

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON

FACULTAD DE CONTADURIA PUBLICA

Y ADMINISTRACION



**PROPUESTA DE MODELO DE CALIDAD APLICABLE EN LA
ADMINISTRACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS
MUNICIPALES**

POR

ENRIQUE MONCIVAIS JAQUES

**COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA
CON ESPECIALIDAD EN EL AREA ADMINISTRATIVA**

ENERO, 2000

TM

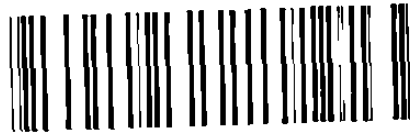
Z7164

.C8

FCPYA

2000

M6



1020129243

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON

FACULTAD DE CONTADURIA PUBLICA
Y ADMINISTRACION



PROPUESTA DE MODELO DE CALIDAD APLICABLE EN LA
ADMINISTRACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS
MUNICIPALES

POR

ENRIQUE MONCIVAIS JAQUES

COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA
CON ESPECIALIDAD EN EL AREA ADMINISTRATIVA



ENERO, 2000

TM
7764
.C8
FCPYA
2000
M6

33 78360



FONDO
TESIS

**PROPUESTA DE MODELO DE CALIDAD
APLICABLE EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS
SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES**

Aprobacion de la Tesis:

Asesor de la Tesis

Jefe de la Division de Estudios de Postgrado o
Secretario de Postgrado o
Subdirector de Estudios de Postgrado

AGRADECIMIENTOS

Agradezco el apoyo dado en esta tesis al Dr. José Barragán Codina y su tiempo disponible dedicado a la misma.

M.A. José Antonio Barragán Téllez por su buena disponibilidad.

M.A. Enrique Jiménez Gómez su agradecimiento, motivación y confianza que ha dado hacia mi persona por *terminar esta investigación*.

TABLA DE CONTENIDO

CAPITULO	Página
Introduccion	3
Planteamiento del Problema	5
Hipotesis	6
 Marco Teorico	
1. I a Administracion.	7
1.1 Concepto e importancia de la Administración.	7
1.2. La Administración como campo de estudio.	8
1.3 I a Administracion como proceso.	11
1.4 I a Administracion como funcion	16
1.5 El proceso administrativo	18
 2. Tipos de administración.	23
2.1 Administracion Publica.	23
2.2 Administracion Privada.	26
2.3 Administracion Mixta.	26
2.4 Comparacion entre Administracion Publica y Privada.	28
2.5 Diferencias y similitudes.	29
 3. <i>Administracion Publica.</i>	38
3.1 ¿Que es la Administración Publica?	38
3.1.1 Factor Estrategico del Desarrollo.	39
3.1.2 Importancia y Antigüedad de la Administración.	39
3.1.3 Definicion de la Administracion desde un punto de vista objetivo.	41
3.2 La Administracion en el Derecho Publico.	44
3.2.1 Administracion Publica, Ciencia, Tecnica o Arte.	46
3.2.2 Definicion de Ciencia, Tecnica y Arte.	47
3.3 La Administracion como disciplina científica.	48
3.3.1 I a Administracion como Ciencia, Arte y Tecnica.	50
3.4 Estudio de la Administracion Pública.	52
3.4.1 Nuevo Enfoque en el estudio de la Administracion Publica.	53
3.4.2 Rol de la Administracion Publica en la Sociedad Moderna.	54
3.5 Modelo de Administracion para los paises del tercer mundo.	55
3.5.1 Nación: Concepto-Elementos	56
3.5.2 Concepto Politico de Pueblo.	57
 4. Servicios Publicos.	59
4.1 Origen del Servicio Publico.	59
4.2 Concepto de Servicio Publico.	61

4.3	Elementos del Servicio Publico.	70
4.4	Clasificación administrativa de los Servicios Públicos.	71
4.5	Algunos Servicios Publicos.	72
4.5.1	Administración Municipal de los Servicios Publicos.	75
5.	Calidad.	77
5.1	Historia de la Calidad.	77
5.2	Conceptos Fundamentales de Calidad.	78
5.3	Mejora Continua.	80
5.4	Primeras Estrategias de la Gestión de Calidad.	85
6.	Investigación de Campo	89
7.	Calidad del Servicio.	98
7.1	La Calidad comienza en la persona.	98
7.2	El gobierno y la gestión municipal en México.	107
7.2.1	La intervención Pública y los Servicios Municipales.	110
7.2.2	Aproximación a las bases normativas del municipio mexicano en materia de servicios.	115
8.	Los Servicios Municipales en México: Un Diagnóstico Global.	126
9.	Conclusiones	133
	Bibliografía	139
	Apendices:	
	Apéndice A: Reglamentos Municipales	140
	Apéndice B: Bases Jurídicas del Municipio Mexicano	141
	Apéndice C: La Administración de los Dineros para el 2000	142

INTRODUCCIÓN

Actualmente en nuestra sociedad es necesario la existencia del enfoque de la calidad en todos los aspectos, ya que ello nos ha permitido el proceso de ir logrando a un paso firme seguro el progreso de nuestro Mexico, por lo tanto, un aspecto sumamente relevante de gran significacion aportacion es la calidad de la administracion de los servicios publicos, ciertamente es posible el logro total de dicha calidad a que en nuestra sociedad tenemos un factor e ingrediente que sera la base para dar inicio al proceso de lograr la calidad de la administración de los servicios publicos, este factor es la existencia de la plena conciencia de la necesidad de fortalecer cabalmente a nuestro municipio, como base de la división territorial y la organizacion politica de la entidad, para que pueda cumplir con lo dispuesto en el Artículo 115 Constitucional, lo cual habra de lograrse, en gran medida, en el marco del nuevo federalismo que transfiere recursos facultades, a la vez que apoya el desarrollo de iniciativas locales, en beneficio cada vez mas directo de los habitantes.

Por otra parte, es importante destacar que una de las responsabilidades primordiales del municipio, es precisamente brindar servicios publicos, para ello es necesario brindarlos con calidad eficiencia, acordes a una sociedad moderna que así lo exige, como la nuestra, todo esto principalmente ante el compromiso que tiene el municipio de recuperar el crecimiento y desarrollo social y de alcanzar el logro mejorar en la calidad de la administración de los servicios publicos, en donde cabe innovar, ideando nuevas formas de administracion local que implique la coordinación de actividades entre las autoridades de una region determinada.

Por lo anterior, es necesario revelar algunas propuestas globales y necesarias que nos han de permitir seguir en nuestro trayecto para eficientar y lograr la calidad de la administracion de los servicios públicos:

- ✓ El municipio como prestador de servicios debe evolucionar hacia un gobierno promotor del desarrollo que aporte ideas, programas y acciones que mejoren la calidad de vida de la comunidad.
- ✓ Los municipios tendran a su cargo el desarrollo de programas de impulso economico y desarrollo social, así como la prestación directa o mediante concesion a los sectores privado y social, de los servicios publicos que contempla la constitucion actualmente.
- ✓ Que el gobierno difunda la cantidad de recursos y fondos publicos de la participacion que le toca a cada municipio y que esta sea de acuerdo a los planes de trabajo de cada comunidad.
- ✓ Son necesarios mayores recursos para el desarrollo municipal se requiere transparencia sobre las formas de recaudacion y distribucion de éstos.
- ✓ Promover la transparencia fiscal en todas sus modalidades y ambitos de gobierno.

Todo lo anterior, ha sido consecuencia de la existencia de la certidumbre de que nuestra sociedad actual tiene el gran compromiso de preparar el camino a las proximas generaciones, para que mejoren su calidad de vida, así como también para incrementar los niveles del bienestar lograr la eficiencia de los servicios públicos, al igual que la calidad en la administración de los mismos.

PLANIFAMILNIO DEL PROBI FMA

Is de conocimiento publico que la poblacion nacional cada vez requiere de mas y mejores servicios publicos por parte del municipio, así como también resulta evidente que las entidades encargadas de prestar tales servicios, presentan notorias deficiencias, las cuales provocan graves daños a la ciudadanía.

Debido a esta situacion, es de gran importancia y necesidad encontrar una solucion, ya que no solo es una parte de la poblacion la que esta involucrada o que se ve afectada por lo mismo, sino que es como se menciono anteriormente, es toda la población la que requiere de mejores servicios por parte del municipio, el cual tal vez no le presta la debida atencion a este problema, pues ha de considerar que al proporcionarle los servicios publicos basicos a la poblacion esta cumpliendo con su funcion; sin embargo no se está adecuando a las necesidades reales, ni a los tiempos sociales y politicos del pais

Para lograr una excelente calidad en los servicios publicos es necesario el hecho de encontrar nuevos esquemas de prestacion de más y mejores servicios que esten a la altura de los tiempos sociales y politicos del país, ya que es así como lo esta exigiendo nuestra actual sociedad.

HIPOTESIS

Dado que en la actualidad los recursos financieros son limitados, no son debidamente utilizados o tal vez no existen los fondos suficientes los cuales nos permitan asegurar una prestación de servicios al nivel y con la calidad que el país justamente reclama; lo anterior puede observarse en el presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2000 (ver apéndice C).

Para poder asegurar, como ya se indicó la prestación de servicio, se pretende instalar un programa que subraye la importancia que debería traer como base los servicios prestados por el gobierno, la cual debe ser total de manera que cumpla con todos los requisitos establecidos en programas anteriores pero que además contenga los puntos adecuados para llegar a la meta propuesta, la cual es de llegar a una innovadora cifra del 100% en la Calidad Total de los servicios públicos prestados por las instituciones correspondientes.

1. LA ADMINISTRACIÓN.

1.1 CONCEPTO E IMPORTANCIA DE LA ADMINISTRACION

Existen coincidencias así como algunas discrepancias entre los tratadistas respecto al significado de la administración. El estudio sistemático de los fenómenos que conciernen a este campo de conocimiento de la actividad humana es relativamente nuevo, y su terminología está aun en proceso formativo y de consolidación. Por otro lado, la dinámica con que se han desarrollado las distintas tareas y enfoques administrativos obliga a veces a los autores a emplear términos aun no acuñados o que proceden de otras disciplinas o de otros idiomas, y cuya significación, por tanto, puede no corresponder con exactitud a la ya universalmente aceptada en sus respectivos campos. Por tal razón resulta a veces difícil dar una definición precisa de términos administrativos que satisfaga plenamente, puesto que cada autor la interpreta de acuerdo con su particular punto de vista, máxime cuando se trata de hallar términos equivalentes en el idioma español.

Sin embargo, mucho del avance de las ciencias, y particularmente del avance de la administración, radica en la utilización de un lenguaje común, por lo que es necesario hacer esfuerzos para precisar los términos. El examen de las distintas definiciones que ofrecen los tratadistas muestra que la palabra administración se emplea para connotar, por lo menos, lo siguiente: a) una disciplina, teoría o campo de estudio; b) un proceso; c) una función, y d) una ocupación. Naturalmente en cada caso su definición no concuerda exactamente con las otras.

El propósito del presente trabajo es fundamentalmente estudiar la administración como un arte o como un arte o como una ciencia; pero también como un proceso y una función desde el punto de vista de su aplicación, por lo que empezaremos por hacer un examen de las distintas definiciones que dentro de esos puntos de vista nos proporcionan los tratadistas sobre la materia de gran aplicabilidad. Es decir, satisface en alto grado los requerimientos de una ciencia, con diversas ramas de especialidad que pueden explorar técnicas racionales de conducta y aplicación sugeridas por los distintos campos empíricos

1.2 LA ADMINISTRACION COMO CAMPO DE ESTUDIO

La mayoría de los autores concuerda en que la administración no es todavía una ciencia completa desde el estricto sentido que tal término tiene, puesto que la categoría de los conocimientos de esta disciplina en su estado actual, no pasa todavía satisfactoriamente la prueba del rigor científico, característico de otras ciencias; sin embargo, todos están de acuerdo en que es ya un cuerpo de conocimientos sistematizados que tiene un objeto propio de estudio, por lo que puede ya enseñarse, aprenderse y aplicarse, y está basado en ciertos principios o normas de tipo general, que si bien no tienen la exactitud de las leyes físicas y matemáticas, son tan universal y generalmente aceptados como los principios o normas que rigen el estudio de otras ciencias sociales.

Gulik, uno de los primeros tratadistas de la administración, la define como “un sistema de conocimientos por medio de los cuales los hombres establecen relaciones, predicen

resultados e influyen en las consecuencias de cualquier situación en que se organizan para trabajar unidos en el logro de un propósito común”¹.

Dimock emplea el término administración como sinónimo de gerencia, y adopta el criterio de que esta es a la vez un arte y una ciencia; dice: “Administración es la gerencia de los asuntos ejecutivos. Como sinónimo de gerencia, la administración implica el concepto de cooperación de grupos bajo una dirección ejecutiva, empeñados en el logro de metas a través de la planificación y la organización. Es un arte y una ciencia en formación y su conocimiento se requiere en la actualidad en la mayoría de las ocupaciones. Los países en desarrollo con frecuencia sufren más la carencia de habilidades gerenciales que la escasez de materias primas”².

Desde luego que como arte y como ciencia, la administración debe ser susceptible de aplicarse a cualquier campo de actividad en que exista una agrupación de personas trabajando juntas para lograr un propósito, y en esa forma algunos autores la definen según el campo de su preferencia.

Fedman adopta un punto de vista general, y expresa: “Es la ciencia y arte de conducir una empresa con el máximo de eficiencia y un mínimo de costos. No sólo considera formas y medios sino toma en cuenta los valores y determina los fines a alcanzarse”. Hace una interesante distinción entre los papeles que desempeñan la administración, la gerencia y la organización: “La administración, sea o no distinta en composición

personal, es personal, es distinta en función de gerencia: su función es determinar la política de la corporación, coordinar finanzas, producción y distribución, para definir el camino general que debe seguirse. La gerencia se encarga de la ejecución de la política dentro de los límites establecidos por la administración; establece métodos y mejora procesos. Organización es el instrumento por el cual la gerencia logra los fines que persigue la administración. La determinación de los procedimientos que aplica el ingeniero es la función de la gerencia científica; pero es la administración la que en primer lugar, dentro de los límites del ambiente socio-técnico, determina la situación por la cual deben encontrarse los procedimientos³.

Mucho se ha discutido sobre si en realidad existen dos amplios campos separados y, por consiguiente, un tratamiento científico distinto de la administración pública y la administración privada. Varios autores sostienen que sí y presentan definiciones de cada una de ellas. Por ejemplo, White define la administración pública como: "el arte y la ciencia de gerencia aplicados a los asuntos del Estado. El término se usa también para denotar una rama del campo de la ciencia política. En el sentido anterior, la administración pública muestra una historia coexistente con gobiernos organizados y, bajo formas cambiantes, marcha a través de los siglos hacia los sistemas especializados y altamente desarrollados que caracterizan a los estados industrializados modernos. Desde remotos periodos más allá de los reinados egipcios, a través de la antigüedad clásica, el sistema feudal y la monarquía absoluta, hasta la era del estado democrático,

ha sido necesario conducir los asuntos de la humanidad políticamente organizada. Estas operaciones colectivamente se conocen como Administración Pública”⁴.

Se puede concluir, por consiguiente, que existe en desarrollo una teoría general o un arte, que se puede denominar indistintamente administración o gerencia, que se preocupa por estudiar los procesos administrativos fundamentales que son esenciales en cualquier situación en la que un grupo de individuos se organiza para lograr propósitos. Estos procesos básicos son necesarios en cualquier tipo de organización: un comercio, una industria, un gobierno, una iglesia, una universidad, etc., en que se combinan recursos humanos y físicos. Aun más, dichos procesos son necesarios sin importar el área específica a la que se dedican los grupos dentro de las organizaciones: producción, distribución, finanzas, etc. Este campo de estudio posee en la actualidad un acervo de conocimientos sistematizados, de los cuales se desprenden principios generales de gran aplicabilidad. Es, satisface en alto grado los requerimientos de una ciencia, con diversas ramas de especialidad que pueden explorar técnicas racionales de conducta y aplicación sugeridas por los distintos campos empíricos.

1.3 LA ADMINISTRACION COMO PROCESO

Muchos autores prefieren eludir el compromiso de definir a la administración como disciplina, y la enfocan como un proceso. Kast y Rosenzweig, por ejemplo, conciben la gerencia como la coordinación de recursos humanos y materiales para el logro de objetivos. Dicen al respecto: “es el proceso de planificar, organizar y controlar

⁴ White, Leonard. Administración Pública. *Conceptos y técnicas sociales*. The Macmillan Company, Nueva York, 1977.

actividades". Y añaden: "Un problema constante es la distinción entre los términos gerencia y administración. Administración tiene con frecuencia la connotación de organizaciones fundamentales u otras no lucrativas, mientras que "gerencia" se deja para empresas de negocios. Sin embargo, existe una superposición considerable en su uso. Utilizaremos los términos en forma intercambiable y tenderemos al uso del término gerencia sin importar si su empleo específicos involucra negocios, instituciones filantrópicas o entidades públicas"⁵.

Estos mismos autores, en otras de sus obras en colaboración con Johnson, expresan: "Esencialmente la gerencia es el proceso por el cual los recursos no relacionados de hombres, maquinaria y dinero, se integran en un sistema total para el logro de objetivos"⁶.

Es interesante, sin embargo, notar cómo cuando se trata de definir a la administración como un proceso muchos autores la refieren al campo específicos de la administración pública.

A manera de ejemplo nos referimos a la Enciclopedia Británica que define la administración como: "el procedimiento adecuado y certero que puede ser prescrito por la legislación o por los reglamentos, o dictado por las cortes, o especificado por la misma autoridad administrativa o por un nivel alto de gobierno". Sin embargo, esta definición puede fácilmente ampliarse para ser aplicada a cualquier otro tipo de

⁵ Kast, Fremont E. Y Renshaw, James. *Management Systems: An Introduction to Management System Approach* 2 edición McGraw-Hill Book Company Nueva York 1974

⁶ Johnson, Richard, Kast, Fremont E. Y Renshaw, James. *The Theory in Management of Systems* McGraw-Hill Book Co. 1967

organización, máxime si se toma en cuenta la explicación que hace de su contenido. "El procedimiento es de gran importancia en todo sistema de administración de acuerdo con la ley. Procedimientos bien establecidos permiten fijar la responsabilidad de un funcionario o grupo en cada etapa del proceso administrativo. Puede salvaguardar los derechos de los ciudadanos y proteger al ejecutivo de críticas de haber actuado en forma arbitraria. Puede asegurar regularidad y consistencia en el manejo de casos individuales. Sin embargo, mucho depende de la calidad y propósito de lo que requieren los procedimientos"⁷.

Long abunda en estos conceptos al indicar que el proceso administrativo es fundamentalmente la elaboración de reglas, la adjudicación de casos y la expedición de órdenes que afectan los derechos y obligaciones de los ciudadanos y grupos privados, por funcionarios públicos que no sean jueces o legisladores. "es el ejercicio del poder indiferenciado del gobierno que simultáneamente comprende hacer la ley, decidir su aplicación en casos particulares y ordenar qué actos específicos se lleven o no a cabo"⁸.

En ambos casos, la observación empírica puede fácilmente concluir que el procedimiento administrativo persigue en esencia lo mismo cuando se trata de empresas públicas que cuando se trata de empresas privadas y, por tanto, coincidir con la definición amplia que de gerencia propone Sheldon, al concebirla como "el proceso por el cual se pone en operación y supervisión la ejecución de un propósito dado".

⁷ Enciclopedia Británica. Proceso Administrativo. *Administrative Procedures*. Cravett Dolbier y Macmillan Inc. 1968.

Explica que los insumos combinados de varios tipos y grados de esfuerzo humanos por el cual el proceso se efectúa, son también conocidos como gerencia en el sentido humano; y, de nuevo, la combinación de esas personas que justas llevan a cabo dicho esfuerzo, en cualquier empresa, se conoce como la "gerencia" de la empresa. Por tanto, el término abarca el proceso de conducir las habilidades humanas involucradas y el personal requerido para lograr su coordinación y control.

Como se ve, la palabra gerencia se usa generalmente en cierta forma general para describir la conducta en general y el control de una empresa, sin importar las diferentes funciones involucradas. Sin embargo, una definición más precisa que está siendo empleada particularmente por aquellos cuyos estudios requieren la adopción de un criterio técnico es la que circunscribe la gerencia al control de los procesos en la ejecución de una política dada, y por tanto, hace una distinción entre las actividades involucradas y las habilidades requeridas para la formulación y determinación de políticas, que es la tarea del proceso conocido como administración. Ambas actividades y habilidades, sirven al control de la empresa. La funcionalidad de una estructura depende del proceso conocido como *organización*, de modo que lo que tiene que hacerse y las personas que lo hacen, se combinan para realizar un trabajo más eficaz. "Estos tres procesos: administración, gerencia y organización, son comunes a toda empresa integrada. Puede asumir diferentes formas en diferentes empresas; pueden llevarse a cabo en forma independiente en diferentes grados de habilidad. Se puede participar en todas ellas o concentrarse en una sola"⁹.

Philippo dice que gerencia es fundamentalmente el proceso de planificar, organizar, dirigir y controlar actividades que conduzcan al logro efectivo de objetivos comunes¹⁾; en tanto que Jhonson, Cast y Rosenzweig introduce los elementos planificación, organización, control y comunicación.

Una de las definiciones más conocidas sobre administración como proceso se debe a Carlos Marx, quien lo concibe como: "toda acción encaminada a convertir un propósito en realidades positivas", y añade: "es el ordenamiento sistemático de hechos y el uso calculado de recursos aplicados a la realización de un propósito, previendo los obstáculos que pueden surgir en el logro de los mismos. Es la supervisión del trabajo y material que se emplea para realizar un fin propuesto, de modo que se lleva a cabo al más bajo costo de energía, tiempo y dinero"¹⁾.

Gulik, por su parte, dice que es: "aquella actividad encaminada hacer que las cosas se hagan de acuerdo a ciertos objetivos".

Muchas definiciones más podrían mencionarse sobre el concepto de administración como proceso, pero bastan las anteriores para observar que todas ellas tienen muchos lugares comunes, de entre los cuales se puede destacar los siguientes:

1.- Existe un propósito, un objetivo o meta por realizar. Este objetivo puede ser de cualquier naturaleza, y ser dictado o establecido por una persona, una entidad, un

⁹ Steldin J. Gerencia. *Inteplativens*. The Macmillan Company Nueva York 1957

¹⁰ J. P. Elvan. *Metodología de la Administración*. 2.ª edición. Allyn and Bacon Inc. Boston 1972

¹ Marx. Fritz Morstein. *Management Administration*. Prentice Hall Inc. Nueva York 1946

grupo, etc.; que puede ser el mismo que se encarga de la consecución de los objetivos, o diferente

2.- Existe o se asigna un grupo de personas y recursos para lograr el objetivo. Este grupo de personas puede o no ser el mismo que definió los objetivos; importante es que trabaje en forma sistemática para lograrlos.

3.- Con el objeto de asegurar la consecución de los objetivos en forma racional y sistemática, se establecen reglas, procedimientos, procesos de planificación, organización, control, supervisión, dirección, comunicación, información, etc.

4.- Estas reglas y procedimientos garantizan que las cosas se hagan con la mayor eficiencia posible de acuerdo con los objetivos.

1.4 LA ADMINISTRACION COMO FUNCION

Por lo anteriormente visto, parecería desprenderse de la función de administración se limita a la definición de objetivo, en tanto que la de gerencia a ejecutarlos.

Pocos autores respaldarían tan cortante diferenciación, pues ambas funciones están tan íntimamente relacionadas que prefieren emplear ambos términos como sinónimos.

Por ejemplo, Kaufman afirma que "la forma de definir la función de administración es la de establecer el objetivo que se espera que debe cumplir la acción administrativa. Así, se dice con frecuencia que la función de administración consiste en ejecutar decisiones de política o coordinar actividades para lograr algún propósito común o simplemente cooperar en la búsqueda de una meta común". Las ideas implícitas en este punto de vista sobre la función administrativa, son que ésta es un proceso para llegar a decisiones

operativamente homologas a los procesos de toma de decisiones de otras organizaciones, y que la importancia de la administracion descansa no en la unidad de sus funciones sino en la creciente prominencia de los administradores, con respecto a la de otros funcionarios, en la toma de decisiones. Y continua: "Para los propositos de este analisis, los administradores son funcionarios designados para supervisar a otros, y se confina a los administradores al servicio del gobierno, aunque mucho de lo que se diga se aplique tambien para llevar a administradores gubernamentales"¹².

