso de reforma administrativa. Ello permite conocer oportunamente los avances logrados de acuerdo a lo programado, así como los problemas y congestiones o "cuellos de botella", a fin de adoptar las medidas correctivas conducentes.

Sólo así puede la Administración Pública estar preparada para atender las demandas que le planteen las instancias político-gubernamentales y garantizar la eficacia, eficiencia y congruencia de las medidas que se adoptan para atender dichas demandas.

De otra suerte se corre el riesgo de que la retroalimentación se produzca por canales y modalidades informales, no siempre fáciles de gobernar.

-
- 70/ Ver, de Jiménez Nieto, Juan Ignacio et. al. "Unidades de Medidas para el Análisis Administrativo en América Latina", Mimeo, s/e (LIMA), s/f (1974) Ponencia presentada en la Reunión Latinoamericana sobre Reforma Administrativa de la A.L.A.P., en Oaxtepec, Mor., en julio de 1974.
- 71/ Ver de Deutsch, Karl. "Política y Administración", México - - I.N.A.P. -ADAAP, 1980.
- 72/ Dror, Yehezkel. "Policymaking Revisited", Scranton, Chandler, - 1968, Cap. 1
- 73/ Leemans, Arne, Op. Cit., pp. 89-110.

Por esa vía alterna, se puede llegar a situaciones de crisis -sin estar preparados para encararlas con oportunidad y -eficacia- las cuales pueden traer aparejadas propuestas precipitadas de solución, que generalmente suelen resultar más traumáticas que efectivas y que no siempre consiguen alcanzar los objetivos planteados por las instancias político-gubernamentales.

Pero debe reconocerse que el signo característico de nuestro tiempo es el cambio. Por lo cual las opciones que se presentan a la mayoría de los estados-nación contemporáneos entre -una situación de gran estabilidad o una de cambios, se traduce -más bien en seleccionar entre el cambio espontáneo y desordenado y el cambio institucionalmente conducido y programado.

La decisión consiste pues, entre optar por convertirnos en meros observadores pasivos de los cambios que habrán de -presentarse de todas partes, o bien en decidirnos a participar y aún a tratar de influir decisivamente en su conducción, procurando que dichos cambios efectivamente conduzcan con mayor rapidez a alcanzar el modelo del país al que aspiramos: más democrático, -más participativo, más justo en la distribución del producto social y más capaz de asegurar los mínimos de bienestar que garantizan un desarrollo más pleno y más humano para todos los integrantes de la sociedad.

A P E N D I C E ,

EJEMPLO DE UTILIZACION DE LAS CATEGORIAS DE ANALISIS PROPUESTAS PARA EL ESTUDIO DE PROBLEMAS COMPLEJOS O MULTISECTORIALES: El Sistema de Administración de Justicia. 74/

Al analizar el funcionamiento de la Administración Pública en su conjunto, o en relación con partes importantes de la misma en ocasiones se vuelve necesario estudiar problemas que involucran a varios sectores, poderes o niveles administrativos a la vez, como sería el caso del apoyo a la investigación científica y tecnológica; la impartición de justicia; la administración de personal 75/, la producción, distribución y consumo de los alimentos básicos; el fortalecimiento de las autoridades regionales o locales, o la atención de zonas deprimidas o grupos marginados, por poner tan sólo unos ejemplos. En estos casos puede resultar particularmente útil aplicar el enfoque de sistemas y las categorías de análisis propuestas en el -- trabajo presentado como tesis.

Para ilustrar esta posibilidad se ha seleccionado un caso real: el análisis del Sistema de Impartición de Justicia, en el cual se han aplicado las categorías de análisis aquí propuestas.

74/ Este capítulo es básicamente esquemático. Por ello, los ejemplos utilizados son solamente prestaciones sintéticas que ejemplifican el uso de los modelos propuestos. Para observar el tema con mayor detalle. Ver "Boletín de Estudios Administrativos" No. 18 México C.G.E.A., 1980.

75/ Ver ejemplo de Duhalit Krauss Miguel: "La Administración de Personal Público: Un Enfoque Sistemico", México, INAP, 1972.

Definición normativa o teleológica:

El Plan Global de Desarrollo 1980-82 precisa la importancia de la impartición de justicia y la necesidad de mantener en constante actualización los preceptos, mecanismos, medidas y formas de acción en este campo, al señalar que:

"La expedita impartición de la justicia es una exigencia expresa de la Constitución General de la República y un requerimiento para garantizar la libertad y la paz social. Seguridad y justicia no son bienes tangibles, pero forman parte indudable del grado de desarrollo que la Nación ha alcanzado; su actualización es un objetivo deseable, y en todas las épocas de nuestra historia ha sido una inspiración muy clara de los mexicanos". 76/

Las distintas modalidades del concepto justicia que recoge nuestro orden constitucional podrían enunciarse de la siguiente manera:

La justicia conmutativa, que "encontramos en los tribunales" 77/ y " se da inicialmente en el conflicto y en su solución" con "la figura del juez como la primera autoridad que se instituye -

76/ Plan Global de Desarrollo 1980-1982. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, Primera Edición, 1980. p. 68.

77/ López Portillo, Jose. La Administración al Servicio de los Objetivos Nacionales, octubre de 1972.

para conmutar los derechos en pugna" . "La misma experiencia histórica ha resuelto que justicia que se retarda es justicia que se deniega. De ahí el imperativo constitucional de que la justicia conmutativa debe ser pronta y expedita". 78/ El Plan Global de Desarrollo 1980-1982 la define como aquella que: "Auspicia una relación proporcionada en las prestaciones (derechos y obligaciones), en los fenómenos de intercambio que se dan entre individuos y grupos, y cuya garantía se hace efectiva mediante los procedimientos e instituciones de carácter judicial". 79/

La justicia distributiva se ha definido en cambio como aquella que "da a cada necesidad el satisfactor de cada capacidad, y que se gana con el trabajo. Es por tanto la resultante del derecho y del trabajo, y corresponde a la capacidad de cada uno en el ejercicio (...) del trabajo". 80/ En el Plan Global se la define como aquella que "postula el reparto equitativo de los frutos del esfuerzo, a partir del trabajo". 81/

78/ López Portillo, José. Discurso pronunciado en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, noviembre 9 de 1979.

