

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION

LOS MANUALES DE ORGANIZACION Y PROCEDIMIENTOS COMO INSTRUMENTOS

ADMINISTRATIVOS PARA INCREMENTAR LA PRODUCTIVIDAD

EN EL SECTOR PUBLICO

SEMINARIO DE INVESTIGACION ADMINISTRATIVA

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN ADMINISTRACION

P R E S E N T A N

BALTAZAR SILVERIO MORALES CHAVELAS

ISMAEL LIZARRAGA RODRIGUEZ

MANUEL EDUARDO GARCIA ARTETA

DIRECTOR DE SEMINARIO

LIC. ALFONSO SUAREZ REBOLLO



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## AGRADECIMIENTO

Mencionar aquí a todas las personas y a todos los recursos y elementos que hicieron posible la presente obra, sería imposible por cuestiones de espacio y tiempo.

Con todo, queremos mencionar especialmente a algunos, ya que el reconocimiento y cariño hacia ellos, así lo demanda:

A la "UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO" y a su Facultad de Contaduría y Administración.

A todos Los Maestros que impartieron sus conocimientos.

A todos nuestros familiares queridos, con quienes siempre estamos en deuda.

Y a las observaciones siempre oportunas y válidas del lic. Alfonso Suárez Rebollo, Director de Seminario y Tésis.

A todos.... nuevamente, Gracias.

## LOS AUTORES

## INDICE

1.	INTRODUCCION .....	1
2.	PRODUCTIVIDAD .....	3
2.1	DEFINICION .....	4
2.2	IMPORTANCIA .....	5
2.3	CLASIFICACION .....	7
2.4	MEDICION .....	8
2.5	ELEMENTOS QUE LA DETERMINAN .....	10
3.	SECTOR PUBLICO .....	16
3.1	ESTADO .....	16
3.1.1	DOCTRINAS .....	16
3.1.1.1	NICOLAS MAQUIAVELO .....	16
3.1.1.2	JUAN JACOBO ROUSSEAU .....	19
3.1.1.3	HANS KELZEN .....	25
3.1.1.4	AURORA ARNAIZ .....	49
3.1.2	DEFINICION Y ELEMENTOS .....	67
3.1.3	FINES .....	69
3.1.4	FORMAS .....	70
3.1.5	ORGANIZACION .....	72
3.1.6	ESTADO MEXICANO .....	75
3.2	ADMINISTRACION PUBLICA .....	80
3.2.1	DEFINICION Y CONCEPTO .....	81
3.2.2	ACTIVIDADES .....	84
3.2.3	CARACTERISTICAS .....	86
3.2.4	OBJETIVOS .....	87
3.2.5	ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO .....	88

3.2.5.1	CENTRALIZACION .....	1
3.2.5.2	DESCONCENTRACION .....	1
3.2.5.3	DESCENTRALIZACION .....	1
3.2.5.4	EMPRESAS DE ESTADO .....	1
3.2.5.5	FIDEICOMISO PUBLICO .....	1
3.2.5.6	BASES CONSTITUCIONALES DEL SECTOR PARAESTATAL .....	1
3.2.5.7	SECTORIZACION .....	1
3.2.5.8	CONTEXTOS DE ACCION .....	1
3.3	REFORMA ADMINISTRATIVA .....	16
3.3.1	METODOLOGIA PARA EL ANALISIS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA .....	16
3.3.1.1	ENFOQUE DE SISTEMAS .....	16
3.3.1.2	LA ADMINISTRACION PUBLICA VISTA COMO SUBSISTEMA ....	17
3.3.1.3	AREAS DE ESTUDIOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA .....	17
3.3.1.4	ENFOQUE TRIDIMENCIONAL .....	18
3.3.1.5	VARIABLES ADMINISTRATIVAS .....	18
3.3.1.6	LA REFORMA COMO PROCESO .....	19
3.3.1.7	VARIABLES ESPECIFICAS QUE INFLUYEN EN EL PROCESO INICIAL Y DURANTE LA ACCION SOSTENIDA .....	20
3.3.1.8	CONCEPTO DE REFORMA ADMINISTRATIVA .....	20
3.3.2	ANTECEDENTES .....	20
3.3.2.1	- 1821-1917 .....	20
3.3.2.2	- 1917-1964 .....	20
3.3.2.3	- 1965-1970 .....	21
3.3.2.4	- 1970-1976 .....	21
3.3.3	OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS .....	21

3.3.3.1	OBJETIVOS .....	218
3.3.3.2	PROPOSITOS .....	219
3.3.3.3	POLITICAS Y LINEAMIENTOS .....	220
3.3.3.4	ETAPAS O FASES DE IMPLANTACION .....	228
3.3.3.5	MECANISMOS PARA SU EJECUCION .....	232
3.3.3.6	PROGRAMAS ESPECIFICOS .....	241
3.3.4	ASPECTOS RELEVANTES DE 1976-1980 .....	242
3.3.5	REFORMAS A LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL DE 1983 .....	243
4.	MANUALES DE ORGANIZACION Y PROCEDIMIENTOS EN EL SECTOR PUBLICO .....	251
4.1	ORGANIZACION Y METODOS .....	251
4.1.1	DEFINICION .....	251
4.1.2	OBJETIVOS .....	252
4.1.3	UBICACION .....	253
4.1.4	PERSONAL .....	254
4.2	MANUALES ADMINISTRATIVOS .....	256
4.2.1	ANTECEDENTES .....	256
4.2.2	DEFINICION .....	257
4.2.3	IMPORTANCIA .....	258
4.2.4	OBJETIVOS .....	258
4.2.5	VENTAJAS .....	259
4.2.6	DESVENTAJAS .....	260
4.2.7	ELABORACION .....	261
4.2.8	TIPOS .....	264
4.2.9	MANUAL DE ORGANIZACION .....	267
4.2.9.1	DEFINICION E IMPORTANCIA .....	267

4.2.9.2	OBJETIVOS .....	267
4.2.9.3	VENTAJAS .....	268
4.2.9.4	DESVENTAJAS .....	268
4.2.9.5	CONTENIDO .....	268
4.2.10	MANUAL DE PROCEDIMIENTOS .....	271
4.2.10.1	DEFINICION E IMPORTANCIA .....	271
4.2.10.2	OBJETIVOS .....	271
4.2.10.3	VENTAJAS .....	272
4.2.10.4	CONTENIDO .....	274
4.3	UNIDADES DE ORGANIZACION Y METODOS EN EL SECTOR PUBLICO .....	276
4.3.1	ANTECEDENTES .....	276
4.3.2	OBJETIVOS .....	277
4.3.3	UBICACION .....	277
4.3.4	FUNCIONES .....	277
4.3.5	TECNICAS E INSTRUMENTOS .....	280
4.3.6	PERSONAL .....	281
4.4	MANUALES ADMINISTRATIVOS EN EL SECTOR PUBLICO ....	282
4.4.1	IMPORTANCIA .....	282
4.4.2	DEFINICION .....	283
4.4.3	OBJETIVOS .....	284
4.4.4	CLASIFICACION .....	285
4.4.5	PROCESO DE ELABORACION .....	286
4.4.6	MANUALES DE ORGANIZACION .....	292
4.4.6.1	DEFINICION .....	292
4.4.6.2	CONTENIDO .....	293
4.4.6.3	FORMAS DE ELABORACION .....	297

4.4.7	MANUAL DE PROCEDIMIENTOS .....	299
4.4.7.1	IMPORTANCIA .....	299
4.4.7.2	DEFINICION .....	300
4.4.7.3	OBJETIVOS .....	300
4.4.7.4	CONTENIDO .....	301
4.4.7.5	CLASIFICACION .....	304
4.4.7.6	FORMA DE ELABORACION .....	310
4.5	REGLAMENTO INTERIOR EN EL SECTOR PUBLICO .....	312
4.5.1	ANTECEDENTES .....	312
4.5.2	DEFINICION .....	320
4.5.3	CONTENIDO .....	321
4.5.4	PROCESO DE ELABORACION .....	321
4.5.5	NATURALEZA JURIDICO-FORMAL .....	321
4.5.6	DIFERENCIAS CON EL MANUAL DE ORGANIZACION .....	327
4.5.7	AMBITOS DE ACCION DEL REGLAMENTO INTERIOR Y DEL MANUAL DE ORGANIZACION .....	327
5.	RELACION DE LOS MANUALES DE ORGANIZACION Y PRO- CEDIMIENTOS CON LA PRODUCTIVIDAD EN EL SECTOR - PUBLICO .....	330
6.	CONCLUSIONES .....	339
7.	GLOSARIO DE TERMINOS .....	347
	BIBLIOGRAFIA .....	396

INDICE DE CUADROS  
Y GRAFICAS

	Pág.
<b>CUADROS</b>	
1 FUNDAMENTOS DEL ESTADO MODERNO Y SUS TRATADISTAS .....	55
2 ESTRUCTURA DEL ESTADO MODERNO .....	58
3 ORGANIZACION DEL ESTADO MODERNO .....	59
4 ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL .....	91
 <b>GRAFICAS</b>	
1 ANALOGIA ESTADO / FAMILIA .....	21
2 FORMAS DE ESTADO .....	71
3 FORMAS DE GOBIERNO .....	74
3-A ESTRUCTURA ORGANICA DE UNA DEPENDENCIA DEL EJECUTIVO FEDERAL .....	106
3-B ESTRUCTURA FUNCIONAL DE UNA DEPENDENCIA .....	107
4 METODOLOGIA PARA EL ANALISIS DE LAS NORMAS JURIDICO ADMINISTRATIVAS .....	164
5 EL SISTEMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA .....	171
6 EL SISTEMA DE ADMINISTRACION PUBLICA .....	172
7 PROCESOS DE CONVERSION .....	173
8 MODELO DE INSTITUCION CON SUS SISTEMAS INTERNOS .....	174
9 LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL SISTEMA POLITICO, SUBSISTEMAS DEL SISTEMA SOCIAL .....	177

GRAFICAS

Pag.

10	ESQUEMA SINTETICO DEL SISTEMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA .....	179
11	EL MARCO JURIDICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA .....	180
12	AREAS FUNCIONALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA .....	182
13	MODELO TRIDIMENSIONAL .....	184
14	MODELO DE SECTOR CON SUS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS .....	185
15	MODELO DE MACROSISTEMA ADMINISTRATIVO .....	186
16	MODELO DE INSTITUCION CON SUS SISTEMAS INTERNOS .....	188
17	AREAS O SUBSISTEMAS FUNCIONALES Y NIVELES DE ANALISIS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA .....	189
18	INTERACCION DE LAS VARIABLES ADMINISTRATIVAS .....	190
19	PROCESO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA .....	198
20	VARIABLES QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA .....	201
21	UNIDADES RESPONSABLES Y MECANISMOS DE APOYO EN LOS DIFERENTES NIVELES DE DE CISION .....	233
22	MECANISMOS DE CORRESPONSABILIDAD, COORDINACION Y ASESORIA EN REFORMA ADMINISTRATIVA ENTRE LOS PODERES FEDERALES.....	239
23	MECANISMOS DE COORDINACION, PARTICIPACION Y ASESORIA EN REFORMA ADMINISTRATIVA ENTRE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO .....	240

GRAFICAS		Pag.
24	DIAGRAMA DE BLOQUES .....	305
25	DIAGRAMA DE BLOQUES .....	306
26	DIAGRAMA DE SILUETAS .....	307
27	DIAGRAMA DE SILUETAS .....	308
28	DIAGRAMA DE FLUJO DE FORMAS .....	309
29	ESTRUCTURA DEL SISTEMA NORMATIVO DEL ESTADO MEXICANO .....	326
30	AMBITOS DEL REGLAMENTO Y DEL MANUAL DE ORGA NIZACION EN CADA DEPENDENCIA .....	328

## 1. INTRODUCCION

Entre los múltiples problemas que enfrenta un país como-- el nuestro destacan los de índole económica, que a su vez implican otros de tipo político y social, en base a ésto, se pretende con éste trabajo, aunque sea de manera mínima, contribuir a la superación de dichos problemas, considerando que no sólo es tarea del gobierno resolverlos sino de toda la población y, de manera especial por nosotros los universitarios al formar lo que alguien llamaría "la conciencia de la sociedad".

Es bien conocido que las condiciones actuales de la economía mexicana son difíciles, por lo cual, se requiere urgentemente incrementar la productividad en todos los sectores. Este concepto (productividad) es tan amplio que podemos decir:

Es la clave del conocimiento y entendimiento económico,-- político y social en nuestra época. Afecta a casi todos los -- problemas importantes de una sociedad como; potencialidad industrial y política de los países, equilibrio socioeconómico mundial, nivel de vida de las naciones, enseñanza, cultura, -- tributación, organización del trabajo, relaciones a todos los niveles, etc.

Dada la importancia de lo anterior en el presente trabajo se estudian los manuales de organización y procedimientos -- como uno de los instrumentos administrativos básicos para incrementar la productividad con respecto a: la optimización de los recursos utilizados y de los bienes y/o servicios prestados dentro del sector público. Así mismo, no se desarrollan como elementos aislados, sino como parte de un sistema de reformas administrativas que tienen la finalidad de organizar a la Administración Pública para hacerla más eficiente y eficaz en el cumplimiento de sus fines.

Dentro de la Reforma Administrativa y como unidades diseñadoras de los manuales de organización y procedimientos se -- describen las Unidades de Organización y Métodos por la importancia que tienen al desarrollar adecuadamente su función en -

pro de una verdadera estructuración de la Administración Pública.

Es importante destacar que es dentro de esas unidades - donde el Licenciado en Administración cuenta con un amplio campo de actuación, proyectándose como agente de cambio al actuar como promotor de nuevas ideas que rompan con los moldes obsoletos de operación y al mismo tiempo logre influir para; una adecuada toma de decisiones y la implantación de estudios que conlleven a lograr una mayor productividad dentro de las instituciones gubernamentales.

Por lo anterior el Licenciado en Administración cuenta con la capacidad necesaria de análisis, creatividad, visión, habilidad y criterio que le permita establecer un equilibrio entre la técnica y la política, relación tan importante y necesaria dentro del sector público. Sobre este punto es imperativo decir que no importa el sector que se esté estudiando, la Administración se da y está en todas partes es: UNIVERSAL.

No pretendiendo ser exhaustivo y sí dejar la inquietud para futuras investigaciones sobre el tema, se presenta a consideración del lector la presente investigación.

## 2. PRODUCTIVIDAD

El concepto productividad es inherente a el hombre y por lo mismo se puede mencionar que su origen es tan remoto como la humanidad, sin embargo, las técnicas de productividad han sido resultado de un análisis sistemático, del trabajo en el desarrollo de la historia.

La primera etapa propiamente dicha, es durante la revolución industrial, cuyos inventos e innovaciones logran una mayor productividad. Posteriormente algunos estudios del tema -- como: Frederick Taylor, Henry Fayol, Los Gilbreth, Elton Mayo, -- contribuyeron a incrementar la productividad en base al estudio sobre la actividad humana en el trabajo.

Podemos decir que el concepto de productividad tal como se le conoce actualmente, surge inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, cuando las economías europeas habían quedado arruinadas, es en este momento cuando surge la necesidad de utilizar un sistema que permitiera superar la crisis, a instancia de ésto la Organización Europea de Cooperación Económica convenció a sus integrantes de que se establecieran centros de productividad para poder optimizar los recursos que se emplearían en la reconstrucción económica de esos países.<sup>1</sup>

Este movimiento trascendió hasta la América Latina, y en 1955 en México se crea el Centro Industrial de Productividad, formado por personal de diversas ramas profesionales de los Estados Unidos de Norteamérica. Dicho centro se transforma en 1965 en una asociación civil ampliando más su campo de acción.

(1) CENAPRO. "Memoria del movimiento de productividad nacional, una doctrina y un programa". pp. 1-5

actualmente depende de la Secretaría de Trabajo y Previsión -- Social.<sup>2</sup>

## 2.1 DEFINICION.

Actualmente los términos eficiencia, eficacia, rendimiento y productividad se manejan de manera similar, para su mayor comprensión a continuación se definen los conceptos mencionados anteriormente y enseguida el término productividad de manera más amplia:

- A) Eficiencia. Es utilizada con respecto a la racionalización del trabajo, y es referido a la no---ción de tiempo.<sup>3</sup>
- B) Eficacia. Es comprendida como el mayor o menor logro de los objetivos propuestos, con los pro---ductos obtenidos.<sup>4</sup>
- C) Rendimiento. Describe aspectos técnicos de la produc---ción y engloba fenómenos particulares.<sup>5</sup>

Con respecto a la definición de productividad, no obstante los ambiguos significados que se le atribuyen, invariablemente, está asociada básicamente a dos términos:

- Producto.
- Recurso.

La productividad así referida se puede representar por -

(2) Alfonso Alfonso, Armando. "Conceptos fundamentales de pro---ductividad", Revista Productividad, pp.25,26

(3) Foncerrada Moreno, Juan. "La productividad de la mano de---obra en la industria de la transformación". Tesis UNAM. pp.30-34

(4) Carrillo Castro, Alejandro. "La reforma administrativa en---México", I.N.A.P. México 1973, p.19

(5) Foncerrada, op.cit., pp.30-34

estudio de la siguiente fórmula:<sup>6</sup>

$$\text{PRODUCTIVIDAD} = \frac{\text{PRODUCCION OBTENIDA}}{\text{RECURSOS EMPLEADOS}}$$

Entendiéndose por producción obtenida; la cantidad de bienes y/o servicios resultantes de un proceso, y por recursos -- empleados; los medios por los cuales se obtuvo dicha produc-- ción (humanos, materiales y técnicos).

La definición anterior es resultado de un análisis de diferentes concepciones dadas de una manera estática: aunque actualmente se enfoca de una manera más dinámica, esto está exp-- lícito en la siguiente definición dada por la Agencia Europea de la Productividad: "Productividad es ante todo una actitud -- del espíritu; es la mentalidad del progreso, la mejora constan-- te de lo existente, es la convicción de poder hoy mejor que -- ayer y menos bien que mañana. Es la voluntad de mejorar la si-- tuación presente, por muy buena que esta parezca y por muy bue-- na que pueda ser efectivamente. Es la adaptabilidad constante-- y el esfuerzo continuo para aplicar nuevas técnicas y nuevos -- métodos, es la fe en el progreso humano",<sup>7</sup>

En términos generales es el pensamiento moderno de la pro-- ductividad, más apegado a el recurso humano, en donde no sólo-- los adelantos técnicos y tecnológicos serán suficientes para -- hacerlo progresar. Es necesaria la creación de una mentalidad-- innovadora y adaptable a todos los cambios, así como, una in-- quebrantable fe en su porvenir.

## 2.2 IMPORTANCIA.

La importancia de la productividad está relacionada con-- su incremento, el cual se puede apreciar a través de los bene--

(6) O.I.T., "Introducción al estudio del trabajo". Ginebra, -- Suiza 1980, p. 4

(7) Nieto Bernal, Julio. "Claves para un país moderno; teoría y -- práctica de la productividad". Bogotá, Colombia 1964 p.18

ficios que implica, ésto puede distinguirse por medio de los siguientes enfoques:

A) Nivel Individual.

Este enfoque puede apreciarse a través de un aumento en el nivel de vida, mayores ingresos reales, trabajo satisfactorio e interesante, más cantidad de bienes y servicios con mejor calidad y a menor precio, aumento de prestaciones sociales, etc.

B) Nivel Empresarial.

En este aspecto la óptima utilización de los recursos --- permite abatir costos, disminuyendo precios y redundando en -- mayores utilidades; reinversión de los excedentes, reflejando en el incremento de fuentes de empleo y una mayor cooperación con la comunidad; expansión de mercados; aumento en la calidad de sus productos, etc.

C) Nivel Nacional.

Primordialmente aumenta el Producto Nacional Bruto al desarrollarse en forma homogénea todos los sectores económicos; un desarrollo del comercio a nivel internacional repercutiendo en la nivelación de la balanza de pagos; un fomento del ahorro nacional, como producto de una mayor distribución de la riqueza; cooperación entre gobierno-empresario-trabajador, creándose una mayor unidad; mantener altas tasas de crecimiento; es la mejor medida para combatir la inflación y el desempleo, etc.

Se debe aclarar que los beneficios mencionados no deben interpretarse aisladamente, sino en íntima relación de unos --- con otros. La figura siguiente muestra dicha interrelación:

INDIVIDUAL

ESTADO

EMPRESA

Ejemplo. Al optimizar costos y reducir precios, la empresa obtiene mayores ingresos por concepto de un mayor volumen de ventas; lo que repercute en una captación de mayores impuestos por parte del Estado; esto se traduce en mayores beneficios hacia el individuo en forma de seguridad social, empleos, vivienda, etc., lo que da por resultado que el individuo al cubrir sus necesidades fundamentales sea más productivo.

### 2.3 CLASIFICACION.

La clasificación que se presenta, se realiza de manera general, ya que en su contenido se incluyen puntos afines de diversos autores en su sentido esencial:

#### A) Productividad Técnica.

Se define como; la óptima utilización de los factores (Humanos, materiales y técnicos) en la producción de un bien o servicio, representando esto en unidades físicas, lo que implica hacer dicho bien o servicio en menos tiempo o hacer mayor cantidad con los mismos recursos empleados.

#### B) Productividad Económica.

Se define como; el óptimo rendimiento del capital invertido en todos los factores, en relación con los beneficios esperados y obtenidos. Generalmente expresados en unidades monetarias.

Como se puede deducir de las definiciones anteriores, estas se encuentran íntimamente relacionadas, ya que un incremento en la productividad técnica da como resultado una elevación en la económica y tomando en cuenta que sus actividades las desarrollan en un ambiente social de alguna forma corres-

ponde o interesa a la sociedad, por lo tanto se hace necesario hablar de una Productividad Social, la que "estará representada por el grado de utilidad que presenta la empresa en el medio social en que actúa",<sup>8</sup> por lo tanto dicha productividad--- se le puede definir como: La obtención de los óptimos resultados en beneficio de los trabajadores, empresarios y de la comunidad en general.

#### 2.4 MEDICION.

La importancia en la medición de la productividad, radica en que por medio de índices nos proporcionará información sobre el nivel de actuación de los factores o recursos que intervienen en un proceso durante un periodo determinado. Dicha medición debe hacerse constantemente y compararse en relación a:

A) Índices de productividad de periodos anteriores de la misma empresa.

B) Comparación de índices con otras empresas del mismo -- ramo, en un mismo periodo.

C) Contra un índice ideal establecido de antemano.

D) Contra el índice normal de la propia empresa.<sup>9</sup>

Así determinados y comparados los factores que limitan -- el incremento de la productividad, se pueden tomar acciones -- correctivas en el tiempo y lugar adecuados.

La medición se puede llevar a cabo de dos formas; la global y la parcial, mismas que se describen a continuación:

Global: Es la relación entre la producción total obtenida y de todos los insumos empleados en la producción.

(8) Mascia A., Alfredo. "Productividad de Empresas" Ed. Selección Contable. México 1955 p.198

(9) CENAPRO. "Diagnóstico de Productividad de las Empresas" ed. CENAPRO México 1974 pp.21,22

Parcial: Se establece como la relación entre la producción total obtenida y uno de los insumos empleados en la producción.

Estos tipos de medición se expresan en relación a la clasificación ya desarrollada en los tipos de productividad:

A) Técnica: Dada la dificultad que representa el expresar todos los insumos en una sola medida física, - este tipo de productividad sólo se representa de manera parcial, como ejemplo de esta medición se presentan los siguientes índices.<sup>10</sup>

a)  $\frac{\text{Producción Total Obtenida}}{\text{Horas/Hombre de trabajo}}$

b)  $\frac{\text{Producción Total Obtenida}}{\text{Materiales Utilizados}}$

c)  $\frac{\text{Producción Total Obtenida}}{\text{Energía Consumida}}$

d)  $\frac{\text{Producción Total Obtenida}}{\text{Capacidad Productiva}}$

B) Económica: Este tipo de productividad es la única que puede medirse en forma global y parcial. Ya que, se expresa por medio del único elemento-homogeneizador de todos los insumos; el dinero. Por lo que la medida global se representa en la siguiente relación aritmética:

$\frac{\text{Costo Total de la Producción}}{\text{Costo Total de los Insumos}}$

10) CENAPRO. Ibidem., pp.21,22

Asimismo como ejemplo de medidas parciales tenemos:<sup>11</sup>

- a)  $\frac{\text{Ventas Netas}}{\text{Costos Proporcionales}}$
- b)  $\frac{\text{Utilidad Neta}}{\text{Capital Contable}}$
- c)  $\frac{\text{Utilidad Neta} + \text{Intereses Pagados}}{\text{Capital Contable} + \text{Pasivo}}$

C) Social: Es difícil expresarla en una relación aritmética, ya sea en forma global o parcial, por lo que su medición se logra a través de una comparación del nivel medio de vida de una sociedad tomando un año base para efectuarla.

A manera de aclaración se hace notar que en la generalidad de los casos el término productividad se ha venido asociado al de productividad de la mano de obra equivocadamente, ya que, este último es un enfoque parcial del concepto Productividad.

## 2.5 ELEMENTOS QUE LA DETERMINAN.

Como se ha visto en el desarrollo de este capítulo, el uso óptimo de los factores tanto humanos, materiales y técnicos determinan una mayor o menor productividad.

Estos factores se ven afectados por ciertos elementos, y el grado de influencia de éstos se reflejará de manera positiva o negativa en la optimización de los mismos.

A continuación se describen algunos elementos que intervienen en los factores:

### A) Alimentación

Actualmente en los países subdesarrollados la mano de -

(11) Castañón Castellanos, Armando. "Ensayo sobre Productividad con referencia a México". Tesis UNAM pp. 12-14

obra padece una subalimentación debido a salarios bajos o a -- las costumbres alimenticias de la población. Esta situación -- se refleja en los individuos a través de cansancio, fatiga, -- desgano, apatía, holgazanería, ausentismo, etc.

Debiendo tomarse en cuenta que el desgaste físico está -- de acuerdo a la actividad que desarrolla; lo que puede ser su- -- ficiente para un tipo de trabajo sedentario, no lo es para un- -- tipo de trabajo activo, por lo tanto, la alimentación debe --- ser la adecuada para reponer las energías utilizadas en una -- jornada de trabajo.

#### B) Educación.

El fin básico es el de satisfacer las necesidades educa-- cionales de la mayorías, a fin de proporcionar los elementos - -- necesarios que les permitan desarrollar un trabajo productivo- -- así como remunerativo, además el de crear y fomentar una men- -- talidad nueva en el individuo.

#### C) Capacitación y Adiestramiento.

Este punto se puede ver como una extensión de la educa--- ción formal. La capacitación y el adiestramiento adapta y ense -- ña a el individuo aspectos específicos del puesto, así como -- los conocimientos necesarios para el óptimo desarrollo del - -- mismo, y también le otorga un enfoque general de la empresa, - -- por lo tanto, en la medida que los programas de capacitación - -- y adiestramiento sean aprovechados y desarrollados se logrará -- una mejor y más calificada mano de obra.

#### D) Administración.

Como se sabe la administración tiene el objetivo primor-- dial de combinar los recursos de una entidad de manera que se -- obtengan de éstos los óptimos resultados, tanto en su conjunto -- como individualmente, por lo que una buena administración se-- llevará a cabo desarrollando de una manera eficiente el proce-

so administrativo en cada una de sus fases. Dentro de cada una de éstas, se cuentan con técnicas específicas para su desarrollo y que coadyuvan al incremento de la productividad.

Dentro de éstas encontramos entre otras:

- a) Gráficas de Gantt
- b) Manuales Administrativos
- c) Estados Financieros
- d) Presupuestos
- e) Flujos de caja
- f) Programas
- g) Inventarios
- h) Investigación de mercados
- i) Investigación de operaciones
- j) Análisis de puestos
- k) Valuación de puestos
- l) Calificación de méritos
- m) Estudios del trabajo, etc.

#### E) Tecnología.

Si consideramos como tecnología la ciencia aplicada a -- transformar, mejorar e innovar herramientas, maquinaria y ---- equipo de producción de bienes y servicios; resulta obvio que el trabajo se desarrolle con menos esfuerzo, tiempo y costo. Pero ésta debe ser la adecuada a las necesidades del país.

Esto se puede lograr de dos maneras:

- a) Importandola. Aquí se hará necesario elaborar estudios de factibilidad para su aplicación, previendo así fenómenos tales como: -- Desocupación de mano de obra (en países donde abunda); falta de gente capacitada para -- trabajarla; salida de divisas en forma innecesaria, etc.
- b) Desarrollandola. Se elabora en base a las ne-

cesidades y cualidades tanto del país como de sus habitantes, de ésta forma trae una serie de beneficios, los que pueden redundar en un desarrollo económico en poco tiempo.

Pero el desarrollo de esta tecnología, trae aparejado el contar con una política gubernamental, en el aspecto de dedicar los fondos necesarios para la investigación e innovación a todos los niveles.

#### F) Maquinaria y Equipo.

Su adecuada utilización estará determinada principalmente por dos factores: Primero, que se tenga la maquinaria y el equipo adecuado y en cantidades necesarias, para evitar la pérdida de tiempo en esperas que implicarían retrasos en la producción.

En segundo lugar, las instalaciones donde se encuentren deberán ser las adecuadas para su uso específico; así dentro de las medidas de seguridad necesarias, se deben establecer controles efectivos para evitar pérdidas por último, el personal debe tener conocimiento del uso y existencia de la maquinaria y equipo, con las que van ha estar en contacto durante sus horas de trabajo.

#### G) Instalaciones.

Son los bienes inmuebles que posee una entidad para el desarrollo de sus actividades, por lo tanto, podemos decir que se debe contar con el necesario acondicionamiento y distribución de las instalaciones, acordes al tipo de actividades que se realizan, con el fin de que; el personal (operativo y administrativo), labore en las condiciones adecuada de higiene y seguridad tales como ventilación, iluminación, limpieza, etc., creándose así un ambiente favorable de trabajo que le otorgue una mayor facilidad para realizar sus labores.

#### H) Innovación.

Es importante que cualquier organización se encuentre al pendiente de posibles cambios o innovaciones en los aspectos administrativos, tecnológicos, financieros, etc. que sucedan en el ambiente exterior de la empresa a fin de analizar la posibilidad de adaptarlos a la organización, y por otra parte, también es importante determinar el momento en que dicha innovación debe hacerse.

I) Salarios.

Estos permiten a los individuos la obtención de mayores satisfactores mínimos necesarios como lo son; la alimentación, vestido, habitación, educación, etc., la satisfacción de éstos en la cantidad y calidad necesaria, permite que el individuo alcance un mejor nivel de vida.

J) Gobierno.

El gobierno de un país influye en diversos aspectos que directa o indirectamente afectan la productividad de los factores de una empresa, no importando el sector económico al que pertenezcan. Entre los que encontramos:

- a) Políticas de subsidios
- b) Proteccionismo
- c) Estímulos fiscales
- d) Políticas de ahorro e inversión
- e) Aparato burocrático
- f) Infraestructura
- g) Políticas de seguridad social
- h) Políticas de empleo y salarios
- i) Políticas demográficas
- j) Políticas educacionales
- k) Políticas de comercio exterior
- l) Relaciones Internacionales.

### K) Relaciones Laborales.

Entendiéndose como la comunicación que existe entre la -- empresa y el trabajador o bien con otras entidades o personas, dichas relaciones se pueden clasificar en:

- a) Internas. La importancia de éstas radica en su adecuada interacción entre los elementos, que forman parte de la organización, ya que por -- una parte el trabajador no sentirá que es ex-- plotado por la empresa, y a la vez considerará que se satisfacen sus ambiciones de desarrollo personal, por otra parte, la empresa no ve a el trabajador como una carga más, sino como uno - de sus más preciados recursos, logrando así -- del trabajador una mayor disponibilidad.
- b) Externas. De las adecuadas relaciones que lleve la empresa tanto con proveedores, acreedo-- res, instituciones de crédito, sindicatos, go-- bierno, etc. se verán determinados los bienes- y servicios que se reciban de estas entidades- en cuanto a disponibilidad y calidad.

En base a el desarrollo que se hizo de los elementos que optimizan los factores que intervienen en la productividad, se-- puede inferir que éstos no se deben de presentar en forma isla da, sino que; deben darse todos a la vez y en el mismo grado, - por lo que de su integración total depende el incremento en -- forma directa de la productividad.

### 3. SECTOR PUBLICO.\*

En base a los fines que se persiguen en el presente trabajo, se hace necesario tratar los temas de Estado, Administración Pública y Reforma Administrativa, que sirvan de marco general para encuadrar y tener una visión total del funcionamiento e importancia de los manuales de organización y procedimientos dentro del sector público. Los temas antes mencionados se tratarán en el siguiente orden: Estado, Administración Pública y Reforma Administrativa.

#### 3.1 ESTADO

##### 3.1.1. DOCTRINAS

A continuación se presentan de manera general algunas de las corrientes doctrinarias que se dice, dan fundamento al Estado moderno y se concluye la exposición con un enfoque ecléctico, que se considera siguen los actuales tratadistas del Estado, de éstos se tomaron algunos puntos para el desarrollo de Estado que se hace dentro de este capítulo, dando así un enfoque ecléctico.

##### 3.1.1.1 NICOLAS MAQUIAVELO

Para ver como concibe al Estado dicho autor dentro de su obra "El Príncipe" se ha elaborado el siguiente esquema para su estudio: Tipos de Estado que considera, su forma de gobierno, sus funciones, así como la importancia que le da a cada --

\* En la exposición de este capítulo se escogió el título de -- Sector Público (actualmente se le conoce con el nombre de Administración Pública Federal) por ser el concepto utilizado desde que aparecen las bases legales que lo crean, lo modifican y/o lo reforman.

uno de los componentes del Estado, o sea, a la población, el territorio y el poder.

Primeramente señala que "...todos los Estados, todas las denominaciones que han ejercido y ejercen poder sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados..."<sup>12</sup>, como se ve sólo distingue dos tipos de Estado, y es el segundo del que se ocupa en su obra, con respecto ha esto Maquiavelo señala"... Todos los principados de que se guarda memoria han sido gobernados de dos modos distintos; o por un príncipe que eligen entre sus siervos, que lo son todos los ministros que ayudarán a gobernar, o por un príncipe asistido por nobles que deben la posición que ocupan, no a la gracia del señor, sino a la antigüedad de su linaje. Estos nobles tienen Estado y súbditos --- propios, que los reconocen señores y les tienen natural afectación..."<sup>13</sup>, en ambos casos se refiere a una monarquía absoluta, donde el poder es representado por un solo hombre, distinguiendo así que el príncipe es la única autoridad y en el segundo -- su autoridad está dividida, y si éstos (los nobles) son sus -- enemigos no solo debe temer que lo abandonen sino que se le rebelen ya que están a la expectativa de una mejor posición.

La forma de gobierno para Maquiavelo creemos que debió haber sido puramente doctrinal; por una parte está de acuerdo -- con la república y por la otra aboga por una monarquía; esto -- con el fin de lograr la unidad italiana, que dadas las condiciones de la Italia dividida, era presa fácil de otros Estados como Francia, Alemania y España.

(12) Maquiavelo, Nicolas. "El Príncipe", Ed. Editores Mexicanos, México 1983, p. 53

(13) Ibidem., p.53

Así vemos que en "El Príncipe", Maquiavelo sólo trata del Estado; del arte con que se mantiene y de la forma en que se defiende.

Con respecto a las funciones del Estado señala que; "..... También concurre en beneficio del príncipe el hallar medidas sorprendentes en lo que se refiere a la administración..."se--mostrará amante de la virtud y honrará a los que se distinguen en las artes. Asimismo dará seguridad a los ciudadanos para -- que puedan dedicarse tranquilamente a sus profesiones, al co--mercio, a la agricultura y a cualquier otra actividad....insti--tuirá premios a quienes traten, por cualquier medio, de engran--decir la ciudad o el Estado...<sup>14</sup>

Por otra parte señala la importancia de la elección de -- los ministros al indicar que;"...la primera impresión que se -- tiene del juicio del príncipe se funda en los hombres que lo--rodean..."<sup>15</sup>

Con respecto a la función legislativa menciona que;"..... Los simientos indispensables a todos los Estados...son las -- buenas leyes y las buenas tropas".<sup>16</sup>

Dentro de los componentes del Estado maneja como una -- constante en sus proposiciones la importancia de contar con la simpatía del pueblo para conservar el poder, ésto se hace pa--tente en el siguiente párrafo.

"...Un príncipe jamás podrá dominar a un pueblo cuando lo tenga por enemigo, porque son muchos los que lo forman... lo peor que se puede esperar de un pueblo que no lo ame es ser -- abandonado por el insistiré tan sólo en que, un príncipe necesi--ta contar con la amistad de un pueblo, pues de lo contrario no

(14) Ibidem., p.132

(15) Ibidem., p.135

(16) Ibidem., p. 87

tiene remedio en la adversidad..."<sup>17</sup>, así se puede señalar que--  
quería la igualdad y la libertad ante la ley y la intervención  
en el poder de todas las clases del Estado.

Se puede decir que sacrifica al individuo por el Estado y  
que todas las aptitudes de aquel que no afecten la política o--  
la guerra le son indiferentes, cosa que se hace obvia al hacer  
mención de los grandes conquistadores y gobernantes de la his--  
toria que hasta sus días conocía, asimismo ve al individuo co--  
mo una persona mala por naturaleza al señalar lo siguiente: ".  
.. de la generalidad de los hombres se puede decir esto: Son -  
ingratos, volubles, simuladores, cobardes ante el peligro y --  
ávidos de lucro..."<sup>18</sup> y, cuando habla de sus virtudes se refie--  
re a sus virtudes públicas; jamás a las privadas, no juzga la--  
moralidad de los actos de un individuo sino su afecto real en--  
tanto es un acto político.

La obra de Maquiavelo es rica en interpretaciones según--  
la finalidad con que sea estudiado y por eso, las observacio--  
nes anteriores no pretenden ser exhaustivas ni totales, de -  
lo que quiso hacer el autor evidente en su obra.

### 3.1.1.2 JUAN JACOBO ROUSSEAU.

A continuación se propone una síntesis de los principales  
puntos que Juan Jacobo Rousseau expone en su libro "El Contra--  
to Social", el cual tenía como objetivo fundamentar el Estado--  
sobre su base.

Rousseau concibe a la familia como la primera y más anti--  
gua de las sociedades, puesto que era la única de carácter na--  
tural. Señala además que ésta se puede ver análogamente con el  
Estado, ya que; a el padre se le ve como jefe, los hijos como--  
el pueblo, y la libertad que éstos gozan no la cambian, sino--  
es que reciben algún beneficio de por medio; por ejemplo, los-

(17) Ibidem., p.79

(18) Ibidem., p.107

padres reciben el cariño de los hijos, por el cuidado que hacen de éstos; el Estado obtiene el placer de mandar, por el hecho de constituirse como tal, por lo tanto podemos decir que-- de esta analogía, que es la familia el primer modelo de sociedad política.<sup>19</sup> (gráfica 1).

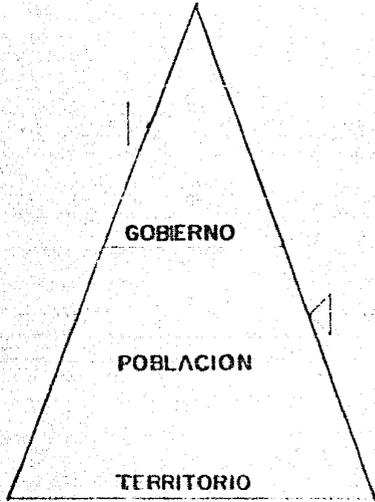
No basta - afirmaba - ser el más fuerte para ser el amo o señor, mientras esa fuerza no pueda transformarse en derecho y la obediencia en una obligación, ya que el hecho de realizar - un acto por la fuerza no implica que lo haga por voluntad, --- pues el realizarlo más bien se traduce en ser prudente, pero-- en el momento mismo en que desaparece la fuerza se extingue -- la obligación. Convergamos, entonces, en que la fuerza no hace al derecho.

Debido a que nadie tiene la capacidad, de manera natural- para gobernar sobre otra persona y el derecho impuesto por la fuerza no existe, quedan sólo las convenciones como base de toda autoridad legítima sobre los hombres, por lo que un hombre- cede su libertad sólo a cambio de algo, con esto es que; a través del tiempo los hombres llegaron a un punto tal que los obstáculos a los que se enfrentaban eran cada vez mayores, que -- poco a poco iban superando las fuerzas de que cada individuo - podía emplear para mantenerse, así se dieron cuenta que ya no era posible que se siguieran manteniendo aislados, ya que de - seguir en ese estado primitivo, se estaría corriendo el peligro que desapareciera el género humano. Esta necesidad de cambio, trajo consigo que el hombre creara nuevas fuerzas, se vió obligado a unir y coordinar todas las fuerzas individuales en una fuerza común, con el fin de ponerlas en acción, en unidad- y armonía utilizando a la fuerza y la libertad de cada hombre- como instrumentos clave para su conservación.

(19) Rousseau, Juan Jacobo. "El Contrato Social", Ed. Porrúa, México 1982, pp.3-6

LIBERTAD

ROQUE

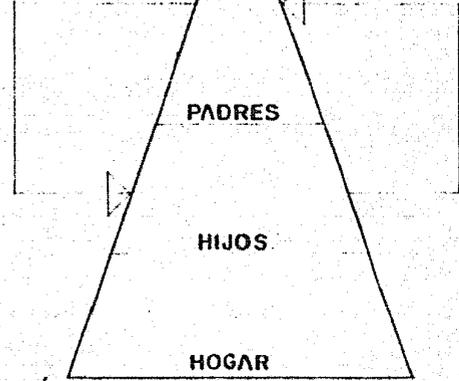


ESTADO

VIGILANCIA

DESARROLLO

ORDEN



FAMILIA

CARLINO

LIBERTAD

GRAFICA 1

¿Pero cómo iba a ser posible que dichas fuerzas se conjugaran para conseguir el bien común sin perjudicar y desatender las obligaciones que cada persona tenía?. Esto se hizo a través de; "encontrar una fuerza común de asociación que defiende y proteja a las personas y los bienes de los asociados, y por el cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino asimismo y permanezca tan libre como antes. Tal es el problema fundamental cuya solución da el Contrato Social".<sup>20</sup>

Las cláusulas de este contrato están hechas de tal forma que cualquier modificación que sufriera alguna de ellas, dicho pacto quedaría sin efecto e inútil, de tal forma y aunque nunca se hizo una declaración formal de éstas, son en cualquier lugar aceptadas y reconocidas, y una vez que alguien violase dicho pacto social, cada miembro recobraría al estado natural

Concretamente todas estas cláusulas se reducen a una sola "...la enajenación total de cada asociado con todos sus derechos a la comunidad entera, primeramente, dándose por completo cada uno de los asociados, la condición es igual para todos...

Además, efectuándose la enajenación sin reservas, la unión resulta tan perfecta como puede serlo, sin que ningún asociado tenga nada que reclamar, porque si quedasen algunos derechos a los particulares, como no habría ningún superior común que pudiese sentenciar entre ellas y el público, cada cual siendo hasta cierto punto su propio juez, pretendería pronto serlo en todo; consecuentemente el estado natural existiría y la asociación se convertiría necesariamente en tiránica o inútil.."<sup>21</sup>

Por esto podemos decir que el pacto social quedaría reducido a que; " cada uno pone su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro e

(20) Ibidem., pp.7-9

(21) Ibidem., pp.9-10

considerado como parte indivisible del todo".

Con este acto cada una de las personas que intervienen en el contrato viene a formar parte de un nuevo cuerpo colectivo, conformado por todos los miembros y votos de la asamblea, las personas que intervienen en tal acto reciben su unidad, su yocomún, su vida y voluntad.

A esta misma persona pública se le llamó en otros tiempos "...ciudad y hoy con el de república o cuerpo político, el -- cual es denominado Estado cuando es activo, potencia en comparación con sus semejantes. Y con respecto a sus asociados, éstos toman colectivamente el nombre de pueblo y particularmente el de ciudadanos como partícipes de la autoridad soberana, y súbditos por estar sometidos a las leyes del Estado"<sup>23</sup>, con -- frecuencia estos términos se utilizan en forma confusa.

Por lo que respecta al gobierno, Rousseau menciona que -- existen dos móviles que se encuentran en cuerpo político; el -- de la fuerza y de la voluntad, el primero también llamado le -- gislativo y el otro, poder ejecutivo.

Menciona que era necesaria la existencia de un agente que sirva entre el Estado y el Soberano para que reúna y emplee la voluntad general, que sirva de enlace en la comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política. A los miembros de este -- cuerpo se les llama magistrados o reyes, es decir gobernadores y el cuerpo entero príncipe.

Rousseau llamó gobierno o suprema administración, al ejercicio legítimo del poder ejecutivo, y príncipe o magistrado, -- al hombre o al cuerpo encargado de esta administración".<sup>24</sup>

(22) Ibidem., pp.9-10

(23) Ibidem., p.10

(24) Ibidem., pp.30-35

El mismo autor considera que existen tres formas de go---bierno; "El soberano puede, en primer lugar confiar el depósi---to del gobierno a todo el pueblo en su mayoría, de suerte que--- haya más ciudadanos magistrados que simples ciudadanos. A esta forma de gobierno se le da el nombre de democracia... o puede--- también reducir o limitar el gobierno, depositándolo en manos--- de los menos, de manera que resulten más ciudadanos que magis---trados. Este sistema toma el nombre de aristocracia... pueden --- por último concentrar todo el gobierno en un magistrado único--- de quien los demás reciben el poder. Esta tercera forma se de---nomina monarquía o gobierno real".<sup>25</sup>

¿Pero puede un mismo gobierno funcionar combinando algunas de las tres formas anteriores y formar un tipo de gobierno mix---to? El autor recomendaba que el gobierno democrático convenia---a los Estados pequeños, el aristocrático a los medianos y el ---monárquico a los grandes.

Se dice que un Estado tiene un buen gobierno cuando el nû---mero y la población se conservan y prosperan; ya que un gobier---no en el que no existe ningún yugo que esté deteniendo la mul---tiplicación de la población, es el mejor.

Existen dos vías o medios por los cuales un gobierno dege---nera, a saber; cuando se concentra o cuando el Estado se di---suelve.

El gobierno se desconcentra cuando pasa del gran número---al pequeño, es decir, de la democracia a la aristocracia y de---ésta a la monarquía. Esta es la inclinación natural. Pero si---retrogradase del primer número al grande, podría decirse que ---su intencidad se refleja, pero este progreso inverso es imposi---ble.

La disolución del Estado puede efectuarse de dos formas:

(25) Ibidem., pp.35-38

primeramente, cuando el príncipe no administra al Estado de -- acuerdo a las leyes y usurpa el poder soberano; en segundo, -- cuando los miembros del gobierno usurpan por separado el poder que deben ejercer en conjunto, infracción de las leyes no menor y que produce mayores desórdenes. En este caso resultan -- tantos príncipes como magistrados y el Estado no menos dividido que el gobierno, perece o cambia de forma.

Cuando el gobierno se disuelve, el abuso del gobierno -- cualquiera que él sea, toma el nombre de anarquía, distinguiendo: La democracia degenera en oclocracia, la aristocracia en oligarquía y la monarquía degenera en tiranía.

Por último, el cuerpo político al igual que el cuerpo humano empieza a morir desde que nace llevando en cada uno de los factores que provocarán su muerte, pero éstos pueden prolongar su vida; en cuanto al cuerpo humano es através de la naturaleza y del cuerpo político através del Estado, constituyéndolo -- de mejor manera.

"El principio de la vida política es la autoridad soberana, el poder Legislativo es el corazón del Estado; el Ejecutivo el cerebro, que lleva el movimiento a todas las partes. El cerebro puede paralizarse y la vida continuar; pero tan pronto como el corazón cesa sus funciones, aquella se extingue. El Estado no subsiste por las leyes, sino por el Poder Legislativo!"

26

A grandes rasgos este es el pensamiento de Juan Jacobo -- Rousseau con respecto al fundamento de el Estado, y como posteriormente se verá, está implícito en el desarrollo de los puntos siguientes

### 3.1.1.3 HANS KELSEN.

Kelsen capta al Estado dentro de un proceso jurídico de --

autoproducción de derecho que al mismo tiempo sirve para que - este se reglamente es decir, forma las leyes y a su vez se apega a ellas, formando un dualismo entre Estado y Derecho. En base a este enfoque se procederá a desarrollar una síntesis de - las partes más relevantes de esta Teoría Pura del Derecho.<sup>27</sup>

A) El Estado como orden jurídico.