Ya sea que se considere un proceso o una función, la administracion se refiere al establecimiento y operacion de organizaciones para llevar a cabo un trabajo.

Las organizaciones son instrumentos sociales y tecnologicos que permiten realizar objetivos que son demasiado grandes y complejos para que puedan ser ejecutados por una sola persona. Las organizaciones se crean para llevar a cabo objetivos de muy diversa naturaleza: comerciales, militares, religiosos, educativos, gubernamentales, etc. Para algunos incluso la sociedad moderna se ha convertido en una "sociedad organizacional". De todas maneras, es esencial e inevitable la necesidad de administrar las organizaciones y sus actividades.

Una organizacion se puede concebir como una unidad que procesa ciertos insumos que absorbe del ambiente, con el propósito de emitir productos especificos que son necesarios, valiosos o aceptables para la sociedad, o que se pretende introducir en ella, mediante una actitud innovadora. Por tanto, una organizacion es una unidad que transforma recursos para producir cosas o servicios. Esta unidad transformadora, la organizacion, determina y configura la forma y condiciones en que debe ser controlada y dirigida por una administracion. La administracion no sólo establece y dirige la

organización hacia metas específicas, también controla los productos resultantes y corrige su cauce, en caso de que se desvíe de la ruta señalada.

El administrador empieza tomando varios recursos humanos y económicos del ambiente, en forma de mano de obra, materiales, equipo y dinero. En la medida en que no es capaz de controlar completamente la calidad y cantidad de estos insumos, es parte de un sistema abierto, más que de uno cerrado. El ambiente ofrece a su vez varios tipos de obstáculos que pueden ser afectados, pero no controlados completamente por el administrador, por ejemplo, el sistema político, el estado de tecnología, y los deseos e ideales de la sociedad.

Los productos de la organización son tanto de características humanas como económicas. Es por estos productos que la sociedad juzga el éxito de la empresa. En cierta forma, las organizaciones existen porque son aceptadas por la sociedad; pero fracasarán, o se extinguirán, si los valores que producen se consideran inapropiados, inaceptados, excesivamente caros o "fuera de contexto".

1.5 EL PROCESO ADMINISTRATIVO

Por lo dicho anteriormente, debe quedar claro que la administración es un proceso esencialmente dinámico y evolutivo, que está inmerso e influye continuamente en las condiciones sociales, políticas, económicas y tecnológicas, y hace uso de ellas para lograr en forma satisfactoria los objetivos que persigue. Dicho proceso sólo es posible gracias a la circunstancia de que, por ser un producto social, su fuerza evolutiva descansa en la actividad creadora, característica de la mente humana.

El hombre investiga, prevé y planifica continuamente todos los actos de su vida, muchas veces aun sin percatarse de ello, y aunque dichas funciones con frecuencia parecen tan rudimentarias que pasan inadvertidas para el observador superficial, su presencia es indudable e inadvertidas para el observador superficial, su presencia es indudable e inevitable. Sin las funciones de observación e investigación, que nos sirven como un antecedente para prever las consecuencias de la acción individual, los frutos de la experiencia serían nugatorios y, por tanto, sería imposible planificar cualquier acción futura, por simple que esta fuese.

Por lo demás, estas funciones de investigación, previsión y planificación están siempre sujetas a las cambiantes condiciones ambientales, por lo que también son esencialmente dinámicas. No bien se ha adoptado un plan o llegado a una conclusión, cuando pueden ya haber surgido nuevos elementos que presionen y se hagan variar las bases de previsión sobre las consecuencias de los actos futuros; y, a menos que se reconsideren los planes --- no importa cuán cuidadosamente elaborados hayan sido--- para considerar los nuevos cambios que surgen, se estará en peligro de malograr la acción. Si la administración ha de alcanzar los objetivos para los que fue creada, deberá ejercer las funciones de investigación, previsión y planificación en una forma continua e imprescindible.

Ahora bien, ¿qué factores, qué ingredientes componen el proceso administrativo? En términos generales, toda la administración se compone de tres factores fundamentales; el primero y más importante es el factor humano. Toda administración está formada, ante

todo, de seres humanos, y sin este elemento ninguna forma de administración es concebible. Existen, sin duda, formas organizadoras rudimentarias y aplicaciones tecnológicas elementales en ciertas colonias de insectos tales como las abejas, las hormigas, etc., que causan admiración y cuyo estudio nos induce a serias meditaciones; pero la diferencia fundamental entre la conducta de tales seres y la del hombre estriba en el carácter altamente dinámico y evolutivo que caracteriza a las instituciones humanas, en oposición a las manifestaciones de organización elemental observadas en las especies inferiores, que permanecen invariables por largos periodos.

El segundo elemento es el factor estructural; es decir, una institución, no importa cuán pequeña sea, posee una estructura u organización que le da forma y sentido a la administración. Dicha estructura puede ser desde simplemente la forma tácita en que un grupo de individuos se reúne para lograr un fin común, hasta la complicada trama de relaciones que caracteriza a las grandes empresas. El factor estructural, desde el punto de vista administrativo, es comparable al armazón de un edificio o al esqueleto de un ser viviente.

El tercer elemento es el factor económico, entendiéndose por tal los recursos materiales requeridos para el funcionamiento adecuado del cuerpo administrativo. Es debido precisamente a que los recursos económicos son escasos por lo que la administración llena una función fundamental en la actividad humana, puesto que el fin último de la misma es llevar a cabo un propósito deseable o inducido con un mínimo de esfuerzo y recursos, lo cual equivale al desideratum del acto económico: máxima satisfacción con el mínimo de esfuerzo. Un bien con una abundancia ilimitada no necesita administrarse.

Estos tres tipos de factores: el humano, el estructural y el económico, deben combinarse armoniosamente en toda administración, y del grado en que la coordinación y control de los mismos se lleve a cabo, dependerá el buen o mal funcionamiento del cuerpo administrativo y, por tanto, el logro del fin económico último que se encuentra implícito en el mismo.

Una representación gráfica del proceso administrativo, tal como se ha descrito, sería la que sugiere en la figura 1, donde para dar idea de la dinámica que lleva implícito el proceso toma la forma de una rueda, cuyo eje es el objetivo o propósito de toda administración. Cubriendo dicho eje, e íntimamente ligado a él, están la coordinación y el control de los tres segmentos que representan los factores administrativos ya descritos: la ausencia de cualquiera de ellos haría imposible su funcionamiento. Dichos segmentos deberán estar firmemente apoyados en las actividades de investigación, previsión y planificación, que deberán ser continuas para ser válidas. El objeto de la administración --- como disciplina científica--- es estudiar y analizar lo más ampliamente posible estos elementos que integran el proceso administrativo y --- como arte--- la forma de coordinarlos y controlarlos a fin de obtener el máximo provecho de ellos en el logro de un fin.

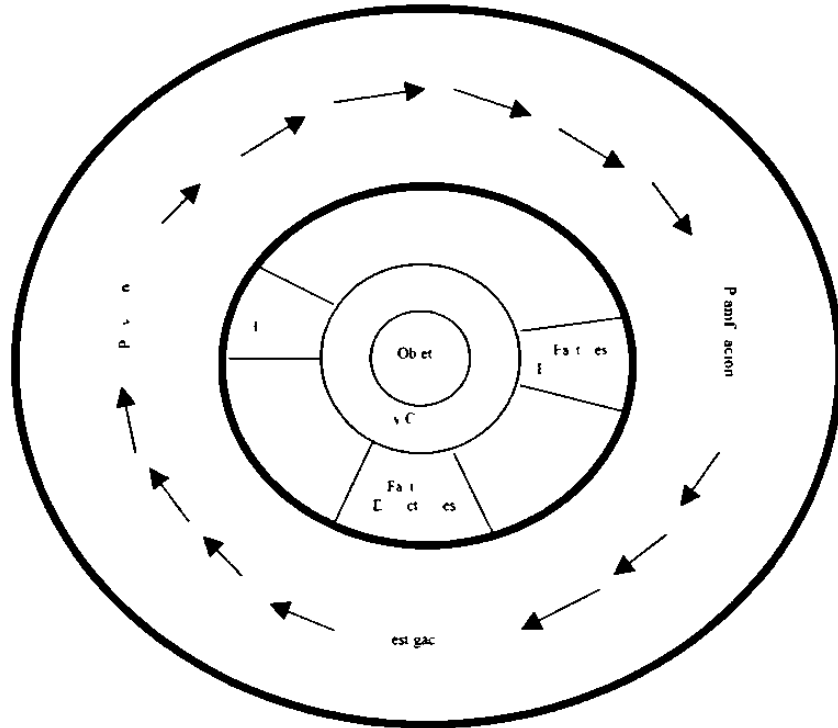


Figura 1. El proceso Administrativo.

2. TIPOS DE ADMINISTRACION

El surgimiento y desarrollo de todo tipo de organismos, así como la multiplicidad de relaciones entre ellos, han dado lugar a la existencia de diferentes tipos de administración que a veces hacen difícil su clasificación. La clasificación más común es aquella que toma como punto de referencia al sector económico al que sirve, es decir, parte de si el organismo es de carácter público, privado o si reúne características de ambos sectores. Desde este punto de vista pueden distinguirse tres tipos fundamentales de administración: a) administración pública; b) administración privada, y c) administración mixta. Sin embargo, debemos advertir de una vez que ninguno de estos tipos de administración es independiente y que, como veremos más adelante, llevado el análisis a su más profunda significación, encontraremos que dichos tipos forman parte de un todo, que, como disciplinas, no difieren en la teoría ni en la práctica y que los principios son válidos tanto para uno como para otro..

2.1 ADMINISTRACION PUBLICA

La administración pública se define de varias maneras; veamos algunas de ellas: Gulick y Urwick dicen que “la administración pública es aquella parte de la ciencia de la administración que concierne al gobierno, fundamentalmente al Poder Ejecutivo, que es el encargado de llevar acabo las tareas gubernamentales”. Desde luego, Gulick y Urwick¹³ reconocen que existen también problemas administrativos en los poderes legislativo y judicial; sólo que, por definición, es el poder ejecutivo o administrativo el

encargado de realizar la política gubernamental, considerando el poder público en su conjunto.

Pfiffner y Presthus señalan que “la administración pública consiste en llevar a cabo el trabajo del gobierno coordinando los esfuerzos de modo que puedan colaborar unidos en el logro de sus propósitos”¹⁴. Por su parte, Wilson opina que la administración pública es la “aplicación detallada y sistemática de la ley. Toda aplicación concreta de una ley general es un acto de administración, ya sea la aplicación o cobro de un impuesto, la condena de un criminal, la ejecución de una obra pública o el reclutamiento militar”¹⁵.

La administración pública es, pues la ejecución y observancia de la política gubernamental, según ha sido delineada por las autoridades competentes, y por tanto a ella conciernen los problemas, poderes, organización y técnicas que llevan implícita la aplicación de las leyes y políticas formuladas por las dependencias gubernamentales encargadas de ello.

La administración pública es la ley en acción, es la parte ejecutiva del gobierno.

La administración pública, en consecuencia significa primordialmente las labores de las empresas civiles que se encargan, por mandato legal, de tramitar los negocios públicos que se le han asignado. Sin embargo, los negocios públicos pueden abarcar ámbitos políticos distintos, y en esa forma la administración pública puede ser de carácter

¹⁴ Pfiffner, R. M. y Presthus, V. *Administración Pública*. 3ª edición. The Ronald Press Co. Nueva York, 1953.
¹⁵ Wilson, W. *Administración Pública*. *Political Science Quarterly*, vol. LXVI, número 4, Washington, 1941.

internacional o nacional, puede ser de tipo federal o central, estatal o departamental, municipal o urbana

Por otra parte puede abarcar también las actividades del poder legislativo, puesto que existe mucho de administración en la elaboración de las leyes. Abarca, asimismo, las funciones de las cortes y los tribunales en su papel de administradores de la justicia, a las oficinas civiles y militares que dependen directamente o no del Ejecutivo, etc. En esta forma la administración pública puede ser de la rama ejecutiva, de la legislativa, de la judicial, de la militar, etc.

Por lo que respecta a la actividad específica de aplicación, la administración pública podrá, a su vez, referirse a la administración de personal, presupuesto, materiales, financiera, etc.

La administración pública centra su estudio en aquellos aspectos de organización, procedimientos y métodos que son comunes a la mayoría de las oficinas administrativas. La aplicación del cuerpo de conocimiento de esta disciplina a cualquier función especial como, digamos, la de salubridad, puede conducirnos desde el nivel municipal al estatal, al nacional y aun al internacional. Puede extenderse desde las montañas a los desiertos; puede tener idénticos problemas en áreas diferentes, como salubridad, educación o comunicaciones, o puede ir de una función gubernamental pura, como el arresto y detención de un delincuente, a una cuasi gubernamental o cuasi comercial, como la atención de una planta eléctrica.

2.2 ADMINISTRACION PRIVADA

La administración privada concierne a las actividades de los particulares en todos sus ordenes y es, por tanto, también muy amplia. La industria es la ilustración más evidente de la administración privada, pero también la encontramos altamente desarrollada en los organismos eclesíasticos, los colegios, las universidades y las instituciones privadas de beneficencia. Para fines de clasificación de acuerdo con el ámbito que abarca la administración privada, puede ser, también, de tipo internacional, como ciertas sociedades de carácter cultural, político y social, y los consorcios y carteles que van más allá de las fronteras de un país. En la misma forma, puede ser bancaria, industrial, comercial, agrícola, escolar, eclesiástica, etc., y por la aplicación específica que se le da dentro del organismo, puede referirse también, como en el caso de la administración pública, a la administración del presupuesto, del personal, de las finanzas, del equipo, etc.

2.3 ADMINISTRACION MIXTA

La administración mixta o cuasi pública se refiere a las actividades de aquellos organismos que están bajo la jurisdicción tanto del poder público como del sector privado, y a ellos corresponden las instituciones de participación estatal, descentralizadas o autónomas, que tan prolíficamente se han desarrollado en los últimos tiempos y que forman lo que se llama la administración pública paraestatal. Por el ámbito que abarca, la administración mixta puede ser de carácter internacional, nacional y descentralizado, autónomo, semioficial, de participación, etc. Por su aplicación específica, puede ser, como las anteriores, de personal, de presupuesto, etc.

En el cuadro 1 se presenta los tipos de administración ya mencionados. Hay que hacer hincapié, sin embargo, en que la distinción que se hace en el cuadro, sobre los distintos tipos de administración, es puramente enunciativa y para fines analíticos. Como ya se ha dicho anteriormente, el proceso administrativo y las técnicas empleadas no hacen distinción, y los principios, por su calidad científica o casi científica, son de carácter universal como cualquier otro principio dentro de las ciencias físicas o sociales. La teoría administrativa es la misma en todas partes. Sin embargo, esto no quiere decir que ignoremos que dentro de cada rama administrativa de las anteriormente mencionadas existen situaciones específicas que las caracterizan; por tanto, las técnicas empleadas en el proceso administrativo tienen que ajustarse y adaptarse a las situaciones particulares de cada una de ellas.

CUADRO 1. Tipos de administración

	<i>Por su ámbito</i>	<i>Por su estructura</i>	<i>Por su aplicación</i>
<i>Pública</i>	Internacional Federal Central Estatal o Deptal. Municipal etc.	Ejecutiva Legislativa Judicial Militar etc.	Personal Presupuesto Financiera Materiales etc.
<i>Privada</i>	De consorcios De carteles De sociedades De monopolios etc.	Bancaria Industrial Comercial Agrícola Escolar Eclesiástica etc.	Personal Presupuesto Financiera Materiales etc.
<i>Mixta</i>	Internacional Nacional Regional etc.	Descentralizada Autónoma Semioficial De participación etc.	Personal Presupuesto Financiera Materiales etc.

Sea cual fuere el tipo al que se aplique, el éxito de una administración depende de tres factores. a) Relaciones estrechas y efectivas entre el Ejecutivo y la legislatura para la estructuración de la política; en el caso de empresas privadas, entre el gerente y la junta de directores que gobiernan la organización. b) Habilidad del ejecutivo, o del gerente y sus colaboradores, para incorporar los lineamientos dictados por la legislatura (o cuerpo de directores) a un plan práctico de operación. c) Destreza de los encargados de dirigir, controlar, coordinar e instruir, para ganarse la colaboración de todos los empleados y trabajadores, a fin de alcanzar los objetivos planeados. Así pues, los elementos clave de la administración se basan en tres grupos de consideraciones:

1. Personalidad y capacidad del ejecutivo que se encarga de llevar a cabo la política;
2. Relaciones entre dicho jefe y sus asociados inmediatos en la estructura más elevada de la jerarquía administrativa, y
3. Relaciones entre jefes de operaciones de alto rango y los empleados de menos categoría.

2.4 COMPARACION ENTRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y ADMINISTRACION PRIVADA

Mucho se ha discutido sobre si la administración pública es una disciplina independiente de la administración privada o si, por el contrario, ambas son parte de una disciplina general llamada administración. Existen muchos autores que piensan que esto último es lo correcto y que no se justifica en forma alguna la existencia de dos disciplinas separadas. Sin embargo, no podemos desconocer que dentro de cada esfera en particular

existen situaciones específicas que las caracterizan, así como tienen grandes analogías. A continuación estudiaremos algunas de las diferencias más destacadas entre la administración pública y la privada.

2.5 DIFERENCIAS Y SIMILITUDES

Pfiffner y Presthus dicen que es una característica que distingue al administrador público del privado “es que el primero no está constantemente bajo la zozobra de los estados de pérdidas y ganancias, como lo está su hermano en el terreno de los negocios”.

El poder público proporciona muchos servicios que son, en gran medida, intangibles, por los cuales el consumidor individual no paga honorarios, por lo menos en forma directa. Por este motivo, y con el objeto de encontrar un instrumento de evaluación, se han hecho esfuerzos serios por establecer normas de eficiencias administrativas; pero hasta la fecha tanto el administrador público como el administrador privado se encuentran sin medios precisos para conocer la intensidad y la calidad de las actividades encomendadas al Estado. La doctrina de las limitaciones constitucionales en los países democráticos establecen mecanismos de supervisión sobre administrador público: el poder legislativo y judicial se encargan de supervisar la rama ejecutiva; pero nadie escapa que dicha forma es tan elástica, que sigue en pie el problema de la evaluación de la actividad administrativa en el campo gubernamental.

Otra diferencia que se desprende de la primera según el mismo autor es la tendencia legalista de los funcionarios públicos. Un administrador público tiene que estar seguro de sus acciones se ajusten a las prescripciones legales. En consecuencia, debe consultar

constantemente los códigos y reglamentos que indican la forma de proceder. El administrador privado, ciertamente, también consulta códigos y reglamentos para proceder, pero con distinto fin: no para saber qué es lo que debe hacer, sino para encontrar la forma de hacer lo que se propone sin ser sancionado. En otras palabras, las leyes le sirven al administrador público para saber qué es lo que debe hacer, y al privado para saber que es lo que no debe hacer. En esta caso el administrador público tiene también una desventaja con relación al administrador privado.

Dimock dice que la administración pública se caracteriza por ser menos idónea que la administración privada, pues la limitan sus responsabilidades enmarcadas en reglamentos rígidos, la cuales no puede cambiar a voluntad. Además, está sujeta a cambios imprevistos o premeditados de política, lo cual se traduce necesariamente en cambios en la administración. El mismo Dimock propone el remedio para estas desventajas: crear servidores públicos profesionales permanentes que ocupen los puestos de más alta jerarquía, y proveer de cierta autonomía a la administración para alejarla de influencias políticas.

Dimock añade que, de acuerdo con su experiencia, tanto en las empresas privadas en que ha prestado sus servicios, como en las dependencias federales, encontró los mismos problemas para reconciliar la autonomía de operación con el control entre los distintos niveles de autoridad, así como entre los distintos departamentos. Lo mismo en cuanto a los problemas de demora, papelero, etc.; pero afirma que dichos problemas se acentúan

en la administración pública debido a la política gubernamental, las restricciones legales, etc., que están por encima de la autonomía administrativa y la libertad de acción.¹⁶

Una distinción muy común entre ambos tipos de administración es aquella que se refiere a los fines. Desde el punto de vista del objetivo, es indiscutible que existe una distinción tajante: el propósito del gobierno es servir al ciudadano, procurar el bienestar colectivo; pugnar por el desarrollo equilibrado y justo, salvaguardar las instituciones, procurar la continuidad de los servicios, etc. En cambio, el propósito de la empresa privada es la obtención de un lucro; aunque no puede negarse que existen empresas privadas que trabajan con fines no lucrativos y que aun a veces desarrollan actividades que, en principio, debieran corresponder al Estado.

Donham dice que, a pesar de su gran similitud, existen diferencias entre administración pública y administración privada, principalmente por lo que respecta al elemento humano. En efecto, dice, en el gobierno existe más continuidad y definición en el mandato que en la empresa privada, pues los límites de la acción están con frecuencia claramente definidos por leyes y reglamentos, muchos de ellos sancionados aun por la legislatura. Donham afirma que tal situación no existe en las empresas privadas. La responsabilidad ante la legislatura, y la interferencia de ésta, la responsabilidad ante el ejecutivo, los controles generales definidos, etc., son características que le dan poco parecido con los negocios privados. Los enlaces políticos de las dependencias gubernamentales son radicalmente diferentes de los de las compañías privadas. Esto, desde luego, puede suceder también con las compañías privadas de gran magnitud; pero

¹⁶ Dimock Marshall E. Y Dimock Gladys O. *Public Administration* Rinehart & Co. Nueva York 1953

indudablemente que sucede en menor escala, y la diferencia cuantitativa se convierte en diferencia cualitativa.¹⁷

Stamp¹⁸ describe cuatro diferencias que es conveniente mencionar. En primer lugar, afirma que el juicio de los empleados gubernamentales que están en contacto con el público es muy limitado, pues la administración pública no puede hacer discriminaciones de ninguna especie entre personas. Cualquier juicio que emita tiene que ser ejercido como una distinción entre casos, pero sin distinción de clases sociales. A esta uniformidad en el tratamiento a todo lo largo de la administración la llama *Principio de la estabilidad o consistencia*. Tal obligación no existe en la administración privada, excepto en aquellas empresas donde sus negocios dependen del mantenimiento de una norma absolutamente exacta; no existe compulsión alguna para servir a determinada gente, por lo que no tiene que preocuparse de este principio. Puede ser todo lo inconsistente que quiera, y prestar o dejar de prestar determinados servicios a tal o cual grupo o clase social.

Una segunda característica es lo que llama *el Principio del control financiero*. Desde el punto de vista constitucional, el control financiero es una autoridad ejercida sobre las actividades del Estado, a través de la tesorería o la oficina del presupuesto, y este control ejerce influencia restrictiva en todas las dependencias del gobierno. No es posible a una dependencia del gobierno experimentar en nada que requiera un gasto, pues sus egresos están perfectamente definidos en cantidad y en propósito. Dicha influencia restrictiva no existe en las empresas privadas.

La tercera característica es el *Principio de reembolso marginal*. Todos sabemos que los gastos en las empresas privadas se hacen de acuerdo con la tendencia general del lucro. La máxima es: “En la medida en que el gasto de un peso en determinada forma me devuelva más de \$1.00, me conviene dicho gasto, pero si el reembolso es de \$1.00 o inferior, es tiempo de abandonar el negocio.” El margen de utilidad entre los distintos gastos es el principio invisible, pero definitivo de las actividades públicas, y nunca podrá hacerlo. El principio del *reembolso marginal* es sólo característico de las empresas privadas.

El cuarto principio es el de la *Responsabilidad ministerial*. En una democracia con sistema parlamentario, hasta el último acto del más humilde servidor público se realiza a la luz de la suprema autoridad que es la legislatura, a lo largo de una serie infinita de pasos en una amplia escala jerárquica. Esto es quizás un poco exagerado, pero el hecho es que bajo el principio de la responsabilidad ministerial es necesario para los jefes administrativos justificar los actos de su departamento; y este hecho tiene una influencia extraordinaria en su personal y en todo el carácter de la administración. No hay nada parecido, afirma Stamp, en el terreno privado de los negocios.¹⁹

SIMILITUDES

Pfiffner y Presthus afirman que los problemas de administración y organización corren por los mismos canales, independientemente de que se trate de un organismo gubernamental o de una empresa privada.

Stamp, op. cit. p. 315. The Administration of Business & Public Affairs. *Journal of Public Administration*, 1951, 97.
 Pfiffner, op. cit. p. 10. Public & Private Administration. McNair, M.P. & Lewis, H. (eds). Business and Modern Society. Harvard
 University Press, 1958.

