

CAPÍTULO 1.

EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN GENERAL

1.1	Antecedentes Generales	25
1.2	Evolución del Concepto de Administración Pública y su Influencia en la Administración Pública Mexicana.	26
1.3	Características del Enfoque de Sistemas o "Sistémico".	28
1.4	El Enfoque Sistémico para el Estudio de la Administración Pública	30
1.5	El Sistema Administrativo	30
1.6	Componentes del Sistema Administrativo	32
1.7	El Sistema de la Administración Pública	34
1.7.1	El medio ambiente	34
1.7.2	Los insumos	34
1.7.3	Los procesos de conversión	36
1.7.3.1	Las estructuras	37
1.7.3.2	Los procedimientos	39
1.7.3.3	Actitudes y aptitudes	41
1.7.4	Los productos	42
1.7.5	La retroalimentación	43
1.8	Enfoque Tridimensional	43
1.8.1	Las instituciones	44
1.8.2	Los sectores de actividad	46
1.8.3	Los sistemas administrativos comunes o macrosistemas de apoyo ..	47
1.9	Complejidad Creciente de la Administración Pública	47
1.9.1	El "Estado-gendarme".	49
1.9.2	El "Estado promotor".	49
1.9.3	El "Estado benefactor".	50
1.9.4	El "Estado planificador integral"	50
1.10	Propuesta de un Enfoque Sistémico para el Estudio de la Administración Pública	51

El Estudio de la Administración Pública en General

1.1 ANTECEDENTES GENERALES.

Los fenómenos sociales son, por definición, complejos, si bien en ocasiones, por razones metodológicas, las diferentes ciencias sociales los reducen al estudio de alguna o algunas variables cuya importancia consideran básica o fundamental. Así, para la ciencia del Derecho, todo acto humano tiene un significado jurídico; para la ciencia económica, la explicación fundamental de los fenómenos sociales ha de buscarse en las relaciones de producción; la sociología suele reducir su campo de estudio a las categorías sociales que ha propuesto; de la misma manera lo hacen la sicología y la antropología, entre otras.

Por otra parte, nadie discute hoy día el papel que juegan la administración y las reformas administrativas en la sociedad de nuestra época y, por ende, la utilidad de estudiarlas metodológicamente. Nuestro complejo grado de civilización depende, en buena parte, de complicados mecanismos de integración y coordinación que a su vez reclaman, cada vez en mayor medida, la existencia de administradores profesionales o especializados así como el empleo de técnicas y mecanismos cada vez más complejos y alambicados.

La mayor parte de las acciones que se realizan en la vida moderna tienen un carácter predominantemente social y se realizan por medio de organizaciones y mecanismos de diversos tipos, tanto burocráticos como cooperativos. Todo mundo se encuentra en algún momento de su vida en sociedad “en el extremo opuesto de una cadena administrada por alguna otra persona”;¹ por lo mismo, no puede existir alguien completamente inmune a las deficiencias y distorsiones administrativas ni hay “quien pueda

¹ Caiden, Gerald E., *Administrative Reform*, p. 3.

dejar de beneficiarse con el perfeccionamiento de los métodos y los sistemas administrativos”.²

El estudio de la administración pública ha venido incrementando su importancia en los últimos años. La evolución que ha caracterizado a la ciencia administrativa en general obliga a repasar algunos conceptos básicos en un intento de establecer, preliminarmente, algunas convenciones de trabajo útiles para los planteos que se harán en este capítulo.

Esto es particularmente necesario porque las técnicas de la administración, por su carácter relativamente novedoso y por su índole interdisciplinaria y sintética, se encuentran todavía sujetas a una “plétora de escuelas en competencia, a un poliglótismo de convenciones técnicas y, por la misma razón, a una confusión entre diferentes lógicas”.³ No se puede decir que se cuente ya con una tradición de convencionalidad relativamente universal en este terreno. Cada una de las escuelas que compiten entre sí, considera como lo más importante demostrar el error fundamental de las demás, consumiéndose en buena medida el tiempo y el talento de los escasos recursos calificados disponibles en luchas internas, entre los representantes de distintos enfoques administrativos de carácter teórico. En la actualidad la confusión semántica ha acabado por producir una “masa de nuevas terminologías que pasan por ser nuevas teorías” y prohija la “proliferación del aventurerismo”.³

1.2 EVOLUCION DEL CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA Y SU INFLUENCIA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA.

La administración de los asuntos públicos por medio de una burocracia profesional “ha existido siempre, ahí donde ha habido tareas que solucionar, de manera centralizada, para grandes grupos de hombres y en un gran espacio”.⁴

En el antiguo Egipto y en Babilonia ya es posible encontrar poderosas burocracias de escribas, jerarquizadas por los sacerdotes. Si podemos considerar a la estadística y al impuesto como “signos de un sistema administrativo altamente centralizado y estructurado”,⁵ ya en la época de la quinta dinastía egipcia (2 500 a 2 350 A.C.), hallamos estos factores.⁶ También

² Caiden, Gerald E., op. cit. loc. cit.

³ Landau, M. *Sociology as the Study of Formal Organization*, 1966, p. 39, citado por Gerald Caiden, *Administrative Reform*, 1969, p. 1.

⁴ Jacoby, Henry, “*La Burocratización del Mundo*”, Siglo XXI, México, 1971, pp. 11 y 12.

⁵ Jacoby, Henry, op. cit., p. 12.

⁶ Dice Henry Jacoby (op. cit. loc. cit.) que en aquel entonces “se determinaban los impuestos a través de oficinas registradoras, que centralizaban toda la información sobre la cosa civil y sobre las condiciones de vida... El censo de población se levantaba periódicamente. De esta manera

en los valles del Indo y del Ganges florecieron imperios regidos con ayuda de una administración cuya eficiencia puede aún apreciarse en las ruinas que han quedado de los sistemas de canales, las urbes y otros vestigios. El Imperio Romano también dependió, en gran medida, de un riguroso sistema de administración. La burocracia tradicional china ha merecido estudios especiales por parte de diversos expertos.

Tras del paréntesis que significó para Occidente la Edad Media, el nacimiento de los modernos Estados nacionales se caracterizó por el resurgimiento de la centralización y la jerarquización de las funciones burocráticas.

Ya en la época moderna, en el siglo XVIII aparecieron, primero en Francia y después en Prusia, los teóricos de la administración que adoptaron el nombre de *cameralistas*. Este grupo, además de haber incorporado a la administración civil conceptos de origen militar, como "Plana Mayor" (staff) o "jerarquía", hizo el primer intento por definir la administración pública como una estructura burocrática formal. Los cameralistas no parecieron influir directamente en la administración pública mexicana; en aquella época el país aún no era independiente. Pero algunas de sus ideas, previamente asimiladas por otros países —básicamente la metrópoli española—, llegaron posteriormente a México a través de instituciones específicas.

Con la conquista de Europa por Napoleón, la concepción francesa del Derecho Administrativo alcanzó gran auge en todo el mundo occidental. Esta concepción, fundamentalmente jurídica, tuvo pronta aceptación en México por razones diversas y sigue prácticamente gozando de validez hasta la fecha, si bien el transcurso del tiempo y las experiencias de la realidad administrativa mexicana le han dado características muy especiales.

A fines del siglo XIX, Woodrow Wilson en los Estados Unidos y Max Weber en Alemania, estimularon los estudios sobre las estructuras de gobierno y el análisis de diversos aspectos del macrosistema político y social en el que la administración pública se halla inserta. De entonces a nuestros días, los estudios administrativos se han enriquecido con una gran variedad de enfoques, entre los cuales destacan los conocidos como "Administración Científica", movimiento de origen básicamente empresarial, iniciado por el norteamericano Taylor y por el francés Fayol; los basados en los estudios de psicología social y conductistas realizados, sobre todo, a partir de la Segunda Guerra Mundial; los que parten de las aportaciones que, sobre planificación, control de proyectos y administración por objetivos, han hecho los economistas contemporáneos; los que se apoyan básicamente en técnicas de base matemática, como la investigación de operaciones, la teoría de deci-

el gobierno poseía un expediente de cada egipcio, con el monto de sus pertenencias y de sus ingresos y hasta el contrato de arrendamiento o de trabajo que le uniera a un propietario o a un patrón. Todo Egipto estaba catalogado e inventariado".

siones y de juegos, las ciencias de la computación y otras, desarrolladas sobre todo a partir de la cuarta década de este siglo y, finalmente, los que buscan emplear una óptica integradora o sintética, que tiene su origen en los aportes del enfoque de sistemas.

La Administración Pública Mexicana ha ido absorbiendo, a lo largo de su historia, de una manera gradual y no siempre homogénea, estos aportes. Algunas entidades públicas, sobre todo las relativamente más nuevas y de mayores recursos, han podido incorporar y utilizar progresivamente los principios de la planificación, las nociones del control y evaluación de proyectos, las técnicas derivadas de la administración científica, las de la computación y los criterios del llamado "desarrollo organizacional".

A últimas fechas, y a medida en que se toma conciencia de la complejidad actual del aparato administrativo del sector público, se ha empezado a hacer uso del concepto de agrupaciones sectoriales, así como del enfoque de sistemas. En el presente trabajo se utilizará este enfoque y por ello, se hace necesaria su descripción con un mayor grado de detalle.

1.3 CARACTERÍSTICAS DEL ENFOQUE DE SISTEMAS O "SISTÉMICO".⁷

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

Esta forma de análisis conceptúa a las reformas administrativas como un subsistema del sistema administrativo, que a su vez forma parte de un conjunto de transformaciones de índole social, económica, política y cultural más amplia. Ello obliga a tomar en cuenta las pautas históricas de comportamiento social, los requerimientos del contexto geográfico y el momento específico en que se actúa, así como a prever los estímulos y restricciones que le impone, en términos todavía más amplios, el sistema ecológico y político a escalas aún mayores que la nacional.

El análisis general de sistemas es tal vez el esfuerzo actual más ambicioso para colocar a las diversas disciplinas sociales bajo un marco teórico común, puesto que extiende su red a diversas ciencias, tanto físicas y

⁷ Duhalt Krauss advierte que el término "sistémico" no es castizo. Es un neologismo que no puede sustituirse por "sistemático" ni por algún otro vocablo castizo. Sistemático, en español, es un adjetivo que se aplica a lo "que sigue o se ajusta a un sistema". Sistémico, en cambio, será "lo referente a los sistemas". Aplicado al método cibernético, el enfoque sistémico es aquel que concibe a cualquier fenómeno del universo como un sistema, como elemento de un sistema o como un sistema de sistemas. (Duhalt Krauss, Miguel, *La Administración de Personal en el Sector Público: Un Enfoque Sistémico*, Instituto de Administración Pública, México, 1972).

biológicas como sociales, coadyuvando a la comprensión de sus objetos de estudio fundamentalmente en términos dinámicos, es decir, en sus aspectos cambiantes y no sólo estáticos.

