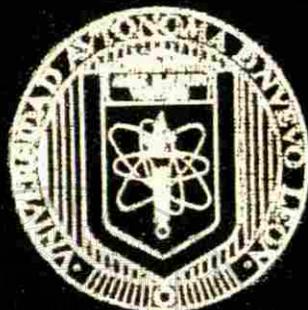


UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON

**FACULTAD DE CONTADURIA PUBLICA
Y ADMINISTRACION**

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSTGRADO



**UN ACERCAMIENTO A LA ADMINISTRACION
PUBLICA DE NUEVO LEON A TRAVES DE
LOS PRINCIPIOS ADMINISTRATIVOS
DE HENRI FAYOL**

**POR
BEATRIZ TEVERA MANDUJANO**

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

JULIO, 1996

TM

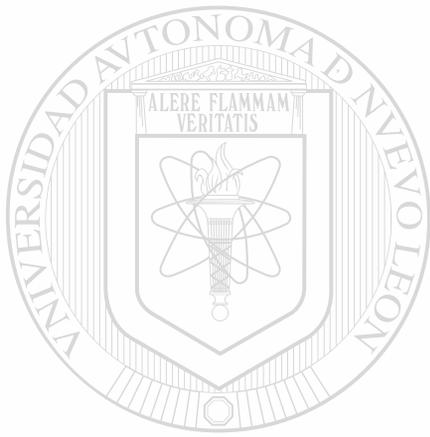
JF1355

T4

C.1



1080071238



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

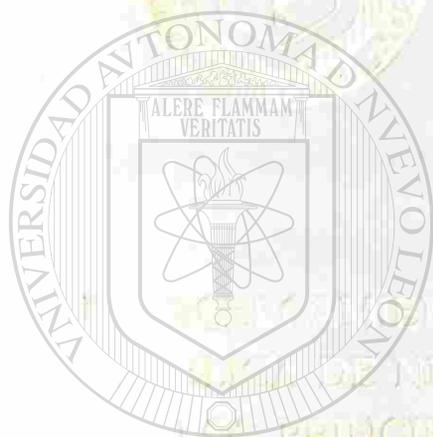
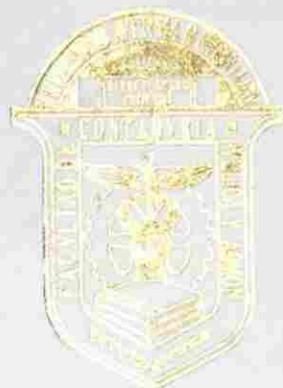
®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

FACULTAD DE CONTADURIA PÚBLICA
Y ADMINISTRACION

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSTGRADO



UANL

REQUISITO A LA ADMINISTRACION
DE NUEVO LEÓN A TRAVÉS DE
LOS PRINCIPIOS ADMINISTRATIVOS

DE HENRI FAYOL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

POR

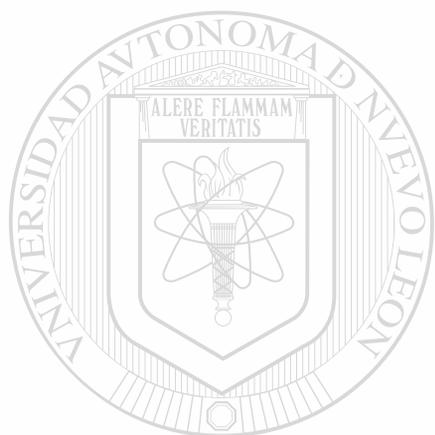
BEATRIZ TEVERA MANDUJANO

COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENER EL
GRADO DE MAESTRIA EN ADMINISTRACION

PÚBLICA CON ESPECIALIDAD EN
ÁREA ADMINISTRATIVA

JULIO 1996

TM
JF13
T4



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

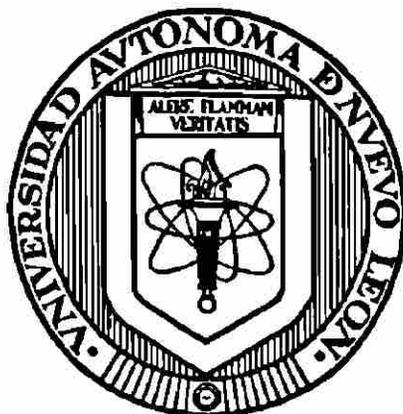
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



7

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON

FACULTAD DE CONTADURIA PUBLICA Y ADMINISTRACION



**UN ACERCAMIENTO A LA ADMINISTRACION PUBLICA DE
NUEVO LEON A TRAVES DE LOS PRINCIPIOS
ADMINISTRATIVOS DE HENRI FAYOL**

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Por:

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS
BEATRIZ TEVERA MANDUJANO

Como requisito parcial para obtener el Grado de **MAESTRÍA**
EN ADMINISTRACION PUBLICA con especialidad en
Area Administrativa

Julio, 1996

AGRADECIMIENTOS

A MIS SINODALES;

MRO. JUAN ARANDA LOPEZ,

DR. CARLOS GOMEZ DIAZ DE LEON,

MRO. GREGORIO VAZQUEZ ALANIS,

POR LA COMPRESION Y EL CONOCIMIENTO

QUE ME COMPARTIERON COMO MAESTROS.



UANL

AL COORDINADOR DE POSGRADO;

MRO. CESAR RANGEL GUZMAN,

POR SU APOYO ACADEMICO Y

HUMANO.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

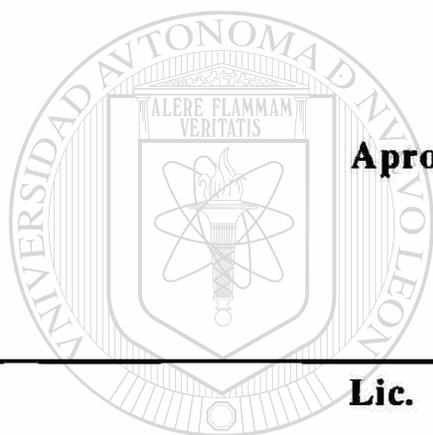
A MI ENTRAÑABLE AMIGO;

MRO. NOE DE LUNA FLORES,

POR SU ILIMITADA AYUDA.

GRACIAS.

**UN ACERCAMIENTO A LA ADMINISTRACION PUBLICA DE
NUEVO LEON A TRAVES DE LOS
PRINCIPIOS ADMINISTRATIVOS
DE HENRI FAYOL**



Aprobación de la Tesis:

Lic. Juan Aranda López
(Asesor)

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

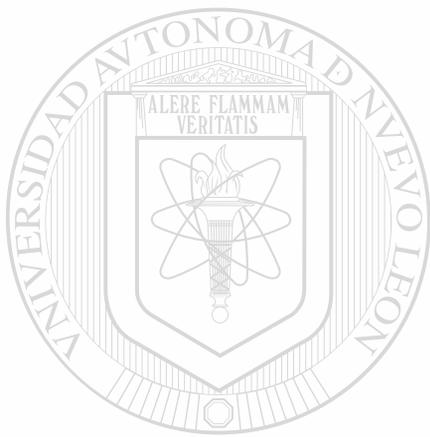
Dr. Carlos Gómez Díaz de León
(Presidente)

Lic. Gregorio Vázquez Alanís
(Secretario)

Lic. César Rangel Guzmán
(Coordinador de Posgrado)

TABLA DE CONTENIDO

Capítulo	Página
Introducción.....	1
1 Contextualidad Filosófica y Científica de la Administración	
Pública	5
1.1 Filosofía Política	5
1.2 Políticas Públicas	9
2 Fundamentos de la Administración	14
2.1 Concepto y Objetivos de la Administración	14
2.2 Principios de la Administración	21
Referencias Bibliográficas	25
3 Naturaleza de la Administración Pública	26
3.1 Contexto Jurídico	26
3.2 Dimensión Política	33
3.3 Realidad Administrativa	40
Referencias Bibliográficas	49
4 Estructura y Funcionamiento del Gobierno de Nuevo León	50
4.1 Panorámica Organizacional	50
4.2 La Administración del Gobierno a la Luz de los Principios de Henri Fayol	53
Referencias Bibliográficas	96
5 Estado Actual y Perspectivas de la Administración del Gobierno de Nuevo León.....	97
5.1. Diagnóstico General	97
4.2. Proyecciones	100
Referencias Bibliográficas	104
Conclusiones.....	105
Bibliografía	110



“ Pocos son los campos en que no surja hoy, y con carácter decisivo, una dimensión administrativa”.

Angel Latorre

“Los elementos de la administración no sólo se aplican a los negocios, sino también a las organizaciones políticas.”

Henri Fayol

UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

INTRODUCCION

En el presente trabajo académico me interesa exponer diversos conceptos acerca de la Administración Pública del Gobierno del Estado de Nuevo León, a partir de los principios administrativos de Henri Fayol.

Lo anterior, en virtud de la necesidad de revisar los procesos administrativos de las entidades gubernamentales a la luz de los principios de la Ciencia de la Administración. Es decir, por considerar que la administración del gobierno está sujeta también a parámetros y lineamientos que ya han sido convalidados para la administración en general, de tal suerte que deben regir las etapas y funciones administrativas de cualquier institución o empresa.

Como marco teórico parto de lo que Henri Fayol, ha denominado los principios básicos o fundamentales de la tarea de administrar, y como tales, no se circunscriben a un solo momento del proceso administrativo, sino al

no se circunscriben a un solo momento del proceso administrativo, sino al sistema mismo. Cabe señalar que no se contemplan la totalidad de las enseñanzas o juicios del citado estudioso, sino únicamente el valor significativo de los mencionados principios, mismos que preciso desde el primer momento en el cuerpo de la investigación.

Como consecuencia del anterior marco teórico y aunado al objetivo, planteo como hipótesis central, la siguiente: La Administración Pública del Estado de Nuevo León, en su organización y dinámica conoce principios fundamentales de la Ciencia Administrativa, pero no los aplica en su totalidad. Desde luego, no solamente me limitaré a precisar aquellas deficiencias, sino que a la vez propondré algunas ideas que coadyuven a superar las irregularidades generales que se identifiquen.

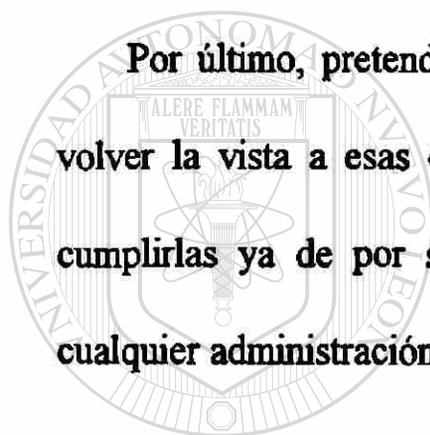
Asimismo, aclaro que se enfoca al Gobierno del Estado de Nuevo León y no únicamente a su Poder Ejecutivo; es decir, inicio con la concepción de que la administración es parte de todas las actividades del individuo, y con mayor razón de la totalidad de actividades y funciones de las entidades gubernamentales.

Para lograr lo expuesto, examiné, al menos los documentos directrices, de organización y funcionamiento de la administración de nuestro universo de estudio. Así, revisé organigramas, flujogramas, políticas de organización, métodos y procedimientos existentes; además, de los textos legales pertinentes. Inevitablemente, consulté diversa literatura sobre el tema, principalmente : Norberto Bobbio, José R. Castelazo, Omar Guerrero Orozco, Dwight Waldo, Manuel Alcántara Sáez, James A. F. Stoner y Charles Wankel, Harold Koontz, U. Heing Weihrich.

La exposición que conforma el cuerpo de la tesis se divide principalmente en los siguientes apartados: Contextualidad filosófica y científica de la administración pública; consideraciones generales sobre lo que significa la administración y los principios que han servido como marco de referencia; la exposición de las notas diferenciadoras de la administración gubernamental al lado de la privada; el análisis de modelos; y por último, se presentan algunas proyecciones a grandes líneas sobre la tendencia de la administración pública, asimismo, sugerencias para mejorar.

El presente trabajo ciertamente presenta ciertas restricciones, la principal se encuentra en el hecho de que se constriñe al examen general que se deriva de la revisión panorámica del objeto de referencia; sin embargo, se ha hecho de esta manera en cuanto que el interés es mostrar el nivel de aplicación y respeto de los principios administrativos ya comentados, que por su propia naturaleza también son genéricos.

Por último, pretendo llamar la atención sobre la importancia que tiene volver la vista a esas cuestiones elementales de la administración que de cumplirlas ya de por sí mejorarían substancialmente el estado actual de cualquier administración.



UANL

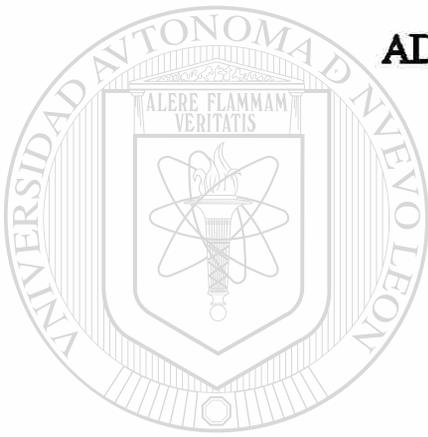
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CAPITULO 1

CONTEXTUALIDAD FILOSOFICA Y CIENTIFICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA



UANL

1.1 Filosofía Política

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN[®]
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Para iniciar el presente estudio acerca de la Administración Pública, es imprescindible partir de la idea siguiente. Aunque se privilegia el análisis de la realidad tal y como es, tal y como se manifiesta, ya sea esta natural o social, resulta necesario hacer reflexiones en torno también al deber ser de dichos fenómenos.

De lo anterior se deriva el enfoque filosófico, en el plano del estudio de las situaciones concretas o bien, de aquellas disciplinas que tienen por objeto a dichas áreas de la realidad. Para este análisis, tomo como pauta lo que venido llamándose Filosofía de la Política, porque estimo que tiene una cobertura muy amplia, capaz de encuadrar en ella, las diversas manifestaciones de los social y cultural. Asimismo, porque por medio de la lucha y voluntad políticas es como se concretizan las acciones en uno u otro sentido, además que es por medio de la acción política, como se expresan las opiniones divergentes y convergentes de la comunidad, tanto de personas, con el único atributo de su ciudadanía, como, inclusive, de los cuerpos de intelectuales y especialistas en las diversas ramas del saber. Entonces, es definitivamente el enfoque de la filosofía política la que más idea proporciona acerca del debate de lo que deben ser las situaciones sociales, entre las que destaca, la administración pública de los gobiernos.

Por otra parte, también se reconoce que la simple y exclusiva especulación, sin relación con la realidad, es quimérica e infructuosa, de ahí que siempre se tenga presente, que la definición del valor a seguir, no es mas

que la supremacía de determinadas fuerzas triunfantes en un ámbito espacial y temporal dado.

Así, me remito a los orígenes de la administración pública y al derecho administrativo, como instrumentos del gobierno, y en términos mas amplios del Estado, se encuentra ya la presencia de un debate que los rebasa y que se encuentra en el seno mismo de la Filosofía Política; me refiero a los marcos de actuación del Estado, específicamente se cuestionó la amplitud de acción del mismo en los campos sociales. Ya se había impuesto como ideología predominante al liberalismo, sólo faltaba establecer sus límites precisos, por lo que aparecieron básicamente dos tendencias, una de reducir la presencia estatal a un mínimo de actividad, y otra, de ampliar su actuación en la vida social, para así surgir el Estado Social del Derecho, lo que debe entenderse como la proyección estatal vía jurídica y administrativa en las relaciones sociales, para efecto de su regulación, pero también de su conducción.