79/ Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Primera Edición, Secretaría de Programación y Presupuesto. Pág. 24.

80/ López Portillo, José. Discurso pronunciado en el Instituto Tecnológico Regional, Mérida, Yuc., marzo 3 de 1976.

81/ Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Primera Edición, Secretaría de Programación y Presupuesto. Pág. 24.

Finalmente la justicia social ha sido entendida como "la voluntad - de dar a cada mexicano lo que necesita, hasta donde la potencialidad económica del país le puede dar, con independencia de su capacidad". 82/. El Plan Global de Desarrollo la define como aquella que "obliga a la comunidad a asegurar a todo individuo, sin distinción alguna, una participación adecuada a sus necesidades en los recursos colectivos, mediante la igualación de oportunidades, capacidades y seguridades". 83/

En virtud de que los aspectos referentes a la justicia distributiva y a la social son objeto de análisis de otros sistemas específicos, este trabajo habrá de centrarse exclusivamente en los aspectos administrativos relacionados con la impartición de la justicia conmutativa. Para ello se parte del hecho de que nuestro sistema constitucional - atribuye a diversas instituciones y órganos correspondientes tanto a los tres Poderes de la Unión como a los diferentes niveles de Gobierno el cumplimiento de las distintas funciones, a través de las cuales se atienden los aspectos relacionados con la impartición de la justicia conmutativa.

Modelación del Sistema Funcional u Operativo de Impartición de Justicia

El sistema se podría definir -para efectos de este trabajo-

82/ López Portillo, José, Discurso pronunciado en el Instituto Tecnológico Regional, Mérida, Yuc., 3 de marzo de 1976.

83/ Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Primera Edición. Secretaría de Programación y Presupuesto. Pág. 24

como el conjunto de interacciones entre diferentes órganos e instituciones correspondientes a los tres órganos o poderes de gobierno federales o centrales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), así como a los demás niveles de gobierno (estatales y municipales), y - - - - que tiene por objeto el cumplimiento de las siguientes acciones: -- 1) prevenir conflictos, 2) procurar y 3) administrar justicia, así como -en su caso- 4) encargarse de la readaptación social de los reclusos.

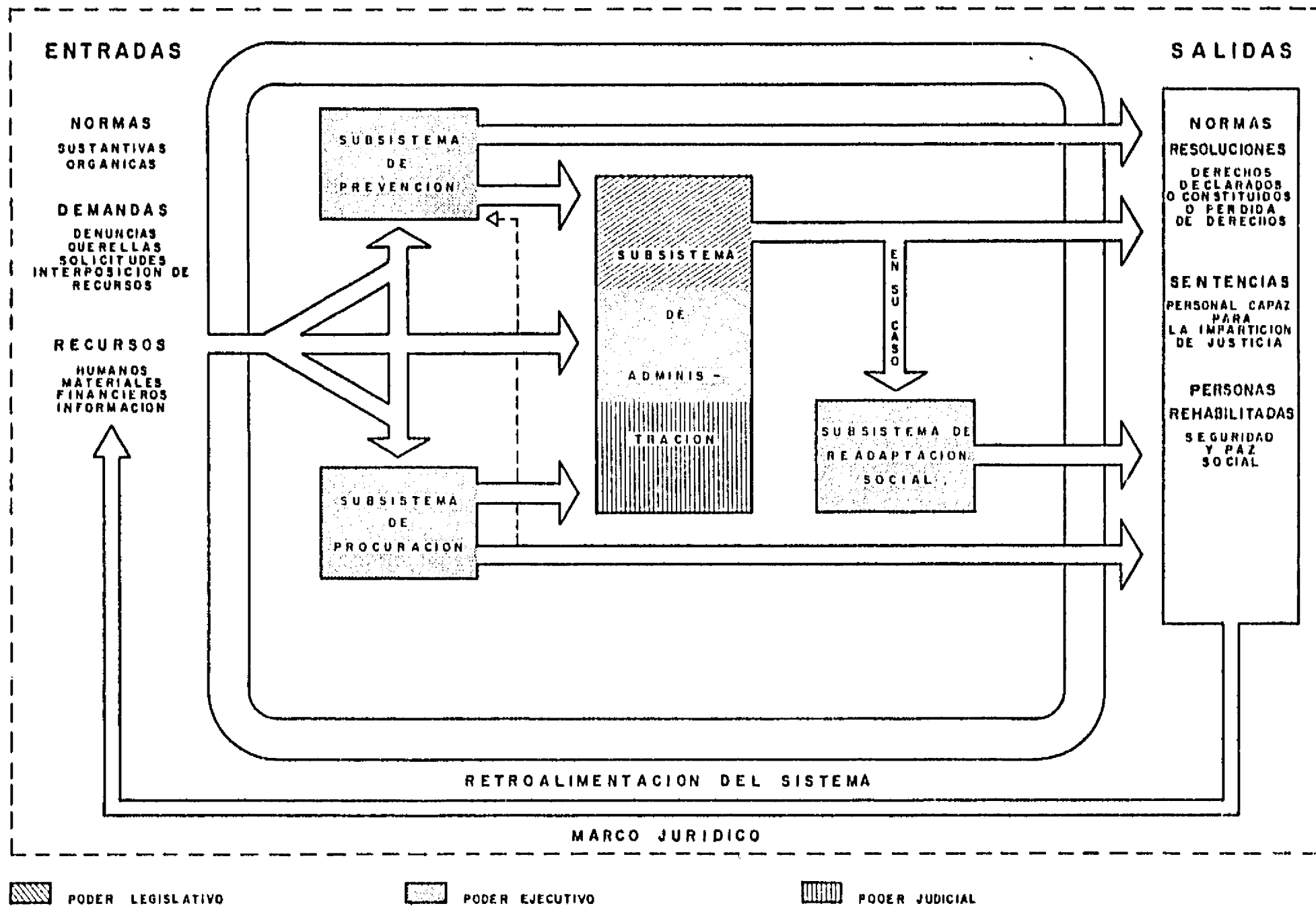
Cabría así distinguir, para efectos del análisis formal, -- cuatro subsistemas operativos específicos (Ver Gráfica 19) que conformarían el Sistema de Impartición de Justicia, y que son los de:

1. Prevención
2. Procuración
3. Administración de Justicia y
4. Readaptación Social

1. El subsistema de prevención de los conflictos comprendería el conjunto de acciones atribuidas jurídicamente a las instituciones y órganos que tienden a evitar o prevenir la realización de -- hechos contrarios a las disposiciones jurídicas vigentes.