Uno de los precursores de este enfoque señalaba⁸ que, “hace siglos que se estudian los sistemas, pero ahora se ha añadido algo nuevo...”: la tendencia a estudiar sistemas como entidades y no como un mero conglomerado de partes, lo que obedece, entre otras causas, a la intención que manifiestan los científicos contemporáneos de someter a examen, ya no a los fenómenos aislados o en contextos estrechos, sino a las *interacciones* que entre estos fenómenos se producen.

El enfoque de sistemas se utiliza principalmente en ciencias como la Cibernética, que se especializa en el estudio de los problemas de la comunicación y el control. Pero bajo la disciplina de la investigación sistémica (y de sus numerosos sinónimos) presenciamos también la convergencia de otros muchos estudios científicos contemporáneos más especializados.

Allí donde se reúnan interesados en la investigación de sistemas hallaremos, probablemente, representantes de todas las disciplinas científicas (especialistas en campos tan diversos como la teoría de las decisiones, la teoría del valor, la teoría de juegos, el juego operacional y la teoría de la organización), involucrados en un esfuerzo de investigación cooperativa, que abarca un aspecto cada vez más amplio de disciplinas científicas y técnicas. “Participamos —indica Caiden—,⁹ en lo que ha de ser, sin duda, la tentativa más cabal realizada hasta ahora para llegar a una síntesis del conocimiento científico”.

Es preciso tomar el concepto de *análisis de sistemas* con tiento, pues su significado presenta muchos matices. Es uno de los conceptos que más expectativas ha provocado en este siglo. “Originado en las ciencias naturales reverberó rápidamente no sólo en todas las ciencias sociales sino también en campos tan remotos como la educación, el arte y la estética. Sin embargo, el hecho de que se haya puesto tan en boga (por no decir que se ha convertido en víctima de una manía académica) contribuyó más a oscurecer que a aclarar su significado”.¹⁰

El estudio de las partes que conforman todo comportamiento social —las que se han observado hasta ahora en sus manifestaciones elementales y estáticas, tales como instituciones, estructuras y procesos—, se empieza a orientar también al análisis de las tensiones e interacciones que entre ellas se generan, así como de la forma de regular y orientar dichas tensiones dentro de un proceso continuo de desarrollo y movimiento.

⁸ Ackoff, Russell. *Games, Decisions and Organizations*, en la revista anual *General Systems*, No. 4, 1969, pp. 145-50.

⁹ Caiden, Gerald, E., op. cit., p. 51.

¹⁰ Easton, David, *Esquema para el análisis político*, Amorrortu, Buenos Aires, 1969, pp. 62-75.

1.4 EL ENFOQUE SISTEMICO PARA EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

El enfoque de sistemas resulta, según lo antedicho, uno de los métodos analíticos más adecuados para atender a los *procesos dinámicos* de los sistemas administrativos. Permite el estudio de procesos comunes a todos los sistemas administrativos, para proponer medios de resolver con éxito los problemas que obstaculizan la capacidad de la administración pública para cumplir sus objetivos dentro de una realidad en constante transformación.

El análisis de sistemas aplicado a la Administración Pública, nos obliga a pensar en términos de las tensiones o demandas (insumos) que confronta todo sistema administrativo, así como de las posibles respuestas (productos) que el sistema pueda dar a esas tensiones o demandas. Permite, por ejemplo, averiguar: ¿cómo responde el sistema a las tensiones del medio social? ¿Cuáles y cuántas son las fuentes de esa tensión? ¿Qué tensiones se generan dentro del propio sistema? ¿Cómo responde y juzga el medio ambiente al funcionamiento global del sistema administrativo?

1.5 EL SISTEMA ADMINISTRATIVO

Para estudiar a la Administración Pública como un *sistema*, conviene, en una primera instancia, aislarla de su medio ambiente, si bien en términos muy relativos y sólo para fines analíticos. Para ello debemos señalar convencionalmente límites al sistema administrativo. Obviamente, los límites o fronteras que delimitan a un *sistema* son sólo proposiciones metodológicas. La adopción convencional del concepto de límites o fronteras del sistema es, por tanto, un paso estratégico para determinar, con un criterio científico, cuáles son los elementos importantes que deben ser investigados en profundidad —como elementos internos o variables dependientes— y cuáles los que pueden ser aceptados como externos y por ello relativamente *dados* —en la forma de variables independientes—. Manejar estos elementos como *internos* o *externos* permitirá comprender mejor los problemas que se refieren directamente al sistema administrativo.¹¹

Es evidente también que muchos de los cambios suscitados en un sistema pueden provenir no sólo del medio ambiente, sino también de los

¹¹ Todo enfoque sistémico conlleva inevitablemente un cierto grado de subjetividad. En consecuencia, lo que se incluya en un sistema; lo que se coloque dentro o fuera de sus límites o fronteras, dependerá de lo que desee analizar. Ver Rosovsky Ledezma, José, *Los sistemas como sistemas de información*, Conacyt, número, México, agosto de 1972.

propios factores internos de ese sistema; su forma de organización es a veces fuente de inercia o de variaciones importantes.

Para efectos de este estudio proponemos dejar fuera, como parte del medio ambiente, aquellos factores que habrán de considerarse como variables independientes o parámetros del sistema. Su exclusión a los fines de este análisis, con la idea de manejar las variables estrictamente de orden administrativo, no implica desconocer la necesidad de que los especialistas de las distintas ciencias sociales expliquen —en su momento y oportunidad— la naturaleza de estos parámetros, sus mutuas influencias y las variaciones que sufran como consecuencia del funcionamiento del sistema administrativo. Pero por ahora conviene no ocuparnos en exceso de ellos, centrandó la atención en lo que se ha llamado el *sistema administrativo*. Procederemos así al estudio de las variaciones que se producen dentro de las *estructuras y procesos* mismos del sistema. Este punto de vista permitirá, posteriormente, conocer cómo se puede regular o hacer frente a una tensión o demanda que se origina, tanto en el medio ambiente como dentro del propio sistema.

Existe ya consenso en torno de la idea de que la capacidad de un sistema para absorber y regular tensiones internas y externas está en función, básicamente, de la retroalimentación de información que sobre estas tensiones puedan tener los mecanismos o individuos a quienes se ha encargado tomar las decisiones dentro del sistema y, por ende, de la capacidad del sistema para adaptarse a los requerimientos y restricciones que le impone el medio ambiente.

Se parte de la noción de que la administración constituye un sistema abierto y que por lo tanto, debe afrontar los problemas generados por su exposición a influencias procedentes del sistema mayor, o sea el sistema sociopolítico, económico y cultural. Que es preciso que consiga retroalimentarse en términos oportunos y suficientes sobre sus realizaciones pasadas, así como de sus efectos sobre el sistema global, a fin de que esté en condiciones de tomar medidas para autorregularse y conseguir los recursos y el apoyo que requiere para su existencia como sistema.¹²

Dichas *retroalimentación y adaptación* al medio ambiente, pueden realizarse manteniendo las metas fijadas con anterioridad. Pero también, como resultado de cambios en el medio ambiente, puede ser necesaria la modificación de sus antiguas metas, e incluso su total transformación. Esto implica que, quizá, no basten los mecanismos tradicionales de adaptación y, por lo tanto, se haga necesario que el sistema cuente con la *capacidad permanente e institucional* de transformar con prontitud y oportunidad su

¹² Ver Miller y Rice *Systems of Organization*. Tavistock. Capítulo III, p. 25, párrafos 1, 2, 3.

propia estructura y sus procesos internos, ante los cambios de un medio ambiente en constante y acelerada transformación.

Resumiendo, los conceptos mínimos principales que es preciso manejar para analizar la administración dentro de un marco o enfoque sistémico son los de *sistema*, *medio ambiente*, *demandas (insumos)*, *respuestas (productos)* y *retroalimentación*. Partiendo de esta estructura conceptual inicial, se puede intentar un mayor detalle en el análisis de los componentes del sistema administrativo, a fin de estar en condiciones de conocer los principales problemas que enfrenta y proponer soluciones adecuadas y viables.

1.6 COMPONENTES DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, el principal componente del sistema administrativo puede ser entendido como un gran transformador o procesador de *recursos* (o insumos), a *productos finales* que van al medio ambiente. Una *caja negra*,¹³ dentro de la cual, por ahora, sólo sabemos que se realizan ciertos procesos de conversión de *insumos* a *productos*. (Gráfica 1).

Esta "caja negra", cuyas fronteras son convencionales, se relaciona con su medio ambiente social, político, económico y cultural —cuyo ámbito de acción puede abarcar niveles regionales, nacionales o mundiales—, por medio de una o múltiples *entradas*. Estas entradas dan acceso a ciertos recursos —insumos— del medio ambiente. A su vez la "caja negra" tiene una o múltiples salidas, por las que "se exportan" ciertos productos.¹⁴

Los *insumos* del sistema serán todos aquellos elementos que ingresan a él y que pueden ser entendidos como recursos existentes en el medio ambiente (normas legales, directrices políticas, instrucciones operativas, recursos humanos, materiales y financieros, información, etc.).