Actualmente, al decir de Norberto Bobbio (1), el liberalismo o neoliberalismo comienza a ganar terreno, bajo la concepción de que el Estado 'es un mal necesario' y que por lo tanto, debe reducirse en provecho

de un marco mayor de libertad de los individuos. Seguramente esta reivindicación filosófica-jurídica, habrá de incidir en la definición y reorientación de la Administración Pública, en el mundo occidental y , particularmente, en nuestro país.

De lo anterior concluyo que, en nuestra cultura, se ha derivado una nueva manera de plantear el problema del alcance y funcionamiento de la administración pública; las políticas públicas. Es desde esta óptica o enfoque como, considero, pueden proyectar luz en torno al debate central de las relaciones del Estado con los particulares, por medio de la estructura administrativa de tipo oficial, por lo que continuaré con las referencias más específicas a su estudio.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN[®]
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

1.2 Políticas Públicas

En este apartado me acompaño por el estudioso Manuel Alcántara Sáez, (2) quien en su obra “Gobernabilidad, Crisis y Cambio”, comienza por hacer una definición de políticas públicas en el siguiente sentido. Se consideran políticas públicas a determinados flujos del régimen político hacia la sociedad, entendidas como productos del sistema político, no como partes exógenas, sino como constitutivas de las acciones o resultados de las actuaciones de los elementos formalmente institucionalizados del sistema político al ámbito del Estado.

De lo anterior se comprende que las políticas públicas encuentran un canal de expresión por excelencia como lo es la administración pública, en cuanto que constituye una estructura institucionalizada de gobierno.

Por ello, sigue diciendo el citado autor que la relación de las políticas públicas con el sistema político sigue situándose en el ámbito de la dicotomía o contraste entre Administración, entendida como el proceso mediante el que se llevan a cabo decisiones y políticas, y la política como lucha y oposición de intereses de grupos mas o menos definidos e identificables.

Desde la perspectiva señalada, al decir del mismo autor, han aparecido seis modelos teóricos: a) La aproximación a la acción del gobierno, que se centra en los procesos, opciones y resultados de la administración pública; b) La sociología organizacional, que explica el funcionamiento de las estructuras formales; c) Teoría del Estado Neo-marxista, que pretende colocar a la Administración Pública dentro de las fuerzas sociales de los medios urbanos; d) La de aproximaciones científicas y filosóficas, que enfatiza valores como igualdad y equidad por parte de los administradores, mas allá de las directrices que reciben; e) La gestión pública, que reúne a la administración pública clásica con la instrumentación de la gestión empresarial; y f) La elección pública, que atiende a la elección del consumidor, más que en el monopolio del productor.

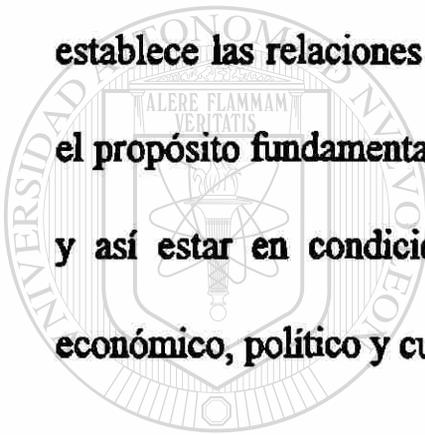
Mas adelante continúa expresando Manuel Alcántara, que : “El hecho de que los estudios de políticas públicas no pretendan únicamente mejorar los procesos de toma de decisiones y puesta en práctica de las políticas sino también una mejora en los objetivos a alcanzar y en la adecuación de ambos, liga esta línea de análisis de alguna forma a los estudios de teoría política (3).

Para concluir enfatizo, la relación del poder público con la sociedad, a partir de la administración Pública se encuadran dos procedimientos: Aproximándose el gobierno para resolver un problema en una actitud anticipadora-activa, o bien de manera reactiva; y por otra parte, relacionándose el gobierno privilegiando el consenso o basándose en la imposición de las soluciones. Esquemas estos que se debaten en un círculo mayor, representado por las ideologías mismas acerca de la naturaleza del Estado y del Gobierno, de las cuales se derivarán las líneas posteriores de la acción administrativa pública.

Por último, hay que recordar en palabras del mismo Bobbio (4), que mientras que la democracia hace que la demanda sea fácil y la respuesta del gobierno difícil; la autocracia hace que la demanda sea difícil y la respuesta

fácil. Pero, este es el reto del mundo libre e igualitario, propuesta central del liberalismo y de la democracia que hemos adoptado como nuestras filosofías contemporáneas.

Antes de concluir el presente capítulo considero conveniente, dar una definición de lo que es la Administración Pública, para tal efecto recurro al Maestro José R. Castelazo, quien apunta; “Es la disciplina científica que establece las relaciones de ‘causa-efecto’ en el estudio de un gobierno, con el propósito fundamental de formular hipótesis para probarlas con la realidad y así estar en condiciones de predecir su comportamiento en lo social, económico, político y cultural”. (4)



UANL

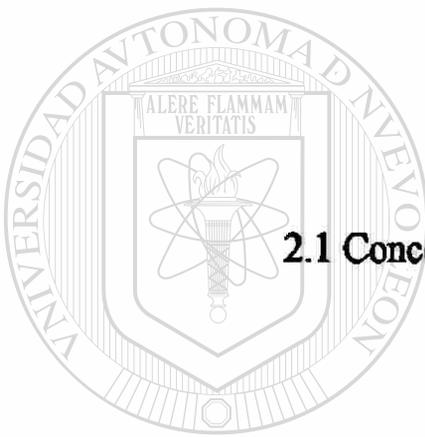
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN®
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) Norberto Bobbio. Liberalismo y Democracia. México. Fondo de Cultura Económica p. 100
- (2) Manuel Alcántara Sáez. Gobernabilidad, Crisis y Cambio. México. Fondo de Cultura Económica. 1995. p. 106
- (3) Manuel Alcántara Sáez. Gobernabilidad, Crisis y Cambio. México. Fondo de Cultura Económica. 1995. p. 105.
- (4) José R. Castelazo. Apuntes sobre la Teoría Política de la Administración Pública. México. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. 1977. p.24

CAPITULO 2

FUNDAMENTOS DE LA ADMINISTRACION



2.1 Concepto y Objetivos de la Administración

En todos los momentos de la historia del hombre, éste ha llevado a cabo para existir y, particularmente, para lograr mejores niveles de vida, una tarea que hoy se ha vuelto esencialmente social, la cual es la administración. Así, se administra desde quehaceres muy próximos a la cotidianidad de la vida, hasta grandes empresas o aventuras que ponen en evidencia la capacidad del género humano. De ahí que se dice que administrar es imprescindible en la tarea del hombre, para simplemente sobrevivir y también para vivir de aquella manera que su dignidad le hace apetecer.

Lo anterior, ha llevado a una cantidad indigente de estudiosos a revisar lo que fundamenta y rodea al hecho de administrar; pues es una tarea que, precisamente, requiere de ser analizada a la luz de otra forma cultural por excelencia que es la ciencia.

De esta manera y para el efecto de mostrar posteriormente los principales postulados de la administración científica, doy inicio con una definición de la misma, la cual la expongo en los siguientes términos.

La administración es el proceso de planear, organizar, dirigir y controlar los esfuerzos de los miembros de la organización, y de aplicar los demás recursos de ella para alcanzar las metas establecidas (1).

O bien en otras palabras, se puede decir abreviadamente que administrar consiste en “... el arte de lograr que se hagan ciertas cosas a través de las personas” (2)

Es decir, se parte de la renuncia a que todos los individuos estén obligados a hacer todo aquello que requieren para sí, de tal manera que la vida del hombre es convivencia social, precisamente para que unos laboren más productivamente en determinadas áreas específicas en beneficio del resto y éste en otros campos especializados en provecho de aquéllos. Sin lugar a dudas la complementación de actividades a partir del reparto de tareas magnifica los resultados y asegura una mayor capacidad de traducción de insumos en productos requeridos para satisfacer las demandas siempre crecientes de la población.

Desde luego, como ya lo dije administrar no es una labor errática, sino que está sujeta a lineamientos y reglas pertinentes que orientan los esfuerzos hacia la consecución del fin propuesto, a partir de la definición de ciertos objetivos planteados desde la planificación misma de cualquier empresa.

Por otra parte, a través de las herramientas científicas, que van desde la observación acuciosa hasta la verificación empírica y el arduo ejercicio de la sistematización de los resultados, ha sido posible contar a la fecha con una teoría administrativa importante, que se coloca en grado de avance al lado de

los niveles alcanzados por las ciencias más desarrolladas. Lo anterior ha permitido que tenga a mi alcance un acervo de conocimientos útiles para emprender análisis particulares de ciertas realidades desde el punto de vista administrativo, como lo es en nuestro caso la Administración Pública del estado de Nuevo León.

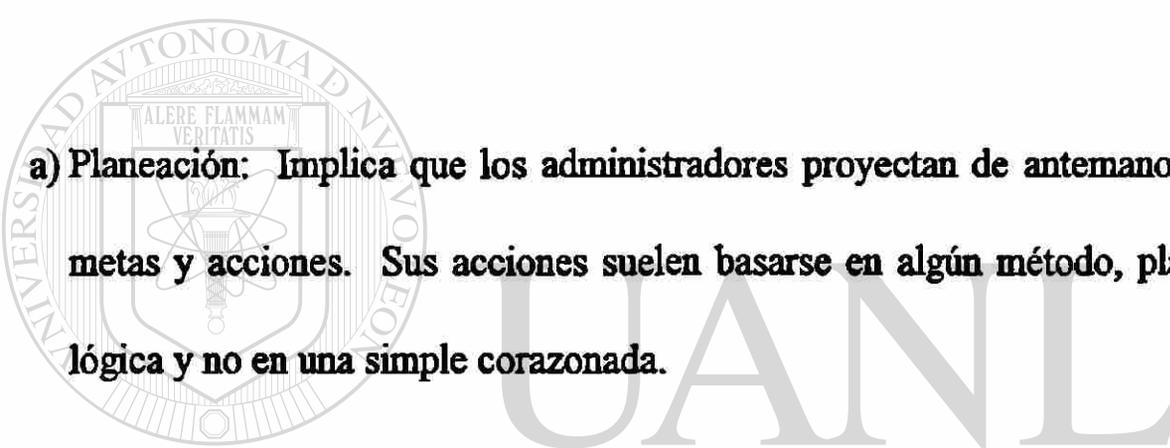
He dicho que mi objeto de análisis es la administración estatal de Nuevo León; es decir, que enfoco mi lente a un amplio sector de la administración con particularidades que la hacen diferente en determinadas condiciones, pues se trata del sector denominado Administración Pública, que de alguna manera posee vida propia en virtud de los objetivos específicos que pretende, amén del contorno en que se desenvuelve, no siempre presentes en la administración privada de empresas, al menos no en la misma intensidad. A estos factores me referiré en apartados posteriores dentro de este estudio, por lo pronto basta apuntar que el alcance o radio de acción de la administración general alcanza a la función pública o de gobierno, y que se trata, sin menoscabo de la importancia de la privada, de un campo de extrema relevancia por su globalización a nivel de impacto de sus resultados, buenos o malos, en la vida de la totalidad de una comunidad.

Aún cuando se enunció desde la introducción del presente trabajo, al indicar el marco teórico, es preciso insistir en que se entiende a la administración como exigencia para todos los órganos del gobierno, sin desconocer que formalmente la función administrativa corresponde, según el principio de la división de poderes que consigna la Ley Suprema del país, al poder Ejecutivo. Pero, no quiero que el presente análisis se deje llevar más por la óptica del Derecho Administrativo que por las recomendaciones propias de la Ciencia de la Administración. Así, enfatizo que las reglas y principios administrativos deben estar presentes en todas las funciones públicas, pues de lo contrario definitivamente no sería posible alcanzar los objetivos planteados por la planeación general de ningún gobierno.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

En otros términos, existen servicios administrativos de apoyo a los que la doctrina ha dado en llamar actos de gobierno propiamente dichos, por lo que siempre al lado de cualquier acto soberano se encuentran un sin número de consideraciones de carácter marcadamente administrativo que abrigan y dan movilidad a la función gubernativa.

Olvidando momentáneamente el aspecto anotado en el párrafo que antecede, retomo el examen del significado de la administración sin considerar todavía las notas diferenciadoras que circunscriben a la Administración Pública. Al respecto, estimo importante enfatizar que ya desde la misma definición transcrita en línea arriba, se destacan los procesos y sistemas administrativos, según la Escuela del Proceso Administrativo, y que son los siguientes (3):



a) **Planeación:** Implica que los administradores proyectan de antemano sus metas y acciones. Sus acciones suelen basarse en algún método, plan o lógica y no en una simple corazonada.

b) **Organización:** Significa que los administradores coordinan los recursos materiales y humanos de la organización. La eficacia de una organización depende de su capacidad de ordenar los recursos para lograr las metas.

c) **Dirección:** Describe como los administradores dirigen o influyen a sus subordinados, haciendo que otros efectúen las tareas esenciales.

d) Control: Significa que los administradores tratan de asegurarse de que la organización siga la dirección correcta en la obtención de sus metas. Si alguna parte de la organización se ha desviado del camino, los administradores tratan de averiguar por qué y arreglan las cosas.

He querido transcribir los elementos básicos del proceso administrativo por dos razones: primera, porque es esta concepción de la administración la que he tomado como marco de referencia en esta investigación; y segundo, porque, en consecuencia, las observaciones que se hagan estarán directamente vinculadas a cada una de estas fases administrativas; es decir, cuando realice exámenes de la Administración Pública del universo de estudio, me esforzaré por asociarlos a la etapa administrativa que corresponda, ya que como quedó dicho en la introducción de este trabajo, el mismo será de una amplia cobertura apenas representativo de la situación actual de la administración de nuestra entidad federativa.

2.2 Principios de la Administración

Como todo conocimiento que ya ha sido sistematizado e incorporado a una teoría científica, contiene presupuestos básicos que también pudiera llamar principios. La Ciencia de la Administración no es la excepción, puesto que parte de una serie de conceptos y juicios fundamentales que rigen por una parte, las investigaciones en torno a la administración; y por la otra, ya aplicados, orientan a la misma administración.

Sin olvidar que aún los principios de cualquier ciencia son en cierta medida controvertidos, es estimulante el reconocer que son ampliamente aceptados convencionalmente por la comunidad de científicos del área. Así, en la Administración existen unos que han recibido el beneplácito de dicha comunidad de administradores, debido a su capacidad para explicar el por qué de lo que sucede en torno a la actividad administrativa, y porque una vez aplicados han arrojado buenos resultados convalidados por la experiencia.