SISTEMA DE IMPARTICION DE JUSTICIA

GRAFICA 19



2. El subsistema de procuración de justicia comprendería el conjunto de acciones jurídicamente otorgadas a las instituciones y órganos que tienden a la defensa de los intereses legítimos de la sociedad o de sus representados, cuya función primordial es velar -- porque las normas jurídicas establecidas se cumplan, dentro o fuera de un procedimiento judicial.

3. El subsistema de administración de justicia comprendería el conjunto de acciones atribuidas jurídicamente a las instituciones y órganos material o formalmente jurisdiccionales, cuya función es resolver, mediante la aplicación del Derecho, situaciones jurídicas controvertidas, con fuerza vinculatoria para las partes.

4. El subsistema de readaptación social comprendería el conjunto de acciones atribuidas jurídicamente a los órganos que tienen a su cargo reintegrar a la sociedad, en un tiempo determinado, a las personas que hayan delinquido y habiendo sido juzgadas hayan sido objeto de sanción preventiva de la libertad; también incluye a las acciones tendientes a reincorporar al cumplimiento normal y espontáneo del orden jurídico a quienes en cualquier forma lo hayan infringido.

Para los efectos de este ejemplo, se estimó conveniente identificar tan sólo los cuatro subsistemas anotados, por considerar

que son los más adecuados para el objeto que se persigue. Ello no significa desconocer que puede sugerirse o convenirse un número mayor o menor de subsistemas para llevar a cabo este tipo de estudios y establecer los programas de reforma administrativa que se estimen convenientes. No se pretende tampoco que las acciones que desempeña cada órgano o institución necesariamente correspondan exclusivamente a uno solo de los subsistemas referidos, puesto que puede darse el caso de que una institución realice funciones que atañen a dos o más subsistemas. Por lo tanto, si así se estima conveniente, se puede ir modificando los criterios de análisis convenidos, según lo vayan requiriendo los estudios y trabajos correspondientes.

La experiencia mexicana muestra que, en términos generales, las funciones que se agrupan en los subsistemas de prevención, procuración y readaptación social suelen ser atribución exclusiva del Poder Ejecutivo, -a nivel federal cómo estatal- en tanto que las acciones que se agrupan convencionalmente dentro del subsistema de administración de justicia suelen compartirse, como se ha dicho, por los Poderes Legislativo y Judicial.