Isaacs encuentra mucho parecido entre poder, que es el fin de los políticos, y ganancias, que es el fin de los hombres de negocio. Entre los puntos similares esta el de identificarse con necesidades de la clientela, aunque las demandas de esta no sea necesariamente lógicas, pues de hecho pueden ser predominantemente ilógicas. Aun mas, para llevar acabo las tareas del Estado la administracion publica tiene exactamente los mismos problemas basicos que la administración privada, aunque puede hacer caso omiso del lucro, Usar la fuerza, etc , el gobierno tiene dificultades para competir con las empresas privadas en los mercados de abastecimientos y en la seleccion de personal. Asi pues, sus problemas son parecidos a los de los negocios privados.²⁰

En el aspecto humano de la administración según Urwick duda que pueda establecerse una diferencia intrinseca e incontrovertible entre empresa pública y empresa privada, “todavía esta por verse, si las debilidades especiales a que estan sujetas las empresas publicas: papeleo, antagonismos interdepartamentales, inercia, repulsion a la responsabilidad, burocracia, que deben realmente a la ausencia del incentivo pecuniario Para aplicar al gobierno el calificativo de burocrata debemos estar seguros de que las diferencias burocraticas entre gobierno y empresas privadas son mayores que las que existen entre varias clases de empresas o varias clases de gobiernos. Puede no haber mayores similitudes entre los grandes negocios y los grandes gobiernos en las que hay, entre una industria manufacturera grande y un departamento de una casa comercial o entre la autoridad de un Estado o un departamento del mismo.”²¹

Al respecto Dennison²⁷ decía “los hombres que hayan tenido oportunidad de estudiar las actividades publicas o privadas y que hayan sabido hacer correctamente los analisis y comparaciones científicas, descubre por lo comun que la diferencia entre una gran organizacion y una pequeña es mucho mayor la diferencia entre una organizacion publica y una privada. Y entre empresas privadas y publicas de una administracion y naturalezas comprobables, hay mas similitudes que diferencias.”

La segunda guerra mundial puso a prueba las habilidades de los administradores publicos y privados como nunca antes se había hecho. Todos saben el éxito con que trabajo el administrador privado al respecto; pero el administrador público lo hizo mejor de lo que muchos pensaban. Si el gobierno se esfuerza por mejorar las empresas privadas se daran cuenta de que pueden aprender de él muchas lecciones valiosas sobre la administracion en gran escala.

Una razón de ello es que la amplitud de la empresa gubernamental provee un campo de experimentación para todo tipo de tecnicas administrativas.

El gobierno es tan inmenso y complejo que los problemas que representan la administracion publica son superiores, tanto en tamaño como en naturaleza, respecto de aquellos que afrontan la administración privada, por lo que el gobierno es un tremendo laboratorio en donde se pueden y deben encontrar muchas variables en un grado que resulta imposible para la industria privada.

La diferencia que se encuentra entre la administración pública y la privada pierden significación con la transparencia del gran número de administradores privados a los puestos públicos. Posiblemente, el problema es más difícil en esta transferencia de habilidades ha estado en la administración considerada específicamente. Las técnicas son, de gran medida, las mismas, y se pueden aplicar en ambos campos; pero la dificultad decide entre los administradores privados deben hacer un reajuste de sus valores y experiencia para entender la complejidad de la administración pública. Esta complejidad surge del hecho de que cualquier cosa que haga el administrador público repercute directa o indirectamente sobre los habitantes del país.

La administración pública ha aprovechado grandemente los servicios de los administradores privados, sin embargo con frecuencia les han encontrado fallas, aunque también éxitos. En algunos casos los administradores privados en los que a veces se cifran grandes esperanzas, se desempeñan muy mal como administradores públicos, al no lograr adaptar su pensamiento a las condiciones complejas del gobierno. En otros casos pueden adaptarse con gran eficiencia a las necesidades de la administración pública. Indudablemente, la misma disparidad de éxito se ha notado en la transferencia de los administradores públicos a la iniciativa privada.

El administrador tiene un lugar clave en el manejo de la organización en gran escala, sea pública o privada. Es el administrador quien aprovecha los resultados de la investigación científica, los arregla en un orden apropiado, y obtiene con ellos productos con los que puede satisfacerse necesidades. Es el administrador el que actúa después de que el ingeniero ha dominado el poder de las corrientes acuáticas y dirige el suministro de la

energía eléctrica. En el gobierno, como en la industria, los hombres que planifican son elementos esenciales del complicado mecanismo de la civilización moderna; son los elementos que dirigen mecanismos de producción destinados a satisfacer necesidades y deseos humanos.

Al profundizar en las raíces de la motivación individual, se hace difícil probar una diferencia sustancial entre burócratas gubernamentales y burócratas privados. No hay psicología o filosofía individual distintiva que esté estrictamente relacionado con un grupo u otro a pesar de las divergentes ideas sociales, políticas y económicas que pueden indicar su elección profesional entre gobierno y empresa privada. El administrador gubernamental confiesa del mismo incentivo que mueve al administrador privado: " el deseo de acumular bienes y proveer seguridad para su familia y para el mismo"; mientras que el jefe de empresa privada sostiene, como el burocrata gubernamental que "su país en sí es el incentivo."

3. LA ADMINISTRACION PUBLICA

3.1 QUE ES LA ADMINISTRACION PUBLICA

El Estado - institucion de instituciones- representa el órgano politico-jurídico llamado a regir los destinos de la humanidad y su evolucion, desde cualquier punto de vista de las diversas escuelas del pensamiento que tratan de su estudio, ha ido parejo con el desarrollo social, politico, cultural, educativo y economico de la comunidad cuya representacion se le ha confiado

En un mundo convulsionado por los mas apremiantes problemas económicos y sociales producidos por la crisis porque atraviesan los diferentes factores de la producción, por un desempleo exorbitante y una inflacion galopante que ha rebasado en magnitud y alcance las grandes crisis economicas de epocas pasadas, el Estado moderno asume una responsabilidad trascendental en la orientación en de los procesos socio-económicos de la sociedad contemporanea. sea cual sea su concepción política, laissez faire o Estado Social de Derecho

Es por ello que el Estado, en su mision de satisfacer los servicios públicos de la comunidad, encara graves problemas en la prestación de los servicios, debido a la demanda y expansion de los sectores tradicionales, como salud, educación, agricultura, transporte, justicia, bienestar, defensa, hidrocarburos y minas, y otros de no menos transcendencia

La participación gubernamental en la economía, ha convertido el Estado en el empresario más importante de los países de América Hispánica, donde las empresas públicas representan la concentración de mayor poder económico y cuya gestión no ha sido satisfactoria, al punto de que hoy es cuestionada la capacidad del Estado como Administrador.

3.1.1 FACTOR ESTRATEGICO DEL DESARROLLO.

La Administración Pública constituye el principal instrumento para concretar la acción del Estado, lo que hace a muchos decir que es el factor estratégico del desarrollo. Si el bien colectivo depende principalmente de la gestión del Estado, su Administración Pública tiene que responder a un esquema que propicie los cambios políticos, económicos, sociales y culturales.

Es ahí, pues, donde escriba la significación del estudio científico de la Administración del Estado para que este pueda encarar el reto del desarrollo y buscar soluciones compatibles con la idiosincrasia de cada país.

3.1.2 IMPORTANCIA Y ANTIGÜEDAD DE LA ADMINISTRACIÓN.

La Administración, concebida con coordinación de esfuerzos se ha estado presente en todas las etapas históricas de actividades del hombre, desde el mismo origen de la humanidad.

"Antes del amanecer de la historia escrita - apunta Paul H. Appleby -¹ se habían iniciado y grandes empresas, con complicadas formas burocráticas". Alguna de las descripciones mas tempranas y claramente escritas de las formas jerárquicas se refirieron a organizaciones militares, siendo entre ellas notable la estructura creada por Alejandro Magno. "Si sintagma (dieciséis filas de dieciséis hombres cada una) de doscientos cincuenta y seis soldados se ideó con el fin de permitir un despliegue flexible, para utilizar con eficacia las armas disponibles". El mismo autor califica como proezas, la construcción de las Pirámides de Egipto, de "verdaderas maravillas" que " desde el punto de vista de la organización parecen ser hazañas que se adelantaron mucho a su época".

Resulta, pues, evidente, que la Administración, con sus características de organización humana y formal, se ha manifestado en todas las épocas.

Surgimiento del Estado de Derecho. Preeminencia en el estudio del Derecho Administrativo

El surgimiento del Estado de Derecho en Europa propició el estudio de la Administración Pública, tanto en lo que concierne a su ordenamiento jurídico como en lo referente a los principios y técnicas sustentados por la ciencia de la Administración.

Cabe advertir, sin embargo, que pese al aporte de la Escuela Cameralista y otros estudiosos habían ofrecido antes de la Revolución Francesa, a la ciencia de la

Administración Pública, este sufre estancamiento en su desarrollo, superado por el surgimiento del Derecho Administrativo. Es así como los ensayos sustentadores de la ciencia de la Administración Pública son sustituidos por la rica doctrina jurídica de Derecho Administrativo surgido a partir del siglo XIX. Esto dio origen a que los tratadistas de esta nueva disciplina monopolizaran el pensamiento administrativo durante años, adquiriendo auge esa rama del Derecho Público que trata del ordenamiento jurídico de la Administración Pública".² Esta prioridad del estudio del Derecho Administrativo, en determinadas ocasiones ha producido una postergación en el interés de los tratadistas o del estudio de la Administración Científica.

3.1.3 DEFINICION DE LA ADMINISTRACIÓN DESDE UN PUNTO DE VISTA OBJETIVO.

EXISTE consenso entre los estudiosos de las ciencias jurídicas y administrativas respecto a la antigüedad e importancia de la Administración Pública, no así en cuanto su configuración y alcance doctrinal. No es tarea fácil definir la Administración Pública en circunstancias que puedan enfocarse y conciliarse sus distintos elementos constitutivos y condicionantes, ante la diversidad de criterios doctrinales y legislativos externados.

De acuerdo con su acepción etimológica, Administración (del latín administrativo - ONIS), significa acción de administrar. Acción del Gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y

Herrera, I. A. S. Mex. 96^o pá. 3

R. M. N. Am. r. G. m. n. g. d. a. h. r. a. U. n. de l. h. Adm. n. strac. n. P. b. l. c. a. en los países en desarr. llo. v. el caso de la R. pública
 Do. t. r. i. n. a. de. Dr. M. r. P. b. l. a. n. s. NAP. 981. Sant. Doming. pág. 2
 D. a. pa. m. v. c. a. e. d. c. n. Madrid. 97

fomento de los intereses públicos, y a resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado³.

Esta definición no solo incluye en los actos de la administración del Poder Ejecutivo, sino también las funciones legislativas y judiciales. Es una concepción amplia de la Administración que la asimila todos los actos del Estado.

Una de las definiciones más amplias y antiguas de Administración Pública apareció en 1887 en el famoso ensayo de Woodrow Wilson. " La Administración Pública - decía Wilson -, es el lado práctico o comercial del Gobierno, ya que su finalidad es que los negocios públicos se realicen eficientemente y tan de acuerdo con los gustos y deseos del público como sea posible. Mediante la administración, el Gobierno hace frente a esas necesidades de la sociedad que la iniciativa privada no puede o no quiere satisfacer".⁴

Es interesante hacer notar en la definición del Wilson, a pesar de haber sido externada en 1887, supervisión de vislumbrar la intervención administrativa del Estado para satisfacer las necesidades " que la iniciativa privada no puede o no quiere satisfacer". El presidente norteamericano difundió los cimientos precursores para que en la década de 1930 emergiera la Corporación Autónoma con la fisonomía jurídico-administrativa que hoy día se le reconoce en el Derecho público y en la ciencia de la Administración.

⁴ Traducido por Marsa E. Domínguez y editado por O. D. Mock en *Administración Pública* Unión Topográfica, Editorial Hispanoamericana México 1967 p. 3

El Lic. Manuel A. Amiama considera que Administración Pública es⁵ “el conjunto o complejo de organismos y funcionarios que, habitualmente, por medio de actos sucesivos, aislados e individuales, esto es, relativos a cada caso a una cuestión concreta y determinada, realizan los fines del Estado, dentro de la Constitución y las Leyes”⁶.

La definición que antecede acusa una connotación eminente jurídica, compatible con la larga tradición, predominante en Europa hasta principios de siglo, de enfocar la Administración Pública solo desde el punto de vista del Derecho. De ahí que la actual concepción francesa de la función pública se encuentre ligada al proceso de reforma administrativa, “en la búsqueda constante de una Administración más eficaz y más transparente”, más funcional, que promueva el desarrollo tecnológico y científico.⁷

Esta escuela de pensamiento, sin abandonar la concepción tradicional, pondera, además, los aspectos técnicos no jurídicos de la Administración Pública.

El administrativo puertorriqueño Pedro Muñoz Amato opina que “la Administración Pública es la fase del gobierno que consta de la ordenación cooperativa de personas, mediante la planificación, educación y dirección de su conducta, para la realización de los fines del sistema político”.⁸ Esta concepción subraya los campos de estudio propios de la Administración científica, tales como coordinación, planificación, organización y dirección, y no resalta los aspectos jurídicos de la Administración Pública.

⁵ d. Adm n t a t a b a c i o n e s O N A P S a n t o D o m i n g o R e p u b l i c a D o m i n i c a n a 1 9 8 2 r e v i s a d o y a c t u a l i z a d o p o r e l D i r e c t o r G e n e r a l d e A d m i n i s t r a c i o n .

⁶ and i. Fran sc. n a r t a d o p o r J a i m e V d a l P e r d o m o D e r e c h o A d m i n i s t r a t i v o B i b l i o t e c a B a n c o P o p u l a r B o g o t a - 1 9 8 0

⁷ m d c. A c t a z a d p a 8 d f n r a f n c i o n a d m n t r a t a

⁸ A F O N C T N P B F N 9 8 S e c r e t a r i a t d e l S t a t c h a r g é d e l a F u n c i o n P u b l i c a e t d e R e f o r m e s A d m i n i s t r a t i v e s L a D o c u m e n t a t i o n F r a n c e - P a r i s 1 9 8 4 p á g 1 5 1

Luther Gulick, citado por Muñoz Amato, considerando la Administración Pública desde el punto de vista objetivo y basándose en criterios académicos, afirma que “la Administración pública es aquella parte de la ciencia de la administración que tiene que ver con el gobierno, y, por lo tanto, se ocupa principalmente de la rama ejecutiva, donde se hace el trabajo del gobierno, aunque evidentemente hay problemas administrativos también en relación con las ramas legislativa y judicial. La Administración Pública es, pues, una división de la ciencia política y una de las ciencias sociales”.⁹

3.2 LA ADMINISTRACION EN EL DERECHO PÚBLICO

Las concepciones precedentes consideran que toda actividad desarrollada por el Estado es una manifestación de la Administración Pública, considerada ésta en su más amplia connotación jurídico - administrativa. Creemos incluso, que la Administración Pública constituye en sí la propia aplicación del Derecho. Y esta tesis no deja de encontrar precedentes en el Derecho público de América Latina. El legislador costarricense ha estimado que “la Administración Pública estará constituida por el Estado y los demás entes públicos, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado.”

⁸ traducción de la Administración Pública. Fondo de Cultura Económica México-Buenos Aires 1980. Quinta reimpresión pag 26

traducción de la Administración Pública. Fondo de Cultura Económica México-Buenos Aires 1979 pag 5

El legislador mexicano, muy por el contrario, al definir la Administración Pública Federal la ha concentrado en el Poder Ejecutivo, conformado por la Administración Pública centralizada y descentralizada.¹¹

En igual sentido se ha pronunciado Venezuela. “La Administración Pública Nacional esta integrada por la Administración Central que comprende a la Presidencia de la República y a los Ministerios, y por la Administración Descentralizada compuesta por los Establecimientos Públicos, Institutos Autonomos y Empresas del estado creados de conformidad con la Ley Organica respectiva.”¹²

El ordenamiento constitucional dominicano instituye al Presidente de la República como “Jefe de la Administración Pública”, lo cual jurídica y administrativamente concentra la Administración Pública en la Rama Ejecutiva del Gobierno.

Para Simon, Smithburg y Thompson. “Administración Pública significa, en el uso corriente, las actividades de las ramas ejecutivas de los Gobiernos nacionales, estatales y locales, las juntas y comisiones independientes creadas por el Congreso y las legislaturas de los Estados, las corporaciones del Gobierno, y ciertas otras entidades de carácter especializado. Se excluyen específicamente los organismos legislativos y judiciales del Gobierno y la administración que no es gubernamental”.¹³

Durante el análisis de este tema se ha advertido que tanto la doctrina administrativa como las normas de Derecho público tienen conceptos diferentes en cuenta al ámbito de

accion de la Administración Publica. Una corriente la considera en sentido lato y la circunscribe a toda actividad del Estado; otra por el contrario, la limita a las actividades del Poder Ejecutivo.

Ahora bien, conviene aclarar, que la Administración del Estado es atribuida a los organos superiores que conforman los poderes públicos, en la medida de sus responsabilidades y atribuciones.¹⁴ No toda Administración del Estado es Administración Publica, en el sentido de que no sólo el Poder Ejecutivo monopoliza, orgánicamente, a la Administración del Estado. Los diversos "Poderes" del Estado tienen su propia Administración.⁵

3.2.1 ADMINISTRACION PUBLICA, CIENCIA, TÉCNICA O ARTE.

La Administración Publica tiene su propia connotación jurídico - política cuando la consideramos como la institución que realiza los fines del Estado. Desde el punto de vista académico, los principios de organización y de gerencia científica, con todos sus implicaciones jerárquicas, de división de trabajo y de recursos, constituyen sus principales elementos.

Oportuno es señalar, que aun bajo este enfoque, el aspecto humano representa el factor más importante de la Administración y de mayor significación social, por cuanto éste condiciona su eficiencia y desarrollo.

¹⁴ W. L. V. R. J. n. b. c. Administrat. New York Knopf) 1950 pag 3

⁴ d. Administrac. IPod. d. c. Publicac. one. ONAI. Santo Domingo Rep. b. ca. Dominicana. 1982 pag 4

⁵ A. an. 3. v. Car. v. t. d. c. E. t. d. d. a. D. r. n. z. a. c. n. Administrac. v. Venez. l. m. r. Editorial Jur. dico. Venezolana. Caracas. 1979 pag

El acto administrativo, expresión de la voluntad del estado a través de su principal instrumento, cual es la Administración Pública, cumplirá sus fines en la medida en que los titulares del ejercicio de la función pública ejerzan su poder discrecional con eficiencia y ecuanimidad. Para que este fenómeno suceda necesariamente tenemos que promover la racionalización de la maquinaria estatal, incluyendo todos sus procesos y sistemas. Es este el campo de estudio de la Administración científica. Pese a ello, existe disparidad de criterios entre los autores en considerarla ciencia, técnica o arte.

De ahí que resulte necesario conocer previamente el significado de los términos ciencia, técnica y arte, para así ponderar el verdadero estatus de la Administración en el campo académico.

3.2.2. DEFINICIÓN DE CIENCIA, TÉCNICA Y ARTE.

Ciencia es “un conjunto de conocimientos y de investigaciones, que tiene sus propios principios y permite obtener conclusiones confiables y susceptibles de adquirir carácter unitario”.⁶

Por su parte, técnica es un “conjunto de procedimientos y recursos de que se sirve una ciencia o un arte, pericia y habilidad para usar esos procedimientos y recursos.”¹⁷

Arte es, en opinión del mismo autor,⁸ “virtud, disposición, precepto, reglas o conjunto de procedimientos necesarios para hacer bien una cosa”.¹⁹

3.3 LA ADMINISTRACION COMO DISCIPLINA CIENTIFICA

A pesar de las opiniones en contra, creemos que la Administracion Publica es una ciencia, porque cuenta con principios que le son característicos, aplicables en cualquier organizacion. Claro esta, que como disciplina perteneciente al campo social, tiene que vincularse y auxiliarse estrechamente de otras, como las ciencias juridicas. Como bien apunta Jimenez Castro,² “la demostración de que es un conjunto de conocimientos y de investigaciones con principios científicos propios está en su misma universidad, puesto que el cuerpo doctrinal que constituye la administración puede ser aplicado con igual validez en empresas publicas o privadas, militares o civiles, grandes o pequeñas, chinas o latinas, puesto que no conoce limitaciones de fronteras, tamaños o campos de aplicacion”.

Luther Gulick, uno de los precursores de la Administración científica y autor de socorridos principios administrativos contemporaneos, al referirse a este tema expresa: “Actualmente la administracion es mas un arte que una ciencia; de hecho hay quien afirma dogmaticamente que no puede ser otra cosa. Los que así opinan no recuerdan que la metalurgia, por ejemplo, era un arte varios siglos antes de llegar a una ciencia. varios factores influyeron en la conquista del mundo natural por las ciencias exactas, y puede confiarse en la posibilidad de controlar y conocer el mundo de los asuntos humanos de una manera científica”.

² Jimenez Castro, J. “La Administración Científica”, en: *Administración Pública*, Centro Regional de Ayuda Técnica (AID), México, 1981, p. 10.

En el Derecho Administrativo argentino se considera que²² “la ciencia administrativa (publica) podria ser definida como la rama de las ciencias sociales que trata de descubrir y explicar la estructura y las actividades de los órganos que, con la autoridad del poder politico, constituyen la maquinaria del estado y de las instituciones públicas”.

Horacio Lopez Basilio opina que²³ “la administracion publica lleva implícitas funciones de gobierno y con ello de planeación, de organizacion, de integración, de dirección y control de la conducta ciudadana, del encauzamiento de los procesos sociales, de la consecucion de los propositos estatales, de las instituciones gubernamentales, relaciones entre poder y particulares, las libertades de estos ultimos y sus limites”.

Los conceptos transcritos describen a plenitud las características de la Administración, desde el punto de vista de disciplina científica, puesto que señalan sus principales elementos constitutivos y resaltan su concepción de ciencia, así como la búsqueda de una organizacion administrativa racional del poder político. Además, destacan los aspectos de planeacion, organizacion, integracion y control preconizados por la Administracion moderna.

Lerry, al enfocar el tema ciencia y arte de la Administración, expresa: “Para reducirlo a sus terminos mas sencillos, una ciencia enseña a “conocer” y el arte a “hacer”. Por ejemplo, la astronomia es la ciencia, en tanto que la navegacion es el arte. La ciencia y el arte son campos complementarios de esfuerzos, no son mutuamente excluyentes. El doctor en medicina adquiere el conocimiento o ciencia de la química, biología y

²² *Revista de la Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales de la Universidad Nacional de Córdoba*, 1937, pag. 41

anatomía. Pero el hecho de absorber estos conocimientos no lo convierte en un médico excelente. Tiene que aplicar diestramente su acervo de conocimientos, y su habilidad en percibir como y cuando usar estos conocimientos es esencial para su éxito en la prevención y curación de las enfermedades de la humanidad. El conocimiento no es la única calificación".²⁴

3.3.1 LA ADMINISTRACIÓN COMO CIENCIA, ARTE Y TÉCNICA.

Ante las opiniones precedentemente expuestas, puede afirmarse que la Administración tiene todas las características de una ciencia por sustentar principios de validez universal, tales como planeación, jerarquización, coordinación, organización, centralización, descentralización y otros. Es una técnica porque utiliza métodos y procedimientos uniformes. Es arte, porque el éxito de la gestión estatal dependerá de la habilidad, destreza y arte del funcionario o empleado en la ejecución de la función pública, principalmente en lo concerniente al ejercicio del poder discrecional para la toma de decisiones, donde entran en juego aspectos tales como liderazgo, autoridad, don de mando y motivación.

- a) La libertad personal de cada uno de los funcionarios está subordinada, únicamente, a los deberes propios de su oficina, que son de tipo impersonal;
- b) La organización de los individuos se hace a través de la jerarquía de las oficinas, perfectamente definida;

²⁴ Elementos de Administración Pública para P.A.N. México, 1974, pá. 3.
²⁵ El Reg. de los Principios de Administración Impañal del Instituto de la S.A. México-1971, pá. 3.