Los principios de la administración que tomo como punto de partida son los propuestos, desde hace varias décadas, por el célebre administrador francés Henri Fayol (4), para quien se identifican en los que a continuación se detallan:

a) Principio de división del trabajo y especialización: El trabajo debe dividirse para que así cada persona realice una parte especializada.

b) Principio de autoridad: Los administradores deben tener un derecho de dar órdenes e instrucciones; pero también deben aceptar la responsabilidad por el trabajo ya sea que se haga o no de manera correcta.

c) Principio de disciplina y moral: Los administradores son responsables entre los miembros de su fuerza de trabajo de la disciplina y de elevar la moral.

d) Principio de unidad de mando: Un individuo debe tener un solo jefe.

e) Principio de unidad de dirección: Toda organización debe tener un solo plan maestro, un conjunto de objetivos de orden superior.

f) Principio de subordinación de los intereses personales: Consiste en que todos los miembros de la organización, principalmente los altos directivos, deben procurar el interés de la organización.

g) Principio de pago justo: El pago y las recompensas deben reflejar los esfuerzos de cada persona dentro de la organización y sus contribuciones a la misma.

h) Principio de cadena de mando: Las órdenes y las instrucciones deben fluir hacia abajo por una cadena jerárquicamente establecida e igualmente las quejas en forma inversa.

i) Principio de orden: Los materiales deben de estar en el lugar apropiado, los procedimientos de rutina reducen los esfuerzos y el desperdicio.

j) Principio de equidad: Se debe tratar a los trabajadores con igualdad y justicia.

k) Principio de iniciativa: Los administradores deben estimular la iniciativa entre su personal.

l) Principio de centralización: La concentración o dispersión de la autoridad es ponderable para cada caso.

m) Principio de estabilidad en los puestos: Debe existir la confianza de que se continuará en el cargo.

n) Principio de espíritu de equipo: A partir del principio general de que la unión hace la fuerza.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

(1) James A. F. Stoner y Charles Wankel. Administración. México, Ed. Prentice - Hall Hispanoamericana 1989. p. 4

(2) James A. F. Stoner y Charles Wankel. Administración. México, Ed. Prentice - Hall Hispanoamericana 1989. p. 7

(3) James A. F. Stoner y Charles Wankel. Administración. México, Ed. Prentice - Hall Hispanoamericana 1989. p. 12

(4) Lester R. Bittel. Lo que Todo Superior Debe Saber. México. Ed. McGraw-Hill, 1992. Pp. 52-53

CAPITULO 3

NATURALEZA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA



UANL

3.1 Contexto Jurídico

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

En este capítulo abordaré el estudio del contexto que envuelve a la Administración en el Gobierno, puesto que como parte de un sistema mayor se ve influenciada por los insumos que germinan en otros componentes con ella interrelacionados.

De alguna manera todo acontecer social influye relativamente en la Administración Pública, pero indiscutiblemente existen al menos dos realidades, que por su cercanía con la misma, exigen ser analizadas para comprender mejor la naturaleza específica y el dinamismo interno de la Administración Pública, éstas son: el derecho y la actividad política.

No obstante lo anterior, la Administración Pública en esencia presenta un sustrato propiamente administrativo, pero por ser esta nota definitoria, la dejaré para darle un tratamiento posterior; por lo pronto enfatizo los vínculos con los fenómenos jurídico y político.

Antes de iniciar el análisis del primer componente de la administración que se ejerce por las instituciones públicas, ponderaré la importancia que tiene la alusión a todas estas variables jurídicas y políticas, más porque no sólo me estoy ocupando de la Administración Pública en el sentido legal, sino a los servicios administrativos ó directriz administrativa que toda actividad gubernamental requiere. Lo anterior lo entiendo así porque indiscutiblemente me refiero, por ejemplo, al Poder Legislativo, resulta

evidente que todo su dinamismo está envuelto de una lucha partidista que magnifica la importancia de lo político; por otra parte, al estudiarse al Poder Judicial, es innegable la trascendencia que adquiere la dimensión jurídica como requisito fundamental de la operación de dicho órgano.

Iniciaré por precisar la dimensión jurídica de la Administración Pública.

Al respecto puedo decir que dentro de cualquier ordenamiento jurídico, la Administración Pública tiene sus bases directrices en la legislación suprema del país; pues se le reconoce la calidad de una decisión fundamental de los gobernados, titulares de la soberanía en los regímenes democráticos, por lo que no es de extrañar su lugar en el primer plano legislativo.

Así, en nuestra propia Constitución Política Federal se localiza su fundamento en el artículo 90, en donde se prescribe que: La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su

operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Por su parte en nuestra Constitución Política Local también es acogida en su seno o cuerpo preceptivo. En el artículo 29, en donde se prescribe que: el Estado de Nuevo León, es libre, soberano e independiente de los demás Estados de la Federación y de cualquier otro extranjero. Como parte integrante de la República está ligado a ella del modo prevenido en la Constitución Federal promulgada en 5 de Febrero de 1917 y sujeto a las leyes generales de la Nación en todo lo que no afecte su régimen interior, pues retiene la libertad de gobernarse y administrarse por sí mismo.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

Ahora, no únicamente está apoyada en la legislación suprema, sino que existe un amplio marco jurídico de regulación de las actividades propias de la Administración Pública. Sobresale, tanto a nivel federal como local, las respectivas normas de las leyes orgánicas de la administración pública.

Independientemente de lo dicho hasta este momento, quizás lo más importante de apuntar, es el hecho de que la administración ejercitada por el sector gubernamental está orientada a objetivos de contenido social, que la constriñen a una férrea normatividad, en función al respeto de un supremo principio rector de la vida institucional como lo es el principio de legalidad.

Dada la trascendencia del postulado central precitado, estimo conveniente agregar que según el mismo, los funcionarios públicos solamente pueden actuar dentro de las facultades previamente otorgadas por la Constitución y las leyes que de ella emanan; es decir, su campo potestativo está anulado ante la exigencia de un obrar de conformidad a un catálogo de facultades explícitas y, excepcionalmente, implícitas.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

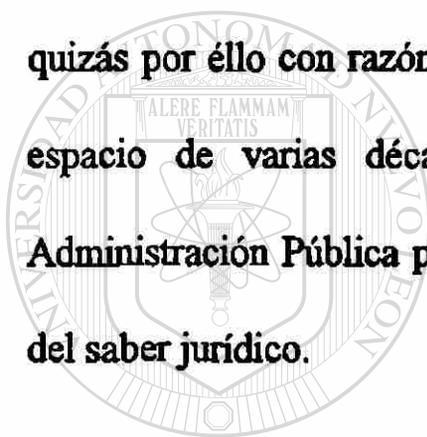
Lo anterior obedece a la necesidad de limitar la función gubernamental como medio de garantía de la esfera de derechos de los administrados, ante la experiencia histórica que muestra el abuso del poder en perjuicio de la órbita infranqueable de los gobernados.

Sin embargo, es imprescindible reconocer que ante los reclamos jurídicos existen exigencias, quizás más fuertes, de contenido político, importantes de considerar como parte del ser mismo de la Administración Pública. Precisando más, es útil agregar que solamente aceptando la multidimensión de la Administración Pública es posible su evaluación y, por añadidura, su corrección por medio de la toma de decisiones oportunas y adecuadas; de ahí que nos preocupe incorporar en nuestro análisis las variables de índole jurídica y política.

La encrucijada que surge por el eventual conflicto de factores jurídicos y demandas políticas, es menester considerarla a partir del reconocimiento de que la Ley se impone a la Administración Pública como un insumo de cumplimiento inexorable, que no tiene más salida que la reforma legislativa o adición a un cuerpo preceptivo, como resultado de las demandas metajurídicas y previo procedimiento legislativo en los términos constitucionales.

He querido señalar, aunque sumariamente, las acotaciones precedentes, no con el ánimo de pormenorizar las disposiciones jurídicas que rigen la

Administración Pública; sino como una advertencia metodológica que me permita obtener conclusiones más adelante en el presente trabajo. Desde luego que, si fuera preciso señalar el marco legal específico en una sección posterior, éste se anotará oportunamente. Es decir, lo único que he querido precisar desde este momento es la influencia del derecho como matiz de la Administración Pública, lo cual existe a tal grado que no pocas veces se ha confundido al Derecho Administrativo con la propia Administración Pública; quizás por ello con razón el tratadista Omar Guerrero (1), ha dicho que por espacio de varias décadas a principios del siglo, el estudio de la Administración Pública provino de los especialistas en la mencionada rama del saber jurídico.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

3.2 Dimensión Política

Hasta este momento del presente capítulo he dicho que existe un contexto jurídico que abriga y encauza al quehacer administrativo de la institución gubernamental en sus distintos campos; pero falta agregar al análisis que, el derecho es a su vez manifestación de una realidad que le subyace: la política. La dinámica del poder condiciona o se traduce en preceptos jurídicos, aunque, sin lugar a dudas, muchas de las veces éstos son insuficientes para recoger nítidamente el impulso o fuerza del fenómeno político, de ahí que no obstante la existencia de leyes, siguen manifestándose expresiones de carácter político que rebasan el encuadramiento jurídico de la Administración Pública.

Lo anterior, me lleva a concluir que el administrador o planificador público, no solamente debe estimar las direcciones políticas ya traducidas en disposiciones legales; sino que además debe estar atento y perceptible al influjo de presiones políticas que o bien se quedaron al margen del derecho,

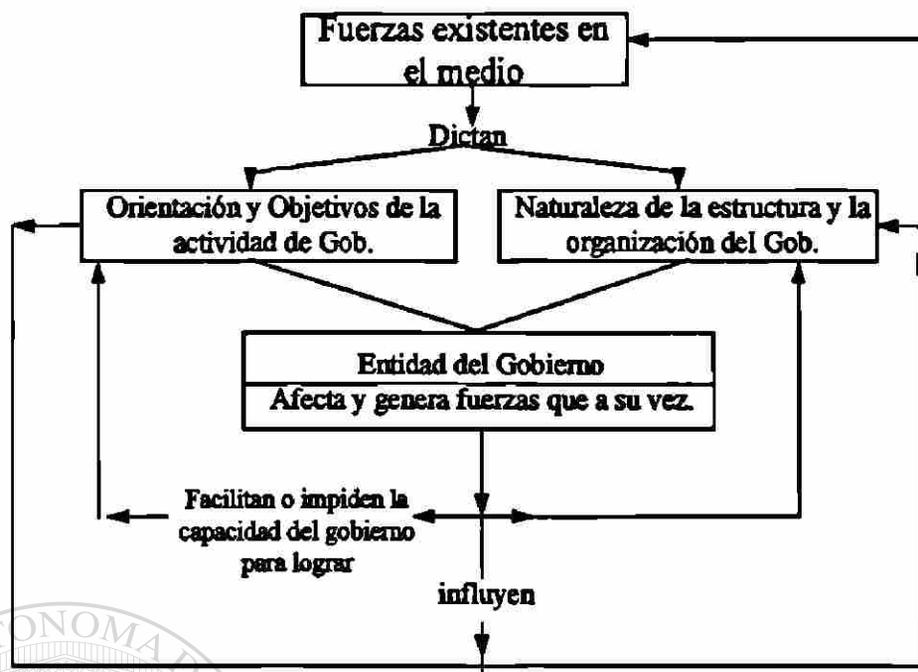
o que han sido superiores al lento desarrollo de la normatividad, lo cual es común y hasta propio, por definición, de la dinámica jurídica.

Una planeación que no tome en consideración dicha circunstancia está condenada al fracaso, si no se revisan continuamente las operaciones y elementos en general de la administración gubernamental.

Por otra parte, la influencia del fenómeno político denota claramente la naturaleza social de la Ciencia de la Administración, pues ésta tendrá que estudiar básicamente los comportamientos humanos, no previsible del todo, de una gama interesante de protagonistas, tales como: los mismos usuarios y los proveedores; pero a diferencia de la administración privada, se agregan al espectro muchos otros actores, como: grupos de presión, partidos políticos, gobiernos e instituciones extranjeras, medios de comunicación, etc., de tal suerte que como bien dice el autor Dwight Waldo (2). La administración del gobierno difiere de toda otra labor administrativa en un grado difícilmente apreciable desde afuera, por virtud de su índole pública, la manera como está sujeta al análisis público y al clamor popular.

Específicamente llamo la atención respecto a la relación entre la Administración Pública y la actividad política en lo concerniente a la capacidad de la administración para responder oportunamente y con la misma fuerza a las demandas provenientes del ambiente político. Para esto me haré acompañar del estudioso Alberto Salinas (3), quien enfatiza que la cuestión neurálgica de las relaciones entre administración y política radica en la posibilidad de que la última rebase la capacidad de la primera, al grado de vulnerar los esquemas administrativos y poner en duda la legitimidad de los propios administradores públicos. Para el efecto comenzaré por reproducir lo que dicho autor considera definiciones fundamentales para comprender el tipo y efectos de dichas relaciones entre administración y política. Así en este contexto por política se entiende: la actividad a través de la cual se establecen las premisas o reglas generales capaces de guiar comportamientos orientados a la ejecución de las mismas; y por administración: La combinación racional de recursos para la ejecución, reconociendo como directriz a la política.

Y a partir de los anteriores conceptos nos brinda las siguientes ilustraciones.



Como pudo advertirse, la entidad gubernamental está condicionada al dictado de las fuerzas existentes en el medio, entre las que caben, sin lugar a dudas, las luchas tanto interpartidistas como entre cualesquiera otros agentes sociales.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Además, de que el autor consultado pone énfasis en el tipo de influencia de la política sobre la administración pública, más adelante se subraya la dimensión de dicho impacto político en la actividad administrativa. Así, apunta lo siguiente:

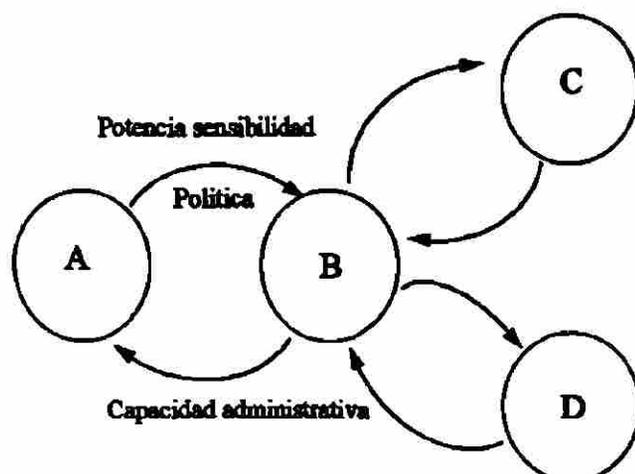
Por otra parte representa gráfica y contundentemente las modalidades de la relación de la siguiente forma.



Por último, me parece muy útil la siguiente representación iconográfica

que muestra el contexto en el que se dan las decisiones administrativas.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



Iniciaré sus explicaciones. En primer lugar y respecto a la figura... como ya lo enuncié, lo más importante de agregar es que la Administración Pública está obligada, siguiendo al mismo tratadista, “a detectar las fuerzas en generación y desarrollo, para adecuar sistemáticamente las respuestas(...) a las demandas en que estas fuerzas al final se plasmen, sin dejar de desconocer la importancia de la administración (y de sus propias exigencias)”.

En cuanto a la segunda figura, preciso que la actuación administrativa tiene una buena dosis de política, pero que ésta cuando se manifiesta

idóneamente debe ser considerada como un ingrediente más; sin embargo, el problema se presenta cuando la política o bien la politiquería rebasa los causes normales y trastoca la marcha de la administración. De ahí que la misma gráfica invite a lograr un área que el autor llama de “ racionalidad burocrática”. Esta zona es aquella en la que los burócratas, para los administradores, tienen un lugar más importante que los políticos, lo cual les permite, sin desconocer la fuerza proveniente del exterior, conducir a la Administración Pública de manera más científica y de acuerdo con los cánones aceptados. Agrega el autor que también se corre el riesgo de que el poder burocrático se exceda, lo cual sería cuando éste dirigiera a la Administración prejuzgando la importancia del factor político, que no puede quedar en el olvido.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

Por último, de la ilustración tercera es importante destacar la siguiente conclusión que me parece muy importante. Me refiero a que expresa magníficamente la idea de que debe existir cordura o sensibilidad tanto en la política como en la administración, para que sus relaciones se den en términos de cooperación y complementación; pues, si del círculo representado con la letra “A” que corresponde a los organismos políticos,

por simple politiquería se deriva una fuerza exorbitante o simplemente caprichosa, las entidades administrativas, representadas por la letra “B”, nunca estarían en condiciones de darle respuesta satisfactoria, aún cuando su capacidad, en un plano correcto fuera aceptable. A tal grado puede llegar esta ecuación que : “Si exigen de la administración más de lo que ésta puede dar, los organismos políticos no tendrán medios eficaces para sancionar la falta de cumplimiento de sus directrices. (Y) en la medida que se repita esta situación, dará luego seguridades al organismo administrativo de que no tendrá consecuencias la falta de cumplimiento de las políticas expresadas (aún) en las leyes o instrumentos de diverso orden”. Esto que acabo de exponer sería desastroso, pues se caería en un círculo vicioso, donde simplemente la Administración Pública se “cruzaría de brazos” ante la impotencia para llevar a efecto las demandas expuestas políticamente, de ahí que deben revisarse que éstas se conduzcan viablemente y no a partir de posturas de simple chantaje propias de la politiquería.