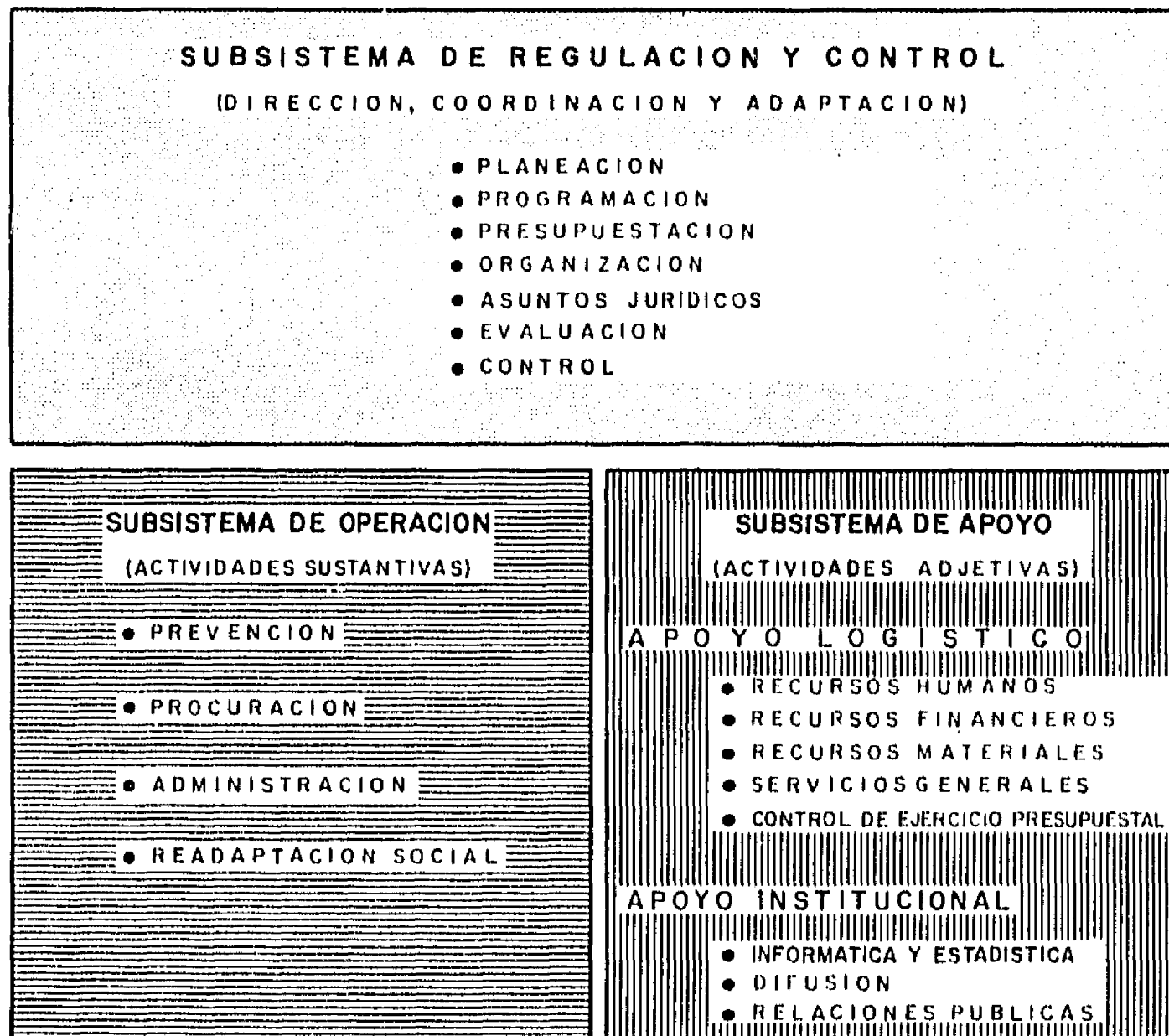
MODELO ESQUEMATICO ESTRUCTURAL

Al considerar al Sistema de Impartición de Justicia desde un punto de vista global o macro administrativo, se podrían distinguir para efectos de análisis tres diferentes áreas funcionales o subsistemas administrativos: los de regulación y control, que procuran garantizar la eficacia y congruencia de las acciones del conjunto; y en el cual se conjugan las acciones de varios órganos y niveles de gobierno así como los de operación o sustantivas que igualmente corresponden a distintos órganos y niveles de gobierno y que requieren, a su vez, de sus respectivos sistemas de apoyo administrativo (administración de recursos humanos, financieros y materiales), a fin de procurar la mayor eficacia y eficiencia de las actividades agrupadas en los cuatro subsistemas operativos convencionalmente propuestos para el análisis. (Ver gráfica 20)

Este mismo esquema o marco se puede usar tanto para el análisis de los niveles mesoadministrativos -por ejemplo, un tribunal superior de justicia local (ver gráfica 21)- como para el nivel microadministrativo -para analizar la estructura de las funciones de un juzgado, por ejemplo. (ver gráfica 22)

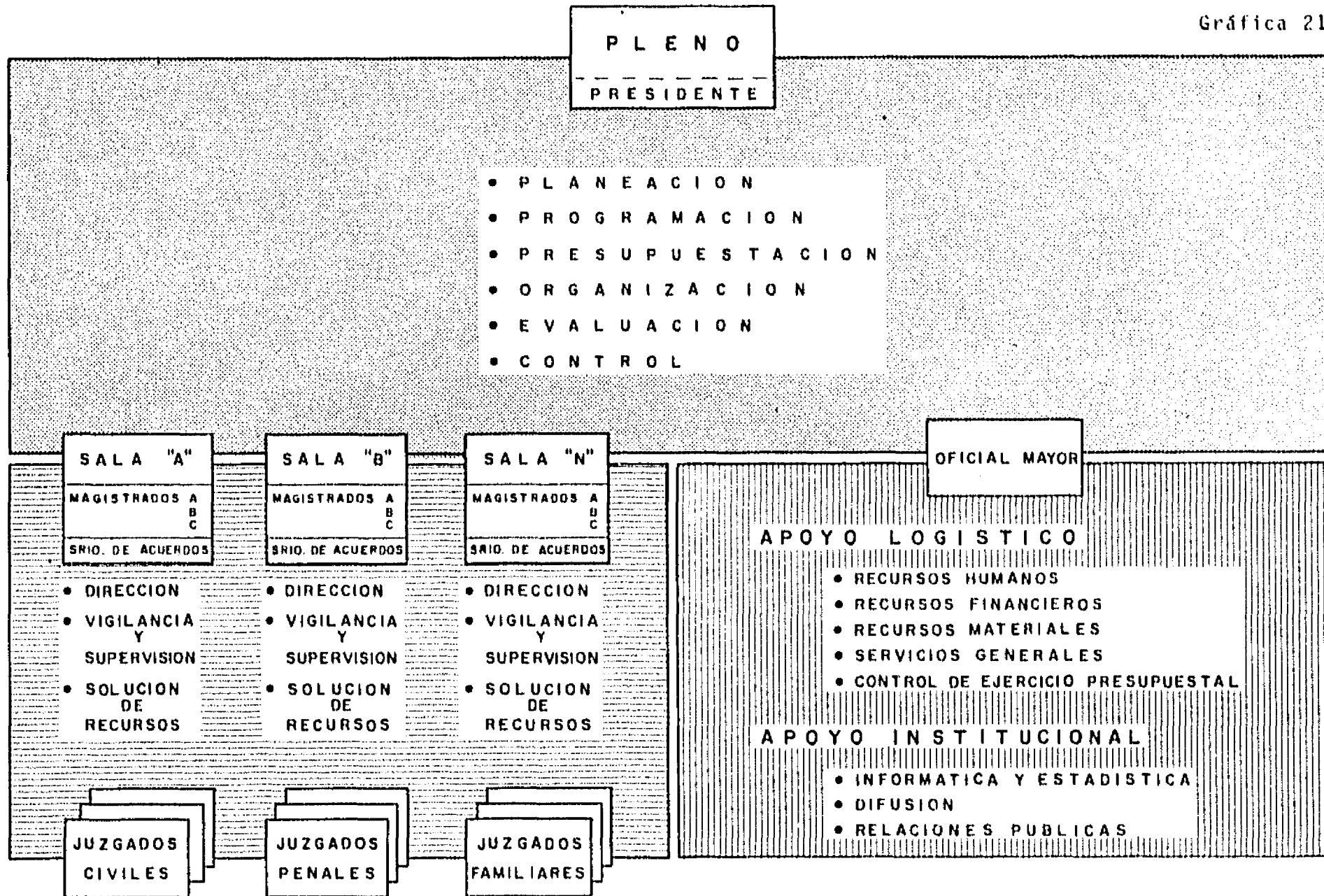
En términos más específicos puede decirse que la regulación del sistema en su conjunto corresponde en nuestro país, básicamente el órgano legislativo, que se reserva únicamente ciertas funciones jurisdiccionales de excepción. A su vez, la prevención