Un conocimiento del Estado libre de ideología y, por ende liberado de toda metafísica y mística, no puede hacerse cargo de su esencia si no lo capta conceptualmente como una forma---ción social, como un orden de la conducta humana. Es usual caracterizar al Estado como una organización política, pero así solo se expresa que el Estado es un orden coactivo puesto que el elemento específicamente político de esa organización reside en la coacción ejercida de hombre a hombre, regulada por --ese orden; los actos coactivos que ese orden estatuye, se trata justamente de aquellos que el orden jurídico enlaza a las - condiciones que determina. Como organización política el Estado es un ordenamiento jurídico, pero no todo orden jurídico es un Estado.

Para llegar a ser un Estado, el orden jurídico tiene que tener el carácter de una organización en el sentido estricto y específico de esa palabra, es decir; tiene que instaurar órganos que funcionen con división del trabajo, para la producción y aplicación de las normas que lo constituyen; tiene que exhibir cierto grado de centralización. El Estado es un orden jurídico relativamente centralizado, es por esto que; el orden--jurídico estatal se diferencia del orden primitivo preestatal, y el orden, supra o interestatal (derecho internacional general), tanto en el uno como en el otro, las normas jurídicas genera

(27) Kelsen, Hans. "Teoría Pura del Derecho", Ed. U.N.A.M., México 1982, pp. 285-319

les no son producidas por un órgano legislativo central, sino que lo son consuetudinariamente, lo que significa que el procedimiento de producción general de derecho está descentralizado.

Ni el orden jurídico preestatal ni el interestatal establecen tribunales competentes para aplicar normas generales a casos concretos, sino que facultan a los sujetos mismos sometidos a ese orden jurídico a; desempeñar esas funciones, y especialmente, a llevar a cabo, como autodefensas, las sanciones estatuidas por el orden jurídico.

Si el Estado es concebido como una comunidad social, ésta solo puede constituirse mediante un orden normativo, éste puede ser el orden coactivo relativamente centralizado que se ha reconocido como orden jurídico estatal.

Como comunidad social, el Estado se compone de tres elementos: La población del Estado, el territorio estatal y el llamado poder estatal, ejercido por un gobierno estatal independiente. Estos tres elementos sólo pueden ser determinados jurídicamente, es decir sólo pueden ser entendidos como la validez y los dominios de validez de un orden jurídico.

La población del Estado está formada por los hombres, que pertenecen a un Estado determinado, no es factible encontrar otro criterio del que tanto él, como los restantes, están sometidos a un orden coactivo relativamente centralizado. Los demás intentos de buscar una relación que mantenga unidos a los hombres posiblemente separados por lenguaje, raza, religión y concepción del mundo, así como por oposiciones de clase y otros múltiples conflictos de intereses, ligándolos en una unidad, son inútiles, esto es, que pueden existir individuos que se encuentran ligados a su Estado espiritualmente, pudiendo amarlo, inclusive idolatrarlo y estar dispuestos a morir por él. Pero siguen perteneciendo a él aun cuando no hagan tales cosas, aunque lo odien, inclusive lo traicionen o permanezcan-

en su respecto eternamente indiferentes. La pregunta de si un hombre pertenece a un Estado no es cuestión psicológica, sino una pregunta jurídica. La unidad de los hombres que constituyen la población no puede reconocerse sino en el hecho de que; un mismo orden jurídico vale para esos hombres, en que su conducta se encuentra regulada por un mismo orden jurídico.

El territorio del Estado es un determinado espacio delimitado, un espacio tridimensional al que pertenecen el subsuelo y el espacio aéreo situado abajo y arriba respectivamente - del territorio cerrado por las llamadas fronteras del Estado. Es evidente que la unidad de este espacio no es natural, ningún conocimiento natural, sino sólo un conocimiento jurídico - que debe dar respuesta a la pregunta referente a cómo se determinan los límites del espacio estatal, a la constitución de su unidad. El llamado territorio del Estado sólo puede ser definido como el territorio de validez de un orden jurídico estatal.

La teoría tradicional del Estado pasa por alto que éste no solo tiene existencia espacial, sino también temporal, de suerte que si se ve en el espacio, un elemento del Estado, también correspondería verlo en el tiempo, puesto que la existencia del Estado está limitada tanto territorial como temporalmente, dado que los Estados surgen y desaparecen, y así como la existencia del Estado en el espacio es el dominio territorial de validez, la existencia temporal del Estado es el dominio temporal de validez del orden jurídico estatal.

El derecho internacional general determina el dominio de validez espacial y temporal de cada orden jurídico estatal, delimitándose recíprocamente y haciendo jurídicamente posible tanto la coexistencia de los Estados en el espacio, como su cesión en el tiempo.

Se comprende que el poder estatal, ejercido por el gobierno

no sobre la población del Estado dentro de su territorio, no es solamente, todo poder que un hombre tenga sobre otro, consistente en ser capaz de imponer al otro una conducta deseada por el primero, así la diferencia de la relación denominada: poder de Estado, de otras relaciones de poder, es la circunstancia de encontrarse jurídicamente regulada, o sea que los hombres que como gobierno del Estado ejercen el poder, están facultados por un orden jurídico a ejercer el poder mediante la producción y aplicación de normas jurídicas; además que el poder del Estado tiene carácter normativo. El llamado poder del Estado es la validez de un orden jurídico eficaz.

Se suele ver, en el ejercicio del poder del Estado, una exte-riorización de potencia que se considera un atributo esencial del Estado, al punto que se designa a este como una potencia; esta potencia del Estado sólo puede mostrarse en los recursos de fuerza específicos de que disponga el gobierno, en la fortaleza y prisiones, en los cañones y patibulos, en los hombres con uniforme de policía o militar, pero todo lo anterior son objetos muertos; sólo se convierten en instrumental de la potencia del Estado cuando están a disposición de hombres conforme a las órdenes que les imparte el gobierno, en cuanto que los policías y soldados acatan las órdenes que regulan su comportamiento.

La potencia del Estado no es ninguna fuerza o recurso místico, oculto detrás del Estado o de su derecho, no es otra cosa que; la eficiencia del orden jurídico estatal.

Así el Estado queda definido, en cuanto a sus elementos esenciales que son la población, el territorio y el poder estatal; como un orden jurídico relativamente centralizado, limitado en su dominio de validez territorial y temporal, soberano o inmediatamente determinado por el derecho internacional, eficaz en términos generales.

B) El Estado como persona jurídica.

El Estado como una persona jurídica, o sea, como sujeto activo de derechos y obligaciones, presenta en lo esencial el mismo problema que el del ente colectivo como persona jurídica es decir, el Estado también es una sociedad constituida por un orden normativo, que funciona con división del trabajo, estableciendo para ello órganos mediante o inmediatamente para desempeñar sus funciones; el orden constituido de esa sociedad es el orden jurídico que a diferencia del derecho internacional, es designado como orden jurídico nacional o estatal.

El Estado así puede considerarse como situada bajo el orden jurídico internacional que, en cuanto a su persona jurídica, le impone obligaciones y le otorga derechos, y así se puede distinguir como una colectividad situada bajo el derecho internacional, que tiene derechos y obligaciones externos e internos, unos son estatuidos por el derecho internacional, los otros por el orden jurídico estatal. A continuación únicamente se tratará el Estado como persona jurídica, sin tomar en cuenta el derecho internacional.

C) El Estado como sujeto activo: El órgano estatal.

Si el Estado es representado como sujeto activo, diciendo que él ha hecho esto o lo otro, surge la pregunta de cual será el criterio del porqué se considera a determinados hombres, al efectuar determinados actos, órganos del Estado, puesto que de hecho nunca es el Estado, sino, sólo siempre un hombre determinado, el que actúa, el que realiza determinado acto, el que desempeña determinada función.

Sólo cuando el Estado, como persona activa es representado como una realidad diferente del hombre, es decir, cuando la construcción auxiliar de la personificación ha sido hipostasiada, puede la pregunta por la existencia de un acto estatal, d

una función estatal, tener el sentido de una pregunta dirigida a averiguar la existencia de un hecho, y sólo entonces la respuesta a esa pregunta puede ser que determinado acto o determinada función es, o no es, un acto o una función estatal.

La pregunta por su sentido sólo puede estar correctamente formulada si se pregunta; ¿bajo que condiciones la función desempeñada por determinado hombre puede ser atribuida al Estado?.

Desde el punto de vista de una consideración orientada hacia el derecho, sólo puede concebirse como una función estatal, la determinada en el orden jurídico, es decir, una función jurídica en el sentido estricto de la palabra puesto que; con la imputación atribuida de una función, determinada en el orden jurídico, desempeñada por un hombre determinado, a la persona del Estado, sólo se expresa la referencia a la unidad del orden jurídico que determina la función; toda función determinada en el orden jurídico puede ser atribuida al Estado, como personificación de ese orden jurídico; es decir la función se encuentra determinada por el orden jurídico.

Dado que el problema del Estado, como persona activa, es un problema de atribución imputativa, y dado que esa atribución se expresa en el uso del lenguaje, cuando se trata de responder a la pregunta de si determinada función es una función del Estado, corresponde primeramente establecer si, en ese uso del lenguaje, esa función puede ser atribuida al Estado. El uso lingüístico sin embargo, no es uniforme ni consecuente.

Si se investiga el uso lingüístico considerado, es decir, si se intenta establecer bajo que condiciones el lenguaje jurídico, atribuye ciertas funciones determinadas por el orden jurídico nacional al Estado, como cuando se dice que el Estado a través de determinado hombre como órgano suyo desempeña deter-

minada función resulta que, en general, solo se le atribuye al Estado la función determinada por el orden jurídico, solo se interpreta como una función del Estado, cuando es desempeñada por un individuo que trabaja con división del trabajo, designando al efecto, o lo que es lo mismo, que un individuo solo es considerado Órgano del Estado, cuando conforme a un procedimiento determinado es llamado a desempeñar esa función. En tanto la función es referida a la unidad del orden jurídico determinante, atribuyéndolo al Estado; la sociedad constituida por ese orden jurídico, la cual es representada como función del Estado, y ese orden jurídico es personificado.

El Estado como orden social, es el orden jurídico nacional, como persona, es la personificación de ese orden, con todo ésto, debe advertirse que junto a este concepto del Estado aparece un segundo concepto, el de un orden jurídico parcial formado por aquellas normas del orden jurídico estatal que regulan el comportamiento de los individuos que tienen carácter de Órganos calificados como funcionarios y que funcionan con división del trabajo, el orden jurídico parcial constituye un grupo al que solo pertenecen estos individuos. Las funciones de esos individuos sólo son atributivamente imputadas a ese grupo parcial, se trata del Estado como aparato burocrático de funcionarios con el gobierno en la punta.

Las funciones atribuidas al Estado se dividen, según la teoría tradicional en tres categorías: La legislación, administración incluyendo al gobierno y jurisdicción. Las tres son como se mostró, funciones jurídicas, sea que se trate de funciones jurídicas en sentido estricto, de producción y de aplicación de derecho, o bien de funciones jurídicas en sentido amplio.

Si la legislación, esto es la producción de normas jurídicas generales (de un nivel relativamente alto) es interpretada-

como función del Estado, ello se debe a que esa función es desempeñada por un parlamento, es decir, mediante división del trabajo, el parlamento es elegido mediante un procedimiento de terminado por el orden jurídico; cabe advertir que los individuos que determinan la función legislativa, los miembros del parlamento, no tienen la calidad de funcionarios estatales, de ciativa para otras funciones del Estado. Pero los individuos -- que eligen el parlamento, en ejercicio del derecho de voto que se les otorga, no son designados, según los usos corrientes -- del lenguaje, como órganos estatales, ni su función es vista -- como función del Estado. Se dice por cierto que el Estado elige al parlamento, aunque; podría decirse tal cosa como igual -- acierto que cuando se afirma que el Estado hace las leyes.

En lo principal, ese procedimiento se articula en dos grados: La producción del órgano a través de un proceso electoral, y la producción de normas generales por el órgano según un procedimiento legislativo. Muy característico de la atribuciones-imputativas que se manifiestan en los usos lingüísticos dominantes, es el hecho de que la producción de normas jurídicas generales por vía de la costumbre no es interpretada como función del Estado. El derecho consuetudinario inclusive es traído como argumento para sostener que el derecho no es creado -- por el Estado, o no lo es necesariamente; para sostener que -- existe un derecho que aparece con total independencia del Estado. Pero como la costumbre al igual que la legislación, es un hecho determinado por el orden jurídico que atañe a la producción general del derecho, podría atribuirsele, también como la legislación al Estado. Si la producción del derecho consuetudinario no es atribuida al Estado es porque ésta, a diferencia -- de la legislación no es función de un órgano que funcione con división de trabajo, especialmente llamado en un procedimiento específico a cumplir esa función.

La actividad designada como administración del Estado consiste en dos partes diferentes en su estructura jurídica. La función gubernamental, ésto es, la del jefe de Estado, los ministros del gabinete, y secretarios de Estado, así como en buena parte de los órganos administrativos inferiores del gobierno; es una función jurídica específica en el sentido estricto de la palabra a saber; producción y aplicación de normas jurídicas generales e individuales mediante las cuales se obliga a los individuos sometidos al derecho - los súbditos -- a determinada conducta, en tanto se enlaza a la conducta contraria un acto coactivo cuya ejecución, al llevarse a efecto por un órgano que funciona con división de trabajo, es atribuida al Estado.

Si se admite que la conducta que constituye el contenido de la obligación jurídica, constituida mediante la nación es finalidad del orden jurídico, puesto que, debe ser realizada - bajo la amenaza de la sanción, y si se presenta la finalidad - del orden jurídico como un fin del Estado, puede decirse que ese fin del Estado es realizado inmediatamente, al cumplirse - con la conducta obligatoria de los individuos que no es atribuida al Estado.

Sin embargo, la actividad interpretada como administración estatal que representa una realización inmediata del fin del Estado; puesto que se trata de una función atribuida al Estado como contenido de atribuciones jurídicas, la función atribuida al Estado no es una función de producción o de aplicación de derecho. Las obligaciones cuyo cumplimiento se atribuyen al Estado, interpretadas como funciones estatales, son obligaciones de órganos especialmente calificados en sus posiciones jurídicas, que funcionan con división del trabajo a saber, calificados como funcionarios.

Las funciones estatales en las cuales se hace efectivo en forma inmediata el fin del Estado, es la administración directa y aparece cuando el Estado no se limita a producir una determinada situación, en tanto; emite las leyes en las cuales se obliga a cierta conducta a los individuos sometidos a ellas, para producir la situación; a aplicar esas leyes en casos concretos, efectuando la sanción estatuida en éstas, sino que el Estado mismo se suscita la situación buscada, lo que conforme al uso lingüístico dominante, significa que lo hace de manera que pueda atribuírsele.

La estatización de esta actividad significa ponerla a cargo de funcionarios, o sea, hacerla cumplir con los órganos calificados como funcionarios que trabajan con una división de trabajo, ¿en que reside esta calificación?, por lo pronto, en que; esos individuos son designados por actos administrativos del gobierno o del órgano administrativo facultado para ello, para desempeñar las funciones que se les encomienda, quedando jurídicamente subordinados al gobierno; y en especial en que el ejercicio de su función es contenido de una función específica, el deber correspondiente al cargo, cuyo cumplimiento se garantiza mediante disposiciones disciplinarias.

Estos órganos son remunerados por el Estado, es decir, por la contraprestación de sus servicios, mismos que provienen del patrimonio estatal denominado disco que es un fondo central cuya constitución; utilización, entradas y salidas se encuentran jurídicamente reguladas, en lo esencial es constituido mediante contribuciones de los individuos sujetos al derecho, obligados por ley a cumplir con esa contribución; es administrado por funcionarios estatales.

Con ese patrimonio estatal no sólo se remunera a los funcionarios, sino también, se cubren otros gastos de la administración estatal.

Si se designa al Estado limitado, en lo interno, a la legislación y la jurisdicción, así como a la ejecución de sanciones, como un Estado judicial, podría decirse que, al establecer una administración estatal directa pasa de un Estado judicial a ser, un Estado judicial y administrativo, éste es el resultado de un largo desarrollo.

La burocratización de la función estatal corre paralela a la transición del Estado judicial al Estado administrativo. Abarca primeramente algunas funciones jurídicas en sentido estricto, en especial, la ejecución del acto coactivo, la función policial interna y externamente la función bélica internacional. Si ese aparato burocrático de funcionarios es establecido, pueden transferírsele otras funciones jurídicas en sentido específico y estricto.

Con la transición al Estado administrativo y la aceptación a ello enlazada de la importancia del aparato burocrático, -- aparece relacionada cierta tendencia a limitar el concepto de órgano estatal al órgano constituido por funcionarios, es decir, en limitar la atribución al Estado de las funciones determinadas por el orden jurídico cuando son desempeñadas por individuos con división del trabajo y calificados como funcionarios. A esta tendencia hay que remitirse cuando algunos autores aislados no aceptan considerar a la legislación por vía parlamentaria como una función estatal desempeñada por órganos compuestos por funcionarios. Pero el parlamento suele exhibir a veces ciertos rasgos análogos a los del funcionario; a por ejemplo, el hecho de que sus miembros perciban una remuneración estatal de la hacienda.

D) Representación política.

La atribución de la función caracterizada en lo anterior a la persona ficticia del Estado no es, de manera alguna, la única posible. La atribución imputativa que se cumple con el concepto de representación política, en un sentido específico, sólo utiliza el concepto de representación para expresar la atribución de una función, no a la persona del Estado, sino al pueblo. También se denomina representación, la atribución de la función desempeñada por un órgano no designado mediante elección, y cuando no media atribución al pueblo, sino a otro órgano.

Cuando se dice que un órgano representa, en el ejercicio de su función, al pueblo, esto es: A los individuos que constituyen la sociedad estatal; cuando se atribuye así esa función a esos individuos, se alude a que el individuo, cuya función debe también atribuir a la persona del Estado, y que, por ello, puede ser tenido como un órgano del Estado, está obligado jurídica o bien también moralmente, a ejercer su función en interés del pueblo, es decir, de los individuos que constituyen la comunidad estatal.

Se cree ver la esencia de la representación política en que la voluntad del representante sea la voluntad de los representados, en que el representante no ejecute con sus actos su propia voluntad, sino la voluntad de los representados. Se trata de una ficción, ya que la voluntad del mandatario o del representante es una voluntad diferente de la voluntad del mandante o del representado. Más evidente aún es la ficción de la identidad de la voluntad, cuando en forma alguna está obligada por la voluntad del mandante o del representando, como en el caso de la representación legal del incapaz de hecho, o de la representación del pueblo en un parlamento moderno, cuyos miembros son jurídicamente independientes en el ejercicio de su función; lo que suele caracterizar diciendo que tienen "mandato libre".

El hecho de que el parlamento haya sido elegido por el p  
bo, que el juez haya sido designado por el monarca, no altera  
el carácter ficticio de la atribución efectuada mediante el co  
cepto de mandato o de representación. De ahí que la forma y ma  
nera como se cree un órgano es irrelevante para la posibilidad  
de la atribución de su función a otro órgano. Sólo es decisiva  
el supuesto de que la función tiene que ser ejercida en intere  
rés del individuo o individuos al cual, o a los cuales, se at  
buye la función. De ahí la concepción representada por ciertas  
doctrinas políticas de que es el verdadero representante del  
pueblo.

La pregunta reside solamente en establecer bajo que condi  
ciones corresponde, en una exposición científica del derecho,  
bajo que condiciones es científicamente legítimo utilizar con  
ceptos tales como órgano, mandato o representación. Solo lo es  
admitiendo que se tenga conciencia de la naturaleza de la atri  
bución imputativa, es decir, con la noción de mandato o repre  
sentación no se pretenda decir sino que el individuo que ejer  
za la función, está jurídicamente obligado, o moral y política  
mente obligado, a ejercer esa función en interés del individuo  
o de los individuos, a los cuales, por eso mismo, se le o se  
les atribuye la función.

E) El Estado como sujeto de obligaciones y de derechos.

Las obligaciones y derechos del Estado, como persona jurí  
dica, no son aquellos impuestos u otorgados al Estado por un  
orden jurídico superior, el derecho internacional; se trata de  
obligaciones y derecho que están estatuidos en el orden jurí  
dico estatal.

a) Obligaciones del Estado.

En un sentido jurídico aparece una obligación jurídica -

con respecto a determinada conducta cuando el orden jurídico - enlaza un acto coactivo, como sanción, a la conducta contraria, por lo común no tendríamos obligación.

Ya si se aceptan que solo se da una obligación jurídica - con respecto de su determinada conducta, solo está el individuo que con su conducta no solo no cumple la obligación, sino especialmente, el que puede violarla, entonces sujeto de la -- obligación atribuida al Estado es el individuo, esto es, el órgano estatal, que tiene que cumplir la obligación con su propia conducta, y que por ende, con su comportamiento puede violarla. De ahí que sería coherente, atribuir solamente una obligación jurídica a la persona jurídica en general, y en especial a la persona jurídica estatal, cuando no solo puede atribuirsele el cumplimiento, sino también la violación de la obligación efectuada por el órgano, admitiendo que también el Estado puede efectuar un acto ilícito. Pero como la atribución es una operación intelectual posible, que implica una ficción, -- puede imputarse la conducta del Estado que satisface una obligación, sin que se le pueda imputar al Estado el incumplimiento de la obligación; se puede establecer en cumplimiento de -- una obligación, pero no antijurídicamente- en violación de una obligación. En tanto, lo antijurídico es una condición que esta considerada dentro del ordenamiento jurídico internacional como ordenamiento jurídico jerárquicamente superior al ordenamiento estatal, y que consiste en una violación de una obligación, y que conceptúa al orden jurídico nacional como persona jurídica, es procedente de la imputación del delito al Estado - en el lenguaje tradicional sin mayor reflexión, ya que el orden jurídico estatal puede facultar a un órgano estatal en relación con una conducta prohibida por el orden jurídico internacional y autorizar y permitir esta conducta. Ya que la conducta en cuestión es un delito conforme al derecho internacional - y no conforme al derecho estatal. El derecho internacional general une a esta conducta una de las consecuencias del incumplimiento: Guerra o represalia del Estado en cuyo favor el de-

recho internacional estableció la obligación.

La situación es diferente cuando hay que contestar la pregunta de si debe imputarse la comisión de un determinado delito al ordenamiento estatal, aquí se encuentra el Estado, como comunidad jurídica, no se le puede imputar un delito por determinada conducta en el orden jurídico estatal, y como órgano -- del Estado únicamente se puede apreciar la realización de la -- función de determinado individuo, como su conducta; pero que -- no implica ningún delito conforme al orden jurídico estatal.

Esta tendencia se expresa la fórmula; el Estado no lo puede delinquir. Se suele fundar esta fórmula en que el Estado, -- que quiere el derecho (puesto que el derecho es su voluntad), -- no puede querer lo ilícito, y, por ende, no puede incurrir en la ilicitud de un hombre cometida con un comportamiento suyo, -- pero no es una ilicitud del Estado, como cuyo órgano ese hombre actúa solamente cuando se trata de producción, aplicación -- y cumplimiento del derecho pero no tratándose de violación del derecho. La violación del derecho cae fuera de las cantidades -- concedidas a un órgano estatal y, por lo tanto, no es atribuible al Estado. Un Estado que incurriera en delito sería una -- contradicción en si misma.

De hecho, solo se atribuyen al Estado la violación de una obligación estatuida por el orden jurídico estatal y, por ende, también está, cuando tiene por contenido una prestación patrimonial, cuyo cumplimiento debe efectuarse con el patrimonio estatal, y la ejecución de la sanción, cuando de ello se trate, -- también se efectúa sobre el patrimonio estatal. Es decir, se -- atribuye al Estado tanto la obligación, como su cumplimiento y violación; y presuponiendo que el patrimonio que se considere -- sea interpretado como patrimonio del Estado, se reputa que el -- Estado también sufre la sanción. La misma atribución aparece -- cuando un individuo, en su calidad de órgano estatal, es decir,

mediante un acto atribuible al Estado efectúa un negocio jurídico por el que se producen obligaciones a cargo del Estado, - que tendrán que cumplirse con un patrimonio que es visto como el del Estado. La imputación del delito consiste en el incumplimiento de la obligación, a la persona del Estado, es posible puesto que el hecho delictuoso está determinado, en orden jurídico estatal, como condición de la ejecución forzosa que se cumplirá sobre el patrimonio del Estado.

Según el uso lingüístico dominante, el Estado como persona jurídica, puede cometer un acto ilícito, al no cumplir, y violar por ende la obligación de una prestación que le imponga el orden jurídico estatal; pero la ejecución forzosa en el patrimonio del Estado, que el orden jurídico enlaza como sanción forzosa en el patrimonio del Estado, que el orden jurídico enlaza como sanción a esa ilicitud del Estado, no es interpretada como dirigida contra la persona del Estado. Es decir, el Estado no responde con su persona, sino únicamente con su patrimonio, de los actos ilícitos que se le atribuyan, mientras que el órgano hubiese comportado en forma contraria con la obligación, es responsable con su persona de esa ilicitud. Si el patrimonio estatal, como se mostrará más adelante puede ser visto como el patrimonio colectivo de los miembros del Estado, la responsabilidad estatal es la responsabilidad colectiva de sus miembros.

#### b) Derechos del Estado.

Si se entiende por derecho subjetivo un derecho reflejo - provisto, del poder jurídico de hacer valer judicialmente el incumplimiento de la obligación idéntica con ese derecho reflejo, y es sujeto del derecho el individuo al que el orden jurídico concede este poder jurídico, entonces los derechos interpretados como derechos del Estado son derechos de los individuos que en su calidad de órganos del Estado, ejercen ese po-

der jurídico.

De hecho la conducta obligatoria de un hombre solo puede producirse en relación con otros hombres. Pero el ejercicio, - del derecho reflejo, esto es, la conducta correspondiente code terminada en la conducta obligatoria, de hombre u hombres en - cuyo respecto la obligación existe, puede ser función de un in dividuo que tiene calidad de órgano estatal; es decir, esta - conducta puede ser atribuida al Estado. Así sucede con ciertas obligaciones de hacer, como por ejemplo, con respecto de la -- obligación de prestar servicio militar, o de pagar impuestos. Pero, como se suele decir, no reciben la prestación para sí, - como empleador la prestación del empleado, o un individuo toma para sí la prestación pecunaria del deudor. Los órganos reci-- ben la prestación para el Estado, es decir, que la recepción - de la prestación es interpretada como una función del Estado, - es atribuida a éste. En el caso de las obligaciones impositi- vas se agrega que la prestación pecunaria no entra en el patri monio de los individuos que actúan como órganos del Estado, si no en un patrimonio que es visto como patrimonio estatal. Si - se toma en cuenta que esas obligaciones no han sido estatuidas en intereses de los individuos que reciben las prestaciones y - que tienen que reclamar en caso de su incumplimiento, y si - - se admite que es interés del Estado lo garantizado al estable- cer esas obligaciones, tendremos solo que pudo haber querido - decir, ya que esas obligaciones tienen intereses, que esas - - obligaciones están estatuidas en intereses de la totalidad, es decir, de todos los individuos pertenecientes a la comunidad - jurídica. Cabe entonces atribuir la recepción de la prestación y al ejercicio del poder jurídico, no a la persona ficticia del Estado, sino a los individuos que reciben la prestación que no son vistos solo como órganos del Estado, sino también como ór- ganos del pueblo, que constituye el Estado, ésto es, de los in dividuos pertenecientes a la comunidad jurídica. En esa medida es posible interpretar los derechos en cuestión como derechos- colectivos de esos individuos.

A veces se interpretan las obligaciones de no hacer (deber de omisión), que constituyen la mayor parte del derecho penal, como obligaciones no solo contra los hombres directamente afectados por su violación, sino también como obligaciones pendientes mediante la relación con el Estado, hablándose, en consecuencia, y, en especial, atendiendo a que la reparación de la violación de esas obligaciones se produce a través de la intervención del acusador público como órgano estatal, de un derecho del Estado a la omisión de esos delitos. Que la no omisión del delito tenga que producirse con respecto del Estado, presupone que se trata de una conducta no solo perjudicial para el individuo inmediatamente afectado, sino de una conducta colectivamente perjudicial, es decir, lesiva del interés de todos los individuos pertenecientes a la comunidad jurídica, lo que incluso se expresa en el hecho de no ser perseguido por el afectado inmediato, sino por un individuo que actúa como órgano de la comunidad jurídica, defendiendo el interés de esa comunidad, y, por lo tanto, de sus miembros. Fundándose en esta aclaración, puede también en este caso hablarse de derechos colectivos de los miembros del Estado.

De especial importancia son los derechos de propiedad del Estado, puesto que éstos constituyen el núcleo del patrimonio que es visto como patrimonio estatal.

El derecho de propiedad sobre una cosa de un individuo -- consiste en que todos los restantes individuos están obligados a consentir la disposición que el individuo de hecho haga de la cosa, usándola, no usándola, e inclusive, destruyéndola; y en que el individuo, en cuyo respecto los otros tienen esta -- obligación de no hacer, cuenta con el poder jurídico tanto de disponer de la cosa mediante un negocio jurídico, como reclamar con una acción por el incumplimiento de la obligación pasiva pendiente sobre los otros. Si se describe la situación objetiva que se interpreta como derecho de propiedad del Estado, -- se describe la situación objetiva que se interpreta como derecho de propiedad del Estado sobre una cosa, recurrir a una atri

bución imputativa, se dirá que la disposición de hecho y de de recho (por negocio jurídico) de la cosa es retenida por determinados individuos que cumplen sus actos de disposición con -- un sistema de división del trabajo y cumpliendo sus obligaciones de funcionarios; de todos los restantes individuos están -- obligados a consentir esos actos quedando así excluidos de -- la disposición de la cosa; y que también el poder jurídico, de reclamar mediante una acción por incumplimiento de la obligación pasiva universal, está otorgado a determinados individuos que tienen igual calidad que los que retienen la facultad de -- disponer de hecho y de derecho de la cosa. Evidentemente no -- será el mismo individuo el competente para la disposición de -- hecho y de derecho (por negocio jurídico) sobre la cosa, y para el ejercicio del poder jurídico, sino que las funciones consideradas están distribuidas entre diferentes individuos.

F) Autobligación del Estado: El Estado de derecho.

La teoría tradicional designa como autobligación del Esta do, un hecho que debiera consistir en que el Estado, existente independientemente del derecho como una realidad social, primera mente crea el derecho, para luego someterse, por decir así -- libremente, a ese derecho. Solo entonces sería un Estado de de recho. Por de pronto debe establecerse que un Estado no sujeto a derecho es impensable. Puesto que el Estado solo existe en -- actos estatales, es decir, en actos realizados por hombres que se atribuyen al Estado como persona jurídica, y semejante atribución solo es posible con base en normas jurídicas que determinan esos actos de manera específica. Que el Estado cree el -- derecho solo significa que hombres, cuyos actos son atribuidos al Estado fundándose en el derecho, producen el derecho, ésto significa, pues, que el derecho regula su propia producción.

No se produce, ni puede producirse, un proceso en el cual el Estado, prescinda a su derecho, crea el derecho, para luego

someterse a él. No es el Estado el que se subordina al derecho por él creado, es el derecho el que regula la conducta de los hombres y, especialmente, la conducta orientada a la producción de derecho, sometiéndose así a esos hombres.

De una obligación autoimpuesta del Estado solo podría hablarse en el sentido de que las obligaciones y derechos que se atribuyen a la persona del Estado, están estatuidos justamente por el orden jurídico, cuya personificación es la persona estatal. Esta atribución al Estado, es decir, la referencia a la unidad de un orden jurídico, y la personificación así cumplida tiene que ser como siempre, subrayada nuevamente, caracterizada como una mera operación intelectual, un instrumento auxiliar del conocimiento; lo que existe como objeto del conocimiento, es solo el derecho.

Si se reconoce en el Estado un orden jurídico, todo Estado es un Estado de derecho, dado que esta expresión es pleonástica. En los hechos, es empleada para designar cierto tipo de Estado, a saber aquel que corresponde a las exigencias de la democracia y de la seguridad jurídica. Estado de derecho, en este sentido específico, es un orden judicial y la administración está regida por leyes, es decir, por normas generales, dictadas por un parlamento elegido por el pueblo, con o sin participación de un jefe del Estado situado en la cúspide del gobierno, siendo los miembros del gobierno responsables de sus actos, los tribunales independientes y encontrándose garantizados ciertos derechos y libertades de los ciudadanos, en especial, la libertad de creencia, de conciencia y la libertad de expresión.

#### G) Centralización y descentralización.

Si el Estado es concebido como un orden de la conducta --

humana, y, por ende, como un sistema de normas que cuentan con una validez tanto temporal como espacial, el problema de la articulación territorial del Estado en providencias, o en así -- llamados Estados Federales, es un problema espacial del dominio de validez territorial de las normas que constituyen el orden estatal. En el concepto de Estado unitario se expresa la contraposición entre centralización y descentralización, contraponiéndose el Estado unitario como comunidad jurídica descentralizada; la contraposición es expuesta primeramente desde el punto de vista de los dominios territoriales de validez de las normas constitutivas del orden estatal, esto es; en forma estática y sin recurrir al momento dinámico de la unidad o multiplicidad de los órganos que implantan las normas.

Idealmente, una comunidad jurídica centralizada es aquella cuyo orden está constituido, única y exclusivamente, por normas jurídicas válidas para todo el territorio jurídico, -- mientras que, idealmente también, una comunidad jurídica descentralizada sería aquella compuesta por un orden formado por normas con validez sólo para partes del territorio. Que una comunidad jurídica se articule en territorios parciales significa que las normas, o ciertas normas, de ese orden sólo tienen validez para una parte del territorio; en última instancia, el orden jurídico constitutivo de la comunidad jurídica estaría compuesto por normas con diferentes dominio de validez espacial. Es una descentralización total, y no sólo parcial, no podría haber, junto a las normas válidas sólo para partes del territorio, normas con validez para el territorio entero. Pero como la unidad del territorio se determina por la unidad de la validez de las normas, parece discutible que, en el caso ideal de una descentralización pura, pueda seguir hablándose de un territorio total y de un orden estatal. La descentralización sólo puede aparecer cuando se trata de la articulación de una -- misma comunidad jurídica, cuando se trata de la articulación de un mismo territorio. Y así como todos los Estados, en tanto

son considerados como comunidades jurídicas coordinadas recíprocamente, teniéndose como miembros de una comunidad internacional que los comprende, también los territorios estatales -- tienen que ser considerados como territorio parcial del dominio de validez espacial del orden jurídico universal.

Cuando, idealmente, apareciera una descentralización plena, en tanto no hubiera ninguna norma válida para todo el territorio, ello tendría que ser entendido, considerando la necesaria unidad del orden, en el sentido de que no se requiere que existan normas promulgadas con validez para todo el territorio; pero que, por lo menos, aparezca la norma fundante básica presupuesta con validez para todo el territorio, el cual, conforme a los órdenes parciales delegados por la norma fundante básica, se articula en territorios parciales. Por lo menos en -- esa forma básica tiene que constituirse la unidad del territorio total, junto con la unidad del orden jurídico total que -- abarca a todas las comunidades jurídicas como órdenes parciales. La descentralización es, así, el caso límite para la co-- existencia de una multiplicidad de comunidades jurídicas.

Como surge de lo hasta ahora dicho, el problema de la cen-- tralización, como problema de la articulación territorial de -- las comunidades jurídicas, es primeramente un problema del dominio de validez espacial de las normas que configuran un orden jurídico. En forma secundaria, a este momento estático del dominio de validez espacial de las normas, se agrega un segundo momento dinámico que --aunque sea eternamente distinto del-- primero, e independiente de él-- es utilizado en una confusión-- poco clara con el primero toda vez que se habla de centraliza-- ción y descentralización. Mientras que desde el primer punto-- de vista se pone la mira exclusivamente en las normas que tienen validez en relación con sus distintos dominios espaciales-- de validez, la consideración desde el otro punto de vista se -- orienta al modo de creación de los distintos dominios de validez de esas normas, el acto de la implantación de la norma y, -

por ende, el órgano que implanta la norma, se distingue si las normas con validez para todo el territorio de ese derecho, o con validez solo para partes territoriales, han sido instauradas por un órgano único, o por una multiplicidad de órganos.

Corresponde advertir que, en este sentido dinámico, no solo puede ser centralizada o descentralizada la producción de normas jurídicas, sino también su aplicación; más aún: Pueden serlo todas las funciones estatuidas por un orden jurídico, es decir, que puedan ser desempeñadas por un órgano único, o por una multiplicidad de órganos. La centralización en sentido dinámico alcanza su grado supremo cuando todas las funciones tienen que ser desempeñadas por un único órgano y, en especial, cuando todas las normas de un orden jurídico, tanto las generales como las individuales, producidas y aplicadas por un mismo individuo. La descentralización, en sentido dinámico, alcanza su grado máximo cuando todas las funciones son desempeñadas por todos los individuos sujetos al orden jurídico. Se trata, en ambos casos, de situaciones límites, que no se presentan en la realidad social. Nunca pueden todos desempeñar las funciones estatuidas por un orden jurídico, ni nunca pueden ser desempeñadas por un único individuo.

En términos generales este es el pensamiento de Hans Kelsen con respecto al fundamento del Estado.

#### 3.1.1.4 AURORA ARNAIZ. <sup>28</sup>

El hombre vive en el Estado, nace en un Estado determinado y son los hombres, en su interrelación política, los que dan vivencia a su existencia. El Estado existe porque los hombres que viven en él crean las instituciones políticas que lo originan.

Pero además para que exista el Estado no es suficiente--

(28) Arnaiz, Aurora. "Ciencia del Estado", Ed. Antigua Librería Robledo, México 1959, pp.8-36, 43-46, 150-159, 275-280

El solo propósito de los hombres, sino que además debe haber una situación política que propicie la aparición. Dentro de una posición genética e histórica de la aparición del Estado sabemos que surge con un doble aspecto:

- Por la necesidad frente al exterior: Como defensa.
- Por la necesidad interior: Como un orden.

Aunque indudablemente que el Estado no ha sido siempre el mismo, no lo ha sido ni como forma política de los pueblos, ni siquiera en su denominación. El Estado para los griegos era polis, en Roma era la Civitas. En la edad media el Estado que se estaba gestando se creó alrededor de los poderes políticos privados, de las corporaciones de los gremios, del alcaide, de los estamentos y de la vieja economía religiosa y política de la ciudad.

#### A) Elementos.

Hemos dicho que el Estado existe por la vivencia política de los hombres en un tiempo determinado y en un espacio dado. En esta afirmación, están implícitos los elementos constitutivos del Estado: El pueblo, el Gobierno y el espacio denominado territorio. En una posición elemental cabe afirmar que los hombres de un Estado conviven porque hay una autoridad que rige en su territorio y ordena lo que se debe o no se debe hacer en beneficio de la comunidad.

Por consiguiente los tres elementos clásicos del Estado son: Pueblo, territorio y gobierno; a ellos agregamos dos: El derecho y los fines inmanentes del propio Estado como organización política suprema de un pueblo.

#### B) Definición.

Como punto de partida, entre las muchas y muy abundantes definiciones existentes sobre el Estado vamos a elegir tres y una de ellas, la que podemos denominar como definición ahistorica (sin historia) es válida para todos los tiempos: 'El Estado como institución política es la forma política de un pueblo o la organización política suprema de un pueblo'.

Una definición moderna y aceptable, que también priva como punto de partida o de orientación, es la de Jellinek, considera esta autor que; el Estado es la agrupación humana sedentaria con un poder de mando, originario. Otra definición es la de León Duguit, quien estima que; 'el Estado existe y existió ahí donde hubo una relación entre gobernantes en orden a la solidaridad social'.

En la definición de Duguit, el Estado se reduce a la simple relación entre gobernados que obedecen y la autoridad que manda. Esta definición está en consonancia con una visión elemental, en contraposición, Jellinek nos da su definición del Estado moderno, defiende que el Estado es el producto de la civilización cristiana de Occidente o del mundo de la latinidad.

Por otra parte, el Estado como concepción es una abstracción, no es una ficción, sino una abstracción, así las mentes ingenuas lo confunden con algunos de sus elementos constitutivos y nos dicen: El Estado es el pueblo o el Estado es la autoridad que les obliga a hacer algo que libre y espontáneamente no realizarían.

Los anarquistas dicen que el Estado no debe existir; de aquí proviene su oposición de negar a los gobiernos el derecho de gobernar, rehusar el derecho de la autoridad a imponer la obediencia y la obligación de los hombres a vivir sometidos a las leyes.

El Estado definido gramaticalmente es el Status lo que es tá, lo que cambia porque no es; es decir el Estado tiene la --raíz del verbo estar, que es distinta a la de ser, Estado es - lo que está ahí, pero que cambia o que está accidental o cir--cunstancialmente.

C) Sus manifestaciones.

El Estado ofrece diversas manifestaciones; tiene una orga nización determinada y en él coexisten la actividad hombre de ese Estado.

Se manifiesta el Estado en la economía, en el derecho y - en la religión. Hay autores que confunden al Estado con la eco nomía y nos dice que en aquel, existe la estructura económica y que todas las demás manifestaciones del Estado son superes--tructuras de ésta.

Pero a través del tiempo, y de la historia de los pueblos, la economía no ha sido el factor exclusivo ni en la formación de la cultura, ni en las manifestaciones sociales, ni en el --sentir, ni en el hacer político de los hombres; adoptar dicha--concepción es contraer un compromiso peligroso.

Es también arriesgado admitir una posición de teología po lítica ya que la religión es otra manifestación del Estado. Hasta la época, en que la iglesia fue separada del Estado, el problema de una religión como establecimiento oficial ordenado por el Estado fue la más grave imposición política que duro -- hasta el siglo XVIII con la paz de Westfalia. La iglesia de Ro ma fue institución oficial durante toda la Edad Media, y en es ta época las corporaciones políticas y el conocimiento del hom bre eran teología.

Otra escuela considera que el Estado es la manifestación-jurídica y nos dice: El Estado es el derecho, con tal afirmación se destruye todo un problema de civilización política económica y filosófica; esta pretensión de identificar al Estado con el derecho es simplista, por mucho que queremos reducirlo a uno de sus elementos principales y constitutivos no lo conseguiremos con la sola omisión de los demás elementos.

Pero los problemas del Estado, los de la comunidad humana, los de la convivencia en un grupo político no pueden identificarse, ni en la economía, ni en la teología, ni en el derecho.

El Estado es mucho más que la economía, teología y el derecho.

#### D) Cómo se organiza el Estado en el derecho.

El Estado se organiza en el derecho y subsiste en la realización de determinados fines, nunca es un fin, es un medio - de que se vale el Estado para cumplir con sus fines políticos. Los fines del Estado son otros a los del hombre del Estado, y a los de la comunidad.

El hombre realiza dentro del Estado una determinada actividad, ésta se verifica en los partidos políticos, con esta afirmación nos situamos dentro del Estado moderno de derecho, moderno por contemporáneo y por nuevo, en los que la libertad es la base constitutiva del mismo.

Al triunfar los partidos políticos con sus programas se originan los regímenes políticos. Al teórico del Estado no le interesa el problema de los partidos políticos ni el de los regímenes, lo cual no le ocurre al político práctico.

Si el investigador del Estado maneja abstracciones, teorías e ideas, el práctico de un Estado lleva a efecto estos ideales o deben ser. La realidad del Estado se integra en el deber ser y en el ser del Estado y tan real es la idea de un Estado como lo material de éste.

El Estado moderno aparece; en la doctrina del siglo XVI y en la realidad política en el siglo XVIII. Surgió en el siglo XVI porque en Francia un protestante llamado Juan Bodino que al escribir 'Los Seis Libros de la República con el propósito de fomentar la tolerancia entre los franceses, hizo algo que al mismo autor no se propuso, al rebasar sus intenciones y nos dió la estructura fundamental del Estado moderno. Bodino creó el concepto de soberanía como fundamento del Estado actual.

En 1648 al firmarse la paz de Westfalia, los estados europeos se separaron de la sumisión al Papa y crearon el Estado contemporáneo con su base de mutuo reconocimiento y respeto entre sí.

Así apareció el Estado moderno en el siglo XVI como una idea, la que como siempre cedió a su materialización. Esta idea triunfa con la paz de Westfalia cuando los hombres de Europa descubre, por fin, que para poder convivir con los demás tienen que ser tolerantes con las opiniones ajenas y que en las relaciones interestatales han de respetarlas también. Por esto las instituciones políticas no pueden estar maniatadas por un canon determinado impuesto oficialmente. Cuando se rompe el nexo entre la iglesia y el Estado, aparece el Estado moderno en su ser y en su deber; en su íntegra y dinámica realidad.

El Estado moderno tiene que estructurarse con ideales, pero solo triunfan en este unas cuantas doctrinas y unos cuantos teóricos. (cuadro 1).

### E) Fines de los hombres del Estado.

Los hombres del Estado tienen propósitos y por tenerlos realizan fines, porque disponen de libre albedrío o capacidad de elección.

Las cosas no tienen fines sino funciones. Tienen estructuras; lo que se denomina "fines del Estado" no es sino la estructura que éste toma en orden a los propósitos y a los fines de los hombres.

Los medios de que dispone el hombre en el Estado son: El derecho y la autoridad en las estructuras de sus instituciones políticas para llevar a cabo sus fines.

Recordemos que el Estado sin el derecho es la fuerza arbitraria y a su vez el derecho sin el vigor estatal reducido a un convencionalismo social.

¿Qué es la autoridad estatal?. Un Estado con autoridad es un Estado legal, un Estado autorizado lo es arbitrario; el primero es el que cumple con los deberes y los fines de sus instituciones políticas, el segundo es aquel que no ocurre a la legalidad para el cumplimiento de sus fines, los medios de que se sirve no son ni el derecho ni la autoridad, sino la arbitrariedad y el autoritarismo.

Ahora bien todo derecho del Estado es derecho político y se divide en derecho público y privado. Mantener el derecho público es realizar la vigilancia política para que la autoridad cumpla con los fines del Estado. Los pueblos más grandes ante la historia son aquellos en que; sus ciudadanos conocen y defienden sus derechos públicos.

## FUNDAMENTOS DEL ESTADO MODERNO Y SUS TRATADISTAS

- |  |  |
|--|--|
| 1.- Soberanía.                                 | 1.- Bodino: "Los Seis Libros de la República".<br>1530-1596<br>(Soberanía).  |
| 2.- El Estado como sujeto internacional.       | 2.- Grocio: "El Derecho de la Guerra y de la Paz".<br>1583-1645<br>(El Estado como sujeto de la relación internacional). |
| 3.- Respeto a los derechos del hombre.         | 3.- Altusio: "Política".<br>1557-1638<br>(Derechos del hombre).  |
| 4.- Representación política.                   | 4.- Hobbes: "El Leviatán".<br>1588-1679<br>(Representación Política).  |
| 5.- Democracia indirecta y constitucionalismo. | 5.- Locke: "Ensayo sobre el Gobierno Civil".<br>1672-1704<br>(Democracia y Constitucionalismo).                          |
| 6.- Libertad y axiología política.             | 6.- Rousseau: "El Contrato Social".<br>1712-1775<br>(Libertad y axiología política).                                     |
| 7.- División de poderes (funcional).           | 7.- Montesquieu: "El Espíritu de las Leyes".<br>1685-1775<br>(División de poderes).                                      |
| 8.- Separación de la Iglesia y del Estado.     | 8.- Estadistas del siglo XVII.<br>Paz de Westfalia, 1648<br>(Separación de la Iglesia y del Estado).                     |

Después de haber dado los conceptos anteriores diremos -- que el Estado tiene un fin objetivo intrínseco o en sí; su propia estructura. Los propósitos de los hombres son los fines -- subjetivos; así debe considerarse el bien común, y dentro de -- una teoría política del Estado, éste coincide siempre con el -- bien particular. Aunque en la práctica el bien particular no -- coincide con el común. Si es así habrá que pensar que la es--- tructura de ese Estado y su desenvolvimiento son inadecuados -- por falsos, porque están en desacuerdo con la naturaleza huma-- na que por ética es cooperación y convivencia.

Considerando que el Estado es una obra netamente de la -- cultura humana vamos a ver cuáles son los fines estatales.

Comunmente se habla de la división de poderes del Estado, este es un término completamente erróneo, el Estado solo tiene un poder que es indivisible y sabemos por la doctrina de Bodino que este poder es impartible.

No hay división de poderes, sino de funciones, las funcio-- nes estatales erróneamente se denominan poderes del Estado.