3.3 Realidad Administrativa.

No obstante el influjo de esas dos fuerzas que actúan sobre la Administración Pública, es decir, el derecho y la política, las entidades gubernamentales tienen un sustrato marcadamente administrativo, que amén de otras consideraciones, parecería que ha garantizado la continuidad del sistema político y jurídico, aún cuando las condiciones económicas, y precisamente político-jurídicas no han sido del todo favorables. Lo anterior me lleva a acentuar los esfuerzos por profesionalizar cada vez más el servicio administrativo.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

Aquí, por mi parte, expondré algunos postulados básicos que organizan y dan funcionamiento a la Administración Pública, desde el punto de vista estrictamente administrativista.

Quizás la primera curiosidad sea plantear y dilucidar la cuestión acerca de las notas diferenciadoras de la Administración Pública con la

administración general. En torno a esta cuestión, Dwight Waldo (4), presenta las opiniones de diversos estudiosos sobre la materia; comienza por Ludwing von Mises, para quien la diferencia radical entre lo que él llama negocios como sinónimo de administración privada, y burocracia, como de administración gubernamental, consiste en lo siguiente: "... la diferencia entre el manejo de los negocios y la tramitación burocrática es fundamental por que la administración de los negocios tiene un incentivo y método de cálculo -es decir de utilidad monetaria- inaplicable a la Administración Pública. De ello resulta que no sólo es la eficiencia "una cosa enteramente distinta en los dos tipos de operaciones", sino que no hay un método válido para calcular la eficiencia o el éxito en la administración pública".

Efectivamente, ya mucho se ha dicho en el sentido de que las diferencias se centran en la finalidad de lucro por parte de la administración de los particulares y la ausencia en la gubernamental. No obstante, se ha cuestionado por otros autores su validez, aunque quizás más por su exageración, que por calificarse como en error grave.

Sin embargo, estoy obligada a presentar la postura contraria para luego hacer comentarios al respecto. De ahí que merezca interés, a partir del mismo autor consultado, examinar las razones de Paul H. Appleby (5). Para él, la Administración Pública no es simplemente el cumplimiento escrupuloso de normas y procedimientos que van más allá y coartan la libertad de empresa e iniciativa de los verdaderos empresarios u hombres de negocios; sino que por el contrario la administración pública exige de tal conocimiento, habilidades y arte que sin sus buenos resultados aun la propia administración privada pudiera desenvolverse, pues el interés público que anima a la administración del gobierno, se encuentra privilegiadamente el crear las condiciones para que se desenvuelva exitosamente el mundo de los negocios particulares. Por otra parte, acepta el autor analizado que, efectivamente, la Administración Pública no cuenta con los instrumentos precisos de cálculo matemático, pero que existen otros, pues no es posible que la administración en cuestión se encuentre al garete.

Pero, además de presentar su punto de vista respecto a la cuestión central que comenté, agrega otras consideraciones que hablan de las marcadas diferencias entre la administración privada y la pública,

importantes de reconocer para el efecto de conducir a la última según lo exige su propia naturaleza. Así, me permito a continuación referirme a ellas, acompañada del mismo autor.

Comienza por decir que: “La administración del gobierno difiere de toda otra labor administrativa (por) la manera como está sujeta al análisis público y al clamor popular”. Es decir, desde fuera probablemente el administrador no note la diferencia, pero bastaría con que ejerciera un puesto público, para darse cuenta inmediatamente de como lo están observando y, constatará que sobre él está ejerciendo presión en todos los sentidos la opinión pública. Pocas cosas que él haga pueden pasar desapercibidas para la gente. La consecuencia de esta situación es que la actuación de un funcionario está condicionada por la dinámica pública. Como conclusión de este panorama, bien se puede agregar que un funcionario público debe tener no poca dosis del arte del político, pues deberá, para tener éxito, considerar la influencia del ciudadano, aún de aquél que solamente se preocupara de criticarlo sin razón.

Desde otro punto de vista, puedo decir que la administración pública se ha implantado a partir del enfoque de la centralización socialista, en la que dirigía hasta el último aspecto de la colectividad; o bien, desde la perspectiva de la democracia liberal, en la que dejando abiertamente el campo social a la lucha entre grupos y corporaciones, además, entre los propios individuos entre sí y contra el propio gobernante, se abrió un margen de injusticia que no puede soslayarse. Ante estas posiciones que se han calificado de extremas, solamente podemos agregar con Miguel Limón Rojas, que al menos la administración gubernamental debe ser: "... transparente y participativa (capaz) de traducir con fluidez y eficacia la voluntad colectiva al terreno de las realizaciones concretas". Pero él mismo reconoce que dentro del contexto en que se desenvuelve la administración pública -derecho y lucha política que ya estudiamos- caben muchas preguntas de muy difícil respuesta, tales como: ¿Cuál es el equilibrio óptimo entre el componente político y el técnico dentro de la administración pública? ¿Hasta dónde puede llegar la participación ciudadana sin entorpecer la función sustantiva de la administración y poner en entredicho la vialidad para resolver los problemas más apremiantes de la sociedad? ¿Qué diferencia existe entre participación efectiva y presión del grupo? ¿Qué decisiones deben someterse

a un proceso participativo y a la transparencia y cuáles deben más bien explicarse una vez tomadas.? (6).

Por mi parte, no puedo ocultar la validez de las anteriores interrogantes, ante las cuales sólo me atrevo a decir que ello exige una nueva cultura política, en la que los ciudadanos se conviertan sinceramente en coadyuvantes de la labor administrativa; y una nueva cultura de servicio civil, en la que los servidores públicos atiendan prioritariamente las demandas populares. Es entonces, esta doble exigencia la que marca la pauta diferenciadora de la administración pública con la privada, situación que no debe olvidarse en el análisis de la administración del gobierno, y que de entrada tiene que catalogarse como mucho más compleja que aquella otra. En otras palabras, la administración pública como componente del gobierno, está comprometida con la idea de la legitimación, es decir, con la urgente necesidad de satisfacer las expectativas de los gobernados-administrados, aún en detrimento de procesos y criterios académicos; pero artísticamente para no afectar los resultados mismos al grado de que la misma opinión pública que parecía apoyaba ésta o aquella política, ahora la condene, v. gr. pienso en una política de recaudación impositiva condescendiente para el

contribuyente, que obviamente tendría muchos adeptos, pero que a la larga, no permitiría cumplir satisfactoriamente con el programa de gastos, que sí se hubiera podido atender con una política impositiva más racional, pero poco favorecida por la opinión general.

Sin embargo, definitivamente existen puntos de contacto entre todos los agentes sociales, lo que permitiría trazar un punto de acercamiento y consenso sobre el que descansaría la administración pública. Al respecto, creo que los puntos coincidentes serían, entre otros los siguientes: a) La asignación de los cargos públicos vía procedimientos democráticos, directa o indirectamente; b) La existencia de controles entre poderes, básicamente en materia de presupuestos; c) El respeto a una legislación que sancione el comportamiento deshonesto de los funcionarios públicos; d) La práctica de esquemas que tiendan al profesionalismo de dichos servidores; e) Las políticas de racionalización en general; y f) La respuesta concreta a las demandas sociales, a partir de una comunicación abierta y constante que proclive a la participación y corresponsabilidad de todos, capaz de discriminar las verdaderas exigencias del administrado de las posturas políticas no sentidas realmente.

El Gobierno del Estado de Nuevo León, en una de las estrategias del pacto de Nuevo León “Modernización de las Finanzas y la Administración Pública”; destacó que era indispensable una revisión exhaustiva de la Administración Pública en todos los niveles para planear y ejecutar con profesionalismo y gobernar con minuciosidad los asuntos de interés público; así mismo se hace alusión sobre las exigencias de la administración moderna.

También se menciona la importancia de implantar la “Calidad Total” para que se alcanzaran los niveles de eficiencia gubernamental propuestos en el pacto de Nuevo León. Ya que esta es una herramienta poderosa, que obliga a pensar y actuar de manera diferente y en efecto ésta inició su aplicación el 14 de Junio de 1995. A través del CECAL (Centro de Calidad Total).

A la vez se recalcó el inconveniente de operar en controles centralizados y preferible el otorgamiento de autocontrol a las dependencias. Es incosteable desaprovechar la capacidad administrativa de la organización en su conjunto.

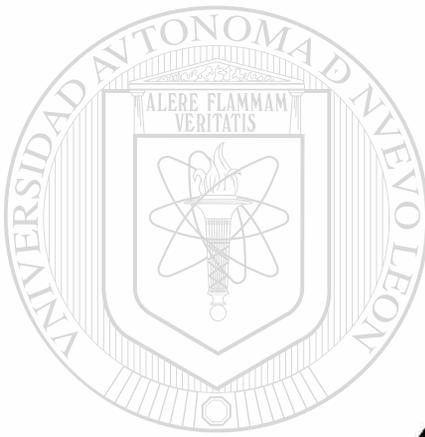
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) Omar Guerrero Orozco. Introducción a la Administración Pública. México, Ed. Harla, 1985. P. 300.
- (2) Dwight Waldo. Administración Pública. México, Ed. Trillas, 1985. p 80
- (3) Alberto Salinas. La Reforma Administrativa. México. Fondo de cultura Económica. 1980. Pp. 45-54.
- (4) Dwight. Waldo. Op. Cit. Pp. 69-75.
- (5) Omar Guerrero Orozco. Introducción a la Administración Pública. México, Ed. Harla. 1985. p 76-82.
- (6) Miguel Limón Rojas. La Modernización de la Administración Pública: "Participación ciudadana y Transparencia". Revista de Administración Pública. No. 82, México, Septiembre de 1982: 165-177 INAP.

CAPITULO 4

ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL GOBIERNO DE

NUEVO LEON



UANL

4.1 Panorámica Organizacional.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Aunque cualquier estudio debe concluir con análisis detallados por definición del objeto a consideración, también es útil partir de una primera aproximación al mismo, pues en diversas ocasiones desde el primer acercamiento se identifican pautas para enderezar posteriores investigaciones más específicas; tal es el caso de la administración en el Gobierno del Estado de Nuevo León, de ahí que haya incluido este apartado como preliminar al presente capítulo.

Específicamente el documento más elocuente para mostrar la estructura administrativa de toda organización, asimismo, sus líneas jerárquicas y de acción es el organigrama. Así , al examinar el correspondiente a la administración del gobierno de Nuevo León advierto que se titula haciendo alusión exclusivamente al Poder Ejecutivo de la entidad federativa; es decir, se le conoce como organigrama del Estado de Nuevo León o del Gobierno del Estado aunque únicamente contenga la estructura organizacional de uno de sus componentes, que como he dicho es el Poder Ejecutivo, siendo que, como es sabido, forma parte del gobierno estatal el Poder Legislativo y el Poder Judicial, por disposición de la Carta Magna Federal y, claro, también por la Estatal.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Desde luego que no se está recomendando que se incluyan a estas entidades últimas, pues dicho organigrama perdería su capacidad de mostrar con sencillez lo que pretende informar, sino que lo menciono como un caso ejemplificativo de la manera como se descuidan aspectos elementales que reprocha el conocimiento administrativo.

Por su parte, me fue imposible encontrar los organigramas respectivos a los Poderes Legislativo y Judicial. Creo que lo anterior obedece a la circunstancia de que, como he dicho en repetidas ocasiones, parecería que la administración está ausente en dichos órganos de poder, quizás así se piense por la enorme influencia del enfoque jurídico, para el que la división de poderes como máxima de un estado de derecho no acepta la disociación entre la ejecución de las leyes y la administración, estando ésta ausente en las funciones restantes, a las que el jurista tiende a considerarlas puras; pero, indubitablemente desde la óptica administrativista, la tarea de administrar recursos, cosas y personas está en todas partes en las que el individuo desee alcanzar un objetivo común, lo que no escapa a los propósitos de los poderes en cuestión. Por lo tanto, si bien es cierto que al especialista del derecho poco le informa un organigrama, al administrador le sirve sobremanera; sin embargo, no existe.

Aunado a lo anterior, también puedo indicar desde este momento que no se destacan en dichos poderes las funciones propiamente administrativas, es decir, no obstante la presencia real de funciones administrativas en las actividades de dichas entidades que los conforman, no existen documentos

tales como: flujogramas, manuales de organización y métodos, ni otros que reconozcan planeación, organización o diversa etapa o proceso administrativo. Sin embargo, dejaré estas observaciones para ser desarrolladas particularmente en el siguiente apartado del presente capítulo.

4.2 La Administración del Gobierno a la Luz de los Principios de Henri Fayol.

Es en esta sección en la que me ocuparé de examinar el estado actual que guarda la administración de las entidades del gobierno del estado de Nuevo León, considerando los postulados administrativos que deben regirla según el célebre tratadista Henri Fayol.

Para el efecto anterior, comenzaré por hacer una alusión más extensa que la simple enunciación que expuse líneas arriba de cada uno de los principios de Fayol individualmente considerados, para en relación a cada uno de ellos dirigir la atención a los tres poderes del gobierno local.

Principio de división del trabajo y especialización

Contiene este principio una verdad que bien pudiera expresarse resumidamente en la siguiente frase de Michel Bosquet (1), la cual reza: "El hombre se ha convertido en 'homo economicus', ó sea el individuo abstracto acerca de quien se fundamentan los razonamientos económicos, tiene la característica de no consumir lo que produce y no producir lo que consume". Es decir, en las etapas del último desarrollo de la humanidad, al hacerse las tareas del hombre mas complejas, nadie a estado en condiciones de autobastarse a sí mismo lo que ha llevado a la división del trabajo y la especialización, tesis que se ha considerado, independientemente de otras consecuencias teóricas y prácticas, en un postulado central de una de las concepciones más importantes de la contemporaneidad, como lo es el marxismo, pues de ahí deriva la conclusión de la aparición de las clases sociales con todo lo que éstas acarrearán para la civilización desde su particular punto de vista. Pero, también ha sido la especialización derivada de la división del trabajo una premisa fundamental de la estructura y funcionamiento del capitalismo, principalmente del concepto de producción en serie. Desde este punto de vista administrativo, simplemente cabe recordar lo que ya se dijo acerca del propio concepto de administración; es decir, que ésta significa en

pocas palabras la capacidad de que unos hagan por otros determinadas tareas, previamente planeadas y organizadas.