- c) La existencia de una determinada esfera de competencia, legalmente atribuida a cada oficina;
- d) La naturaleza contractual de la relación entre el aspirante al empleo publico y la administracion así como la consiguiente afirmacion de una voluntad libre en los contrayentes.
- e) Selecccion de los candidatos en base a los requisitos profesionales poseídos y comprobados, a traves de exámenes o valoración de títulos;
- f) Retribucion en dinero, mediante sueldo y, en la mayor parte de los casos, reconocimiento del derecho a pension. Solo en casos especiales el entedador de trabajo puede rescindir el contrato, mientras que el funcionario conserva la facultad de hacerlo e cualquier momento. Los sueldos se miden de acuerdo con el grado ocupado en la jerarquia y, a tal criterio, pueden añadirse el de la naturaleza de las funciones desarrolladas y otros coeficientes relacionados con el estado social del funcionario.
- g) Predominio o exclusividad del empleo publico respecto a otras eventuales ocupaciones del sujeto.
- h) El empleo publico como base para el desarrollo de una carrera, mediante un sistema de ascensos por antigüedad o por merito, o por los dos sistemas, precedidos de juicios o notas de calificacion.
- i) Prohibicion de usar su oficina como cosa propia. bajo ningun titulo puede cederla o recibirla mediante transferencia de bienes;
- j) Subordinacion del funcionario a una rigida disciplina y control en su conducta en la oficina

Al concluir este tema, es preciso advertir que el Estado contemporáneo para afrontar la grave crisis socioeconómica que padece la humanidad requiere, hoy más que nunca, de una burocracia fundamentada en esos postulados de Weber que la concebía como “el instrumento más eficiente de administración a gran escala que jamás se haya desarrollado”.

Los problemas que padecen las naciones en proceso de desarrollo, han sido agravados por la incapacidad administrativa del Estado, que lejos de propiciar el modelo burocrático de Weber ha mantenido y afianzado la preeminencia del partido en la gestión del gobierno, auspiciando así la secuela de ineficiencia y corrupción que flagela la Administración Pública latinoamericana. De ahí surge el concepto peyorativo que se tiene de la burocracia estatal.

3.4 ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La Revolución Francesa de 1789 influyó poderosamente en Francia y en toda Europa para propiciar la constitución jurídica del Estado y por ende, profundas transformaciones en el ordenamiento jurídico. Este singular acontecimiento político, además de fomentar el establecimiento de un orden constitucional donde quedarán instituidos los derechos de los ciudadanos franceses, también delimitó las funciones y atribuciones de los servidores públicos y los derechos de particulares en sus relaciones con la Administración Pública. Como bien expresa un reputado profesor dominicano:²⁵ “el derecho unilateral que sólo

tenía en cuenta el interés del Estado y que no veía en el particular sino el súbdito sin capacidad para adquirir derechos administrativos, fue sustituido por el Estado de Derecho, en que no solo el funcionamiento de los órganos superiores del Estado, sino toda su actividad administrativa quedaron sujetos a normas jurídicas”.

La Administración Pública es, pues, creación de ese derecho positivo que el propio Estado garantiza para regular la convivencia social y constituye hoy día su elemento más dinámico y de mayor repercusión socioeconómica. Desde la misma época en que estaba en boga la teoría abstencionista del Estado se hablaba de la sustantividad de la Administración lo que sirvió de fundamento para que renombrados tratadistas de Derecho público erigieran a la Administración Pública, con las mismas características de independencia de los clásicos órganos superiores del Estado preconizados por la doctrina de Montesquieu.

3.4.1 NIVEL Y ENFOQUE EN EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

En la época actual el estudio de la Administración Pública debe acometerse bajo un enfoque multidisciplinario y tomando en consideración el perfil de Administrador Público adecuado a los requerimientos de cada nación en particular. La tesis de que la ciencia de la Administración cedería su lugar al Derecho administrativo o a otra rama de Derecho público para estudiar la organización del Estado, no ha sido socorrida por la experiencia y precedentes que se han manifestado en América Latina.

Como bien apuntaran Mosher y Cimmino ⁶, al comentar la decadencia de los estudios de la ciencia de la Administración, "se debe reconocer también que de esta situación, en la que aparece con toda claridad el atraso de los métodos y de los sistemas en las instituciones públicas, se ha derivado una exigencia de renovación, un deseo de volver a los estudios no jurídicos de la administración, abriendo así el camino a una Ciencia de la Administración completamente renovada en sus objetivos últimos, en sus presupuestos ideales y en sus fines inmediatos".

De ahí pues, que para abordar el estudio científico de la Administración Pública sea preciso conocer, aun a grandes rasgos, los elementos sociales, políticos y jurídicos que han iniciado en la organización del Estado y por ende, en su evolución histórico-política.

3.4.2 ROL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA SOCIEDAD MODERNA

Esta aseveración toma mayor validez, si consideramos el rol de la administración pública en la edad contemporánea. Un destacado autor venezolano señala que:²⁷ "Sin duda, la Administración es quizás lo más característico de las sociedades modernas y por eso se afirma que más que la Revolución Industrial, lo que caracteriza a las sociedades contemporáneas es esa "revolución administrativa". En ese mismo ángulo, lo que diferencia a países desarrollados de los subdesarrollados es la administración más que la situación económica, por lo que nuestros países están subadministrados. Pensemos solamente en que el problema no es de recursos (los tenemos de sobra) ni de objetivos y

fines (los tenemos tambien de sobra), lo que no hemos sabido es aplicar economicamente esos recursos y medios a los fines de nuestras sociedades”.

La afirmacion precedente toma mayor connotación si ponderamos la constante y creciente participacion de la Administracion Publica en la economia de los países insuficientemente desarrollados, donde el estado se ha convertido en el principal empresario y, como se expresara antes, se ha llegado a poner en entredicho su capacidad como administrador ante el fracaso de los planes del desarrollo nacional y la crisis institucional de las empresas publicas que se manifiesta en América Latina.

3.5 MODELO DE ADMINISTRACION PARA LOS PAISES DEL TERCER MUNDO

Los países del Tercer Mundo tienen ante sí el reto de acometer el estudio de la Administracion Publica con un nuevo enfoque. Es preciso definir con suma exactitud el modelo de Administracion estatal necesario para hacer frente a las ingentes tareas y responsabilidades que tiene por delante el Estado contemporáneo, ante el rol estratégico y determinante del sector publico en el proceso del desarrollo.

Los modelos de administracion Publica deben fundamentarse en las condiciones sociales, economicas politicas y juridicas de cada nación para que la organización administrativa del Estado responda a la realidad nacional, sin descartar, por supuesto, como mero patron de referencia, la experiencia y avance de otro tipo de Administración publica de países altamente desarrollados

De lo apuntado se infiere la necesidad de analizar el contexto nacional dentro del cual funciona la Administración Pública, ya que esta no puede ser considerada aisladamente en su estudio. Las fuerzas sociales, políticas, económicas, y jurídicas que inciden en ella son el medio ambiente dentro del cual existen, de él recibe influencias que condicionan su mismo funcionamiento. Por ello se ha expresado que la Administración Pública es en última instancia el reflejo de la educación, cultura, tradición y estilo de vida de una nación.

Creemos pues, que al lector le resultara de interés, principalmente al estudiante de Administración, conocer a grandes rasgos la concepción del ente jurídico - político que es el Estado, al cual sirve de instrumento la Administración Pública y de los elementos más importantes que intervienen en la conformación de ese Estado de Derecho, tales como Nación y Gobierno.

3.5.1 NACIÓN CONCEPTO - ELEMENTOS.

Comunmente los términos NACIÓN y ESTADO han venido a significar una misma cosa. Incluso se ha querido dar a la palabra PUEBLO la connotación de un concepto de un concepto socio político que lo equipara tanto a la Nación como al Estado, error este que para algunos tratadistas dimana de las teorías políticas liberales que sitúan en el Pueblo la suprema autoridad (democracia).

No se olvide que la Constitución de los Estados Unidos de América, por ejemplo, se inicia con esta frase: "Nosotros, el Pueblo de los Estados Unidos..."

La dominicana señala en su contenido que la soberanía nacional corresponde al pueblo, de quien emanan todos los poderes del Estado, los cuales se ejercen por representación.

En puridad científica los terminos NACION, ESTADO y PUEBLO tienen significados que conviene entender cuando se trata del estudio de la teoria administrativa o de la ciencia politica

3.5.2 CONCEPTO POLITICO DE PUEBLO

En efecto, el concepto politico de PUEBLO se crea sobre la base de un hecho real: un conglomerado humano - concepto cuantitativo - que se asienta en un ámbito determinado, unido voluntariamente por el vinculo de crear una sociedad no puede constituir un pueblo en el sentido politico del termino. Sería, a lo más, un concepto sociologico (reunion de familias para formar clanes, o reunion de clanes para formar tribus)

Es, pues, la voluntad de asociarse 'para ayudarse mutuamente en orden a un fin politico'⁸, lo que le otorga categoria al termino PUEBLO.

Ahora bien, ¿que determina esa voluntad de asociarse? La doctrina clasica define la SOCIEDAD como el 'el hecho positivo' de la convivencia y cooperación de los hombres, con lo cual se admite que el "hecho social" es la consecuencia de un impulso psicologico, de un estado anímico, de la esencia humana que hace el hombre "un ser social", un ser 'conviviente' como unica formula de lograr su seguridad a traves de la cooperacion.

⁸ X A t t i r d e c i a t a d . d i r u M e x i c 9 6 5 p a g e 7 6

Resumiendo, pues, lo expuesto, vale decir que de la naturaleza sociable del hombre se desprenden los conceptos filosóficos, sociológicos y políticos de los términos PUEBLO, NACIÓN y ESTADO.

4. SERVICIOS PÚBLICOS

4.1 ORIGEN DEL SERVICIO PÚBLICO

Institución jurídico - administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental, se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los particulares mediante concesión. Por su naturaleza, estará siempre sujeta a normas y principios de derecho.

Ante la necesidad de delimitar las atribuciones de las autoridades administrativas y de las civiles (judiciales), el término servicio público encuentra su origen en Francia en el año 1790 aproximadamente.

El término se consagra en las leyes 16 y 24 de agosto de 1790 y en el decreto de 16 fructidor año III. De este concepto nace un sistema doctrinal y se instituye la jurisdicción administrativa.

Conforme a los documentos jurídicos antes citados, en sus orígenes, el servicio público tuvo una connotación muy marcada y opuesta a la que se le da hoy en día, ya que el final original consistió en prohibir a los tribunales judiciales el conocimiento de litigios administrativos y crear así la jurisdicción administrativa.

La doctrina elaboró desde entonces diversas acepciones del servicio público. Entre los principales estudiosos podemos citar a Leon Duguit y Roger Bonnard exponentes de la teoría objetiva y a Gaston Jeze, Louis Rolland y Marcel Waline, exponentes de la teoría subjetiva entre otros.

En México han surgido distinguidos teóricos del derecho administrativo. Ellos han formulado valiosas aportaciones doctrinales. Entre nuestros teóricos podemos mencionar a Don Andrés Serra Rojas, Gabino Fraga, Olivera Toro, Acosta Romero, Rafael de Pina y otros.

III Características. Son creados y organizados por el Estado mediante leyes emanadas del Poder Legislativo; deben ser continuos, uniformes, regulares y permanentes; suponen siempre una obra de interés público; satisfacen el interés general oponiéndose al particular, satisfacen necesidades materiales, económicas, de seguridad y culturales; pueden ser gratuitos o lucrativos. Varían de acuerdo con la evolución natural de la vida humana y las circunstancias de oportunidad política, espacio-temporales, de ambiente o climatológicos.

IV En la Constitución los arts. 3.º, fr. VI; 28; 73, frs. XXV, XXIX y 115, 123, apartado A, fr. XXVIII, y el 132, designan el proceso mediante el cual se satisfacen las necesidades sociales, y los arts. 5 y 13, utilizan también el término servicio público, refiriéndose al trabajo personal del servidor del Estado. De aquí, cabe concluir que nuestra Constitución da dos connotaciones distintas al término "servicio público".

Entre la legislación reglamentaria de los servicios públicos podemos citar de manera general, diversos aa. Del C.P., Ley del Seguro Social, LGBN, LVGC, Ley de la Industria Eléctrica, Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, etc.

En materia de jurisprudencia, diversas ejecutorias han contribuido a la definición jurídica de servicio público.

4.2 CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO

En primer término y por razones de metodología antes de entrar al estudio de la concesión de servicio público, haremos unas breves consideraciones en torno al concepto de servicio público.

Existe en la doctrina Francesa la teoría que considera que la actividad de la administración pública no es otra cosa que la prestación de servicios públicos, colocando en un mismo plano a lo que llamamos funciones esenciales y a los servicios públicos, colocando en un mismo plano a lo que llamamos funciones esenciales y a los servicios públicos.

Se ha criticado a esta teoría el haber asentado que los servicios públicos abarcan toda la actividad de la administración, pues si bien ciertos servicios públicos se prestan por ella, existen otras funciones cuya finalidad no es la de satisfacer necesidades del público, tales como la de dar órdenes y las de defensa nacional, que constituyen funciones esenciales de la administración pública cuyo objeto es el de vigilar la actividad de los particulares y conservar la tranquilidad de la comunidad.

En síntesis se considera que existen servicios públicos a cargo del Estado, pero éstos no absorben totalmente la actividad de la administración, es decir se debe limitar la noción de servicio público a ciertas actividades del Estado que tienen como objeto satisfacer una necesidad colectiva a través de prestaciones encaminadas directamente a las personas. La característica esencial de estas actividades viene a ser la idea de servir al público.

Comunmente las necesidades del hombre se satisfacen por el esfuerzo individual desarrollándose en el campo de la libertad de trabajo, industria y comercio garantizadas por la Constitución. Cuando la satisfacción de estas necesidades adquiere más trascendencia se transforma en una actividad de interés colectivo, pero como estas tareas se encuentran en manos de particulares, carecen de la eficiencia debida, a causa del interés lucrativo de éstos. Nace de esta forma la noción de servicio público como medio de satisfacer necesidades de gran importancia para la sociedad, surge también la necesaria intervención del Estado a fin de regular dichas tareas.

Hemos dicho que cuando existe la coincidencia entre las tareas realizadas por los particulares y el interés colectivo interviene la administración en el desarrollo de dicha actividad, acabando ésta por organizarla a través de un reglamento que garantice la eficacia de la actividad constituida en servicio público en cual corresponde al derecho público, pues si descartamos el ámbito del derecho privado es porque éste no permite la plena ejecución satisfactoria para el interés colectivo.

La ejecución de los servicios públicos es entre los cometidos de la administración de los más importantes, siendo por ello necesario la intervención estatal, constituyendo esta intervención uno de los elementos esenciales de los servicios públicos, pero esto no quiere decir que sea obligatoria, la explotación directa por el estado pues caben diversas formas de ejecución.

La ejecución de los servicios públicos puede llevarse al cabo de diversas formas:

- a) Puede estar a cargo de la entidad estatal, esto es lo que se llama prestación directa, la administración desarrolla la actividad valiéndose de sus recursos técnicos y patrimoniales, ejecuta directamente la prestación del servicio público, en la actualidad esta forma de ejecución es más frecuente realizándose por medio de organismos descentralizados creados por el mismo Estado.
- b) En ocasiones la ejecución de servicios públicos es concedida a los particulares, los que obran por su cuenta y riesgo, pero siempre bajo el control de la administración, por ejemplo las concesiones.
- c) Los servicios públicos también serán prestados por sociedades de economía mixta; estas son en las que intervienen particulares, usuarios y el estado.

Rafael Bielsa en su obra derecho administrativo divide los servicios públicos en propios o impropios, dice "los servicios públicos propios son los que presta o debe prestar el Estado directamente o por concesiones", los impropios son aquellos que tiene de común de satisfacer necesidades colectivas pero no es el Estado el que los presta ni los concede si no que solo los reglamenta.

Diferencia el autor citado que los servicios publicos propios de los impropios en que los primeros los realiza el Estado como funcion propia de él. El servicio publico impropio satisface necesidades colectivas, pero el Estado las libra a la iniciativa particular, si bien bajo la reglamentacion que el mismo establece.

En nuestro regimen juridico el individuo se desplaza libremente en los límites enmarcados por la ley. Por lo mismo se considera que, una actividad que constituya un servicio publico, para que sea competencia exclusiva de la administración se necesita de una norma legislativa a fin de segregarla de la esfera de los particulares. Es evidente que el desarrollo de las ideas interviene grandemente en esta determinacion, pero la voluntad legislativa es imprescindible.

Por lo que para considerar que una actividad constituye un servicio publico exclusivo del Estado, se requiere que la ejecucion del servicio se atribuya expresamente o en forma tacita por la norma a la administracion. Esta puede prestar el servicio directa e indirectamente por concesionario si la norma faculta a la autoridad concesión es porque tacitamente reconoce que la actividad le corresponde como cometido propio.

Fuera de estos servicios publicos exclusivos del estado, los gobernados en ejercicio de la libertad de trabajo concedida por el art. 4 de nuestra carta magna pueden ejecutar servicios publicos, pero como estos tienen como finalidad el interés público, el estado interviene regulándolos, exigiendo requisitos para autorizar su ejecución, a fin de que no lesione los intereses sociales, imponiéndoles un reglamento y controlándolos con miras a la eficaz prestación de un servicio de calidad.

De todo lo anterior podemos decir que el Estado no es el único que satisface las necesidades colectivas, pues estas son satisfechas también por la acción de los particulares ya que el carácter de servicio público no lo da que sea del hecho que sea prestado por una entidad pública, si no que el viene a dar ese carácter el fin o sea la actividad encaminada a satisfacer necesidades colectivas.

El jurista mexicano Don Gabino Fraga en su libro Derecho Administrativo, define el servicio público como. "La actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad."

"Los servicios públicos satisfacen una necesidad de carácter colectivo. Necesidad colectiva dice Rafael Bielsa, no es necesidad general, la necesidad general tiene un carácter propio, es una suma algebraica donde entran elementos no homogéneos, ellos son positivos y negativos" Es decir que en la prestación de determinado servicio público tenga interés no un individuo sino un determinado grupo social o sea la colectividad.

El régimen jurídico que organiza el servicio se denomina Ley del Servicio, o reglamento, el que debe asegurar que se preste con regularidad, uniformidad y adecuación

En virtud de que los servicios públicos satisfacen necesidades colectivas deben prestarse en forma ininterrumpida y continua, pues de otra manera se causarían grandes perjuicios a los usuarios, esto es lo que se denomina el principio de regularidad. Con este fin la Ley

Federal de Trabajo al referirse a la huelga en los servicios públicos establece que el aviso que se da al patron debe hacerse con diez dias de anticipación a la fecha señalada para la suspension del trabajo Artículo 265 Fracc. I.

El principio de adecuacion significacion que los servicios publicos deben prestarse en condiciones de buen funcionamiento, es necesario por lo mismo que puedan modificarse o reorganizarse el servicio conforme vayan variando las necesidades de la colectividad.

La prestacion del servicio debe efectuarse sin distinción de personas, utilizándolo éstas en igualdad de condiciones. Por lo mismo no puede negarse la prestación del servicio a quienes lo soliciten, a menos que no reunan los requisitos exigidos por el reglamento correspondiente

Esto no quiere decir que no existan diversas categorias de usuario, debiendo mantenerse igualdad entre los que se encuentren en semejante situación, lo cual constituye el principio de igualdad en los usuarios.

El servicio publico es una actividad tecnica, directa o indirecta, de la administración activa o autorizada por los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin proposito de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interes general, sujeta a un regimen especial de derecho público.

Las formas en que la actividad administrativa se realiza se han integrado en 3 grupos "policia, servicio publico y fomento", siendo la de mayor importancia la actividad del estado policia, variando su contenido a través del tiempo. Posteriormente al

transformarse la concepción de los fines del estado, con el advenimiento del estado providencia o de bienestar, los servicios públicos y el fomento adquieren importancia a través de una actitud intervencionista que transformo toda la concepción de la actividad estatal

Así tenemos que inicialmente se calificaron como actividades estatales de policía sólo aquellas que tendían a garantizar la seguridad física, pero al aumentar la actividad estatal se incluyeron controles de salubridad, moralidad, orden público económico, orden público social, etc

De igual forma sucedió con las actividades consideradas como servicios públicos, toda vez que en la concepción del estado liberal el contenido de ellos tenía una extensión muy limitada, que fue aumentando con el paso del tiempo, lo cual produjo grandes controversias, ya que si se consideraba que el campo del derecho administrativo era la regulación de las actividades manifestadas en servicios públicos, antes que nada era necesario precisar su contenido

El problema se agravó al tratar de delimitar la competencia de los Tribunales Administrativos, puesto que el Poder Judicial no podía enjuiciar la actividad administrativa, manifestada fundamentalmente en servicios públicos, la cual sólo podía ser juzgada por los Tribunales Administrativos. ¿Pero que debía entenderse por servicios públicos

Lo anterior se empezó a aclarar a partir de la tesis de la autonomía del Derecho Administrativo, formulada por el Tribunal de Conflictos de Francia el 8 de febrero de

1873, juicio en el que se concluye que el contenido de este concepto no debe circunscribirse solo a la función pública expresada soberanamente, sino que incluye diversas actividades, que por ser de interés público, el estado toma a su cargo.

Concepto y Naturaleza El servicio público es una actividad general, uniforme, regular y continua, realizada por el estado o por los particulares conforme a las disposiciones legales que la regulan, para la satisfacción de necesidades colectivas de interés general.

En cuanto a su Naturaleza los servicios jurídicos están sujetos a un régimen especial de derecho público

Ya que la actuación de las autoridades administrativas debe estar necesariamente fundada y expresamente facultada por la legislación vigente, como a continuación se señalan algunos casos

Los servicios públicos que realiza la administración pública centralizada (Poder Ejecutivo) por medio de sus Secretarías de Estado y departamentos administrativos que la integran, se encuentran fundados en el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

El artículo 32 fracción XVII regula la Secretaría de Desarrollo Social y a la que le establece poseer, vigilar, conservar o administrar los inmuebles de propiedad federal, destinados o no a un servicio público.

El artículo 34 fracción VII regula a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial a fin de que pueda establecer la política de precios, y las tarifas para la prestación de aquellos servicios de interés público que considere necesarios.

El artículo 39 regula la actividad de la Secretaría de salud, que regula todos los servicios públicos que la autoridad administrativa centralizada del Poder Ejecutivo realiza por medio de esta secretaría en materia de salud.

Síntesis Los elementos esenciales del servicio público son.

- 1 Es una actividad. Con esto queremos dejar establecido que no se trata de un órgano ni de un sistema informativo, sino de la acción que realizan los sujetos.
- 2 General, uniforme, regular y continua. El servicio debe prestarse a todas las personas que lo soliciten, sin alteraciones de contenido, en las condiciones preestablecidas sin interrupciones.
- 3 Realizada por el estado o por los particulares. Independientemente del interés que el Estado pueda tener en que esta actividad sea llevada a cabo, puede encargar su realización a los particulares o efectuarla directamente a través de sus órganos.
- 4 Conforme a las disposiciones legales que regulan. Para que la actividad constituya un servicio público, debe haber sido considerada como tal por un ordenamiento legal en el que se establezcan sus características básicas y los procedimientos de

control respecto de su funcionamiento, en razón del interés que existe para su realización.

5. Para la satisfacción de necesidades colectivas de interés general. El servicio público establece para satisfacer las necesidades de la población, pero no todo tipo de necesidades, sino aquellas que al efectuar a la población, su atención sea considerada de interés para el Estado.

Su clasificación en la legislación mexicana. El servicio público es realizado por el Poder Ejecutivo y por parte de los Estados son los organismos descentralizados o por los particulares autorizados los que para poder actuar necesitan estar autorizados en forma expresa por la ley, ya que esto obedece al principio de legalidad o de fundamentación jurídica que es indispensable para poder actuar.

Las disposiciones constitucionales y legales relacionadas con los servicios públicos, se han perdido en el ejercicio de la función administrativa que realiza el Poder Ejecutivo. Los Tribunales Administrativos: el Fiscal de la Federación y el Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no han tenido que delimitar su competencia respecto de los servicios públicos, ya que los ordenamientos legales que los rigen los han delimitado en forma precisa.

4.3 ELEMENTOS DEL SERVICIO PÚBLICO.

1. *Actividad técnica:* se requieren conocimientos especiales según sea el tipo de servicio.

2. *Necesidad colectiva*: estos no satisfacen necesidades particulares o personales, sino colectivas o sociales.
3. *Realización por parte del Poder Ejecutivo*: como autoridad administrativa, o bien los particulares por vía régimen de las concesiones.
4. *Comunidad*: que no debe ser interrumpido, porque la necesidad del servicio también es continua.
5. *Permanente*: mientras subsistan las necesidades sociales o colectivas, deben permanecer los servicios.
6. *Ausencia de lucro*: no está creado para obtener utilidades ni ganancias, ya sea por la autoridad administrativa que lo realice o por la Empresa descentralizada o particular autorizado.