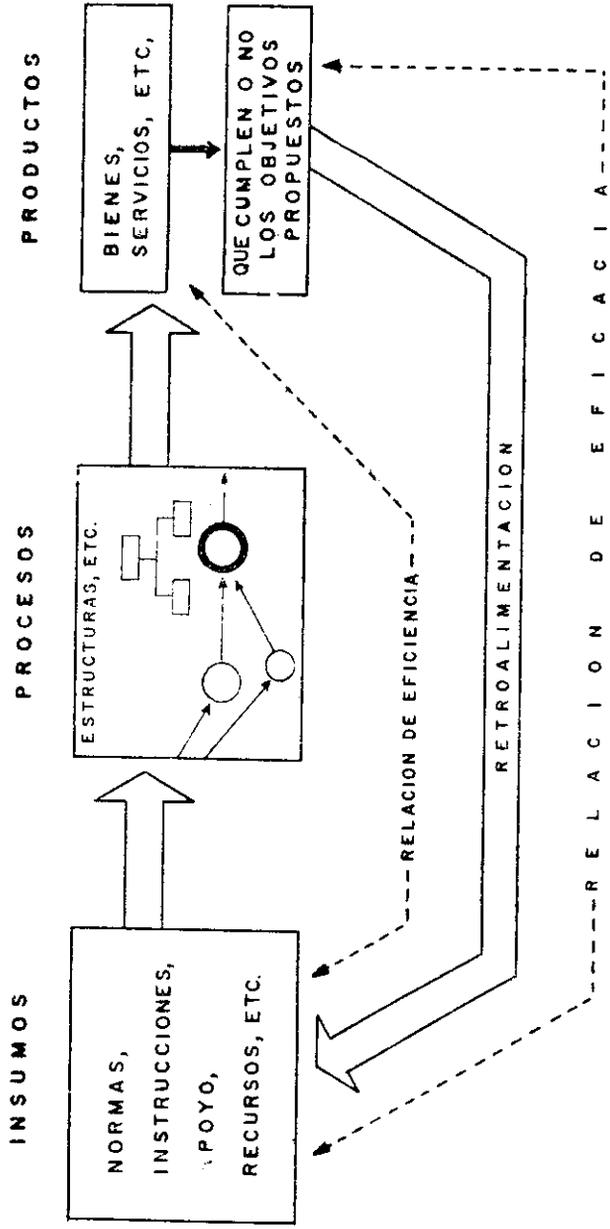
Los *productos* pueden ser de índole diversa (bienes, servicios, normas, opiniones, información, etc.) y producen ciertos efectos sobre el medio ambiente, los cuales son calificados como aceptables o perjudiciales, legítimos o ilegítimos, adecuados o inadecuados, en la medida en que se acercan o desvían del cumplimiento de los objetivos encomendados al sistema por su medio ambiente.

La *retroalimentación* del sistema administrativo permite medir sus resultados, en términos por lo menos de tres variables distintas: su *eficiencia*,

¹³ *Caja Negra* es un modismo tomado de la electrónica por el cibernitista británico W. Ross Ashby, para significar todo aquel subsistema cuyo comportamiento ignoramos en principio y cuyas estructuras internas tenemos que analizar e inferir a partir de los fenómenos que observamos en sus entradas y salidas.

¹⁴ Véase Miller y Rice, op. cit. Introducción p. 3.

EL SISTEMA ADMINISTRATIVO



MEDIO AMBIENTE
(SOCIAL, POLITICO, ECONOMICO, CULTURAL)
REGIONAL, NACIONAL Y MUNDIAL

GRAFICA 1

o sea la relación entre los insumos requeridos y los productos elaborados; su *eficacia*, referida al mayor o menor logro de los objetivos y, desde el punto de vista *jurídico-institucional*, en términos de la mayor o menor observación de las normas o instituciones establecidas. (Gráfica 1).

1.7 EL SISTEMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

La Administración Pública puede ser estudiada con el mismo enfoque metodológico. En este caso, los elementos componentes del sistema presentan las siguientes características (Gráfica 2):¹⁶

1.7.1 El medio ambiente.

El medio ambiente, por una parte, estimula o inhibe a quienes están en posibilidad de introducir insumos al sistema administrativo y, por la otra, recibe los productos finales de los procesos internos de dicho sistema.

En el medio ambiente se encuentran: los usuarios o la clientela que debe beneficiarse con los productos del sistema; la estructura de producción, que establece los costos para los artículos y los servicios que habrán de consumirse en los programas ordenados al sistema; los grupos de interés y la población en general, así como otras unidades del gobierno que puedan proporcionar apoyo u oposición a las políticas y normas que se establezcan.

Las distintas características del medio ambiente que facilitan o entorpecen el establecimiento de ciertas normas y políticas para la resolución de los problemas sociales, son sus *restricciones*.

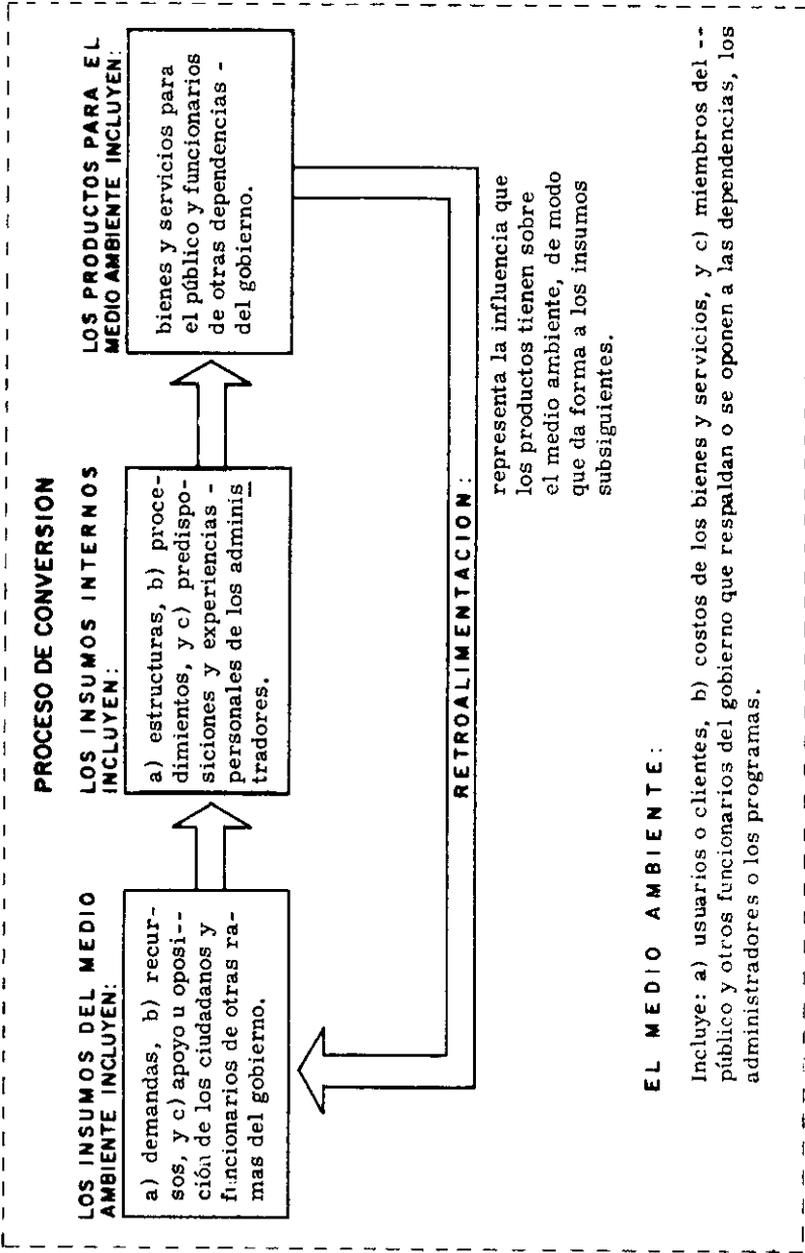
1.7.2 Los insumos.

Con ellos se transmiten los estímulos o las demandas del medio ambiente al proceso de conversión del sistema administrativo, e incluyen: la fundamentación legal y la interpretación política de dichas demandas; los recursos humanos, materiales y financieros que se autorizan para su atención; y la oposición, apatía o apoyo hacia las acciones de los administradores encargados de los distintos procesos.

Los grupos sociales demandan servicios públicos y bienes de consumo para su propio uso, tales como: servicios de educación, transportes, sanidad y demás; exigen que se controle el comportamiento de otras personas y

¹⁶ Fuente: Ira Sharkansky, *Administración Pública*, Editores Asociados, S A., México, 1971

EL SISTEMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA



GRAFICA 2

que se les defienda de intervenciones que violen sus garantías jurídicas. Una *demanda* constituye un concepto analítico genérico, que no describe necesariamente la naturaleza de la interacción que se produce entre los ciudadanos y el administrador público. Una demanda puede tomar a veces la forma de una rutinaria solicitud de servicios (como la presentación de una solicitud de inscripción a un hospital o de ingreso a una universidad estatal); asimismo, puede llegar a presentarse como una inconformidad o una impugnación en sus posibles y variadas manifestaciones sociales (incluyendo una protesta multitudinaria, con su secuencia de pancartas y desórdenes urbanos).

Los *recursos* pueden ser humanos, materiales, financieros, tecnológicos, de información y de legitimidad. El apoyo, la oposición o la apatía de la población, los grupos de presión y los mismos administradores públicos, facilitan o entorpecen al sistema administrativo en el cumplimiento efectivo del papel que le ha sido encomendado.

Ahora bien, se ha dicho ya que la población y los grupos de presión no son los únicos generadores de *demandas* para el sistema de la administración pública. Hay otros órganos del poder público que presentan *demandas* a los administradores, en forma de leyes, instrucciones, solicitudes y críticas e incluso meras opiniones del Titular del Ejecutivo, de los Legisladores o de los Ministros de la Suprema Corte. Los demás órganos gubernamentales aportan, asimismo, apoyo y recursos, oposición y rechazo, en la forma de asignación o no de fondos y de prestación o no de colaboración. Estos insumos gubernamentales no son necesariamente de tipo formal, ni aun explícito, y su estudio es un campo abierto a la sociología y la psicología burocráticas.

7.3 Los procesos de conversión.

No sólo los *insumos* externos influyen en los actos de los administradores, sino también ciertas características internas de la *caja negra*, o sea de la unidad donde se dan los procesos de conversión. Por ello, a esas características se les ha designado de un modo diferente, para poder distinguirlas de los *insumos* procedentes del medio ambiente. Puesto que se originan *dentro* del proceso de conversión reciben, en el esquema descrito (Gráfica 2), el nombre de *insumos internos*¹⁶ y comprenden:

1. Las *estructuras* formales que existen dentro de las dependencias administrativas.

¹⁶ Véase, Sharkansky, Ira, op. cit., pp. 44-45.

2. Los *procedimientos* empleados por los funcionarios para tomar sus decisiones, y
3. Las *predisposiciones (actitudes)*, experiencias y conocimientos (*aptitudes*) de los propios administradores.

Los *procesos de conversión* no sólo transforman los *insumos* en *productos* sino que, en ocasiones, pueden también inhibir y reorientar las prioridades recibidas como insumos.