Esta claro que el individuo ha renunciado a producir aquello que requiere para subsistir y para vivir con la calidad que desea; fundamentalmente, para lograr lo último. Dicha circunstancia ha provocado una cantidad ingente de consecuencias, que bien pudiera decir, son las que caracterizan en nuestra era posindustrial, mejor que ningunas otras, la fisonomía de nuestros tiempos. Entre otros efectos, cabe señalar el desarrollo del comercio internacional, y menciono esta circunstancia porque precisa que aún los países en su totalidad no son capaces para sustraerse al mundo y sobrevivir como naciones independientes; es moneda de curso legal la idea de que los mismos países, independientemente de la filosofía política que prediquen, están abiertos al contacto con el resto de las naciones, pues de sus relaciones, a partir del aprovechamiento de sus ventajas comparativas y, precisamente de la especialización económica según sus recursos naturales o de otra índole que les favorezca, pueden competir en el mercado internacional y captar divisas suficientes para equilibrar sus balanzas de pagos y así,

indirectamente, incidir en un mayor bienestar de sus poblaciones. Insisto en este ejemplo del comercio internacional por ser desde mi juicio, el mejor caso de como actualmente repercute el principio de la división del trabajo y la especialización. Basta pues, llevarlo al campo de la administración propiamente dicha.

En la administración dicho principio implica un repartimiento de funciones acorde con la aptitudes y capacidad de quien participa en el proceso administrativo, lo que a su vez favorece otros aspectos que son requisitos del buen administrar, como la distribución de competencias y el establecimiento de líneas de acción y de jerarquía. Sin embargo, sobre estos también hay sus respectivos principios, por los que se verán mas adelante.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

En cuanto a este objeto de estudio específico, cabe señalar con respecto al Poder Ejecutivo de Nuevo León este principio rector de la administración ha sido afectado por diversos factores, entre los cuales destacan: La rotación constante de funcionarios públicos, circunstancia que provoca la permanencia efímera de los mismos en los diversos cargos,

con el inconveniente de afectar los niveles de preparación y capacidad para el desempeño de sus funciones. En la administración local, al nivel de Secretarías de Despacho se han registrado a la fecha constantes remociones, lo que viene a respaldar mi aseveración. Otro factor coadyuvante del deterioro del principio de especialización, proviene de la inadecuada formación de los funcionarios, pues es evidente pensar que no cumplen con el requisito de la división del trabajo si en la mayoría de los casos dichos servidores públicos provienen de otras responsabilidades dentro de la misma administración pública, pero en sectores diametralmente diferentes; al respecto vienen a mi mente un sin número de casos, por ejemplo: La asignación de un legislador a un cargo administrativo, la de un administrador de justicia laboral a la administración.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

En cuanto a la aplicación del mismo principio en el Poder Legislativo, tengo también información que revela la inconsistencia del precitado principio, pues existe el hecho de que diversos diputados, principalmente cuando estos provienen del grupo mayoritario, colaboran en diversas comisiones hacia el interior del Congreso, mismas que no se

consideran la idoneidad del personaje. Así, es común encontrar en comisiones como por ejemplo la de ecología, a legisladores que nunca han tenido un contacto mínimo con la materia. Por otra parte, mucho se ha dicho para todo el país, pero también es aplicable al estado, la falta de cuerpos de asesores al servicio de los ciudadanos diputados, pues de esta manera se subsanaría la deficiencia en la preparación altamente técnica que algunas comisiones requieren.

Por su parte, el Poder Judicial del estado reconoce desde su propia legislación orgánica lo que se reconoce como atisbos del principio que en esta sección comento, lo anterior en atención a que su propio marco legal señala una división de los tribunales y juzgados en razón de la cuantía de los negocios, asimismo de la materia y territorio, aunque este último criterio es irrelevante para el caso. Por otra parte, la exigencia misma de un título de Licenciado en Derecho permite presumir la capacidad requerida por los profesionales encargados de la función jurisdiccional; no obstante lo precedente, no es posible establecer la misma conclusión para el caso del personal meramente administrativo, en virtud de que este no está sujeto a una legislación al respecto. Es obvio que dicha circunstancia

obedece a la naturaleza más técnica del quehacer del administrador de justicia.

Principio de Autoridad.

Sin lugar a dudas este principio se deriva de aquel imprescindible en la existencia y subsistencia de la propia organización social en su conjunto: la normatividad. Desde tiempos inmemoriales el hombre ha tenido conciencia de la convención y de la normatividad; ha comprendido que es una exigencia de su propia vida social, su organización misma con ella el respeto a reglas de comportamiento. Dichas normas son de diversa índole: usos sociales, morales religiosas y jurídicas.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

En la administración, concurren más de un solo tipo. Principalmente es innegable la importancia de las normas jurídicas, así, el marco legal constituye la principal fuente de normatividad y mando; pero no se subestima la presencia de las cualidades morales y aptitudes sociales que legitiman a un buen administrador.

La trascendencia mayor en el caso de la administración es que quien dirige tenga la legitimación suficiente para ser obedecido, pues hay que recordar que administrar consiste en lograr que otros laboren por nosotros. De ahí, que resulte muy útil revisar que las fuentes de dicha legitimación o de autoridad sean al decir de Max Weber (2), las siguientes : La autoridad racional-legal, la autoridad tradicional y la autoridad carismática, según sean, respectivamente, los medios por los que se haya logrado este alto atributo de ser reconocido y respetado en la posición que se tiene dentro de la organización administrativa.

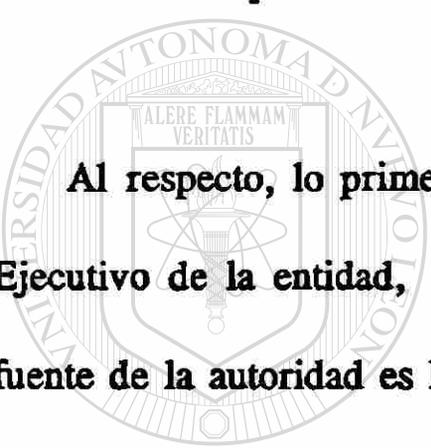
En el caso de la administración pública sobresale la legitimación a partir de la ley, de ahí que en dicho ámbito llega a confundirse legitimidad con legalidad. Basta recordar que precisamente el concepto y origen del Estado de Derecho va de la mano del dinamismo y alcance de la administración pública, pues apareció como una exigencia de que el Estado, y particularmente el gobierno, adecuaran sus actuaciones a las exigencias de los preceptos legales previamente promulgados.

Pero, el análisis de la autoridad dentro de las entidades del gobierno no se agota con el examen de la autoridad fincada en la legislación. Pues es evidente que por más que un funcionario este investido por la sanción que le da la ley del caso, no es suficiente ni mucho menos efectivo su desempeño, si carece del sustento de la legitimidad, que en momentos de crisis se divorcia de la legalidad. No pasa inadvertida la necesidad de recurrir a consideraciones del tipo extralegal, como pudiera ser las de carácter moral o ético, o simplemente, a otros recursos menos reconocidos como la adquisición de una imagen favorable del funcionario por medio de los recursos propagandísticos.

—Entonces únicamente la administración puede considerarse en buenos términos si parte del hecho de quien pretende dirigir goza de una buena dosis de autoridad, como sinónimo de "estar autorizado o facultado" más allá de lo que formalmente prescribe la ley, principalmente, ante los ojos de los destinatarios de su mando, que son el resto de funcionarios y empleados, en este caso, del gobierno de la entidad. Pero además, como el sistema administrativo está vinculado al macro sistema social, también debe apreciarse como autoridad por parte de los administrados mismos,

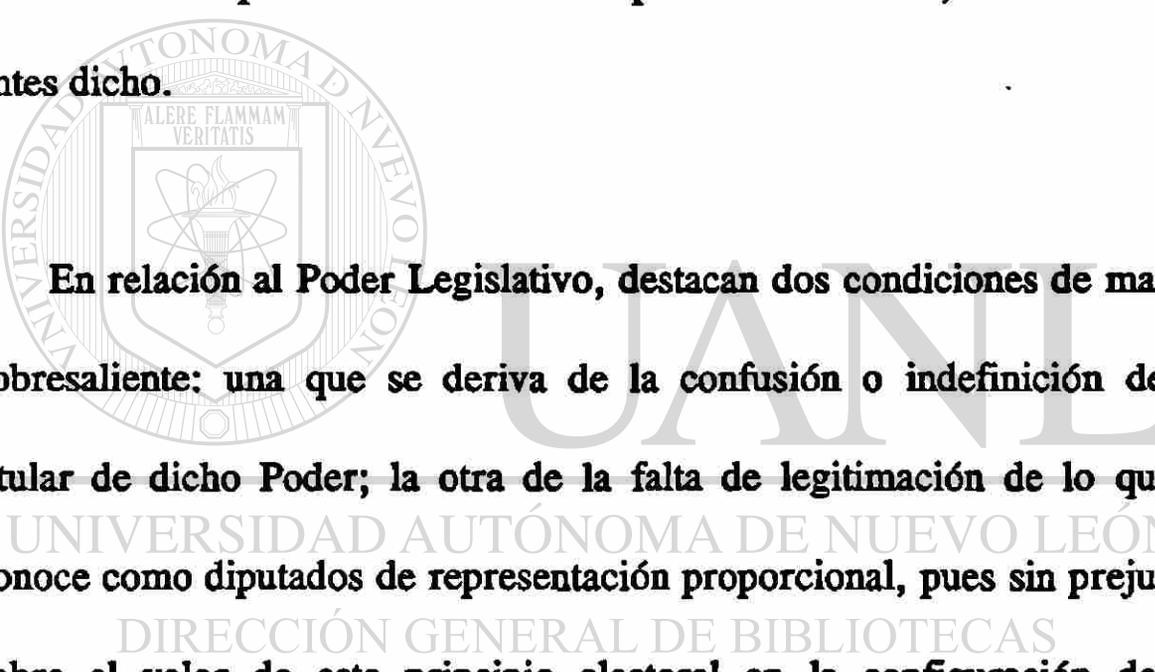
pues bastaría que presentasen sistemáticamente un obstáculo a la tarea del gobernante para paralizar cualquier proyecto administrativo, por más loable que este fuera.

En base a las consideraciones anteriores, reviso ahora el estado de la cuestión en relación a la organización y funcionamiento de la administración pública de Nuevo León.



Al respecto, lo primero que se amerita expresar en cuanto al Poder Ejecutivo de la entidad, es que como en todo el gobierno la principal fuente de la autoridad es la legal; pero, lo importante consiste en revisar hasta dónde ha sido desplazada por la naturaleza misma de la función gubernamental. Al respecto puedo decir que existen fenómenos que desvirtúan al concepto mismo de autoridad pues si se parte de un importante nivel o dosis de servilismo dentro de las relaciones humanas, es poco pensable que la autoridad se manifiesta con su verdadero carácter o cualidad. Además, es fácil percibir una falta de liderazgo proveniente de la rotación a la que ya he hecho mención en repetidas ocasiones; puesto que no es agradable para un subordinado el que de pronto se designe como

su jefe a quien apenas se ha incorporado a la función pública, por la sólo circunstancia de un reacomodo político electoral. Aunado a esta situación se encuentra otro elemento que influye en la disminución de un potencial liderazgo proveniente del poder del conocimiento; puesto que quien apenas acaba de incorporarse a cualquier cargo normalmente no desarrolla las habilidades necesarias para convertirlo en un líder por su desempeño. Concretamente para la administración pública del estado, me remito a lo antes dicho.



En relación al Poder Legislativo, destacan dos condiciones de manera sobresaliente: una que se deriva de la confusión o indefinición de un titular de dicho Poder; la otra de la falta de legitimación de lo que se conoce como diputados de representación proporcional, pues sin prejuzgar sobre el valor de este principio electoral en la configuración de los congresos actuales, parece evidente que por la arraigada cultura en torno a la mayoría relativa, al grado de identificar solamente como gobernantes a quienes obtuvieron más votos que sus contrincantes en una contienda electoral, gran parte de los legisladores, en Nuevo León, no parecen tener todavía la influencia, salvo la que les corresponde por disposición legal.

Anteriormente se dijo que la autoridad del gobernante también debía verse en relación a las creencias de los propios gobernados, por lo que aquí es relevante agregar, que dichos representantes populares aún en la sociedad misma parece que no han logrado alcanzar la dignidad de un verdadero legislador.

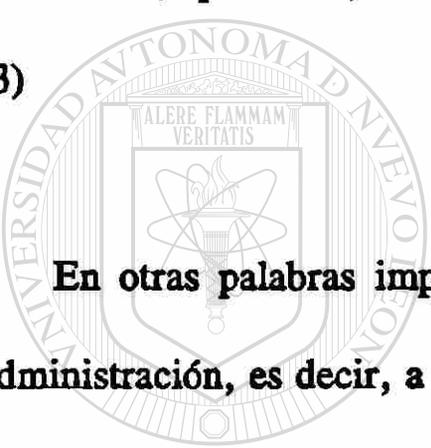
Por último, en función del grado de autoridad que se registra hacia el seno del Poder Judicial de nuestra entidad, las relaciones de superior a inferior se dan tan marcadamente formales, que poco espacio dejan al surgimiento de relaciones extrajurídicas, con lo que se limita la aparición de jueces o magistrados líderes, ni como tales por sí mismos, ni en la arena propiamente intelectual. Al respecto conviene ser más explícito: En relación con la primera, porque la función jurisdiccional está totalmente constreñida a formas de actuar que inclusive regulan hasta el mínimo procedimiento; y aún más, porque en nuestra cultura legal se ha despersonalizado al juez, para convertirlo en simple ejecutor mecánico de la Ley, de cuya suerte aún cuando debería esperarse desenvolvimientos netamente personales en el seno de los tribunales colegiados -Salas del Tribunal Superior de Justicia- normalmente actúan unipersonalmente, y se

hace aparecer la resolución judicial como la simple y fría expresión de la abstracción del órgano, y no como la firme postura de un agente pensante y actuante.

Principio de Disciplina.

Este principio significa "... acuerdos que se dirigen a obtener obediencia, aplicación, energía y las características exteriores del respeto"

(3)



En otras palabras implica a la anterior característica de una buena administración, es decir, a la autoridad; puesto que si el administrador no se le reconoce la categoría de líder, con la suficiente adhesión y capacidad de convocar y hacerse seguir, difícilmente puede mantenerse la disciplina en la organización.

Por otra parte, salta a la luz del intelecto la necesidad de que una institución, como las entidades públicas, compuestas por una pluralidad de personas matizadas por circunstancias distintas, que van quizás desde la profesión de distintas creencias políticas, hasta variados orígenes

profesionales y personales, puedan unirse en función de un mismo fin, a partir de una línea de acción conjunta que conlleva la idea de la disciplina.

Hay que agregar que además de la ya de por sí disciplina que se deriva de la existencia de marcos legales no deslencables, es imperativo la presencia de mecanismos administrativos que también participen hacia el objetivo de armonizar los esfuerzos y los recursos de todo tipo hacia la consecución del fin común.

En el Poder Ejecutivo local hay aspectos que destacan la difícil tarea de aplicación del referido principio de disciplina y moral, básicamente de ésta última: primero, el reconocimiento, desde adentro y desde las más altas posiciones, del hecho de la corrupción, que ha llevado a proceso penal a no pocas personas; segundo, la promulgación de un Código de Ética, cuya existencia reconoce la ausencia de conductas rectas en un nivel que obligó a dicha circunstancia; y tercero, la manifestación de un "ritualismo", como expresión degenerativa de la burocracia.