4.4 CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

A) Servicios Públicos Federales:

1. Exclusivos
2. Concurrentes con particulares
3. Concurrentes con autoridades estatales y municipales

A) Servicios Públicos Estatales o Locales:

B) Los Servicios Públicos Municipales

C) Los Servicios Públicos Internacionales

4.5 ALGUNOS SERVICIOS PÚBLICOS.

Servicio Público de Empleo. Institución creada por el Estado con el propósito de orientar la ocupación de los trabajadores hacia los campos de productividad en donde sean más útiles y necesarios los recursos humanos, con la doble finalidad de que estén convenientemente dirigidos conforme a su formación profesional o técnica y de acuerdo a su capacidad, cualidades personales para el trabajo o adiestramiento recibido; y de evitar al mismo tiempo el desempleo o subempleo de la población económicamente activa. Estudio y análisis de las condiciones sociales y económicas de los sectores de población que requieran ocupación, a efecto de atender aquellas que exijan mayor actividad política de la administración pública, destinada en un arte a la eficaz distribución de la mano de obra y en la otra a la correcta vigilancia de su utilización.

Al empleo no se le ha dado siempre la atención social que merece. Durante la influencia del liberalismo se dejó la ocupación de la mano de obra al juego de los mecanismos económicos y a los requerimientos propios y cambiantes de la industria y el comercio. Cuando se requerían muchos brazos para ciertos trabajos o la realización de grandes obras, se utilizaban los servicios de hombres y mujeres disponibles y aun de menores de edad, habitantes de poblaciones próximas y aun lejanas; pero saturada la producción o concluida la obra quedaban en situación de desamparo grandes concentraciones humanas. Estas actitudes provocaron problemas a los gobiernos, que en el siglo pasado y al inicio del presente decidieron dar soluciones destinadas a distribuir la mano de obra productiva y a intentar elemental protección a la población activa que se encontraba en la necesidad de trabajar. Fue a través de enérgicas reglamentaciones que se hizo posible

orientar los recursos humanos a múltiples actividades no siempre productivas, pero al menos ocupacionales.

Nuestra legislación se ha ocupado hasta la fecha reciente del servicio público de empleo. Es verdad que la ley de 1931 dejó al Ejecutivo de la Unión, a los gobernadores de los estados y al jefe del Departamento del D.F., la obligación de establecer, dentro de sus jurisdicciones respectivas, agencias de colocación gratuitas que funcionarían de acuerdo con los reglamentos que al efecto se expidiesen (a. 14 LFT de 1931); pero sólo la federación (14-X-1934) y tres entidades (Jalisco, Puebla y Veracruz) publicaron reglamentos sobre el particular, de muy escasa o nula aplicación. Fue hasta la Ley de 1970 que se destinó un cambio al servicio público de empleo como la institución que “tiene por objeto acopiar informes y datos que permitan procurar ocupación a los trabajadores” (a. 537 LFT). En cuanto a los sistemas privados para la colaboración de los trabajadores se impidió perseguir fines lucrativos y se impusieron los servicios respectivos con carácter gratuito, tratándose de trabajadores, no así de los patronos. Quedaron exceptuadas de esta prohibición las agencias dedicadas al empleo de trabajadores pertenecientes a profesiones en las que su colocación se efectuase en condiciones especiales (a. 539 LFT).

Al servicio público de empleo se le asignaron las siguientes funciones:

- a) Llevar un registro de las personas que soliciten empleo y de las empresas que manifiesten tener puestos vacantes.
- b) Dirigir a los solicitantes más adecuados por su preparación y aptitudes hacia los empleos vacantes.
- c) Practicar investigaciones para determinar las causas del desempleo.

- d) Formular informes que contengan las bases para una política de pleno empleo.
- e) Y solicitar toda clase de informes y estudios de las instituciones oficiales, federales o estatales y de las particulares que se ocupen de problemas económicos, tales como los institutos de investigaciones sociales y económicas, así como las organizaciones sindicales, las camaras de comercio, las de industria y otras instituciones semejantes (a. 538 LFT).

En fecha reciente (26 de abril de 1978) se coordinó el servicio público de empleo con la capacitación y el adiestramiento, creándose el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento destinado a:

1. Estudiar y promover la generación de empleos.
2. Promover y supervisar la colocación de los trabajadores.
3. Organizar, promover y supervisar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores.
4. Registrar las constancias de habilidades laborales (a. 537 LFT).

La institución quedó como organismo desconcentrado dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, creándose como dependencia de dicho organismo una Unidad Coordinadora del Empleo encargada del análisis del mercado de trabajo; de formular y actualizar, también en forma permanente, un Catálogo Nacional de Ocupaciones en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, con la finalidad de promover el aumento de oportunidades de empleo y determinar las causas del desempleo y subempleo de la mano de obra rural y urbana. Esta unidad ha celebrado convenios en

materia de empleo entre la federación y las entidades federativas y le han sido adjudicadas las atribuciones que originalmente se habían dado al servicio público del empleo antes de ser modificada su estructura (aa. 537-539 y 539 A-539 F. LFT).

4 5.1 ADMINISTRACION MUNICIPAL DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

Es necesario comenzar por introducir mejoras muy importantes en la administración municipal. El bienestar de los municipios es el bienestar del Estado, para lograrlo, el municipio debe contener una multitud de instituciones y servicio: archivos, alhondigas, graneros, mercados, fuentes, baños, hospitales, escuelas, bibliotecas, imprentas, periodicos, empedrados, jardines, alumbrado, etc., encuentra que la administración municipal adolece de tres grandes defectos que se remontan a la época virreinal; primero la intervención de los ayuntamientos en materias puramente políticas, actuando con ellos en asuntos de partidos, falsificando en su obrar la verdadera voluntad popular y sustituyendo el real sistema representativo, aceptable durante la Colonia por la ausencia de derechos políticos, pero no en su tiempo, en que ya están garantizados, toda vez que el Estado está representado por los senadores y los diputados en el Congreso Nacional, y las municipalidades en el congreso local.

“Otro defecto radical que me parece existe en la administración municipal de nuestro país es la excesiva sumisión y dependencia en que están los ayuntamientos con respecto al gobierno del Estado”. Establecido el orden jurídico de los municipios, debe dejarse a sus autoridades el mayor margen de acción libre, por ello señala también como gran defecto de la administración municipal, el que consiste en la “escasez de recursos y en ocasiones en la verdadera indigencia a que están reducidos los fondos municipales,

estando sumamente restringidos los ayuntamientos aun para emplear estos recursos tan escasos en beneficio público”.

Los trabajos sobre administracion municipal fueron de las aportaciones más importantes a la ciencia de la administración mexicana del siglo XIX; y pese a que tenían un objeto totalmente practico, es decir. eran manuales y directorios creados precisamente para mejorar la administración municipal.

5 CALIDAD

5.1. HISTORIA DE LA CALIDAD.

Entre los años 1900 y 1940, el Reino Unido era el país que gozaba de mayor reconocimiento por la calidad de sus productos. La expresión “Made in England” había dado la vuelta al mundo como símbolo y ejemplo de la máxima calidad. La mayor parte de los productos ingleses, desde la plumilla de escribir de acero hasta los transatlánticos que cada año competían para conquistar la “cinta azul”, estaban considerados en todas partes como la cumbre de la perfección y el refinamiento.

En esa misma época entró en escena Alemania, y aunque el “Made in Germany” nunca tuvo la amplitud del “Made in England”, en productos industriales, la Alemania de antes de 1940 llegó a ser imbatible.

A partir de 1940 los E.E.U.U. empiezan a ascender peldaños en la batalla de la calidad hasta conseguir el liderazgo total, el cual ostentaron hasta 1975. Coincidiendo con la crisis del petróleo se inicia el declive en la calidad de los productos norteamericanos, que empiezan a ceder terreno a otros países, especialmente en algunos productos industriales. Sin embargo, todavía goza del suficiente prestigio para que otros países instalen sus fábricas en Puerto Rico, con el fin de imprimir en sus productos el prestigioso sello de “Made in USA”.

Sobre el año de 1975 los japoneses parecen plenamente decididos a tomar el relevo en la carrera por la calidad. Tras muchos años de preparación, durante los cuales estudian detenidamente los riesgos y oportunidades de la exportación, deciden introducirse de forma programada y paulatina en mercados cada vez más lejanos y difíciles, hasta conseguir presentarse con éxito al examen decisivo de los primeros mercados mundiales.

Hoy, el "Made in Japan" ha heredado y ampliado el prestigio de las grandes potencias exportadoras, y sus productos, específicamente en los sectores de la electrónica y la alta tecnología con líderes indiscutibles por su gran calidad y competitividad.

5.2. CONCEPTOS FUNDAMENTALES DE CALIDAD.

La Sociedad Americana para el Control de la Calidad, define la calidad como el conjunto de características de un producto, proceso o servicio que le confieren su aptitud para satisfacer las necesidades del usuario cliente.

La calidad es educación al uso. Esta definición proporciona una etiqueta breve y comprensible, pero no proporciona la profundidad que necesitan los Directores para elegir líneas de acción. La educación al uso se ramifica en dos direcciones bastante diferentes, tal como sigue

CARACTERISTICAS DEL PRODUCTO QUE SATISFACEN LAS NECESIDADES DEL CLIENTE

Una mayor calidad capacita a las empresas para:

- Aumentar la satisfacción del cliente.
- Hacer productos vendibles.
- Ser competitivos.
- Incrementar la participación en el mercado.
- Proporcionar ingresos por ventas.
- Obtener buenos precios. El efecto principal se acusa en las ventas generalmente, la mayor calidad cuesta mas

AUSENCIA DE DEFICIENCIAS

Una mayor calidad capacita a las empresas para:

- Reducir los índices de error.
- Reducir los procesos y desechos.
- Reducir los fallos posventa y gastos de garantía.
- Reducir la insatisfacción.
- Acortar el tiempo para introducir nuevos productos en el mercado.
- Aumentar los rendimientos y la capacitación.
- Mejorar los plazos de entrega.

El efecto principal se acusa en los costos generalmente, la mayor calidad cuesta menos

CALIDAD es una de las palabras más difíciles de definir ya que su aplicación es muy amplia.

La palabra CALIDAD nos sirve para distinguir aquellas cosas que son mejores que otras. La palabra calidad viene del Griego Kalos y del Latín Qualitatem.

Kalos: Bueno, hermoso, apto, favorable.

Qualitatem: Propiedad.

CALIDAD: “Características de una cosa que permite apreciarla como igual, mejor o peor que las restantes de su especie”.

Las características que hacen que una cosa sea considerada de calidad se les llama Requisitos de Calidad.

La calidad debe de cumplir con estos requisitos para satisfacer las necesidades y expectativas de los clientes y usuarios.

5.3. MEJORA CONTINUA.

El mejoramiento continuo de la calidad es la aplicación de los conceptos y herramientas de calidad, en acciones que producen un incremento en las características de calidad de los productos o servicios haciendo que éstos ya no sean los mismos.

En algunos programas de mejoramiento de la calidad están centrados en un conjunto de valores que comparten las personas involucradas en el proceso para crear productos o servicios pueden ser:

1. Honestidad.
2. Trabajo productivo.
3. Servicio rápido.
4. Puntualidad.
5. Seguridad.

Alrededor de estos valores se aplican una serie de conceptos de calidad que son:

- Enfoque al cliente.
- Prevención.
- Planeación.
- Medición
- Pensamiento sistemático.
- Trabajo en equipo.

- Enfoque al Cliente.

Enfocarse al cliente es identificar las características con las que el cliente define la calidad y hacer que los productos y servicios cumplan con éstas.

Cuando se diseña un producto o servicio, sin pensar en las necesidades del cliente, podemos hacer cosas inútiles para las que no habrá demanda en el mercado.

Para saber que es lo que el cliente necesita podemos investigarlo recurriendo a: encuestas, entrevistas individuales, entrevistas grupales, otras fuentes son los buzones de sugerencias, el registro y análisis de quejas.

El enfocarse al cliente permite orientar el esfuerzo hacia la satisfacción de necesidades reales.

- Prevención.

Si queremos entregar a nuestros clientes calidad en lo que hacemos, tenemos 2 opciones:

a) La primera consiste en revisar nuestros productos o servicios una vez que se han elaborado y eliminar los que no cumplen con los requerimientos. En el caso de servicios trataríamos de corregir cualquier desviación que se presente.

b) La segunda opción es garantizar la calidad a través de la planeación y el control del proceso para su elaboración. De esto trata la prevención.

El concepto total de calidad implica abandonar por completo la costumbre de corregir y orientamos con firmeza a la prevención.

La prevención, es la esencia del concepto de control total de calidad y se ejerce a través de la planeación o diseño de su producto o servicio del control del proceso en su elaboración.

El diseño de un producto o servicio implica elegir los métodos por procedimientos adecuados para cumplir las expectativas del cliente. Cuando un proceso está mal diseñado, aunque sea llevado a cabo en forma perfecta no dará los resultados esperados.

El diseño de un producto o servicio implica:

- a) Conocer las expectativas del cliente.
- b) Convertir estas expectativas en requisitos de calidad.
- c) Elegir los procedimientos que garanticen que se puede cumplir con estos requisitos.

- Planeación.

Planear es definir las actividades que tenemos que realizar para lograr algo. En qué tiempo deberá realizarse cada cosa si queremos terminar en una fecha determinada; qué recursos necesitamos para realizarla, quiénes participan y cómo se distribuirán las tareas.

Al planear estamos defendiendo todo lo que debe ocurrir, para que un resultado pueda conseguirse. También podemos anticiparnos a los obstáculos que pudieran presentarse y estar en disposición de resolverlos.

La planeación nos permite apoderarnos del control de una situación y prepararnos para disminuir la posibilidad de imprevistos que nos desvíen o nos atrasen en el logro de nuestros objetivos.

- Medición.

El concepto de medición en calidad es fundamental para la planeación, el control y la prevención.

La medición la entendemos en 2 sentidos, expresar las cosas en unidades de medida y efectuar mediciones constantes.

La medición nos sirve para controlar los procesos y para tener indicaciones que nos digan si vamos en el camino correcto.

- Pensamiento sistemático.

El pensamiento sistemático es un enfoque bajo el cual se analizan los fenómenos que ocurren, desde el punto de vista de la teoría de sistemas. Este enfoque es muy útil porque nos ayuda a comprender mejor la realidad de las cosas y a tomar mejores decisiones para el logro de nuestros objetivos.

Un sistema, es un conjunto de elementos que tienen un propósito común y están relacionados entre sí. Al afectar una parte del sistema se afectan las demás partes.

- Trabajo en equipo.

Toda nuestra vida se desarrolla en grupos. Primero la familia, luego en la escuela, más tarde en el trabajo.

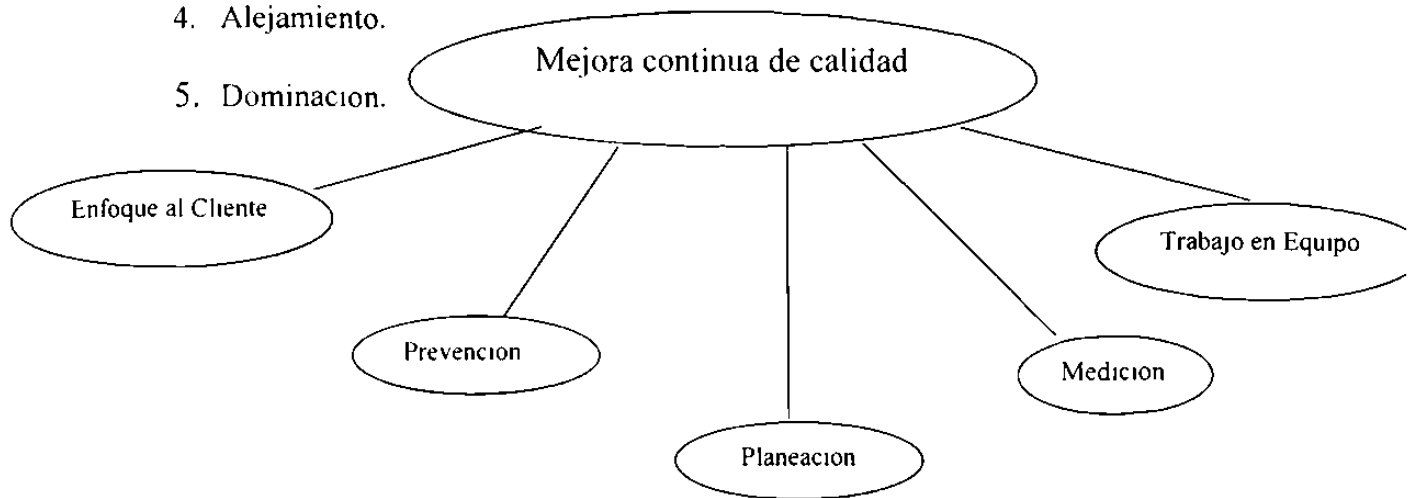
Necesitamos hacernos bien conscientes de que al unir nuestros talentos, los resultados serán mejores.

Trabajo en equipo es la coordinación de esfuerzos para el logro de un objetivo en común

El enemigo principal del trabajo en equipo es un tipo de conducta de las personas que se llama conducta centrada en sí mismo.

Esta conducta personal además de que no aporta nada positivo al equipo; sí es destructiva ya que solo satisface necesidades personales de alguien, se manifiesta a través de 5 actitudes:

1. Obstruccion.
2. Agresion.
3. Deseo de Reconocimiento.
4. Alejamiento.
5. Dominacion.



5.4. PRIMERAS ESTRATEGIAS DE LA GESTIÓN DE CALIDAD.

Podemos adquirir una perspectiva volviendo la vista atrás hacia el camino recorrido hasta el momento en las primeras etapas de la gestión para la calidad. Las necesidades humanas de obtener calidad han existido desde el alba de la historia. Sin embargo, los procesos de gestión para la calidad han sufrido unos cambios amplios y continuos, para satisfacer esas necesidades.

Antes del siglo XX, la gestión para la calidad se basaba en los siguientes principios:

1. Inspeccion del producto por los consumidores, que todavía se utiliza mucho en los mercados actuales de los pueblos.

2. El concepto de artesanía, según el cual los compradores confían en la habilidad y reputación de artesanos formados y experimentados. Algunos artesanos adquieren una reputación que se extiende más allá de los límites de su pueblo, se les considera como un tesoro nacional.

Al expandirse el comercio más allá de los límites del pueblo, y con el desarrollo de la tecnología, se inventaron nuevos conceptos y herramientas para ayudar en la gestión para la calidad:

1. Especificaciones por muestra.
2. Garantías de calidad en los contratos de venta.

En las grandes ciudades, los artesanos se organizaron en gremios monopolísticos. Estos gremios eran, por lo general, estrictos en el cumplimiento de la calidad del producto.

Sus estrategias incluían:

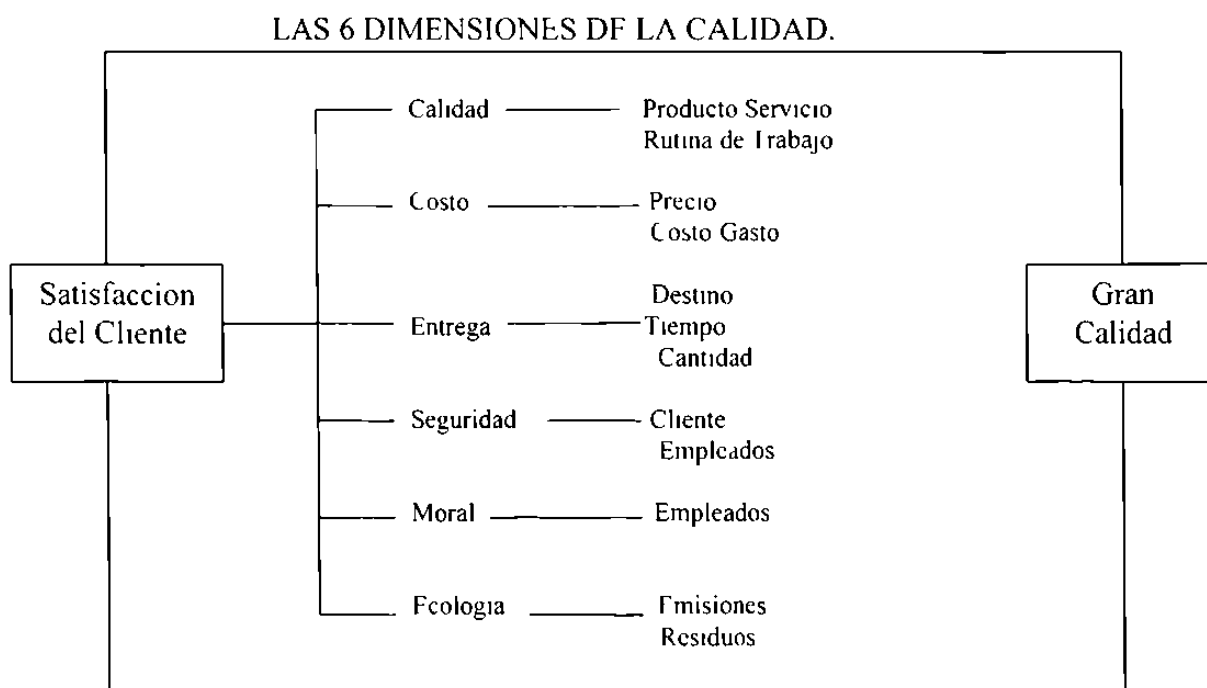
1. Especificaciones impuestas para los materiales de entrada, procesos y artículos terminados.
2. Auditorias del comportamiento de los miembros del gremio.
3. Controles de exportación sobre los artículos terminados.

El primer enfoque norteamericano sobre la gestión para la calidad siguió las prácticas que prevalecían en los países europeos que habían colonizado el continente norteamericano.

La revolución industrial que se originó en Europa creó un sistema de factorías que pronto sobrepasó a los pequeños talleres independientes, haciendo que se quedarán muy obsoletos. Los artesanos se convirtieron en trabajadores de la factoría y los maestros se convirtieron en capataces. La calidad se gestionaba como antes, por medio de la habilidad de los artesanos, complementadas con la inspección departamental o las auditorías de supervisión. La revolución industrial también aceleró el desarrollo de estrategias, entre las que estaban:

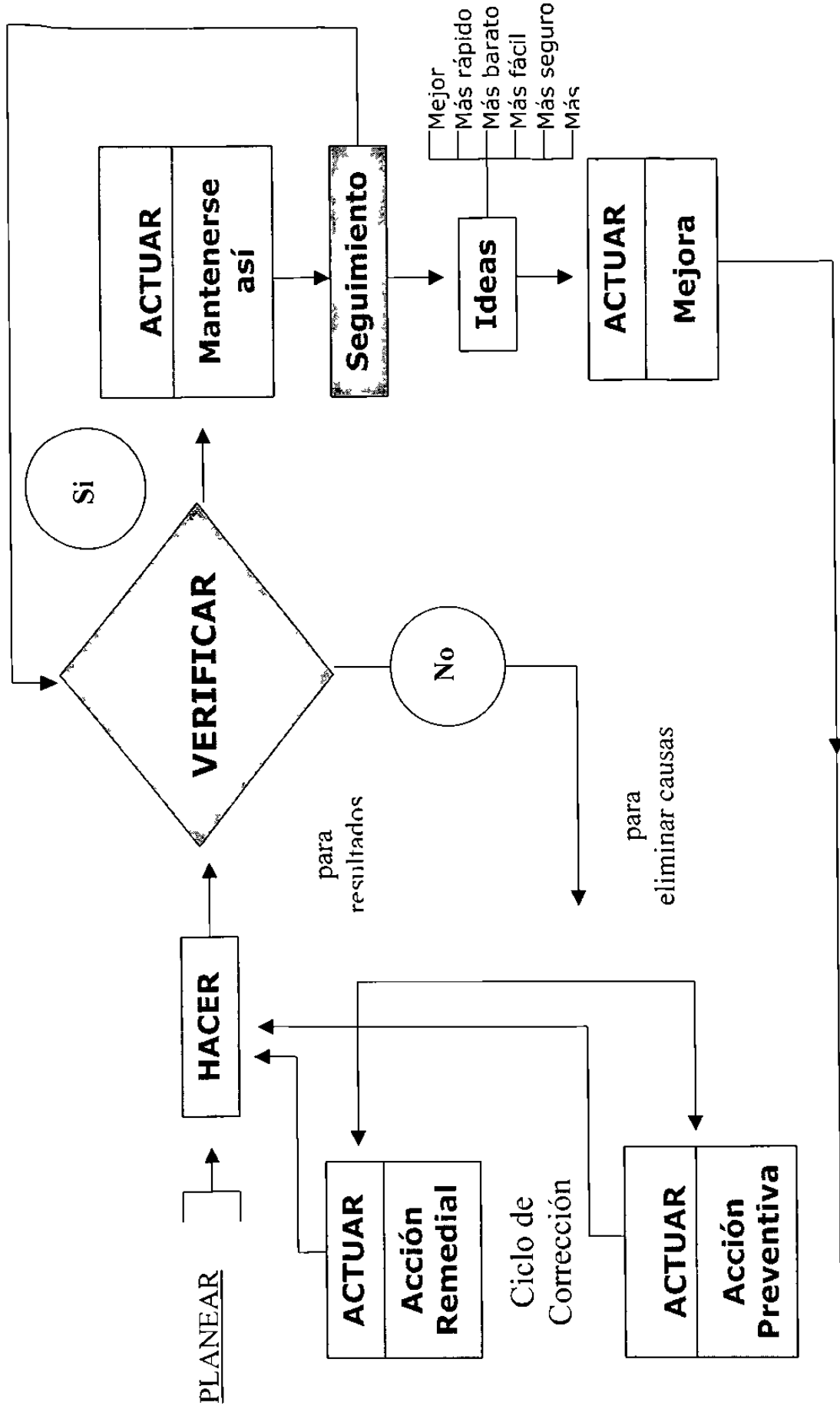
1. Especificaciones escritas para los materiales, procesos, artículos terminados y ensayos.
2. Mediciones y los correspondientes instrumentos de medida y laboratorios de ensayo
3. Muchas formas de normalización.