Aunque para llegar a la actual división predominante en -- el Estado moderno han pasado varios siglos de cambios políti-- cos en la estructura de los pueblos, entonces ¿De dónde provie-- ne el problema de la división de funciones del Estado?

Desde los tiempos más antiguos pensadores como Aristóte-- les nos hablan de que la polis tiene una actividad y que ésta-- actividad tiene tres funciones: El senado, magisterio político y los tribunales.

La división tripartita de las funciones de la polis fue recordada en los siglos XIV y XVI por dos grandes figuras: Marsilio de Padua y Bodino.

Marsilio de Padua apoyó dos postulados en los que fundamentó el Estado moderno.

- El concepto de libertad y respecto a la persona humana.
- La separación de la iglesia y del Estado.

Al defender esta separación nos dice que para que los príncipes no abusen del poder, el Estado debe tener diversas funciones y que una cosa es la función legislativa y otra la ejecutiva. Nos da una división bipartita: Legislativa y ejecutiva, distinta a la tripartita de Aristóteles.

Bodino nos habla de la división de funciones, pero no ordena a la objetividad del Estado, sino en relación con los derechos de soberanía del príncipe, monarca absoluto del Estado, la concepción tan distinta a la de la actualidad es inadecuada para estructurar el Estado moderno.

Pero, ¿a quién se le ocurrió dar una estructura del Estado por los fines del mismo?, esta idea la tuvo Thomas Hobbes.

#### F) Estructura y organización del Estado moderno.

Veamos qué es la estructura del Estado y cual es su organización. Se puede definir a una forma de gobierno como la organización del Estado teniendo en cuenta sus fines mientras -- que una forma del Estado es la estructura que toma este por -- sus elementos constitutivos por consiguiente un Estado se estructura por sus elementos constitutivos y se organiza en relación con sus funciones (fines). (cuadros 2 y 3).

ESTRUCTURA DEL ESTADO MODERNO:

ELEMENTOS CONSTITUTIVOS

PUEBLO	Estados Simples	Constitu- ción única	Centralizada	REPUBLICAS
			Descentralización (autonomía administra- tiva y jurídica)	
			Federación estatal - en un Superestado -	
TERRITORIO	Formas de Estados		Confederación	
	Estados Compuestos	Constitu- ción Fede- ral. Pacto Fe- deral	(sin un Estado Superior, con una constitución su- prema común)	MONARQUIAS
PODER			Uniones de Estado  (con un pacto político estable y amplio)	

SOBERANIA:	Como facultad jurídica	PUEBLO ESTADO				
REPRESENTACION POLITICA:	Gobernados Gobernados	(mandantes) (mandatarios)	Actividad estatal			
	EJECUTIVO	Jefe de gobierno o de régimen  Parlamentario	Presidencial  Composición gubernamental según mayoría  - Cámaras -	Secretarías Ministerio Jefes de Gobierno	Decretos Edictos y Reglamentos	Estado Administrativo
DIVISION DE PODERES:	LEGISLATIVO	Congreso	Cámara de Diputados Cámara de Senadores			
	JUDICIAL	Tribunales Jurados Jueces	Sentencias Resoluciones Jurisprudencia	Ejemplo:		Estado Constitucional.

Para Hobbes las funciones de un Estado dentro de una monarquía absoluta se organizan por los fines de ese Estado, normalmente son las funciones legislativa, ejecutiva y judicial. Dentro de la función judicial el especializado en derecho hace la separación entre esta función y la jurisdiccional. Dentro del poder ejecutivo el teórico del Estado avezado en las diferenciaciones distingue entre gobierno y administración. Por sus formas políticas los Estados se dividen en simples y compuestos.

La diferencia entre gobierno y administración es la siguiente: Es gobierno cuando el particular no puede recurrir a los tribunales por los actos de los gobernantes; es administración cuando el particular puede acogerse a los tribunales especializados frente a los actos de autoridades.

Esta división tripartita de las funciones del Estado nos ofrece la separación entre legislación, ejecución y actuación judicial. Estas tres funciones se estructuran y organizan de distinto alcance, ya se trate formas de Estado que se dividen en simples y compuestos, que tienen en cuenta las características del poder, las del pueblo que las habita y las del territorio; estos elementos originan la forma política denominada Estado. O ya sea formas de gobierno que se dividen en puras e impuras. Serán puras aquellas que tienen como una finalidad un bien particular mayoritario o un bien particular minoritario. Las formas puras son: La democracia, la aristocracia y la monarquía.

Para Locke las funciones del Estado son tres, teniendo en cuenta la necesidad de frenar el abuso del poder:

- Poder Legislativo: Tiene como función originaria el pueblo.
- Poder Ejecutivo: Aquí se debe diferenciar la labor de gobierno y administrativa.
- Poder Judicial.

En el siglo XVIII llega a Londres un francés llamado Montesquieu, futuro autor del Espiritu de las Leyes; se compenetra con la teoría del constitucionalismo inglés, que sintetiza y divulga en sus escritos políticos y aparece como el innovador de la división de poderes.

### G) El poder del Estado.

En nuestros Estados modernos hay un poder supremo y único que conforma y configura el Estado. Entonces, si el poder del Estado es supremo, no delegable e imprescriptible, ¿puede hablarse de división de los poderes del Estado?, sabemos ya que siendo el Estado obra del quehacer humano político, tiene un mecanismo y una funciones en relación con su organización -- y con sus fines. Lo que se divide dentro del Estado, son las funciones del mismo, es un sistema de competencias, pero nunca en su poder.

Pero, ¿qué es el poder del Estado?, Jellinek indica que el poder del Estado es originado en el propio Estado, que proviene de la constitución estatal, al igual que sucede con el pueblo y el territorio. Ahora bien: ¿es un poder arbitrario? -- si así fuese el hombre no estaría obligado a obedecer a la autoridad ni al derecho. Por grande que sea el poder del Estado -- dice Rousseau -- nunca puede transformar su arbitrariedad en fuerza política, el ciudadano está obligado a obedecer al poder legítimo del Estado tan sólo.

El hombre nace en un Estado y está necesariamente renovando su poder de consensus, al Estado, al tener una actitud de obediencia última al orden político de ese Estado.

Desde el momento en que el hombre se rebela contra el orden político existente se producen dos situaciones:

- Se desprende libremente y en forma pacífica de la intervención del Estado.

- Se subleba con la fuerza contra él.

Después de haber determinado los conceptos anteriores se da una definición de Estado pero no dentro de la génesis, pues los elementos constitutivos del Estado en el ámbito genético son pueblo, territorio y poder a los que se anexan los fines el derecho.

El Estado es una asociación específica del hombre. La agrupación humana que vive en el Estado se denomina pueblo y los fines de esa agrupación son los de realizar el bien común los medios de que se valen esos hombres para realizar este bien común son el derecho y la autoridad de los gobernantes, esa agrupación u organización política específica se denomina Estado, que es lo que está ahí, lo que el hombre político se encuentra ahí y que dentro de su organización política se denomina status (lo que está, pero que cambia en el transcurso de los tiempos).

H) El Estado como unidad de síntesis.

El Estado es una unidad de síntesis. Pero ¿que es lo que unifica? unifica todo un conglomerado de quehacer colectivo, pero dentro de unos fines superindividuales. Precisamente, lo que diferencia el concepto 'sociedad' del de 'Estado' es que en lo social se opera con fines interindividuales, mientras que en lo general, con fines supraindividuales, más allá de la propia interrelación social, en interrelación política.

I) Quehacer político del hombre.

El hombre tiene lo que se ha denominado instinto gregario viene predispuesto a vivir en la colectividad política, pero esto mismo les ocurre a otros animales gregarios. Lo que le diferencia es que sus convivencias políticas, su residir en el grupo político, su existir gregario con su colectividad, es un vivir reflexivo, ético y racional. Lo que distingue a la comu

nidad humana es que el hombre, antes de llevar a cabo la práctica de su convivir político ha plasmado en conceptos, las posibilidades, los orígenes y los fundamentos de esta convivencia política.

Por consiguiente, el hombre posee medios y fines políticos, además de una organización política. Esto es lo que constituye el Estado en su devenir, en sus fundamentos actuales, y lo que la polis en la antigüedad.

En la antigüedad se desconocía el término progreso, que es hoy la base del Estado moderno. La tradición, entonces, era un fin en sí misma. Así como la aceptación de la evolución contribuye a la transformación de las instituciones políticas hacia un mayor perfeccionamiento, por el contrario, en la antigüedad, el término progreso era desconocido en absoluto, hasta el extremo de que la validez de la ley en Grecia, dependía de su convergencia con la costumbre. En la época medieval, ya en las postrimerías de la Edad Media, el príncipe puede legislar contra las costumbres, pero su ley era válida siempre y cuando estuviera apegada a los principios generales del derecho, que son la tradición de la norma y de la regla jurídica que surgen de la costumbre.

Es la regla de derecho la fuente originaria de lo político, pero el pueblo es siempre un presupuesto del Estado no es nunca un elemento constitutivo de éste, como se dice por ahí, como tampoco el territorio es elemento constitutivo, sino condición necesaria para la realización del Estado.

El problema de la génesis del Estado y del pueblo, es parecido al del Estado, al del derecho y al de la sociedad. Estos términos: 'Pueblo, Estado, sociedad y derecho' innecesariamente se contraponen uno al otro. Así, se plantea cual de ellos es anterior, de si el Estado tiene prioridad en tiempo -

al derecho; si el pueblo precede al Estado o si la sociedad se anticipa al pueblo, resolvemos el problema con la posición heggeriana diciendo que si no se concibe el Estado sin el derecho, ni éste sin aquel, tampoco podemos concebir el pueblo sin el Estado. Pero el Estado, el derecho y el pueblo son inconcebibles sin la sociedad. En una posición dialéctica, la síntesis Estado aparece simultáneamente a la tesis derecho, pueblo y sociedad. Pero afuera de este inquirir dialéctico, el pueblo es el presupuesto necesario para la aparición del Estado, porque éste, en una definición ahistórica -no histórica- comprende las denominaciones de polis, civitas y república. El Estado en esta acepción, es la forma política de un pueblo. Luego, si es la forma política de un pueblo, éste es presupuesto necesario en la génesis de aquel.

#### J) Trayectorias del Estado moderno.

El Estado moderno va hacia la administración del servicio público y hacia la realización de los grandes ideales constitucionales.

La constitución le interesa al jurista desde el punto de vista formalista, y de su eficacia; para los teóricos del Estado, la Constitución es un contenido axiológico primario del -- que se deriva el 'derecho del Estado'. Situado así el problema vamos a ver que es lo que se opone a la realización de este -- gran Estado administrativo y constitucional.

Los conceptos exacerbados de nacionalismo, de patriotismo y de defensa de lo peculiar condujeron en su límite extremo al Estado racista. Chovinismo y 'Estado nacionalista' conducirían como consecuencia grave e inmediata, a la aparición del Estado racista, se rechaza por consiguiente todo cuanto se oponga a la existencia de la convivencia posible del hombre dentro de su grupo social y de éste con los demás grupos sociales, étni-

cos y políticos.

El grave mal social que afecta al interior y al exterior de los Estados, y a la estructura económica, proviene de la explotación del hombre por el hombre, y conduce a la culminación de un materialismo en el mercantilismo sin límites. En cuanto al exterior esta posición de explotación del hombre por el hombre llega a la existencia de la destrucción de los Estados por la hegemonía del poder político que se dijo, queda reducido a la lucha por el poder económico.

Uno de los prejuicios que se paga a mayor precio es el -- chovinismo y el negarse a admitir otras culturas en su influencia positiva. El Estado moderno debe ir evolucionando hacia un Estado universal, esta concepción no es una quimera, es un -- ideal, pero no una ilusión.

El prejuicio político tiene muy graves consecuencias y lo pagan los propios pueblos que prejuzgaron las cuestiones, el -- individualismo no interesa sino el respeto a la persona y a la dignidad humana, y se defiende una correlación entre la persona y su sociedad política.

Desde el siglo XVIII hasta nuestros días el individuo exige los deberes, pero a veces olvida que el deber ajeno es siempre correlativo del derecho, y que a su vez, no hay ningún derecho que no está precedido de la realización del deber.

En el Estado futuro tiene que haber esta correlación de -- derechos y deberes. El propio individuo o la propia persona ha de cumplir primero con la realización de los deberes para poder exigir su extensión frente al derecho.

Siendo el factor económico la base del Estado contemporáneo, la lucha por el poder político es ante y sobre todo un -- combate por la hegemonía económica. En consecuencia, hay una -- despersonalización de los términos de la relación; hay una des

humanización general como culminación de esta despersonalización de las relaciones del obrero y del patrono. El obrero de las altas empresas no es sino un número; el obrero de los sindicatos queda reducido a un voto. En estas condiciones la crisis económica de la libertad lleva aparejada la crisis de las grandes libertades políticas y espirituales que algunos pueblos padecen.

Por consecuencia, se ha dicho que el hombre de nuestros días es un hombre mediatizado por el ámbito económico; siempre que el idealismo es substituido por lo material siempre que la calidad es substituida por la cantidad hay inexorablemente un decrecimiento en el buen resultado de la relación.

En el Estado moderno ha de evitarse el abuso de la descentralización de los servicios públicos. Es un problema de tipo netamente político la necesidad de un Estado centralizado en la intervención y regulación de los problemas de producción, distribución y cambio.

Allá donde el Estado descentralice el servicio público y conceda en beneficio de los particulares y de las altas empresas la explotación de aquellos, ese Estado ha dejado una de sus obligaciones principales; el Estado moderno deberá administrar por sí el servicio público.

La indiferencia política, la no participación en las tareas estatales, la defensa de los intereses del derecho privado en dejación de los del derecho público son consecuencias que padece el particular y el ciudadano a precio muy elevado; es decir, cuanto mayor es la intervención del individuo en el derecho público y en las actividades del Estado, mejor se defienden los propios intereses particulares y privados, porque son términos correlativos de una misma relación.

### 3.1.2 DEFINICION Y ELEMENTOS.

El Estado nace como una necesidad del grupo social que requiere de la organización para vivir.

Al principio de las sociedades, los más aptos o los más fuertes asumen el ejercicio de la autoridad y se constituyen en gobernantes; pero esto, que es una consecuencia de la propia naturaleza humana es, a la vez, necesario para el orden y el progreso sociales. Posteriormente, a la fuerza puramente material del gobierno se unió el progreso moral, religioso, etc., consolidándose en esta forma, el principio de autoridad y, en consecuencia la organización estatal.<sup>29</sup>

Existe una gran limitante en definir lo que es el Estado dada la diversidad de enfoques que existen, tanto de carácter jurídico, sociológico, económico, político y otros. Las definiciones que a continuación se mencionan tienen como fin que el Estado sea comprendido de una manera clara.

Etimológicamente la palabra Estado deriva de Stato, Stare o Status, que significa situación de permanencia, orden permanente o que no cambia.<sup>30</sup> Por otra parte se define al Estado como: "La organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas".<sup>31</sup>

El Estado, en un sentido jurídico es: "Una sociedad políticamente organizada y dirigida por un poder soberano en un te

(29) Moto Salazar, Efraín. "Elementos de Derecho", Ed. Porrúa, México 1972, p.60

(30) Arnaiz, op. cit., p.10

(31) Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, México 1981, p.38

territorio, siendo sus elementos básicos: La población, el territorio y el poder soberano.<sup>32</sup>

El Estado según los componentes que lo integran se expresa en el siguiente enunciado: El Estado es una persona jurídica y como tal, sujeto de derechos y deberes; esta organizada política, jurídica y administrativamente, personifica a la comunidad humana, lo cual está asentada en un territorio propio y determinado. El Estado es poseedor, de un poder superior, originario y jerarquizado, el cual utiliza para gobernar al pueblo, como instrumento anticonflictivo entre diversos grupos sociales de la comunidad, para ejercer la soberanía nacional para hacer que prevalezca el interés general sobre los intereses particulares, con lo cual satisface el propósito de su origen y de su finalidad.<sup>33</sup>

El uso del vocablo Estado se ha prestado a concepciones equivocadas -en el lenguaje común- se le atribuye significados similares a los de gobierno y nación, a manera de aclaración se describen dichos conceptos en su forma más elemental.

Nación; se le define como "una comunidad social, unida por sentimientos, ideas, tradiciones, costumbres y necesidades propias, que no se confunden con otros grupos humanos y que se perpetúa en el tiempo... la nación no necesita para su existencia ni de un gobierno propio, ni de un territorio determinado al Estado sí..."<sup>34</sup>

Gobierno; "Se utiliza para designar el conjunto de poderes públicos, de los órganos a quienes se atribuye el ejercicio supremo de la soberanía...el gobierno únicamente se refleja

(32) Faya Viesca, Jacinto. "Administración Pública Federal", Ed. Porrúa, México 1979, p.30

(33) Kelsen, op.cit., pp.285-319

(34) Moto, op. cit., p.59

re a uno de sus elementos, el que tiene la dirección misma del Estado..."<sup>35</sup>

Con las definiciones anteriores se ha hecho mención a dos de los elementos del Estado, quedando por definir solamente lo que se entiende por territorio, el cual ha sido definido como; "la base física del Estado, demarcado dentro de los límites específicos; provee el medio particular y los recursos materiales y que comprende además, el suelo donde la nación está asentada, el espacio aéreo y las aguas territoriales..."<sup>36</sup>

### 3.1.3 PINES.

Los fines del Estado han sido apreciados de diferentes maneras al paso del tiempo y de las corrientes doctrinarias que los han tratado, éstos han variado por lo tanto desde que Nicólas Maquiavelo los trata en su obra "El Príncipe", pasando por las ideas del mercantilismo, de la escuela fisiócrata (*laissez faire*), de la Revolución Industrial, de los economistas clásicos y sus precursores; de Rousseau; del Estado gendarme (liberalismo continental europeo); de Marx y Engels; de Lenin; Max-Weber; Kelsen; etc. todas estas doctrinas aumentan o limitan los fines del Estado.

"En el último tercio del siglo XX se pueden identificar cuatro fines fundamentales del Estado, en los cuales se pueden integrar la totalidad de sus actividades; en primer lugar, los fines de política general y orden público; en segundo lugar, los fines de desarrollo económico; en tercer lugar, los fines de desarrollo social; y en cuarto lugar, los fines de desarrollo físico y ordenación territorial... los fines del Estado constituyen direcciones, metas, propósitos o tendencias de carácter general que se reconocen al Estado para su justifica---

(35) Jiménez Castro, Wilburg. "La Administración Pública para el desarrollo integral", Ed. Porrúa F.C.E., México 1975, p.162

(36) Ibidem., p.32

ción y se consagran en su legislación..."<sup>37</sup>

#### 3.1.4 FORMAS.

Las formas de Estado (gráfica 2), se consideran como los modos de estructurarse respecto a sus elementos constitutivos, es decir, la forma que adopta el todo social, como formas podemos tipificar; la monarquía, la república y dentro de esta la central y la federación, éstas son las más generalizadas pero existen otras.<sup>38</sup>

A) Monarquía; aquí el poder se ejerce por un sólo individuo llamado rey, emperador, soberano, etc. y, se subdivide en dos:

a) Ilimitada; aquí el poder se transmite por herencia y el titular del mismo no es el pueblo, sino, el monarca quien no es responsable de sus actos ante nadie. El elige a sus ministros, ejerce el poder mientras vive, en tanto no renuncie al poder -este tipo de poder ha desaparecido-.

b) Limitada; el poder del rey está limitado por una ley fundamental llamada Constitución, ésta debe sujetar los actos de su gobierno a los mandatos constitucionales, y en caso de violarlos, él debe responder de dichos actos.

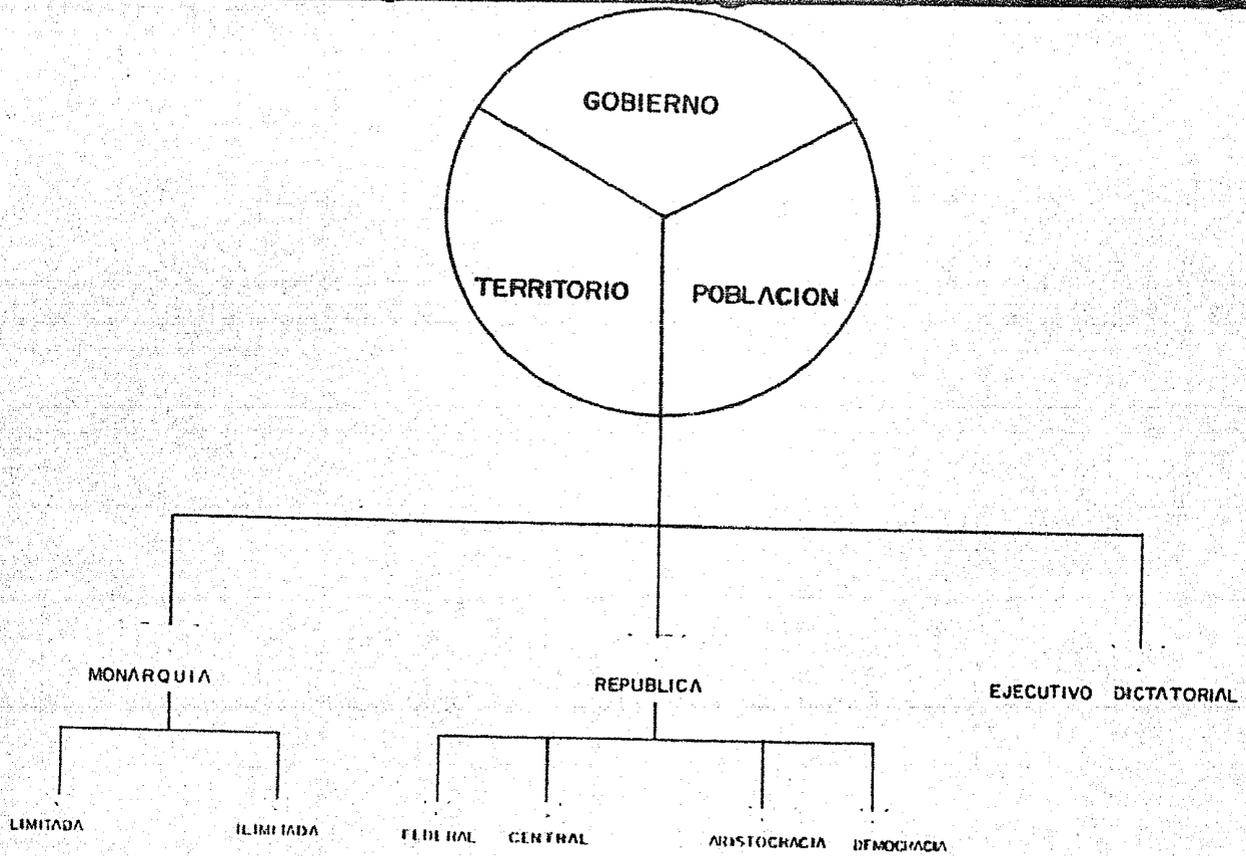
El poder se transmite por herencia, conservándolo el rey mientras vive o abdica.

B) República; aquí los poderes residen esencial y originariamente en el pueblo y son ejercidos por él, a su vez la república se puede dividir en:

a) Aristocrática; sólo una parte del pueblo ejerce el poder, una sola clase social; la aristocracia.

(37) Serra Rojas, Andres. "Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, México 1979, pp. 25-37

(38) Acosta, op. cit., p.46



GRAFICA 2

b) Democrática; supone que todo el pueblo ejerce el poder, pero como no es posible que todo el pueblo ejerza el poder por sí mismo, se eligen personas que lo representen y el gobierno se integra con dichos representantes -electos por- -- tiempo limitado-, ésto quiere decir que una república es representativa, a su vez ésta puede clasificarse en:

a) Federal; Cuando está integrada por entidades federativas denominadas Estados que se unen entre sí para formar una nueva persona jurídica; la Federación (Estado nacional). Aquí el gobierno se ejerce conjuntamente con un gobierno general, que tiene autoridad en todo el país, y por gobiernos locales, cuyo poder está limitado a determinada región. Los gobiernos locales gozan de libertad, restringida por el pacto que han celebrado al agruparse (federarse) y que la Constitución reglamenta.

b) Central; Se da cuando el poder se ejerce para todo el territorio por un solo gobierno, y en las provincias o departamentos existen delegados que representan a la autoridad central.

c) Gobierno Ejecutivo Dictatorial; La autoridad se concentra en una sola persona, presidente o primer ministro, a quien apoya un partido político poderoso, que actúa como partido único y cuyos miembros gozan, en contraposición al resto de los ciudadanos, de toda clase de facilidades políticas, de esta forma, el poder del gobernante es independiente y personal, controla al poder legislativo, tiene el derecho de disolver las cámaras, dicta leyes a través de decretos, formula el presupuesto, nombra a los jefes del ejército y no es responsable de sus actos sino ante la nación.

### 3.1.5 ORGANIZACION.

El Estado en los países de occidente está organizado en base a una concepción pluralista del poder, o sea, la división-

de poderes del Estado en; Ejecutivo, Legislativo y Judicial.<sup>+</sup>

A grandes rasgos la función ejecutiva consiste en la aplicación de la ley para alcanzar fines concretos, relativos a la buena marcha del Estado; la función Legislativa que consiste en que el Estado se dea sí mismo la ley; la función Judicial -- que estriba en solucionar los conflictos de intereses mediante la ley.

De acuerdo con el grado de prepotencia que tenga un poder sobre los otros, el gobierno se puede clasificar en dos formas<sup>39</sup> (gráfica 3).

A) Régimen Parlamentario; Aquí se aprecia la supremacía política en los asuntos del gobierno por parte del poder Legislativo o Parlamentario.

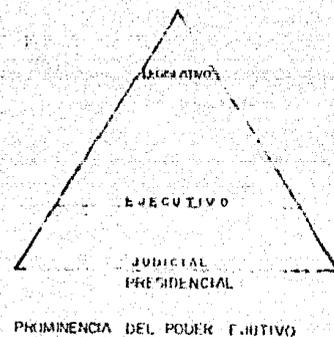
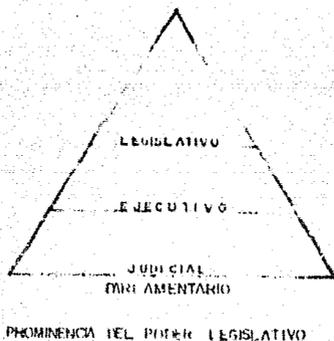
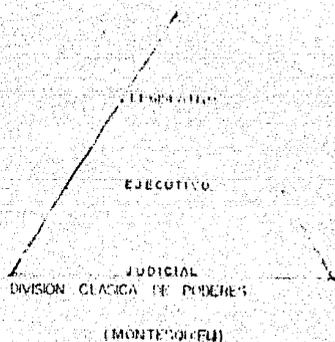
En este sistema coexisten dos funcionarios; El jefe de Estado que bien puede ser el rey o reyna, el cual sigue la frase 'el rey reina pero no gobierna', es más bien un símbolo del Estado, y en cuanto a sus funciones están limitadas principalmente a la relación y el protocolo, en otros casos el jefe de Estado es el emperador, o en países republicanos de régimen parlamentario es el presidente de la república.

El jefe de gobierno es el primer ministro, que generalmente Montesquieu en su libro "El Espíritu de las Leyes", establece la comparación de Inglaterra, que tenía una Constitución a partir de 1215, con los regímenes absolutistas del siglo XIV, Catalina la Grande y otros representaban el absolutismo en el poder.

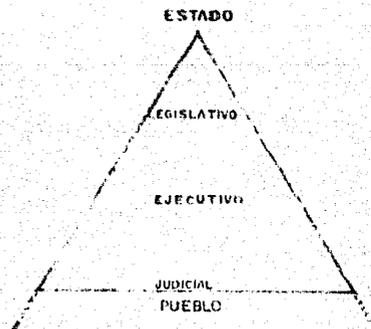
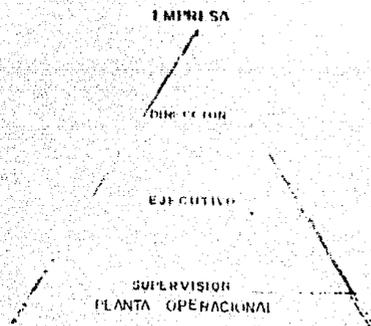
Comparando el sistema inglés con el sistema continental europeo, creyó Montesquieu necesario que dentro del Estado, no sólo existiera el poder absoluto del rey, o del ejecutivo, sino poderes que equilibraran la gran fuerza del rey y que esos poderes bien podrían ser el Legislativo y el Judicial.

En este juego de fuerzas y contrapesos, el poder Legislativo frena al Ejecutivo, el Judicial al Ejecutivo y así todos se equilibrarían para tender hacia una verdadera democracia. cit. pos., Acosta, op. cit., p.50  
(39) Ibidem., p.46

# FORMAS DE GOBIERNO



## ANALOGIA CON LA EMPRESA



te es designado por el jefe de Estado a propuesta del Parlamento y, encabeza el gabinete o consejo de ministros que es el cuerpo colegiado responsable de la dirección, decisión y acción política y gubernativa.

B) Régimen Presidencial; Sus principales perfiles son:<sup>40</sup>

a) Preponderancia política del poder Ejecutivo sobre los otros poderes.

b) Se reúnen en una sola persona las calidades de jefe de Estado y jefe de gobierno que es el presidente de la república.

c) El titular del poder Ejecutivo selecciona libremente a sus colaboradores, los secretarios de Estado, sin ingerencia del congreso y también tiene libre facultad para removerlos.

d) Los secretarios de Estado no funcionan en un gabinete colegiado, consejo de ministros.

e) Los secretarios de Estado no tienen responsabilidad política ante el congreso.

f) El congreso no tiene facultades de censura, para los secretarios y jefes de departamento administrativos de Estado.

g) Los secretarios de Estado son funcionarios subordinados jerárquicamente del presidente de la república y responden personalmente ante éste.

### 3.1.6 ESTADO MEXICANO.

Una vez que hemos visto los aspectos fundamentales del Estado, se mencionan a continuación particularmente los del Estado Mexicano.

40) Ibidem., p.47

Con respecto a los elementos del Estado Mexicano se dividen de la siguiente forma:

- A) Población.
- B) Territorio.
- C) Gobierno.

La población del país se divide en dos grandes grupos; - los mexicanos y los extranjeros; los mexicanos pueden serlo - por nacimiento o por naturalización, los extranjeros son aquellos que no poseen las calidades determinadas anteriormente, - es decir, no son mexicanos, ni por nacimiento, ni por naturalización.<sup>41</sup>

El territorio está integrado por:

a) Las partes integrantes de la federación que son; los 31 Estados y el Distrito Federal.

b) Las islas adyacentes en ambos mares, éstas dependen directamente del gobierno de la Federación, con excepción de aquellas sobre las que ejercen jurisdicción los Estados.<sup>42</sup>

La forma de gobierno es de tipo presidencial<sup>+</sup> por consiguiente:

a) Se reúnen en una sola persona -presidente de la república- las calidades de jefe de Estado y jefe de gobierno.

b) No hay primer ministro, ni gabinete que trabaje en forma colegiada y tenga responsabilidad política ante el congreso.

(41) Const. Pol. Mex., art. 30

(42) Ibidem., art. 42

+ Los constituyentes de 1971 aumentaron el poder del presidente concediéndole: El derecho de veto, el de iniciar leyes, liberándolo de fáciles acusaciones públicas y el derecho a emitir decretos personales en condiciones especiales. Conservaron la delegación de poderes a los Estados pero con la salvedad que tenía el senado federal de remplazar a dichas adminis

c) El congreso de la Unión no tiene facultad para censurar a los secretarios de Estado, ni para hacerlo dimitir, tampoco lo tiene respecto a los demás integrantes de la Administración Pública Federal, central y paraestatal.

d) El presidente de la república nombra y remueve libremente a los funcionarios de primer nivel de la Administración Pública Federal, central y paraestatal, y a numerosos funcionarios de niveles inferiores.

e) La suma de facultades que da la Constitución al presidente de la república en todo su texto, es más amplia y variada que las que otorga a los otros poderes de la Unión.

f) El refrendo ministerial no implica responsabilidad del secretario de Estado frente al Congreso de la Unión, ni limitaciones de fondo a las facultades y actividades del presidente de la república.

Con respecto al gobierno de la Federación éste está constituido por los poderes de la unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial<sup>+</sup>, las entidades federativas también tienen esta distri-

traciones cuando abusaran de su poder local -esto representó -- una fuerte medida de control-. Así, la concentración de poder en el gobierno central se hizo un proceso continuo desde 1917-- hasta 1934, y entre las habilidades del gobierno central para controlar la maquinaria política se encontraba el control en -- las nominaciones de los Estados al congreso nacional, por lo tanto cada vez más los representantes del congreso eran escogidos -- por el poder central más bien que por los jefes políticos locales y ya para 1938 el poder del viejo líder regional casi había decrecido completamente. Vernon, Raymond. "El Dilema del Desarrollo Económico en México", Ed. Diana, México 1973. pp.81-86.

(43) Acosta, op. cit., p. 53

+ En la práctica la legislatura es un miembro pasivo que casi invariablemente cumple con los deseos del presidente; una iniciativa independiente de su parte es casi desconocida, las decisiones del poder judicial son igualmente predicibles, particularmente en asuntos acerca de los cuales el ejecutivo haya adoptado -- una posición inequívoca.... la suprema autoridad del presidente no puede ser jamás desafiada públicamente, ni, obviamente, su --

bución.<sup>44</sup>

Se estima que en un régimen federal como el nuestro, hay -- una sola soberanía y diferentes potestades o competencias derivadas de la Constitución.

- a) Federal.
- b) Local.
- c) Municipal.

El gobierno de la Federación se ejerce a través de los poderes federales, previstos en los artículos 39, 40, 41 y 49 -- constitucionales, los cuales son:

El poder Legislativo; está integrado por el Congreso Federal que se divide en dos Cámaras; la de Diputados, que representa a la población ciudadana (art. 50, 51 y 52 constitucionales) y la de Senadores que representan a las entidades federativas incluido el Distrito Federal (art. 56 de la Constitución).

El poder Ejecutivo; Reside en el presidente de la república (art. 80 constitucional) y es auxiliado en el ejercicio de sus funciones por las secretarías y departamento de Estado -- (arts. 90 y 92 de la Constitución), por el gobernador del Distrito Federal (art. 73 frac. VI) y por la Procuraduría General de la República (art. 102 de la Constitución), así como por los organismos descentralizados, empresas de Estado y fideicomisos públicos (art. 90 y 93).

El poder Judicial Federal está integrado por los siguientes órganos:

libertad de acción comprometida por ningún miembro de la rama ejecutiva. Vernon., op. cit., pp. 31-32  
(44) Acosta, op. cit., p. 55

- a) La Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- b) Los tribunales colegiados de circuito en materia de Amparo.
- c) Los tribunales unitarios de circuito en materia de Apelación.
- d) Los juzgados de distrito de los cuales existen 66 en toda la república y 10 tienen jurisdicción en el Distrito Federal.
- e) El Jurado Popular Federal.

El gobierno local está previsto en los artículos 40, 41 y del 115 al 122 de la Constitución donde también encontramos la división de poderes.

El Legislativo lo constituye el Congreso Local, integrado por diputados locales de elección popular directa; El Ejecutivo que se deposita en el gobernador de elección popular directa, quien cuenta con diversos órganos administrativos que lo auxilian; El Judicial, integrado por un Tribunal Superior de Justicia que puede tener salas colegiadas o unitarias y juzgados de primera instancia, menores civiles y penales y juzgados de paz.

El Gobierno Municipal (art. 115 constitucional) está a cargo del ayuntamiento, cuerpo que realiza fundamentalmente funciones administrativas, y en algunos casos tiene facultad de iniciativa de leyes. En sí no puede apreciarse plenamente porque la legislación local municipal es muy dispersa.

La forma de Estado en México es el de una república, por tanto, el poder radica en el pueblo, esto se establece en el artículo 39 constitucional que dice "...La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y se constituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno".

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática, Federal, compuesta de estados libres y soberanos<sup>+</sup> en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental (art. 40 constitucional).

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regimenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal (art. 41 constitucional).

### 3.2 ADMINISTRACION PUBLICA.

La Administración Pública es diferente del ámbito espacial en que se desenvuelve y de las tradiciones y creencias de los habitantes de dicho ámbito, por lo que sus objetivos, su entorno, sus actividades, enfoques y límites son diferentes en cada país. Así tenemos que "desde los tiempos más lejanos de la historia, ha existido Administración Pública; en Egipto en la época de Ramsés, existía un manual de organización y gobierno; en Grecia y en Roma también se observaron estructuras administrativas.

Desde luego en la Edad Media y en el Renacimiento hubo sistemas de administración que se fueron ampliando y perfeccionando cada vez más. La Administración Pública moderna ha visto ampliada cada vez más su estructura y misiones o cometidos que se podría decir, corren paralelamente con la ampliación de la

+ En realidad el Gobierno Federal domina a los Estados, tanto administrativa como fiscalmente. La dependencia administrativa se observa por el hecho de que ningún gobernador ocuparía el cargo sino fuera persona grata al presidente de la república. Vernon, op. cit., p. 31

actividad del Estado, independientemente de la filosofía y concepción política que sustenten los dirigentes del Estado..."<sup>45</sup>

Así se puede decir que la Administración Pública con el paso del tiempo ha venido creciendo en base a un aumento de la población, un avance tecnológico y científico, así como también, buscando primordialmente metas de progreso y bienestar dentro de la sociedad, ésto ha dado como resultado que la Administración Pública actúe en campos que hace poco tiempo le eran desconocidos, para hacer frente a estas actividades el Estado tiene que crear agencias o unidades administrativas que se encarguen precisamente de cumplir con los nuevos enfoques, y de esta manera hacen su aparición las secretarías de Estado, departamentos, o bien, nuevas estructuras administrativas que antes eran desconocidas, como la descentralización, la desconcentración, empresas públicas y fideicomisos que se han venido considerando como instrumentos administrativos diferentes a los poderes clásicos del Estado, etc.

Es así como la Administración Pública moderna tiene que enfrentarse a una problemática distinta y aplicar métodos y sistemas acordes con la época, para realizar con eficacia su función y lograr una coordinación entre la multitud de órganos que la integran, así como con los órganos de los otros poderes y de las entidades federativas y municipales en un sistema federal como el nuestro.

### 3.2.1 DEFINICION Y CONCEPTO.

Dentro de los diversos conceptos sobre la Administración Pública se tienen los siguientes:

A) Concepción Jurídica; en Europa, especialmente en la escuela administrativa alemana es donde han florecido las ideas más pródigas sobre el derecho administrativo, a partir de su -

(45) Ibidem., p.61

puestos relativos al Estado de derecho, con el objeto de salvaguardar los derechos subjetivos contra la injerencia de los poderes públicos, procurando un equilibrio entre libertades constitucionales por una parte y prerrogativas de la Administración Pública por la otra.

B) Concepción de Productividad; en los Estados Unidos de Norteamérica. se ha partido de las ideas sobre organización de empresas privadas trasplantándolas a la técnica de la Administración Pública.

C) Concepción Burocrática; le otorga la máxima importancia al factor burocrático de la Administración, estas ideas parten de Max Weber, que consideró a la burocracia como el instrumento fundamental del progreso social.

D) Concepción Política; esta orientación observa en su mayoría una actitud crítica hacia el pensamiento, reconociendo que el modo en que las decisiones administrativas se adaptan al hecho no coinciden con lo que los textos consagrados a la Administración Pública enseñan.

E) Concepción Psicológica; la conducta y necesidades del individuo y de la sociedad, deben ser estudiadas exhaustivamente por la Administración Pública a fin de adecuarse a las necesidades siempre cambiantes de éstos.

F) Concepción Integral; en nuestra opinión, el tomar en cuenta un sólo factor como lo es el administrativo, el político, el social o el burocrático nos podría dar una visión incompleta de la moderna Administración Pública, por ello, es necesario que su estudio se haga desde todos o varios puntos de vista, mismos que se contemplan en las definiciones siguientes.

"En su sentido más amplio, es todo el sistema de gobierno, todo el conjunto de ideas, actitudes, normas, procesos, instituciones y otras formas de conducta humana que determina

como se distribuye y ejerce la autoridad política, como se atienden los intereses públicos ...en resumen, la Administración Pública es la fase del gobierno que consta de la ordenación cooperativa de las personas, mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta, para la realización de los fines del sistema político".<sup>46</sup>

"Dentro de un criterio tradicional la Administración Pública es la actividad administrativa<sup>+</sup> que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del gobierno, y de los procedimientos que ellos aplican, así como las funciones administrativas que llevan a cabo otros organismos del Estado".<sup>47</sup>

La Administración Pública entendida para el desarrollo integral se define como: El conjunto de conocimientos humanos (adquiridos ya sea por la experiencia o el estudio) sumando a éstos, las técnicas administrativas y las estructuras (antes tangibles) ya institucionalizados que produzcan una transformación, siempre en proceso, por medio de factores tales como los educativos, morales, culturales, sociales, económicos y políticos permitiendo así, a el individuo o conjunto de estos (población), pasar de una etapa que pueda ser superable en cuanto a -

(46) Muñoz Amato, Pedro. "Introducción a la Administración Pública", Ed. F.C.E., México 1966, pp.24,26

+ Tal actividad administrativa lleva como resultado la idea de servir para realizar los fines propuestos, lo cual nos remite directamente al estudio de la noción de servicio público, de biéndose entender éste a través de las siguientes notas: 1. es una ordenación de elementos y actividades para un fin; 2. el fin propuesto es la satisfacción de una necesidad pública; 3. implica la acción de una personalidad pública. 4. crea un régimen jurídico de distinta índole y categoría de las que rigen el orden jurídico general de los servicios privados. López Alvarez, Francisco. "Administración Pública y la Vida Económica en México", Ed. , p.55

(47) Jiménez, op. cit., p. 181

las satisfacciones que les produzca.<sup>48</sup>

### 3.2.2 ACTIVIDADES.<sup>49</sup>

Para Dimock E. Marshall, la Administración se ocupa de:  
"metas: lo que debe hacerse;

Políticas: Cómo hacerlo;

Planificación: Determinar los pasos mediante los cuales se --  
pueden alcanzar las metas;

Decisión: Determinar prioridades y decidir entre diferentes --  
métodos;

Organización: Por niveles y por unidades dando a todos los --  
componentes una tarea, de suerte que cada uno --  
tenga un campo de acción definido;

Personal: Contratarlo, estudiar sus motivos, razones, así co--  
mo las relaciones humanas en todos los niveles;

Presupuesto y finanzas: Estudiar el costo de los planes para -  
tener una norma de control de decisión;

Dirección: Planificación del programa y de la dinámica de la -  
dirección;

Coordinación: Sincronizar el programa y evitar duplicación de-  
esfuerzos;

Supervisión: Dirigir el trabajo de los demás;

Control: Determinar si la empresa cumple sus fines, si está -  
en su debido tiempo y si tiene eficacia".

Otro autor distingue las siguientes actividades; "Implan-  
tar metas y objetivos estratégicos globales y seleccionar los-  
objetivos de actividades públicas concretas.

- Determinar los requisitos para conquistar esos objetivos o--  
implantar las operaciones o actos necesarios para llevar a la-

(48) Ibidem., p.25

(49) Dimock E., Marshall. "Administración Pública", Ed. UTHEA,  
México 1967-p.11

práctica el plan estratégico, inclusive la selección del mejor procedimiento para ejecutar estas operaciones (o sea el plan de operaciones).

- Determinar cuales son los recursos asequibles (hombres, dinero, materiales y tiempo) que son indispensables para el programa público global, así como distribución atinada de acuerdo con el plan de operaciones (o sea, programación de las operaciones).

- Controlar todo el proceso desde el momento en que se haya tomado la decisión o compromiso hasta su determinación, a través de las relaciones que se manifiestan hacia las desviaciones entre los adelantos previstos y los realizados, con el objeto de asegurarse de que el programa público se lleva a cabo de acuerdo con lo estipulado.<sup>50</sup>

Se considera que la actividad de la Administración Pública actualmente está en expansión y que resulta difícil precisar -- sus límites, pero puede decirse que está jerarquizada en diversos sectores:

- La actividad encaminada al cumplimiento de los fines propios del Estado, así como la de las entidades y corporaciones que -- cumplan fines de carácter público.

- La relativa a la conservación de la entidad del Estado y su soberanía.

- La acción del poder público en sus relaciones con otras entidades públicas, ya sean internacionales o de derecho interno.

- La actividad encaminada a mantener el orden jurídico y la seguridad interna e internacional.

- La función relativa a dar orientación filosófica-política a la administración.

(50) Steiss A., Walter. "Administración y Presupuesto Público", Ed. Diana, México 1975, p. 17

- La gestión económica relativa a promover en todas las esferas de la economía el crecimiento a un ritmo adecuado, incluyendo en esta actividad la planeación.
- Proveer de los servicios necesarios para la ejecución de las leyes emanadas del Congreso de la Unión (salvo las relativas a la función jurisdiccional).
- La relativa a la recaudación, concentración y distribución posterior de los ingresos públicos, incluyendo en este aspecto toda la gestión tributaria y financiera.
- La disposición, destino y manejo de los bienes que integran el patrimonio del Estado.
- Las relaciones con sus funcionarios, empleados y trabajadores, desde su selección, entrenamiento, nombramiento, hasta la terminación de su relación laboral.
- La actividad relacionada con los particulares en todos los ámbitos.<sup>51</sup>

Los sectores anteriores no pueden considerarse ni exhaustiva ni limitativamente, ya que la actividad de la Administración Pública es cambiante y puede entrañar un mayor contenido en algunos casos o restringirlo en los menos.

### 3.2.3. CARACTERISTICAS.<sup>52</sup>

Se puede mencionar las siguientes:

- Es una organización de tipo especial;
- Constituye un sistema dentro de otros sistemas mayores;
- Posee sistemas menores internos;
- Dirige y coordina la actividad del Estado para el beneficio del país en cuanto a los servidores públicos;

(51) Acosta, op. cit., p. 346

(52) Fernández Escalante, F.M. "Dirección y Organización de Empresas Públicas y Privadas", Ed. MACCHI. Argentina 1973, pp.

- No es equiparable en sus métodos a la administración privada, pero aquellos pueden ser mejorados, inspirándose en determinados aspectos de ésta, sobre todo por la modernización de estructuras, de funciones y capacitación del personal;
- Su fundamento es la soberanía popular y por eso los empleados deben tener siempre y ante todo presente el concepto de que son servidores públicos cualquiera que sean sus jerarquías, lo cual dará la verdadera medida de su eficacia y utilidad;
- Es eterofinalista, o sea, se dirige hacia un fin que trasciende de la esfera de los intereses individuales, debiendo inspirarse en los de orden social y comunitario;
- Es una rama de la ciencia de la administración;
- Es ecológica por haber interdependencia entre ella y el ambiente en que actúa;
- Es un sector de la actividad gubernamental, en el sentido de que su orientación suele variar con cada partido político que sube al poder público;
- Depende de la cultura nacional;
- Tiene inevitables aspectos burocráticos;
- Posee actividades y estándares de rendimiento muy diferentes de los de la administración privada;
- El objetivo fundamental es el servicio al pueblo, mientras que la privada busca el lucro.<sup>+</sup>

#### 3.2.4 OBJETIVOS.

" En su sentido más amplio, los fines de la administración son los objetivos últimos del Estado mismo; La conservación de-

+ En general conviene calificar como economía mixta a aquella donde el Estado ha llegado a tener un grado de intervención mayor que la habitualmente admitida por la teoría liberal, o sea, además de sus actividades afines, existe un ámbito en el cual se llevan a cabo actividades en donde el Estado actúa con un criterio empresarial como consecuencia de la insuficiencia del-

de la paz y el órden, la realización progresiva de la justicia, la instrucción de los jóvenes, la protección contra las enfermedades y la inseguridad, el ajuste y la transacción entre los -- grupos y los intereses antagónicos, en suma, la consecución de una vida buena".<sup>53</sup>

Dentro del párrafo anterior se pueden distinguir los objetivos inmediatos de la Administración Pública, estos deben de: "...utilizar eficazmente los recursos del pueblo (la nación), - puestos a su disposición; eliminar los despilfarros; reducir -- los costos directos e indirectos; mantener la eficacia; conservar y utilizar con criterio a hombres, máquinas y edificios, y proteger el bienestar y el interés de los empleados...".<sup>54</sup>

### 3.2.5 ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO.

Hablando del caso mexicano específicamente se sostiene -- que: "La Administración Pública es la acción del Estado encaminada a concretar sus fines. Administrar es servir, es proveer por medio de servicios públicos o servicios administrativos a - los intereses de una sociedad... La Administración selecciona, coordina y organiza las actividades del Estado con medios materiales y con personal técnico adecuado, personas y bienes y la importante función directiva de los ejecutivos, son los elementos indispensables de una eficaz administración, tanto pública-

sector privado para satisfacer las necesidades colectivas y -- cumplir así con metas de justicia social, así podemos decir que la finalidad del sector público en estas actividades (productivas) es la obtención de ingresos mediante la producción de bienes y/o la prestación de servicios socialmente útiles y la contabilidad financiera.