Del Poder Legislativo, también en Nuevo León hay signos de la adolescencia de este principio: En primer lugar, se ha resquebrajado el orden en el debate parlamentario, al grado de ir más allá de lo que prescribe el Reglamento Interior que los rige; en segundo lugar, el abuso del fuero como legisladores de cada diputado, lo que ha proclivado que la libertad de expresión y conducción en general de dichos representantes se haya convertido en el vehículo para difamar, chantajear, y verbalizar con ánimo protagonístico; sin reconocerse que toda libertad o derecho tiene como límite o alcance la función misma a la que está dirigida, que en el caso consiste en simplemente no coartar la libertad de opinión en la argumentación racional de las diversas posturas políticas o legislativas. Al respecto, en el estado se tiene como caso ilustrativo, el desafuero y posterior enjuiciamiento penal de un diputado por haber insultado a otro en el mismo recinto legislativo.

El Poder Judicial, por su parte, se ha presentado a nivel de creencia muy arraigada entre los administrados, como el más representativo de la corrupción oficial, debido a que el gobernado está en contacto directo con la función judicial, lo que le ha permitido constatar conductas deshonestas.

Así mismo, el carácter técnico-legal de dicha función, ha constituido un dique para que se desarrollen técnicas de tipo administrativo básicas, como sería el caso de la supervisión, que en este caso parece estar ausente, pues el titular de los organismos jurisdiccionales sólo perciben en su función la tarea lineal de aplicar el derecho a partes plenamente identificables en caso específico, sin ver hacia el interior del funcionamiento de sus dependencias como una estructura que exige de una **dinámica administrativa.**

Principio de Unidad de Mando

"Esto significa que los empleados deben recibir órdenes sólo de un superior" (4).

Definitivamente todos los principios propuestos por Fayol, están íntimamente relacionados entre sí. Así, este que comento fundamentalmente está vinculado a la idea que contiene el anterior principio ya comentado; pues indudablemente que la disciplina sería imposible de lograr si el miembro de la organización tuviera la obligación de acatar dos órdenes superiores contradictorias, simplemente sería

imposible por cuestión de lógica natural. Pero, suponiendo que no sea el caso extremo de que alguien recibiera dos o más órdenes que prescribiesen disposiciones contradictorias, sino únicamente que se tratara de una instrucción que proviniese de aquél que no figura como inmediato superior jerárquico del destinatario de la indicación, pues creemos que aún así, se violentaría el principio de unidad de mando, pues lo que se busca es que la organización para su administración efectiva, se conduzca con conocimiento pleno de las acciones a tomar, en función de la planeación y sus objetivos. No sería posible que dispusiera la acción, aún de un modesto lugar dentro de la administración, aquél que no tiene el derecho para hacerlo, pues entre otras cosas, no cuenta con el conocimiento exacto de que papel le corresponde a dicha entidad, por más modesta que esta fuera. En otras palabras es importante que se uniformice al respecto, pues quien tiene libertad de ordenar es porque además se responsabiliza de sus decisiones, y todo lo anterior, es porque seguramente cuenta con la información previa necesaria para que aquello que indique no trastoque el comportamiento global de la institución.

Dicho lo anterior, se observa para el Poder Ejecutivo que es muy constante el que un superior jerárquico tenga intromisión en asuntos de la competencia de unidades de menor grado, sin respetar los puestos intermedios, quizás por razones marcadamente de coyuntura política que así lo reclaman oportunamente. Pero, lo que es más lamentable en detrimento del principio que comentamos, es el hecho de que esa intromisión prevenga de "personajes" externos a la estructura gubernamental, como sería el caso de personas ligadas por el parentesco o simple influencia política. Por otra parte, aunque la propia ley respectiva autorice que determinado nombramiento lo haga aquel que no será el jefe superior inmediato, el hecho es que provoca que el funcionario designado, no reconozca más poder que el que proviene de quien lo designó, aunque aún por disposición de leyes orgánicas, dependa de un cargo intermedio o de varios inclusive.

En el poder Legislativo se manifiesta un desplazamiento de los funcionarios constitucionalmente dotados de facultades de mando, por los usos políticos que en este renglón tienen un peso demasiado importante. Dichos usos han prescrito para el funcionamiento de las cámaras la idea

predominante de que legisladores, antes de serlo, son miembros de un determinado partido político al que le deben lealtad, misma que llevada a extremos termina por quebrantar cualquier intento de unificar el mando. Sobresale en muchos casos, particularmente, en Nuevo León, la figura del coordinador de la fracción del partido dominante, quien ejerce funciones difíciles de precisar, pero siempre muy efectivas. Aunado a lo anterior se encuentra el hecho de que no existe quien dirija la institución legislativa con la precisión que se da en el resto de los poderes públicos, debido a su propia naturaleza colegiada y no unipersonal o de estructura jerárquica directa.

— En cuanto al Poder Judicial, en Nuevo León se aprecia la intromisión directa en el Tribunal Superior de Justicia, si no como práctica constante, sí en aquellos casos que presentan una relevancia especial, que inclusive atrae la preocupación directa del Ejecutivo, situación que habla de la deficiencia de mecanismos que salvaguarden el espíritu de la división de poderes.

Principio de Dirección.

A diferencia del anterior principio, este tiene que ver con la organización misma y no con su personal. Se refirió Fayol a que los componentes mismos de la administración deberían estar sujetos a un patrón de comportamiento que encauzara el movimiento administrativo al objetivo diseñado para tal efecto.

Por otra parte, es preciso enfatizar que el autor clásico no quiso expresar que necesariamente la dirección tenía que provenir de los mandos superiores; sino simplemente que todo aquello que se haga debe hacerse en razón a un propósito, pues de lo contrario faltaría la comunión de factores que deben darse en una tarea que por definición es común. Desde luego, que la dirección general si provendría de la alta gerencia; pero acciones particulares quedarían reservadas a los niveles más bajos o intermedios de la organización, pero siempre con un plan que oriente y guíe.

En el Poder Ejecutivo la característica más común se encuentra en la versatilidad o inconsistencia de programas, debido a la transmisión de poderes en períodos cortos de gobierno. Pero hoy más, me referimos a

que la administración Pública en general y la del estado no es la excepción, "el estilo personal de gobernar" marca una pauta insoslayable del quehacer administrativo en cualquier dependencia oficial. Y aunado a lo anterior, están los factores externos que alimentan al sistema gubernamental, al grado de influir en los rumbos del mismo, se tiene que una coyuntura momentánea o un problema o fenómeno determinado están en posibilidades de afectar la dirección planeada previamente. En Nuevo León, recientemente hay casos muy ilustrativos de tal situación, basta recordar el problema del agua.

En el Poder legislativo, las anteriores circunstancias no son ajenas, así veo que la prioridad de determinadas propuestas legislativas está totalmente subordinada al momento, mismo que tiene un elevado tinte político.

A lo que se agrega, la falta de cultura de planeación en órganos que por tradición se han considerado ajenos a la administración.

En cuanto al Poder Judicial, el desempeño se centra tanto en la resolución de controversias, que poco tiempo y esfuerzo puede reservarse para el diseño de programas y planes administrativos que efficienten las tareas de línea; quizás por ésto se mantiene vigente el reclamo por una administración de justicia pronta y expedita por la falta de organización. Véanse las estadísticas del impactante nivel de rezago de los expedientes judiciales.

Principio de Subordinación del Interés Individual al General.

Aparentemente se tiene una respuesta fácil e inmediata ante el problema de una discrepancia entre los intereses del individuo y de la organización, pues quizás lo primero que se antoja decir al respecto es que el empleado debe sacrificar sus móviles por el éxito de la empresa. Sin embargo, esto no es tan fácil como aparece a primera vista porque bien se puede estar ante el caso de que los intereses del individuo sean legítimos, en un ambiente en que la organización faltando a otros principios administrativos que la rigen, no tenga la capacidad de armonizar por sí dichos intereses personales e institucionales.

Hay que recordar que si bien es cierto los propósitos del empleado deben ser los mismos que los de la institución, si funcionara el contrato psicológico que es siempre la panacea; también lo es la circunstancia de que el trabajador termina laborando únicamente por sus intereses personales, si la institución no le cumple. Posteriormente se verá con mayor detalle el caso de aquellos principios que están más relacionados con los compromisos de la empresa ante sus empleados.

Por lo pronto basta agregar que cuando exista desarmonía entre los objetivos de ambos, el funcionario deberá atender a dicha problemática y buscar soluciones inmediatas, para no causar detrimento a la administración.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

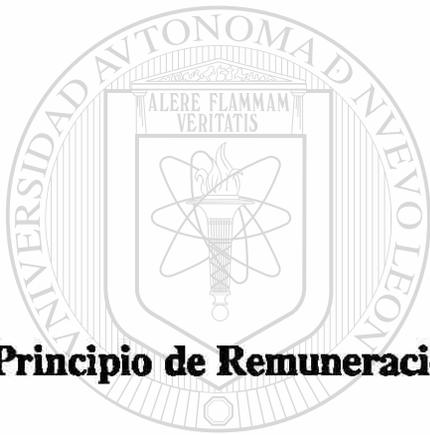
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Sin ánimo de establecer causas, y menos, soluciones, simplemente señalo que la realidad muestra también sacrificio de este principio en cuanto al Poder Ejecutivo se refiere. Esta situación está caracterizada en dos grandes direcciones: Primera, la aparición de un sin número de ilícitos en torno a la función pública estatal, ahí están principalmente los casos de los delitos de peculado, fraude, etc.... En segundo lugar, la aparición

nuevamente del "ritualismo" como fenómeno degenerativo de las burocracias, es decir, actitud que sin ser directamente ilícita, sí muestra desinterés por la cosa pública, por los propósitos de la institución, privilegiando los intereses personales.

En cuanto al Poder Legislativo, fundamentalmente se dan dos fenómenos explicativos de la situación actual de este principio. Por una parte, el desempeño de cargos parlamentarios siempre se ha visto como un simple "trampolín" hacia un cargo en la estructura central de la administración pública que se identifica con el Poder Ejecutivo, por lo que difícilmente se atenderá siempre a la función misma y no al interés político personal. Por otro lado, ha aparecido un concepto nuevo en la labor legislativa, es decir, lo que se ha dado en llamar la gestoría social, misma que se ha desarrollado como una fórmula de contactar al representante popular con la ciudadanía electora de cada distrito, siendo así que se ve más en dicha función de gestoría la posibilidad de conciliarla con intereses personales, que en la misma labor legislativa, más técnica, y quizás más obscura desde la perspectiva del protagonismo político.

Por último en cuanto al Poder Judicial, diré que, la posibilidad técnica de aceptarse diversas interpretaciones en la labor de impartir justicia, ha preclivado la posibilidad de efectuarlas sin sustento real, pero con la apariencia que dan argumentos falaces, pero muy difíciles de combatir. Particularmente, esta circunstancia ha albergado la posibilidad de pervertir el oficio del juez, con detrimento de la superioridad que debe tener la imperecedera función de impartir justicia.



UANL

Principio de Remuneración.

— El presente principio puede analizarse en dos direcciones: Por una parte, en el sentido de que deben las remuneraciones ser justas en función de que sean proporcionales en relación al resto de los empleados de la organización; y por otro lado, también se puede enfocar considerando independientemente al trabajador, sin más relación que sus necesidades propias.

sustento legal, están totalmente deslegitimadas entre la propia burocracia, y más alto nivel y con proclividad a favorecer a un círculo íntimo de colaboradores de aquel que tiene la toma de decisiones.

Considerando que el Poder Legislativo casi se reduce a los cargos de los propios diputados, entonces por su propia investidura, ellos tienen una percepción por encima de los promedios correspondientes a los otros dos poderes, a lo que se agrega la circunstancia de ser ellos quienes aprueban el presupuesto de egresos del Estado, con lo que siempre estarán salvaguardados en cuanto a percepción; sin embargo hacia el interior de la composición burocrática de dicho poder, la situación sigue manifestándose en los mismos términos del resto de la administración pública; es decir, se presentan los casos de ingresos por debajo de lo mínimo para el sostenimiento de una familia, según lo ha prescrito la propia legislación laboral suprema.

Por otra parte, en relación al Poder Judicial recientemente se presentó una situación que atrajo, inclusive, la atención de la opinión pública: me refiero al hecho del incremento sustancial de los titulares de los juzgados y

salas que integran a dicho poder; pero es importante precisar que tales incrementos sólo se limitaron a los propios titulares, creando las condiciones para el surgimiento o acentuación de un mayor malestar entre el resto de servidores públicos, tales como los propios abogados secretarios tanto de los juzgados como de las salas del Tribunal Superior de Justicia. Lo anterior con las consecuencias naturales en el desenvolvimiento de la función judicial. También destacan otros "personajes " a quienes se les llama "meritorios" que paradójicamente en el propio seno del Poder Judicial -guardián y garante de la Ley- se viola aquel principio impercedero en materia de justicia laboral de que a todo trabajo debe retribuirse olvidando con esta postura la vieja práctica de laborar por aprender.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Principio de Cadena Escalar.

"Fayol concibe esto como una 'cadena de superiores' desde los rangos más altos a los más bajos los cuales deberán observarse normalmente, pero deberán pasarse por alto cuando seguir las en forma estricta resultara perjudicial " (5)

En otras palabras, lo interior significa que simplemente en toda organización administrativa existe una línea jerárquica la cual deberá mantenerse normalmente, sin embargo, establece la excepción en los casos en que evidentemente de cumplir con lo mandado por el inmediato superior signifique un perjuicio o contrasentido para los intereses organizacionales.

Pero, no obstante la excepción expuesta con antelación, creo que inmediatamente debe registrarse dicha circunstancia irregular y comunicarla a otro superior en mando. Asimismo, se reconoce dicha salvedad, pues en la vida jurídica en general no se dispensa de responsabilidad aquellos casos en que el inferior acata una disposición a todas luces contraria a derecho.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Respecto al Poder Ejecutivo existen prácticas que caracterizan con suficiencia el estado actual de su administración pública. Me refiero a las siguientes por considerarlas las más ilustrativas: a) Es común la intervención de los altos funcionarios en tareas inferiores, por razones políticas, fáciles de observar en giras de trabajo; b) la intervención hasta

de "allegados" en las tareas de recomendar y de influir es un escenario muy común en la administración pública; y c) La costumbre de acudir directamente a las instancias superiores del gobierno local a exponer problemas y situaciones conflictivas, aún que ni siquiera corresponden a la función ejecutiva, pero con la confianza en que si se llega al conocimiento del C. Gobernador, éste puede intervenir en su defensa o favor, lo cual se verifica en determinados casos, y por lo que la conducta se aprende para volverse a repetir hasta ser una práctica constante.

En relación al Poder Legislativo, es muy difícil el respeto al principio administrativo en cuestión, por la simple razón de que el H. Congreso funciona como órgano colegiado, sin diferenciar marcadamente las líneas de vinculación jerárquica, sin embargo, apenas se distingue la figura de los funcionarios de la Mesa Directiva de la Legislatura que se turna cada mes, pero la efectividad se inhibe ante la presencia de los líderes de las diversas fracciones parlamentarias que se constituyen en la fuerza vinculante más importante. Aunado a lo anterior se encuentra inclusive la circunstancia de que los propios debates o sesiones no respetan en muchos casos el mínimo orden y respeto, menos aún el reconocimiento de

estructuras jerárquicas. La naturaleza marcadamente política de la composición y funcionamiento del Poder Legislativo determina la ausencia casi absoluta del principio aquí tratado.

Por cuanto al Poder Judicial, aunque rima facie el principio tiene un reconocimiento en la propia legislación interna u orgánica del Poder, este está matizado por la autonomía de la decisión judicial, que independiza al juzgador de manera sustancial en la tarea primordial de dicho poder, como es decidir y aplicar el derecho.

Principio de Orden.

"Fayol divide el orden 'material' y 'social' y sigue el sencillo adagio de 'un lugar para cada cosa (para cada uno) y cada cosa (cada uno) en su lugar'. Esencialmente éste es un principio de organización para la ubicación de las cosas y las personas.