Cuando la revolución industrial se exportó desde Europa a América, los colonizadores volvieron a seguir las prácticas europeas.



EL CICLO DE CONTROL

Ciclo de Mantenimiento



Ciclo de Mejoramiento

6. INVESTIGACION DE CAMPO

ENTREVISTA A:

ING. GUADALUPE AYALA

DIRECTOR DE ALUMBRADO

GUADALUPE, N.L.

1. ¿Cree que usted que el servicio que presta el municipio es de calidad?
 - Si

2. ¿Cual de los servicios que presta el municipio cree usted que tenga mas calidad?
 - A todos los servicios se les da la misma importancia ya que todos requieren de la misma calidad

3. ¿Como podriamos influir en el mejoramiento de los servicios para que tengan una mejor calidad?
 - Reportando directamente al departamento adecuado las necesidades para una pronta solucion.

4. ¿Cree usted que el municipio esta capacitado para desempeñar con eficiencia y calidad sus funciones? Mencione algunas funciones:
 - Si, las funciones son las del servicio en la recolección de basura, limpieza de calles y avenidas, arreglos de camellones, reparacion de calles, parques y jardines.

5. ¿Usted cree que como funcionario publico toma buenas decisiones sobre la distribucion del servicio? ¿Como toma usted una mejor decisión?

➤ Si, hay que tener enfoque correctivo esto quiere decir que se deben tener respuestas inmediatas a las peticiones de la ciudadanía

6. ¿Cree que se han identificado las necesidades actuales y futuras

➤ Si

7.¿ Usted cree que la calidad de los servicios que nos proporciona el municipio satisfaga la totalidad de las necesidades de los consumidores?

➤ Por supuesto es nuestra labor.

8. ¿ Cumple con algún estándar de calidad nivel municipal, estatal o nacional?

➤ Patron en recoleccion de basura tuvieron el ISO-9002.

9. ¿Cual es el proceso que llevan para tener una mejor calidad?

➤ Capacitación, apoyo de dependencias que mandan reportes como de prensa, regidores, PAC (programa de acción comunitaria), secretarios y telefónicos.

ENCUESTA

1. ¿Cree usted que el servicio que presta el municipio es de calidad?

- 1). Sí 2). No 3) No sabe

2. ¿Cuál de los servicios que presta el municipio cree usted que tenga mas calidad?

- 1) Luz electrica 2). Agua potable 3). Drenaje

3. ¿Cuál de los servicios que presta el municipio cree usted que tenga menos calidad?

- 1). Transporte 2). Seguridad publica 3). Pavimentacion

4. ¿Cómo podríamos influir en el mejoramiento de los servicios para que tengan una mejor calidad?

- 1). Dar mantenimiento a los recursos naturales
2). Apoyando el cambio de horario
3). Cuidando el agua

5. ¿Cree usted que el municipio esta capacitado al personal para desempeñar con eficiencia y calidad sus funciones?

- 1). Sí 2). No 3) No sabe

6. ¿Usted cree que los funcionarios públicos tomen buenas decisiones sobre la distribución del servicio?

- 1). Si 2). No 3) No sabe

7. ¿Cree usted que se han identificado las necesidades actuales y futuras para una mejor calidad en el servicio?

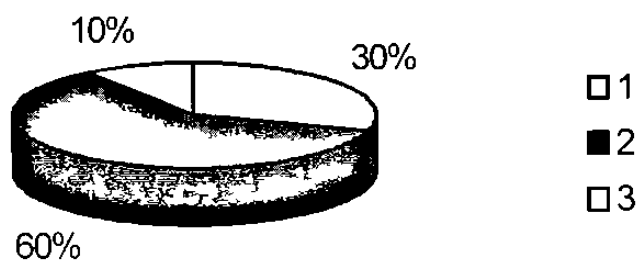
1). Sí 2). No 3) No sabe

8 ¿Usted cree que la calidad de los servicios que nos proporciona el municipio satisfaga la totalidad de las necesidades de los consumidores?

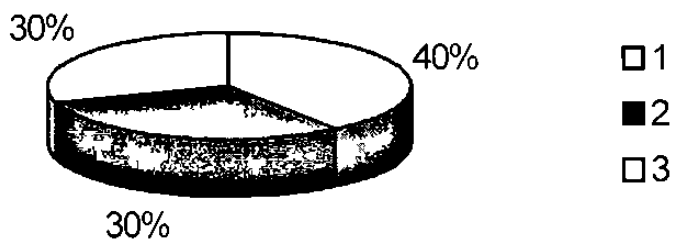
1). Sí 2). No 3) No sabe

GRAFICAS DE LA INVESTIGACION DE CAMPO

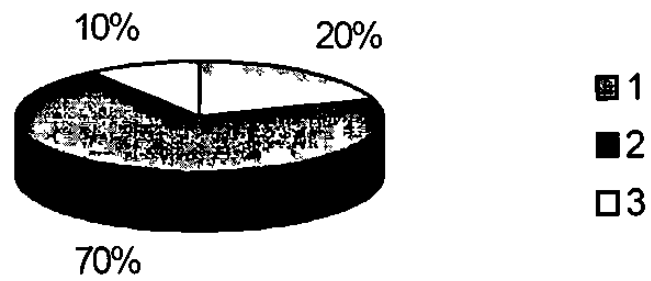
Pregunta 1



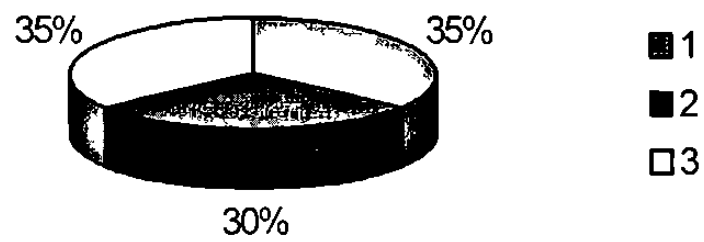
Pregunta 2



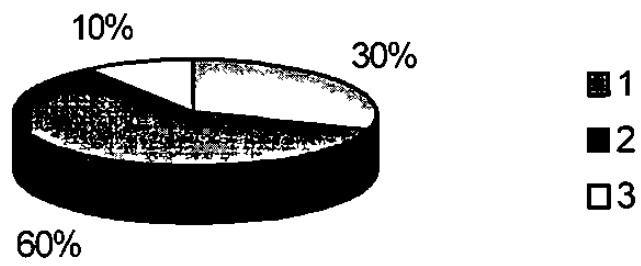
Pregunta 3



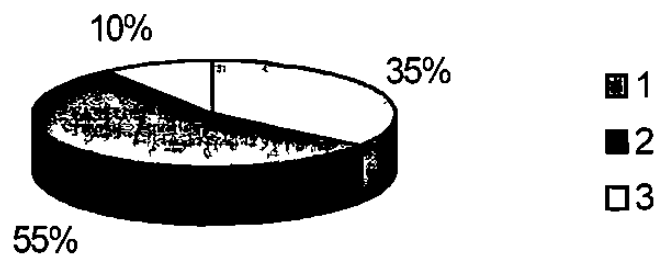
Pregunta 4



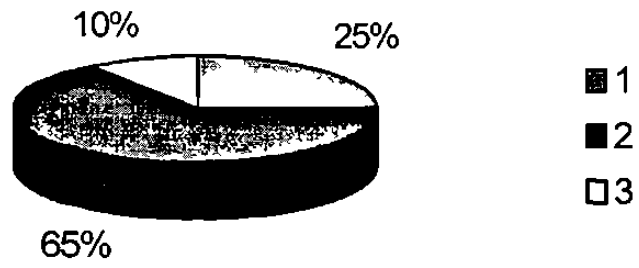
Pregunta 5



Pregunta 6



Pregunta 7



Pregunta 8

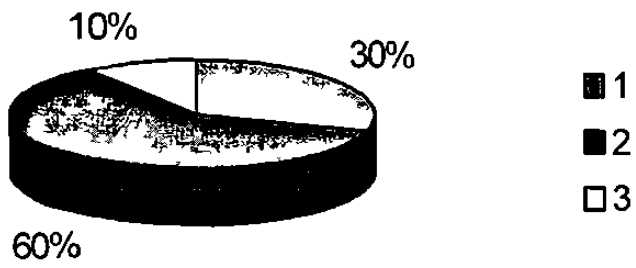


TABLA DE PORCENTAJES DE LA INVESTIGACION DE CAMPO

Preguntas	Opción	Frecuencia	Procentaje
	1)	6	30%
Pregunta 1	2)	12	60%
	3)	2	10%
	1)	8	40%
Pregunta 2	2)	6	30%
	3)	6	30%
	1)	4	20%
Pregunta 3	2)	14	70%
	3)	2	10%
	1)	7	35%
Pregunta 4	2)	6	30%
	3)	7	35%
	1)	6	30%
Pregunta 5	2)	12	60%
	3)	2	10%
	1)	7	35%
Pregunta 6	2)	11	55%
	3)	2	10%
	1)	5	25%
Pregunta 7	2)	13	65%
	3)	2	10%
	1)	6	30%
Pregunta 8	2)	12	60%
	3)	2	10%

7. LA CALIDAD DEL SERVICIO.

7.1 LA CALIDAD COMIENZA EN LA PERSONA.

Cuando se busca la excelencia en el servicio, en lo primero que se debe de pensar es en uno mismo, pues para ofrecer calidad es necesario ser una persona de calidad:

“Para que suceda algo extraordinario afuera,
necesita suceder algo extraordinario adentro.”

- Ron McAnn

¿QUÉ ES UNA PERSONA DE CALIDAD?.

La persona de calidad reúne una serie de características que lo hacen ser exitoso, irradiar alegría y ofrecer un excelente servicio.

Estas características se pueden resumir en seis factores principales:

- 1.- Autoimagen sana.
- 2.- Relación constructiva y adecuada con otras personas.
- 3.- Actitud mental positiva.
- 4.- Orientación hacia objetivos claros y específicos.
- 5.- Trabajo.
- 6.- Deseo sincero de sobresalir.

¿QUÉ ES UN SERVICIO DE CALIDAD?.

Existen tres puntos de vista desde los cuales se puede definir la calidad:

1.- Punto de vista del servicio.- Proveer a nuestros clientes o usuarios de productos o servicios que en forma constante satisfagan sus necesidades y expectativas.

2.- Punto de vista de la productividad.- Hacer las cosas bien a la primera vez.

3.- Punto de vista del cliente.- Lo que el cliente busca en cualquier organización, son empleados corteses y amistosos, busca la satisfacción de sus necesidades y un buen trato, obtener lo prometido.

El Cliente espera:

- * Preocupación y cuidado por parte del empleado.
 - * Conocimiento del producto y o servicio que se le brinda.
 - * Capacidad e los empleados para resolver problemas.
 - * Flexibilidad y justicia en la aplicación de políticas de la empresa.
- Habilidad en los empleados para enmendar errores.

¿Qué entendemos por servicio? : Es el conjunto de cosas tangibles, acciones, interacciones personales y actitudes que diseñamos y entregamos para satisfacer la necesidad de un cliente y que están en nuestra área de especialidad. **El servicio es lo que ve el cliente, no lo que ve el proveedor. “Es el trabajo realizado por una persona en beneficio de otra”.**

El cliente es toda persona que se beneficia con nuestro trabajo o nuestro servicio, por lo tanto podemos clasificarlos en dos tipos:

- A. Cliente Interno.- Pertenece a la misma empresa.
- B. Cliente Externo.- No pertenece a la empresa.

“ La calidad en el servicio la define el cliente”.

EL PROCESO DEL SERVICIO.

Los servicios generalmente tienen tres etapas:

- 1.- Identificación de las necesidades del cliente.
- 2.- La satisfacción de las necesidades.
- 3.- El cierre del proceso.

LOS MOMENTOS DE LA VERDAD.

Las personas, en general, tenemos una tendencia emitir juicios durante los tres primeros minutos de contacto con la gente, establecimientos, cosas, etc. Evaluamos a una persona por su apariencia, a un libro por su portada, a un establecimiento por su fachada, y una vez emitido el juicio es sumamente difícil modificarlo.

En base a esto podemos deducir que un cliente hará juicios sobre tu organización aún sin conocerla, tan solo por la apariencia o la primera impresión que se lleve en el proceso

del contacto. El cliente observará la publicidad, la fachada del establecimiento, la limpieza del local, el aspecto de los empleados, etc.

El autor del conocido libro “Service America” (Servicio en América) Karl Albrecht, dice que **el momento de la verdad** es un evento en el cual el cliente se pone en contacto con cualquier aspecto de una organización y se forma una impresión de la calidad de su servicio. Es decir, el cliente puede juzgar y evaluar cualquier contacto que tenga con tu organización desde que pasa por afuera de las instalaciones hasta que sale con o sin el producto o servicio que deseaba obtener.

En otras palabras, los momentos de la verdad, son todos aquellos instantes en los que el cliente puede decir si se queda o se va. Jan Carlson, presidente de una importante línea aérea calcula que en una operación existen más de 50,000 momentos de la verdad, y es necesario mantenerlos en **control**.

MANEJO ADECUADO DE QUEJAS.

Las personas compran continuamente bienes y servicios para satisfacer sus necesidades, gustos o preferencias. Cuando el cliente presenta una queja significa que, desde su punto de vista algo no resultó como esperaba, lo cual genera una cierta insatisfacción derivada, ya sea de la experiencia que tuvo con la empresa durante el servicio, o bien por problemas posteriores al servicio adquirido.

Al presentar una queja, independientemente de la manera o tono que utilice para hacerlo, el cliente está haciendo una formal petición de ayuda a la empresa, nos está diciendo que quiere permanecer con la empresa pero que le resuelvan su problema, está solicitando que haga algo por reducir o eliminar su insatisfacción.

Por tal motivo, las quejas deben de ser inmediatamente atendidas por todo el personal de la organización y de manera muy especial por los empleados que tienen contacto con los clientes.

La queja es un recurso que utiliza el cliente para lograr que se le preste atención. El problema con este tipo de comunicación es que a la mayoría de las personas nos disgusta, las tomamos como una cuestión personal y en la mayoría de los casos, si no estamos capacitados para manejar una queja, nos involucramos emocionalmente tratando de defender nuestra posición y demostrar que el cliente miente. Nos ponemos en contra del cliente en lugar de ayudarlo.

El siguiente es un método para tratar con clientes expresamente molestos. Le permite, primero, satisfacer las necesidades personales del cliente y luego concentrarse en resolver las necesidades técnicas o ir más allá.

Escucharlo: No oiga, escuche cuidadosamente con cortesía e interés.

Ponerse en su lugar: Ponerse en el lugar del cliente. Utilice comentarios sinceros, específicos y oportunos. Haga sentir al cliente que está tomando en serio el problema y que le interesa ayudarlo.

Pedir disculpas: Por las molestias causadas sin culpa a nadie

Comprometerse: Tomar la responsabilidad de resolver el problema del cliente. Y si este método es apoyado por la técnica de brindar Presencia, mejoraríamos no solo la atención al cliente, también nuestras relaciones humanas.

Presencia: Significa estar aquí y ahora menos distracciones, a través de los siguientes puntos:

- * Escuchar con atención.
 - * Mirar a los ojos.
 - * Aplicar empatía.
 - * Hacer preguntas.
-
- Mostrar interés.

Recuerde:

- * Toda queja es una solicitud de ayuda.
- * Escuche lo que el cliente dice.
- * De una respuesta inmediata.
- * No de información innecesaria.
- * No prometa lo que no puede cumplir.
- * Informe al cliente que acción tomará.
- * Registre la queja.

“El secreto de conservar al cliente es la mejora continua practicada cada día”.

ACTITUDES INADECUADAS EN EL SERVICIO.

- a) Falta de Conocimiento y Preparación.
- b) Indiferencia.
- c) Falsas Promesas.
- d) Actitudes Agresivas.
- e) Abuso de Confianza.
- f) La Falta de Lealtad hacia la Empresa.
- g) Frialdad/ Hostilidad.
- h) Menosprecio/ Prepotencia.
- i) Robotismo.
- j) Burocratismo o Ausencia de criterio.
- k) Consuélese, pudo haber sido peor.
- l) Poner a trabajar al cliente.

LAS 10 REGLAS PARA EL SERVICIO.

1. Saludar al cliente (identificarse).
2. Atención total.
3. Los 30 primeros segundos cuentan.
4. Ser natural.
5. Ser cordial.
6. Ser agente de tu cliente.

7. Piensa, usa el sentido común.
8. Alguna vez ajusta las reglas.
9. Los últimos 30 segundos cuentan.
10. Manténte en forma, cuida bien tu personalidad.

CARACTERÍSTICAS DEL SERVICIO EN BASE A NECESIDADES DEL CLIENTE

Características mínimas esperadas: Son las que el cliente no menciona y sin embargo está confiando que el servicio las tiene.

Características requeridas por el cliente: Estas son las que el cliente pide y no necesariamente están contempladas en el servicio, sin embargo el proveedor deberá contar con la forma de satisfacerlas.

Características complementarias: En este caso, el cliente no las expresa ni las espera ver en el servicio, pero si se proporcionan, puede crear una relación firme y duradera con él.

HABILIDADES NECESARIAS EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO.

1. Imagen.
2. Honestidad.
3. Oportunidad.
4. Capacidad y Preparación.

5. Cortesía.
6. Comunicación.
7. Empatía.
8. Empuje.
9. Autoestima.

TIPOS DE CLIENTES Y CÓMO TRATARLOS.

- El Peleonero:** No pierdas la calma, sé cortés y amable, no contestes en forma agresiva a sus argumentos para que no caigas en discusiones.
- El Ventajoso:** Trata de poner en claro de una manera cordial y respetuosa los lineamientos y condiciones de tu empresa y hazle saber que no está en ti, cambiarlos.
- El Sabelotodo:** Hombre importante, escúchalo y utiliza sus comentarios en favor de tu labor de servicio.
- El Desconfiado:** Inspírale confianza, háblale claramente y contesta sus dudas con seguridad.
- El Resentido:** No contradigas, deja que se desahogue, trata de resolver sus problemas, sé paciente y dale un excelente servicio.

El Bromista: Sé amable y respetuoso con él, toma las cosas con seriedad y evita caer en familiaridades excesivas.

El Malhumorado: Contesta su agresividad con un buen trato.

El Indeciso: Dale seguridad, sé firme en tus propuestas y asegúrale que tú le ayudarás a tomar la mejor decisión.

El Sarcástico: Hazle saber con tu respeto y cordialidad que tu trabajo es serio y amablemente continúa con tu labor.

7.2. EL GOBIERNO Y LA GESTIÓN MUNICIPAL EN MÉXICO.

Dentro de las actividades más importantes de los gobiernos locales destaca particularmente la prestación de a la ciudadanía. Aunque la labor gubernamental no se reduce exclusivamente a la satisfacción de demanda vinculadas a reclamos inmediatos pues subyace en su actividad un sentido mucho más amplio en donde la búsqueda del desarrollo constituye la guía general, la oportuna implementación de políticas acordes a las necesidades de la ciudadanía que además constituyan un punto de reclamo inmediato (visible y con cierto grado de intensidad) convierten a los servicios en un elemento clave para juzgar la gestión y en general el gobierno municipales.

El problema de generar e instrumentar políticas públicas encaminadas a la satisfacción de demandas ciudadanas asociadas a servicios específicos (agua, alcantarillado, pavimentación, etc.) presenta diversas facetas. Aparece una discusión sobre la

pertinencia de la intervención pública o bien sobre las modalidades que ésta debe presumir; también existe un debate sobre la posibilidad de cubrir demandas crecientes ante la carencia económica; los problemas de la eficiencia en la conjugación de medios y fines conduce al análisis de una faceta administrativa en el manejo de los servicios; otro punto a considerar es la intención y efecto de las acciones municipales en el marco del desarrollo local. Por ésta y otras razones el estudio de los servicios es susceptible de observarse a la luz de aspectos económicos, administrativos, políticos y sociales.

La intención del presente trabajo es presentar elementos clave para comprender la mecánica de la prestación de los servicios desde una óptica fundamentalmente administrativa. Se presentan datos sobre la operación de los servicios en el caso de los municipios mexicanos así como la posibilidad de generar acciones innovadoras en el manejo de recursos y la administración orientadas a su mejoramiento. En un primer momento se describen ciertas condiciones de la intervención estatal y las bases formales para la prestación de los servicios públicos en una descripción que ocupa los primeros dos apartados. El tercer apartado recupera un breve diagnóstico elaborado por el Centro de Desarrollo Municipal (CEDEMUN) y el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) para, posteriormente, indicar aspectos innovadores detectados en algunos estudios de caso realizados en los últimos años. Dada la extensión y el carácter del artículo únicamente se presentan puntualmente aspectos clave dentro de la problemática de los servicios en México. Esto a cerrar con una parte en donde, más que conclusiones, se abren puntos de reflexión y discusión para enriquecer la discusión en torno a los municipios en nuestro país.

Los cambios en la percepción del gobierno tanto en las características y alcances de sus objetivos y metas como en su modo de operar han llevado a replantear la organización, tamaño y ámbito de acción del Estado. Se ha hablado, en ocasiones excesivamente, de un redimensionamiento y reforma estatal tanto en el ámbito internacional como en América Latina. En los países latinoamericanos el ritmo de los cambios ha sido diverso pues los patrones de desarrollo nacional no se corresponden directamente con las exigencias de un nuevo marco de acción que, a menudo, se acelera por las presiones externas. En este contexto la actualidad del tema de los servicios públicos aparece como un tópico de singular relevancia. La preocupación por alcanzar mejores resultados conduce a la búsqueda de la eficiencia financiera y administrativa cuyos resultados consigan una mejor calidad de vida de los ciudadanos que se refleje en una percepción positiva sobre la actuación de los gobiernos. Si tomamos en cuenta el mayor protagonismo de los grupos sociales de presión y la ciudadanización relativa de ciertos espacios de decisión pública podemos comprender mejor la difícil necesidad de acceder a acciones eficientes, eficaces y hasta rentables que operen dentro de un marco de decisiones con un suficiente grado de consenso entre los actores participantes.