(53) White D., Leonard. "Introducción al Estudio de la Administración Pública", Ed. Comp. General de México, México 1964, --

(54) Fernández, op. cit., p. 57

como privada".<sup>55</sup>

Otro jurista de renombre transcribe lo siguiente: "La Administración Pública es el conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el gobierno nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas particulares y que determinan los poderes -- constitucionales legalmente dedicados a reconocer y definir la política general de la nación".<sup>56</sup>

Así mismo se aprecia que la Administración Pública Federal no forma parte del ejecutivo sino que, este se auxilia de ella para realizar sus atribuciones.

Por su parte Acosta Romero afirma que la Administración Pública es: "la parte de los órganos del Estado que dependen -- directa o indirectamente, del poder Ejecutivo, tienen a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan otros poderes (Legislativo y Judicial, esto está basado en el principio de -- exclusión, donde a entender que estos dos poderes también realizan actividades administrativas pero que estas no son sus -- fines primordiales), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con:

- A) Elementos personales.
- B) Elementos patrimoniales.
- C) Estructura jurídica.
- D) Procedimientos técnicos.<sup>57</sup>

(55) Serra, op. cit. pp. 475, 476

(56) Faya, op. cit. p. 32

(57) Acosta, op. cit., pp. 61-63

Una vez definida la Administración Pública, para su estudio se le puede tomar desde dos enfoques; uno orgánico y otro funcional.

A) Orgánico; Desde este enfoque, se le identifica con el poder ejecutivo y todos los órganos y unidades administrativas, que directa o indirectamente, dependen de él. Orgánicamente - la Administración Pública Federal está constituida por el presidente de la república y todos los órganos centralizados, des concentrados y descentralizados, las empresas públicas del Estado, sociedades mercantiles de Estado y fideicomisos públicos (también con los aspectos de tipo local y consecuentemente con el municipio) (cuadro 4).

B) Funcional; Se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector. Los fines del Estado, que ya vimos son múltiples y complejos, y para conseguirlo se necesita también una complejidad de órganos-encargados de realizarlos de una manera armónica, que se logra a través de su enlace y coordinación jerarquizados.

La Administración Pública para realizar su actividad, -- cuenta con una estructura jurídica, con elementos materiales o sea, el conjunto de bienes que en un momento dado tiene a su - disposición, y el elemento personal, que es el conjunto de fun cionarios, empleados y trabajadores que prestan sus servicios- a la administración.<sup>58</sup>

En este momento se hace imperable la clasificación de la Administración Pública como apoyo a los enfoques anteriores, - así tenemos que se le puede clasificar desde varios aspectos, - entre los que encontramos:

A) Directa.

B) Indirecta.

ADMINISTRACION  
PUBLICA  
FEDERAL

CENTRAL  
(L.O.A.P.F.)  
ARTS. 9 PARAGRAFO  
9.11 Y 9

PRESIDENTE DE LA  
REPUBLICA

ARTS CONSTITUCIONALES DEL 80 AL 83  
ARTS L.O.A.P.F. 9 PARAGRAFO 9.10, 92 Y 93

SECRETARIOS DE  
ESTADO

ARTS CONSTITUCIONALES 90, 81, 82, 83 PARAGRAFO 9  
ARTS L.O.A.P.F. 9 91 PARAGRAFO 9 DEL 28 AL 42  
FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LAS SECRETARIAS,  
81, 93

DEPARTAMENTOS  
ADMINISTRATIVOS

ARTS CONSTITUCIONALES 93 PARAGRAFO 9  
ARTS L.O.A.P.F. 2, 7, 9, 43 (EXCETO DE PUNTO 44) (D.O.P.)  
91, 92

PROCURADURIA  
GENERAL DE LA  
REPUBLICA

ARTS CONSTITUCIONALES 94, 73 FRAC VI INCISO 9  
ARTS L.O.A.P.F. 6, 9 PARAGRAFO 9

ORGANISMOS

- DESCENTRALIZADOS O  
- DESCENTRALIZADOS  
(ART CONST 83 PARAGRAFO  
9)

COORDINACION

- ORGANISMOS INTERMEDIARIOS  
- EMPLEADOS INTERSECTORIALES

- ACUERDO COLECTIVO ART 9  
L.O.A.P.F.

OFICINAS FEDERALES EN LOS  
ESTADOS

PARAESTATAL  
(L.O.A.P.F.)  
ARTS 9 PARAGRAFOS  
9.7, 9.11, 92,  
93, 94

DESCENTRALIZACION

ART CONSTITUCIONAL 83 PARAGRAFO 9  
ARTS L.O.A.P.F. 9 PARAGRAFO 9.11, 9.12

EMPRESAS DE PARTI-  
CIPACION ESTATAL

ARTS CONSTITUCIONALES 93 PARAGRAFO 9  
ARTS L.O.A.P.F. 9 PARAGRAFO 9.11, 9.12, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104 PARAGRAFO 9

FINANCIAMIENTOS

ARTS DE LA LEY GENERAL DE TITULOS Y OPERACIONES DE CREDITO, 851, 348 - L. 752,  
258 A, 258 C, 258 F, 258 G, 258 H, 258 I, 258 J, 258 K, 258 L, 258 M, 258 N, 258 O, 258 P, 258 Q,  
ARTS L.O.A.P.F. 9 PARAGRAFO 9.11, 9.12, 9.13, 9.14, 9.15, 9.16, 9.17, 9.18, 9.19, 9.20, 9.21, 9.22, 9.23, 9.24, 9.25, 9.26, 9.27, 9.28, 9.29, 9.30, 9.31, 9.32, 9.33, 9.34, 9.35, 9.36, 9.37, 9.38, 9.39, 9.40, 9.41, 9.42, 9.43, 9.44, 9.45, 9.46, 9.47, 9.48, 9.49, 9.50, 9.51, 9.52, 9.53, 9.54, 9.55, 9.56, 9.57, 9.58, 9.59, 9.60, 9.61, 9.62, 9.63, 9.64, 9.65, 9.66, 9.67, 9.68, 9.69, 9.70, 9.71, 9.72, 9.73, 9.74, 9.75, 9.76, 9.77, 9.78, 9.79, 9.80, 9.81, 9.82, 9.83, 9.84, 9.85, 9.86, 9.87, 9.88, 9.89, 9.90, 9.91, 9.92, 9.93, 9.94, 9.95, 9.96, 9.97, 9.98, 9.99, 1000

CUADRO 4

La directa es la que se ejerce por los órganos centralizados dependientes del poder Ejecutivo. La indirecta o paraestatal es la que se realiza a través de organismos descentralizados y empresas de participación estatal en otras instituciones.

Otra clasificación sería:

- A) Federal.
- B) Estatal.
- C) Municipal.

Una clasificación más es de acuerdo al tipo de organización que guarda la Administración Pública, la cual es:

- A) Centralizada.
- B) Desconcentrada.
- C) Descentralizada.
- D) Empresas estatales y sociedades mercantiles de Estado.
- E) Fideicomisos públicos.

Los últimos tres puntos, o sea, la administración descentralizada, empresas estatales y sociedades mercantiles de Estado y fideicomisos públicos conforman lo que se conoce como el sector paraestatal.

### 3.2.5.1 CENTRALIZACION.

Se le puede definir como; "La forma de organización en la cual las unidades, órganos de la Administración Pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del presidente de la república, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución".<sup>59</sup>

Asimismo implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico de subordinación entre las unidades administrativas, y de subordinación en el orden interno, por lo que respecta a los órganos de

(59) Ibidem., p. 69

cada unidad administrativa.

Algunas de las principales características de la Administración Pública centralizada son:

a) La relación jerárquica de órganos inferiores con órganos superiores de la administración. Lo que implica varios poderes, mismos que permiten la unidad administrativa, estos son; los de decisión y mando que conserva la autoridad superior.

b) Concentración del poder de decisión. Se debe destacar en este punto que no todos los empleados tienen la facultad de resolver, de realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho, ni de imponer sus determinaciones (existen por lo tanto órganos de preparación o planeación y órganos de resolución o ejecución).

c) Existe una concentración de la fuerza pública. De tal manera que las medidas de ejecución forzada de las resoluciones administrativas no pueden llevarse a cabo por cualquier órgano de la administración, sino por un número muy reducido de ellos a quienes legalmente se les otorga competencia para ese efecto.

d) La relación jerárquica de órganos superiores sobre órganos inferiores implica los siguientes poderes de los primeros sobre los segundos:

- Poder de nombramiento. No está distribuida a todas las autoridades que forman grados en la jerarquía administrativa. Consiste en la designación de los titulares de los órganos que le están subordinados.

- Poder de mando. Consiste en la facultad de las autoridades superiores de dar órdenes e instrucciones a los órganos inferiores señalándoles los lineamientos que deben seguir para el ejercicio de las funciones que les están atribuidas.

- Poder de vigilancia o de supervisión y control. Se real por medio de actos puramente materiales que consisten en e gir la rendición de cuentas, en practicar investigaciones formes sobre tramitación de asuntos y en general, en todos aquellos actos que tienden a dar conocimiento a las autoridad superiores de la regularidad con que las inferiores están desempeñando sus funciones.

- Poder disciplinario. Se considera como la facultad de la asociaciones para corregir a sus miembros, se puede y se d explicar la falta disciplinaria, entendiendola como la fal de cumplimiento de las obligaciones a su cargo.

- Poder de revisión. Aquí se dice que la autoridad inferior dicta el acto y la autoridad superior la revisa.

- Poder para la resolución de conflictos de competencia. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) su artículo 24 faculta al presidente de la república por me de la Secretaría de Gobernación el decidir a que Órgano com ponde el despacho de tal o cual asunto.<sup>60</sup>

El número y composición de las unidades administrativa centralizadas es muy variable, pudiera preguntarse cual ser el número ideal de secretarías de Estado o departamentos y sultaría muy difícil de contestar; ya que esto depende de n diversos factores como son: la magnitud del Estado en su te torio, población y desarrollo económico, el contenido de la tividad de éste y las metas que se proponga.

Las unidades de la Administración centralizada federal son:

A) Presidente de la República.

(60) Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, M co 1977, pp. 166 - 172

- B) Secretarías de Estado.
- C) Departamento del Distrito Federal.
- D) Procuraduría General de la República.

Las reglas comunes a las unidades centralizadas son:

a) Todas las unidades tienen igual rango entre sí y no hay entre ellas preminencia alguna. Art. 10 LOAPF.

b) Tienen la facultad de formular los proyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos, en asuntos de su competencia, que emita el presidente de la república. Art. 12 LOAPF.

c) Al frente de cada unidad administrativa, estará el titular, quien será auxiliado por una serie de funcionarios y dependencias subordinadas que señalen en cada caso, las leyes orgánicas, los reglamentos interiores o las disposiciones legales que les atribuyan competencias. Art. 14 y 15 LOAPF.

d) Corresponde a los titulares, el trámite de los asuntos de la competencia de su dependencia. Para la mejor organización del trabajo, podrán delegar, en funcionarios subordinados, cualquiera de sus facultades, con excepción de aquellas que por disposición de la ley o reglamento interior deban ser ejercidas precisamente por los titulares. Art. 16 LOAPF.

e) Las dependencias del ejecutivo, podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados. Art. 17 LOAPF.

f) El régimen de suplencias se determinará en el reglamento interior de cada una de las dependencias. Art. 18 LOAPF.

g) Cada dependencia deberá expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público, necesarios para su funcionamiento, los que deberán mantener permanentemente actualizados, y publicarse en el Diario Oficial de la Federación. Art. 19 LOAPF.

h) Todas las dependencias establecerán los correspondientes servicios de apoyo administrativo, en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, materiales, etc. Art. 20 LOAPF.

i) Cuando alguna de las unidades necesite informes, - datos o cooperación técnica, de cualquier otra dependencia, ésta tendrá la obligación de proporcionarlos. Art. 21 LOAPF.

#### A) Presidencia de la República.

Al frente del poder Ejecutivo y como titular de la presidencia, está un funcionario que recibe el nombre de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, es electo en forma directa por el pueblo y dura en su cargo seis años. No puede ser reelecto. Arts. 80 al 89 Constitucionales.

El presidente de la república en los estados federales -- con régimen presidencial, como en México, tiene el doble carácter de jefe de Estado y jefe de gobierno y entre algunas de -- sus funciones están:

Como jefe de Estado; Representa a la nación, protocolariamente se le rinden los honores correspondientes a su cargo y -- tienen todas las funciones inherentes al mismo.

Como Jefe de gobierno; Encabeza la Administración Pública Federal, da contenido político a su estructura, señala las líneas fundamentales de actividad política y administrativa del Estado. Nombra y remueve funcionarios (previsto en las fracciones 2, 3 y 4 del artículo 89 constitucional) y otras más.

a) Carácter político-administrativo; Se menciona que el titular de la presidencia tiene un carácter tanto político-- como administrativo. El primero se deriva de la relación di--

recta e inmediata que guarda con el Estado y con otros órganos representativos del mismo. Dentro de la esfera que le señala la ley, su voluntad constituye la voluntad del Estado.<sup>61</sup>

Dicho de otro modo, es parte integrante de uno de los poderes de la Federación, tiene relaciones jurídico-políticas -- con los otros poderes, con las entidades federativas, con los municipios y con otros estados soberanos, gobierna al Distrito Federal y además da contenido al programa de gobierno que pondrá en práctica durante su ejercicio.

Su carácter administrativo se configura al realizar la -- función administrativa bajo un orden jurídico establecido por el poder Legislativo, es decir cuando ejecuta alguna acción esta siguiendo la voluntad del legislador, caso contrario en su carácter político que se base en una voluntad. Pero su función no solo se limita a ejecutar las leyes, sino que usando los poderes de decisión, mando y jerárquico, toma las decisiones más trascendentales en todos los ramos de la administración, tanto central como paraestatal, que dependen de él, efectúa -- los nombramientos de sus colaboradores más cercanos y de cierto modo legisla de acuerdo al ejercicio de las facultades que le conceden los artículos 71 fracción 1a., 89 fracción 1a. y 131 párrafo 2o. constitucional. Así también acuerda el destino y la utilización de todo el conjunto de elementos que integran el patrimonio del Estado para realizar las actividades de éste, se puede concluir que su carácter administrativo se aprecia en que verdaderamente administra en todos los ramos, y en todas las materias en que interviene el Estado.

Así también es el órgano jerárquicamente superior de la -- Administración Pública Federal, no solo centralizada, sino en su totalidad.

b) Estructura; Para resolver los asuntos de la presidencia el Ejecutivo cuenta con:

(61) Fraga, op. cit., pp. 172 - 175

- Una Secretaría Particular.
- Un Estado Mayor.
- Una Secretaría Privada.

La LOAPF en su artículo 8 establece por primera vez la base legal para que el Ejecutivo Federal cuente con unidades administrativas, bajo su dependencia directa.

En 1981 el ejecutivo tiene las siguientes unidades de asesoría, apoyo técnico y coordinación:

- Unidad de Asesoría Jurídica de la Presidencia de la República.

- Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República (Acuerdo presidencial del 3- de enero de 1977).

- Dirección General de Información y Relaciones Públicas (acuerdo presidencial del 10. de junio de 1977).

- Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Acuerdo presidencial del 21 de enero de 1977).

- Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación (acuerdo presidencial del 21 de octubre de 1977).

- Comisión Técnica Consultiva de Ediciones Gubernamentales (Acuerdo presidencial del 14 de mayo de 1979).

- Coordinación de Proyectos de Desarrollo (Acuerdo presidencial del 18 de mayo de 1979).

B) Secretarías de Estado.

a) Concepto.

Es un órgano superior administrativo que auxilia al presidente de la república en el despacho de los asuntos de una

rama de la actividad del Estado.

Al frente de ésta se encuentra una persona denominada Se  
cretario de Estado al cual se le puede definir como: "la perso  
na física titular de la secretaría, es nombrado y removido li-  
bremente por el presidente de la república, y en este orden de  
ideas, la secretaría viene a ser la estructura y el secretario  
el funcionario que la encabeza".<sup>62</sup>

b) Antecedentes.

La creación de secretarías de Estado que ayuden al-  
ejecutivo en el desempeño de sus atribuciones, se inicia con -  
la vida independiente de México en el año de 1810.

Aunque constitucionalmente aparecen hasta el 22 de-  
octubre de 1814 en la Constitución de Apatzingan, en cuyo ar-  
tículo 134 se prevía la existencia de tres secretarios: de --  
Guerra, de Hacienda y el de Gobierno. A partir de esta consti-  
tución, los sistemas constitucionales se dividen en Centralis-  
tas y Federalistas.

En las primeras se señalaba el número de secretarios  
y su ramo, de este tipo son las constituciones del 29 de diciem-  
bre de 1836, y la del 12 de junio de 1843.

En las federalistas de 1824, 1857 y 1917 se deja a -  
una ley posterior, del Congreso de la Unión, el establecer el -  
número de secretarías y su competencia. A continuación se pre-  
senta la evolución histórica de las secretarías de Estado de -  
1810 a 1976:<sup>63</sup>

Año	Secretarías de:
1810	Estado y Despacho. Gracia y Justicia. Guerra.

(62) Const. Pol Mex. Arts. 89 frac. 2a. y 90 - 93.

(63) Acosta, op. cit., pp. 90 -93

1814

Hacienda.  
Guerra y Marina.  
Interior.  
Justicia y Negocios Eclesiásticos.

1821

Hacienda Pública.  
Guerra y Marina.  
Interior.  
Relaciones Exteriores.

1836

Hacienda.  
Guerra y Marina.  
Justicia.  
Negocios Eclesiásticos.  
Instrucción Pública.

1843

Industria.  
Relaciones Exteriores.  
Gobernación y Policía.  
Guerra y Marina.  
Relaciones Exteriores.  
Gobernación.

1861

Justicia e Instrucción Pública.

1891

Fomento.  
Hacienda y Crédito Público.  
Guerra y Marina.  
Gobernación.  
Relaciones Exteriores.

Año

1940

1943

1946

1958

Secretaría de:

Marina.

Trabajo y Previsión Social.

Bienes Nacionales.

La Presidencia.

Se divide la de Comunicaciones y  
Obras Públicas.

Se cambia la denominación de algu  
nas secretarías.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (Diario --  
oficial del 24 de diciembre de 1958) establece las quince se--  
cretarías siguientes:

Agricultura y Ganadería.

Comunicaciones y Transportes.

Defensa Nacional.

Educación Pública.

Gobernación.

Hacienda y Crédito Público.

Industria y Comercio.

Marina.

Obras Públicas.

Patrimonio Nacional.

Presidencia.

Recursos Hidráulicos.

Relaciones Exteriores.

Salubridad y Asistencia.

Trabajo y Previsión Social.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Dia--  
rio Oficial del 29 de diciembre de 1976) establece dieciseis se  
cretarías de Estado las cuales son:

Secretaría de:

Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Art. 35

Asentamientos Humanos y Obras -  
Públicas.

Art. 37

Comercio.

Art. 34

Defensa Nacional.

Art. 29

Educación Pública.

Art. 38

Gobernación

Art. 27

Hacienda y Crédito Público.

Art. 31

Marina

Art. 30

Patrimonio y Fomento Industrial.

Art. 33

Programación y Presupuesto.

Art. 32

Reforma Agraria.

Art. 41

Relaciones Exteriores.

Art. 28

Salubridad y Asistencia.

Art. 39

Trabajo y Previsión Social.

Art. 42

c) Atribuciones.

Siendo las secretarías de Estado los auxiliares más cercanos al presidente de la república, presentan también dos caracteres, o sea, se denominan órganos de tipo político y administrativo, a continuación se describen las atribuciones de acuerdo a su carácter:

- Político; se tipifica por lo siguiente:

- . Requisitos personales conforme a la Constitución. Art. 91
- . Nivel Jerárquico. Forma parte del poder Ejecutivo, en el nivel jerárquico superior únicamente después del presidente de la república.
- . Su relación con otros poderes y/o entidades públicas.
- . Obligación de presentar informe anual al Congreso de la Unión.
- . Deber de informar cuando sea citado por el Congreso Art. 93 constitucional.
- . La facultad y el deber de refrendo.

- Administrativo;

- . Son los jefes superiores de la unidad administrativa de la que son titulares.
- . Ellos administran esa unidad en todos sus aspectos, designando al personal de confianza que no designe el Ejecutivo Federal, interviniendo en los movimientos escalafonarios del personal de base, administrando los bienes muebles e inmuebles destinados a la secretaría y cumplir con la actividad que les señala el ordenamiento jurídico y con los acuerdos, órdenes y disposiciones del presidente de la república.
- . Los secretarios y las secretarías de Estado, en su

actividad están sujetos al orden jurídico, sus facultades están determinadas a partir de la Constitución, en la LOAPF (Arts. 11, 14, 16, 18 y 19) y en una serie de leyes que proveen facultades y actividades a las secretarías. Aparte de lo mencionado anteriormente, las secretarías se rigen también por los reglamentos administrativos, reglamentos interiores, circulares, oficios, acuerdos, decretos y órdenes del presidente de la república.

d) Estructura Interna.

Cada secretaría está estructurada en una serie de órganos inferiores de acuerdo con una división lógica del trabajo, a partir del secretario de Estado.

Desde este punto de vista, existen varios subsecretarios, que se ocupan de materias específicas dentro de cada secretaría, después de éstos existe un Oficial Mayor, que generalmente se encarga de las gestiones administrativas relativas al personal, a los bienes que tiene a su disposición la secretaría y en ciertos aspectos del presupuesto.

A continuación están una serie de direcciones y unidades que de acuerdo con la lógica realizan actividades específicas. A su vez las direcciones y departamentos pueden dividirse en secciones, en mesas, en juntas, comisiones, etc., de acuerdo con las necesidades del servicio, hasta llegar al rango más inferior de la jerarquía administrativa que viene a ser el oficial administrativo, quien realiza las funciones materiales o de menor importancia.

Independientemente de lo anterior, en cada secretaría hay ciertos órganos específicos que no son direcciones, ni departamentos que tiene su propia ley orgánica para regularlos, tiene un funcionario de los que encabeza y acuerdan con el oficial mayor, subsecretarios y secretarios; y en su orden interno también pueden dividirse en direcciones, departamentos y secciones (gráfica 3-A y 3-B).

También algunas secretarías cuentan con cuerpos consultivos integrados por elementos de la propia secretaría, de otras secretarías y del departamento, de los particulares, con el fin de escuchar opiniones autorizadas de la industria o de actividades económicas importantes en relación a las medidas que pueden tomar el Estado en un momento dado.

También algunas cuentan con organismos descentralizados, - un ejemplo lo podemos tener en la Secretaría de Educación Pública con el Instituto Nacional de las Bellas Artes.

Existe además un régimen de suplencias establecido en el artículo 14 de la LOAPF, y también puede estar contemplado dentro del reglamento interior (los cuales son expedidos en base al art. 89 frac. 1a. de la Constitución y del art. 28 de la LOAPF)

Dada la importancia del desenvolvimiento de las secretarías dentro del orden económico, a continuación se mencionarán los antecedentes más significativos y las atribuciones más importantes de cada una de las secretarías de acuerdo a la LOAPF de 1983.

e) Secretarías de Estado Antecedentes y Atribuciones Particulares.\*

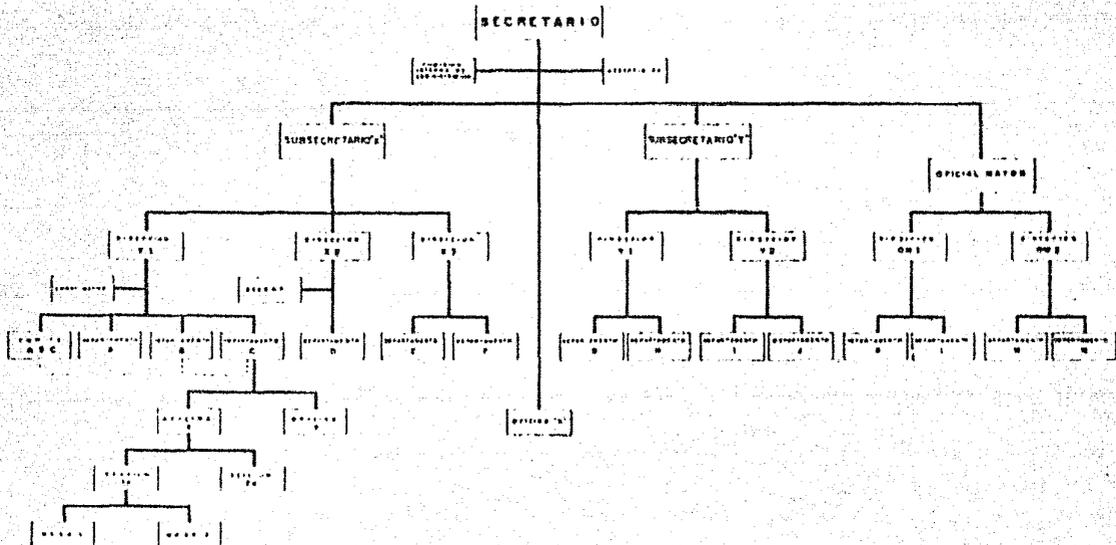
- Secretaría de Gobernación

. Antecedentes.

\* Los antecedentes y atribuciones desarrolladas en este punto fueron extractados de: Acosta, op. cit., pp. 94 - 111 y de la LOAPF art. del 27 al 43 respectivamente.

ESTRUCTURA ORGANICA DE UNA DEPENDENCIA DEL EJECUTIVO FEDERAL

(EJEMPLO)



# SECRETARIO

## COMISION INTERNA DE ADMINISTRACION

1. Estudiar y emitir dictamen interno de las resoluciones de las Comisiones de la Secretaría para el mejor cumplimiento de sus deberes y obligaciones, teniendo en cuenta las necesidades y el estado de la institución y emitir dictamen a la autoridad correspondiente.

## UNIDAD DE PROGRAMACION

1. Asesorar a las Direcciones en el estudio de planes de trabajo, la formulación de planes y programas y la distribución de los recursos humanos y materiales para cumplir dichos planes y programas y tener en cuenta las necesidades que corresponden a la Dependencia.
2. Preparar y analizar la información que corresponde al Estado de los recursos de la Dependencia.
3. Participar en la CITA, para que los trabajos de programación estén ajustados a los programas.

## SURSECRETARIA "A"

1. Ejecutar, controlar y dirigir la parte técnica y operativa de los servicios que presta la Secretaría de acuerdo con el programa de la Dependencia.

## SURSECRETARIA "B"

1. Ejecutar, controlar y dirigir la parte técnica y operativa de los servicios que presta la Dependencia.

## OFICIALIA MAYOR

1. Asesorar los asuntos internos de la Secretaría en materia de procedimientos administrativos y de relaciones con la Dependencia.
2. Ejecutar administrativamente el programa de organización, planeación y distribución de labores administrativas así como el proceso de programación de la Secretaría.
3. Asistir en los informes al Secretario y al Subsecretario de la Dependencia en las inspecciones que se realicen.

**DIRECCION AA**

.....

.....

.....

.....

**DIRECCION AB**

.....

.....

.....

.....

**DIRECCION BA**

.....

.....

.....

.....

**DIRECCION BMA**

.....

.....

.....

.....

**DIRECCION BMB**

.....

.....

.....

.....

GRAFICA 3-B

Figura por primera vez en las siete leyes constitucionales de 1983, bajo el nombre de ministerio del Interior, más tarde en las bases orgánicas Centralistas de 1843 se le da la denominación de Secretaría de Gobernación y Policía; en 1853 cambió su nombre por el Estado y Gobernación; por decreto del 23 de febrero de 1861 tuvo el nombre de Secretaría de Estado y de Despacho de Gobernación; en abril de 1861 se fusionó con la Secretaría de Relaciones Exteriores quedando así hasta el año de 1867 en que recobró su denominación de Secretaría de Estado y Despacho de Gobernación nuevamente y durante el régimen de Venustiano Carranza, al de Secretaría de Estado; y fue a partir de 1917 cuando tomó su presente nombre; Secretaría de Gobernación.

#### Atribuciones.

Esta Secretaría tiene a su cargo; presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de ley del Ejecutivo. Publicar las leyes y decretos que expida el mismo congreso, alguna de las dos cámaras o el presidente de la república. Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente de los que se refieren a derechos individuales. Cuidar del cumplimiento de las disposiciones legales sobre cultos y disciplina externa. Aplicar el artículo 33 de la constitución (expulsión de extranjeros indeseables). Administra y publica el Diario Oficial de la Federación. Compila y publica las disposiciones legales del Gobierno Federal. Lleva las relaciones del poder Ejecutivo con los otros poderes, con los gobiernos de los estados y con las autoridades municipales. Otorga al poder Judicial Federal el auxilio que requiera para el debido ejercicio de sus funciones Tramita lo relacionado con la facultad constitucional del Ejecutivo Federal para designar y aceptar la renuncia de los ministros de la Suprema Corte de Justicia del Distrito Federal;

nombramientos, remociones y licencias de los secretarios y jefes de departamento del Ejecutivo y de los procuradores de justicia de la república y del Distrito Federal, intervenir en los nombramientos, destituciones, renunciaciones y jubilaciones de funcionarios que no atribuyan expresamente por la ley a otras dependencias del Ejecutivo. Intervenir y vigilar las funciones electorales. Manejar el archivo general de la nación. Administrar las islas de ambos mares, sujetas a la jurisdicción federal. Reglamentar, autorizar y vigilar el juego, las loterías y rifas.

- Secretaría de Relaciones Exteriores.

. Antecedentes.

Por decreto del 8 de noviembre de 1821, de la regencia del imperio y gobierno del General Agustín de Iturbide fue creada la Secretaría de Relaciones Exteriores con la denominación de Secretaría de Estado y Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores. En cumplimiento del artículo 28 de la 4a. Ley Constitucional del 29 de diciembre de 1836, se cambió la denominación de esta secretaría por la de Ministerio de Relaciones Exteriores, dejó de ser Ministerio y se le cambió la designación a 'Secretaría del Despacho de Relaciones Exteriores, por decreto del 13 de mayo de 1891; y su nombre actual es; Secretaría de Relaciones Exteriores.

. Atribuciones.

Corresponde a esta secretaría el despacho de los asuntos de política exterior que se presenten en las relaciones internacionales o que se deriven de la vigencia de tratados, convenios o compromisos en los que el país sea parte. En particular le corresponde manejar las relaciones internacionales, y, por lo tanto, intervenir en la celebración de toda clase de tratados y convenios internacionales en los que el país sea parte.

Dirigir el servicio exterior mexicano en sus aspectos diplomáticos y consular. Intervenir en todo lo relativo a eventos internacionales y en las cuestiones relacionadas con los límites y aguas internacionales. Conceder licencias y llevar el registro correspondiente para la adquisición de bienes inmuebles por extranjeros, así como para formar parte de sociedades civiles y mercantiles; intervenir en todas cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización. Legalizar las firmas y los documentos que deban producir sus efectos en el extranjero y viceversa. Intervenir en la extradición y despacho exhortos internacionales. Colaborar con las instituciones de las que el país forme parte.

- Secretaría de la Defensa Nacional.

. Antecedentes.

Esta Secretaría fue creada por decreto del 8 de noviembre de 1821 y ratificada en las siete leyes de 1836 con el nombre de Secretaría de Guerra y de Marina. Cambió su denominación -- por la de Secretaría de la Defensa Nacional en el decreto del 25 de octubre de 1937.

. Atribuciones.

Es de su competencia; la organización, administración y -- preparación del ejercito y la fuerza aérea mexicana, el control activo, las reservas y el personal en disponibilidad y -- en situación de retiro. La confección de planes de la defensa nacional. La movilización en caso de guerra, la asesoría militar, en toda clase de vías de comunicación, terrestre y aérea. La construcción y preparación de fortificaciones y toda clase de recintos para el uso del ejército incluyendo la administración y conservación de los mismos. El control de las colonias militares y almacenes del ejército. La sanidad militar. La edu

ción y justicia militar. Los servicios sociales del ejército. Intervenir en los indultos de delitos del orden militar. Adquirir y fabricar armamento, municiones, vestuario y toda clase de materiales y elementos destinados al ejército y la fuerza aérea. Intervenir en la expedición de permisos para la aportación de armas de fuego, con objeto que no se incluyan las armas prohibidas por la ley, y aquellas que la nación reserve para el uso exclusivo del ejército, armada y guardia nacional, con excepción de aquellas que son portadas por empleados federales.

- Secretaría de Marina.

. Antecedentes.

En virtud de la reforma a la ley de Secretarías y Departamentos de Estado por decreto del 31 de diciembre de 1939, fue creado el Departamento de Marina Nacional que quedó bajo dependencia directa del Ejecutivo. El 31 de diciembre de 1940 fue expedido un decreto nuevamente que vino a reformar a la ley de secretarías de Estado, y se elevó dicho departamento a la categoría de secretaría de Estado.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) del 29 de diciembre de 1976, le conservó el nombre, pero a la vez le agregaron atribuciones de marina mercante que estaban en favor de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

. Atribuciones.

Organizar, administrar y preparar la armada nacional, manejando su activo y reservas. Emplear el poder naval federal para la seguridad interior y defensa exterior del país por medio de la vigilancia y defensa de la soberanía de México en aguas, costas e islas nacionales. Proteger el tráfico marítimo, - - -

fluvial y lacustre. Efectuar operaciones de rescate y salvamento en el mar y aguas nacionales. Proyectar, construir, mantener y administrar las obras portuarias que requiere la armada. Ejercer la soberanía de las aguas territoriales y vigilar las vías navegables y zona económica exclusiva. Organizar y administrar el servicio de la policía marítima e intervenir en la administración de la justicia militar, conjuntamente con la Secretaría de la Defensa Nacional. Prestar servicios médicos y hospitalarios a los miembros de la armada y organizar y prestar servicios de sanidad naval. Integrar el archivo de información oceanográfica. Establecer y administrar los almacenes y estaciones de combustibles y lubricantes de la armada. Ejecutar los trabajos topográficos de las costas, islas, puertos y vías navegables así como organizar el archivo de cartas marítimas y las estadísticas relativas. Organizar, administrar y operar el servicio de aeronáutica naval militar.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

. Antecedentes.

A raíz de la consumación de la independencia de 1821 se creó. Cambió su denominación en 1821, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Comercio, pero el agregado de comercio fue sustituido posteriormente y denominada como se le conoce hasta nuestros días, reconociéndola también la LOAPF en cuanto a su nombre, pero en cuanto a sus funciones variaron notablemente y fueron asignadas a otras secretarías.

. Atribuciones.

Le corresponde formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, así como las leyes de ingresos federales y para el gobierno del Distrito Federal, en base a los proyectos de ingresos respectivos. Cobrar los ingresos, derechos, produc

os y aprovechamientos de la Federación del Departamento del Distrito Federal en términos de las disposiciones fiscales respectivas, así como imponer las sanciones por falta de cumplimiento de las mismas. Dirigir la policía fiscal y los servicios de aduanas e inspección. Intervenir en las operaciones en que se haga uso del crédito público, y dirigir las políticas monetarias y crediticias. Ejercer las funciones que le señalan las leyes de instituciones de crédito, seguros y fianzas. Es el fideicomitante único del gobierno federal. Y en términos generales todo lo que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

- Secretaría de Programación y Presupuesto.

. Antecedentes.

La presente secretaría fue creada por la LOAPP en 1976, su antecedente próximo fue la Comisión Nacional de Inversiones, desaparecida y la Secretaría de la Presidencia.

. Atribuciones.

Le corresponde realizar planes de desarrollo económico y social. Realiza el plan general del gasto público de la administración pública. Llevar y establecer la estadística general del país. Proyectar y calcular los egresos del gobierno federal y los ingresos y egresos de la Administración Pública Federal y hacer la glosa preventiva de los mismos. Cuidar que sea llevada y consolidada la contabilidad de la Federación y del Departamento del Distrito Federal. Elaborar la cuenta pública y mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda. Autorizar actos y contratos en los que intervenga el gobierno federal. Tomar medidas administrativas sobre responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal y al Depar

tamento del Distrito Federal. Atribuciones en materia de pensiones civiles y militares. El control y vigilancia de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. La práctica de auditorías externas a entidades de la Administración Pública Federal. La realización de estudios y exploraciones geográficas de la república mexicana. Intervenir en la inversión de los subsidios que concede la Federación a los gobiernos de los estados, municipios, instituciones o particulares, cualquiera que sean los fines a que se destinen.

- Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

. Antecedentes.

Se creó por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946 y entró en vigor a partir de enero de 1947, con el nombre de Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. La ley de 1958 la designó con el nombre de Secretaría del Patrimonio Nacional. A partir de 1976 por la LOAPF cambió de nombre al de Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

. Atribuciones.

Le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: Poseer, vigilar o administrar los bienes de propiedad originaria, los que constituyen los recursos naturales no renovables y los de uso común. Conceder concesiones, autorizaciones y permisos relativos a la explotación de los recursos antes mencionados y ejercer el derecho de reversión de bienes concionados, cuando estén encomendados a otra secretaría. Llevar el catastro petrolero y minero. Interviene en todo lo relacionado con recursos no renovables. Establecimiento de nuevas industrias en los ramos de la transformación, eléctrica, etc. El funcionamiento y organización de la producción económica del arte sano y artes populares y en protección y fomento de la indus-

tría nacional. Fomenta el desarrollo de las sociedades cooperativas de producción industrial. Intervenir en las sociedades, cámaras y asociaciones industriales, así como en materia de propiedad industrial y de la regulación de la inversión extranjera y transferencia de tecnología. Organizar y vigilar las normas y especificaciones industriales. Además organiza exposiciones, ferias y congresos de carácter industrial.

- Secretaría de Comercio

. Antecedentes.

Desde el año de 1943, en la ley denominada Bases Orgánicas Centralistas se eliminaba la entonces Secretaría de Instrucción Pública e Industria. Y por decreto del 22 de abril de 1853 relativo a las bases para la administración de la república, de esa época, la citada secretaría dio origen a la Secretaría de Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; y la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio a la cual se encomendaron las funciones de la Secretaría de Industria y Comercio. Esta última recibió a su vez el nombre de Secretaría de Fomento a partir del 23 de febrero de 1861 según decreto de esa fecha. Posteriormente en el periodo de abril de 1861 a junio de 1867 nuevamente se fusionó con la Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública. Tiempo después por decreto del 13 de mayo de 1891 las funciones que le correspondían a la entonces Secretaría de Industria y Comercio, quedaron repartidas entre la antigua Secretaría de Fomento y la Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio. En el decreto emitido el 31 de marzo de 1917 estableció que en lugar de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria se creaba dos secretarías en su lugar las cuales fueron: La de Fomento y la de Industria y Comercio, que fue la que tuvo las atribuciones de la Secretaría de Economía. En la Ley de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917 tomó el nombre de Secretaría de Industria Comercio y Tra-

bajo. Con fecha 10. de enero de 1933 recibió el nombre de Secretaría de la Economía Nacional, que conserva hasta diciembre de 1958. En dicha ley se le denominó Secretaría de Industria y Comercio.

La LOAPF de 1976 la denomina Secretaría de Comercio retirando de su esfera de competencia todas las funciones relativas a; industria que pasan a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial; pesca, que pasa a la Secretaría del mismo nombre y las de estadística que las adquiere la de Programación y Presupuesto.

. Atribuciones.

Le corresponde formular y conducir las políticas generales de comercio del país. Intervenir en la distribución y consumo, cuando afecten la economía general del país y establecer las políticas de distribución y consumo de los productos agrícolas ganaderos, forestales y pesqueros, escuchando a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y Pesca en sus relativas materias.

Fomentar el comercio exterior e interior del país, a través del diseño, ejecución y control de las políticas que en materia exterior se establezcan relativas a importaciones y exportaciones temporales o definitivas. Certificación de origen a productos mexicanos que así lo requieran. Suscripción y cumplimiento de tratados internacionales en materia de comercio. Vigilancia y mejoramiento de los sistemas de distribución, ventas, crédito y almacenaje de bienes de producción y consumo local. Vigilancia de las disposiciones legales en materia de funcionamiento de cámaras de comercio. Promoción del desarrollo económico de los litorales, franjas fronterizas y zonas libres, con objeto de integrarlas al mercado nacional. Determina

ción y fijación de aranceles. Promoción y estudio de estímulos fiscales escuchando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estudio y determinación de restricciones a las importaciones. Implementación y manejo de los mecanismos de protección al consumidor y de la Procuraduría de la Defensa al Consumidor.

- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

. Antecedentes

Por la ley del 22 de abril de 1953 se creó el Ministerio de Fomento, Colonización e Industria que estuvo encargado tanto de las funciones que le conciernen ahora a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, como de aquellas que le pertenecen a la Secretaría de Comercio. Dicho ministerio se subdividió por decreto de 31 de marzo de 1917 en Secretaría de Fomento y en Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. La denominación de Secretaría de Fomento fue cambiada por la Ley de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917, por la Secretaría de Agricultura y Fomento. Este nombre lo conservó hasta el 31 de diciembre de 1946 en que de la Ley de Secretarías-Departamentos de Estado, le señaló el nombre de Agricultura-Ganadería. La LOAPF de 1976 une a las Secretarías de Recursos Hidráulicos y a la de Agricultura y Ganadería, a la fecha le conoce como Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, con el objeto de evitar las interferencias que había en ellas.

. Atribuciones

Le corresponde organizar, fomentar y asesorar técnicamente producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal-todos sus aspectos. Difundir los mejores métodos y procedimientos destinados a obtener mayores rendimientos de la agricultura, silvicultura, ganadería, avicultura y apicultura.

Organizar y encauzar el crédito ejidal, agrícola, forestal y ganadero, con la cooperación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Organizar a los productores del sector agropecuario en torno a programas a nivel nacional y regional, en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria. Vigilar la explotación de los recursos forestales y de la fauna y flora silvestre. Organizar y vigilar la inspección forestal, y decretar las vedas forestales y de caza. Fomentar la reforestación, organizando al efecto viveros de diversas plantas y la defensa agrícola y ganadera y de vigilancia de sanidad agropecuaria y forestal, etc.

Administrar, en algunos casos, y controlar, proyectar, construir y conservar; las cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas propiedad nacional y de zonas federales. Las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las de pequeña irrigación, en coordinación y con la cooperación de las entidades federativas, municipios o particulares. Las corrientes, lagos y lagunas. Ríos y demás corrientes en prevención de inundaciones. Las zonas hidráulicas que se deriven de tratados internacionales.

Manejar el sistema hidrográfico del Valle de México e intervenir en la dotación de agua a los centros de población, por medio de la construcción de obras de captación, potabilización y conducción hasta los sitios en que establezca la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

#### . Antecedentes

La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas fue creada bajo este rubro por la Ley de Secretarías de Estado del 14 de mayo de 1981. Desde esa fecha no cambió su denominación ha

ta la ley de 1958 en que se llamó como se conoce actualmente. La LOAPP de 1976 le conserva el nombre y le asigna funciones que correspondían anteriormente a la Secretaría de Marina Mercante.

#### . Atribuciones

Le compete organizar y manejar las comunicaciones terrestres, ferroviarias, aéreas, marítimas y postales. Intervenir en las comunicaciones eléctricas en su aspecto de servicio público, nacional e internacional de comunicaciones y giros, bien por medio de la red nacional telegráfica, o por instalaciones de radiocomunicación internacional o por contrato o convenios de compañías telegráficas, telefónicas, cablegráficas, etc. Concesiones para el establecimiento y explotación de estaciones radiodifusoras, comerciales, así como su vigilancia técnica. Otorgar permisos para la operación de radio experimentales, culturales, de radiodifusión y de aficionados, así como su vigilancia. Intervenir en la organización, manejo y explotación de los servicios de comunicación terrestre y aérea. Otorgar concesiones y permisos de rutas para pasajeros, express y carga en caminos nacionales o de concesión federal, inspección y policía de caminos. Intervenir en todo lo relacionado con la fijación de tarifas para el cobro de los servicios públicos de transporte, de maniobras de carga y descarga, estiba, alijo, acarreo, pilotaje de puertos, etc. Todo lo relacionado al transporte aéreo civil y comercial. Otorga permisos y concesiones sobre esta materia. También lo relacionado a comunicaciones vía satélite. Construir las vías férreas de carácter federal y otorgar concesiones para el establecimiento y explotación de ferrocarriles, y la vigilancia técnica de su funcionamiento y operación.

- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

. Antecedentes

La ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 24 de diciembre de 1958 creó la Secretaría de Obras Públicas, dividiendo a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, en dos dependencias con igual rango. Ese nombre lo conserva hasta el 29 de diciembre de 1976, cuando entró en vigor la LOAPF, le asignó el nombre que guarda actualmente.

. Atribuciones

Formular y conducir la política general de asentamientos humanos del país. Planear la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional. Promover el desarrollo de la comunidad. Formular y conducir los programas de vivienda y de urbanismo. Proyectar, construir, administrar, operar y conservar los sistemas de agua, drenaje y alcantarillado en los centros de población, a partir de los sitios convenidos con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Construir, reconstruir y conservar los edificios públicos-monumentos y todas las obras de ornato realizadas por la Federación excepto las encomendadas expresamente por la ley a otras dependencias. Proyectar y realizar directamente o controlar y vigilar, en su caso, en todo o en parte, la construcción de las obras públicas, de fomento o interés general, que emprenda el gobierno federal, por sí o en cooperación con otros países, con los estados de la Federación, con los municipios o con los particulares, y que no se encomienden expresamente a otras dependencias. Poseer, vigilar, conservar o administrar los inmuebles de propiedad federal destinados o no a un servicio público, o a fines de interés social o general, los propios que de hecho utilicen para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley.

- Secretaría de Educación Pública.

. Antecedentes

El primer órgano oficial se denominó Secretaría de Instrucción Pública e Industria, y fue establecida por las bases orgánicas centralizadas de 1843.

En 1891 apareció un nuevo organismo; la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública y Bellas Artes, sustituyó a la anterior por ley del 16 de mayo de 1905 y el 25 de diciembre de 1917 una ley la transformó en Departamento Universitario de Bellas Artes. Finalmente por decreto del 25 de junio de 1921 fue creada y nombrada como se le conoce hoy en día.

. Atribuciones

Le corresponde en general el despacho de los asuntos relacionados con la educación en todos sus grados, de acuerdo con las leyes relativas, y en particular la educación preescolar-- los jardines de niños; la educación primaria y secundaria;-- la enseñanza normal, urbana y rural; la enseñanza técnica, industrial y comercial, la enseñanza agrícola con la cooperación e la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; la enseñanza superior, profesional, física y la educación artísti-- a.

El manejo de las escuelas de todas clases establecidas por la federación en toda la república, así como coordinarse en esta materia con las entidades federativas y los municipios en la vigilancia para que se cumplan las disposiciones sobre la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, industrial, comercial y superior que se imparta en las escuelas particulares que se incorporen al sistema federal de educación -- las escuelas sostenidas por los patrones en cumplimiento de-

las disposiciones del artículo 123 apartado A de la Constitución.

- Secretaría de Salubridad y Asistencia.

. Antecedentes

La actual Secretaría de Salubridad y Asistencia fue creada por decreto del 15 de octubre de 1943, comprende dos ramas; la de Salubridad y la de Asistencia que tiene respectivamente origenes diversos.

Salubridad. Antes de la Independencia y hasta 10 años después de consumada, el encargado de esta rama era el Protomedicado. En el año de 1830 se fundó la Facultad de Medicina que asumió esa función y a la cual se le concedieron facultades para arreglar el código relativo a las leyes sanitarias. Sustituye en este ejercicio al establecimiento de ciencias médicas creado en 1833. Fue hasta el 4 de enero de 1841 en que legalmente apareció el Consejo de Salubridad General que dependía de la Secretaría de Gobernación. En el año de 1917 se creó el Departamento de Salubridad Pública cuya existencia se prolongó hasta 1934 en que se fusionó con la Secretaría de Asistencia Pública.