Considero que no solamente debe entenderse dicho orden en un sentido material o físico; pues se trata de una ordenación que también implica, por ejemplo, en que un puesto esté ocupado por una sola persona,

que respete la descripción de puestos, que éstos también se ubiquen en el lugar adecuado dentro del organigrama. En resumen, que se satisfagan los presupuestos de toda buena organización, como una etapa del proceso administrativo. Este es el significado extenso de un orden social de que habla Fayol. Desde luego que además es preciso enfatizar el orden material, según el cual deberán atenderse a las recomendaciones sobre distribución de espacios, condiciones de trabajo, reglas de higiene y seguridad, acercamiento con los destinatarios del servicio, etc.

En el análisis de este principio en relación con el Poder Ejecutivo expreso lo siguiente: Se destacan los síntomas de la centralización administrativa en la ciudad capital; la dispersión de oficinas aun pertenecientes a la misma dependencia o proceso administrativo; y la insuficiencia física de locales y áreas de atención al público.

En cuanto al Poder Legislativo, sí es de admirar la existencia de un digno recinto exclusivamente para el alojamiento de dicho poder. Pero, pensando en el orden de la administración en sí, existe desorden, puesto que el rezago de iniciativas por legislar es abundante, no obstante que el

proceso legislativo en cuanto tal está plenamente regulado por la Constitución y las leyes orgánicas.

Por lo que respecta al Poder Judicial, la dispersión de tribunales y juzgados todavía no se resuelve, sin embargo el avance ha sido substancial. En cuanto a la tarea jurisdiccional en sí, esta sigue regulándose por conceptos y técnicas tradicionales que han impedido el desarrollo de actitudes y modelos más modernos, que coadyuvarán a la celeridad de los procesos, tales como sistemas de comunicación e información procesales.

Principio de Equidad.

Acerca de este principio de Henri Fayol, el mismo autor que he consultado principalmente para su estudio, al respecto nos dice que: "Se debe obtener lealtad o devoción del personal mediante una combinación de amabilidad y justicia por parte de los gerentes cuando traten con los subordinados". (6)

Es decir, que se trata de un principio rector de las actividades más propiamente correspondientes a las funciones de los supervisores. Y dentro de la gama de dichas labores, se enfatiza el aspecto de justicia y, particularmente, de equidad, en el trato cotidiano de los mencionados agentes supervisores.

La ausencia de tales extremos reflejaría una desmotivación grave, la cual pondría en serios riesgos la permanencia del "contrato psicológico" que debe ser suscrito tácitamente por parte de los empleados.

Debe considerarse al respecto que la autoestima y el reconocimiento de lo que aún el más modesto empleado haga, constituye una verdadera necesidad en él; no se trata de una circunstancia accidental o superflua, sino de una real exigencia de la naturaleza de todo individuo, pues el respeto a su dignidad exige de un trato equitativo.

En el Poder Ejecutivo la disparidad entre los trabajadores de confianza y los de base alcanza una magnitud inconcebible en otros campos de la administración privada; puesto que la "confianza" como

atributo se considera en término realistas y con una efectividad correspondiente. Por otro lado, la aparición de camarillas de políticos desplaza a los servidores se carrera o de equipos anteriores de políticos con menor grado de influencia en los "nuevos tiempos".

En el Poder Legislativo se da un fenómeno particular; la pertenencia o no al partido dominante en la cámara determina casi predominantemente la circunstancia de ser quien dirige o quien obedece, o simplemente, para decirlo más sutilmente, que tiene que tolerar la dirección del otro. De ahí que el bipartidismo va a ser más influyente que la propia lógica de la administración.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Por último, en cuanto al Poder Judicial la ausencia absoluta de políticas en materia de recursos humanos por una subestimación de la administración en general, coloca o posterga todo principio administrativo, inclusive este que se comenta.

Principio de Iniciativa.

Comenta el autor multicitado acerca del sentido de este principio en el pensamiento de Henri Fayol: "La iniciativa se concibe como la elaboración y la ejecución de un plan. Puesto que es una de las 'más profundas satisfacciones que puede experimentar un hombre inteligente'. Fayol exhorta a los administradores a 'sacrificar la vanidad personal' con el fin de permitir que los subordinados la ejerzan " (7).

Me parece que aquí si se precisa muy correctamente que la creatividad obedece a otra necesidad del individuo. El mismo Maslow, ya había apuntado que el hombre requiere para culminar su desarrollo de la posibilidad de experimentar y de aventura. Al respecto, no me cabe duda que el empleado, como Hombre, también está llamado a la capacidad de crear como destino propio.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

No obstante lo que se puede llamar la vocación del ser humano, es requisito que la administración a través de los funcionarios creen las condiciones suficientes para que la creatividad sea una realidad, que beneficiando al empleado también lo haga respecto a la organización.

Por último, cabe recordar que la propia legislación laboral tiene en cuenta esta circunstancia de la invención, al favorecerla impulsarla reconociéndole efectos a favor del trabajador.

En la administración del Poder Ejecutivo, la inactividad se aprecia, dentro de la cultura política de nuestra realidad, como una importante "virtud" del funcionario, puesto que se identifica como muestra de lealtad y obediencia.

En el Poder Legislativo también se percibe un elemento de significación sociológica. En nuestra tradición legal, la figura del legislador se encuentra en tal magnitud, que la presencia del funcionario administrativo o de apoyo a la función legislativa, simplemente pasa inadvertida, y consecuentemente la iniciativa esta reprimida.

En el Poder Judicial también el "ritualismo" y el "formalismo" al grado de solemnidad del proceso judicial evitan prácticas y procedimientos nuevos, al grado de que el estilo ha permanecido inalterado desde tiempos hasta difíciles de precisar. Lo anterior en gran parte por el principio de

autoconservación del derecho que tiende a reproducirse como tal, impidiendo todo cambio o alteración externa.

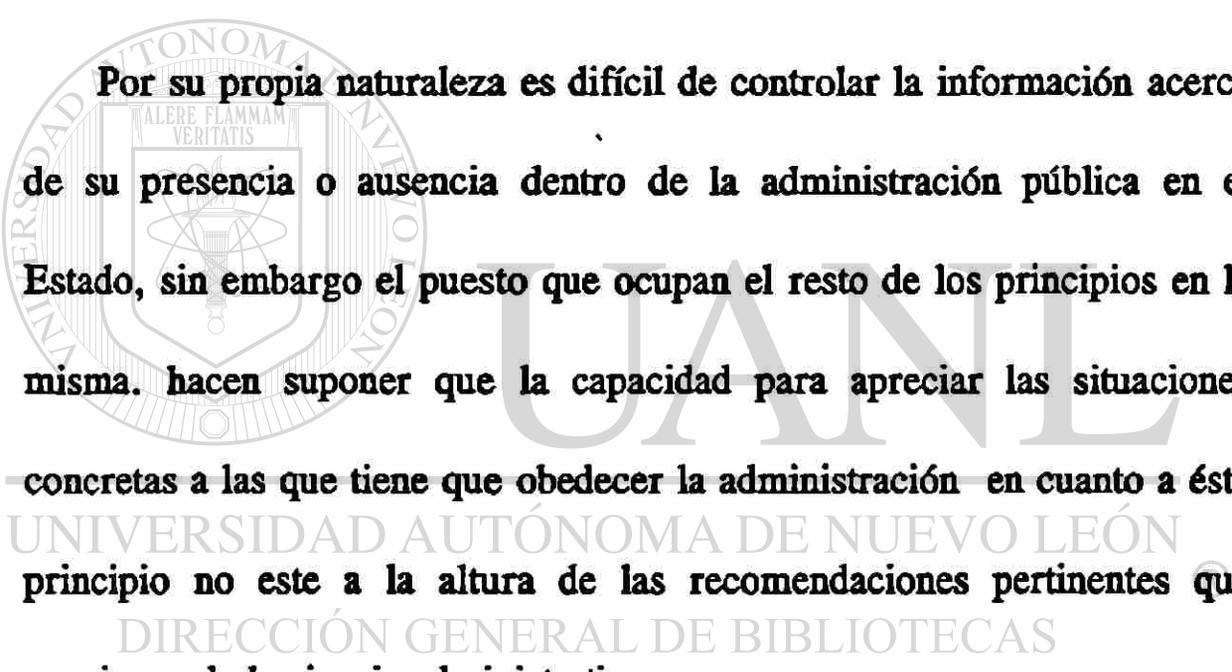
Principio de Centralización.

Este principio postula la idea de que el poder debe estar concentrado en el grado necesario para encauzar sin desvíos la dirección de cualquier organismo. Considero que al igual que la situación misma del Estado en su Conjunto que ha monopolizado el ejercicio del poder, antes diseminado en diversas organizaciones y grupos sociales; así también hacia el interior de las propias organizaciones públicas, y desde luego privadas, deberá existir una fuente dimanante de poder con la fuerza directriz suficiente para hacer efectiva el conjunto de disposiciones normativas, como es el caso de políticas, reglamentos, presupuesto, etc.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Sin embargo, no puede tomarse literalmente lo anterior, pues la situación particular de cada organización y su operación práctica determinará, en última instancia, el nivel de concentración o dispersión del mando. Así, bien pueden recibirse políticas que procliven a la participación de los subordinados en la conducción del organismo o

entidad, pero siempre bajo los parámetros correspondientes a una planeación estratégica, en la que, por otra parte, también todos pueden participar en su diseño aportando sugerencias. En otras palabras, lo que no se acepta por parte de H. Fayol, es que al momento de ejecutar las acciones, erráticamente los empleados decidan cambios no considerados en la planeación que contravengan lo ahí previsto.



Por su propia naturaleza es difícil de controlar la información acerca de su presencia o ausencia dentro de la administración pública en el Estado, sin embargo el puesto que ocupan el resto de los principios en la misma. hacen suponer que la capacidad para apreciar las situaciones concretas a las que tiene que obedecer la administración en cuanto a éste principio no este a la altura de las recomendaciones pertinentes que provienen de la ciencia administrativa.

Principio de Estabilidad en el Puesto.

Fayol, se ha dicho, cuestiona la consecuencia nefasta de rotar al personal sin motivo suficiente alguno.

Digo para empezar que, al igual que el principio anterior implicaba el cumplimiento de una necesidad real y sentida en todo empleado, en este caso también es válido hacer el mismo señalamiento. De acuerdo con Maslow, nuevamente estoy en el caso de una necesidad que mueve al hombre a buscar su satisfacción, me refiero a la de seguridad, la que además es una necesidad secundaria dentro de su escala famosa. Esta seguridad incluye el aspecto contenido en este principio, pues bien se ha dicho que en la actualidad, la seguridad no sólo consiste en la ausencia de un peligro, sino en la confianza de una estabilidad más o menos permanente, sin excepción de la laboral.

— Lo que pudieran hacerse a fin de no exagerar el alcance de la simple antigüedad como factor exclusivo en la calificación del trabajo es, entre otras medidas, atender a la capacitación a la creatividad manifiesta, etc.

Pero, lo que sí es preciso consiste en diseñar un verdadero plan que responda a las expectativas hacia el futuro de quien con seguridad no estará en condiciones óptimas para ser demandado como fuerza de trabajo.

Quizás sea este principio el más vulnerado tanto en el Poder Ejecutivo, como en el Poder Legislativo; pero hay más: la renovación de funcionarios no solamente se registra por el cambio constitucional de gobernantes cada seis años, sino que durante tal plazo existe una alternancia en el poder al grado de que difícilmente quienes comienzan un mandato lo concluyen. Ahora bien, respecto al poder Judicial pudiera pensarse que en virtud del principio de inamovilidad judicial, al menos los jueces y magistrados duran en sus encargos vitaliciamente, no obstante, al estar ligado dicho Poder a la dinámica política general del Estado, entonces un cambio en los mandos del Poder Ejecutivo repercute en el órgano jurisdiccional; principalmente se ha visto la asociación o sinergismo entre una dependencia particular del Ejecutivo, como lo es la Procuraduría General de Justicia con el Poder Judicial a través del Tribunal Superior de Justicia.

Principio de Espíritu de Equipo.

Al igual que los anteriores casos, comenzaré por reproducir lo ya comentado en la obra consultada. En ella se lee: "Este es un principio de que 'la unión hace la fuerza' así como una extensión del principio de la

unidad de mando que subraya la necesidad del trabajo en equipo y la importancia de la comunicación para lograrlo" (8)

La organización nace de la necesidad imperiosa de lograr metas que aisladamente no podrían efectuar, de ahí que resulta natural que hacia el interior de cada institución, el trabajo en equipo sea exigencia por añadidura, pues de lo contrario sería un verdadero y lamentable contrasentido el que por una parte se organizara aparentemente un grupo de trabajo y que después se abandonara de hecho dicho carácter al momento de la operación de dicha entidad.

— Aquí también será consecuencia de la buena dirección contar con los elementos que procliven a la marcha equilibrada y fecunda que resulta de la cooperación por igual de todos los componentes o recursos humanos de la organización.

En el ámbito del Poder Ejecutivo existe una situación ambivalente. Este principio sí se respeta hacia interior al de cada grupo o camarilla política, donde la cohesión y la alianza lo caracterizan; pero por otra

parte, no se cumple cuando las relaciones se dan o no intergrupo, sino intergrupalmente, puesto que la constante es la falta de colaboración.

Dentro del poder Legislativo, la observación en de la misma naturaleza, la cohesión y la fraternidad sólo existe a nivel del mismo partido o fracción del congreso, pero no más allá del mismo.

En el Poder Judicial tal evento sólo existe en los términos del formulismo legal.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) Shepard, John M., et Al. Sociología. México. Ed. Limusa.
- (2) Harold Koontz y Heinz Weihrich. Administración. Una Perspectiva Global. México, McGraw-Hill, 1994. P. 38.
- (3) Harold Koontz y Heinz Weihrich. Administración. Una Perspectiva Global. México, McGraw-Hill, 1994. P. 38.
- (4) Harold Koontz y Heinz Weihrich. Administración. Una Perspectiva Global. México, McGraw-Hill, 1994. P. 39.
- (5) Harold Koontz y Heinz Weihrich. Administración. Una Perspectiva Global. México, McGraw-Hill, 1994. P. 38.
- (6) Harold Koontz y Heinz Weihrich. Administración. Una Perspectiva Global. México, McGraw-Hill, 1994. P. 38.
- (7) Harold Koontz y Heinz Weihrich. Administración. Una Perspectiva Global. México, McGraw-Hill, 1994. P. 38.
- (8) Harold Koontz y Heinz Weihrich. Administración. Una Perspectiva Global. México, McGraw-Hill, 1994. P. 38.

CAPITULO 5

ESTADO ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA ADMINISTRACION DEL GOBIERNO DE NUEVO LEON



UANL

5.1 Diagnóstico General

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN[®]
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Toda vez que la presente investigación ha surgido por la presencia de un problema; entonces en estos momentos de la misma, surge la pregunta acerca de cuáles son sus rasgos que lo caracterizan y qué posibles soluciones pueden ocurrirse.

Pero, antes de adelantar juicios en respuesta de la interrogante anterior, es preciso que se reflexione en torno a la necesidad de hacer por último un diagnóstico general en torno a nuestra problemática, que es la deficiente Administración Pública del Gobierno de Nuevo León. Lo anterior, en virtud de que todo cambio exige previamente de la toma de decisiones, las que a su vez no pueden surgir espontáneamente o de manera errática, sino como producto de un ejercicio de evaluación (1); solamente la constante revisión puede darnos los elementos para una decisión afortunada que incida luego en cambios requeridos en la administración.