MODELO GENERAL DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO DE IMPARTICION DE JUSTICIA

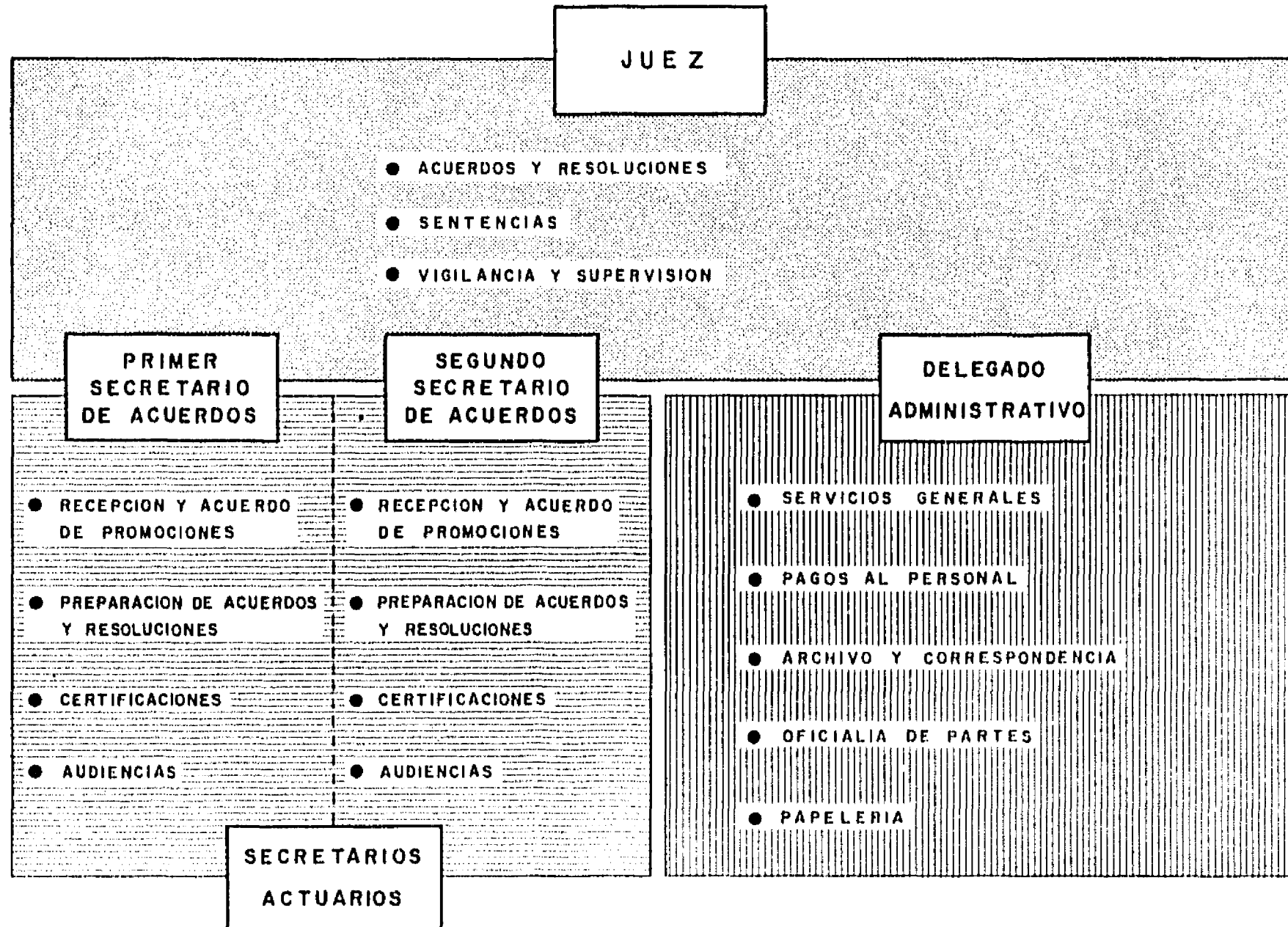


MODELO ESTRUCTURAL DE UN TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA LOCAL
(NIVEL MESOADMINISTRATIVO)

Gráfica 21



MODELO ESTRUCTURAL DE UN JUZGADO (NIVEL MICROADMINISTRATIVO)



de conflictos y la procuración de justicia están encomendadas operativamente a los órganos del Ejecutivo; en tanto que la administración de justicia, propiamente dicha, la realizan básicamente los órganos del Poder Judicial -Federal o local-, aunque en algunos casos el Ejecutivo desempeña también esta función en sentido material, -- tanto por medio de sus Tribunales Administrativos como por la resolución directa de los recursos administrativos que pueden interponer los gobernados ante las dependencias centralizadas. La función de la readaptación social están también a cargo del Ejecutivo.