1.7.3.1 LAS ESTRUCTURAS

Entre otras estructuras o subsistemas, destacan: (Gráfica 3) ¹⁷

- a) Las de *Dirección*, ¹⁸ que se componen: de los estratos encargados de la *toma de decisiones*; de los mecanismos jerárquicos que traducen esas decisiones en *políticas, programas, metas, proyectos e instrucciones concretas*; y de las estructuras o *subsistemas formales e informales de comunicación y de control*, tanto interno como de relaciones con el medio ambiente.
- b) Las de *Conversión*, ¹⁹ que se encargan de las funciones *sustantivas* de la Administración, traduciendo continuamente sus insumos en productos finales para el medio ambiente (v. gr., educación, asistencia médica, seguridad, etc.).
- c) Las de *Mantenimiento*, ²⁰ que tienen encomendado el abastecimiento

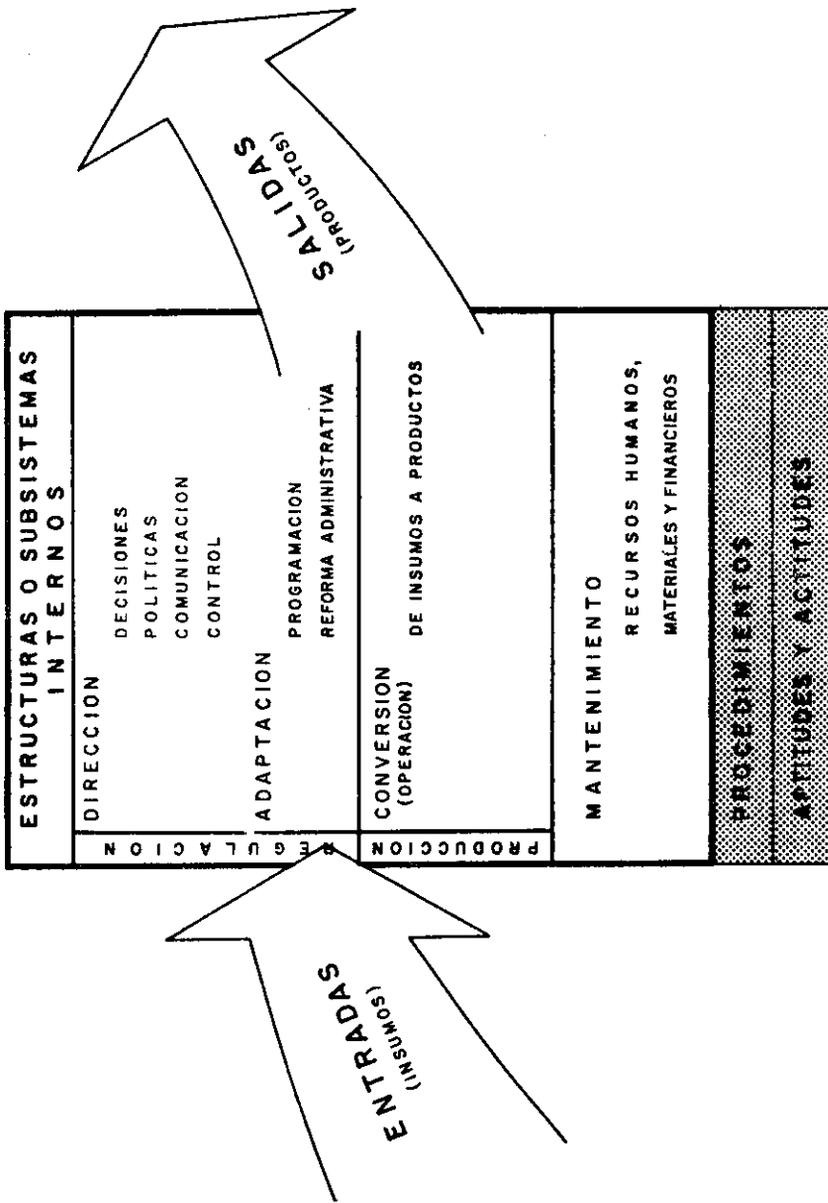
¹⁷ Gráfica adaptada de Katz, Saúl M., *A Methodical Note on Appraising Administrative Capability for Development*, p. 113, *Appraising Administrative Capability for Development*, Naciones Unidas, ST/TAO/M46, Nueva York, 1969.

¹⁸ En relación con la clasificación que hace Saúl M. Katz de las subestructuras de dirección (system guidance), conversión (transformation), mantenimiento (maintenance) y adaptación (adaptation), Miller y Rice, op. cit., pp. 5-6, se refieren a los subsistemas de regulación (regulative), que abarcan a los de dirección y adaptación, de mantenimiento (maintenance) y de operación (operative); para estos autores (p. 37), el sistema de administración (management system), es un sistema externo del sistema operativo y se encarga de suministrarle las actividades y regulación y mantenimiento que lo mantienen en marcha. Por su parte, T. W. Mc Rac, *Management Information Systems*. Penguin, Middlessex, 1971, p. 13 y F. Emery, *Systems Thinking*, Penguin, Middlessex, 1969, pp. 9-13, los diferencian como subsistemas de producción (production), de mantenimiento (maintenance) y de adaptación (adaptive), añadiéndole un subsistema de dirección (management system), que abarca a partes de los otros tres. Todos ellos se basan en los avances de la teoría de sistemas en las ciencias sociales. Coinciden, por ejemplo, con Talcott Parsons, *The Social System*, Free Press, N. Y., 1951, en que los elementos estables que se pueden analizar en un sistema social son: su estilo de adaptación al medio ambiente; el de consecución de metas; el de manejo de tensiones, y el de mantenimiento de pautas de comportamiento e integración.

¹⁹ Corresponden a los que Miller y Rice llaman actividades OPERATIVAS. Op. cit.

²⁰ Miller y Rice, también las llaman actividades de MANTENIMIENTO. Op. cit. loc. cit.

PROCESOS DE CONVERSION



GRAFICA 3

adecuado, suficiente y oportuno de las distintas clases de recursos necesarios para que funcionen efectivamente las estructuras de conversión. (v. gr., presupuesto, adquisiciones, recursos humanos, información y estadística, base legal, contabilidad, etc.).

- d) Finalmente, las de *Adaptación*, que, al institucionalizarse, imprimen en un mayor grado de direccionalidad y de flexibilidad a las demás estructuras; permitiéndoles hacer frente, en forma oportuna y sistemática, a las tensiones que se generen dentro y fuera del sistema (v. g., programación, reforma administrativa, etc.).

Como ejemplo de la operación de estas subestructuras o subsistemas a nivel de una institución en particular, se presenta un organograma estructural de una dependencia o institución tipo englobando *topológicamente* las áreas que corresponden a cada grupo de actividades²¹. (Gráfica 4).

1.7.3.2. LOS PROCEDIMIENTOS.

Los métodos y los procedimientos son también de una gran importancia, para propiciar o reducir la efectividad en el cumplimiento de las decisiones que se generan en los distintos órganos administrativos, cualesquiera que sean las estructuras a que pertenezcan.²² Los procedimientos no solamente deben procurar el adecuado cumplimiento de la intención original, sino que debe procurarse que ésta se logre tan económica y prontamente como sea posible.

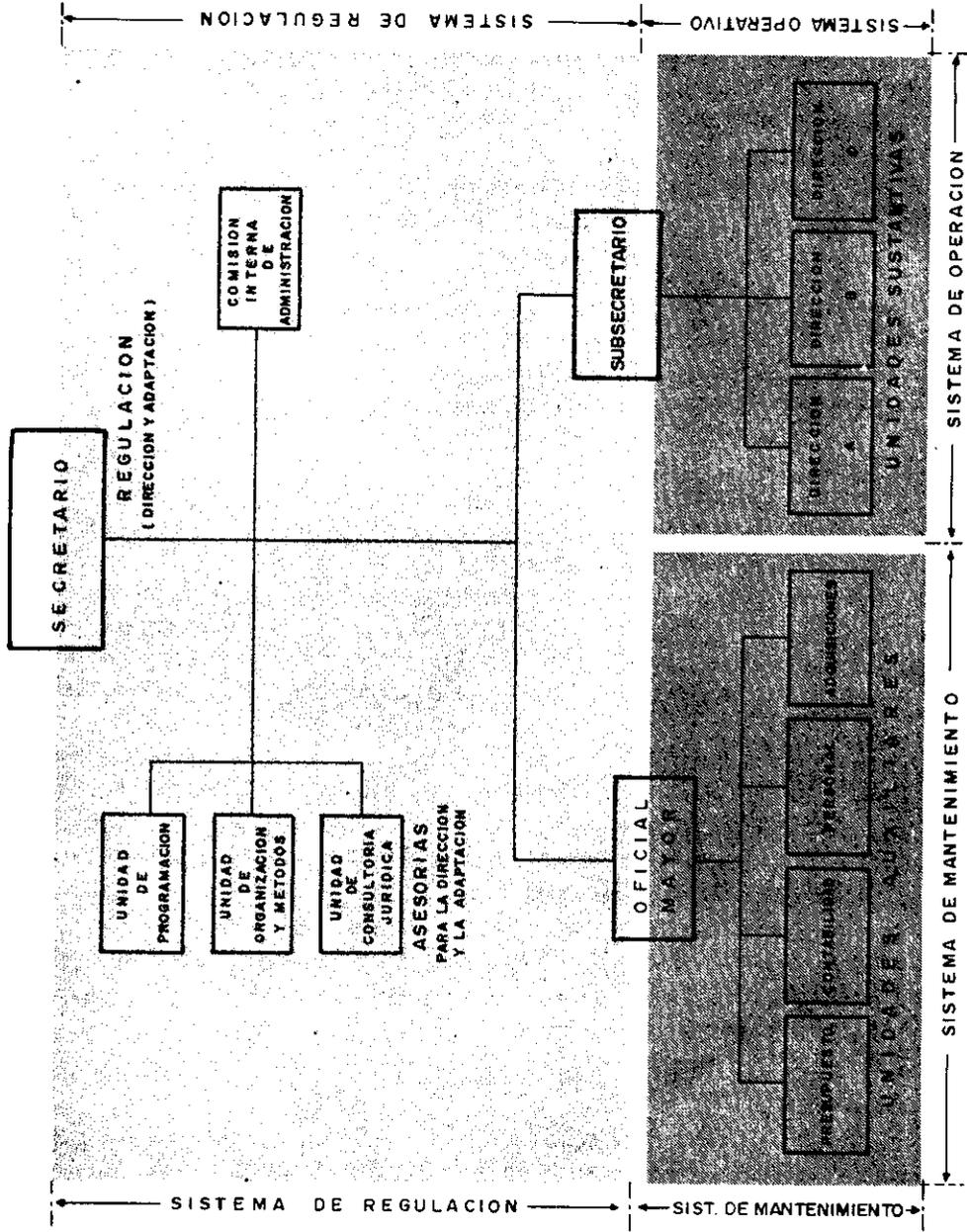
Cuanto más crece la Administración Pública más especializada se torna. En muy pocas ocasiones una sola persona asume la completa responsabilidad de una decisión, un método y una acción, aun en el área más aislada de la Administración. Comúnmente, la ejecución de una actividad requiere la coordinación de varios departamentos de una dependencia, o tal vez, de dependencias separadas. Los métodos de ejecución se tornan por consiguiente más complejos y requieren más tiempo. Y mientras más complejos y absorbentes se vuelven, son tanto más difíciles de resolver los problemas de control y efectividad.²³

²¹ Esta distinción de sistemas de *regulación, mantenimiento y operación* para todo el ámbito de la institución, la llaman Miller y Rice de *primer orden*; ya que dentro de cada uno de ellos existen a su vez sistemas operativos, de mantenimiento y de regulación de 2o., 3o. y 4o., órdenes, según sea el grado de complejidad del organismo de que se trata. Ver Miller y Rice, op. cit. loc. cit., p. 37 y sigs.