Asistencia. Los antecedentes inmediatos del servicio público de asistencia derivan del decreto del 28 de febrero de 1861 en que se creó la Dirección General de Fondo de Beneficencia, que manejaba los hospitales, hospicios y demás establecimientos de beneficencia del gobierno. Por decreto del 30 de agosto de 1862 se creó la Dirección de Beneficencia Pública recobró el manejo de los establecimientos de caridad. Por decreto del 16 de julio de 1924 se instituyó la Junta Directiva de la Beneficencia Pública del Distrito Federal que detuvo las atribuciones que antes tenía la Dirección General de Beneficencia Pública, este organismo funcionó hasta la expedición del decreto del 31 de diciembre de 1937, que modificó la ley de Secretarías y Departamentos de Estado creando la Secretaría de -

Asistencia Pública. Finalmente el 15 de octubre de 1943 se fusionaron como se mencionó anteriormente, la Secretaría de Asistencia Pública con el Departamento de Salubridad Pública naciendo de esta manera la actual Secretaría de Salubridad y Asistencia.

. Atribuciones

Se ocupa y administra establecimientos de salubridad y asistencia pública, tales como; centros de salud, y de educación profesional. Presta servicios coordinados de salud pública en el Distrito Federal. Maneja la Lotería Nacional y administra sus recursos. Organiza y vigila las instituciones de salud y beneficencia privadas. Por medio de instituciones públicas o privadas trata de orientar los beneficios de salubridad y asistencia a las clases sociales más necesitadas. Se ocupa además, de organizar y administrar los servicios sanitarios generales y de salubridad en toda la república, así como la política sanitaria. Lleva el control higiénico e inspección, posesión, uso, suministro, introducción, circulación, etc., tanto de alimentos como de medicamentos.

- Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

. Antecedentes

En 1911 siendo Presidente Don Francisco I. Madero se creó dentro de la entonces Secretaría de Comercio, Industria y Trabajo, un departamento especial de trabajo. En 1932 dicho Departamento de Trabajo se transformó en autónomo, y el 31 de diciembre de 1940 por decreto se convirtió en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, tal y como le conocemos hasta nuestros días.

. Atribuciones

Se ocupa de vigilar la observación y aplicación de las -

disposiciones relativas contenidas en el artículo 123, apartado A y demás de la Constitución Federal, de la Ley Federal del Trabajo y sus reglamentos. Procurar el equilibrio entre los factores de la producción de conformidad con las disposiciones legales; en la formulación y promulgación de los contratos Ley de trabajo. Elevar la productividad en el trabajo, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública. Vigilar el funcionamiento administrativo de las Juntas Locales y Federales de Conciliación y Arbitraje y de las comisiones que se formen para regular las relaciones obrero-patronales que sean de jurisdicción federal. Vigilar y coordinar la capacitación y adiestramiento de trabajadores.

- Secretaría de la Reforma Agraria.

#### . Antecedentes

Por decreto del 10. de julio de 1910 se creó la Dirección Agraria, dependiente de la entonces Secretaría de Agricultura y Fomento. En 1922, tomó un sólo nombre, el de Comisión Nacional Agraria y, a partir del 10. de enero de 1934, se convirtió en Departamento Agrario. La Ley de 1958 la denominó Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Por reformas hechas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado el 31 de diciembre de 1974, se convierte en la Secretaría de la Reforma Agraria.

#### . Atribuciones

Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las leyes y sus reglamentos. Dotar y destinar tierras y aguas a los núcleos de población rural. Intervenir en el parcelamiento ejidal. Crear nuevos centros de población agrícola. Hacer el catastro de las poblaciones ejidales, comunales e inafectables. Conocer sobre las cuestiones relativas a límites y deslinde de tierras ejidales y comunales

Hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos. Organizar los ejidos con objeto de lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos agrícolas y ganaderos con la cooperación del Banco de Crédito Rural y de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Proyectar los planes generales y concretos de colonización ejidal, para realizarlos, promoviendo el mejoramiento de la población rural y, en especial de la población ejidal excedente, escuchando la opinión de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Manejar los terrenos baldíos, nacionales y demasías.

- Secretaría de Turismo.

. Antecedentes

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 -- creó el Departamento de Turismo, cuyo antecedente es la Comisión de Proturismo creada en 1929, y que dependía de la Secretaría de Gobernación. Por reformas hechas a la ley antes mencionada, el 31 de diciembre de 1974 dicho departamento se convierte en la Secretaría de Turismo.

. Atribuciones

Le corresponde formular la programación de la actividad turística nacional, así como organizar, coordinar, vigilar y fomentar su desarrollo. Participar activamente en los proyectos por parte de la iniciativa privada e integrarlos al plan nacional que desarrolla el Ejecutivo Federal. Registrar, vigilar y controlar a los prestadores de servicios turísticos en toda la república y hacer que se ubiquen dentro del marco legal preestablecido. Crear, sostener y promover junto con la Secretaría de Educación Pública escuelas y centros educativos donde se capacitan y especialicen técnicos en este ramo. Organizar, promover, dirigir, realizar y coordinar, en su caso, los espectáculos, congresos, eventos tradicionales, excursiones, -

audiciones, etc., para la atracción turística. Autorizar los reglamentos interiores de los centros turísticos. Llevar la estadística en materia de turismo, de acuerdo a las disposiciones que establezca la Secretaría de Programación y Presupuesto.

- Secretaría de Pesca.

. Antecedentes

El Departamento Forestal de Caza y Pesca funcionó como tal, hasta el año de 1976, fecha en que cambia al de Departamento de Pesca, lo cual se fundó en la LOAPF vigente. Posteriormente en el año de 1982 se constituye en la Secretaría de Pesca.

. Atribuciones

Le corresponde formular y conducir la política pesquera del país. Conservar y fomentar el desarrollo de la flora y fauna marítima del país, tanto fluviales como lacustres. Planeación, fomento y asesoría de la explotación y producción pesquera. Otorga contratos, concesiones y permisos para la explotación de la flora y fauna acuática. Coordina y promueve la construcción de embarcaciones pesqueras, además interviene en la formación de la flota pesquera. Y lo que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos pesqueros.

C) Departamento de Estado.

Los antecedentes del Departamento de Estado comienza con el constituyente de 1917 cuando, según dictamen presentado por la Comisión Redactora en el Congreso Constituyente, el día 16 de enero de 1917 se estableció una diferencia entre los secretarios, órganos políticos-administrativos y los que propone el constituyente como órgano del Ejecutivo o meramente administrativos, que se encargarían fundamentalmente de cuestiones técnicas de la administración de servicios públicos especializados,

etc., (así en la Constitución se habla de los departamentos en el art. 92, es de aclarar que; el artículo 90 en su texto anterior a la reforma del 21 de abril de 1981, no decía; habrá el número de departamentos que señale una ley del Congreso).

Los departamentos que han existido en nuestro país desde - la Constitución de 1917, son los siguientes.

La Ley del 25 de diciembre de 1917 establece:

- El Universitario de Bellas Artes.
- Salubridad Pública
- Aprovisionamiento Generales Fabriles.
- Establecimiento y Aprovisionamiento Militares, y
- Contralofa

La Ley del 31 de diciembre, establece:

- De Trabajo
- Agrario
- Salubridad Pública
- Forestal de Caza y Pesca
- De Asuntos Indígenas
- Educación Física, y
- Del Distrito Federal.

La Ley del 31 de diciembre de 1939, establece:

- Trabajo
- Agrario
- Salubridad Pública

- Asuntos Indígenas
- Marina Nacional, y
- Distrito Federal.

La Ley del 7 de diciembre de 1946, establece:

- Agrario, y
- Distrito Federal.

La LOAPF de 1976, establece:

- Pesca, y
- Distrito Federal.

Actualmente únicamente existe el del Distrito Federal.

Como puede apreciarse los departamentos a partir de 1917, - se han ido transformando paulatinamente en secretarías de Estado, con excepción del Distrito Federal, que no podrá ser secretaría, porque se trata de la residencia de los poderes federales.

Al igual que las secretarías de Estado, los departamentos - tienen una organización interna, según lo dispone la LOAPF, - art. 14.

- a) Departamento del Distrito Federal.
  - Antecedentes

En México, el Distrito Federal como entidad federativa, surgió a la vida política-administrativa el 20 de noviembre de - - 1824.

De conformidad con la fracción XXVIII del artículo 50, de la Constitución del 4 de octubre de 1824, el Congreso tenía la facultad para elegir un lugar que sirviera de residencia a los supremos poderes de la Federación y mediante decreto del 20 de noviembre de 1824 se designó a la Cd. de México como residencia de dichos poderes, según el artículo 10. de la misma Constitución.

En las discusiones del Congreso Constituyente de 1856, hubo serios debates sobre el lugar donde debía establecerse la residencia de los supremos poderes, y sobre los derechos políticos de los habitantes de la Cd. de México. El constituyente, sin --

Embargo, aprobó el artículo 46 de la Constitución de 1857, que dejaba subsistente el Distrito Federal en la mencionada ciudad, y el artículo 72 fracción V respecto a la superficie territorial que en esa época tenía el Distrito Federal.

El 26 de marzo de 1903 se expidió una Ley de Organización Política y municipal del Distrito Federal, dividiendo a este en trece municipalidades.

La Constitución del 5 de febrero de 1917 otorgó al Congreso de la Unión en el artículo 73 fracción VI la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y fijó las bases de su organización, dividiéndolo en municipios, a la vez dispuso que el gobierno estuviese a cargo de un gobernador, nombrado y removido libremente por el presidente de la república.

La Constitución de 1917, menciona al Distrito Federal en sus artículos 42, 43, 44, 45 y 73 fracción VI que originalmente estableció que el Distrito Federal se dividiera en trece municipalidades. Es de comentar que en el gobierno del Distrito Federal desde 1824 coexistieron autoridades federales y municipales (excepto en las constituciones de 1836 y 1843) lo que dio origen a una serie de problemas entre ambas autoridades y motivó que se reformara la fracción VI del artículo mencionado, el 28 de agosto de 1828, para suprimir los municipios, encomendándole el gobierno del Distrito Federal al presidente de la república quien lo ejerce por medio del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

El 31 de diciembre de 1928 se expidió la primera Ley Orgánica del Distrito Federal que fue abrogada por la del 31 de diciembre de 1941 la que a su vez fue cambiada por la que se denomina Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal - reglamentaria de la base 1a., fracción VI del artículo 73 de la Constitución. Diario Oficial del 29 de diciembre de 1970 en las reformas del 31 de diciembre de 1971, 30 de diciembre de -

1972 y 26 de diciembre de 1976, y a su vez esta última fue sustituida por otra de igual nombre, publicada en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1978).

Los antecedentes del Distrito Federal como Administración Pública son:

En enero de 1929 se creó bajo el nombre de Departamento Central del Distrito Federal. Con esta denominación continúa hasta el 3 de enero de 1945 en que se cambió por Gobierno del Distrito Federal. En 1947 recobró su denominación de Departamento del Distrito Federal.

- Características.

Al Distrito Federal se le debe considerar como entidad federativa de acuerdo con los artículos 42 fracción I, 43 y 44 de la Constitución.

Como entidad federativa se considera que tiene población, territorio y gobierno.

Orgánicamente el Gobierno del Distrito Federal se constituye por tres poderes:

Ejecutivo. A cargo del Presidente de la República, quien lo ejerce por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal (Fracción VI, base primera del artículo 73 constitucional 1o. de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal).

Legislativo. Esta representado por el Congreso de la Unión que en este caso legisla para dicha entidad federativa, al emitir leyes aplicables en su territorio.

Judicial. Lo constituye el Tribunal Superior de Justicia de acuerdo con la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del fuero común del Distrito Federal (artículo 6o. de la Ley

Orgánica del Departamento del Distrito Federal).

Así el gobierno lo constituyen los tres poderes antes mencionados, el Poder Ejecutivo como se mencionó anteriormente -- viene a recaer en el Presidente de la República el cual lo -- ejerce a través del Departamento del Distrito Federal y Órga-- nos dependientes del mismo. Desde este punto de vista. El De-- partamento del Distrito Federal constituye un Órgano de la cen-- tralización administrativa, dependiente del Poder Ejecutivo -- de acuerdo con el artículo 73 fracción VI, con los artículos - 5o. primer párrafo y 7o. de la LOAPF.

- Estructura Interna.

Para el cumplimiento de sus funciones el Departamento del Distrito Federal cuenta con las siguientes dependencias, las - cuales se dividen en dos de acuerdo al carácter de su acción:

. Político; el Consejo consultivo de la Cd. de México--- (que trata de ser una representación popular de los habitan--- tes); las juntas de vecinos de cada delegación; las delegacio-- nes político-administrativas que son órganos desconcentrados.

. Administrativo; existen inmediatamente después del Je-- fe del Departamento del Distrito Federal las siguientes depen-- dencias: La Secretaría de Gobierno "A"; la Secretaría de Go--- bierno "B"; la Secretaría de Obras y Servicios Públicos; la -- Oficialía Mayor; una Contraloría General y la Tesorería del -- Distrito Federal.

Además diecisiete dependencias administrativas, con el - nombre de direcciones generales, así como también órganos des-- concentrados como la Comisión de Desarrollo Urbano y descentra-- lizados como el Sistema de Transporte Colectivo, (esta estruc-- tura es la que prevalecía en diciembre de 1978).

- Atribuciones

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978 en sus artículos del 17 al 31 separan las atribuciones del Departamento del Distrito Federal en las siguientes categorías:

- . Materia de Gobierno
- . Materia Jurídica y Administrativa
- . Materia de Hacienda
- . Materia de Obras y Servicios
- . Materia Social y Económica
- . Materia de Prestación de Servicios Públicos

b) Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Es un funcionario político-administrativo, nombrado y removido por el Presidente de la República, acuerda con este último, tiene a su cargo y encabeza la Administración Pública de la entidad federativa denominada Distrito Federal en todos los ramos de la actividad administrativa.

Forma parte del cuerpo colegiado previsto en el artículo 29 de la Constitución. Informa anualmente al Congreso de la Unión, refrenda los actos del Presidente de la República relativos al Distrito Federal; puede ser llamado a informar por cualquiera de las Cámaras del Congreso, cuando se trate de algún asunto de administración, o sea, relativo a la misma (artículos 92 y 93 constitucionales).

Tiene personalidad jurídica que le permite adquirir y poseer los bienes necesarios para lograr sus objetivos, dichos bienes se dividen en bienes de dominio público y bienes de dominio privado.

En su aspecto financiero se somete con respecto a sus in--

resos y egresos a lo expuesto por la ley de Ingresos y Egre--  
os que aprueba el Legislativo, así mismo, tiene facultad de -  
contratar créditos y financiamientos con intervención de la Se  
retaría de Hacienda y Crédito Público y rinde ante la Cámara-  
Diputados el estado de la cuenta pública nacional, además -  
berá residir en la propia entidad durante el tiempo que dure  
encargo (artículo 2o. de la Ley Orgánica del Departamento -  
l Distrito Federal).<sup>65</sup>

D) Procuraduría General de la República.<sup>66</sup>

a) Antecedentes

Dentro de la historia de la Procuraduría, tenemos la Cons-  
tución de 1824 en donde se previó un fiscal adscrito a la Su  
ema Corte de Justicia (artículo 128 y 134). La Ley de Tribu-  
les de Circuito y Juzgados de Distrito de 1834 (artículo 40),  
ñalaba un promotor fiscal en cada juzgado de distrito. Las -  
yes constitucionales de 1836 establecieron un fiscal miembro  
la Suprema Corte de Justicia.

Las bases orgánicas de 1843 al hablar de la Suprema Corte-  
Justicia incluían entre sus miembros a su fiscal (artículo-  
6), y fiscales generales en los tribunales para asuntos de -  
cienda e interés público (artículo 190).

La ley Lares de 1853, por primera vez le designa con el --  
mbre de Procurador General de Justicia de la Nación (artícu-  
9o.), la Ley de Juan Alvarez de 1855 proveía dos fiscales--  
e integraron la Suprema Corte de Justicia con rango igual --  
de ministro de la Corte. La Constitución de 1857 en su ar-  
culo 91 determinaba que la Suprema Corte de Justicia se inte-  
ará con once ministros propietarios, cuatro supernumerarios,  
fiscal y un procurador general. Las reformas constituciona-  
s de 1900 (artículos 91 y 96) separaron al Procurador General  
Justicia del Ministerio Público Federal. Luego regularon --

5) Acosta, op. cit., p. 151

6) Ibidem., pp. 136 -142

la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 1908, la Constitución de 1917 (artículos 21 y 102) y las leyes orgánicas del Ministerio Público Federal de 1919, 1934 y 1941, la del 26 de noviembre de 1955 y la Ley de la Procuraduría General de la República del 31 de diciembre de 1974.

b) Funciones Administrativas.

Las funciones que realiza son administrativas incluyendo la del Ministerio Público Federal ya que, es Consejero Jurídico del Gobierno, representa a la sociedad, a la Federación en los juicios en que ésta parte tiene el monopolio del ejercicio de la acción penal, hace del conocimiento del Ejecutivo las leyes que resulten violatorias de la Constitución, proponiendo las iniciativas de reformas necesarias para hacerlas acordes a la Ley Fundamental, emite opinión sobre la constitucionalidad de proyectos que le somete el Ejecutivo, dictamina en los negocios en que el Poder Ejecutivo le ordene, representa a la Federación en los asuntos en que intervenga diplomáticos o cónsules y en los conflictos entre las entidades federativas y la Federación, interviene también en los casos de extradición y señala a la Suprema Corte de Justicia de la Nación las contradicciones en sus tesis jurisprudenciales, funciones todas ellas administrativas, pues, ninguna de ellas consiste el expedir leyes, ni dictar sentencias.

c) Estructura Interna.

El jefe superior jerárquico como ya se mencionó, se denomina Procurador General de la República y a partir de él se subordinan una serie de dependencias por medio de las cuales cumple su cometido, estas dependencias son:

- Primera Subprocuraduría.
- Segunda Subprocuraduría.
- Oficialía Mayor.

- Visitaduría General.
  - Dirección General de Averiguaciones Previas.
  - Dirección General de Control de Procesos y Consulta en el Ejercicio de la Acción Penal.
  - Agendas del Ministerio Público Federal, Auxiliares, Adscritos y Adjuntos.
  - Policía Judicial Federal.
  - Dirección General Jurídica y Consultiva.
  - Dirección General de Administración.
  - Comisión Interna de Administración.
  - Instituto Técnico.
  - Oficina de Registros de Manifestaciones de Bienes.
  - Unidad Administrativa de Organización y Métodos de Relaciones Públicas, Prensa, Control de Estupefacientes, Estudios Sociales, Servicios Periciales, Documentación y las demás de Planeación de Control, Técnicas y de Servicios, de acuerdo con las necesidades de la institución y de las previsiones del presupuesto.
  - Subdirectores, Jefes de Departamento y Oficina, Personal Técnico y Administrativo que señale el presupuesto.
- d) Procurador General de la República.
- Concepto

Es un funcionario político, jurídico y administrativo, nombrado y removido por el Presidente de la República, acuerda -- con él, encabeza la Procuraduría General de la República, forma parte del cuerpo colegiado que puede acordar la suspensión de garantía (artículo 29 constitucional), informa además anualmente al Congreso de la Unión.

En base a su calidad de funcionario político, jurídico y administrativo, se procederá a mencionar el porqué de cada una de las calidades anteriores.

- Es funcionario político:

- . Porque es nombrado y removido libremente por el Jefe -- de Estado.
- . Acuerda con él.
- . Forma parte de la Administración Pública Centralizada - en el más alto nivel.
- . Tiene relaciones con otros poderes.
- . Forma parte del Consejo de Ministros.
- . Informa anualmente al Congreso de la Unión del estado-- que guarda su dependencia (aunque no está previsto en - la Constitución).
- . Su función implica la realización de actividades políti cas en el contenido más amplio de esa expresión.

- Es funcionario jurídico:

- . Porque es consejero jurídico del Gobierno Federal.
- . Es parte en todos los juicios relacionados con agentes- diplomáticos y consulares.
- . Da opinión jurídica sobre la constitucionalidad o in--- constitucionalidad de las leyes.
- . Opina sobre las contradicciones de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribuna les Colegiados de Circuito en materia de Amparo.
- . Por conducto del Ministerio Público de la Federación o por medio de sus agentes, ejercita la acción penal.
- . El Ministerio Público Federal es parte en todos los juic ios de Amparo.

- Es funcionario administrativo;

- . Porque es el funcionario de mayor jerarquía de la Procuraduría.
- . Cumple con las disposiciones legales que le otorgan facultades, atribuciones y competencia.
- . Cumple con los acuerdos del Jefe de Estado.
- . Acuerda con los niveles jerárquicos inferiores.
- . Delega facultades.
- . Administra el personal y los puestos que son necesarios y está a su disposición para cumplir sus cometidos.

Es de comentar que la LOAPF únicamente hace referencia al Procurador General de la República en su artículo 10. párrafo 1.º y 4o., éste último señala que el Procurador General de la República es Consejero Jurídico en los términos que determine la ley.

- Atribuciones

Dentro de las atribuciones que le confiere la ley mencionamos las siguientes:

Pone en conocimiento del Presidente las leyes que resulten inconstitucionales de la Constitución Política, sometiendo a su consideración las reformas respectivas si estas leyes son del orden federal; y en caso de que sean locales, propone por las conductas debidas, que se sugieran las reformas pertinentes para que desaparezcan los preceptos contrarios a la Ley Suprema.

Propone al Presidente las reformas legislativas necesarias para la exacta observancia de la Constitución, así como las medidas que convengan para lograr que la administración de justicia

cia sea pronta y expedita; opina sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que le envíen al Poder Ejecutivo; emite su consejo jurídico en la orden estrictamente técnico y -- constitucional respecto de los asuntos que le requieran al ser tratados en el Consejo de Ministros; emite su opinión como Consejo Jurídico del gobierno, cuando se le ordene o solicite; interviene personalmente en las controversias que se pudieran suscitar entre dos o más estados de la Federación, entre un Estado y la Federación o entre los poderes de un mismo Estado interviene por sí o por medio de sus agentes en todos los negocios en que la Federación sea parte; en caso de los diplomáticos y cónsules generales y en los demás que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación; interviene en los casos de extradición conforme a la ley en los tratados internacionales; resuelve en definitiva en los siguientes casos; el no ejercicio de la acción penal, su desistimiento, cuando se formule conclusiones de no acusación y cuando al formularse las conclusiones no se comprenda algún delito que resulte probado durante la instrucción; o si fueren contrarias a las constancias procesales o si en ellas no se cumplieren con los requisitos que establece la Ley Procesal; denuncia, previo estudio del caso, las contradicciones que se llegaran a observar en las tesis que sustentan las distintas salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito a efecto de que, oyéndose su parecer, el pleno o la sala resuelva lo conducente; asiste a invitación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con voz solamente a los plenos en que haya de hacerle designación de funcionarios judiciales y formula la memoria anual de las labores de la institución.

### 3.2.5.2 DESCONCENTRACION

#### A) Concepto

Desde un punto de vista gerencial la desconcentración con

siste en desintegrar a la unidad de administración y separarla del centro, esta desconcentración en México más bien hace referencia a estructuras administrativas de rango intermedio dependientes jerárquicamente de otros órganos.

La desconcentración se identifica en nuestro país con unidades administrativas que forman parte de la administración Pública Federal, Estatal o Municipal. Por ejemplo, unidades desconcentradas de la Administración Pública son:

a) Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, dependiente de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

b) La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

c) El Instituto Politécnico Nacional, dependiente de la Secretaría de Educación Pública.

d) Lotería Nacional, dependiente de la Secretaría de Salud y Asistencia.

Un autor menciona que: "...la desconcentración es una especie de organización administrativa mediante la cual una dependencia centralizada delega facultades a un órgano inferior a fin de que conduzca directamente determinadas cuestiones, señalándose que las decisiones más importantes serán tomadas por la dependencia delegante..."<sup>67</sup>

Por su parte otro autor sostiene que la desconcentración consiste en: "...la delegación de facultades de los órganos superiores en favor de órganos inferiores internos de la misma administración o en organismos externos a ella, distribuidos en regiones geográficas adecuadas, pero en todos los casos que dan sujetos al poder jerárquico de la autoridad central..."<sup>68</sup>

/67) Ruiz Massieu, J.F., et. al. "Nueva Administración Pública Federal: Crítica, Análisis y Evaluación", Ed. Tecnos, México--1977, p. 127

(68) Fraga, op. cit., p. 199

## B) Ventajas

Dentro de las ventajas de la desconcentración se pueden enumerar las siguientes:

a) La acción administrativa es más rápida y flexible, ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad, ya que no se resuelven todos los asuntos.

b) La acción administrativa se acerca a los particulares, ya que el organismo desconcentrado puede estudiar y resolver, hasta cierto grado, sus asuntos.

c) Aumenta el espíritu de responsabilidades de los órganos inferiores al conferirles la dirección de determinados asuntos <sup>69</sup>

## Clasificación

Desde un punto de vista muy general, la desconcentración implica siempre una distribución de facultades entre los órganos superiores y los inferiores, donde se pueden ver una variedad de estructuras o bien modalidades de la desconcentración, así se pueden distinguir las siguientes:

a) Desconcentración en sentido estricto o funcional.

Es una organización administrativa, en la cual, se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento) determinadas facultades de decisión limitada, que le permite actuar con mayor rapidez, eficiencia y flexibilidad, así como tener un manejo autónomo del presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior (están reconocidos en el artículo 17 de la LOAPF).

b) Desconcentración vertical.

Consiste en delegar a órganos directamente dependientes y subordinados, determinadas facultades del órgano superior; en este caso, el superior delega las facultades con las limitaciones

s que considera necesarias, al inferior, para que éste actúe con mayor eficacia y flexibilidad.

c) Desconcentración horizontal

Consiste en crear oficinas de igual rango entre sí, que puedan tener facultades en una misma ciudad o en otras áreas geográficas, lo que comúnmente se le denomina Delegación Regional (categoría horizontal). Como ejemplo tenemos; la desconcentración a nivel local del Distrito Federal que se desarrolla en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que considera a las delegaciones político-administrativas dotadas de atribuciones desconcentradas (artículos 12 y 37 frac. XXIII de la LOAPF).

d) Desconcentración regional.

Es parecido a la desconcentración vertical, pero, además, existe la delegación de facultades a los órganos inferiores, esto se distribuyen geográficamente dentro del territorio otorgando a cada oficina una área superficial de éste, que depende de la acción regional. + Por ejemplo; la Secretaría de Hacienda y las Administraciones Fiscales Regionales, características de desconcentración vertical y regional.

D) Características.

Entre las principales características de los órganos desconcentrados se encuentran:

a) Su creación por Ley o reglamento

b) Dependen siempre de la presidencia, de una secretaria o un departamento de Estado.

Esto se puede confirmar en el segundo párrafo del artículo 8 del decreto del Ejecutivo, D.O. del 24 de abril de 1979 que dice: "Cuando sea el caso y de acuerdo a los lineamientos que establezca el Ejecutivo Federal, promoverán la creación o modificación de delegaciones en las distintas regiones o zonas del país, para agilizar los trámites que en ella deba realizar la población, de acuerdo al plan de desconcentración territorial--

c) Su competencia deriva de las facultades de la administración central.

d) Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aun que también puede tener presupuesto propio.

e) Las decisiones más importantes requieren de la aprobación del Órgano del cual dependen.

f) Tienen autonomía técnica.

g) No puede tratarse de un Órgano superior (siempre dependen de otros).

h) Su nomenclatura puede ser muy variada.

i) Su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso, estudiando en particular al Órgano de que se trate.

j) En ocasiones tiene personalidad propia.<sup>70</sup>

### 3.2.5.3 DESCONCENTRACION.

La desconcentración administrativa tuvo su origen y desarrollo teórico en Francia a través de una institución que se llamaba Establecimiento Público Descentralizado y que obedecía a la necesidad práctica de atender un servicio público, con personal técnico especializado con independencia presupuestaria que diera flexibilidad a las necesidades económicas del servicio y libre de los factores y problemas que le impone la burocracia centralizada ya que, de acuerdo con esas ideas, el personal tenía un estatuto jurídico y personal distinto del de la burocracia (en Francia se habla de establecimiento público descentralizado cuando se alude a un servicio técnico, con personal experto y autonomía presupuestaria.

#### A) Concepto

"La descentralización consiste en términos generales en, de la Administración Pública Federal y tomando en la opinión de la Coordinación General de la Secretaría..."

(70) Acosta, op. cit., p. 169

confirmar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación diversa de la jerárquica...<sup>71</sup>

Otro concepto que se le da, es como una forma de organización, que adopta, mediante una ley (en el sentido material) la Administración Pública, para desarrollar.

a) Funciones que competen al Estado, y

b) Funciones que son de interés general en un momento dado, a través de organismos creados especialmente para ello, dotados de; personalidad jurídica, patrimonio propio y régimen jurídico.

Los organismos descentralizados desarrollan una actividad política administrativa, lo mismo los funcionarios que la integran, ya que, sus nombramientos son hechos por el Ejecutivo Federal (artículos 52 y 53 de la LOAPF), a excepción de las universidades, tienen obligación de acudir al Congreso cuando alguna de sus cámaras requiera informes relacionados con los asuntos del organismo que dirigen o se discuta una ley del mismo -- (artículo 93 constitucional).

#### B) Tipos

Dentro de la descentralización se considera que hay dos tipos:

a) Política; se vincula a la estructura misma del Estado -- y a sus circunstancias histórico-políticas, en México la podríamos tipificar en la existencia de instituciones que convienen y derivan del Estado y que son fundamentalmente las entidades federativas y los municipios.

b) Administrativa; en estricto sentido existen cuando se -- crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante -- disposiciones legislativas para realizar una actividad que com-

(71) Fraga, op. cit., p. 201

pete al Estado o es de interés público<sup>+</sup>, es esta última la que nos interesa estudiar.

Dentro de la descentralización administrativa se distinguen dos formas; la territorial o regional y la funcional o por servicio. La primera consiste en: "... la organización administrativa que se apoya en una base geográfica, como delimitación de los servicios que le corresponde... y la segunda... descansa en una consideración técnica para el manejo de una actividad determinada, o sea, la prestación de un servicio público o social, - la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social"<sup>72</sup>.

Aparte de las dos formas de descentralización ya mencionadas existe una modalidad más que es la descentralización por -- colaboración que se describe en los siguientes términos: "Se -- origina cuando el Estado va adquiriendo mayor ingerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia se le van presentando - problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados-administrativos de carrera. Para tal evento y ante la imposibilidad de crear en todos los casos necesarios organismos que recargarían considerablemente la tarea y los presupuestos de la - administración, se impone a autorizar a instituciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la - función administrativa. De esta manera, la descentralización por colaboración viene a ser una de las formas de ejercicio privado

+ Se podría mencionar que la descentralización política corresponde a la forma de Estado o de gobierno, y la administrativa - exclusivamente a los órganos del Poder Ejecutivo, ya sea Federal, local o municipal.

(72) Serra, op. cit., p. 604

de las funciones públicas (este tipo de descentralización no forma parte de la organización administrativa)..."<sup>73</sup>

C) Características

a) Son creados invariablemente, por un acto legislativo, sea ley del Congreso de la Unión, o bien decreto del Ejecutivo.

b) Tiene un régimen jurídico propio; todos los organismos descentralizados cuentan con un régimen jurídico que regula su personalidad, patrimonio, denominación, su objeto y su actividad. Este régimen lo constituye su ley orgánica, que bien puede ser una ley del Congreso o un decreto del Ejecutivo.

c) Tiene personalidad jurídica propia que les otorga ese efecto legislativo.

d) Denominación.

e) La sede de las oficinas y dependencias y ámbitos territorial.

f) Tiene órganos de dirección, administración y representación.

g) Cuentan con una estructura administrativa externa.

h) Cuentan con patrimonio propio.

i) Objeto.

j) Finalidad.

k) Régimen fiscal.

Antes de empezar a ver lo que son las empresas de Estado, en este punto haremos una distinción entre la descentralización y la desconcentración, como colorario de lo descrito anteriormente en cada uno de esos tipos de organización administrativa.

"La desconcentración se sitúa en el cuadro de la centrali-

zación, es extraña a la descentralización y consiste en aumentar las facultades de las instituciones centralizadas y de este modo se descongestionan técnicamente, porque no rompen los vínculos jerárquicos en provecho de los antes descentralizado ... En la descentralización administrativa se crean personas morales, a las cuales se les transfiere determinadas competencias, manteniendo su autonomía orgánica y técnica, al mismo tiempo que se reducen sus relaciones con el poder central. En la desconcentración por el contrario, no se crean personas morales, sino que a un órgano superior y subordinado se le asigna una determinada competencia exclusiva, que le permite una mayor libertad de acción en el trámite y decisión de los asuntos administrativos, sin que rompan con los vínculos jerárquicos".<sup>74</sup>

El enunciado anterior hace una forma implícita y explícita las siguientes distinciones.

#### DESCONCENTRACION

- Órgano inferior subordinado a una Secretaría, Departamento de Estado o a la Presidencia.
- Puede contar o no con personalidad jurídica.
- Puede contar o no con patrimonio propio.
- Posee facultades limitadas.

#### DESCENTRALIZACION

- Órgano que depende indirectamente del Ejecutivo Federal.
- Tiene invariablemente personalidad jurídica.
- Siempre tiene patrimonio propio.
- Posee facultades más autónomas.

#### 3.2.5.4 EMPRESAS DE ESTADO.

Las exigencias de la actividad económica-industrial y de una sociedad en cambio vertiginoso, así como los avances científicos y tecnológicos, han orientado al Estado a utilizar técnicas e instrumentos que eran considerados dentro del campo exclusivo de la actividad particular, de esta manera, se ve que el fenómeno de que casi todos los Estados del mundo recurren

a las técnicas empresariales o a las estructuras de las sociedades mercantiles para acometer tareas cada vez más difíciles que requieran el desarrollo de tecnologías más avanzadas y de grandes inversiones.

En los grandes países industriales, el Estado y las empresas particulares convergen a la realización de tareas de gran magnitud, de las que resultan fuentes de trabajo, y mejoras en la tecnología, desarrollo de nuevas técnicas de investigación e industriales que vienen a beneficiar a la colectividad.

Otros fundamentos para que el Estado actúe en esta forma son:

- Que al organizarse con las técnicas privadas, se obtiene mejores resultados, pues la eficacia, la eficiencia y el rendimiento son mucho mayores.

- Que no existen problemas de burocratismo y deficiencia administrativa, ni trabas presupuestarias, porque la administración financiera sólo depende de la empresa y las disposiciones y gastos se hacen con celeridad.<sup>75</sup>

#### A) Concepto

En los países de economía mixta, las empresas de Estado son aquellas en las que existe un vínculo de concurrencia en la formación o explotación de una empresa, generalmente sociedad mercantil, entre el Estado, alguna entidad federativa o municipios, y los individuos particulares.

Dentro de otro punto de vista se afirma que son aquellas en las cuales los intereses públicos y los intereses capitalistas se encuentran asociados en vista de un interés común y desde el punto de vista económico se afirma que "... es la conjunción de los de la producción para obtener bienes o servicios -

(75) Acosta, op. cit., p. 77

que el Estado considera en un momento necesarios por el interés general o la satisfacción de necesidades colectivas, también se les ha denominado como empresas públicas..."<sup>76</sup>

#### B) Organización

La empresa pública necesariamente tendrá que adoptar una estructura<sup>+</sup> jurídica y una forma de organizarse.

En México, la empresa pública desde sus orígenes en el siglo pasado tiene una clara orientación hacia las estructuras mercantiles, con modalidades de intervención estatal, en nuestros días, la mayor proporción de empresas públicas en nuestro país adopta la forma mercantil y dentro de ésta, la más frecuentemente utilizada es la Sociedad Anónima, con sus excepciones, ya que, hay empresas públicas que son manejadas directamente, ya sea por secretarías de Estado o departamentos.

Las variantes de estructura son las siguientes:

##### Dependencias directas del Ejecutivo

- Secretarías de Estado. Por ejemplo; la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que opera directamente con una empresa de ferrocarriles, el Ferrocarril del Sureste.

- Departamento de Estado. Se puede mencionar al Departamento del Distrito Federal, al que opera una planta de asfalto dentro de su estructura administrativa.

- Organismos Desconcentrados. Como ejemplo tenemos a la Leyterfa Nacional para la Asistencia Pública, funciona como organismo desconcentrado de la Secretaría de Salubridad y Asisten-

(76) Ibidem., p. 228

+ Se entiende por estructura la base jurídica en que reposa la organización de la empresa pública, o sea, la envoltura que tiene su manifestación externa para asumir derechos y obligaciones.

1a.

- Organismos Descentralizados. Podemos mencionar entre algunas a PEMEX, Ferrocarriles Nacionales de México, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, etc.

- Sociedades Mercantiles. Son todas aquellas que se constituyen en alguna de las formas mencionadas en el artículo 1o. de la Ley General de Sociedades Mercantiles, así tenemos por ejemplo a la Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo (COE), que entra en la clasificación de las Sociedades Cooperativas.

### C) Características

Las características primordiales de estas empresas son:

a) El Estado aporta los elementos de capital, naturaleza y regula el elemento de trabajo.

b) La empresa se encuentra destinada a producir bienes o servicios para satisfacer las necesidades colectivas, sin que aquello implique obtener lucro necesariamente.

c) Se encuentra vigilada y controlada en su actividad por el Estado, pudiendo señalar las orientaciones y tomar medidas correctivas en su caso.

d) El régimen de la empresa es bajo normas de Derecho Público y Derecho Privado.

### D) Sociedades Mercantiles de Estado.

En nuestro país se remontan al siglo pasado, una de ellas fue el Banco de Avío, creado por el decreto del Poder Ejecutivo de fecha 16 de octubre de 1830, el presidente del Banco era el Secretario de Relaciones Exteriores. Otro fue el Banco Nacional de Amortizaciones de la Moneda de Cobre; fue creado el 7 de enero de 1837 donde el Presidente de la República era --

miembro de la junta de Administración.

a) Concepto

Se puede observar dos modalidades de acuerdo a la participación del Estado, estas son:

- Cuando el Estado es el único dueño tanto del capital como de los elementos de la empresa.

- También puede ser que su injerencia sea tan grande, que pueda afirmarse que la de los particulares resulte inoperante, o poco significativa para la sociedad.

Como se había mencionado anteriormente, la Sociedad Anónima es de las más frecuentemente utilizadas en las empresas públicas, y partiendo de esa base se desarrollan los siguientes puntos:

. El Estado tiene el 100% de las acciones.

Aquí nunca participan los particulares como accionistas, no obtienen ganancias; sin embargo para cumplir con la Ley General de Sociedades Mercantiles, en el punto del número de socios, entrega a cuatro funcionarios o dependencias gubernamentales una acción a cada uno, de esta manera reúne el número mismo de socios requerido para organizar y funcionar como Sociedad Anónima.

. Que tenga en su poder más del 75% de las acciones

Es parecido al punto anterior, ya que el Estado con ese porcentaje tiene mayoría de votos en las asambleas; nombra con sejeros, directores, etc.

. El Estado tiene acciones del 51%

La solución es similar a la de los dos puntos mencionados, el capital privado tiene el 49% de las acciones y sólo puede -

nombrar un consejero y un comisario.

Tiene los derechos corporativos que le dan sus acciones, - pero en las asambleas su voto es minoritario, teniendo derecho para nombrar a un miembro del consejo y a un comisario, el porcentaje de los particulares les da derecho a nombrar a la mayoría.

Algunos casos en los que siendo el Estado no accionista -- tiene voz y voto, y en su caso puede vetar algunas decisiones, solamente se encuentran en las disposiciones de una ley especial.

Se puede comentar que en los tres primeros casos se trata de Sociedades Mercantiles de Estado, en donde el Estado domina todos los aspectos de la sociedad, y la participación de los particulares casi no existe, o es poco significativa. Estas sociedades se denominan empresas de participación estatal mayoritarias.

En los últimos tres puntos, puede decirse que podrían llamarse empresas de participación estatal minoritarias, aunque actualmente son cada vez menos, de acuerdo a las que está organizando la Administración Pública.

#### b) Objeto

Los objetivos que persiguen estas empresas se podrían clasificar de la siguiente forma:

- Administraciones del Estado como el caso de los fideicomisos que tiene Nacional Financiera, S.A., o el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A.

- Producir bienes, por ejemplo, Altos Hornos de México.

- Prestar servicios que no tengan el carácter de servicio público, un ejemplo sería la Compañía Operadora de Teatros, S.A., y la de Servicios Forestales, S.A.

- Realizar actividades en las que se considera que los particulares no tienen capacidad de inversión, o bien, que no son productivas, por ejemplo: la Fabrica de Tuxtepec, S.A.

- Fomentar nuevas ramas de actividad o producir bienes para sustituir importaciones, como Fertilizantes de México, S.A.

- Conservar fuentes de trabajo de empresas quebradas o --- abandonadas por los particulares, por ejemplo: Compañía Real - del Monte y Pachuca, S.A.

Con respecto a los órganos de decisión y administración, - éstos se encuentran constituidos por:

- Asamblea General de Accionistas.
- Asamblea General Extraordinaria de Accionistas.
- Consejo de Administración.
- Directores y Gerentes Generales.

### 3.2.5.5 FIDEICOMISOS PUBLICOS.

#### A) Concepto

Es un contrato por medio del cual el Gobierno Federal, a - través de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente - transmite la titularidad de los bienes del dominio público, o - del dominio privado de la Federación, o afecta fondos públicos en una institución fiduciaria (Instituciones Nacionales de Cré - dito) para realizar un fin lícito, de interés público.<sup>78</sup>

#### B) Elementos

Entre los elementos más importantes del fideicomiso públi - co están los siguientes:

a) Fideicomitente. Es la persona titular de los bienes o - derechos, que transmiten a la fiduciaria, para el cumplimiento - de una finalidad lícita y, desde luego debe tener una capaci - dad jurídica para obligarse y disponer de los bienes. Por ejem - plo, entre los elementos que pueden formar este elemento se -

encuentran el Gobierno Federal, los gobiernos de las entidades federativas o los ayuntamientos en los municipios.

b) Fiduciario. Es la institución de crédito que tiene la concesión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para actuar como tal.

c) Fideicomisario. Es la persona que recibe el beneficio del Fideicomiso, o la que recibe los remanentes una vez cumplida la finalidad del fideicomiso.

### C) Objeto

Unos de los objetivos más importantes que tiene asignado el fideicomiso público son:

- a) La inversión (de fondos públicos)
- b) Manejo y administración de obras públicas.
- c) Prestación de servicios.
- d) La producción de bienes para el mercado, éstos son algunos ejemplos, y en sí, podemos decir que el objeto de los fideicomisos públicos es más amplio.

### 3.2.5.6 BASES CONSTITUCIONALES DEL SECTOR PARAESTATAL.

La base constitucional para crear a los organismos descentralizados y a todas las entidades que se conocen como del Sector Paraestatal se da en las reformas de los artículos 90 y 92 de la Constitución en la cual se establece que estas instituciones están insertadas dentro de la Administración Pública Federal.

Aunque bien, antes se podrían mencionar las siguientes bases en los artículos:

- a) El 28 constitucional que habla de los monopolios o actividades del Estado relativas a la acuñación de monedas, a los servicios de comunicación, a la emisión de billetes por medio de un sólo banco central que controlará el Gobierno Federal. El Congreso tiene entonces facultad de crear organismos en esos ramos, dándoles la forma de organización que estime --

conveniente al dictar la ley.

b) Artículo 73, fracción X, que otorga facultades al Congreso para legislar en toda la República sobre hidrocarburos Pemex; minería; industria cinematográfica, Banco Nacional Cinematográfico, S.A.; comercio, COMASUPO; juegos con apuestas y sorteos, Lotería Nacional para la Asistencia Pública; en materia de Instituciones de Crédito. Las Instituciones Nacionales de Crédito; energía eléctrica, Comisión Federal de Electricidad y para establecer el Banco Unión de Emisión.

Estè mismo artículo, pero en su fracción XXV otorga facultades al Congreso para establecer, organizar y sostener en la República escuelas rurales, elementales, superiores, etc., de la forma administrativa que estime pertinente ya sea de centralizada, desconcentrada o cualquier otro.

### 3.2.5.7 SECTORIZACION

Como un aspecto de la Reforma Administrativa (tema que se tratará más adelante), se estableció el control y coordinación de las entidades que forman el Sector Paraestatal, el cual, se encuentra reglamentado en el artículo 50 de la LOAPF en que se menciona la Facultad del Ejecutivo para agrupar por sectores las entidades antes mencionadas, con la finalidad de:

- a) Mejor condición en cada área o materia.
- b) Que haya una cabeza de sector, que tenga la responsabilidad de llevara las relaciones del Ejecutivo Federal con cada entidad.
- c) Una mejor sistematización de las actividades, ya que se agrupan por materias.
- d) Establecer una política acorde con la que señala el gobierno Federal.
- e) Una eficiente utilización y racionalización de los recursos humanos, equipo y presupuesto.

f) Un mejor control operativo con coherencia, que incremente la productividad y rentabilidad social de esas entidades<sup>79</sup>.

La agrupación sectorial de actividades es fundamental para la racionalización de la acción de todos los componentes de la Administración Pública Federal, Local o Municipal.

Es lógico que al existir un conjunto de entidades paraestatales que tiene actividades parecidas, estrecha relación en los planes que desarrollan, paralelos sistemas jurídicos y que además por razones de eficiencia y eficacia deben actuar coordinadamente, por lo que una parte de la Reforma Administrativa se ha denominado sectorización o también; agrupamiento de las entidades paraestatales en sectores definidos que, por la similitud de su actitud del área en la que actúan y por la relación estrecha que llevan, deben tener una política coordinada y unitaria, y así evitar duplicidad de funciones con el fin de un mayor aprovechamiento de recursos, tanto humanos como materiales, y optimizar su rendimiento.

En el acuerdo del Ejecutivo Federal del 17 de enero de 1977, se ordenó el agrupamiento por sectores de diversas entidades de la Administración Pública Paraestatal, éste y otros artículos fueron abrogados por el artículo 201 transitorio del Departamento de Agrupamiento Sectorial del 10. de abril de 1981, en el cual se insiste en que las normas básicas de agrupamiento y Reforma Administrativa, y evaluación, están contenidas en el decreto del 24 de abril de 1979, sus aspectos más importantes son:

a) Se entiende por reformas globales, las que se refieren a modificaciones a la estructura orgánica o a los sistemas y procedimientos de la Administración Pública Federal en su conjunto a dos o más dependencias centralizadas o a dos o más entidades paraestatales, agrupadas en varios sectores (artículo segundo fracción II).

b) Se entiende por reformas sectoriales, las modificaciones administrativas de dos o más entidades paraestatales agrupadas

en un sector (artículo segundo fracción II).

c) Por reformas institucionales, las que se refieren al -- ámbito interno de cada dependencia centralizada o paraestatal- (artículo 2o. fracc. III).

Se define al sector como el agrupamiento de entidades de-- la Administración Pública coordinadas por la Secretaría de Es-- tado o Departamento de Estado que en cada caso designe el Eje-- cutivo Federal, atendiendo cbjetivos y metas comunes (artículo 2o. fracc. VII).

Cabeza de sector o coordinador del sector, es el secreta-- rio de Estado o jefe de Departamento, que coordina todo un con-- junto de entidades Paraestatales, armoniza sus políticas, es-- trategias y acciones entre sí mismos y sus relaciones con la - Administración Pública Federal.

Corresponde a los coordinadores de sector, promover los -- proyectos de reformas institucionales (artículo 4o.), y así -- también corresponde a la Secretaría de Programación y Presu--- puesto a propuesta o previa opinión del coordinador de sector, elevar a la consideración del titular del Ejecutivo los proyec-- tos de reformas a las entidades, cuando impliquen modificación de su estructura o bases de organización, así como la iniciati-- va para fusionarlos, disolverlos o liquidarlos.

Los programas de reforma administrativa, deben ajustarse a los lineamientos elaborados por la Coordinación General de - Estudios Administrativos, al Presupuesto de Egresos de Progra-- mación y Presupuesto y se presentarán por conducto del coordi-- nador (artículo 5o.).

Las Comisiones Internas de Administración y Programación - (CIDAP, se comentarán posteriormente) de cada entidad son las-- responsables de preparar los programas de reforma administrati-- va institucionales (artículo 6o.).

Para la constitución de entidades paraestatales, la Secre-- taría de Programación y Presupuesto someterá al Ejecutivo los--

proyectos respectivos a propuestas o previa opinión del coordinador del sector correspondiente, y se recabarán opiniones de la Coordinación General de Estudios Administrativos (artículo 10. párrafo II).

La coordinadora General de Estudios Administrativos podrá llevar a cabo visitas periódicas de evaluación de los programas de reforma administrativa (artículo 12o.).