Para el caso mexicano la problemática de los gobiernos locales cobra además una importancia singular, pues las transformaciones en el escenario político así como las condiciones cambiantes que se empiezan a dar en las relaciones intergubernamentales han conducido a la creación de una política específica para reestructurar los pesos y contrapesos entre los niveles de gobierno el llamado: *Nuevo Federalismo*. La importancia alcanzada por los temas locales tiene mucho que ver con la nueva configuración de las relaciones de poder dentro del sistema político mexicano, pues

cada vez resulta más clara la importancia de los partidos de oposición, recordemos que el Partido Acción Nacional (PAN) ha alcanzado puestos claves en los gobiernos de estados y municipios y el Partido Republicano Demócrata (PRD) ha ganado ya el gobierno del Distrito Federal. La posibilidad de alteración provoca una mayor presión sobre los resultados de gestión en materia de servicios cuyo funcionamiento incide directamente sobre la percepción. De ese modo, la búsqueda de una gestión eficiente de servicios públicos se constituye como punto clave para legitimar las políticas públicas locales, aunque en el fondo el mejor manejo de recursos financieros o procesos administrativos no supone necesariamente un *buen gobierno* ni garantiza el acierto político de las decisiones. En este trabajo realizaremos algunos señalamientos sobre las vinculaciones entre la forma de operar administrativamente los recursos y las decisiones, y el poder en el espacio concreto de las políticas públicas de servicios municipales. Sin duda, el ejercicio termina en una aproximación general pero esperamos despierte inquietudes para ampliar la investigación sobre los cambios que vendrán en el futuro inmediato.

7.2.1 LA INTERVENCIÓN PÚBLICA Y LOS SERVICIOS MUNICIPALES.

Dentro de la tradición democrática de occidente la figura del ciudadano cobra características importantes en cuanto base de legitimidad y sujeto de las leyes. Bajo un enfoque contractualista, el ciudadano cede una parte de su soberanía –o de su facultad de acción – al Estado, o bien una posibilidad de socializar las decisiones dotándolas de un contenido público por el principio de representación. La posibilidad de garantizar mediante el derecho la propiedad y los intercambios –como principio liberal- convive con el derecho a “decidir colectivamente sobre los asuntos públicos (Principio

democrático)”. Bien visto lo anterior supone un conflicto para la definición de límites entre lo privado (respeto a la propiedad) y lo público (aceptación de bienes y males colectivamente consumidos). Partiendo de una aceptación, más o menos generalizada, de un gobierno que detenta las posibilidades de coerción y orden, es decir la posibilidad de un poder ejercido por el Estado, parece más o menos lógico asociarle la responsabilidad de atender las demandas públicas. Sin embargo, hacer recaer en el Estado y, más concretamente, en el gobierno la responsabilidad última de garantizar el acceso a un determinado bien o servicio, no significa que éste debe asumir su producción y manejo de forma integral. Este último argumento es la base para criticar el exceso de burocracia cuyo costo termina por reflejarse en los ciudadanos a través de las contribuciones y tributos.

Aunque durante los años ochenta las críticas sobre la excesiva intervención pública fueron muy fuertes –inscribiéndose como un paradigma dominante en la economía- aún hoy se reconoce la importancia de la participación gubernamental particularmente en lo que a servicios públicos se refiere. En efecto aún en las perspectivas neoliberales aparece un espacio asignado al gobierno, pues se parte de la consideración práctica de las fallas de mercado y la necesidad de dar dirección por vía de los procesos de presupuesto o bien a través de la regulación. La discusión sobre los bienes públicos, bienes sociales, bienes mixtos e incluso los males públicos, así como sobre las cargas que debe asumir una sociedad en su conjunto, para garantizar un desarrollo coordinado, son todavía puntos para debatirse tanto dentro del campo de la construcción de políticas públicas como dentro de los problemas vinculados al área de las finanzas públicas. Algunas perspectivas como las de la Teoría Múltiple formulada por Musgrave-Musgrave

facilitan una comprensión integral de las finanzas partiendo de las funciones básicas de asignación, distribución, estabilización y coordinación. Esta perspectiva nos ayuda a comprender los servicios públicos en el marco de la intervención estatal por la vía del presupuesto, aunque se reconoce que la mayoría de las asignaciones eficientes deben darse a través del mercado.

La problemática de los servicios públicos no se circunscribe al manejo y asignación de recursos en la sociedad como un aspecto estrictamente económico, pues también se encuentra vinculada a cuestiones como la equidad, la justicia y la garantía de mínimos de bienestar, inmersas a su vez en los problemas éticos que guían la decisión política. Así, los márgenes de gobernabilidad y las bases para ejercer el poder encuentran también una conexión con los servicios públicos, aunque es importante subrayar que ésta relación no es única, ni lineal, sino que se encuentra inscrita dentro del amplio espacio del quehacer gubernamental.

Otro aspecto clave para comprender la importancia de los servicios públicos es su carácter de espacio de intersección entre la acción del gobierno, la pluralidad de la decisión y la participación ciudadana. Los servicios públicos pueden verse como “la cara más aparente del gobierno”, pero también representa un *locus* de cristalización de las decisiones públicas detrás del cual, está presente de manera constante un proceso de pugnas entre diversos grupos de interés públicos, por dirimir en su favor una reasignación de recursos que satisfaga sus demandas.

La comprensión cabal de la función pública y de sus fronteras para necesariamente por la consideración de fenómenos mucho más amplios tales como: la reforma del Estado, la organización del régimen político-administrativo, la federalización, la descentralización, y la modificación estructural y funcional de la administración pública. Cada uno de estos temas constituye en sí mismo un área de análisis por lo cual, nos conformamos solamente con establecer, a lo largo del presente trabajo, algunas vinculaciones importantes que permitan comprender mejor la acción de los municipios en la prestación de servicios.

Si bien la problemática en los servicios prestados por el gobierno es con mucho un tópico que se coloca en el nivel más amplio de la acción del Estado, su manifestación cotidiana se desdobra en cada una de las agencias gubernamentales que entablan contacto directo con la ciudadanía y cuyas agendas buscan dar sentido a políticas públicas específicas. En un orden de organización federal, los niveles de gobierno local se convierten en puntos de relación inmediata con la sociedad. Así, en el caso particular de México, los municipios asumen un papel importante en los procesos de ejecución de programas, que se construyen y reconstruyen a través de la movilidad de las demandas ciudadanas, bajo un vínculo de correlación (gobierno-gobernados) en el que se integran pesos y contrapesos, tanto de actores regionales (desde abajo) como de las presiones que fluyen en los diversos canales de las relaciones inter e intra gubernamentales (desde arriba y horizontalmente).

Las políticas de servicios obedecen, entonces a lógicas diversas y en algunas ocasiones contradictorias. Entre la formulación de programas, que en muchos casos parten desde

los niveles federales o estatal, y la implementación coyuntural, inscrita en una arena política local con dinámica propia, se presentan fuertes disparidades. La decisión municipal se convierte en un ámbito particular sujeto a normas jurídicas, especificidades de planeación y programación, y reglas del juego que corresponden a los niveles federal y estatal, pero que se concreta en la compleja coyuntura local. Por ello, aunque la autonomía municipal es un principio, en la práctica se debe conceptualizar de manera relativa.

El análisis de los servicios públicos, particularmente en los espacios locales, debe contemplarse partiendo de una consideración global –de encuadre- que tome en consideración al menos los siguientes puntos:

- a. La determinación económica de los grados de intervención asumir (es decir qué tanto se interviene o puede intervenir) y la incidencia de las políticas de gasto en la equidad de la distribución de acuerdo a las prioridades definidas presupuestalmente (cómo y qué tanto influyen las políticas seleccionadas en las áreas escogidas para actuar).
- b. Un contexto que privilegia la búsqueda de un uso más eficiente de recursos escasos ante una demanda de servicios determinada (generalmente creciente).
- c. Perseguir la satisfacción de necesidades básicas asociadas al incremento mínimo de la calidad de vida de los ciudadanos.
- d. Favorecer la consolidación de una base de infraestructura que constituya una plataforma eficiente para un desarrollo autoajutable de largo plazo.
- e. La consideración de las características regionales en el establecimiento de estrategias de solución. Esto incluye desde la determinación de las formas de prestación de

servicios hasta los mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas (*accountability*).

Previo al diagnóstico de los servicios municipales en nuestro país y la exploración de casos con alternativas de solución para problemas concretos, resulta conveniente analizar brevemente algunas de las bases normativas del municipio.

7.2.2. APROXIMACIÓN A LAS BASES NORMATIVAS DEL MUNICIPIO MEXICANO EN MATERIA DE SERVICIOS.

En México la tradición municipal es muy fuerte. Esta figura político-administrativa aparece en nuestro país desde la colonia, incluso desde la perspectiva de algunos autores su origen puede rastrearse aún desde la tradición prehispánica con las formas de organización autóctonas. Como quiera que sea las coincidencias históricas a lo largo de la evolución del régimen político mexicano han colocado poco a poco al municipio como punto de confluencia de las aspiraciones de autonomía local, al que se quiso dar vida en la letra. Desde la Constitución de 1917, la tesis del municipio autónomo surge como un deseo a alcanzar, sin embargo la práctica exigió en el período postrevolucionario la consolidación de un poder fuerte y centralizado que se opusiera a los intereses locales fuertemente enraizados en los caudillismos gestados y/o consolidados durante el movimiento armado.

Durante lo que va de este siglo el artículo 115 constitucional (cuadro 1), que rige la vida municipal, ha sido sometido a diversos cambios. El siguiente cuadro resume las principales adecuaciones que se han realizado ha dicho artículo.

CUADRO 1

REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

1928	NUMERO DE DIPUTADOS EN PROPORCION AL NÚMERO DE HABITANTES.
1933	NO REELECCIÓN DE LOS FUNCIONARIOS DEL AYUNTAMIENTO.
1943	PERIODOD DE GOBERNADORES DE 4 A 6 AÑOS.
1947	DERECHO DE LA MUJER AL VOTO EN ELECCIONES MUNICIPALES.
1953	DERECHO CIUDADANO DE LA MUJER EN TODO TIPO DE ELECCION (DEROGA LA REFORMA DE 1947).
1976	COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.
1977	PRINCIPIO DE REPRESENTACION PROPORCIONAL EN LA INTEGRACION DE AYUNTAMIENTOS.
1983	REFORMA INTEGRAL EN MATERIA POLITICA, JURIDICA, FISCAL Y ADMINISTRATIVA.
1987	LAS FRACCIONES VIII Y X PASAN AL ART. 116 COMO FRACCIONES I Y VI (DURACION DEL CARGO DE GOBERNADOR Y ASUNCION DE FUNCIONES DE LA FEDERACION A LOS ESTADOS).

De entre las reformas realizadas al artículo 115 constitucional destaca particularmente aquellas que se realizaron en 1983. En ellas se planteaba para el municipio un papel mucho más importante en el contexto nacional. Al parecer se abrían las puertas para hacer del municipio un auténtico agente de cambio y colocarlo en el centro de las políticas locales, convirtiéndolo en agente de desarrollo. Sin embargo, a más de una década de las reformas existen aún serios retrasos en su concretización. La reforma de

1983 otorgó al municipio serias responsabilidades en materia de servicios. En el artículo 115, Fracción III se señala que: “Los municipios, con el concurso de los estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: a) Agua potable y alcantarillado; b) Alumbrado público; c) Limpia; d) Mercados y Centrales de Abasto; e) Panteones; f) Rastros; g) Calles, parques y jardines; h) Seguridad pública y tránsito; i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los a municipios así como su capacidad administrativa y financiera”.

Además de las bases generales que dicta el artículo 115 es necesario tomar en cuenta la normatividad estatal, los ordenamientos programáticos y las estructuras e instrumentos de coordinación. El Cuadro 2 presenta una síntesis de estas reglas genéricas para los municipios mexicanos.

CUADRO 2

PRINCIPALES BASES QUE INCIDEN EN LA PRESTACION DE SERVICIOS

BASES JURIDICAS BASES PROGRAMATICAS

Constitución Federal.	Plan Nacional de Desarrollo.
Constitución Estatal.	-Plan Estatal de Desarrollo.
Leyes y Reglamentos Federales y Estatales por cada servicio específico.	-Plan Municipal. -Programas relacionados al servicio en los tres niveles de gobierno.
Ley Orgánica Municipal Gobierno.	-Bando de Policía y Buen Gobierno.
Reglamentos particulares de servicios.	

BASES DE COORDINACION

- Convenios de Desarrollo Social.
- Convenios y acuerdos de colaboración específicos.

El cuadro tan solo resume aspectos globales, sin embargo el caso particular de cada servicio exige un grado de detalle mayor pues, de acuerdo a las agencias involucradas, la complejidad de las reglas puede ser muy diversa. Así, por ejemplo, servicios como el Agua Potable exigen la consideración de Leyes y Reglamentos concretos relacionados al uso del recurso y los impactos ambientales.

A fin de ilustrar tanto la interconexión de los proceso como la importancia que tiene otras instancias gubernamentales en la prestación de algunos de los servicios a cargo del municipio se presenta la definición, el objeto, los medios físicos y los organismos de apoyo, para siete de los servicios a cargo del municipio.

Ahora bien, tomando en cuenta que una de las decisiones primordiales en materia de servicios es la selección de la forma de prestación es conveniente señalar cuáles son las características generales que ésta presenta de acuerdo a la Ley. Las posibilidades a seleccionar son:

DIRECTA. Bajo esta forma de prestación el Ayuntamiento se responsabiliza en forma absoluta de todo el proceso de prestación del servicio. Por lo regular, se procede a la creación de una unidad administrativa dedicada exclusivamente a tal fin. También puede

optarse por adecuar estructuras preexistentes o redefinir funciones, pero en cualquier caso la responsabilidad del proceso recae en la administración municipal

CONCESION. Mediante ella el Ayuntamiento cede a una persona física o moral, la prestación o el manejo, total o parcial, de la prestación del servicio público mediante el establecimiento de un contrato. Es importante señalar que la sola existencia de contrato no supone una concesión total, pues pueden existir contratos para partes del proceso (como por ejemplo la recolección) o subcontrataciones parciales, que si bien implican participación privada son figuras menos integrales que la concesión.

CONVENIO CON EL ESTADO. Con este mecanismo se establece un nexo entre el Ayuntamiento y el Gobierno Estatal. Es un instrumento de carácter administrativo que abre la posibilidad para la coordinación de esfuerzos y recursos entre ambas esferas de gobierno. Por lo general supone para el municipio un puente de ayuda para el traslado total o parcial de la prestación de algún servicio público al estado ante la imposibilidad – financiera, técnica, administrativa, etc. – de cubrirlo con sus propios medios.

CUADRO 3

SERVICIOS PUBLICOS: OBJETIVOS Y MEDIOS

SERVICIOS	DEFINICION	OBJETO	MEDIOS FISICOS
- Agua Potable	Abastecimiento El almacenamiento y posterior conducción de liquido hasta la toma de los usuarios en condiciones de potabilidad suficientes y procurando una cobertura amplia 'Hacer llegar a la población'	Todos los predios conectados a la red de agua potable municipal o que deben servirse de la misma (en sus formas de atención domestica, industrial servicios)	- Red de tuberías y alimentación, almacenamientos - Sistemas de bombeo - Macro y micro-medidores de consumo - Sistemas de potabilización
- Drenaje v alcantarillado	Desalojo y disposición (en su caso eliminación) de agua sucia y desechos líquidos diversos así como agua de lluvia, buscando su reciclaje para usos limitados (no consumo humano)	Predios conectados a la red de drenaje domiciliarios, industriales, sanitarios, etc	- Red de tuberías, alcantarillas, canales de desagüe, depósitos y centros de tratamiento - Sistemas de tratamientos de aguas residuales
- Alumbrado Publico	Establecer y monitorear un sistema de iluminación por medio de energía eléctrica en sitios públicos (calles avenidas, parques plazas) procurando su mantenimiento (Menor)	Lugares públicos, calles, avenidas parques, áreas comunes y sitios de libre tránsito	-Red de alumbrado -Luminarias y arbotantes Abastecedores y Mecanismos de distribución <u>-MANTENIMIENTO MENOR</u>
- Limpia	Recolección y disposición de basura y o desechos sólidos producidos dentro del municipio en diversas actividades también debe buscarse la recuperación útil de materiales y el uso de procesos ecológicos	Áreas municipales en conjunto limpieza de calles plazas parques mercados etc Recolección domiciliaria, industrial y comercial	- Medios de limpieza transporte básico, vehículos con depósito contenedores relleno sanitario con equipo de tratamiento También debe incluirse, en caso necesario equipo de incineración composta, porólisis y reciclaje
Mercados y Centrales de Abasto	Proporcionar áreas o facilitar la instalación, organización y funcionamiento de centros de comercialización de diversos productos que cubran las necesidades de la población Vigilar su operación	Centrales de abasto mercados y centros de distribución comercial en general a los que da mantenimiento, conservación en coordinación con los locatarios Debe establecer normas y mecanismos de control para funcionamiento en condiciones adecuadas (sanitarias, comerciales y de orden)	- Equipos y personal de mantenimiento aseo control y vigilancia
Panteones	Proporcionar áreas e instalaciones en condiciones adecuadas para la inhumación exhumación paralelos, manteniendo las instalaciones para ello	Áreas de panteones y demandantes	- Terreno - Infraestructuras (criptas tumbas gavetas, etc) - Crematorio
Rastros	Proporcionar, acondicionar y mantener áreas e instalaciones para la matanza y conservación de cárnicos en condiciones de sanidad e higiene, facilitando su distribución bajo normas mínimas de calidad para su consumo	Usuarios específicos (comercializadores de ganado)	- Corrales - Refrigerador - Matadores

ACUERDOS INTERGUBERNAMENTALES. En esta misma figura el gobierno municipal paga a otra instancia (estatal o federal) por el suministro de algún servicio. Se parte del supuesto de que el productor posee una capacidad suficiente para cubrir los requerimientos del consumidor o beneficiario final.

ORGANISMO DESCENTRALIZADO. Cuando se selecciona este sistema de prestación se crea un organismo con cierta autonomía para proveer el servicio. Este órgano administrativo asume la responsabilidad de la producción del servicio y, en su caso, del cobro del mismo. Un ejemplo, lo constituyen las llamadas juntas u organismos descentralizados de agua potable y alcantarillado tan comunes en la realidad mexicana.

EMPRESA PARAMUNICIPAL. En este caso la transferencia de la prestación del servicio público se hace a una empresa, representada por un Consejo Ejecutivo. La empresa se encarga de la prestación y debe funcionar con recuperación por medio de cuotas y tarifas. Se da una autonomía jurídica y financiera en su funcionamiento.

FIDEICOMISO. Mediante el fideicomiso se colocan recursos financieros en una institución crediticia la que se encarga de administrarlos para generar excedentes, los cuáles se destinan a la prestación de un determinado servicio. En términos más generales se puede hablar de la entrega de un fideicomitante (en este caso el gobierno municipal) de bienes muebles e inmuebles a un fiduciario (institución crediticia) para que ésta genere recursos destinados a algún servicio a beneficiarios directos (fideicomitidos)

ASOCIACION INTERMUNICIPAL. Este mecanismo constituye una forma de coordinación entre dos o más Ayuntamientos para conjuntar estrategias, unificar esfuerzos y coordinar recursos en la solución y/o prestación de un servicio público dado. La asociación busca satisfacer los requerimientos de servicio de todas las poblaciones municipales implicadas. Por su naturaleza puede dar origen a un organismo *ad hoc* para atender el servicio, lo cual supone una mezcla en las formas de prestación.

Por lo general, estas son las modalidades más usadas e incluso las que con mayor frecuencia se prevén en las Leyes Orgánicas de los distintos estados. Sin embargo, no se trata de un listado excluyente pues, de acuerdo a la capacidad de cada municipio y por supuesto sin transgredir las normas, se puede explorar otras vías como la coinversión.

En la coinversión confluye el interés gubernamental para prestar un servicio con el interés de un particular por participar en un proyecto o proceso público. En este caso el municipio –generalmente con apoyo estatal o federal- otorga facilidades al inversionista como por ejemplo: exención de impuestos, localización, disminución de derechos, préstamos bancarios, etc. Esto hace atractiva la participación y permite una recuperación competitiva de inversiones.

Los problemas de redimensionamiento estatal paulatinamente han conducido a una fuerte valoración de la eficacia, la eficiencia y la rentabilidad. La participación de agentes privados, desde nuestro punto de vista, no garantiza automáticamente alcanzar mejores resultados. Sin embargo, en la medida en que las asignaciones de recursos buscan optimizarse por el principio de mercado, la posibilidad de mejorar, sobre todo si

se parte de una estrategia gubernamental inteligente y adecuadamente reglamentada, puede crecer.

Antes de cerrar esta sección dedicada a las "*reglas formales del juego*", es necesario recordar una distinción básica justamente la que se da entre servicio y la obra pública. El servicio se ubica en el momento de la satisfacción de la demanda de los ciudadanos, la obra corresponde a la creación de la infraestructura necesaria para alcanzar dicha satisfacción, la normatividad que rige su realización es bastante amplia y transita a través de los tres niveles de gobierno. Aunque la relación entre ambos procesos es estrecha y requiere en ocasiones de una perspectiva integral, la distinción puede facilitar las decisiones concretas que se toman al interior de la administración municipal. En este orden de ideas los problemas en un tiempo distinto del servicio en sí.

A pesar de ésta distinción consideramos importante recordar el papel que juegan las instituciones de banca de desarrollo sobre todo BANOBRAS y –en menor medida– NAFINSA en la provisión de recursos de la obra pública. También hay que tomar en cuenta los montos asignados a través de políticas sociales-federales por medio de recursos de los ramos 33 y 26 del Presupuesto de la Federación. En el panorama actual estos fondos se están convirtiendo en un recurso importante para las administraciones municipales pues abren opciones a la orientación rápida de recursos para solventar las demandas más urgentes. Sin embargo, aún se presentan serias dificultades en su manejo administrativo dadas las variaciones de aplicación entre los estados y la mayor o menor intromisión que adquieren organismos previamente creados como los consejos o bien la intromisión de los gobiernos estatales.

Los programas y proyectos municipales vinculados a los servicios, que como es lógico suponer, implican la generación previa de infraestructura deben tomar en consideración los siguientes puntos:

- a) Los plazos de realización de los objetivos, de acuerdo a una planeación estratégica, que parta de la relación entre las necesidades de inversión, problemas de implementación y el impacto esperado.
- b) La viabilidad política y la factibilidad técnica de las políticas, programas y proyectos; de acuerdo a las condiciones coyunturales de la región.
- c) La delimitación institucional, administrativa y de relaciones intergubernamentales que determinan el rango y el sentido de la decisión, por parte de las autoridades municipales.
- d) La relación inversión-operación-financiamiento, pensada en términos de la demanda potencial que se alcanzará el servicio en el mediano y en el largo plazo.
- e) La integración activa y corresponsable de la sociedad tanto en la decisión como en la implementación de acciones auténticamente públicas.

La consideración de los elementos antes mencionados conlleva a la valoración de estudios específicos, entre los que destacan: diagnóstico del contexto (geográfico, económico, social); investigación de mercado y comportamiento de la demanda; proceso técnico de evaluación de proyecto que puede incluir la realización de obras (calendario, costos, operación, etc.); evaluación administrativa de funciones con relación al programa (cambios en la estructura administrativa, determinación delimitación de responsabilidades, requerimientos de personal, etc.); estudio jurídico; valoración

financiera de proyectos (presupuesto de inversión, costos de operación, flujos de efectivo, proyección de estados financieros, rentabilidad, etc.); evaluación política de la decisión (actores, posición, reconfiguración de agentes, aspectos culturales, percepción social, elecciones, etc.).

Por supuesto, ésta lista es susceptible de ampliarse, pero si partimos de las condiciones que imperan entre los municipios mexicanos, puede resultar, así como está, excesiva dada la escasa capacidad administrativa que poseen la mayoría de ellos.

Antes de avanzar es preciso establecer un diagnóstico sobre las condiciones que guardan los municipios mexicanos, por lo cual se dedicó el siguiente apartado.

8. LOS SERVICIOS MUNICIPALES EN MÉXICO: UN DIAGNÓSTICO GLOBAL.

A partir de las reformas al artículo 115 constitucional en 1983 el municipio es responsable de la prestación de los servicios de “a) alcantarillado, b) Alumbrado publico, c) Limpia, d) Mercados y Centrales de abasto, e) Panteones, f) Rastros, g) Calles, parques y jardines, h) Seguridad publica y tránsito, I) los demas que las legislaturas locales determinen segun las condiciones territoriales socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa financiera”. Sin embargo, para un número importante de municipios, los servicios como agua y alcantarillado y en buena medida el de alumbrado, no recaen estrictamente sobre sus aparatos administrativos, si bien es cierto que su participación en mantenimiento y obra es, en ciertos casos, muy considerable.