²² *Organization and Methods*, Editype No. 21, Have, Sussex, 1970, pp. 14 y sigs.

²³ *O y M: un instrumento de la Reforma Administrativa*, ICAP, San José, Costa Rica, Mayo de 1969, p. 5.

MODELO DE INSTITUCION CON SUS SISTEMAS INTERNOS



GRAFICA 4

1.7.3.3. ACTITUDES Y APTITUDES.

Los recursos humanos se encuentran en el centro mismo de la Administración Pública. Una administración creciente demanda más personal; mientras más compleja se vuelva, demandará más personal especializado. Este personal puede no siempre estar disponible, y entonces se vuelve necesario contar con programas extensivos de adiestramiento. Aun en el caso de que dicho personal pueda estar disponible, el servicio público debe competir en el área de los recursos humanos (frecuentemente en términos desfavorables) con los sectores comercial, industrial, profesional y educacional privado, y la brecha entre la disponibilidad y la demanda muy pocas veces es satisfecha adecuadamente. Además de que los recursos existentes son limitados, éstos no siempre son usados en la forma más provechosa.²⁴

El *Manual de Administración Pública* de Naciones Unidas²⁵ apunta que: "Exigencia principal en el servicio público es (...) la administración de personal, puesto que la eficacia en la gestión de los negocios públicos depende primordialmente de la capacidad de las personas empleadas por el Estado. El mejoramiento de la *organización* (estructuras) y de los *métodos y procedimientos* resultará ineficaz si el personal correspondiente no reúne las debidas condiciones de competencia. Cualquier plan de reforma administrativa necesita inexcusablemente, para lograr resultados satisfactorios, ir acompañado de una *nueva actitud* y una *acrecentada aptitud* por parte de los funcionarios públicos. La administración de personal debe tener la más alta prioridad en cualquier programa de reforma administrativa. Un personal competente es la condición *sine qua non* de un servicio público eficaz". El conocimiento de las *actitudes* y *aptitudes* es pues, con el estudio de las *estructuras* y los *procedimientos*, una parte sustancial del análisis de los procesos administrativos.

Por otra parte los funcionarios y empleados públicos en sus decisiones suelen tomar en consideración las numerosas consecuencias que en ellas van implícitas, evaluando en cada caso la intensidad del apoyo político, las virtudes éticas y los costos financieros y políticos asociados a cada una de las demandas que reciben del medio ambiente, y cuya atención constituye su quehacer cotidiano. Por ello puede decirse que algunas de las características *actitudinales* negativas que se pueden encontrar en los procesos de conversión, serían: conflictos entre las reglas formales de la organización y los valores personales de los administradores, disputas entre administradores, que aumentan los costos de los servicios de una dependencia; uso inmoderado, por parte de quienes toman decisiones, de pro-

²⁴ Véase op. cit. loc. cit., p. 7

²⁵ Edición de 1962, p. 41.

cedimientos de rutina para simplificar las demandas más abundantes o complejas y tendencias a la rigidez frente a las demandas que presentan elementos innovadores.

Se pueden producir, asimismo, frecuentes conflictos de opinión entre los propios administradores, así como también entre ellos y los proveedores de insumos al sistema: los receptores de los servicios y los altos funcionarios (el medio ambiente). Un ejemplo lo constituiría el caso en que los altos funcionarios y el resto del personal de una dependencia estén en desacuerdo respecto a si los salarios son apropiados, o si las condiciones de trabajo y los servicios prestados a la clientela o usuarios son adecuados.

Por ello, "para tener recursos humanos que sepan hacer su trabajo, son necesarios buenos procedimientos de reclutamiento y selección, que proporcionen gente idónea y capacitada, completando la tarea con buenos programas de enseñanza para los empleados en servicio. Pero el problema central de la moderna administración de personal es lograr que el empleado *quiera* cumplir su tarea con la máxima eficiencia y coordinadamente con los demás. Para ello existen técnicas que tienden a "motivarlo" adecuadamente para desarrollar sus habilidades dentro de un trabajo en equipo y con la mayor productividad".

"Esto sólo se logra cuando el empleado no ve su trabajo como instrumento de servidumbre, sino cuando representa asimismo un medio de satisfacer tanto sus necesidades materiales, como sus más justas aspiraciones humanas".²⁶

7.4 Los productos.

Los *productos* que el sistema administrativo proporciona a su medio ambiente incluyen diversos servicios y bienes tangibles, así como normas que regulan el comportamiento social en general, además de la información, las declaraciones y otras actividades que significan mensajes especializados que se dirigen a quienes tienen disposición para comprenderlos. A la población en general, el sistema administrativo le brinda la satisfacción de algunas de sus necesidades materiales, informativas y simbólicas. El propio sistema provee también directamente de recursos tales como información y asesoramiento técnico a los funcionarios de otras unidades del gobierno. Cuando estos bienes y servicios no cumplen los objetivos propuestos, el sistema administrativo genera descontento en el medio ambiente (la población, que en el mejor de los casos recurre a sus representantes electos, o bien a sus grupos de presión). Esas fallas son entonces consi-

²⁶ Duhalt Krauss, Miguel, *La Administración de Personal en el Sector Público: Un enfoque sistémico*, IAP, No. 1, México, 1972, p. 17.

deradas como “servicios negativos” e influyen en la generación de nuevas *demandas* o en el aumento de intensidad de las mismas.

7.5 La retroalimentación.

La *retroalimentación* representa la evaluación del funcionamiento del sistema al *comparar* los resultados obtenidos con: *las demandas, los recursos y el apoyo u oposición* (o sea, los insumos) que recibió el sistema administrativo.

Los mecanismos de retroalimentación resultan una exigencia para la continuidad de las interacciones del sistema administrativo con sus múltiples fuentes de insumos y con los receptores de sus bienes y servicios. Cuando no se establecen mecanismos formales adecuados de retroalimentación, éstos surgen inevitablemente de una manera *informal* y poco controlable, generalmente violatorios de la legalidad jurídica.

Ahora bien, la población, los legisladores y el Titular del Ejecutivo no siempre se encuentran satisfechos de la actuación y resultados del sistema administrativo en su conjunto. Algunos de ellos, frecuentemente le exigirán más de lo que ha logrado.²⁷

Se puede solicitar, por ejemplo, el mejoramiento de los servicios existentes, la expansión de la magnitud de los mismos para satisfacer las demandas de una población más numerosa, o la ampliación del alcance de un programa para abarcar ciertas necesidades que no satisfacen las actividades actuales.

Las demandas no satisfechas vuelven al sistema administrativo en forma de nuevas instrucciones, nuevos programas y topes presupuestarios para el año siguiente.

Los usuarios afectados y sus representantes formales e informales pueden siempre hacer algún esfuerzo para que los administradores reorienten su política o sus decisiones para responder a circunstancias coyunturales; mientras que los administradores tienden a establecer rutinas de largo plazo y procesos uniformes de trabajo.

1.8 ENFOQUE TRIDIMENSIONAL.

Todos estos elementos del sistema (*insumos, productos, “caja negra”, retroalimentación y medio ambiente*) pueden ser observados en distintas

²⁷ Rodríguez Reyes, Alvaro, en “*Administración del sector público*”. Herrero Hermanos. México, 1970, señala que: “la efectividad práctica en la realización de los programas es una cuestión en la cual está comprometido el prestigio del gobierno(...) cualquiera que sea el régimen social que lo sustente”. (pág. 33).

escalas. Conviene así estudiar al propio sistema de Administración Pública desde tres distintas dimensiones que se complementan mutuamente, tanto en cada una de sus *instituciones* (consideradas individualmente), como *agrupando* sus resultados en formas o convenciones globales.²⁸

Dentro de un mismo contexto macropolítico, jurídico, económico y social —en el que intervienen: el orden jurídico, la actividad de los demás órganos del Estado, la de los partidos políticos y los grupos de presión, así como la estructuración de la economía de la sociedad— se encuentran actuando, tanto *el conjunto* del Sector Público, como *cada una de las instituciones* que lo forman.

Ahora bien, al *nivel global* de la Administración Pública, las instituciones no constituyen sino *partes* componentes del todo y casi siempre son generadas por un proceso de agregación. Es necesario, por tanto, visualizar cómo se complementan las actividades de las diferentes instituciones tanto en términos de:

a) sus actividades sustantivas, operativas o de conversión y que constituyen *sectores de actividad económica y social final*, como

b) sus insumos comunes que se integran en *macrosistemas de apoyo*, bien se trate de *actividades auxiliares* (mantenimiento) o de *asesoría* (adaptación) (Gráfica 5).