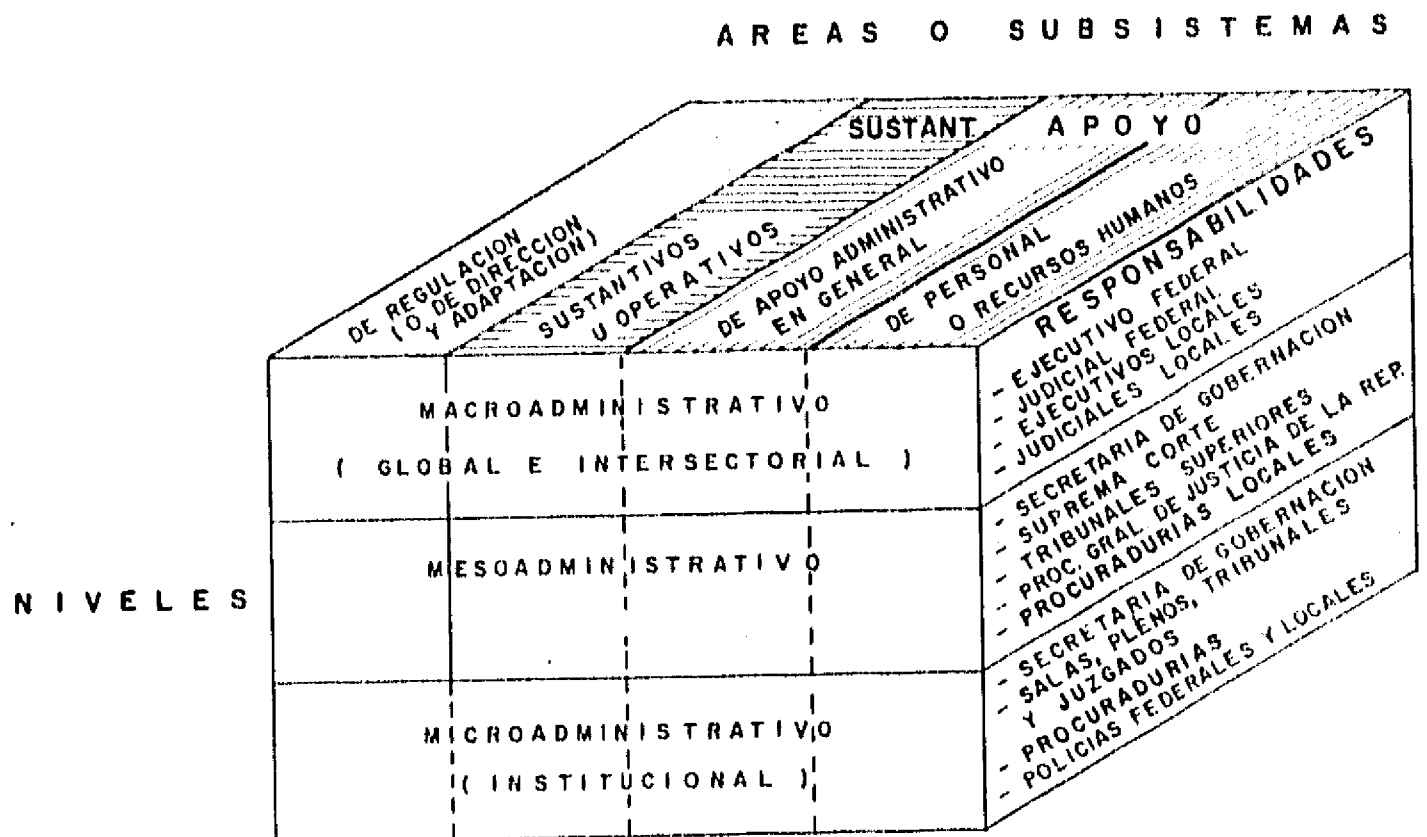
Esta distribución y complementación de funciones y competencias entre los distintos poderes federales se reproduce igualmente en los ámbitos estatal y municipal dentro de los cuales deben -- coexistir las responsabilidades de las diversas instituciones involucradas. (Ver Gráfica 23)

Aspectos a analizar en cuanto a la participación de los factores humanos:

El análisis de los factores humanos en las áreas de impartición de justicia resulta especialmente complejo, ya que se requiere tomar en cuenta, al menos, los siguientes elementos:

i) Por lo que toca al personal, conviene advertir que las características y requisitos de capacitación, empleo, relaciones laborales y motivación en la carrera judicial difieren necesariamente de

AREAS FUNCIONALES Y NIVELES DE RESPONSABILIDAD EN EL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE JUSTICIA



las del escalafón del Ministerio Público, así como de las jerarquías policiacas y del personal encargado de los programas de readaptación social. Por ello no resultaría útil proponer un modelo único de análisis del sistema de personal, válido para todos los integrantes del sistema, sino de diversos modelos específicos para identificar, en cada caso, las variables más pertinentes.

ii) La participación ciudadana también adquiere muy diferentes características, según se trate de la relación de barandilla en las delegaciones del Ministerio Público o en las comisarias de policía; de la relación de litigio ante los tribunales locales y federales en su caso, o de otros tipos de relación que se producen entre el público y los funcionarios a cargo de los diferentes subsistemas. También aquí sólo se podría proponer modelos específicos, orientados al análisis de casos concretos, y los cuales deberán tener en consideración los conflictos que emergerían entre el interés público general y los intereses particulares o de grupos, que pueden influir en el desempeño y en las decisiones parciales de los diversos subsistemas.

Con ello en mente se podría proponer, de manera muy esquemática los siguientes: Planteamientos para una Reforma Administrativa del Sistema de Impartición de Justicia y de los Subsistemas que lo integran, tanto a nivel macro, como meso y micro administrativo.

El objetivo general de un programa de reforma administrativa en esta materia, podría plantearse como la promoción de la constante elevación de los niveles de eficacia, eficiencia, congruencia y honestidad de los diversos órganos que integran el Sistema de Impartición de Justicia en su conjunto, a fin de que sus acciones permitan responder, de mejor manera, a los requerimientos de la población del país en un marco de coordinación y complementación solidarias.

De este objetivo genérico se podrían deducir los objetivos específicos siguientes:

A) En los Niveles Macroadministrativo y Mesoadministrativo:

Fomentar un mayor intercambio de información entre las diferentes instituciones y órganos que constituyen el Sistema de Impartición de Justicia, propiciando dentro de éstos el funcionamiento de mecanismos de coordinación, a fin de incrementar la eficiencia, eficacia y congruencia de las actividades, tanto del sistema en su conjunto, como de los subsistemas e instituciones que lo integran.

B) En el nivel Microadministrativo, o sea en cada una de las instituciones, consideradas como un universo de análisis en sí mismas, se podrían proponer, entre otros, los siguientes objetivos específicos:

1. Organización Interna. Promover el establecimiento o actualización en cada institución de estructuras y funciones administrativas adecuadas al cumplimiento de sus propósitos, en los casos necesarios.

2. Sistemas de Programación, Presupuestación y Evaluación. Promover, en su caso, el establecimiento o mejoramiento de los mecanismos administrativos que aseguren la elaboración, operación y evaluación de los respectivos presupuestos por programa.

3. Revisión de leyes, Reglamentos y Disposiciones Jurídicas Aplicables. Promover que se efectúe en análisis, revisión y -- actualización de las normas jurídicas, para adecuar su organización y funcionamiento a los requerimientos del sistema, en los casos que se considere conveniente.

4. Adecuación de los Sistemas y Procedimientos de Trabajo. Promover reformas a los procedimientos administrativos y a los sistemas de trabajo para adecuarlos, en su caso, a los requerimientos de la institución.