Algunas de las funciones establecidas para los sectores se mencionan a continuación:

a) Las entidades paraestatales conducirán sus relaciones con el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría o Departamento que encabece el sector.

b) Corresponde a cada coordinador:

- Planear, coordinar y evaluar las operaciones de las entidades agrupadas a un sector.

- Orientar, coordinar la planeación, programación presupuestaria, controlar y evaluar el gasto de las entidades. Para este efecto presentará con su conformidad los proyectos del presupuesto anual de las entidades de su sector a la Secretaría de Programación y Presupuesto. (artículo 6o., 17o. y 21o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público).

- Recabará la aprobación de la misma Secretaría de los proyectos y programas de actividades de las entidades de su sector que requieran financiamiento y los presentará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (artículo 2o. Ley General de la Deuda Pública).

- Vigilará la utilización de los recursos provenientes de los financiamientos autorizados a las entidades de su sector, con la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Vigilar el cumplimiento de los presupuesto y programas -

anuales de operación.

- Revisar las instalaciones y servicios auxiliares.
- Inspeccionar los sistemas y procedimientos de trabajo y promoción.
- Opinar y en su caso proponer a Programación y Presupuesto para el posterior acuerdo del Ejecutivo Federal la modificación de la estructura, fusión o disolución en su caso la liquidación de las entidades que corresponde a su sector.

El nuevo decreto de agrupamiento sectorial del 10. de -- abril de 1981, estableció 17 sectores, bajo el concepto de que cada uno de ellos, se agrupan en entidades paraestatales precisamente para obtener una mejor coordinación, una mayor eficiencia y eficacia de los mismos, dichos sectores son:

- . De la Secretaría de Gobernación.
- . De la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- . De la Secretaría de Defensa Nacional.
- . De la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- . De la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- . De la Secretaría de Comercio.
- . De la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.
- . De la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- . De la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- . De la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
- . De la Secretaría de Educación Pública.
- . De la Secretaría de Salubridad y Asistencia.
- . De la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
- . De la Secretaría de la Reforma Agraria.

- . De la Secretaría de Turismo.
- . De la Secretaría de Pesca.
- . Del Departamento del Distrito Federal.

### 3.2.5.8 CONTEXTOS DE ACCION.

"La Administración Pública constituye uno de los principales instrumentos operativos de la acción gubernamental. Por lo tanto, la capacidad administrativa del sector público no debe ser analizada en un sentido puramente técnico o aislado de su realidad sino, por el contrario, insertada siempre en los diferentes marcos o contextos que encuadran la actividad del Gobierno, en este caso el Federal, entre los que destacan los siguientes:

A) La filosofía política que proviene del ideario de la Revolución Mexicana y que fundamenta el modelo de país al que -- aspiramos.

B) El orden Jurídico constitucional que proporciona el soporte normativo de la actividad pública.

C) Los objetivos, políticas, estrategias y perspectivas -- que integran el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 como uno -- de los principales resultados del Sistema Nacional de Planeación y los principales resultados del Sistema Nacional de Planeación y

D) Las características e instituciones del sistema administrativo público federal mexicano, que dan origen y fundamento al modelo de administración necesario para la plena realización de los propósitos contenidos en los citados marcos políticos, jurídico y programático"<sup>80</sup>

El contenido elemental de esos cuatro marcos o contextos -- es:

- A) El Marco Político (Filosofía Política).

(80) Presidencia de la República (P.R.), Coordinación General de Estudios Administrativos (C.G.E.A.), "La Administración Pública del Estado Federal Mexicano (libro primero, Marco Global-Administrativo del Gobierno Federal)", Mexico 1982, pp.17,18

"El Estado mexicano es la organización política que se ha--  
dado en el pueblo para construir en nuestro territorio una na--  
ción independiente y soberana, capaz de desarrollar sus poten--  
cialidades, recursos económicos y culturales para continuar edi--  
ficando, en la democracia, una sociedad cada vez más libre y --  
justa.

Los planes y programas del Gobierno de la República tienen--  
como orientación esencial el cumplimiento de los fines del Esta--  
do mexicano. Las acciones de que ellos se derivan deben ajustar--  
se a las normas conforme a las cuales se organizan los poderes--  
constituidos, así como garantizar los derechos (individuales y--  
sociales) que la colectividad ha establecido." 81

La filosofía política que orienta las acciones del Gobierno  
de la República está fundamentada en la Constitución Política--  
de los Estados Unidos Mexicanos, la cual es manifiesto de la --  
voluntad popular, en la que se estableció el proyecto de la Na--  
ción, (mismo que ha sufrido algunos cambios) siempre tratando --  
de mejorarla y crear el modelo de país o de sociedad a la que --  
aspiramos como pueblo o como Nación los mexicanos.

De ninguna manera este modelo es estático, ya que a través--  
de los años se nutre de nuevas ideas y planteamientos, como pro--  
ducto, muchas veces, de luchas históricas, estos cambios que se  
hacen, son con el fin de enriquecer y actualizar constantemente  
dicho modelo.

Por su naturaleza es democrático y, una vez que establece --  
las bases en que se apoyan las estructuras de gobierno propone--  
formas de relación con la sociedad, tratando de mejorar la demo--  
cracia.

El Estado mexicano es un estado de Derecho, ya que basa tal  
motivo en sus luchas revolucionarias y lo fundamenta en la --  
Constitución Política, y se renueva por el acatamiento a la vo--

(81) Ibidem., p. 18

ntad soberana de la mayoría.

Es el pueblo el que constituye la fuente de la soberanía --  
to se estipula en la Constitución, en donde se encuentran es  
blecidos los derechos y obligaciones de los ciudadanos, y --  
s garantías que rigen a todas las clases sociales.

Todos los derechos nacen de la voluntad del pueblo, que --  
tiende la potestad de establecerse y dar la forma de gobier-  
que más le convenga, teniendo siempre en cuenta la voluntad  
las mayorías.

"El gobierno que resulta de esta filosofía es, consecuente  
nte, representativo y popular y tiene la voluntad expresa de  
omover la integración nacional, así como de garantizar la --  
dependencia política y económica".<sup>82</sup>

Todo lo anterior basado en el marco de economía mixta, en-  
que el Estado tiene la función de rector y dentro de la --  
al la Nación tiene facultades de:

a) Imponer a la propiedad privada las modalidades que dic-  
el interés público; b) Regular el aprovechamiento social --  
los recursos y hacer una equitativa distribución de la ri-  
eza; c) Proscribir los monopolios y combatir los actos que -  
endan a evitar la libre concurrencia con perjuicio del públi-  
o de una clase social, y d) Establecer y operar empresas --  
blicas, como instrumentos de la función rectora del Estado.

El Estado mexicano garantiza, en consecuencia, las liberta-  
s económicas individuales de profesión, industria, comercio-  
trabajo, en tanto que no ataquen derechos de terceros ni de-  
chos de la sociedad. Pero el proyecto nacional establece tam-  
én derechos sociales, con la idea de crear las condiciones -  
teriales que permitan alcanzar una mayor justicia social. Im

2 ) Ibidem., p. 19

planta en primer término el derecho a la educación, al trabajo a la propiedad social, a la información y a la organización de la producción en el campo.<sup>83</sup>

En el equilibrio entre la libertad y justicia de nuestra filosofía, apunta siempre hacia el mejoramiento de la población pero sin poner en peligro la dignidad del hombre, se trata de avanzar hacia una sociedad democrática, en el marco de libertad y justicia social.

B) El Marco Jurídico (La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

"El orden jurídico general que se sustenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como norma suprema...de la Constitución dimanar en forma articulada y jerárquica todas las demás leyes y normas jurídicas. En ella se establecen y distinguen las facultades de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los ámbitos de autotidad de los diferentes niveles de gobierno así como las garantías individuales y sociales de que disfruta la población en general...

En un sentido amplio, el marco jurídico de la Administración Pública Federal está constituido por los preceptos constitucionales relativos al Poder Ejecutivo Federal"<sup>84</sup>

Por lo que corresponde al Ejecutivo Federal seguir como obligación las leyes, los tratados y los convenios internacionales, leyes y decretos, que hayan sido emitidos por el Congreso de la Unión (Poder Legislativo).

"El Poder Ejecutivo Federal es responsable, por tanto de las medidas de acción específicas; pero es conveniente que, atendiendo al contenido de este marco global, apoye y promueva las reformas que corresponde llevar a cabo a los poderes de

(83) Ibidem., p. 19

(84) Ibidem., p. 20

la Unión en sus correspondientes esferas administrativas, así como a las entidades federativas y a los gobiernos municipales cuando así sea requerido para ello por sus respectivos titulares... podría postularse además que el marco jurídico de la --- Administración Pública abarca también preceptos correspondientes a las constituciones de los estados, las leyes y decretos de sus congresos locales, los reglamentos, decretos y disposiciones de sus ejecutivos estatales, y las disposiciones de los cabildos municipales, así como muy especialmente los compromisos establecidos en los convenios únicos de coordinación suscritos entre los estados y la Federación...

Así, el Derecho Administrativo se desprende y subordina a lo establecido en la Constitución y se integra a partir de las leyes orgánicas de los diferentes poderes, tanto del Legislativo y Judicial como del Ejecutivo Federal. De este modo la --- LOAPF establece la estructura orgánica de ésta distribuye las competencias directas del Ejecutivo y señala las modalidades de coordinación de éste con las entidades que integran la Administración Pública Paraestatal. (gráfica 4)...

Finalmente y subordinadas a todas las demás se encontrarán las disposiciones técnicas y jurídico-administrativa internas de cada dependencia que suelen presentar en forma de manuales, lineamientos, oficios, circulares o instructivos".<sup>85</sup>

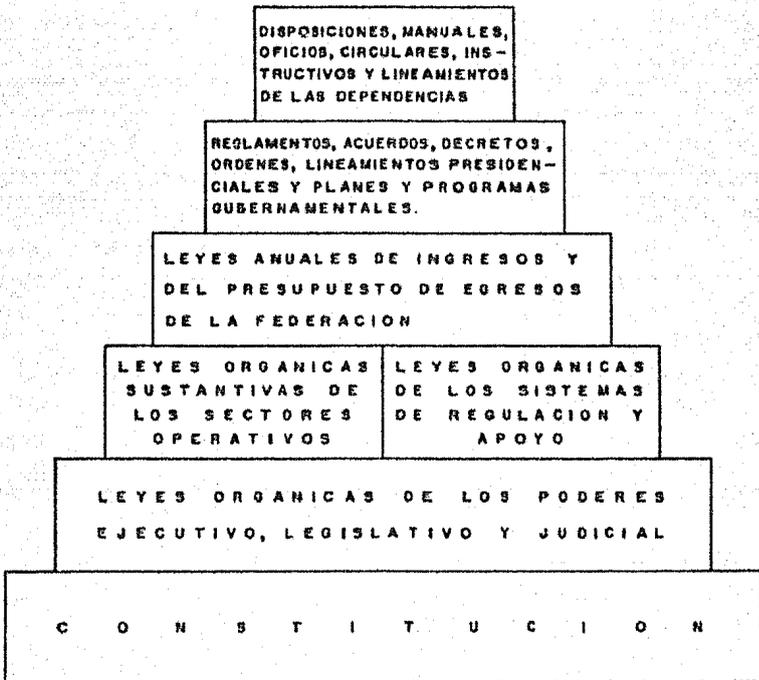
También entran dentro del marco jurídico de la Administración Pública Federal los actos de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia administrativa.

C) El Marco Programático (Plan Global de Desarrollo 1980--1982).

El contexto programático se contempla dentro del Plan ---

(85) Ibidem., pp. 20, 21

**METODOLOGIA PARA EL ANALISIS DE LAS NORMAS  
JURIDICO ADMINISTRATIVAS**



GRAFICA 4

Global de Desarrollo, éste plan: "...intenta ser un esfuerzo - globalizador que, a partir de los supuestos fundamentales que dan legitimidad jurídico-política aporta los elementos para avanzar hacia la congruencia entre la planeación estatal (regional) y la sectorial, utilizando articuladamente los instrumentos con los que cuenta el Estado y proporciona la base para la concentración e inducción de las acciones público, privado-social del país, ya que el Plan Global de Desarrollo no pretende ser tan solo un plan global del Gobierno Federal sino un plan nacional; por eso se establece asimismo la posibilidad de convenir acciones con los estados. Es además flexible y realista, ya que busca conciliar lo previsible con lo contingente"<sup>86</sup>

Los objetivos del Plan Global de Desarrollo que se pretendían durante el bienio 1980-1982 eran los siguientes:

"...a) Reafirmar y fortalecer la independencia de México - como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural.

b) Proveer a la población de empleo y un mínimo de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.

c) Promover el crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.

d) Mejorar la distribución del ingreso entre las personas - los factores de la producción y las regiones geográficas ..."<sup>87</sup>

Estos objetivos a su vez norman las acciones específicas - el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, - además, es obligatorio y vigente para todas las instituciones gubernamentales, ya que, requieren del esfuerzo y apoyo de las mismas para tener éxito en su realización.

86) Ibidem., p. 24

87) Ibidem., pp. 24, 25

"Los diversos programas de Reforma Administrativa se encuentran encuadrados y vinculados a la acción, los objetivos y establece el Plan Global de Desarrollo 1980-1982..."<sup>88</sup>

Dentro del Plan Global de Desarrollo se destacan las principales acciones que se llevaron a cabo durante el sexenio pasado (1976-1982) estas son:

"...a) La reconstrucción de la base económica como condición necesaria y urgente de un desarrollo económico y social dinámico y justo. Esto se resume en que el país deberá tener la capacidad suficiente para crear los bienes y servicios necesarios, para que en su efecto se logre la generación de empleos que permitan abatir el deterioro de la distribución del ingreso.

b) La reforma política. Se deberá fortalecer el Estado de derecho a través de la mayor participación de la población, dando más oportunidad a corrientes ideológicas que concursen democráticamente por las posiciones estratégicas del poder político mediante la voluntad popular.

c) La alianza nacional popular y democrática para la producción es el llamado a la concordia y a la solidaridad social para coordinar los esfuerzos de todos los sectores sociales en favor del mayor aprovechamiento de los recursos económicos, para satisfacer las necesidades de la población.

d) La planeación del desarrollo. Se deben orientar las actividades de todos los sectores económicos a las prioridades, los objetivos y las metas que se definan en forma coherente y viable. Se pretende el mejor aprovechamiento de los recursos y por otro lado, canalizar los beneficios de estos hacia la gran mayoría de la población.

(88) Ibidem., p. 25

e) La promoción de un proceso permanente de Reforma Administrativa en función del desarrollo económico y social, a fin de inducir institucionalmente la eficacia, la eficiencia, la congruencia y la honestidad en las acciones públicas".<sup>89</sup>

En cuanto a la estrategia de desenvolvimiento económico y social para el periodo 1976-1982 en el nivel sectorial, se definieron cuatro áreas prioritarias; "La de los energéticos, -- que significan un recurso nuevo para encarar la crisis y una oportunidad para imprimir transferencias profundas en la sociedad; el área agropecuaria y rural para mejorar el nivel de vida de la población del campo y contribuir a la producción de alimentos básicos; la de bienestar social para que los avances económicos se traduzcan progresivamente en mejoras efectivas en la calidad de vida de los mexicanos; y al área de transportes, almacenes y puertos para hacer viable el proceso de modernización de la economía y poder alcanzar las metas de desarrollo que se ha fijado el país...

La estrategia adoptada por el plan tomo como punto de partida las condiciones que determinan los espacios inmediatos de acción que provienen de la historia, la geografía y el sistema político. Estas son; a) la existencia de un pluralismo político, una tradición institucional y un sistema político con vocación nacionalista y de participación popular; b) la vigencia de una economía mixta de mercado, en la cual tiene el Estado el papel rector en la promoción y la orientación del desarrollo y c) un sistema legal que garantiza tanto los derechos individuales - incluida la propiedad privada - como los sociales, obligando avanzar por el difícil camino de conciliar la libertad con la justicia"<sup>90</sup>.

(89) Ibidem., pp. 25, 26

(90) Ibidem., p. 26

El Plan Global de Desarrollo, dentro del proceso de planeación reconoce que no debe terminar con la elaboración del mismo, no debe comprenderse que es la etapa final, sino entenderse como el paso intermedio que requiere la participación de toda la población.

El plan acota deliberadamente sus metas y acciones al año de 1982, porque es la expresión de un Plan de Gobierno y, como tal, se ubica dentro de los límites temporales de la responsabilidad que compete a cada administración"<sup>91</sup>

#### D) El Marco Administrativo

Para efectos de este punto la Administración Pública se -- refiere exclusivamente a la función material y formal que realiza el Ejecutivo, aunque, se podría aplicar a los demás niveles y otros poderes en cuanto realizan funciones administrativas en su aspecto material.

"Ligada la noción de gobierno, la Administración Pública -- constituye conceptualmente una unidad. Sin embargo, en la práctica se traduce en un cúmulo de dependencias e instituciones -- agregadas que funcionan con base a distintos ordenamientos jurídicos, que actúan con diferentes ritmos y capacidades -- tanto de tipo legal, como de los recursos con que cuentan y que inciden en diversos aspectos de la economía y de la sociedad, para atender las demandas -- También muy diversificadas y aun contradictorias de la ciudadanía.

Para indicar la unidad conceptual del conjunto, se dice -- que la Administración Pública constituye un sistema, es decir, que funciona como una estructura compleja, integrada por diferentes partes, así como por las interacciones que se producen

(91) Ibidem., p. 27

entre ellas"<sup>92</sup>. Este enfoque se desarrolla en el siguiente subtema más profundamente por constituir la base metodológica más idónea para el análisis de la Administración Pública.

### 3.3 REFORMA ADMINISTRATIVA.

#### 3.3.1 METODOLOGIA PARA EL ANALISIS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

##### 3.3.1.1 ENFOQUE DE SISTEMAS.

El problema básico dentro del estudio de la Administración Pública es no perder de vista la noción de servicio dentro del universo administrativo (instituciones, acciones, factores y variables) puesto que; éste es el que materializa la política pública y la voluntad general del Estado, aunque debe aclararse que cualquier convención de análisis se quedará a nivel de convención ya que la vida administrativa es muy compleja.

Entre los métodos de estudio para la Administración Pública encontramos uno muy generalizado; el enfoque de sistemas -- que: "...se considera actualmente como uno de los métodos de análisis más adecuados para comprender los procesos dinámicos de los sistemas administrativos, ya que permite ubicarlos dentro de una realidad en constante transformación y, por ende, proponer medios para resolver con éxito los problemas que obstaculizan su capacidad para cumplir con los objetivos propuestos..."<sup>93</sup>

Dentro de este enfoque se considera a la Administración Pública como un sistema abierto y complejo que interactúa resolviendo conflictos generados por su entorno o ambiente económico, político, social y cultural, así mismo, este sistema requiere de información o retroalimentación de sus realizaciones, para ver como afectan a el todo (sistema global), y así poder-

(92) Ibidem., pp. 28, 29

(93) Ibidem., p. 169

corregir sus desviaciones (autoregular) y así consiguiendo sus recursos y apoyos necesarios para continuar funcionando en condiciones normales. Además se requiere que dados los continuos cambios o la transformación constante del medio ambiente, que la administración cuente la capacidad permanente o institucional de adecuarse a los mismos en el tiempo y el espacio adecuados, transformando sus procesos internos y aún su propia estructura.

En términos operativos se puede ver a la Administración -- Pública como un sistema administrativo que se compone de un -- procesador de insumos (recursos y demandas) que se transforman en resultados finales (productos, bienes, servicios o información) tendientes a satisfacer las demandas del medio ambiente o entorno (gráfica 5).

Se puede decir que este sistema por una parte estimula o -- inhibe a los demandantes que le proporcionan los insumos y por la otra, es el principal destinatario de los productos finales, resultado del funcionamiento de dicho sistema.

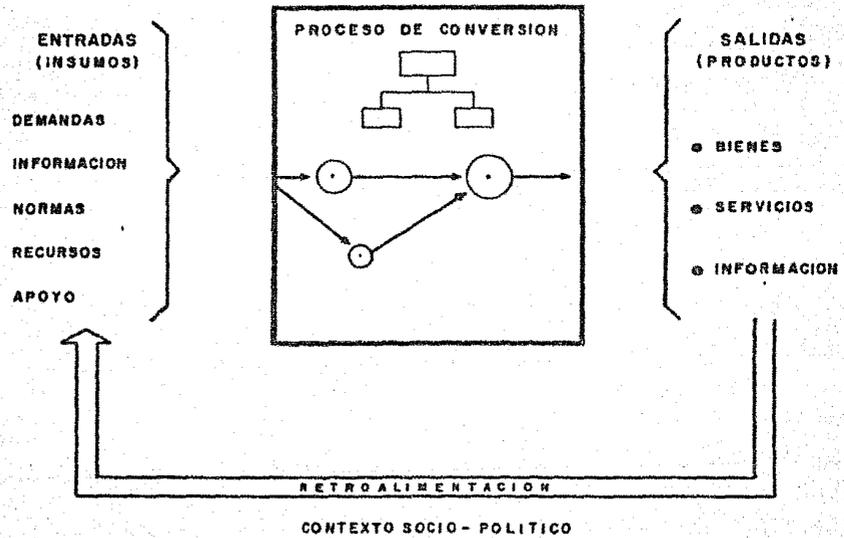
Se consideran como insumos: "Los recursos existentes en el medio ambiente (por ejemplo, normas legales; directrices políticas; recursos humanos, materiales y financieros, entre -- otros)... demandas que plantea el sistema político y social -- individualmente o en conjunto, y los insumos internos o endo-- insumos (gráfica 6) que también son de gran importancia en los -- actos de la Administración Pública"<sup>94</sup>, estos endo-- insumos com-- prenden:

A) Las estructuras formales dentro de cada dependencia -- (gráficas 7 y 8), en la que encontramos:

a) De dirección; encargadas de la toma de decisiones y de-

(94) Ibidem., p. 171

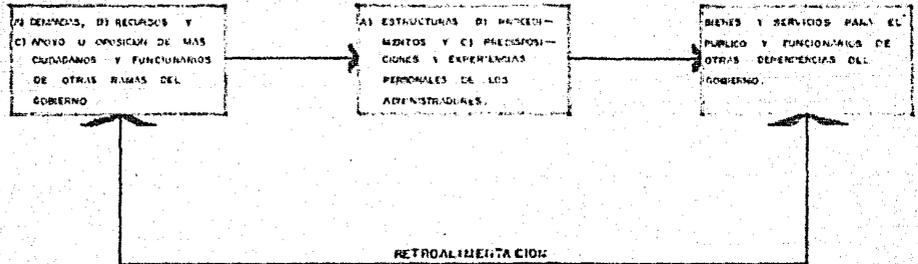
# EL SISTEMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA



GRAFICA 6

# EL SISTEMA DE ADMINISTRACION PUBLICA

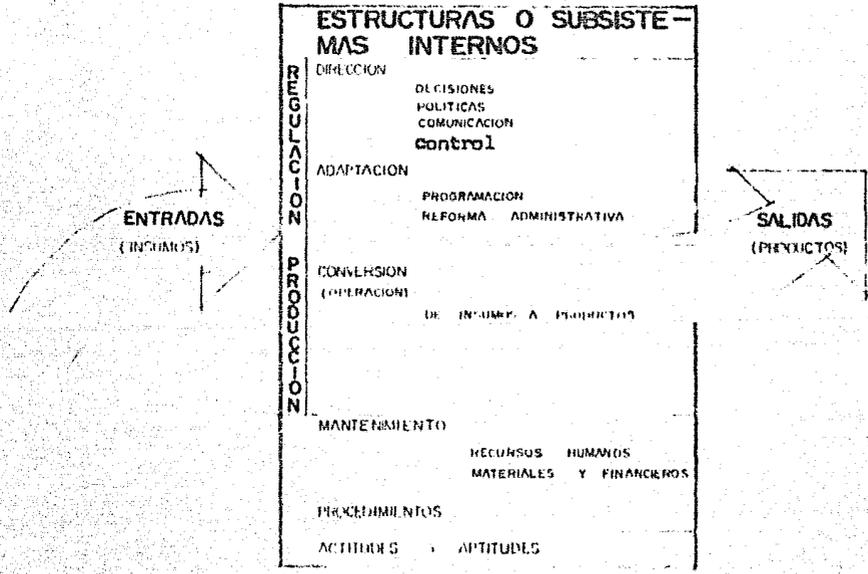
## PROCESO DE CONVERSION



REPRESENTA LA INFLUENCIA QUE LOS PRODUCTOS TENER SOBRE EL MEDIO AMBIENTE, DE MODO QUE DA FORMA A LOS USUARIOS SUBSIGUIENTES

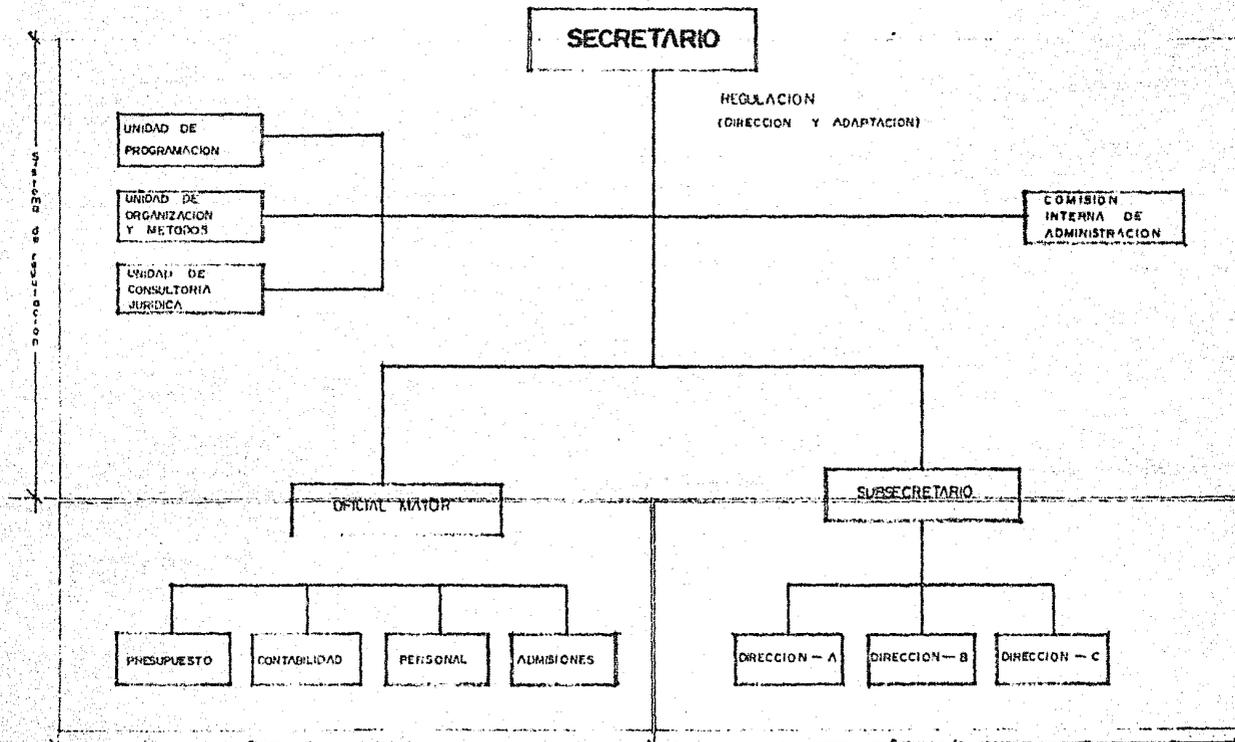
## EL MEDIO AMBIENTE

INCLUYE: A) USUARIOS O CUEN- TANTES, B) COSTOS DE LOS BIENES Y SERVICIOS, Y C) MIEMBROS DEL PUDICO Y OTROS FUNCIONARIOS DEL TOMANDO QUE RESPON- DAN O SE OPONEN A LAS DEPENDENCIAS, LOS ADMINISTRACIONES O LOS PROGRAMAS.



GRAFICA 2

# MODELO DE INSTITUCION CON SUS SISTEMAS INTERNOS



los mecanismos para convertirlas en políticas, programas, metas, proyectos o instrucciones concretas, y de la comunicación formal e informal y del control tanto interno como externo.

b) De conversión; que convierten los insumos en productos-finales, o lo que se conoce como funciones sustantivas, como - ejemplo tenemos la educación, la asistencia médica, servicios- como el alumbrado público, etc.

c) De mantenimiento; tiene a su cargo el adecuado abastecimiento de recursos tomando en cuenta calidad, oportunidad y cantidad de los mismos, para el adecuado funcionamiento de las estructuras sustantivas o de conversión (por ejemplo, programas, presupuestos, estadísticas, recursos humanos, etc.).

d) De adaptación; "...que, al institucionalizarse imprimen un mayor grado de direccionalidad y de flexibilidad a las demás estructuras; permitiéndoles hacer frente, en forma oportuna y sistemática, a las tensiones que se generan dentro y fuera del sistema (por ejemplo, programación, reforma administrativa, etc.)..."<sup>95</sup>

B) Los procedimientos; además de desarrollar una función - para su cumplimiento oportuno, la deben de hacer en forma tan-económica como les sea posible.

C) Actitudes y Aptitudes; se refieren al personal (funcionarios y empleados) de la Administración Pública, solo se desarrollan de una manera óptima por medio de un reclutamiento, selección y capacitación adecuados, acompañados de programas de motivación para identificar al servidor público con su trabajo.

### 3.3.1. 2 LA ADMINISTRACION PUBLICA VISTA COMO SUBSISTEMA.

Si consideramos a la Administración Pública como un sistema abierto es necesario ubicarla como un subsistema de un sistema más amplio que es el gubernamental o político, y que éste

al mismo tiempo se encuentre inmerso dentro de la sociedad en su conjunto, que a su vez está determinada por fuerzas de características variables con respecto a lo político, económico, social, cultural, histórico, etcétera (gráfica 9).

Cuando un problema afecta de alguna forma a todos los -- miembros de una sociedad y se requieren decisiones que deben -- ser acatadas por los mismos, estas --decisiones-- pertenecen al orden de la política, mismas que tienen que ser respaldadas -- por una autoridad competente que las haga obligatorias y apo-- yarse en mecanismos administrativos que las materialicen en la práctica y así se puedan dar las sanciones o beneficios previstos.

"Las interacciones y las relaciones sociales que conducen a la preparación y toma de tales decisiones, así como aquellas que controlan y evalúan finalmente su ejecución, constituyen -- el proceso político en el sentido más amplio del término..."<sup>96</sup>

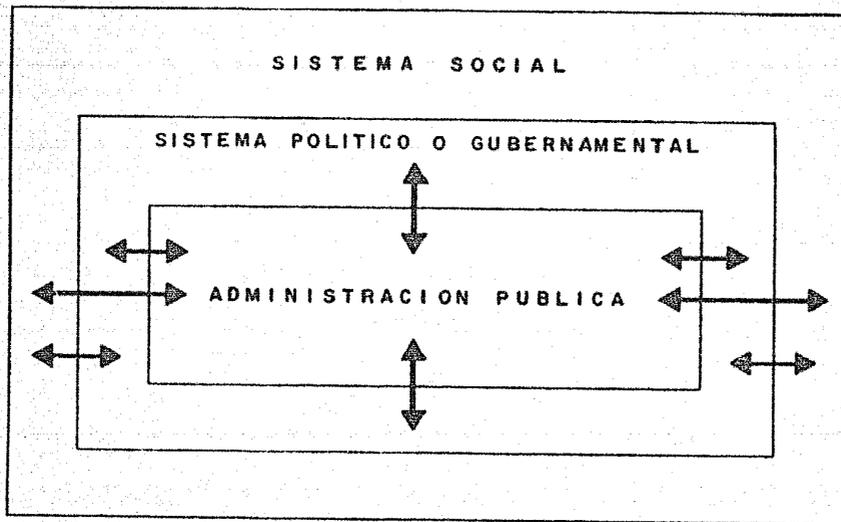
Todas las sociedades de tipo civil forman parte de un sig tema político al que pertenecen los órganos de gobierno y la -- Administración Pública como su principal instrumento, en este orden de ideas se podría definir a la Administración Pública -- como: "El subsistema instrumental del sistema Político, com-- puesto por un conjunto de interacciones, a través de las cua-- les, y en cumplimiento de decisiones del sistema Político, se-- generan las normas, los servicios, los bienes y la información que requiere la comunidad mediante la combinación de estructu-- ras, procedimientos y recursos"<sup>97</sup>.

Gracias a la toma de decisiones del sistema político, se establecen objetivos y metas para la Administración Pública -- permitiéndole la aplicación racional de elementos, recursos hu

(96) P.R., D.G.E.A., op. cit. p. 173

(97) Ibidem., p. 173

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



GRAFICA 9

manos, materiales, financieros, etcétera en nombre de la sociedad con el fin de cumplir los objetivos y las finalidades que están jurídicamente consignadas dentro de sus funciones (en actualidad pueden ser normativas, de dirección o reguladoras promotoras, de servicio y producción), para el desarrollo integral de la Nación y que son exigidas y evaluadas por la población (gráfica 10).

"Dentro de este proceso, el sistema Político es el que establece las bases para el funcionamiento de los diversos órganos o poderes de gobierno, así como para la diferenciación de los distintos niveles gubernamentales, con lo cual se establece la primera distinción entre los diferentes ámbitos de responsabilidad de la Administración Pública que existen y colaboran entre sí... La Administración Pública sólo puede actuar dentro del estricto marco jurídico de facultades expresadas que le señalan la Constitución y las leyes.

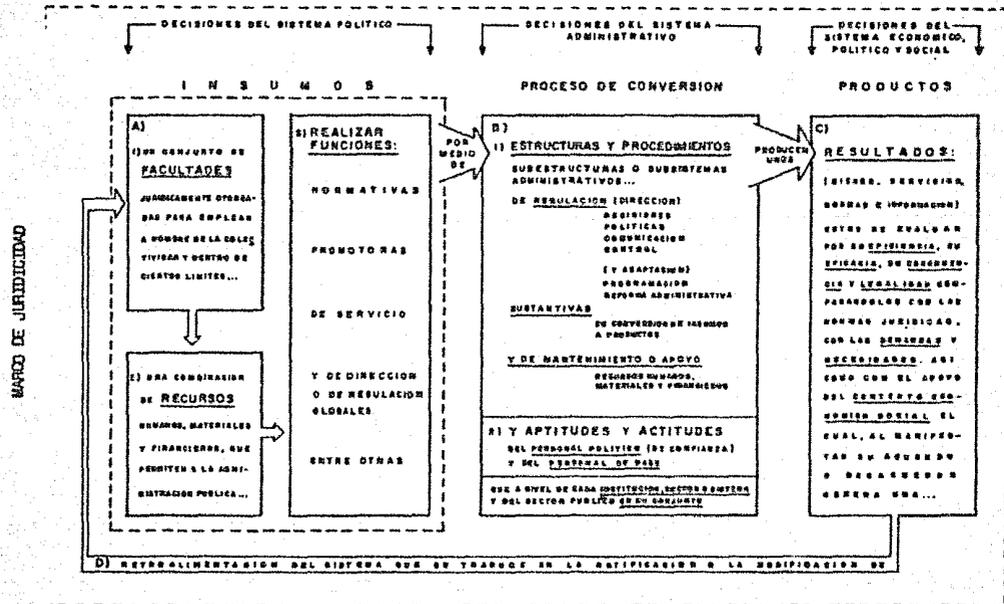
Este marco jurídico (gráfica 11) otorga legitimidad y competencia a cada uno de los órganos de la Administración Pública para actuar, y la autoridad administrativa debe subordinarse estrictamente a la Ley que ha de aplicar en apego a la garantía de legalidad. Los actos de la Administración Pública Federal se encuentran, de esta manera, sujetos a los requisitos que les impone el orden jurídico vigente"<sup>98</sup>.

### 3.3.1.3 AREAS DE ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Las dependencias que componen la Administración Pública Federal sean estas centralizadas, paraestatales o fideicomiso desarrollan diferentes funciones para cumplir con los objetivos del Gobierno, éstos pueden ser de regulación, promoción, prestación de servicios o la producción de bienes, y otra má

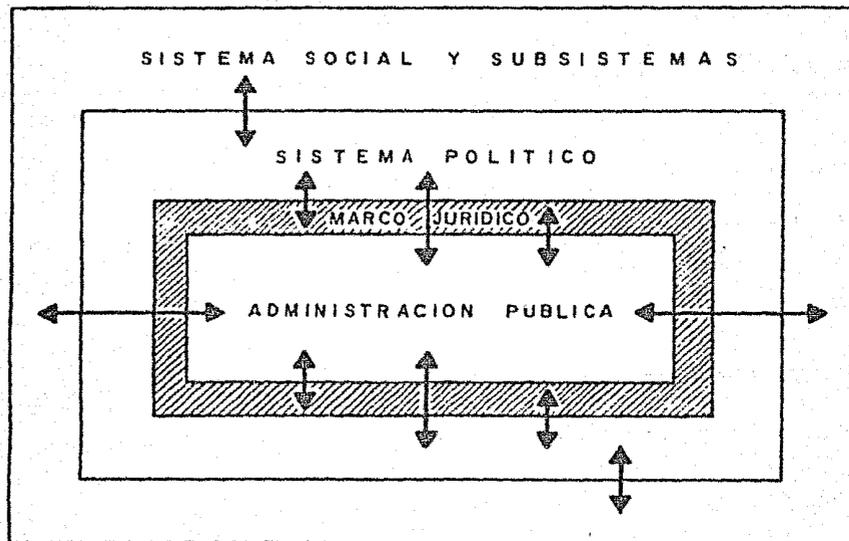
(98) Ibidem., pp. 173 - 176

# ESQUEMA SINTEGICO DEL SISTEMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA



GRAFICA 10

## EL MARCO JURIDICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA



de regulación, apoyo y mantenimiento. De esta forma se pueden distinguir tres posibles áreas de estudio que se han considerado convencionalmente (gráfica 12), y que son:

A) "El área de regulación y control, constituida por los órganos y mecanismos encargados de orientar y conducir el desarrollo de las funciones de planeación, programación, presupuestación, información, estadística, control y evaluación de las actividades del aparato gubernamental, así como la adopción y mejoramiento administrativo, en función de los requerimientos de las demás funciones.

Esta área tiene a su cargo garantizar la congruencia y --viabilidad con que operan las instituciones gubernamentales en su conjunto, y sienta las bases para elevar los niveles de eficacia y eficiencia global de las mismas.

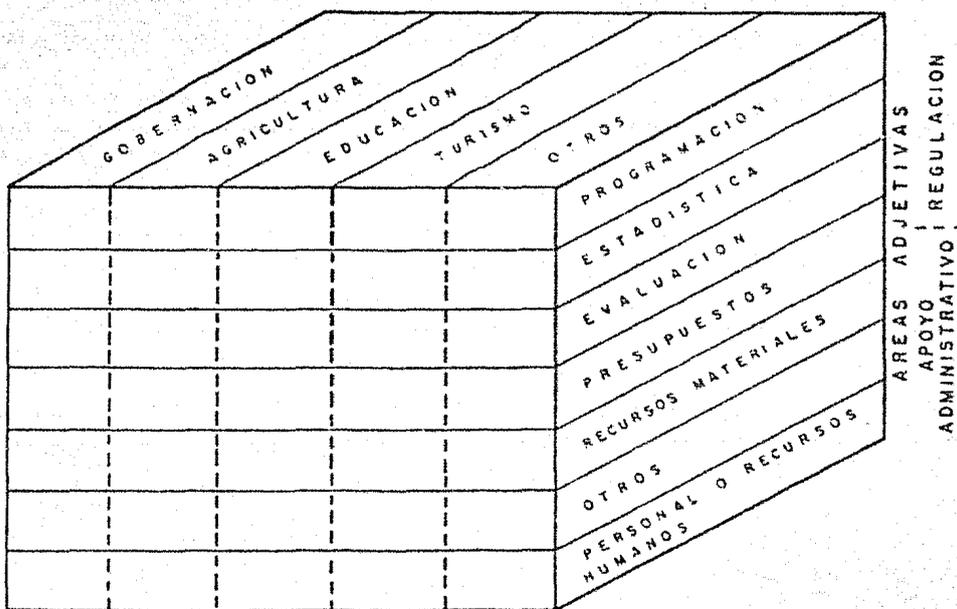
B) El área sustantiva o de operación, es la encargada de desarrollar las funciones sustantivas o actividades fin del Gobierno, es decir, aquellas que permiten cumplir las atribuciones directamente relacionadas con la producción de ciertos bienes, la prestación de servicios y la regulación, promoción y control de ciertas actividades socioeconómicas. Las áreas sustantivas corresponden a las grandes áreas de competencia de la actividad gubernamental...

C) Compete al área auxiliar o de apoyo administrativo --proporcionar con eficacia los recursos humanos, financieros y materiales, y así como proveer y realizar los servicios para hacer factible el funcionamiento de las áreas sustantivas y de regulación del Gobierno Federal..."<sup>99</sup>

Dentro de esta última área encontramos el personal público, pero debe destacarse aparte su importancia, porque la eficacia de las reformas a la Administración Pública dependerá en

# AREAS FUNCIONALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

## AREAS SUSTANTIVAS



GRAFICA 12

en grado superlativo de la idoneidad del personal al servicio del Estado.

#### 3.3.1.4 ENFOQUE TRIDIMENSIONAL (gráfica 13).

Este enfoque también es conocido como los niveles de análisis de la Administración Pública y considera que: "Dentro de un mismo contexto macropolítico, jurídico, económico y social- en el que interviene el orden jurídico, la actividad de los demás órganos del Estado, la de los partidos políticos y grupos de presión, así como la estructuración de la economía de la sociedad- se encuentran actuando tanto el conjunto del sector público, como cada una de las instituciones que la forman"<sup>100</sup>.

Las instituciones forman parte de un todo, por lo que se hace necesario ver como se complementan sus actividades en términos de:

A) Sus actividades operativas y que constituyen sectores de actividad económica y social (nivel mesoadministrativo, gráfica 14).

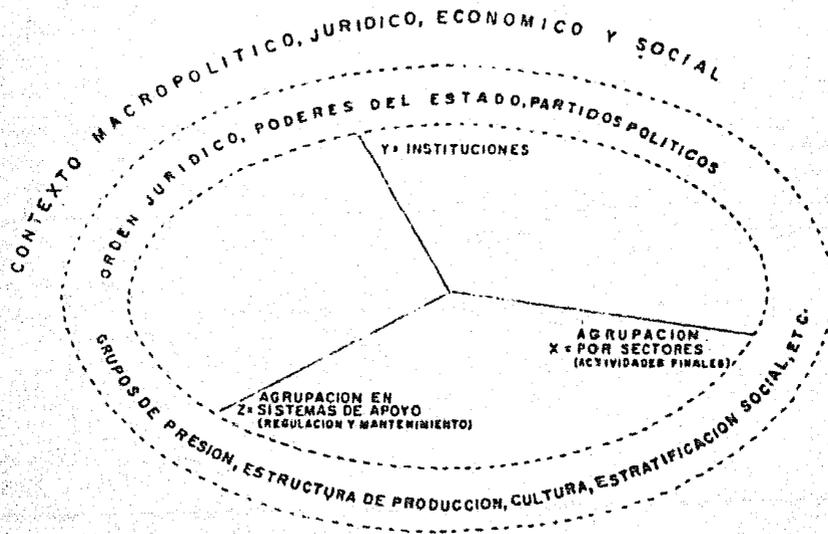
B) "... sus insumos comunes que se integran en macrosistemas de apoyo (gráfica 15), bien se trate de actividades auxiliares (mantenimiento) o de asesoría (adaptación) ..." <sup>101</sup>.

C) Cada institución se puede analizar como sujeto de derechos y obligaciones propias, así las reformas institucionales buscan optimizar cuantitativa y cualitativamente el producto final (bienes, servicios, normas, opiniones, información etcétera) mediante una utilización racional de los recursos y fundamentado en el sistema jurídico. Este tipo de análisis es a nivel microadministrativo como se ve, puesto que, el ámbito --

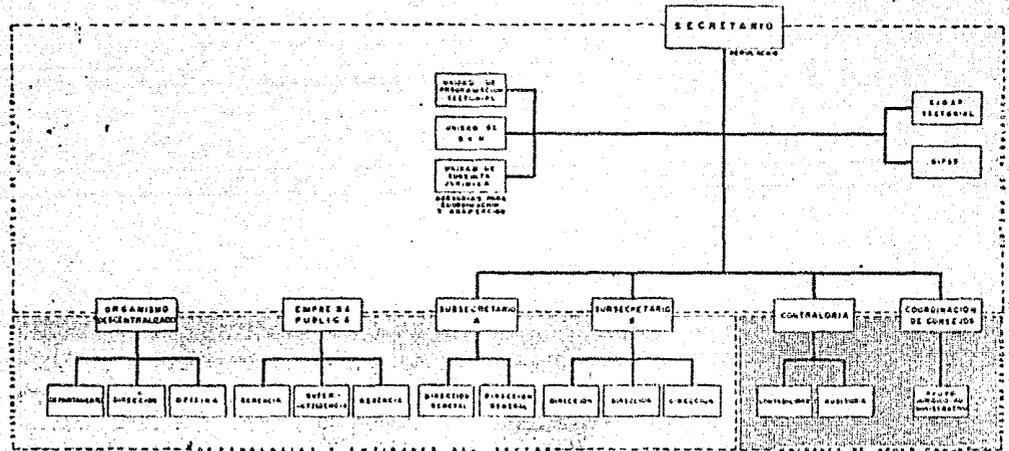
(100) Carrillo, op. cit., p. 43

(101) Ibidem., p. 44

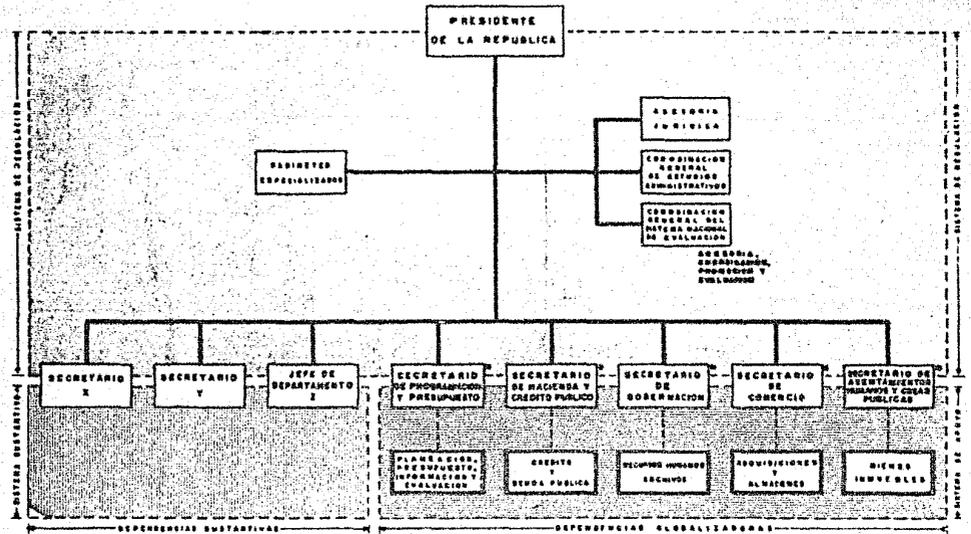
# MODELO TRIDIMENSIONAL



MODELO DE SECTOR CON SUS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS



MODELO DE MACROSISTEMA ADMINISTRATIVO



◻ ADONDE DE SUS FUNCIONES GLOBALIZADORAS DE APOYO, ESTAS DEPENDENCIAS TAMBIEN EJERCEN FUNCIONES SUBSTANTIVAS

GRAFICA 15

institucional se ve como un sistema completo (gráfica 16).

"Cuando las áreas funcionales se combinan con los niveles de análisis en esta concepción integrada de la Administración Pública se obtiene un esquema de dos dimensiones mediante el cual es posible estudiar y analizar a la Administración Pública, bien sea en su conjunto o en cada uno de sus elementos (gráfica 17)"<sup>102</sup>.

### 3.3.1.5 VARIABLES ADMINISTRATIVAS.

Una vez conocidos los niveles de análisis es necesario determinar los indicadores que nos muestren la magnitud y sentido de las reformas a los elementos o factores que forman a la Administración Pública Federal y poder evaluarlos para así, lograr una mayor eficiencia, eficacia y congruencia en su funcionamiento.