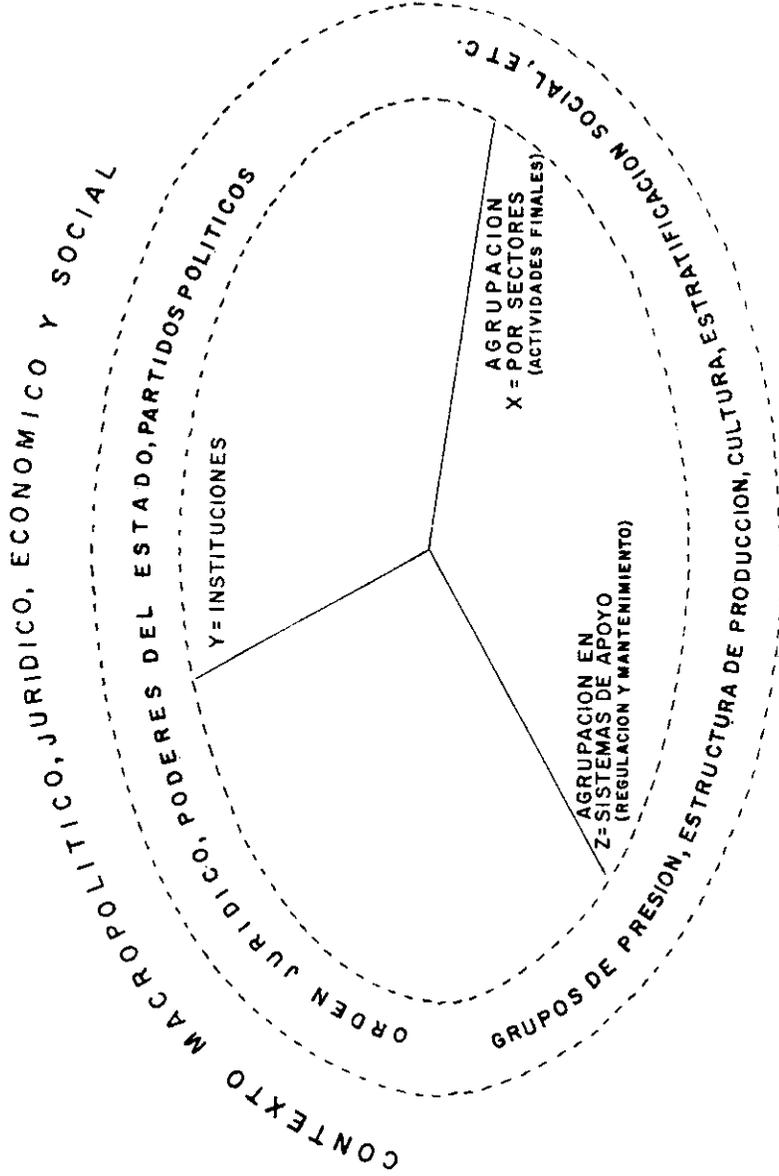
1.8.1 Las instituciones.

Cada *institución*, como sujeto individualizado de derechos y obligaciones, puede ser estudiada desde el punto de vista de su objetivo propio. En este caso las *reformas institucionales* buscan optimizar —cuantitativa y cualitativamente— su producto o servicio, mediante la utilización más racional de sus recursos, y fundamentando debidamente su actividad en el sistema jurídico.

Las instituciones constituyen organizaciones típicamente *administrables*, porque cuentan con una línea jerárquica o de mando claramente definida que permite a sus titulares: a) fijar los objetivos que pretenden alcanzar; b) dividir racionalmente el trabajo de las actividades operativas, de mantenimiento y de regulación; c) conseguir, asignar y combinar los recursos necesarios, buscando su mayor aprovechamiento; d) dirigir y supervisar los esfuerzos realizados; e) evaluar su desempeño conforme a los planes, las normas y otras directivas existentes y, finalmente, f) ordenar las medidas de reforma administrativa que sean necesarias, a fin de elevar la eficiencia de la institución para mejorar el cumplimiento de los objetivos que tiene señalados.

²⁸ Jiménez Nieto Juan I., *Política y Administración*, Editorial Tecnos, Madrid, 1970, pp. 31-94.

MODELO TRIDIMENSIONAL



GRAFICA 5

1.8.2. Los sectores de actividad.

Por otra parte, también se puede analizar a las instituciones desde un punto de vista *macroadministrativo*, es decir, tomando en cuenta *la acción de conjunto* del sector público.

Existen casos en que las actividades operativas o productos finales de dos o más instituciones, inciden en un mismo ámbito de actividad —como el agropecuario o el de beneficio social— o en torno de un problema específico, aunque éstas no puedan encasillarse en un solo “sector” convencional. Se ha convenido en llamarles “*sectores de actividad*”, pese a que en la realidad presentan un conjunto de interacciones tan complejo, que, frecuentemente, no se puede trazar una clara línea divisoria entre unos y otros. Lo que para algunos es un sector, para otros es considerado un subsector y viceversa. Por eso conviene *establecer un acuerdo* en torno a su definición para efectos del programa de Reforma Administrativa. Esto no significa desconocer que, en ocasiones, conviene concebir también proyectos regionales o específicos que son, por lo general, de naturaleza *multisectorial*. El número posible de variantes que pueden existir en la realidad es, de hecho, mucho más rico que cualquier modelo teórico y dependen, generalmente, de las prioridades que señale el Titular del Ejecutivo Federal.

En ocasiones puede considerarse necesario, por ejemplo, que una entidad alcance como resultado de sus operaciones algo que pudiese parecer a primera vista contrario a lo que desde un punto de vista estricto del análisis costo-beneficio pudiera considerarse como óptimo. Tal puede ser el caso de una dependencia encargada de vender sus productos a precio inferior o igual a su costo de producción. Generalmente esto resulta conveniente desde un punto de vista macroeconómico u obedece a una política de carácter social.

Por ello, aun cuando tradicionalmente se ha entendido a la administración como una constelación de instituciones aisladas, resulta conveniente estudiarlas también sobre la base de que éstas constituyen un todo, que auxilia en sus funciones al Titular del Poder Ejecutivo. Si bien los ramos, dependencias o instituciones que integran este conjunto operan a veces en forma atomizada e inconexa, conviene que lo hagan formando parte de sistemas globales (macroadministrativos).

1.8.3 Los sistemas administrativos comunes o macrosistemas de apoyo.²⁹

Cuando estas funciones se refieren a *tareas de apoyo administrativo (dirección, adaptación y mantenimiento)* que son *comunes a todos los ramos*, se pueden estudiar como sistemas administrativos integrales o *macrosistemas de apoyo*. Tal sería el caso de la programación y el presupuesto; la administración de personal; la asesoría jurídica; las estadísticas; los recursos materiales; los archivos y la contabilidad; entre otros.

Cada uno de estos sistemas constituye una configuración articulada y flexible de unidades relativamente autónomas que, *cuando persiguen una finalidad común*, deben buscar armonía entre sus acciones. Esta coordinación generalmente se realiza con el auxilio de uno o varios *órganos encargados de normar, coordinar y evaluar*, para todo el Sector Público, el funcionamiento global del sistema³⁰ (Gráfica 6).

Este enfoque tridimensional —*instituciones, sectores y sistemas*— se utiliza para la presentación de la metodología del actual programa de reforma administrativa, y se detalla en la sección correspondiente de este trabajo, Capítulo I de la Tercera Parte. (Infra, páginas 112 y 113).

1.9 COMPLEJIDAD CRECIENTE DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.³²

En seguida, convendría exponer algunas ideas en torno a la complejidad que gradualmente ha ido adquiriendo a través de la historia la administración pública, en virtud de las nuevas y variadas atribuciones que le han sido encomendadas al Estado en diferentes épocas.

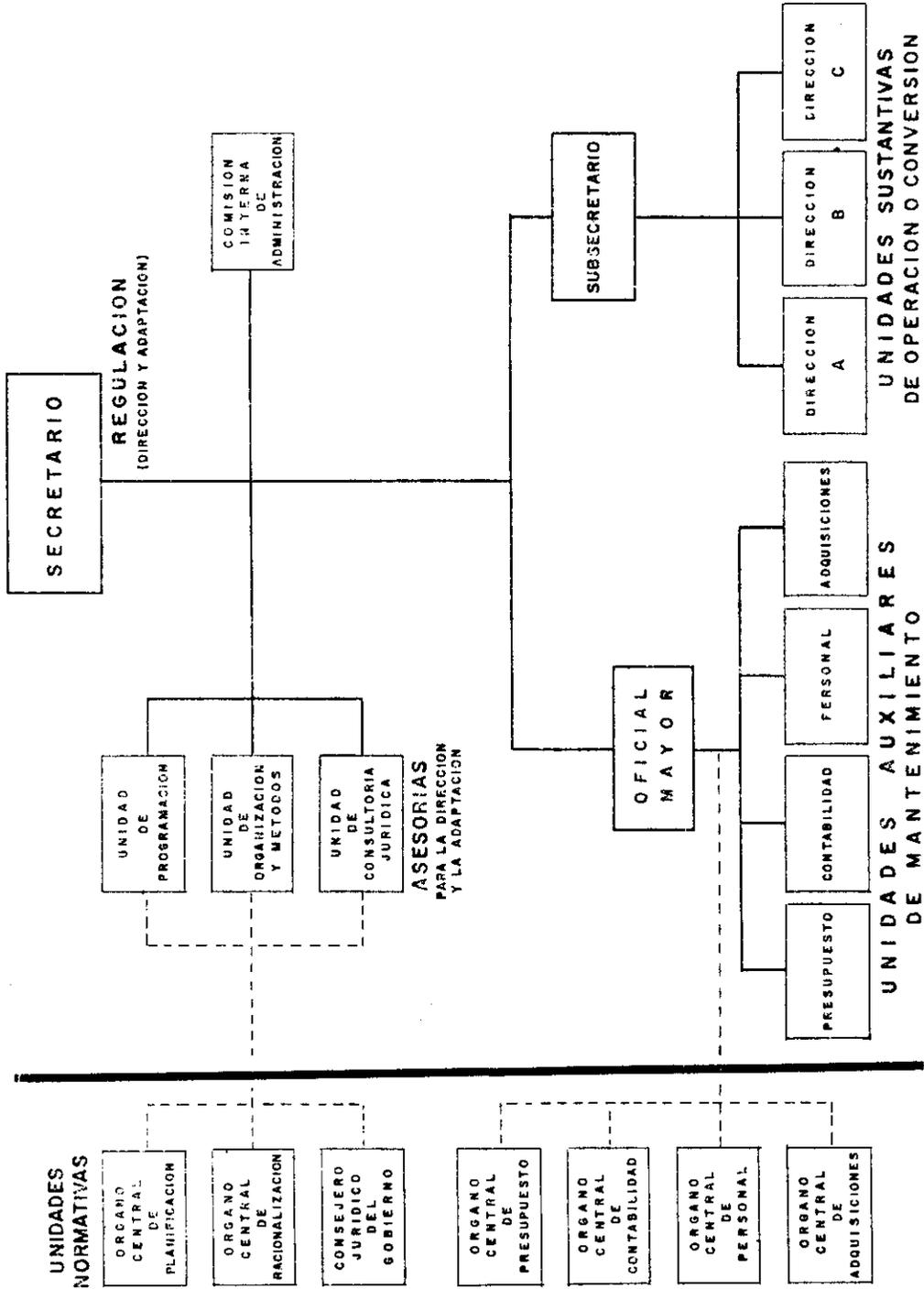
²⁹ Véanse las distintas, pero concurrentes, concepciones de Katz, Saúl M., en *Administración de la Planificación para el Desarrollo Nacional*, 1965 y *Guía para Modernizar la Administración para el Desarrollo Nacional*, 1965; de Jiménez Castro, Wilburg, *Sistemas Prioritarios para la Administración del Desarrollo*, 1968; de Frieiro, Mario, *Administración para el Desarrollo*, 1964 y *El Cambio Administrativo Público*, 1969.