5. Desconcentración y Delegación de Funciones. Promover mediante la desconcentración territorial y la apropiada regionalización de las instituciones que imparten justicia, una ubicación lo más cercana posible a los núcleos de población en los que se susciten los conflictos, cuando así se estime conveniente.

6. Administración y Desarrollo de Personal. Promover la implantación de sistemas más adecuados de administración y desarrollo de personal.

7. Aprovechamiento de los Recursos Materiales. Fomentar la racionalización en la adquisición, uso, mantenimiento y desecho de los recursos materiales, en los casos en que las instituciones no lo hayan efectuado.

8. Sistemas de Información y Estadística. Promover la incorporación, adecuación o uso compartido de sistemas automatizados para el registro, control y tramitación de documentos e información destinados a apoyar la impartición de justicia, y aprovechar esa infraestructura de informática en la generación de estadísticas especializadas para apoyar la toma de decisiones, así como los procedimientos de planeación, integración, control, evaluación y coordinación de las instituciones referidas.

9. Sistemas de Atención al Público. Promover, en su caso, el establecimiento de sistemas adecuados de orientación, información y quejas que permitan dar a conocer a la ciudadanía los servicios que prestan las instituciones, los derechos y obligaciones que pueden ejercer, así como conocer los aciertos y deficiencias en la atención que se brinda al público que permitan mejorar el funcionamiento de las instituciones.

10. Participación Ciudadana. Promover una mayor participación de la sociedad en el mejoramiento de la administración de la justicia.

Para finalizar, se puede afirmar que la utilización de este tipo de enfoques puede resultar ventajosa para revisar muchos otros problemas, cuya solución difícilmente podría asignarse a una sola dependencia sectorial, ya que corresponde a programas o políticas gubernamentales que requieren de participación de dos o más poderes o niveles de gobierno, así como de diversas dependencias y entidades de la Administración Pública, o bien, en algunos casos, de los sectores social y privado.

B I B L I O G R A F I A

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA:

- ACKOFF, Russel, Games, Decisions and Organization, en la Revista --
Anual General Systems, No. 4, 1959.
- AFANASIEV, V.G., Dirección Científica de la Sociedad. Editorial --
Progreso, Moscú, 1971.
- AUZIAS, Jean-Marie, El Estructuralismo. Editorial Alianza, Madrid--
1969.
- BONNEFOUS, Edouard, La Reforma Administrativa, E.N.A.P., Madrid, --
1960.
- BREWER-CARIAS, Allan R, La Reforma Administrativa en Venezuela, --
1969-1971, Comisión de Administración Pública, Caracas, 1972.
- BREWER-CARIAS, Allan R. Fundamentos de la Administración Pública --
Tomo I, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1980.
- BINGHAM, Charles F., Management Improvement Agenda for the Eighties,
Charlottesville, U.S. Office of Personnel Management 1980.
- CAIDEN, Gerald E., Administrative Reform, Allen Lane, The Penguin --
Press, Middlessex, 1969.
- CAMPERO, Gildardo H., Public Administration Improvement in México,
Ponencia presentada al I Seminario Interregional sobre la Admi-
nistración de los Servicios de Mejoramiento Administrativo, --
Copenhague, 1970.
- CAMPERO, Gildardo H., El Concepto de Tipo Ideal y la Constitución de
Modelos para el Cambio Organizacional. Revista Administración Pú-
blica, No. 40, INAP, México 1979.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro, La Reforma Administrativa en México, Edi-
ciones INAP, México, 1973.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro, La Reforma Administrativa en México Tomo
II, Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1980.
- CARRILLO LANDEROS, Ramiro, Metodología de Investigación en Adminis-
tración Pública. Cuadernos de Política y Administración Pública
No. 4, IPONAP, México 1981.
- CIBOTTI, Ricardo, Enfoque de Planificación del Sector Público, Editó-
rial Siglo XXI, México, 1971.
- Comisión de Administración Pública, Informe sobre las Reformas a la
Administración Pública, México, s/f (1967)

- Comisión de Administración Pública, Manual de Organización del Gobierno Federal, México, 1969.
- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1917.
- DEUTSCH, Karl, Nervios del Gobierno, Modelos de Comunicación y Control Políticos, Editorial Paidós, Buenos Aires, Argentina 1964.
- DEUTSCH, Karl, Política y Administración Pública, Ediciones I.N.A.P., Primera Edición, México, 1980.
- DEUTSCH, Karl, Cambios Importantes en la Ciencia Política 1952-1977, en "Ciencia y Desarrollo", julio-agosto 1981, Año VII, Núm. 39, CONACYT, México.
- DUHALT KRAUSS, Miguel. La Administración del Personal en el Sector Público: un Enfoque Sistémico. Ediciones I.N.A.P., México, 1972.
- DUHALT KRAUSS, Miguel. Administración Pública en México, AMAPAC, -- México, 1980.
- DROR, Yehezkel, Un Modelo General de Planificación. Cuaderno No. 2, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1980.
- EASTON, David, Esquemas para el Análisis Político. Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1959.
- EMERY, F., Systems Thinking, Penguin Management Readings, Middlessex, 1969.
- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, -- 1959.
- FRIEIRO, Mario, Administración para el Desarrollo, Mimeo, 1964, -- F.C.P.S., U.N.A.M., México.
- FRIEIRO, Mario, Sistemas Prioritarios para la Administración del Desarrollo, Mimeo, F.C.P.S., U.N.A.M., México. 1968.
- FRIEIRO, Mario, El Cambio Administrativo Público, en Administración Pública y Desarrollo, F.C.P.S., U.N.A.M., Serie de Estudios No. 14, México, 1970.
- GRAMSCI, Antonio, Antología. Selección, Traducción y Notas de M. Sacristán, Editorial Siglo XXI, México 1970.
- GONZALEZ, Casanova Pablo, Categorías del Desarrollo Económico y la Investigación en Ciencias Sociales, Editorial U.N.A.M., México 1967.
- GONZALEZ, Beauregard, El Problema del Método en la Investigación Social y Administrativa, Revista de Administración Pública No. 40, INAP, México, 1979.