Después de revisar el estado actual de presencia y respeto de los principios administrativos propuestos por H. Fayol, puedo verificar que los mismos, sólo tienen un lugar exiguo en el Gobierno de Nuevo León.

No obstante lo precedente, la existencia y funcionamiento de las estructuras administrativas de la entidad, creo que se dan por la simple circunstancia de que como todo sistema, goza de condiciones de supervivencia (2), lo que quiere decir que al menos tiene o se conservan

ciertas características esenciales de todo sistema al punto que se les puede seguir reconociendo, y por lo tanto sosteniendo al aparato gubernamental.

En otras palabras, encuentro que la ausencia de los principios de la teoría de Fayol, no sólo se refiere a los poderes Legislativo y Judicial, sino que inclusive alcanza a caracterizar al propio Poder Ejecutivo, lo que doblemente habla del estado caótico de la Administración en el seno del Gobierno de la entidad.

Respecto a las causas de tal situación, estoy en condiciones de identificar a los factores políticos e, inclusive, jurídicos, como los que inciden en la transgresión a dichos postulados básicos de la Ciencia Administrativa. De ahí, que todo análisis de alternativas deba reconocer su impacto y promover cambios desde las mismas realidades jurídico-políticas.

Destacan entre dichos factores, variables tales como: El Propio origen electoral y partidista de los funcionarios; la temporalidad de los mandatos públicos; las lagunas legales en cuanto a regulación del aspecto administrativo en los campos legislativo y judicial; y la propia alineación del

quehacer administrativo en función de los intereses políticos de carácter individualista.

Una vez expuestos los principales rasgos que denotan las condiciones generales de la administración del estado y de identificar las más destacadas causas, continuaré en el siguiente apartado con un examen de los posibles cursos que tomaría la Administración Pública de continuar presentes las variables descritas anteriormente.



5.2 Proyecciones

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN®

Aquí se parte de la premisa de que todo conocimiento sólo es válido si además de explicar la relación entre causa y efecto, permite también prever futuros acontecimientos. Por ésto decía sabiamente A. Comte, que la ciencia era un conocimiento”... para explicar, para prever y para proveer”. (3).

Así, al pretender identificar las líneas de acción futuras de la Administración Pública del Gobierno del Estado de Nuevo León, debo en primer lugar, cerciorarme de si estarán presentes las mismas condiciones que le han dado lugar; puesto que “A determinadas condiciones, que en cierto respecto son iguales, se hayan siempre unidas determinadas consecuencias, que en otros ciertos respecto también son iguales” (4).

El anterior planteamiento inicial adquiere relevancia por el hecho de haberse registrado, en el curso en que se preparó la presente investigación, la sustitución del titular del Poder Ejecutivo del Estado, quien por disposición legal, está en condiciones de modificar las estructuras de la administración, previa iniciativa legal; sustituir a los funcionarios públicos de primer nivel; de expedir políticas generales para la administración; promover nuevos canales de comunicación con los restantes poderes; todo lo cual impacta sobremanera al ser y quehacer del Gobierno, ya que inclusive se está en condiciones de redefinir lo que se ha llamado las condiciones causantes u originarias del estado actual de la Administración Pública, sin embargo, revisaré a través de elementos que ya se están dando, la tendencia en esta dirección.

A continuación trataré de relacionar más directamente las vinculaciones entre las variables identificadas con antelación y la realidad que es de esperar, la misma que no está justificando o condenando, puesto que de lo que se trata en este momento es de ver a un futuro inmediato y prever lo que pudiera ser el estado situación de la Administración Pública estatal.

En primer lugar, si la temporalidad constitucional republicana para importantes cargos de gobierno no es modificable en un futuro visible, entonces sus efectos no variarían.

Por otra parte, las lagunas legales de disposiciones administrativas para organizar y eficientizar el funcionamiento hacia el seno del Poder Legislativo, como hacia la dinámica interna del Judicial, implican todo un cambio de actitud cultural difícil de adquirir y asimilar repentinamente, puesto que son procesos graduales, entonces tampoco es de esperar los beneficios de la dimensión administrativa en dichos órganos de poder.

El origen partidista parece diluirse, al menos en el discurso, y en cuanto a la integración del Poder Ejecutivo y el Judicial, no así por su propia naturaleza en el Legislativo. Sin embargo, habría de esperar acontecimientos y hechos para poder precisar el alcance de esta tendencia. Por este momento, creo que al menos las “ligas” o grupos políticos, aún no vinculados directamente con un partido político sí estarán presentes hasta en tanto no haya cambios sustanciales en la integración del cuerpo de funcionarios públicos. Lo anterior, todavía se confirma por el gran número de remociones y respectivos nombramientos de altos funcionarios del Gobierno del Estado, en los que la constante sigue siendo la relación o vinculación a un grupo político y la negación y desplazamiento de otro, con independencia de la relación al partido político que originalmente postuló al titular del Ejecutivo por la vía electoral.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

(1) Sepulveda Staurdo, Manuel, “Apuntes de Diseño Sistemático de la Instrucción I”, UDEM, 1995

(2) Young Oran R. “Sistemas de Ciencia Política”. México, Fondo de Cultura Económica, 1993. P. 65

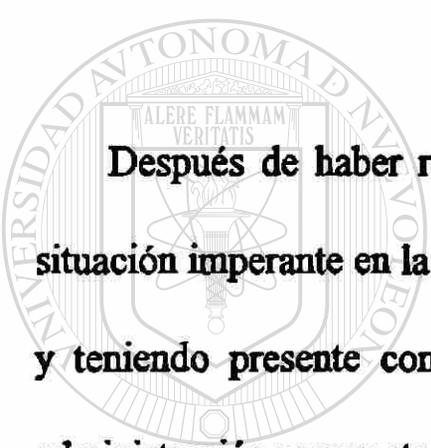
(3) Cit por, Recasens Siches, Luis. “Sociología”. México, Ed. Porrúa, 20^a Edición p.16

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

(4) García Maynez, Eduardo. “Introducción al Estudio del Derecho”.

México, Ed. Porrúa, 1997, p.5

CONCLUSIONES



Después de haber revisado los principales elementos que destacan la situación imperante en la Administración Pública del Estado de Nuevo León, y teniendo presente como marco teórico a los postulados básicos de la administración propuestos por Henri Fayol, emito las siguientes conclusiones en relación al tema de interés.

Primera: La administración, con todas sus etapas, es una actividad constante, generalizada y permanente del hombre; puesto que es la única especie que ‘proyecta’, lo que exige desde la planeación hasta el control de sus resultados.

Segunda: En cuanto inherente de la condición humana, la actividad administrativa ha sido objeto de un tratamiento científico, del cual se han apuntado criterios fundamentales; dichas premisas las identifico en los principios del proceso administrativo del célebre tratadista, Henri Fayol.

Tercera: A partir de las exigencias mínimas contenidas en los referidos principios administrativos, es viable el análisis y ponderación de organizaciones tanto privadas como públicas, entre las que sobresale por su envergadura la estructura y el funcionamiento de un gobierno estatal, como es el caso del de Nuevo León.

Cuarta: A través del enfoque y criterio preadoptado -siguiendo al teórico francés- la Administración Pública de nuestra entidad delata una ausencia generalizada y profunda de los requerimientos mínimos que sostienen a cualquier administración saludable.

Quinta: No obstante, el señalamiento apuntado en la conclusión anterior, la existencia misma de la administración cuestionada se explica por el postulado propio del enfoque sistémico, que nos prescribe la posibilidad

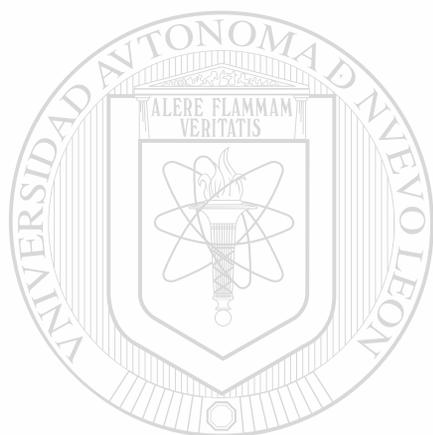
de una organización sustentada en bases de subsistencia, pero alejada de objetivos de eficacia y eficiencia administrativas.

Sexta: Como derivación y complemento de las ideas anteriores, hay que agregar que, específicamente, la naturaleza pública con gran impacto de circunstancias políticas y jurídicas de la administración estatal, parecería ser la causa primordial que la caracteriza como escasamente desarrollada e inspirada en los principios mínimos para las administraciones. He querido decir que en lo fundamental, el origen partidista de los funcionarios públicos; el compromiso y lealtad ante el grupo político antes que al ejercicio profesional; la renovación periódica del ejercicio gubernamental; la supremacía del Poder Ejecutivo, la alta especialización técnico-jurídica del Poder Judicial; la integración colegiada y despersonalizada del Poder Legislativo; la represión de actitudes creativas y de iniciativa personal sustituidas por la fidelidad política; y la inequitatividad de las condiciones entre trabajadores y funcionarios, por la adolescencia de esquemas legales laborales y confusión de cargos administrativos con políticos, han estrangulado programas de modernización y condenado al ritualismo y burocratismo como síntomas de un aparato deficiente.

Séptima: Sin embargo, aunque la fuerza de los factores condicionantes es apreciable, no es contundente. Al respecto, se proponen la adquisición de medidas desde la actualización o promulgación de las legislaciones laborales y de seguridad social que rigen la función pública en el estado; la reforma a bases constitucionales, tales como la suspensión de los derechos partidistas mientras dure en su cargo un funcionario; el reclutamiento del personal a través de escuelas e instituciones superiores de administración; la oposición al optar a la función pública; la estabilidad en el empleo; la designación colegial, en otros casos, de los altos funcionarios públicos; el diseño de manuales de administración que consideren funciones y dependencias administrativas para el desempeño de las funciones judicial y legislativa; regular instituciones del Derecho Administrativo, tales como la 'avocación', la 'delegación' y la 'desconcentración'; el repartimiento idóneo de competencias; hasta la capacitación técnica y profesional del servidor público.

Octava: Además, enfatizo como propuestas, las siguientes: Un fortalecimiento de la democracia como sistema que responsabiliza en función

del ejercicio mismo de la libertad; el desarrollo de esquemas de participación ciudadana, tales como el referéndum, el plebiscito, el cabildo abierto, la iniciativa popular e, inclusive, la revocación del mandato al mediar circunstancias debidamente reguladas y no por simple práctica política autoritaria; y, por último, el crecimiento en actitudes de pensar, sentir y comportarse que denoten compromiso, solidaridad, sensibilidad social y desarrollo personal.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

BIBLIOGRAFIA

- Alcántara Sáez, Manuel. Gobernabilidad, Crisis, y Cambio. México. Fondo de Cultura Económica. 1995. 1ª Ed. 259p.

 - Bittel, Lester R. Lo que Todo Supervisor Debe Saber. México. Ed. Mc Graw-Hill, 1992. 5º edición. 664 p.

 - Bobbio, Norberto. Liberalismo y Democracia. México. Fondo de Cultura Económica. 1985 3ª reimpresión. p. 185.
-
- UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS
- Castelazo, José R. “Apuntes sobre Teoría Política de la Administración Pública”. México. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, a.C. 1977. 236 p.

 - García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. México. Ed. Porrúa. 1977. 27º edición. 444 p.

- Guerrero Orozco, Omar. Introducción a la Administración Pública. México. Ed. Harla. 1986. 398 p.

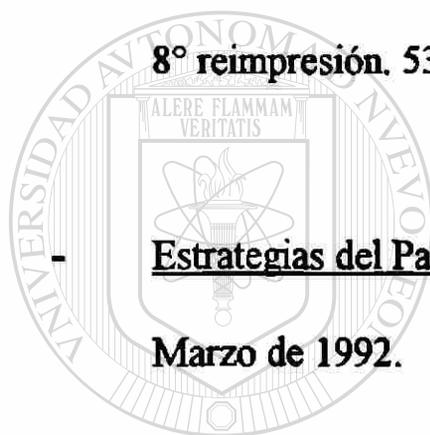
 - Koontz, Harold u Heinz Wehrich. Administración una Perspectiva Global. México. Ed. Mc Graw - Hill. 1994. 10° edición. 745 p.

 - Limón Rojas. Miguel. La Modernización de la Administración Pública: "Participación Ciudadana y Transparencia". Revista de Administración Pública No. 82, México, Septiembre de 1982. 210 p.

 - Recasens Siches, Luis. Sociología. México. Ed. Porrúa. 20° edición. 1986. 682 p.
-
- UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN [®]
- DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS
- Salinas, Alberto. La Reforma Administrativa. México. Fondo de Cultura Económica. 1980.

 - Shepard, John M. Etal. Sociología. México. Ed. Limusa. 1988. 266 p.

- Stoner, James A.F. y Charles Wankel. Administración. México. Ed. Prentice Hall Hispanoamericana. 1989. 3° Edición. 826 p.
- Young, Oran, R. Sistemas de la Ciencia Política. México. Fondo de Cultura Económica. 1993. 3° Reimpresión. 217 p.
- Waldo, Dwight. Administración Pública. México. Ed. Trillas. 1985. 8° reimpresión. 530 p.
- Estrategias del Pacto Nuevo León. 1991-1997. Monterrey, México. Marzo de 1992.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

- **Legislación:**

Constitución Política Federal

Constitución Política Estatal

Ley de Administración Pública Estatal

RESUMEN AUTOBIOGRAFICO

Beatriz Tevera Mandujano



- **Candidata al Grado de Maestría en Administración Pública con especialidad en Área de Finanzas Públicas.**

-
- **Tesis: Un acercamiento a la Administración Pública de Nuevo León a través de los Principios de Henri Fayol.**

- **Campo de estudio: Ciencia de la Administración Pública.**

Biografía

Datos personales:

Nacida en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. El 22 de Junio de 1958, hija del Sr. **Ciro Tevera Jiménez** y la Sra. **Ma. Del Carmen Mandujano de Tevera**.

Educación:

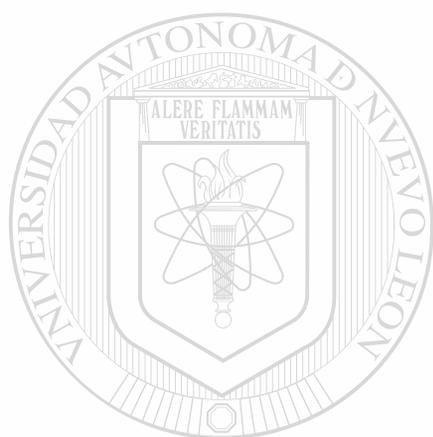
Egresada de la Universidad Autónoma de Chiapas. Grado obtenido:
Licenciado en Contaduría Pública en 1981.

Estudios de Maestría en Administración de Organizaciones en la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM

Experiencia Profesional:

Jefe del departamento de contabilidad del Despacho Martínez Celis y Asociados en 1977; Contador General de Tenería Chiapaneca, S.A. en 1979; Jefe del Departamento de Recursos Financieros del I.C.A.CH. en 1982; Contralor del I.C.A.CH., en 1983. Catedrática en el Instituto de Estudios Superiores de Chiapas de 1983 a 1986; Jefe del departamento de programación y Presupuesto de la Universidad Autónoma de Chiapas en 1983; Directora de Programación y Presupuesto de la Universidad Autónoma

de Chiapas en 1985; Secretaria Administrativa de la Universidad Autónoma de Chiapas en 1989; Catedrática de la Facultad de contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de Chiapas en 1991 a la fecha.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