³⁰ Véase al respecto, Johnson, Kast y Rosenzweig, *Teoría, Integración y Administración de Sistemas*, Ed. Limusa-Wiley.

³¹ Jiménez Nieto, Juan I. Op. cit., loc. cit.

³² Para la elaboración de estas ideas, fue determinante el intercambio de opiniones y las sugerencias formuladas por Juan Ignacio Jiménez Nieto, Allan Brewer-Carias, Manuel Rachadell, Nelson Socorro y Eduardo Urrutia, en ocasión del Seminario para el estudio de un modelo Latinoamericano de Administración Pública, efectuado en Caracas en junio de 1972.

UNIDADES NORMATIVAS DE LOS SISTEMAS DE APOYO



GRAFICA 6

1.9.1 El "Estado-gendarme"

En una primera etapa, a los Estados nacionales se les facultó, como entidades soberanas,³³ para normar ciertas conductas con respecto de una población dada y dentro de un territorio específico. A este primer tipo de gobierno se ha llamado también *Estado-Gendarme*.

Esta facultad normativa le permite:

- a) *Garantizar* la posibilidad de que se den ciertas conductas y actividades. Estas garantías se establecen —ejercitando el poder soberano— por medio de disposiciones legales, parte del sistema jurídico constitucional. Para garantizar la eficacia de estos ordenamientos, el Gobierno puede ejercitar ciertas facultades coercitivas, sobre todo en lo que se refiere al mantenimiento del orden público y la defensa del país.
- b) *Registrar* actos que requieran este trámite para tener validez, y otorgar fe pública a los que la requieran como requisito formal o solemne para que cumpla efectos ante terceros.
- c) *Orientar* ciertas conductas y actividades.
- d) *Autorizar* o *prohibir*, en su caso, ciertas conductas y actividades. La Administración Pública se encarga de vigilar el cumplimiento de las obligaciones previstas en el orden público.
- e) *Arbitrar* los conflictos que se presenten en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de las obligaciones que el propio Estado ha establecido.

1.9.2 El "Estado promotor".

En una etapa posterior, la necesidad de promover ciertas conductas y actividades que se consideraba conveniente estimular, dio lugar a la concepción del *Estado promotor* o *de fomento*, encargado de participar de una manera más directa —sobre todo en la vida económica— procurando la consecución de ciertos objetivos considerados valiosos para el progreso del país.

Esta facultad *promotora* le permite:

³³ Véase Schmill Ordóñez. Ulises, *El Sistema de la Constitución Mexicana*, Textos Universitarios, S. A., México, 1971, p. 45 y sigs., quien indica que el poder del Estado es soberano (*super omnia*, que equivale a *superior a todos*) y sobre la voluntad estatal no hay ninguna otra voluntad.

- a) *Fomentar*, por medio de estímulos —tales como financiamiento o la condonación de impuestos— ciertas actividades individuales o colectivas, o bien tratar de evitar otras, gravándolas o sancionándolas cuando se le considera poco valiosas.
- b) *Informar* pública y ampliamente sobre las actividades que lleva a cabo y/o los gastos que realiza, así como sobre las oportunidades existentes para ejecutar conductas o actividades consideradas valiosas. En ocasiones, incluso programa *indicativamente* tales posibilidades, calculando gastos y actividades requeridas.

1.9.3 El "Estado Benefactor".

Ya entrado el siglo XX, se empieza a delinear un tipo de Estado denominado *de servicio* o *de bienestar*, caracterizado por la posibilidad de intervenir más directamente en la vida económica y social, prestando aquellos servicios que no eran producidos adecuadamente por los sectores privados o que se consideraban indispensables para el desarrollo integral de la sociedad.

Esta facultad de *intervenir directamente en los procesos productivos y de prestación de servicios* le permite:

- a) *Producir* bienes de producción y de consumo, ya sea con fines de regulación de mercado, o bien reservándose la producción exclusiva por razones estratégicas.
- b) *Comercializar* directamente ciertos productos para garantizar una justa intermediación y redistribución de la riqueza.
- c) *Consumir* obligatoriamente ciertos bienes y servicios para el ejercicio de sus propias atribuciones, o bien para ejercer una acción reguladora de la economía.
- d) *Redistribuir* la riqueza material y cultural en su conjunto, en el sentido del desarrollo económico y social.

1.9.4 El "Estado planificador integral".

Un último tipo (que aún no se puede hallar operando plenamente en ningún país del mundo, aunque jurídicamente se han consignado facultades para alcanzarlo) sería el *Estado planificador integral*. Estaría facultado para *dirigir* integralmente la economía y sociedad.

Esta facultad directora le permitiría:

Planificar y administrar el funcionamiento global de la sociedad en todos sus aspectos.

Actualmente, es imposible encontrar “tipos puros” de Estados. El ejercicio de funciones tales como *promover*, *servir* o *dirigir*, no implica abandonar o desatender aquellas que le han sido anteriormente asignadas. De hecho, en todo Estado moderno confluyen todas estas facultades o atribuciones; desde las de garantía hasta las de planificación, y las cumple de un modo variable en mayor o menor medida, de acuerdo con los objetivos asignados a cada una de sus *instituciones*, *sectores* o *sistemas*, y según sea la estrategia de desarrollo que adopte.

1.10 PROPUESTA DE UN ENFOQUE SISTEMICO PARA EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

En un intento de sintetizar todos los elementos anteriormente estudiados, proponemos estudiar a la administración pública³⁴ empleando una óptica multidisciplinaria, que permita apreciarla, esquemáticamente, como un *sistema* que implica un *medio ambiente*, unos *insumos*, un *proceso de conversión*, unos *productos*, y una *retroalimentación*, todo ello dentro de un *marco de juridicidad* —el Estado de Derecho— que es el que le permite actuar legítimamente por medio del otorgamiento de atribuciones y limitaciones.

Esta envoltente de juridicidad o de legitimidad sirve de base para todos sus actos y decisiones. No se desconoce, por otro lado que, así como la actividad entera del Estado puede ser entendida como orden jurídico, también puede, bajo otra óptica, estudiarse como manifestación de un sistema político, económico³⁵ o social. Pero la convención u óptica jurídica adquiere relevancia especial por razón de que el Estado (y, por ende, la administración pública) sólo puede realizar aquellos actos que le hayan sido jurídicamente encomendados, a diferencia de los particulares que pueden desarrollar toda clase de actividades, con la excepción de aquellas que les estén jurídicamente prohibidas. La juridicidad constituye, por otra parte, un sistema cerrado, ya que su concepción es básicamente lógico-formal (Gráfica 7).

Dentro del modelo que se propone, el proceso de la administración pública se inicia con la existencia de:

A) *Un conjunto de facultades.*

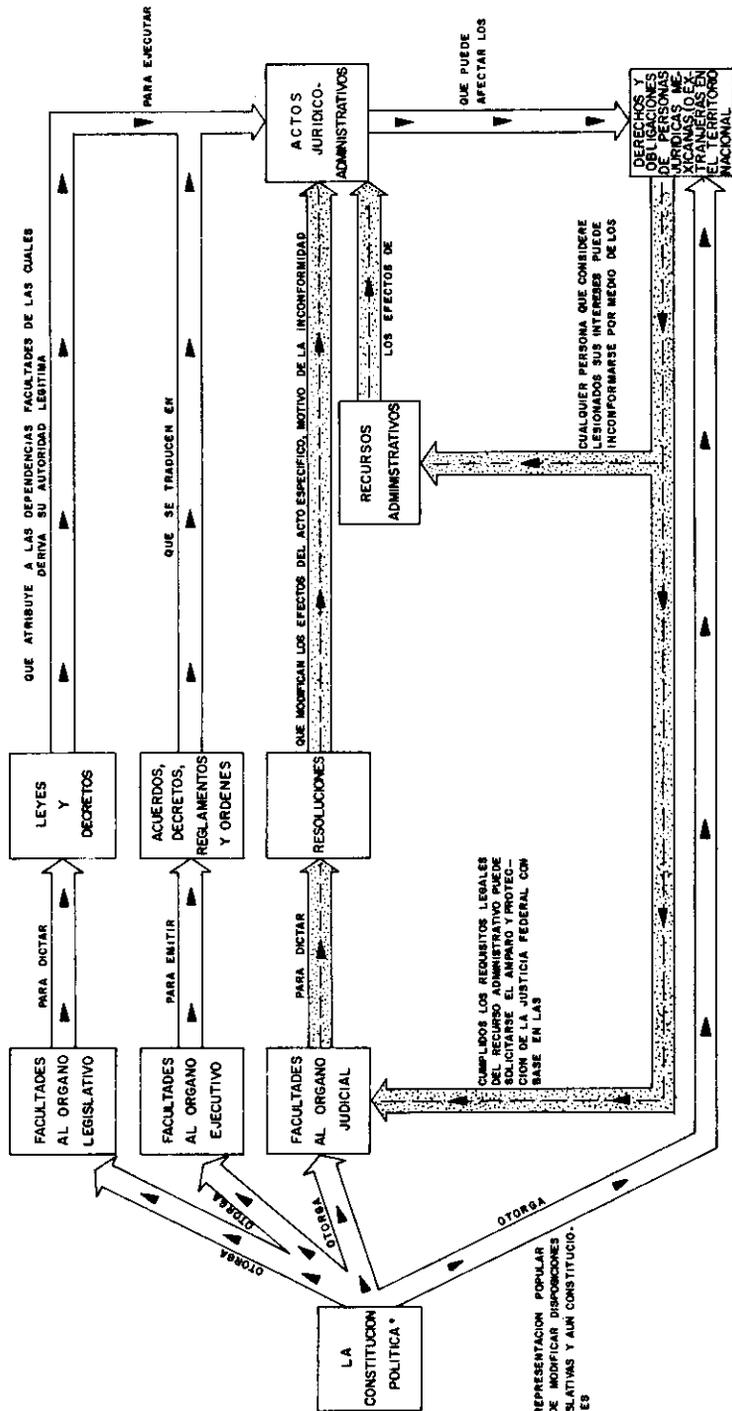
a) Estas *facultades* —la Constitución o sistema normativo— permiten emplear, a nombre de la colectividad y dentro de los límites de com-

³⁴ En este trabajo, consideramos a la administración pública en sentido estricto, o sea como actividad del órgano Ejecutivo del Gobierno.