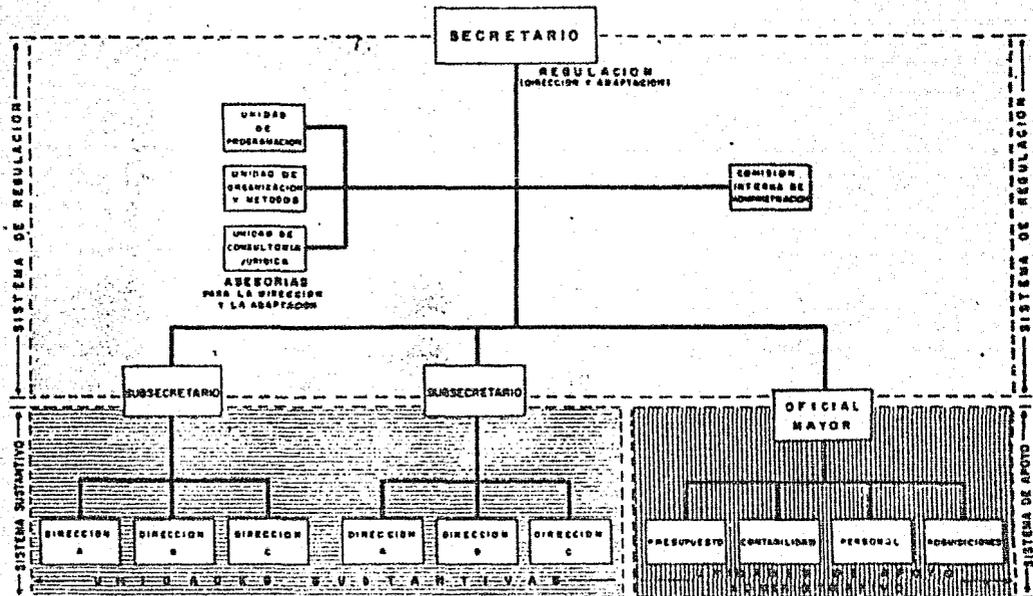
Dichos elementos o factores son interdependientes y sólo se diferencian entre sí por el propósito de; a) distinguir sus acciones que pueden ser funcionales, estructurales o humanas, tanto a nivel interno (personal público) como externo (participación ciudadana); b) distinguir en que forma se articulan o existe congruencia entre los resultados de la Administración Pública y los objetivos del Estado, ya que son los que imponen un orden teleológico y axiológico a la acción de la Administración Pública (gráfica 18).

Las variables, factores o elementos que como se señaló son interactuantes sólo por motivos de análisis se presentan separadamente en el siguiente orden:

- A) Informativos o teleológicos.
- B) Funcionales y operativos.
- C) Estructurales.

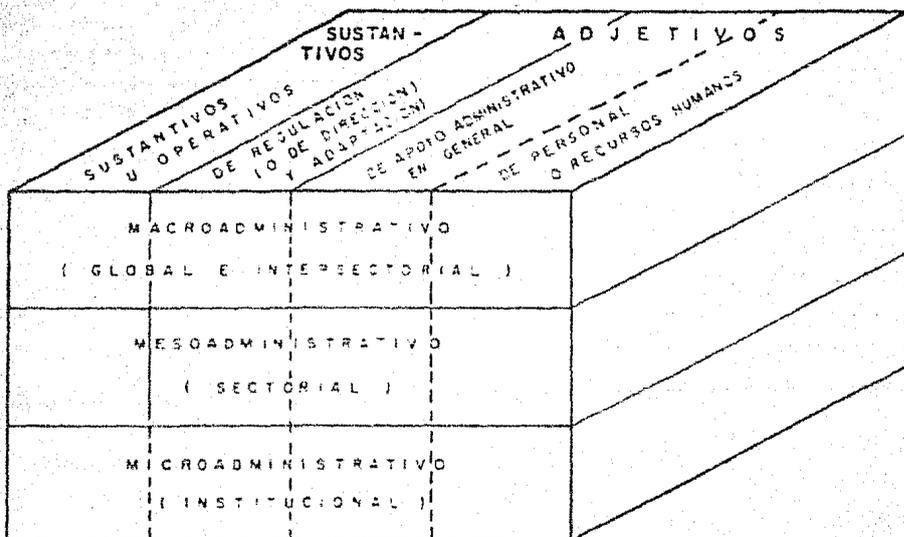
(102) S.P., D.G.E.A., op. cit., p. 179

## MODELO DE INSTITUCION CON SUS SISTEMAS INTERNOS

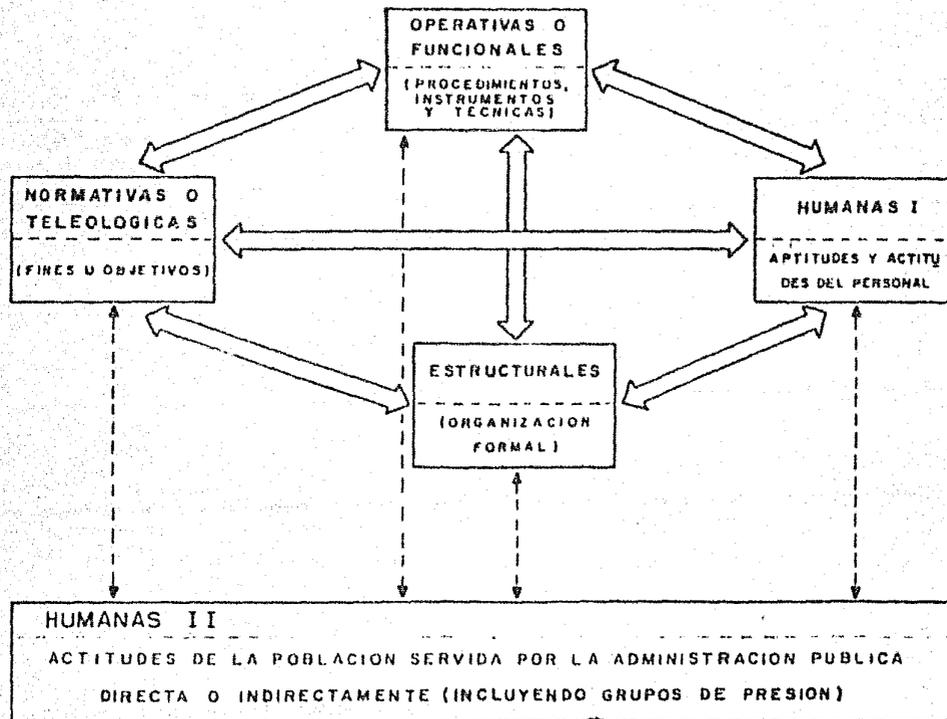


# AREAS O SUBSISTEMAS FUNCIONALES Y NIVELES DE ANALISIS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

## AREAS O SUBSISTEMAS



# INTERACCION DE LAS VARIABLES ADMINISTRATIVAS



(GRAFICA 14)

D) De naturaleza humana.

E) Factores normativos o teleológicos.

Son los de mayor importancia, ya que implican la congruencia de los objetivos y metas de la administración en relación con; los fines políticos los valores sociales y culturales y - las normas jurídicas que explican jurídicamente la existencia del Estado. 103

Son aquellos en base a los cuales se fijan las prioridades que atenderán los planes y programas que en la práctica -- harán llegar a un país ideal.

Se consideran relativamente dados o independientes, a fin de que con ellos se evalúe si los objetivos y valores jurídico político son claros a toda la comunidad y si son jurídicamente válidos y congruentes entre sí, tanto política, material y administrativamente realizables. Además permiten evaluar el grado de eficiencia, eficacia, legalidad y congruencia de las diferentes entidades de la Administración Pública con respecto - a los objetivos y metas fijados tanto jurídicamente como pragmáticamente.

Por otra parte permite medir el grado de información, participación y compromiso del personal -servidores públicos- y la sociedad en su conjunto participa en la formulación y evaluación de los resultados obtenidos.

#### B) Factores funcionales y operativos

Analizar el grado de pertenencia de las actividades que - tienen encomendadas las entidades para el cumplimiento de sus fines.

Son los que se refieren a nivel de métodos, procedimientos y procesos a garantizar la eficiente conexión que debe -- existir entre los medios y los fines que se asignan a cada ór-

gano o unidad administrativa, así como el conjunto de la Administración Pública, permiten evaluar el grado de eficiencia - que se obtiene al utilizar las diversas técnicas sustantivas, así como las tecnologías administrativas aplicables a el ámbito de; a) la dirección y la ejecución de dichas tareas sustantivas (por ejemplo; toma de decisiones, programación y ciencias del comportamiento); las operaciones concretas a realizar (métodos, procedimientos, simplificación de trámites, estudios de tiempos y movimientos, investigación de operaciones, entre otras); c) los sistemas de apoyo interno (técnicas de administración, presupuestos por programa, administración de personas, logística y archivos, entre otras).

Si bien este tipo de factores o variables permiten realizar una evaluación básicamente relativa a la eficiencia o a la productividad con la que operan los órganos y sistemas de la Administración Pública -al igual que los demás casos-, su análisis debe tener muy en cuenta que no se debe pretender la eficiencia por la eficiencia misma, sino la eficiencia dentro del logro de los fines que tienen encomendados la Administración Pública. Debe considerarse asimismo su interdependencia con los otros factores o variables, así como las posibles respuestas -apoyo, rechazo o indiferencia tanto del personal encargado de desempeñar las funciones relativas, como de la población que recibe directa o indirectamente los resultados de los sistemas operativos de la Administración Pública.<sup>104</sup>

### C) Factores estructurales

Su análisis permite crear, entre otros aspectos, la pertinencia de la base o estructura orgánica (áreas y niveles -- funcionales) con respecto a aspectos tales como la división del trabajo, la precisión de las responsabilidades o la defi-

(104) Ibidem., pp. 185, 187

nición de los niveles jerárquicos y las de comunicación entre los diferentes niveles, unidades y órganos que componen la Administración Pública. También conocer el grado de complejidad o simplicidad de la estructura orgánica, así como la adecuada o inadecuada integración de los mecanismos de coordinación y de control que operan en los distintos niveles de la Administración Pública, además de los casos superposición o traslape que suele presentarse entre sus distintas áreas o niveles funcionales.

El indicador a medir en éste caso sería el de la racionalidad administrativa, tanto en lo que se refiere a los mecanismos de regulación y control como en lo relativo a los subsistemas sustantivos y de apoyo administrativo. La racionalidad estructural operativa analizada de éste modo es obviamente de tipo formal.

Conviene destacar que es muy común en la práctica que; al momento de presentar una propuesta de reforma administrativa, se definan primero las estructuras y sólo en una segunda instancia se precisen en detalle las funciones que les habrán de ser encomendadas. Sin embargo la experiencia derivada de la elaboración de planes y programas ha señalado la conveniencia de invertir el proceso, inquiriendo primero las funciones que deben realizarse para poder cumplir determinados objetivos, a fin de cuestionarse posteriormente qué tipo de estructuras se requieren para llevarlas a cabo adecuadamente.<sup>105</sup>

D) Variables de naturaleza humana.

Dentro de la Administración Pública se hace necesario estudiarlas y analizarlas desde dos puntos de vista. Uno interno o sea, la administración y el desarrollo del personal público y el otro externo, es decir, ver en que medida participa la población directa o indirectamente.

(105) Ibidem., p. 186

Dentro de las primeras es necesario hacer referencia a las actitudes y aptitudes del servidor público, así como a sus valores, costumbres, hábitos y tradiciones, además a sus estilos de trabajo (modos de dirección, motivación y grado de participación) que determinan los sistemas y estructuras que adopta la Administración Pública para el cumplimiento de sus funciones, y los cambios que lleva implícita una reforma.

El análisis de estas variables permite evaluar, entre otros aspectos el grado de participación y trabajo en equipo, el desarrollo individual y colectivo de los trabajadores, la productividad y el grado de satisfacción y armonía en el trabajo, así como la capacidad de los trabajadores para hacer frente a los nuevos que surgen.<sup>106</sup>

En el segundo grupo de estas variables hay que analizar las que se refieren a la actitud y respuesta de las personas individuales, en grupos y de la sociedad en su conjunto frente al funcionamiento de la Administración Pública lo que es importante por que permite conocer y prever el grado de apoyo y de rechazo que se tiene funcionando normalmente y en caso de reformas que se propongan.

"Los indicadores o criterios que aquí se proponen para evaluar -cuantitativamente o cualitativamente al menos- el funcionamiento de la Administración Pública son básicamente los de eficacia, eficiencia, legalidad, congruencia, honestidad y participación.

De la utilización de estos criterios de evaluación del funcionamiento de la Administración Pública concreta se puede deducir, ya sea, la necesidad de mantener relativamente estables y sin alteración todas o la mayor parte de las acciones -

(106) Ibidem., p. 187

administrativas existentes o bien la necesidad y viabilidad de iniciar un programa de cambio planificado o reforma administrativa, cuando así se estime conveniente para garantizar el funcionamiento adecuado de la Administración Pública como medio para cumplir los fines que establece la instancia político-gubernamental... "107

Cuando las reformas son derivadas de la propia Administración Pública es común que se refieran a factores estructurales, funcionales o de relaciones humanas, pero cuando se refieren a su funcionamiento en relación con los otros poderes (Legislativo y Judicial) se orientan a variables de tipo normativo lo que hace que las reformas administrativas estén acompañadas de reformas de tipo político-social.

Los cuatro tipos de variables hasta ahora descritas se pueden considerar las más genéricas, pero existen otras de carácter más específico.

### 3.3.1.6 LA REFORMA COMO PROCESO.

En el momento de llegar a la conclusión de que la Administración Pública necesita una adaptación, o bien, una transformación total o parcial, o en un grupo importante de la misma, es conveniente distinguir el significado de ciertos conceptos que pudieran tener una interpretación igual, éstos son:

A) Cambio administrativo no planificado, B) Cambio planificado deliberado que abarcaría las figuras denominadas a) reforma administrativa institucionalizada y b) reestructuración o evolución administrativa.

A) "El cambio no planificado se presenta cuando el propio sistema moviliza de manera espontánea sus recursos ordinarios para mejorar o corregir su modo operativo o estructura pecu-

cado para denominar aquellas transformaciones que ocurren en procesos relativamente autogenerados y que, por lo mismo, producen sin generar mayores problemas o resistencias..."<sup>108</sup>

Por lo general se deberá al aumento de la población, crecimiento de la economía, a un enriquecimiento creciente no programado de los objetivos y funciones del Estado, al crecimiento de la maquinaria administrativa y por lo tanto de su personal.

Este tipo de cambio se produce generalmente sin grandes fricciones; se ajusta a los intereses existentes; su velocidad se puede negociar sin muchos problemas; y, por lo general, pretende lograr modificaciones que pudieran enfrentar obstáculos de importancia.<sup>109</sup>

Como se vio el cambio deliberado abarca la forma administrativa institucionalizada y la reestructuración o revolución administrativa, figuras que reúnen algunas características diferentes y otras similares.

Ambas requieren de una preparación y una previsión del futuro, generan resistencias importantes por lo tanto, diseñan estrategias de implantación, y además deben contar con una fuente de apoyo político.

La reestructuración: "... implica una transformación de fondo o radical de todas o de parte importante de las estructuras, procedimientos o sistemas existentes y, por lo mismo no puede ser permanente, sino que constituye -por definición- actividad discontinua en el tiempo ... cabe señalar que algunas reestructuraciones de fondo pueden llegar a producirse como resultado de un proceso institucional de reforma..."<sup>110</sup>

(108) Ibidem., p. 189

(109) Ibidem., p. 190

(110) Ibidem., p. 190

Reforma Institucionalizada: "... puede llegar a consti---  
tuir un proceso permanente, sobre todo cuando las tareas de Re  
forma Administrativa se institucionalizan jurídicamente como -  
sistema de trabajo ... conviene dotarla de un programa y una -  
estrategia de implantación, así como garantizar que cuente con  
una decisión y apoyo político adecuado y relativamente sosteni  
dos. Debe contar igualmente la determinación de evaluar períó  
dicamente sus resultados por parte de las instancias de poder  
que hayan autorizado el inicio del programa de Reforma..."<sup>111</sup>

El proceso de Reforma consta de las siguientes etapas y -  
momentos que se han convenido y aceptado, no por ello tienen -  
que ser absolutos y únicos (gráfica 19).

#### Etapa I Programación de la Reforma

##### Momentos:

- A) Análisis y diagnóstico de la situación administrativa.
- B) Selección, por parte de las autoridades, de los obje--  
tivos de la Reforma Administrativa e indicación de prioridades  
a alcanzar, en el marco de la situación.
- C) Determinación de los medios (instrumentos normativos -  
y organismos responsables de orientar, coordinar, ejecutar y -  
evaluar las reformas y medidas políticas, programas y proyectos  
para alcanzar los objetivos escogidos.

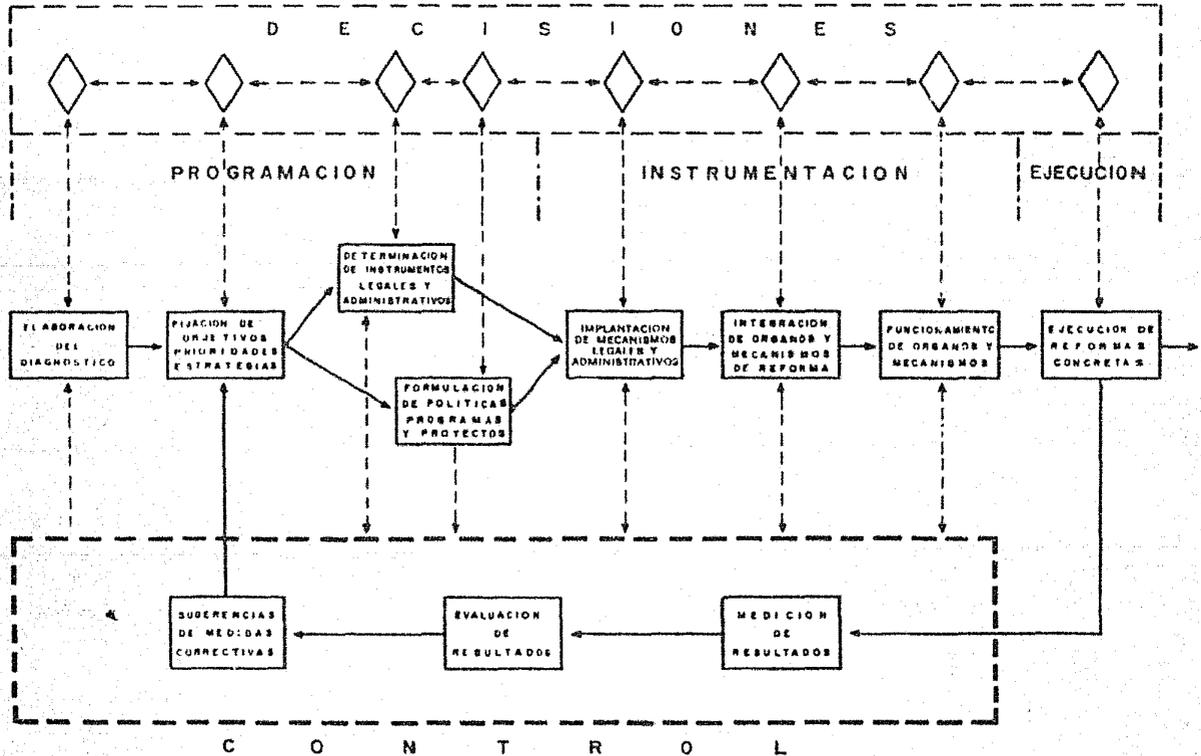
#### Etapa II Instrumentación de la Infraestructura.

##### Momentos:

- A) Implantación de los mecanismos legales y administrati--  
vos para la Reforma Administrativa.
- B) Integración de las nuevas entidades que se encargarán--  
de promover, estudiar y proponer -en cada institución, sistema  
o sector- los programas y proyectos de Reforma, así como sus -

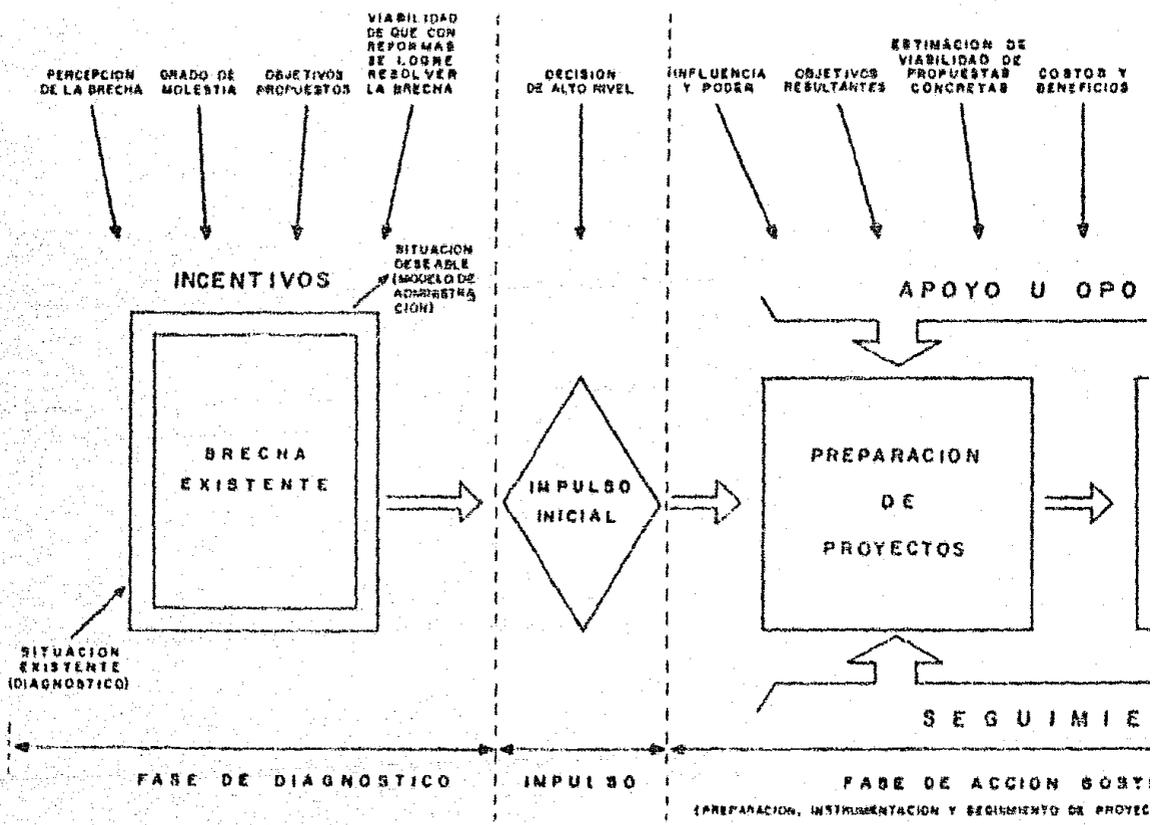
(111) Ibidem., p. 190

# PROCESO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA



GRAFICA 19

# VARIABLES QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA



ción según el caso. Esta nueva decisión permite en algunos casos, el establecimiento e instrumentación de la infraestructura, de los mecanismos específicos de Reforma que a su vez exigen las nuevas decisiones para su adecuado funcionamiento. Se trata de una verdadera cadena de decisiones (gráfica 19)... 11

Las decisiones generan una demanda diferente de recursos que en ocasiones determina la posibilidad y oportunidad de las medidas de reforma programadas.

### 3.3.1.7 VARIABLES ESPECIFICAS QUE INFLUYEN EN EL PROCESO INICIAL Y DURANTE LA ACCION SOSTENIDA.

Dentro del punto elementos de medición o evaluación de los factores o variables administrativas, se desarrollaron cuatro tipos de variables que se consideran genéricas, aquí se desarrollan otras de carácter específico que también inciden en el proceso de Reforma Administrativa, ya sea facilitándolo o entorpeciendo (gráfica 20), en sus fases de preimpulso o diagnóstico, impulso inicial y la fase de acción sostenida.

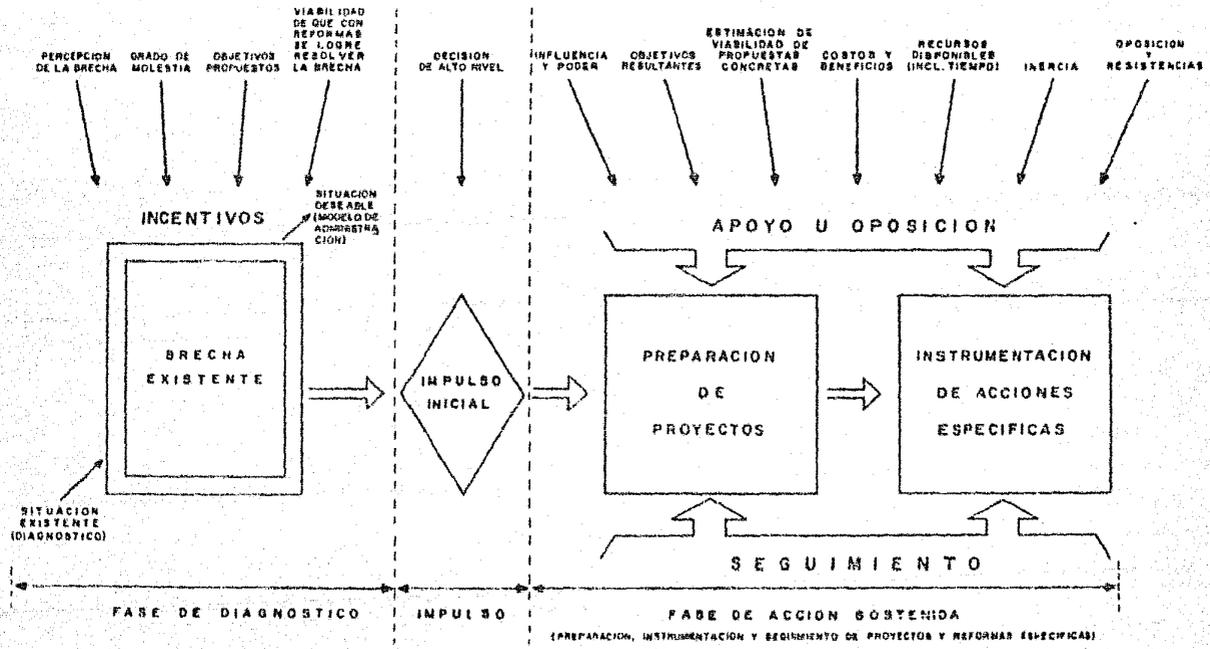
En la fase de preimpulso o diagnóstico nos encontramos con variables de tipo motivacional que a nivel individual o de grupos los hacen apoyar u oponerse activamente a una reforma, dentro de estas variables podemos mencionar:

A) La percepción de la distancia que existe entre la situación existente de la Reforma Administrativa y la que se pretende alcanzar como deseable.

B) El grado de molestia, frustración o prejuicio que genera la situación del punto anterior al producir en los individuos actitudes de proposición y apoyo o rechazo de proyectos de reforma, tendientes a resolver o aminorar dicha molestia.

C) El costo político que necesariamente llevan implícito

# VARIABLES QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA



GRAFICA 20

las reformas administrativas que tienen como fin el cumplimiento oportuno, eficaz y eficiente de los compromisos contraídos políticamente para así legitimizar el ejercicio del poder público.

D) La noción general que los participantes tengan de que con los cambios propuestos (estructurales, de procedimientos administrativos, etcétera), se va mejorar su funcionamiento actual.

La fase o etapa de acción sostenida comprende a su vez -- dos subfases:

I. La de preparación y toma de decisiones, con apoyo en -- propuestas específicas, y

II. La de instrumentación y seguimiento de dichas propues -- tas.

Ambas subfases --una vez iniciada la acción sostenida-- se -- presentan casi siempre paralelamente, ya que tanto la prepara -- ción de proyectos específicos de reforma como su instrumenta -- ción y seguimiento son procesos que una vez iniciados, suelen -- retroalimentarse constante y mutuamente.

Las variables que contribuyen al éxito o fracaso de ini -- ciativas específicas de reforma --y que motivan la oposición o el apoyo en torno a ellas-- son las mismas en ambas subfases (I y II); pero el papel que juegan y su peso específico difieren -- constantemente de una subfase a otra.<sup>114</sup>

Dentro de las principales variables a tomar en cuenta en -- estas dos subfases estan:

A) La Influencia y el Poder.

Es importante porque trata de comprender el comportamien -- to de las personas que promuevan o rechazan las propuestas de reforma, bajo el criterio de que, pueden afectar sus ámbitos --

(114) Ibidem., p. 195

de poder o de influencia que actualmente ejercen se entiende por influencia la capacidad de una persona para cambiar el comportamiento de otras y poder como parte de esa capacidad pero acompañada de cohesión y de sanción.

B) El Grado de Cumplimiento de los Objetivos Gubernamentales que se obtiene con las acciones de Reforma.

Aquí los participantes consideran los objetivos específicos de su unidad administrativa como los más importantes y si las propuestas de reforma no se identifican de alguna manera con ellos, generan resistencias, tanto a nivel interno como externo.

a) El incremento o redistribución de las esferas de poder.

No siempre es aceptado por los afectados, siendo que es un requisito indispensable que ya se ha programado dentro de una acción de reforma.

b) El número de participantes.

Esto lleva implícito que al aumentar se genere una mayor oposición o apoyo que muchas veces resulta poco pertinente y hasta contradictoria.

C) Resistencias tanto Internas como Externas.

Se pueden manifestar de dos maneras; la oposición explícita y; la inercia burocrática o resistencia pasiva.

a) La oposición explícita en ocasiones es una de las barreras más serias de la Reforma Administrativa, tanto en su fase de preimpulsos como en la de acción sostenida, se podrían clasificar por su naturaleza en legítimas e ilegítimas.

Las legítimas son entre otras la ansiedad que todo cambio produce y la ignorancia e incertidumbre que se genera al introducir innovaciones administrativas. Y entre las ilegítimas sobresale la defensa de los intereses creados.

b) Su característica es que no se manifiesta abiertamente.

En una institución con un grado elevado de inercia las reformas son escasas y el ambiente organizacionales poco favorable. Para ellas, además, entre mayor es una organización - tiende más al conservantismo, por lo tanto a un mayor grado - de inercia "... en este caso la red de vinculaciones será también más compleja, los sistemas de control y comunicación más intrincados y el temor de transformarlos suele originar resistencias muy grandes a cualquier proyecto de cambio de reforma..."<sup>115</sup>.

#### D) La Disponibilidad de los Recursos.

Entre estos destaca el tiempo disponible, y cabe señalar que, aunque se esté de acuerdo con los propósitos y conveniencia de las reformas, no se tiene la misma aceptación con respecto a la autorización de los recursos necesarios para llevarla a cabo.

#### E) Estimación de los Nuevos Costos y Beneficios Concretos.

Esto se observa a medida que se inicia la implementación de las medidas específicas en la fase de acción sostenida, donde se detectan costos que no fueron previstos.

#### 3.3.1.8 CONCEPTO DE REFORMA ADMINISTRATIVA.

Se le define: "... como un proceso permanente, que consiste en incrementar la eficacia y la eficiencia del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado. Tanto de aquellos que son coyunturales, como de los que son consustanciales a su propia existencia; lo mismo en los aspectos que se refieren a cada una de las instituciones públicas, como a los de la Administración Pública en su conjunto..."<sup>116</sup>

#### 3.3.2 ANTECEDENTES

La estructura de la Administración Pública Federal y sus-

(115) Ibidem., pp. 196, 197

(116) Carrillo, op. cit., p. 67

funciones crecieron en el pasado fundamentalmente como resultado de un proceso de agregación y diferenciación ocasionado por el paulatino desarrollo de las atribuciones del Estado ante -- las múltiples así como legítimas demandas de la población, como consecuencia de esto, desde sus inicios el sistema administrativo del Gobierno comenzó a generar y asimilar complejos -- cambios que repercutieron en sus estructuras tanto en lo interno como en lo externo.

Para efectos de éste trabajo se ha procedido a dividir -- los antecedentes en cuatro etapas que van desde 1921 hasta -- 1976.

### 3.3.2.1 1821-1917

El primer Gobierno Nacional de 1821 emitió un reglamento de gobierno donde se establecía que cada uno de los cuatro ministros que auxiliaban al titular del Ejecutivo estaban obligados a: "Proponer las reformas y mejoras que creyeran conducentes en los cuerpos y ramas dependientes de su ministerio, combinado con los demás ministros lo que pudiera convenir al bien general del Estado en todos los ramos de su administración".<sup>117</sup>

Sin embargo el inestable medio político en que se vivía -- caracterizado principalmente por frecuentes cambios de gobierno y por intervenciones extranjeras, apenas dieron tiempo a -- que se llevaran a la práctica algunas medidas formales de mejoramiento administrativo que en general se podrían nombrar como economías en el erario por medio de reformas financieras o presupuestales, así como la revisión parcial de algunas disposiciones orgánicas.<sup>118</sup>

De 1821 a 1853 se reubicaron varias veces las funciones -- básicas que tenían asignadas las cuatro secretarías existentes

(117) S.P., D.G.E.A., op. cit. p. 157

(118) Ibidem., p. 157

sin que estos cambios alterarán fundamentalmente las atribuciones del Gobierno. A partir de 1853 con la creación de un quinto ministerio o secretaría se inició un lento pero continuo proceso de crecimiento y de diversificación de funciones y estructuras del aparato administrativo.

Fue la separación entre el Estado y la iglesia la que cimentó de 1858 a 1869 la institucionalización de un nuevo modelo o esquema de atribuciones a cargo del Estado. Durante esta etapa destaca un planteamiento gubernamental por sobre todos los intentos realizados en el siglo XIX con el fin de reformar la Administración Pública. Es el manifiesto que el gabinete del Presidente Juárez presentó a la Nación en 1861 como programa de gobierno, (esto es después de la guerra de tres años), en el que se indicaba que: "El instinto de la Nación había comprendido que las revoluciones serán estériles y que los elementos conquistados en el terreno político y social no darían fruto mientras no se coronara la obra con la revolución administrativa que permitiría llevar a cabo la reforma política y social tanto tiempo anhelada por el pueblo, así el gobierno esperaba neutralizar por fin los obstáculos que hasta entonces habían impedido en México que se organizara y consolidara, la administración".<sup>119</sup>

Se señalaba además las reformas que el pueblo mexicano -- ha proclamado y llevado a la práctica, entraña la conquista de grandes medios materiales y morales para la prosperidad pública; pero el trabajo revolucionario y reformado tiene todavía -- que entrar a su periodo último y definitivo: a su poderío orgánico en el cual la Revolución Mexicana dará frutos para el -- país, para la civilización y para la humanidad.

Desafortunadamente la invasión francesa obligó a alterar

(119) Ibidem., p. 158

los planes del gobierno y esto impidió la completa realización de lo que prometía ser la primera reforma administrativa sistemática y global.

### 3.3.2.2. 1917 - 1964

A fines del siglo XIX se llevaron a cabo algunas reformas administrativas de carácter técnico o de procedimiento, pero, - hasta el triunfo de la Revolución de 1910 cuando se generaron cambios en todos los aspectos que hicieron necesario el adaptar la Administración Pública a la nueva realidad política establecida en la Constitución de Querétaro de 1917. La nueva - Constitución y la Ley de Secretarías que se promulgó con base en ella, establecieron una Reforma Administrativa de importancia al crear dos posibles modalidades para la configuración de los órganos centrales; las secretarías de Estado y los departamentos administrativos, así mismo obligó a la creación de órganos para encargarse de las nuevas funciones, lo que se buscaba era fortalecer al régimen federal para lo cual no sólo se fortaleció a los estados y municipios sino también a las instituciones democráticas, específicamente la división de poderes, - al devolver al órgano Judicial autoridad y funciones que hasta entonces detentaba la Secretaría de Justicia.

No obstante, las reformas de 1917 no se llegaron a realizar en la práctica de manera cabal debido, a las inercias tradicionales, a resistencias naturales de las antiguas dependencias y a la necesidad de prestar atención primaria a medidas - de emergencia para la consolidación económica y política del país. A pesar de ello el funcionamiento de algunos de los nuevos aparatos administrativos (Contraloría, Estadística Nacional y aprovisionamientos Generales) permitió ver la posibilidad de la viabilidad del sistema entonces propuesto para modernizar la Administración Pública.

Durante el período 1918-1932 tiene singular importancia - el Departamento de Contraloría teniendo la función de realizar estudios con respecto al mejoramiento de la Administración Pública, y en sí constituye el antecedente más remoto de unidades y mecanismos específicamente encargados de proponer medidas globales de Reforma Administrativa.

En 1928 se crea un departamento autónomo que tiene como - función, la elaboración del presupuesto de la Nación, dependería directamente del titular del Ejecutivo y realizaría estudios de la organización administrativa a efecto de coordinar - actividades y sistemas de trabajo para lograr la eficiencia de los servicios públicos, en realidad este departamento nunca -- llegó a funcionar y en 1932 se le incorporó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público denominándolo Oficina Fiscal y del Presupuesto. Más tarde la misma secretaría absorbió las funciones de los departamentos de Contraloría y Aprovisionamientos Generales.

Como se puede observar las funciones encargadas a los departamentos administrativos autónomos, como dependencias de -- apoyo al resto de las instituciones públicas no tuvo el efecto deseado, ya que al final fueron absorbidos por las secretarías de Estado.

Durante los años veintes la Administración Pública recu-- rrió a una nueva modalidad de instituciones públicas, las entidades paraestatales, que bajo la forma de organismos descentralizados, empresas de participación estatal o fideicomisos públicos, quedando encargadas en muchas de nuevas funciones que el Estado estaba desempeñando en los campos económicos, social y cultura, con el fin de cumplir con el nuevo modelo político a fin de asegurar el bienestar social y la explotación de los recursos en provecho del país.

Con esta nueva modalidad operativa se buscó también reme-  
diar la excesiva centralización de las secretarías de Estado -  
con el fin de evitar dificultades en la toma de decisiones así  
como la atención eficiente de algunos asuntos públicos de ca-  
rácter eminentemente técnico y operativo.

Durante el período de 1934 a 1940 se inició en el país la  
reorganización gubernamental de mediano plazo, en el cual se re-  
organizó la estructura de la administración hasta en tres oca-  
siones, lo que constituye hasta nuestros días el mayor número  
de reformas de este tipo ocurridas durante el mismo período --  
residencial.

En este mismo sexenio es cuando las leyes de secretarías-  
de Estado establecen las bases para que los titulares de las -  
dependencias centrales del sector público pudieran llevar a ca-  
bo algunas modificaciones internas en sus respectivas institucio-  
nes mediante la delegación de funciones en sus subalternos,  
reviamente con ciertos requisitos. Así como poner en marcha  
las llamadas comisiones de eficiencia, encargadas del mejor --  
provechamiento de los recursos.

En 1943 durante la Segunda Guerra Mundial se realizó un -  
importante esfuerzo para reformar y coordinar las actividades-  
de la administración mediante la creación de una comisión in-  
tersecretarial, integrada por todos los oficiales mayores y un  
representante de la Procuraduría General de la República.

Como función principal tuvo el encargo de "formular y lle-  
var a cabo un plan de mejoramiento de la organización de la Ad-  
ministración Pública, a fin de suprimir servicios no indispen-  
sables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expedi-  
tos los trámites con el menor costo para el erario y conseguir  
un mejor aprovechamiento de los fondos públicos."<sup>120</sup>

120) Ibidem., p. 60

En 1946 la dispersión y complejidad de los sectores central y paraestatal obligaron a que se emitieran dos disposiciones complementarias; una nueva Ley de Secretarías y la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Esto se hizo con el fin de contar con mecanismos adecuados para elevar su eficiencia y asegurar el control.

Con el fin de dar cumplimiento a lo anterior se creó la Comisión Nacional de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que tenía como funciones las de control, vigilancia y coordinación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, dichas facultades pasaron al Comité de Inversiones y finalmente a la Comisión Nacional de Inversiones dependiente del Presidente de la República.

Por su parte la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946 encomendó a la nueva Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, entre otros asuntos, todo lo relacionado con: a) la celebración de contratos de obras construcción que se realicen por cuenta del Gobierno Federal b) la inversión en las adquisiciones de toda clase, así como la elaboración de estudios y sugerencias de medidas tendientes al mejoramiento de la Administración Pública. El órgano operativo al que se encargó esta última tarea dentro de la secretaría, fue la Dirección Técnica de Organización Administrativa que de 1947 a 1958, elaboró y difundió tres directorios de Administración (central y paraestatal) con el fin de difundir la estructura y funcionamiento globales del Gobierno Federal.

Al principio de los años cincuenta surgió otro elemento fundamental en el desarrollo de la Administración Pública para reformarse así misma, con la creación del Banco de México - del que fue quizá el primer órgano a nivel institucional para el análisis administrativo permanente: la Unidad de Organiza

ción y Métodos.

De 1954 a 1964 fueron creadas otras unidades de organización y métodos, sobre todo en las entidades que tenían mayores recursos técnicos y financieros.<sup>+</sup>

En 1958 al modificarse la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado se crea en sustitución de la Comisión Nacional de Inversiones de la Secretaría de la Presidencia encargada de auxiliar al ejecutivo en la planeación, coordinación y evaluación del desarrollo económico y social, en la programación del gasto público; así como "coordinar los programas de inversión en los diversos órganos de la Administración Pública y estudiar las modificaciones que a ésta deben hacerse".<sup>121</sup>

Asimismo la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa fue transformada por la de Patrimonio Nacional y se le asignaron facultades de control y vigilancia sobre los organismos descentralizados y empresas de participación estatal que no estuvieran encomendadas a otras dependencias. Para controlar el sector paraestatal se constituyó la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas de Estado.<sup>122</sup>

La misma Ley de 1958 establecía que el propio Presidente de la República podría constituir comisiones intersecretariales para el despacho de asuntos en que deberían intervenir varias secretarías o departamentos, esto fue con el fin de dar efectividad a la programación y coordinación de las actividades del sector público en su conjunto.

+ Sin embargo la influencia de estas unidades nunca rebasó el ámbito interno de las instituciones y por lo mismo no se pudo integrar una división de conjunto del sector gubernamental.

(121) Ibidem., p. 161

(122) Ibidem., p. 161

En 1961 por medio de un acuerdo presidencial se confirmaron los criterios para estudiar las modificaciones que requería la Administración Pública.

El 26 de febrero de 1965 se modificó y adicionó el decreto que había establecido la Junta de Gobierno de los organismos y empresas del Estado y a partir de entonces la Junta quedó integrada por los funcionarios de mayor jerarquía de la Secretaría del Patrimonio Nacional, a la vez se le otorgaron nuevas facultades como:

- "Proyectar las normas para el control de las entidades paraestatales.

- Someter al Ejecutivo Federal y, previa a su aprobación-promover por conductos y medios legales pertinentes, la modificación de la estructura y bases de organización y operación de estos organismos".<sup>123</sup>

La nueva Ley para el control de organismos descentralizados y empresas de participación estatal de 1965 extendió su ámbito de control a los fideicomisos del Estado, una tercera reforma del 31 de diciembre de 1970 amplió el control a las empresas de Estado minoritarias.

### 3.3.2.3 1965 - 1970

Los cambios anteriores hacían necesaria una estrategia sistemática y sostenida de Reforma Administrativa que se inició cuando el 9 de abril de 1965 se creó la Comisión de Administración Pública a la cual se le encomendaron los objetivos siguientes:

A) "Dictaminar la más adecuada estructura de la Administración Pública y las modificaciones que deberían hacerse en la actual administración para:

a) Coordinar la acción y el proceso de desarrollo económico

co con justicia social del país;

b) Introducir técnicas de organización administrativa al aparato gubernamental que resulten convenientes para alcanzar el objetivo anterior, y

c) Lograr mejorar preparación del personal gubernamental.

B) Proponer reformas a la legislación y las medidas administrativas que procedan".<sup>124</sup>

La Comisión de Administración Pública elaboró, de 1965 a 1967 un diagnóstico global, que estableció las bases para un modelo o esquema tendiente a reformar la Administración Pública así como medidas concretas para estructurar un programa de Reforma Administrativa.

Considerando imposible llevar una Reforma Administrativa de fondo a partir de una unidad central, la comisión propuso que cada dependencia contara con una unidad de asesoría técnica permanente, a la que se le denominó Unidad de Organización y Métodos (UOM). Estas unidades tenían como funciones; el análisis y la propuesta de medidas internas de racionalización administrativas, así como brindar asesoría a los funcionarios -- responsables de las distintas áreas, de 1965 a 1970 se recomendó apoyar a estas unidades, pero la falta de un ordenamiento legal que hiciera obligatoria su constitución acabó por reelegirlas, en el mejor de los casos al estudio de medidas menores y generalmente aisladas del mejoramiento administrativo.

No obstante las UOM fueron útiles tanto a la Comisión como a su secretariado en la realización de estudios y proyectos de reforma concernientes a las funciones de regulación global y apoyo común a todas las dependencias públicas, tales como; programación, organización y métodos, adquisiciones, almacenes archivos y otros sistemas administrativos.

(124) Ibidem., p. 163

### 3.3.2.4 1970 - 1976

Al inicio del sexenio, el Presidente de la República convocó a una reunión de trabajo sobre Reforma Administrativa. Con base en esta reunión y en los resultados obtenidos por la Comisión de Administración Pública, el 28 de enero de 1971 se publicó un acuerdo presidencial que fijaba las bases operativas de la Reforma Administrativa Federal, institucionalizando muchas de las medidas propuestas por la mencionada comisión.

Se recomendó a los titulares de cada dependencia la creación de Comisiones Internas de Administración ( CIDA ) integradas con los responsables de las diferentes funciones de cada dependencia, encargadas de plantear, formular y evaluar las reformas relativas a su esfera interna de acción. La Secretaría de la Presidencia, en este caso, debería compatibilizar, promover, coordinar e implantar en su caso las reformas comunes a dos o más dependencias.

Para el auxilio de las Comisiones Internas de Administración se consideró conveniente establecer además de las U.O.M. las Unidades de Programación ( UP ) con la finalidad de vincular las reformas administrativas de cada dependencia a sus objetivos y metas programáticos, así como para estructurar un sistema de programación del sector público en su conjunto.

Con el propósito de coordinar todas las funciones anteriores la Secretaría de la Presidencia creó la Dirección General de Estudios Económicos y la Dirección General de Estudios Administrativos, ésta última sustituyendo a la Comisión de Administración Pública.

Dentro de las acciones de esta nueva dirección destaca la elaboración de las Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal para el sexenio 1971 - 1976, y sus principales funciones consistieron en promover, coordinar, difundir y posteriormente evaluar la instrumentación de los programas recomendados por dichas bases. Las cuales contenían un marco general y diez programas de reforma relativos a los sistemas administrativos comunes a todo el sec

tor público, así como un capítulo de reformas de orden macroestructural, sectorial y regional. Cada programa profundizaba su propio diagnóstico y preveía las metas y acciones a corto, mediano y largo plazo.

Por diversas razones de 1971 a 1976 solo se pudo desarrollar el primer programa; el correspondiente a la institucionalización jurídica y operativa del propio sistema de reforma administrativa. Esto permitió el establecimiento de instrumentos para el análisis y coordinación de la reforma, así como la capacitación de los recursos humanos necesarios para -- planearla y ejecutarla.

Asimismo se plantearon algunos adelantos de un modelo dinámico de administración, con características fundamentalmente establecidas en la búsqueda de un nuevo estilo de gobierno más participativo, en el que debería promoverse el diálogo -- abierto y el trabajo en equipo para el análisis y la programación de las actividades públicas y en el cual habría de estimularse la autocrítica y la adopción de decisiones en forma conjunta.

En 1976 el gobierno se comprometió a hacer de la reforma administrativa uno de los programas prioritarios con el fin de " fincar responsabilidades más claras y precisas, así como hacer más expedita la acción del sector público, reordenando por funciones las Secretarías de Estado, a fin de contar con la organización y los instrumentos idóneos para realizar el Programa de Gobierno, modificando la estructura sectorial de coordinación de las instituciones paraestatales."<sup>125</sup>

(125) Ibidem., p. 165

CUADRO RESUMEN DE LOS ANTECEDENTES DE REORGANIZACIONES  
EN MEXICO.

1821

PRIMER REGLAMENTO  
DE GOBIERNO.

Cada ministro estaba obligado a proponer reformas y mejoras en su Ministerio.

El Oficial Mayor Primero tenia la obligación de conocer la eficiencia de cada oficial, a cada uno la ocupación apropiada.

1917

DEPTOS. DE APROVISIONAMIENTOS GENERALES,  
CONTRALORIA Y ESTADISTICA NACIONAL.