- GORDON SCHAFFER, Wender Karl. La Administración Pública en México, en Aportaciones al Conocimiento de la Administración Pública, Secretaría de la Presidencia, México, 1976.
- GOETHE, Juan Wolfgang, Fausto, México, W.M. Jackson Inc. Editores Clásicos Jackson, Volumen XVIII, Traducción de José Roviralta Borrel, 1963 (facsimilar de la edición de la Universidad Nat. Autónoma de México 1924).
- GUERRERO, Omar, La Administración Pública del Estado Capitalista. Ediciones I.N.A.P., México, 1980.
- GUERRERO, Omar, El Estado y su Administración, C.I.A.P., U.N.A.M., México.
- Instituto Centroamericano de Administración Pública. Organización y Métodos: Un Instrumento de la Reforma Administrativa. San José de Costa Rica, 1969.
- JACOBY, Henry. La Burocratización del Mundo, Editorial Siglo XXI, México, 1971.
- JAGUARIBE, Helio. Desarrollo Económico y Desarrollo Político -- Eudeba, Buenos Aires, 1965.
- JIMENEZ CASTRO, Wilburg. Guía para Modernizar la Administración - para el Desarrollo Nacional. Comisión de Administración Pública, San José de Costa Rica, 1968.
- JIMENEZ CASTRO, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría -- Administrativa. Fondo de Cultura Económica. México. 1970.
- JIMENEZ NIETO, Juan Ignacio. Política y Administración. Editorial Tecnós, Madrid, 1970.
- JOHNSON, Kast y Rosenzweig. Teoría, Integración y Administración - de Sistemas, Editorial Limusa Wiley, México, 1970.
- JOHNSON, Kast y Rosenzweig. Organization and Management, a Systems Approach, Mc Graw Hill, Inc. New York, 1974.
- KARP, Lyan. Apuntes sobre Sistemas y Sistemas de Información. Mimeo, México, s/f (1975).
- KATZ, Saúl M., A Systems Approach to Development Administration, Organización de Estados Americanos, Washington, D.C., 1965.
- KATZ, Saúl M., Administración de la Planificación para el Desarrollo Nacional. Organización de Estados Americanos, Mimeo, Washington, D.C., 1965.

- KATZ, Saúl M., A Methodological Note on Appraising Administrative Capability for Development, en Appraising Administrative Capability for Development, Naciones Unidas, STTAO/M46, Nueva York, 1969.
- LABROUSSE, E., R. Zazzo y Otros. Las Estructuras y los Hombres. -- Ediciones Ariel, Barcelona, 1969.
- LANDAU, M., Sociology as the Study of Formal Organization, en The Study of Organizational Behaviour, Papers in Comparative Administration, American Society for Public Administration, Washington, D.C., December, 1966.
- LEEMANS, A.F., Cómo Reformar la Administración Pública. Fondo de -- Cultura Económica, México, 1978.
- LOPEZ PORTILLO, José. La Reforma Administrativa. Conferencia, Mimeo, 1970.
- LOPEZ PORTILLO, José. Génesis y Teoría General del Estado Moderno. Ediciones Botas, México, 1958.
- MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo. Bases para una Reforma Administrativa, Revista del Comercio Exterior, México, Noviembre 1966.
- MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo y Carrillo Castro Alejandro. Programa de Reforma de la Administración Pública. Revista de Administración Pública, Núm. 21, México, noviembre-diciembre. 1970.
- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, La Administración Pública en México. Mimeo México, 1942.
- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. La Administración Pública en México, en 50 años de Revolución, Tomo III, Fondo de Cultura Económica, México 1964.
- MILLARES Y PALENCIA, José. El Gobierno Mexicano, su Organización y Funcionamiento, México, 1938.
- MILLER, E. y A. K. Rice, Systems of Organization, Tavistock London, 1969.
- MUÑOZ LEDO, Porfirio, Programa Actual de la Reforma Administrativa. Revista de Administración Pública, núm. 22, México, enero-febrero, 1971.
- Office of the Management and Budget. Papers relating to the President's Departmental Reorganization Program, a Reference Compilation, Executive Office of the President of the United States, Washington, D.C., 1972.

- Organization and Methods. Editype No. 21, Havre, Sussex, 1970.
- Organización de las Naciones Unidas. Manual de Administración Pública: conceptos y prácticas modernas, especialmente en relación con los países en desarrollo, Nueva York, 1962.
- Organización de las Naciones Unidas. Aspectos Administrativos de la Planeación. Documentos de un Seminario de la Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile, 1968.
- PICHARDO PAGAZA, Ignacio, Reflexiones sobre el Pronóstico y el Método de la Reforma Administrativa, Revista de Comercio Exterior, México, Noviembre, 1968.
- República de Chile. Nuestra Revolución es Hoy, Diálogo del Presidente Allende con los Jefes de la Administración Pública, Santiago de Chile, s/f. (1971)
- RODRIGUEZ REYES, Alvaro. Administración del Sector Público. Herrero Hermanos, México, 1970.
- ROSOVSKY LEDEZMA, José. Some Heuristic Notes on Integrated (Administrative) Information System, Disertación, Universidad de Manchester, Mimeo, 1971.
- ROSOVSKY LEDEZMA, José. Los Sistemas como Sistemas de Información CONACYT, Mimeo, México, 1972.
- Secretaría de la Presidencia. Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, 1971-1976, Dirección -- General de Estudios Administrativos. Mimeo, 1971.
- Secretaría de la Presidencia. El Reglamento Interior y el Manual de Organización. Dirección General de Estudios Administrativos México, 1972, Año de Juárez.
- Plan Global de Desarrollo, 1980-1982, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1980.
- SCHILL ORDONEZ, Ulises. El Sistema de la Constitución Mexicana, Textos Universtarios, México, 1971.
- SOLANA Fernando, Los Marcos de Reforma Administrativa, Revista de Administración No. 22. Ediciones I.N.A.P. México 1971.
- SHARKANSKY, Ira. Administración Pública. Editores Asociados, S.A. México, 1971.