³⁵ Véase Castro, A. y C. Lessa, *Introducción a la Economía* (un enfoque estructuralista), Siglo XXI, México, 1971, pp. 79-101.

ESQUEMA DEL SISTEMA NORMATIVO

(CASO MEXICANO)



* LA REPRESENTACION POPULAR PUEDE MODIFICAR DISPOSICIONES LEGISLATIVAS Y AUN CONSTITUCIONALES

petencia que impongan los ordenamientos legales, cierta cantidad de recursos. Por ello decimos que los *insumos* de la “caja negra” provienen o se derivan de distintos sistemas (el jurídico, el político, el económico y el social) que resultan ser sus *macroenvolventes*³⁶. Son por lo tanto el resultado de un conjunto de decisiones políticas y negociaciones que, dentro de un marco jurídico, evalúan *demandas* y en función de ellas asignan *medios o recursos* al sistema administrativo.

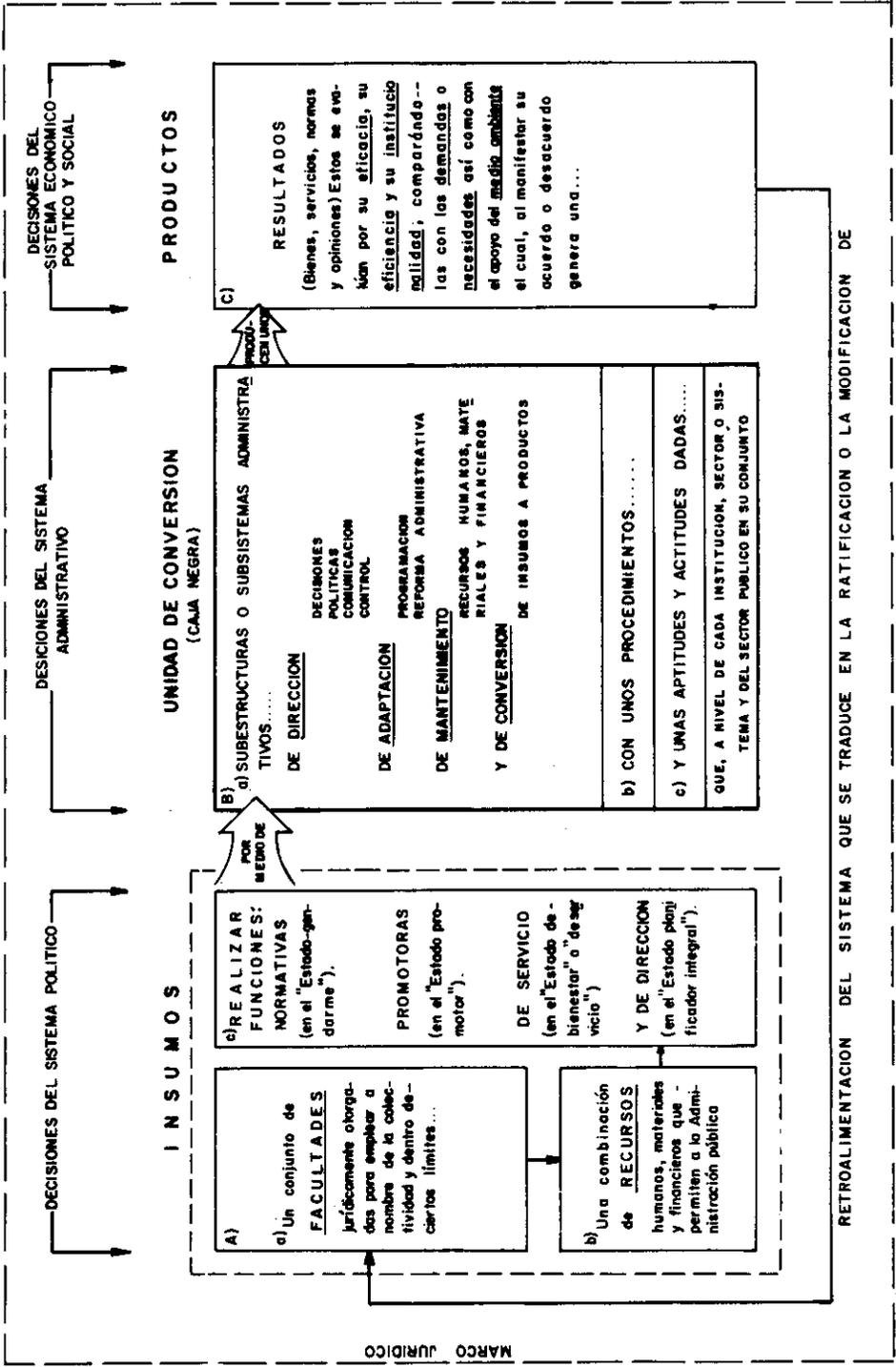
- b) Esta *combinación* —más o menos eficiente— *de recursos* humanos, materiales y financieros se orienta al cumplimiento de ciertos *objetivos y metas* en un tiempo dado, por medio de las *funciones* que el Gobierno está autorizado jurídicamente a realizar para regular la vida social y económica de un país.
- c) Estas *funciones* —histórica c positivamente atribuidas— consisten en mayor o menor medida, en normar, promover, servir a, y dirigir, en su caso, las relaciones que se producen en el medio ambiente económico, social y político.
- B) Para el cumplimiento de estas *funciones* (de garantía, registro, orientación, autorización, arbitraje, fomento, información, producción, comercialización, consumo, redistribución y planificación) se emplea un conjunto de *sistemas administrativos*. En tales sistemas o “cajas negras”, podemos distinguir básicamente subsistemas de *dirección, adaptación, mantenimiento y conversión*,³⁷ amén de *procedimientos, actitudes y aptitudes* humanas.³⁸ Con base en los insumos recibidos, las “cajas negras” producen ciertos *resultados* que acceden al medio ambiente. Estos resultados se dan, tanto a nivel de *instituciones*, como de agrupaciones *sectoriales* o por *sistemas de apoyo común* y, en último caso, son agrupables a nivel del Sector Público en su conjunto.
- C) Cuando los *productos* inciden sobre el *medio ambiente*, sus resultados son *evaluados*, tanto en términos de eficacia y eficiencia como en términos de legitimidad institucional. Se comparan, así, los resultados obtenidos con los objetivos programados; los recursos asignados con la racionalidad y eficiencia de su utilización; y los productos resultantes con las necesidades o demandas existentes. Esta evaluación da origen a *nuevas decisiones* políticas, económicas, administrativas, sociales y jurídicas (A), con lo que se reinicia todo el proceso. (Gráfica 8).

³⁶ Ver Jiménez Nieto, Juan Ignacio, op cit. loc. cit.

³⁷ Ver Katz, Saúl M., op. cit. loc. cit.

³⁸ Ver Sharkansky, Ira, op. cit. loc. cit.

ESQUEMA SINTETICO DEL SISTEMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA



MARCO JURIDICO

Creemos que este enfoque permite estudiar más adecuadamente a la administración pública como un sistema *dinámico* y en *permanente adaptación a y reorientación* de su medio ambiente, abriendo más amplias perspectivas para el planteamiento adecuado de problemas y soluciones en nuestro tiempo y circunstancias, así como para comprender mejor la definición que se hace de la *Administración Pública* como “*la política del poder en acción*”.³⁹

Por otra parte, ya no es dable pensar en la actualidad que “el mejor Gobierno es aquel que menos gobierna”⁴⁰, y que sólo debe encargarse de mantener la paz y de cobrar impuestos, con un mínimo de intervención en las actividades económicas y sociales. En casi todos los países se asigna al Gobierno una parte activa en la promoción de los cambios económicos y sociales, y se sujeta a las actividades gubernamentales, como un todo, cada vez más a la inspección y aprobación de los gobernados. El Gobierno por consentimiento popular implica, por su parte, un cierto grado de Gobierno *por participación*. Este grado varía según las actitudes históricas y culturales y el desarrollo de cada nación, pero lo que es indiscutible es que las gentes de todos los países se dirigen cada vez más a sus gobiernos para encargárles la satisfacción de sus *demandas* colectivas e individuales, así como para exigirles que éstas sean resueltas rápida y efectivamente.

Por estas razones “se están generando cambios fundamentales en la naturaleza de la Administración Pública, acompañados de *cierta inhabilidad para responder con prontitud a las demandas* que dichos cambios imponen. Este proceso de transformación apenas empieza a un ritmo que tiende a acelerarse. La modernización o reforma administrativa se vuelve por lo tanto no *solamente deseable* sino indispensable. “El proceso no puede ser retardado... en las actuales circunstancias, *permanecer estático, es retroceder*”.⁴¹

Al examen del proceso de las reformas administrativas, en su aspecto teórico, está dedicado el capítulo siguiente.

³⁹ Caiden, Gerald, op. cit. p. 9

⁴⁰ Ver *O y M: Un instrumento de la Reforma Administrativa*, op. cit. loc. cit.

⁴¹ Véase *O y M: Un instrumento de la Reforma Administrativa*, op. cit. pp. 1-8. Esta obra refiere también cómo el mariscal francés Lyautey pidió una vez a su jardinero que le sembrase un árbol. El jardinero objetó que el árbol tomaba mucho tiempo para crecer y no llegaría a su madurez sino hasta que pasaran 100 años. Lyautey entonces replicó: “En ese caso, no tenemos tiempo que perder. Siémbrelo esta tarde”. Modernizar la Administración Pública es como sembrar un árbol: no se pueden esperar resultados inmediatos. Pero no hay argumento para demorarla.