Pese a las limitaciones que se enfrentan, la prestación de los servicios públicos es una de las actividades más importantes de los gobiernos municipales. Es una labor compleja, pues supone no sólo la combinación de factores y recursos para generar satisfactores de orden publico, sino también, la coordinación con los niveles de gobierno y con la sociedad para dar vida a acciones específicas. Entre los datos recogidos en las encuestas y el censo municipales, destacan los siguientes:

1.- La cobertura en los servicios públicos en el caso de los municipios mexicanos en promedio es insuficiente, ésta situación se agrava sensiblemente en municipios con menos recursos. Si tomáramos los datos del estudio *Encuesta de Gestión Municipal CIDE-INEGI 1993* podemos ilustrar un ejemplo: el servicio de drenaje, en los

municipios grandes un 84% alcanzan coberturas de 75% y 100%, mientras que solamente se llega a esta cifra en el 15% de los municipios de pequeños. Resultados similares se presentan en los otros servicios a cargo de los ayuntamientos y por supuesto las tendencias se corroboran en el trabajo de censo *Los municipios de México CEDEMUN-INEGI 1995*.

2.- Existe una concentración de recursos y obras en la cabecera municipal que hace crítica la cobertura en las localidades. Esto puede tener una explicación política, pero también es resultado de la tendencia a la concentración en centros poblacionales urbanos. Es necesario pensar el desarrollo de modo más equitativo buscando una integración de localidades.

3.- El problema más grave para la presentación de servicios es la falta de recursos financieros, en este aspecto, servicios como agua, limpia, alumbrado público y mantenimiento de calles, son de los que requieren montos más elevados de inversión.

4.- Se presenta entre los encargados de los servicios públicos un conocimiento muy deficiente de las formas alternativas para la prestación de servicios.

5.- La prestación directa tiene un predominio abrumador como sistema administrativo para proporcionar los servicios públicos. Aunque con esto se busca la garantía de prestación, ello no significa que deba excluirse la participación privada y social. Aunque no se puede asegurar que un servicio privatizado sea automáticamente mejor, es

conveniente explorar una combinación más plural en el manejo de los servicios a cargo de las municipalidades.

6.- La calidad de los servicios –considerando la eficiencia, la eficacia y la existencia de estándares de calidad- es crítica en los servicios municipales. Algunos de los problemas más serios para alcanzar una mejor calidad de servicios en los municipios del país, son: el bajo cumplimiento de los programas; la dependencia de recursos adicionales para alcanzar las metas; la baja o nula recuperación financiera a través del cobro de derechos que acentúan aún más las carencias financieras; y la pobre tradición en el establecimiento de controles de resultados y rendición de cuentas a la ciudadanía.

Las cifras obtenidas a través de estudios recientes, permiten observar este diagnóstico sobre los servicios con mayor objetividad. En el cuadro 4 aparece una descripción de cobertura en cabeceras para los servicios urbanos básicos. La cobertura más amplia (agua potable) alcanza poco más del 85%, sin embargo, estos datos sólo recuperan el promedio de las respuestas entre municipios que respondieron, si se considera el total de casos tomando en cuenta incluso a municipios sin servicio- la cifra cae un poco por debajo del 80%. Si se toma en cuenta que las localidades y/o comunidades dispersas presentan resultados inferiores a las cabeceras municipales –como se observa en el mismo cuadro- es evidente el retraso de cobertura en servicios municipales que existe en México.

El municipio debe satisfacer las demandas de su ciudadanía, la cual se manifiesta generalmente a través de fracciones organizadas de ésta como: grupos de interés, grupos

de presión y públicos específicos. Además necesita asegurar la viabilidad del proyecto desde la perspectiva financiera (garantizar las fuentes de recursos con banca privada, banca de desarrollo o agentes privados o sociales). También tiene que resolver los aspectos técnicos (bien sea directamente, con apoyo federal y estatal, o a través de un inversionista privado) y dar continuidad a los proyectos (fijando plazos y estableciendo condiciones de operación). Todo ello es poco probable que esté siendo actualmente resuelto adecuadamente por la mayoría de las administraciones municipales que se describen a lo largo de este diagnóstico. Sin embargo, los municipios de carácter urbano empiezan a explorar vías para mejorar sus políticas públicas en materia de servicios. Las alternativas son diversas y pueden incluir aspectos de mejora tecnológica, participación ciudadana o incorporación de agentes privados a los procesos de prestación.

Como complemento al panorama general sobre los servicios públicos, más adelante, se incluyen 2 cuadros que resumen el “Servicio Más Atendido”, cuadro 5, y “El Servicio Más Problemático”, cuadro 6, de acuerdo con la percepción de los funcionarios municipales. Hay una relación entre ambos aunque no son idénticas las formas de ordenarlos. En ambos el agua potable aparece en primer lugar.

Tomando en consideración las marcadas disparidades regionales de nuestro país es sumamente difícil trazar un diagnóstico homogéneo fundamentado de las condiciones que guarda la gestión municipal en sus más de 2,400 municipios. La fuerte heterogeneidad que caracteriza a México obliga a hablar de los municipios mexicanos, más que de el municipio mexicano abstracto. Por otro lado, para los estudiosos de la realidad local las comparaciones de datos en periodos que abarquen más de una década,

suelen presentar fuertes problemas de consistencia –por la escasez de información que había existido en años pasados- que impide unan comparación bien sustentada.

CUADRO 4		
COBERTURAS DE LOS SERVICIOS MAS ATENDIDOS EN LAS CABECERAS MUNICIPALES Y EN LAS LOCALIDADES (Porcentajes)		
SERVICIOS	PORCENTAJES	PORCENTAJES
	DE COBERTURA EN LA CABECERA	DE COBERTURA EN LOCALIDADES
Agua Potable	85.33	63.30
Alumbrado Público	83.79	61.30
Seguridad Pública	79.60	53.55
Recolección de Basura	80.64	37.21
Limpieza de Calles	67.23	33.66
Drenaje y Alcantarillado	63.51	25.00
Transito y Vialidad	51.36	23.40

CUADRO 5		
SERVICIOS ATENDIDOS PRIORITARIAMENTE POR LOS MUNICIPIOS MEXICANOS EN OPINION DE LOS RESPONSABLES (¿cuál es el servicio al que dedican más atención?)		
SERVICIO	NUMERO DE MUNICIPIOS	PORCENTAJE
Agua Potable	1456	60.9
Alumbrado Público	223	9.3
Seguridad Pública	205	8.6
Recolección de Basura	168	7.0
Limpieza de Calles	129	5.4
Drenaje y Alcantarillado	70	2.9
Pavimentación	43	1.8
Transporte Público	28	1.2
Panteones	20	.80
Parques	16	0.7
Mercados	13	0.5
Otros	3	0.1
Rastros	2	0.1
Tránsito y Vialidad	1	0.0
Jardines	1	0.0
No menciona	10	0.4
No especifica	7	0.3

CUADRO 6		
SERVICIO MAS PROBLEMÁTICO EN OPINIÓN DE LOS FUNCIONARIOS MUNICIPALES		
SERVICIO	NUMERO DE MUNICIPIOS	PORCENTAJE
Agua Potable	872	36.4
Seguridad Pública	352	14.7
Drenaje y Alcantarillado	249	10.4
Alumbrado Público	197	8.2
Pavimentación	153	6.4
Recolección de Basura	128	5.3
Limpieza de Calles	110	4.6
Transporte Público	107	4.5
Mercados	56	2.3
Rastros	29	1.2
Tránsito y Vialidad	23	1.0
Panteones	17	0.7
Parques	7	0.3
Otros	7	0.3
Centrales de Abasto	2	0.1
Jardines	2	0.1
No menciona	70	2.9
No especifica	14	0.6

9. CONCLUSIONES

1. Yo propongo una modificación en las relaciones intergubernamentales. Aquí, el mejor aprovechamiento de políticas o programas con base en un posicionamiento estratégico (que puede privilegiar lo político, lo institucional e incluso lo interpersonal) por parte de las administraciones municipales abre posibilidades más amplias para la acción municipal.
2. Sugiero el uso de técnicas administrativas orientadoras, pero flexibles. Más que seguir una vía única para alcanzar mejores objetivos la sensibilidad para adaptar el cambio parece ser el punto clave para mejorar resultados. Además, resulta muy importante compartir la responsabilidad de decisión y ejecución con el equipo de trabajo.
3. Me parece fundamental la incorporación corresponsable y participativa de la ciudadanía. Aquí el camino no es tampoco único, se puede –de acuerdo al marco cultural- recuperar inclusive mecanismos tradicionales de participación (como Xico) o bien optar por un esquema sofisticado de organización (como en León).

Estos puntos no constituyen una fórmula pero si nos otorgan puntos de referencia que merecen una investigación más a fondo. Dependiendo de las peculiaridades de enfoque será posible tomar estas bases como un dato de inicio que facilite una implementación adecuada de programas de servicio.

4. Otro aspecto que es conveniente subrayar es el carácter complejo de las políticas públicas pues en ellas convergen cuestiones técnicas y expectativas políticas de participantes diversos cuyos intereses no son necesariamente coincidentes. Por esta razón las decisiones a través de las cuales se cristalizan políticas de servicios exigen un conocimiento diverso que siempre será mejor cubierto por un equipo multidisciplinario. Es conveniente ampliar la gama de posibilidades y abrir vías alternas en la formulación e implementación de políticas de servicios. De ese modo los decisores contarán con un mejor marco para decidir y actuar.

5. La labor de gestión de servicios encuentra en su camino retos diferentes que transitan desde la selección de mejores tecnologías y el mejoramiento de los modelos administrativos hasta la exigencia de generar consensos con grupos de interés y públicos afectados. En esta labor de gestión política se cuenta con un grupo de herramientas muy concretas por ejemplo la reingeniería de procesos o los modelos de calidad en aspectos administrativos o el uso de la teoría de escenarios para la valoración política cuya utilidad dependerá de una adecuada lectura de los problemas. Después de todo una buena parte de la solución de los problemas públicos dependen de su adecuada caracterización.

6. Al hablar de servicios públicos se entra de lleno a un espacio de discusión muy peculiar pues en él se concretan discusiones que van desde la justificación misma de la intervención estatal –de hecho la misma razón de ser del Estado- hasta las formas de relación y espacios de competencia entre el gobierno y los ciudadanos. A medida que el mercado se confirma como el mecanismo de asignación de recursos más

adecuado se plantean nuevos retos a la acción del gobierno. Uno de los primeros síntomas es la búsqueda de mejores resultados que satisfagan auténticamente las demandas en especial aquellas ligadas a los servicios.

En el caso de México, la modernización administrativa y las modificaciones en las formas de relación entre los niveles de gobierno (Nuevo Federalismo) representan la manifestación clara del cambio pretendido. Ahora cada agencia del gobierno se encuentra sometida a una presión en la búsqueda de mejores resultados. En el caso de los niveles de gobierno (o esferas), el punto de partida es muy desigual, en buena medida como consecuencia de un tradicional centralismo que ha sido difícil de romper. Esto provoca un mayor atraso en los gobiernos locales, particularmente en los municipios que obstaculizan la posibilidad de acceder con rapidez a metas espectaculares. Sin embargo, es posible plantear algunos primeros avances que abran paso a una perspectiva distinta del gobierno municipal en donde los servicios prestados juegan el papel de punto de contacto y foco al cuál dirigir los esfuerzos de mejora.

7. La apertura de los espacios públicos de ejecución de políticas a un mayor número de participantes privados. Que con criterios de "Calidad" enfrenta generalmente con éxito esos espacios. La prestación de Servicios Públicos con Calidad Mundial, no debe ser la excepción. La perspectiva de un mejor uso de los recursos públicos coloca a la provisión de servicios por parte de las agencias gubernamentales en una situación de competencia, en donde se requiere cada vez más de una visión desde la perspectiva de la eficacia u eficiencia en el uso de recursos, con acciones orientadas

a la satisfacción del cliente o ciudadano. Por ello es conveniente explorar respuestas alternativas que pueden incluir una mezcla más amplia de participantes. No se trata únicamente de atraer a los agentes privados, pues, si se corresponsabiliza con los agentes sociales, las posibilidades de concretar las políticas aumentan. Como se observa no se trata solamente de acceder a mejores mezclas público-privadas, sino a aspectos de participación social; cabe recordar que el problema de la democratización aunque esta sea relativa- aparece de manera recurrente dentro de las elecciones públicas.

8. La búsqueda constante de la mejora administrativa puede y debe pasar por la adopción de los principios fundamentales de “Calidad” que son de aplicación universal. Como se ha comentado a lo largo de la tesis se trata de una tendencia internacional. En el caso de los gobiernos locales particularmente, en América Latina el atraso de los esquemas y procesos administrativos en los niveles locales constituye una seria barrera para el desarrollo de una gestión eficiente de servicios públicos. De acuerdo a los diagnósticos a que hemos tenido acceso, la construcción organizacional de esquemas funcionales debe ser seriamente trabajada. Es necesario propiciar la consolidación de administraciones que respondan a las funciones que se les han asignado. Antes de acceder a una administración post-moderna, es necesario al menos delinear los elementos que permiten cohesionar la organización municipal.
9. El reto de la profesionalización de los cuadros administrativos. Dadas las carencias tan ostensibles que se presentan en las administraciones estatales y locales, es apremiante encontrar soluciones rápidas que al menos atenúen los efectos negativos

de la falta de profesionalización dentro de los cuadro político-administrativos. Si bien un punto deseable es la instauración de un servicio civil de carrera, parece mucho más accesible en el corto plazo instrumentar capacitaciones *ad hoc* para atacar problemas concretos, sumando además una actualización de tópicos en constante cambio (reglamentaciones, presupuestos, mecanismos de planeación, reformas fiscales, etc.)

10. La adaptación de modelos propios que responda a necesidades regionales que a su vez se puedan consolidar en el tiempo. Uno de los problemas que frecuentemente agobian a las administraciones municipales, es la necesidad de cumplir con normatividades externas, o bien adquirir modelos impuestos desde el estado a la federación. Sin que ello signifique abrir paso para una excesiva anarquía, puede resultar conveniente la incorporación flexible de formas de organización autóctonas, de ese modo, los elementos culturales juegan a favor y no en contra sentido de una mejor gestión. Para el caso de los servicios públicos, esto cobra singular relevancia, pues se puede atacar problemas de distribución en comunidades dispersas aprovechando condiciones y tecnologías regionales.

11. Además de los cambios que deben nacer desde dentro de la administración municipal, es necesario pensar en los cambios desde los espacios de relación, en términos tanto formales (modificaciones legislativas) como de matices en la concretización de las relaciones intergubernamentales (estilos de gobierno). Por supuesto, esto nos coloca en la discusión del Federalismo, no solamente en cuanto a organización de reglas del juego sino de poder.

12. La mejora de los procesos administrativos no conduce obligadamente a mejores gobiernos. Para empatar la mejor gestión con la gobernabilidad es necesario abrir canales que permitan la participación ciudadana no sólo en la ejecución sino en la elección de cursos de acción y por supuesto en el control de resultados orientados a la Calidad.

Estos puntos conforman una lista de asuntos importantes pero no agotan la problemática de servicios municipales, que seguramente se pueden resolver al menos parcialmente con la adopción de estándares de Calidad, tales como el ISO-9000, que incluso algunas dependencias Federales ya han logrado. Si bien es conveniente establecer una postura crítica en cuanto a los pasos que aún no se han dado me gustaría cerrar este trabajo con una postura positiva. La parte final del tema esboza algunas posibilidades de innovar que surgen en condiciones muchas veces poco favorables. De ese modo el desafío de los gobiernos municipales consiste en adaptar sus formas de respuesta con las condiciones institucionales que privan en su contexto. De este modo la elección de alternativas se basara en condiciones viables y factibles. Además, las opciones de prestación y manejo de servicios con perspectiva de Calidad requieren el antecedente de un diagnóstico adecuado en donde se incorporen elementos clave que permitan una decisión mejor sustentada.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo.
Editorial Porrúa. México. 1990.
- Amaro Guzmán, Raymundo. Introducción a la Administración Pública.
Mc. Graw Hill. México. 1993.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis. Elementos del Derecho Administrativo.
Editorial Limosa. México. 1991.
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo.
Editorial Porrúa. México. 1994.
- Galván Escobedo, José. Tratado de Administración General.
Editorial Trillas. México. 1985
- Gladdece, E. N.. Una Historia de la Administración Pública.
INAP Fondo de Cultura Económica. México. 1989.
- Guerrero Orozco, Omar. Introducción a la Administración Pública.
Editorial Harla. México. 1985.
- Guerrero Orozco, Omar. La Teoría de la Administración Pública.
Editorial Harla. México. 1986
- Hood, C. Los Alcances de la Administración Pública.
Editorial Limosa. México. 1979.
- Leemans, A. F. Como reformar la Administración Pública.
Fondo de Cultura Económica, México. 1982
- Margain Monatou, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho
Administrativo Mexicano. Editorial Porrúa. México. 1995.
- Martínez Morales, Rafael. Derecho Administrativo.
Editorial Harla. México. 1992
- Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal.
Editorial Porrúa. México. 1985
- Uvalle Berrones, Ricardo. El Gobierno en Acción.
Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1984
- Waldo, Dwight. Administración Pública.
Editorial Trillas. México. 1985

APENDICE A

REGLAMENTOS MUNICIPALES

REGLAMENTO DEL AYUNTAMIENTO

REGLAMENTO INTERNO DE ADMINISTRACIÓN

REGLAMENTO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

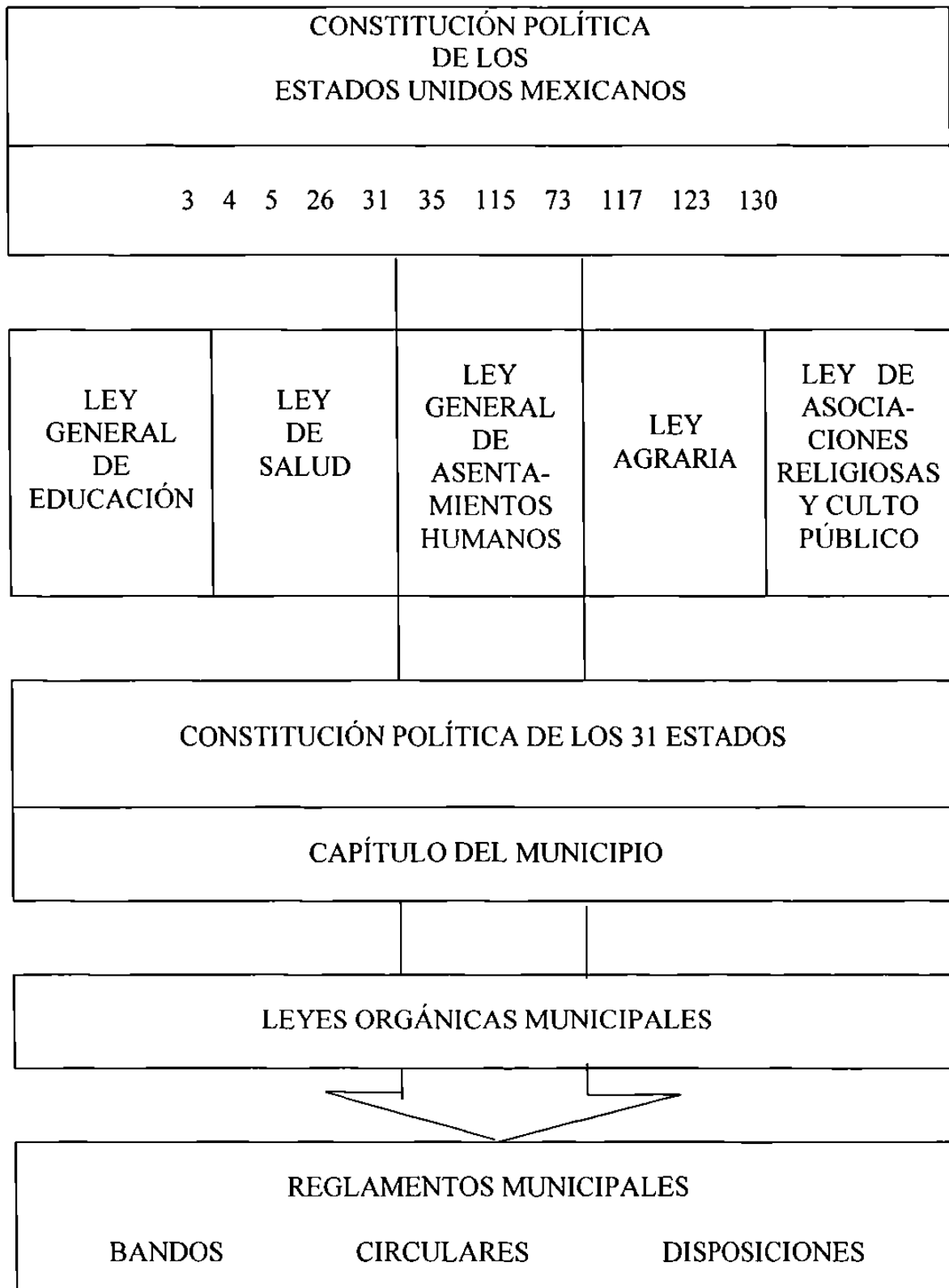
CEMENTERIOS O PANTEONES	LIMPIA
RASTROS O EXPENDIOS DE CARNE	POLICÍA Y TRÁNSITO
MERCADOS Y COMERCIO EN VÍA PÚBLICA	OBRAS PÚBLICAS

REGLAMENTOS DE LAS ACTIVIDADES DE LOS PARTICULARES QUE
AFECTAN A LA VIDA COMUNITARIA

ESTACIONAMIENTO	ESTABLECIMIENTOS QUE	ESPECTÁCULOS
CIERRE COMERCIA	VENDEN ALIMENTOS	ANUNCIOS EXTERIORES
EXP. DE BEBIDAS	PELUQUERÍAS	TRABAJADORES NO
ALCOHOLICAS	TINTORERÍAS	ASALARIADOS
		(BOLEROS, CANCIONE
		ROS, AMBULANTES,
		FOTÓGRAFOS)

APENDICE B

BASES JURÍDICAS DEL MUNICIPIO MEXICANO



APENDICE C

LA ADMINISTRACION DE LOS DINEROS PARA EL 2000

INGRESO Y GASTO PÚBLICO						
(Millones de Pesos)						
De dónde vendrán...	Participación			Var. Real *		
Ingresos totales	1,187,819.1	100.0%		Gasto neto total	1,187,819	4.5%
TRIBUTARIOS	566,832.8	47.7%		Costo financiero de la deuda	201,515	7.3%
Impuesto Sobre la renta	233,078.9	19.6%		Gasto Primario	986,304	3.9%
Impuesto Al activo	9,765.0	0.8%		Participaciones y Estímulos fiscales	160,883	2.9%
Impuesto al valor Agregado	168,747.4	14.2%		ADEFAS	15,751	5.8%
Productos y servicios	108,440.6	9.1%		Gasto programado presupuestario	809,670.0	4.1%
Gasolina y diesel	86,691.9			Gestión gubernamental	103,721.1	11.0%
Bebidas Alcohólicas	6,005.0			Gobierno	40,941.9	0.7%
Otros	15,743.7			Legislación	4,027.8	21.2%
Tenencia o uso de vehículos	8,756.9	0.7%		Org. de procesos Electorales	8,453.7	119.5%
Sobre automóviles Nuevos	3,635.1	0.3%		Medio ambiente y Recursos naturales	11,064.3	12.5%
Impuesto al comercio exterior	25,880.5	2.2%		Otros	39,233.4	n.d.
Accesorios	8,528.4	0.7%		Desarrollo social	491,178.3	5.9%
				Educación	204,727.1	7.9%
NO TRIBUTARIOS	620,986.3	52.3%		Salud	115,027.0	6.4%
Aportaciones de seguridad social	77,491.7	6.5%		Seguridad Social	111,578.6	4.9%
Contribución de mejoras	10.0	0.0%		Desarrollo regional y urbano	45,490.8	-1.1%
Derechos	156,569.2	13.2%		Abasto y asistencia social	11,475.2	6.3%
Extracción de petróleo	139,880.9			Laboral	2,879.6	8.7%
Productos	9,626.8	0.8%		Sector productivo	214,770.6	-2.8%
Aprovechamientos	78,039.5	6.6%		Energético	157,451.4	-3.3%
Ing. Por financiamientos	70,992.0	6.0%		Desarrollo agropecuario	29,628.7	2.3%
Otras contribuciones	27.0	n.s.		Comunicaciones y transportes	23,009.1	-7.3%
Otros ingresos	228,230.1	19.2%		Otros servicios y actividades económicas	4,681.4	11.0%