Estudiar la organización, procedimientos y gastos de las dependencias para incrementar la economía y eficiencia de los servicios elevando recomendaciones al Presidente de la República.

1928

DEPTO. DEL PRESUPUESTO

1932

OFICINA TECNICA FISCAL Y DE  
PRESUPUESTO, S.H.C.P.

Estudiar la organización administrativa, coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servicios públicos.

1943

COMISION INTERSECRETARIAL INTEGRADA POR SUBSECRETARIOS, SECRETARIOS GENERALES Y REPRESENTACION DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA.

Formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el mejor costo para el erario y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos.

1946

SECRETARIA DE BIENES NACIONALES E INSPECCION ADMINISTRATIVA,  
DIRECCION TECNICA DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.

Realizar estudios y sugerir al Jefe del Ejecutivo medidas tendientes al mejoramiento de la Administración Pública.

1958

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA ( S.P. )

Facultada para estudiar las modificaciones que a la Administración Pública deben hacerse.

1965

COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA - ( S.P. )

Secretariado Técnico 1968

Unidades de Organización y Métodos ( U.O.M. )

1971

DIRECCION DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS - ( S.P. )

Corresponde a la S.P., la promoción y coordinación de las reformas administrativas del sector público federal relacionándose con las CIDAS Y UOMS.

Propondrá normas y sistemas que armonicen los trabajos respectivos en cada dependencia.

### 3.3.3 OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS.

#### 3.3.3.1 OBJETIVOS.<sup>126</sup>

El titular del Ejecutivo Federal, planteó en diciembre de 1976, los objetivos básicos del Programa de Reforma Administrativa, estos son cinco:

A) Organizar al gobierno para organizar al país.

Esto se fundamenta mediante una reforma administrativa que contribuya al desarrollo económico y social, y que así coadyuve principalmente, al aumento de eficiencia y eficacia, congruencia, honestidad así como la participación y correspondencia en las acciones públicas.

B) Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno.

Garantizando la congruencia entre objetivos y acciones de la Administración Pública Federal, con el fin de precisar responsabilidades y facilitar la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.

C) Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal.

Así como también garantice los derechos de los trabajadores y haga propicio el ejercicio honesto y eficiente de sus funciones, a fin de contribuir a alcanzar los objetivos y metas del Gobierno Federal.

D) Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política federal.

Lográndose a través de instrumentos y mecanismos, que respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles de gobierno, propicien el fortalecimiento de sus respectivas funciones, coadyuvando a una mejor coordinación, y una mayor participación de la federación, los estados, los municipios y la ciudadanía en general en los procesos de desarrollo político, económico y social del país.

E) Mejorar la impartición de la justicia.

Tanto en la conmutativa como de la distributiva y social.

a fin de fortalecer las instituciones que están plasmadas en la Constitución, y de esta forma garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar su confianza en las instituciones y sus gobernantes.

Si se clasificaran los objetivos anteriores se podrían dividir en dos:

Los tres primeros están orientados fundamentalmente a la corrección de defectos internos del aparato administrativo -- del Ejecutivo Federal, que ha crecido y se ha vuelto cada vez más complejo a fin de atender las múltiples necesidades y demandas que la población le ha planteado en su gobierno.

Los dos últimos en si constituyen una aportación fundamental a la definición de la naturaleza, importancia y justificación de una reforma entendida como medio para alcanzar -- los objetivos políticos de la Nación. Asimismo tienen que ver con el cumplimiento de los objetivos constitucionales del modelo gubernamental, que se basa en el complemento y el equilibrio coordinado de los tres poderes y niveles del gobierno, -- se basa en el propósito de fomentar la participación ciudadana en los aspectos públicos, mediante el mejoramiento de los órganos e instancias que intervienen en la impartición de justicia.

### 3.3.3.2 PROPOSITOS.<sup>127</sup>

Los propósitos básicos que se han establecido para el desarrollo de la Reforma Administrativa en todos los ámbitos -- son los siguientes:

A) El logro de una mayor eficiencia.

Es decir utilizar de una manera más racional los medios -- con que se cuentan, a fin de evitar o cancelar dispendios y errores costosos.

B) La consecución de una mayor eficacia.

Se precisa que la utilización más eficiente de nuestros recursos, garantice el efectivo cumplimiento de los propósitos --

(127) Ibidem., pp. 110, 111

tes políticos que la Nación se ha planteado como metas.

C) La obtención de un alto nivel de congruencia.

La racionalidad global de las acciones de las decisiones gubernamentales es igualmente necesaria, pues si bien existen muchas formas y maneras de alcanzar objetivos, estos requieren de una articulación y un orden de prioridades que garanticen que los distintos esfuerzos no se dupliquen, anulen o contradigan entre sí. Es necesario buscar que todas las acciones individuales se refuercen mutuamente, dentro de un marco o programa que les de un sentido unitario y una integración de conjunto, así como que se ajusten a los supuestos jurídicos del Estado.

D) La honestidad en las acciones.

Se debe velar por un estricto cumplimiento de las leyes a fin de que no sólo se procure servir con una honradez meramente formal, sino evitar que se tomen decisiones que conduzcan a la parcialidad en favor de intereses creados, a la inmovilidad y a la corrupción.

E) La participación y corresponsabilidad de la ciudadanía en los programas del sector público.

La demanda, la petición, la queja, la consulta etc., requieren la institucionalización de mecanismos participativos en todos los niveles y sectores de la Administración.

### 3.3.3.3 POLITICAS Y LINEAMIENTOS.<sup>128</sup>

Los programas de reforma administrativa, que llevan a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán estar orientados al cumplimiento de los objetivos y propósitos antes mencionados, así como a atender los lineamientos y directrices establecidas, en donde se definen las políticas para la adopción de decisiones, que tienen que ver con el objeto y dirección del cambio administrativo, así como la manera en que deberán realizarse.

Con este enfoque se pueden dividir las políticas en dos:

(128) Ibidem., pp. 113-119

A) Políticas de contenido. Se refieren al que hacer de la reforma, a la finalidad o sentido misma de éstas.

B) Políticas de procedimientos. Se relacionan con los requerimientos o modalidades de operación, en si al como hacer o llevar a cabo esas modificaciones.

A continuación se explican los puntos que conforman cada tipo de políticas:

A) Políticas de contenido.

a) La Reforma Administrativa no se produce en el vacío, sino parte de los cambios sociopolíticos del país. Es decir que la reforma administrativa, forma solo una parte de una ambiciosa reforma social, y en la cual están inmersas también las reformas económicas, fiscal y las legales correspondientes<sup>+</sup>.

b) La Reforma Administrativa se concibe como un proceso participativo que interesa tanto a la sociedad en su conjunto como a la propia administración gubernamental. Uno de los imperativos básicos para el éxito de la reforma, es la participación convenida y directa de la ciudadanía en general, tanto en la proposición como en la instrumentación de las medidas de cambio.

Asimismo debe garantizarse a los trabajadores al servicio del Estado la oportunidad de su participación activa, como un derecho y a la vez como un deber en los trabajos de reformas, esto es en base a dos aspectos:

En primer lugar porque tienen la información, la experiencia y la responsabilidad.

En segundo lugar porque deben tener la conciencia y la orientación que se requieren para su adecuada instrumentación. Como conclusión podemos decir que la reforma administrativa deberá llevarse a cabo con la participación de todos los mexicanos que forman los sectores públicos, social y privado.

<sup>+</sup>Es esta la razón por la que existe un estrecho vínculo entre la Reforma Administrativa y la Política, en virtud de que la política tiene a su cargo mejorar los órganos y procesos que permiten trazar los fines y establecer las metas de la sociedad en su conjunto y la administrativa alude a la capacidad para alcanzar dichas metas y fines. Son complementarias.

c) La Reforma Administrativa esta orientada fundamentalmente a coadyuvar en los propósitos del desarrollo económico social.

El principal propósito de la Reforma Administrativa es convertir a la administración en un instrumento cada vez mejor del desarrollo económico y social, adecuando los instrumentos administrativos necesarios para tal fin. Al considerar este principio se debe procurar; la organización de los sectores instituciones, y de esta manera adecuar, crear o en su caso extinguir unidades administrativas, simplificar estructuras y procedimientos, y modificar o generar en su caso las aptitudes y actitudes que se requieran para propiciar el cambio social planificado y participativo. Se procurará mejorar lo ya existente; pero también debe cambiarse lo que haya que cambiar para que la Nación alcance sus metas, cuidando que ello no se convierta en un simple afán de renovación sin sentido sino que realmente persiga la adecuación para el desempeño de las grandes tareas nacionales.

d) La Reforma Administrativa está estrechamente vinculada a la programación económica y social.

La estrategia del cambio deberá tener por eje fundamental la integración de un solo sistema, que en sí comprenda las funciones de planeación, presupuestación y evaluación, estas a su vez normadas por un plan de congruencia que es el Plan Global de Desarrollo.

En base a lo anterior los programas de reforma administrativa no habrán de formar parte de los programas y responsabilidades propias de las unidades administrativas en cada dependencia y unidad, de ésta manera se puede concebir a la reforma como un medio para dar facilidad a los propósitos, (enunciados en el Plan) y de esta manera romper el círculo vicioso que supone la necesidad de optar entre la planeación o la estructuración administrativa.

#### B) Políticas de Procedimientos.

a) La Reforma Administrativa es en si misma un proceso - que debe ser programado, ejecutado, y por consecuencia, evaluado.

do.

En sí la reforma no debe ser un simple enunciado de propósitos, sino que debe transformarse en una actividad programada que a la vez deberá tornarse institucional, con el fin de que la administración pueda ir evolucionando en forma paralela a las necesidades del país.

En este aspecto, la reforma en su proceso demandará, de parte de las dependencias y entidades, la formulación anual y a mediano plazo de sus respectivos enunciados de necesidades administrativas, con el fin de que sirvan de base para la elaboración de programas específicos, necesarios para alcanzar -- anualmente sus metas concretas.

Para el logro de lo anterior se necesitan estudios y análisis técnicos que se realicen y permitan pronosticar y programar las acciones a desarrollar.

Las evaluaciones de los resultados obtenidos deberán ser permanentes y deberán llevarse a cabo mediante comparaciones de las situaciones alcanzadas comparandolas con el marco de referencia y con los programas originales a fin de retroalimentarse si es preciso y poder adoptar las medidas correctivas necesarias.

b) La Reforma Administrativa se orienta a la consecución de un modelo global de la administración, y por tanto no puede depender de la suma de una serie de cambios con poca relación entre sí, debe por tanto centrarse en la articulación del conjunto de medidas dentro de un marco integral de coherencia.

La finalidad que se busca es institucionalizar el cambio y a la vez ubicar adecuadamente la estructura administrativa y los factores organizativos en el flujo de las decisiones políticas, conciliando responsabilidades y competencias para que dichas decisiones puedan llevarse a la práctica de la manera más oportuna y eficaz posible y para evitar que por su velocidad no deje rezagadas a las estructuras por falta de eficiencia administrativa, de respaldo o de suficiencia financiera.

En resumen, lo que se pretende con esta política es que las reformas sean efectivas y que no queden en simples intercciones, esa si, muy formalmente establecidas.

c) La Reforma Administrativa es integral en su concepción pero gradual y selectiva en su instrumentación o implantación.

No debe esperarse a tener todo el conjunto de reformas acabado para iniciar los proyectos específicos, sino que se debe realizar cada proyecto con la prioridad y oportunidad que se precise.

Es decir al identificar los problemas concretos deberá procurar darseles una solución específica, y además desarrollar en forma paralela, los diagnósticos y las formulaciones de programas para aquellas otras reformas que requieren un mayor tiempo de maduración o de momentos políticos más propicios.

En base a lo anterior convendrá: Dar a cada acción de reforma el ritmo y la prioridad que requieran, con el fin de que algunas de las medidas sean de aplicación inmediata y que otras reformas se instrumentan a largo plazo.

Por lo tanto la secuencia Diagnóstico-Programación-Ejecución-Evaluación no puede tener el mismo tiempo o ritmo para todos los casos.

Otro de los factores que intervienen al establecer prioridades y modalidades son la de la oportunidad política y el contar con suficientes recursos.

d) La Reforma Administrativa constituye un proceso constante y renovado de modernización y mejoramientos, esto es, se distinguirán dos tipos de reformas a las cuales corresponden también distintos tiempos y modalidades de preparación y ejecución.

- Las reestructuraciones de fondo, de tipo innovador - - (espaciadas en el tiempo).

- Las reformas permanentes de mejoramiento gradual o incremental.

Estas últimas solo pretenden; mejorar la eficiencia de -

las funciones ya existentes o incrementar el volumen y la --- calidad de los servicios que ya se prestan. Constituyen en - si un proceso de crecimiento o desarrollo administrativo que- puede o no ser planificado, pero que en algún tiempo es neces- sario hacer ajustes de tipo cualitativo que requieren rees--- tructuraciones innovadoras con el propósito de acelerar de ma- nera significativa o para ajustar las estructuras a las trans- formaciones sociales de importancia o también para adecuarlas a las nuevas necesidades surgidas del papel cada vez más rele- vante que el Estado toma dentro del proceso económico y so--- cial.

El Gobierno para llevar a cabo estos dos tipos de progra- mas deberá; perfeccionar sus instrumentos de programación, - presupuestación, ejecución, control y evaluación, así como -- sus estructuras operativas, e incorporar aquellos cambios de actitud y de cultura a efecto de institucionalizar los propó- sitos de reformas.

e) La Reforma Administrativa deberá siempre inscribirse- dentro del marco jurídico de la Constitución.

En base a que todos los actos de la Administración Públi- ca deben obedecer al principio de legalidad así como los tra- bajos de la reforma quienes habrán de apoyarse en la ley, in- cluso modificandola cuando sea necesario; aunque siempre se - tratara de modificar lo indispensable tratando de mantener es- tructuras y sistemas que hayan demostrado su eficacia y efi- ciencia, y solo en el caso de que una unidad no exista en for- ma acreditada o conveniente se procederá a crearlo.

El fin es el de simplificar la Administración, no compli- carla.

f) La Reforma Administrativa no solo busca reducir las - resistencias que obstaculizan los cambios, sino transformar - y actualizar las actitudes que permean el quehacer administra- tivo del sector público, tanto por parte de los trabajadores- al servicio del Estado, como la ciudadanía en su conjunto.

Con el anterior postulado se establece que, para que las reformas sean exitosas, éstas tendrán que ir precedidas, o en

su caso, acompañadas de cambios culturales ( valores consuetudina-  
rios, nivel de conciencia, actitudes, costumbres, hábitos  
y tradiciones ) a fin que permitan la adaptación y asimila-  
ción de los nuevos patrones y modelos de organización, solo  
de esta manera será posible que los servidores públicos y la  
población en general, no solo acepten el cambio, sino lo más  
importante generarlo y autosostenerlo.

g) La Reforma Administrativa debe contar con una apropia-  
da combinación de autoridad, técnicas, recursos y tiempo.

A continuación se explican en función a la reforma cada-  
uno:

- Autoridad.

Si bien es verdad que la reforma parte de una decisión -  
del Poder Ejecutivo, ésta debe infiltrarse en el sistema admi-  
nistrativo en todos los niveles de decisión gubernamentales.  
Corresponderá entonces a los titulares de las dependencias --  
tanto centralizadas como paraestatales, la responsabilidad di-  
recta de producir en sus áreas de competencia la que en el --  
conjunto global promueve y realiza el titular de la Adminis-  
tración Pública Federal. Esto es; cada director, jefe de - -  
área o supervisor deberá encabezar la reforma en cada unidad-  
a su cargo.

- Técnicas.

Se establecen con el fin de; acabar con la tendencia a -  
la improvisación constante, la reforma administrativa de una-  
organización social como la del gobierno federal, que mani-  
fiesta una creciente complejidad y heterogeneidad, requiere -  
en su estudio e implantación el uso de los métodos y las téc-  
nicas especializadas que se han desarrollado en el campo de -  
las disciplinas administrativas y de las ciencias del compor-  
tamiento, adaptandolas en cada caso a la realidad sociopolíti-  
ca imperante.

Con este fin, los titulares de las dependencias y entida-  
des procurarán contar con cuerpos de asesoría técnica en mate-  
ria de programación, evaluación y organización, así como otor-  
garles su apoyo sostenido.

- Recursos

Otro de los renglones más importantes, que deben contar-- se para obtener una adecuada combinación es el de los recursos, a los cuales se requerirá que se les de el apoyo adecuado de los niveles superiores de la dirección, lo que se traducirá en una asignación de recursos necesarios, con el fin de que puedan alcanzar, en grado satisfactorio, los objetivos del programa de reforma.

El personal es desde cualquier punto de vista el recurso más importante puesto que muchas reformas demandan nuevas habilidades y conductas, así como agentes de cambio preparados a fin de facilitar los procesos de formulación e implantación. - Estos recursos son escasos, y por lógica cada dependencia o entidad deberá preocuparse por integrar y capacitar sus propios equipos.

A la anterior insuficiencia de recursos humanos, a veces se agrega la de obtener recursos financieros, así como espacio o equipos insuficientes.

Para todo lo mencionado anteriormente debe existir la previsión, por lo tanto es conveniente que los programas anuales de reforma administrativa formen parte de los programas presupuestados generales, ya que si no se cuenta con recursos suficientes, de nada servirá comprometerse a alcanzar objetivos; se desacredita el esfuerzo y se frustrarían las expectativas generadas.

Como contraprestación el apoyo que se reciba, se debe exigir también un compromiso permanente por parte de los funcionarios ( servidores públicos ) en la superación de aquellos obstáculos y fuerzas o resistencias que se contraponen al cambio, tales como:

- . El temor a lo desconocido.
- . La ignorancia o falta de preparación en las nuevas técnicas y conocimientos que requieren las nuevas funciones.
- . La resistencia derivada de los intereses creados.

Las dos primeras, podrán reducirse por medio de la infor

mación, la comunicación y la sensibilización acerca de los propósitos de la reforma, con finalidad de crear un clima propicio para comprometerse con los objetivos y procesos del cambio.

Por otra parte la resistencia generada por la falta de preparación deberá ser enfrentada por medio de la capacitación. Sin embargo, la resistencia al cambio que se origina por los intereses creados consiste en una falta de solidaridad social e implica que los intereses particulares de diversas personas o grupos prevalezcan por encima de los de la colectividad. Esto debe combatirse con una decisión y un apoyo político sostenidos.

En resumen podemos decir que; el punto de partida fundamental de la reorganización y mejoramiento de la Administración Pública Federal radicará en el apoyo expreso y en la decisión política del Presidente de la República de llevarlas a cabo, así como en las actitudes innovadoras, participantes y solidarias que el propio titular del Ejecutivo ha solicitado del más alto nivel de las decisiones gubernamentales así como en el espíritu de participación y compromiso de todos los servidores públicos.

- Tiempo.

Cada reforma deberá tener la oportunidad, el ritmo y la prioridad que necesite, estando consciente de que no es posible realizar todo lo deseable o necesario al mismo tiempo, la reforma administrativa es un proceso permanente que puede tardar años.

h) La Reforma Administrativa debe procurar no afectar los derechos legalmente, adquiridos de los trabajadores, ni lesionar la personalidad jurídica a la autonomía patrimonial o gerencial de las entidades paraestatales.

3.3.3.4 ETAPAS O FASES DE IMPLANTACION.<sup>129</sup>

Como se ha mencionado anteriormente; no es posible realizar todo lo deseable o necesario al mismo tiempo, y también -- que se ha concebido a la reforma como un proceso permanente e institucionalizado. Por lo anterior surge la conveniencia de --

(129) Ibidem., pp. 123 - 126

dotar a la reforma con un programa y una estrategia de implantación, así como de la decisión y apoyo políticos adecuados y sostenidos que permitan, evaluar en forma continua sus resultados durante las sucesivas fases de programación de sus acciones, instrumentación de sus mecanismos e infraestructuración en general, ejecución y control. En base a esto se establecieron algunas medidas tendientes al logro de los cinco objetivos básicos de la reforma administrativa, y solo para efectos convencionales de análisis, programación y evaluación se acordó dividir el proceso de reforma durante 1976 a 1982 - en cinco etapas o fases:

A) La primera etapa; está orientada en su aspecto básico instrumentar cambios estructurales, funcionales y procedimentales que se requieran para organizar al gobierno para organizar al país. Su inicio fue con la puesta en marcha de las modificaciones ordenadas en la Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyo propósito esencial es el de precisar responsabilidades, evitar duplicaciones y facilitar la coordinación.

Permitió iniciar esta etapa la programación de las acciones sustantivas en las dependencias reformadas, conforme a las prioridades, objetivos y metas del plan de gobierno. Así al mismo tiempo se empezó a ordenar también en base a programas los sistemas de reparación global y apoyo administrativo-común que plantean la necesidad de establecer el presupuesto por programa, la contabilidad de costos y la evaluación de resultados en todas las dependencias y entidades.

B) La segunda etapa; comienza cuando se ha integrado las estructuras institucionales de las dependencias centralizadas y está orientada básicamente a constituir a las dependencias directas del Ejecutivo en unidades de coordinación sectorial con el fin de organizar a la administración por sectores de actividad y garantizar la continuidad de las acciones de las entidades paraestatales, bajo la coordinación de las Secretarías de Estado o en su caso del departamento en cuya área se-

ubicar las actividades de dichas entidades.

En el desarrollo de esta etapa los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento, en su calidad de coordinadores de sector, serán los que se encarguen de armonizar e integrar los planes sectoriales, así como de coordinar y evaluar la operación de las entidades de la administración paraestatal ubicadas dentro de su sector, sin que esto quiera decir que dichas entidades pierdan su autonomía orgánica, jurídica y patrimonial.

Los coordinados serán quienes deben proponer al Ejecutivo las reformas administrativas que se requieran en las entidades que están bajo su responsabilidad, con el fin de fortalecerlas, depurarlas, transformarlas, fusionarlas, crear otras nuevas y consolidar lo existente, o cuando sea necesario liquidarlas por no cumplir sus fines o por no ser ya conveniente su funcionamiento desde el punto de vista económico o del interés público.

En resumen en esta etapa se analiza la coordinación que debe existir entre los distintos sectores, con el fin de conseguir la articulación global de las acciones públicas y dar cuerpo a lo que se ha dado por llamar "la unidad dentro de la diversidad administrativa".

C) Es conveniente señalar que la tercera etapa requiere apoyarse en los logros iniciales de las dos anteriores, es decir estas se vuelven permanentes, siguen avanzando, puesto que, siempre será necesario seguir revisando las estructuras de las dependencias centrales, así como de los distintos sectores en que se agrupan las entidades paraestatales.

D) La denominada cuarta etapa, es un proceso que se deriva de una responsabilidad fundamental del Estado Mexicano "la del servicio al pueblo, quien debe encontrar en la administración pública procedimientos sencillos, trámites rápidos, atención considerada y respeto en el trato. Se debe buscar en convertir a la administración en un sistema accesible y eficaz para quienes necesiten negociar con ella, utilizar sus servicios y realizar trámites gubernamentales, aquí las dependencias y entidades deberán guiar sus esfuerzos a acciones --

tendientes a eliminar en la mayor medida posible, el exceso de papeles, las colas interminables, los trámites difíciles, los malos tratos, la irresponsabilidad y los errores, así como también la innecesaria presencia de intermediarios o gestores oficiales que exigen un beneficio para agilizar los trámites.

Para lograr lo anterior se debe empezar por normalizar -- los horarios, información y quejas, así como de promover la -- participación y celebración de los usuarios en el mejoramiento de los servicios que le prestan, con el fin de fomentar la participación ciudadana en el planteamiento de problemas y soluciones, el gobierno instrumentó dos modalidades:

a) Una basada en consultas a grupos organizadores ( cámaras, colegios de profesionistas, sindicatos, etc. ).

b) Otra abierta a todos los ciudadanos a título individual para que planteen sus quejas o formulen sus recomendaciones a través de los módulos o casetas de orientación, información y quejas, que se encuentran en las oficinas públicas.

El desarrollo de esta cuarta etapa debe estar antecedida por avances importantes en las tres anteriores, puesto que la Administración Pública requiere primero revisar y adecuar sus estructuras institucionales, sectoriales y globales para estar en condiciones adecuadas de prestar un mejor servicio atender adecuadamente y oportunamente los trámites y seguir los procedimientos necesarios, a esta cuarta etapa se le ha denominado de las ventanillas o barandillas.

E) La quinta etapa prevee el establecimiento de un sistema de administración y desarrollo del personal, que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores, propicie el ejercicio honesto y eficiente de sus funciones para así contribuir al logro de las metas y objetivos del gobierno federal, también tiene la finalidad de promover la participación ciudadana en los procesos de reforma. En base a este fin se han establecido varios mecanismos que intervienen en las fases diagnósticas, planeación, ejecución y evaluación de la reforma administrativa.

### 3.3.3.5 MECANISMOS DE EJECUCION. 130

Con el fin de lograr la coordinación y congruencia de todas las actividades y unidades administrativas del Poder Ejecutivo Federal, así como su viabilidad y eficiencia política y social, la reforma requiere el establecimiento de mecanismos de participación que permitan por un lado; reflexionar -- conjuntamente sobre los problemas que son comunes y por otro ejecutar concertadamente reformas concretas.

La institucionalización de estos mecanismos ha propiciado que el proceso de cambio pueda concebirse como una tarea - sistemática y permanente de participación convencida y de trabajo en equipo.

De acuerdo con los tres niveles de la Administración Pública se cuentan con tres tipos de mecanismos de participación y consulta.

A) Los microadministrativos que funcionan en el nivel de cada institución, dependencia o entidad.

B) Los mesoadministrativos en el nivel de cada sector administrativo de coordinación paraestatal.

C) Los macroadministrativos en el nivel global o de conjunto, que incluyen las acciones de coordinación intersectorial ( gráfica 21 ).

Además de éstos mecanismos hay otros que vinculan a la administración con otros niveles de gobierno; estatal, municipal y con los sectores social y privado para los propósitos de programación y reforma administrativa.

A continuación se describen las características más importantes de cada uno.

A) Mecanismos de coordinación macroadministrativa en el ámbito intersectorial o global.

a) Tiene por fin coordinar las actividades sustantivas del Ejecutivo.

b) Operan en relación con las distintas funciones, o sistemas de orientación global y apoyo administrativo común como programación, presupuestación, la misma reforma administrati-



va etc.

En el primer punto y en base al artículo 60. el Presidente de la República podrá convocar a reuniones de gabinete e pleno, para el análisis conjunto de los aspectos sustantivos que lo ameriten, como lo serían los planes y programas globales. Así también podrá crear sistemas intermedios de coordinación, gabinetes especializados, con la función de definir evaluar aspectos intersectoriales determinados o en los que por su naturaleza concurren varias dependencias o entidades de la Administración Pública, tales como salud, empleo, desarrollo urbano, etcétera.

Estas nuevas formas convencionales de trabajo tienen como fin el de reunir a las dependencias y entidades en torno de problemas que abarcan más de un sector, para identificar unir información y metodología, y así facilitar el planteamiento de alternativas para las decisiones que correspondan al Ejecutivo.

Los mecanismos a que se refieren los sistemas de regulación global y de apoyo administrativo común serán integrados y presididos por quien designe el titular del Ejecutivo y para auxiliarlo en el estudio y promoción de las modificaciones que deban hacerse a la Administración Pública, así como para coordinar y evaluar su ejecución contara con una unidad adscrita a la Presidencia de la República, la cual se denomina Coordinación General de Estudios Administrativos, para recibir asesoría y apoyo; también con las asesorías o unidades de coordinación respectivas.

En los casos que así lo acuerde el titular del Ejecutivo estas unidades centrales de asesoría, apoyo y coordinación establecerán mecanismos técnico-consultivos relacionados con sus respectivas funciones. Entre ellos destacan los grupos comités técnico-consultivos a saber de unidades y oficiales de Programación y Presupuesto, de Organización y Métodos, de Recursos Humanos, de Contabilidad y otros.

Los anteriores mecanismos de planeación y coordinación de las acciones globales, tiene la finalidad de permitir la

visión de conjunto, por medio de un proceso que se inicia con la identificación de responsabilidades en cada entidad y que avanza imputando responsabilidades por medio de gabinetes especializados hasta llegar a la identificación de las responsabilidades globales, por conducto de todo tipo de mecanismos participativos que acostumbra a los funcionarios a trabajar en equipo, a pensar juntos en problemas que les son comunes y a coparticipar en la toma de decisiones.

B) Mecanismos mesoadministrativos o de coordinación sectorial.

Cabe destacar los siguientes:

a) Aquellos que se establecen bajo el cargo directo de los secretarios de Estado o jefes de departamento administrativos en funciones de coordinadores de sector.

b) Cuerpos Colegiados con las Comisiones Sectoriales de Administración y Programación que para efecto se crean, o los grupos interinstitucionales que se formen para coadyuvar en diferentes aspectos de la programación sectorial, en ésta se suele invitar a dependencias o entidades de otros sectores -- cuando se tratan asuntos de su competencia, o en su caso a representantes de los sectores social y privado para constituir mecanismos bipartitas y tripartitas de consulta y concertación.

Los coordinadores de cada sector tendrán la función de someter a consideración del Ejecutivo las medidas administrativas que necesitan con el fin de instrumentar la coordinación de las entidades agrupadas en el sector respectivo, así como también las medidas de reforma administrativa para la modificación de la estructura y las bases de organización de las entidades sectorizadas, así como las iniciativas para fusionarlas, disolverlas o liquidarlas.

Para el análisis, discusión y propuesta de las reformas sectoriales, cada coordinador de sector se apoyará en la Comisión Interna de Administración y Programación Sectorial según corresponda y también podrá crear los grupos de trabajo o de estudio técnico, de acuerdo al nivel que requieren cuando la-

complejidad del sector administrativo lo amerite. Así mismo podrá establecer mecanismos participativos con la finalidad de hacer estudios permanentes y propuestas de reforma en materia de planeación, programación, organización y métodos, y otros, a efecto de dar congruencia a dichas funciones en el ámbito del sector respectivo.

Entre estos mecanismos, los órganos de gobierno de las entidades paraestatales agrupados dentro del mismo tienen un importante papel a desempeñar de tal manera que en todos los casos sobre propuestas de reforma deberán contar con la aprobación de este órgano.

C) Mecanismos microadministrativos o institucionales.

Entre estos mecanismos se deben distinguir; por una parte los que se ocupan del funcionamiento sustantivo de la dependencia o entidad en su conjunto, y por otra los que se abocan dentro de ellos a una función objetiva común a todas las unidades administrativas que la integran.

En el primer punto destacan las Comisiones Internas de Administración y Programación (CIDAP), al nivel de cada dependencia o entidad, y en el segundo las comisiones y subcomisiones ordenadas por el subsecretario o funcionario encargado del área respectiva y apoyadas en las unidades de organización y métodos de programación y presupuesto.

La Comisión Interna de Administración y Programación tendrá como funciones principales el planear, coordinar y evaluar de una manera conjunta los programas globales de operación, así como los de reforma administrativa, y de esta manera permite sentar las bases generales de congruencia de las funciones y actividades de las distintas unidades administrativas así como también las correspondientes políticas, objetivos y metas globales, sectoriales e institucionales.

La CIDAP deberá estar bajo el mando directo del titular de la dependencia o funcionario de la entidad paraestatal por tratarse de un mecanismo auxiliar en la toma de decisiones. Estará integrada por los funcionarios que dependen directamente de él a cuyo cargo están las responsabilidades sustantivas

y de regulación, y apoyo global administrativo común de la institución. Opera como un mecanismo participativo, de consulta e intercambio de experiencias de los niveles jerárquicos superiores. Además contará con un secretariado técnico, el cual estará integrado por los responsables de las funciones de programación, presupuesto, organización y métodos, informática y otros determinados por el titular.

Dentro de la Comisión Interna de Administración y Programación, así como también en el secretariado técnico se podrán establecer subcomisiones o grupos de trabajo específicos, cuando la naturaleza de las funciones así lo requieran, además se propondrá que este proceso de participación penetre a todos los niveles, instalando mecanismos similares en cada subsecretaría, dirección, departamento y oficina cuando así se requiera. Estos últimos instrumentos reunirán la autoridad necesaria para la toma de decisiones, a fin de que los trabajos no queden como meros estudios y recomendaciones, así como el fomento de la participación y de las opiniones de los responsables de áreas operativas y de apoyo administrativo, en atención a que, en última instancia, ellos serán los principales encargados de realizar muchas de las reformas establecidas.

Con el fin de facilitar la convergencia de acciones conforme a criterios unitarios, fue necesario integrar en un solo ordenamiento<sup>+</sup> las disposiciones referentes a la reforma administrativa, así como dar la facultad a la Comisión General de Estudios Administrativos para evaluar anualmente los avances de los programas institucional de reforma.

#### D) Mecanismos entre los Poderes de la Federación.

Entre los mecanismos que contiene la Reforma Administrativa deberán proveerse aquellos que permitan al Ejecutivo Federal coordinarse con los Poderes Legislativo y Judicial, con la finalidad de intercambiar experiencias e informaciones y en su

+ D.O., del 24 de abril de 1929, Acuerdo por el cual las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal adecuarán sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme al proceso permanente, programado y participante de reforma administrativa.

caso atender las solicitudes de asesoría en aspectos preseleccionados de reformas específicas que ayuden a fortalecer administrativamente dichos poderes.

Se puede decir que fundamentalmente son grupos de asesoría técnica que pueden trabajar conjuntamente con los mecanismos, comisiones y unidades de estudio y reorganización que establezcan respectivamente otros poderes, para ayudarlos a formular y proponer reformas o instrumentos administrativos concretos (gráfica 22), entre estos destacan los CIDAPS y los - GIPSS y otros más.

E) Mecanismos de coordinación entre la Administración Pública y los estados y municipios.

Otros mecanismos de reforma administrativa son aquellos que permiten que el Gobierno Federal mejore su coordinación con el resto de las entidades federativas que integran al territorio Nacional, a fin de proporcionar mejores servicios y cumplir más eficientemente sus funciones establecidas.

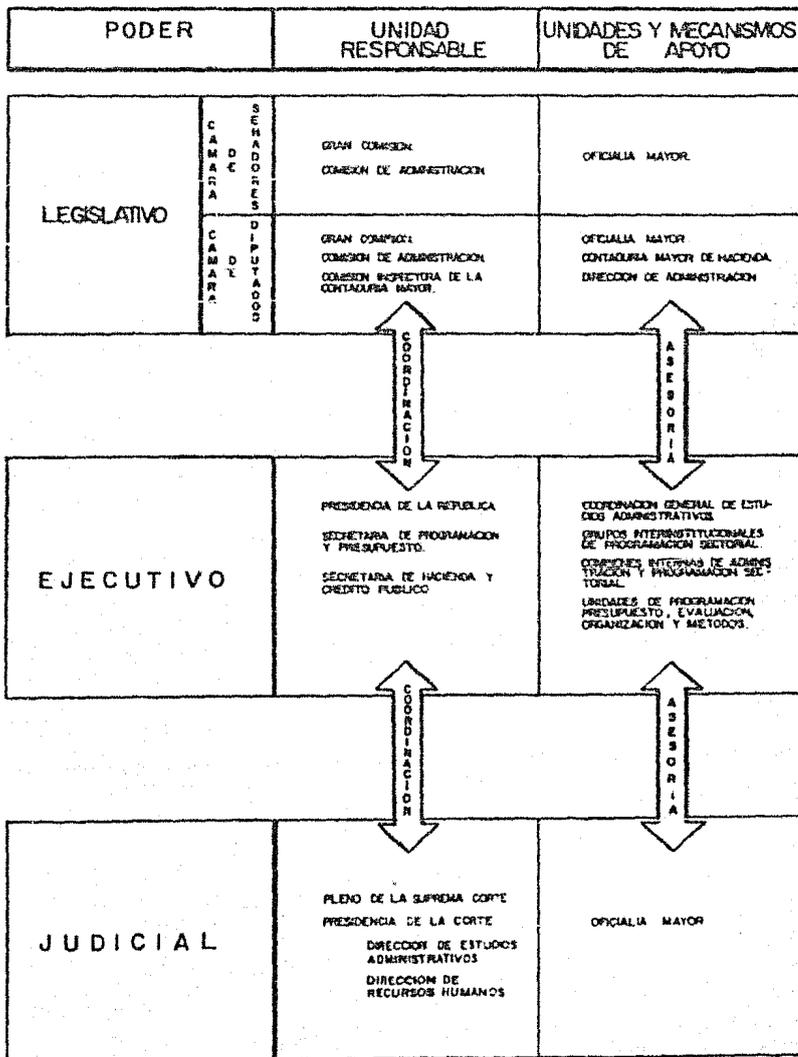
Entre estos mecanismos destacan los Convenios Unicos de Coordinación (CUC), que anualmente se celebran entre el Ejecutivo Federal y los ejecutivos de los estados, a fin de evitar la dispersión de trámites y de esfuerzos.

Una de las obligaciones fundamentales de los titulares de las dependencias coordinadoras de sector consistirá en incorporar la participación estatal y la integración regional en los esfuerzos programáticos y de reforma de los instrumentos administrativos con que cuenta.

Así mismo se procura promover al menos una reunión anual de evaluación de los gobernantes de los estados y el Presidente de la República con su gabinete y así puedan revisar los avances y obstáculos encontrados durante el año en sus relaciones de coordinación y proponerse nuevos términos de acuerdo para el siguiente período (gráfica 23).

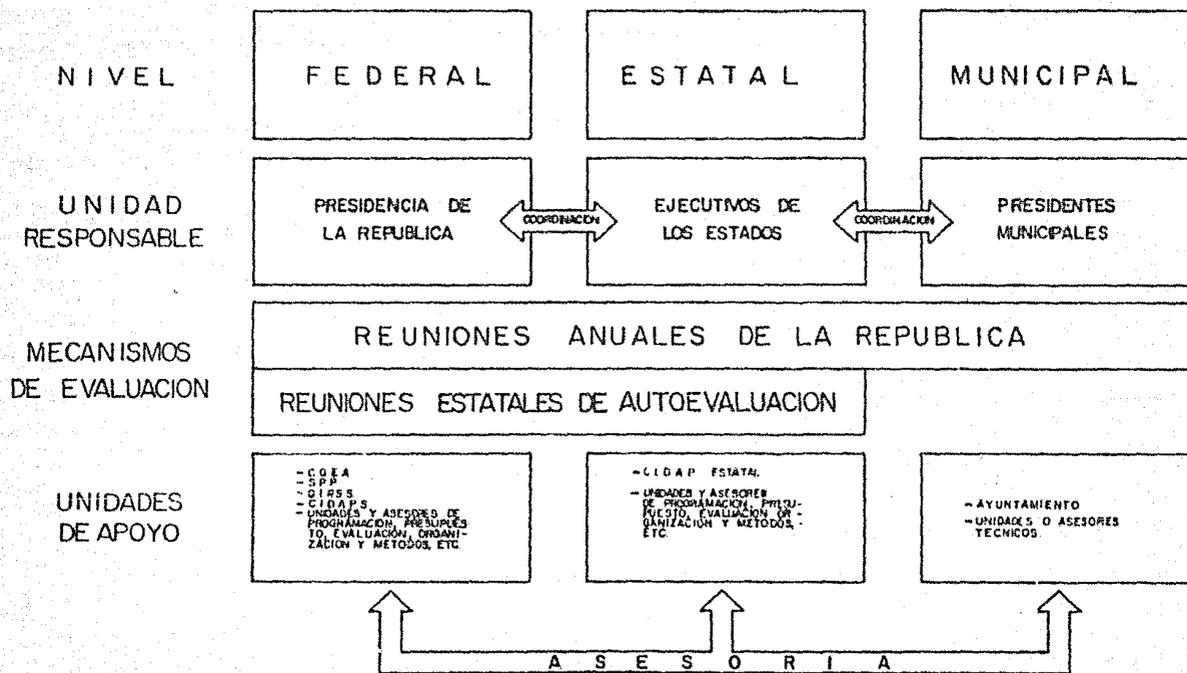
F) Mecanismo de participación popular.

# MECANISMOS DE CORRESPONSABILIDAD, COORDINACION Y ASESORIA EN REFORMA ADMINISTRATIVA ENTRE LOS PODERES FEDERALES



GRAFICA 22

## MECANISMOS DE COORDINACION, PARTICIPACION Y ASESORIA EN REFORMA ADMINISTRATIVA ENTRE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO



La reforma administrativa, que es democrática, abierta a la consulta, la participación y la autoevaluación, tendrá que apoyarse en las fuerzas fundamentales de la sociedad, institucionalizando mecanismos de participación popular colectiva o a título individual con los sectores social y privado.

Para el logro de tal fin anterior, las dependencias en su caso propiciarán diversas formas de asociación, además de la participación ciudadana a título individual ya que desarrollo no es esfuerzo ni responsabilidad de un solo lado.

### 3.3.3.6 PROGRAMAS ESPECIFICOS<sup>131</sup>

El programa global de reforma administrativa, que es con el que se pretende llevar a la práctica las reformas concretas se subdivide a su vez en veinte subprogramas específicos que están orientados a la consecución de los cinco objetivos básicos de la reforma administrativa ya mencionada.

Algunos programas específicos se encuentran sujetos a un continuo análisis y ajuste, a continuación se presentan los objetivos y los programas que de él se desprenden.

Objetivo I. De este se desprenden cinco programas específicos-

A) Reformas a la estructura y funcionamiento de la Administración Pública Centralizada.

B) Reformas tendientes a la mejor organización y coordinación sectorial de la Administración Paraestatal, con especial interés en lo que corresponde a conseguir el óptimo funcionamiento de las empresas públicas.

C) Reformas tendientes a promover la desconcentración administrativa y territorial de la Administración Pública Federal.

D) Reformas tendientes a la simplificación del trámite y mejoramiento de los servicios al público.

E) Reformas a las bases jurídicas de la Administración Pública Federal.

(131) *Ibidem.*, pp. 132-135

Objetivo II. De qui se desprenden diez programas y son:

- A) Reformas al Sistema de Planeación.
- B) Reformas a los sistemas de Programación y Presupues-  
ción.
- C) Reformas al Sistema de Financiamiento.
- D) Reformas al Sistema de Ejercicio de Presupuesto.
- E) Reformas al Sistema de Contabilidad Gubernamental.
- F) Reformas a los Sistemas de Autoridad y Control.
- G) Reformas a los Sistemas de Información y Estadística.
- H) Reformas al Sistema de Evaluación.
- I) Reformas a los Sistemas de Recursos Materiales.
- J) Reformas administrativas en apoyo al Sistema Nacional  
de Comunicación Social.

Objetivo III. Sólo tiene un programa.

Reformas a los sistemas de administración y desarrollo  
del personal público.

Objetivo IV. Da lugar a tres programas específicos.

A) Apoyo a las reformas administrativas de los poderes  
Legislativo y Judicial a fin de fortalecer y mejorar sus re-  
laciones de coordinación con el Ejecutivo Federal.

B) Reformas administrativas en apoyo al Proceso Electo-  
ral.

C) Reformas a los sistemas de coordinación entre la Fed-  
ración, estados o municipios de las administraciones esatale  
y municipales para procurar el fortalecimiento del federalis-  
mo y el municipio libre.

Objetivo V. Sólo establece un programa y es:

Reforma a la impartición de justicia, en el ámbito del  
Ejecutivo Federal y de sus relaciones en coordinación con -  
otros órganos y niveles encargados de administrar justicia.

### 3.3.4 ASPECTOS RELEVANTES DE 1976-1980

A continuación se señalan algunos de los avances más im-

portantes que tuvo la Administración Pública, durante el período comprendido entre el mes de diciembre de 1976 hasta julio de 1980.

Primeramente con la aparición de la Ley Organica de la Administración Pública Federal, que se aprobó en el mes de diciembre de 1976, por el Congreso de la Unión, se pretendió simplificar o desburocratizar la actual infraestructura de la Administración Pública Federal, al mismo tiempo de que se pedía el esfuerzo coordinado y conjunto del aparato administrativo.

Además de la publicación de la Ley ya mencionada, se llevaron a cabo una serie de reformas a principio de sexenio - - - - (1976-1982), que trataron de conciliar y articular el sistema de planeación y programación de la Administración Pública, tratando de que se llegará tanto a nivel global, como sectorial, regional e institucional, lo que trabajo consigo una serie de programas regionales de desarrollo que fueron elaborados por los diversos gobiernos de los estados de la República. Con base en estos esfuerzos, en abril de 1980 se publicó el decreto que promulgaba la aprobación del Plan Global de Desarrollo, 1980-1982, que fue elaborado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, y en el cual se establecían; los objetivos nacionales de desarrollo económico y social, el marco global dentro del cual tendrían que llevarse a cabo los objetivos, y además las estrategias, políticas, metas y acciones mediante las cuales se tendría que fundamentar dicho plan, para poder cumplir en los diferentes ámbitos nacionales, secretariales y regionales sus objetivos.

Fue un avance la constitución del mencionado plan global, ya que el Gobierno Federal tenía que coordinar y regular sus acciones de desarrollo económico y social, en armonía con los gobiernos de los estados, dentro del ámbito que quedarán comprendidos los sectores social y privado.

En términos generales estos fueron los dos grandes avances que se lograron durante dicho período.

### 3.3.5 REFORMAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN 1983.

En el presente año el Gobierno Federal se ha fijado diez puntos claves a cumplir para hacer frente a la crisis que enfrenta el país estos son:

- A) Disminuir el crecimiento del Gasto Público.
- B) Protección del empleo.
- C) Continuación de obras en proceso de acuerdo a prioridades y necesidades.
- D) Reforzamiento de normas, disciplina y honradez en los gastos públicos.
- E) Estímulo a la producción y exportación de alimentos.
- F) Aumento de ingresos públicos mediante una eficiente reforma fiscal.
- G) Canalización adecuada del crédito aprovechando la nacionalización de la banca.
- H) Reivindicación del mercado cambiario.
- I) Reestructuración de la Administración Pública Federal para hacerla más ágil y eficaz.
- J) Acción de un sistema de economía mixta bajo la rectoría del Estado.

Dentro del punto "I" las reformas más importantes que sufrió la Administración Pública Federal se contemplan en:

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
En términos generales las modificaciones al Título Cuarto de nuestra Carta Magna que habla de las responsabilidades de los servicios públicos comprende los siguientes:

- La definición del término servidor público. En éste término, se comprende a representantes de elección popular, miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal; funcionarios y empleados y toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.

- La necesidad de expedir leyes locales y federales que normen la conducta de los servidores públicos.

- El procedimiento que deberá seguirse y las sanciones -- que podrán aplicarse a los juicios políticos.

- La posibilidad de que cualquier ciudadano, bajo su estricta responsabilidad y mediante elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas de los servidores públicos.

Además se reformaron y adicionaron otros artículos de la Constitución Política que tienen relación con los servidores públicos y que en forma concreta se relacionan con a) la remuneración que debe recibir, b) la administración honesta, eficaz y eficiente de los bienes y recursos económicos que están bajo su administración y c) el manejo de adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, prestaciones de servicios y contratación de obras.<sup>132</sup>

b) La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Las reformas y adiciones a esta Ley comprendieron las siguientes.<sup>133</sup>

- Reformas a los artículos 6o., 7o., 9o., 22o., 25o., 26o., 31o., 32o., 36o., 37o., 40o., 42o., 43o., 48o., 50o., 51o., y 52o.

- Reformas a las fracciones III, XX, XXV, XXVI, XXVII y XXIX, el reordenamiento necesario y la adición de las fracciones XXX y XXI del artículo 27o.

- Reformas a la fracción I del artículo 28o.

- Reforma de las Fracciones XI y XXIX del artículo 38o.

- Reforma de las fracciones I, II, VII y XXI, la derogación de la fracción VI, el reordenamiento necesario y la adición de

(132) Cristiani Romero, Felipe. "Modificaciones a los Mecanismos de Control de la Administración Pública una respuesta a la Renovación Moral" Revista Contaduría Pública, México 1983, pp. 14, 15

(133) Ibidem., 15-17, 48

la fracción XXII del artículo 39o.

- Adición de los artículos 32 bis, 55 y 56.

Las modificaciones y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se encuentran inspiradas en medidas fundamentales y tiene como objetivo esencial lo siguiente:

- El establecimiento de las bases para el desarrollo del servicio público de carrera.

- Establecer las bases para hacer factible la modernización de la Administración Pública Federal.

- Establecer formulas de coordinación de acciones, redistribución de responsabilidades y de sistemas de supervisión y control.

Es importante destacar que estas medidas son el resultado del compromiso anunciado por el Presidente de la República al asumir su mandato, respecto a instrumentar y hacer suyas las demandas del pueblo de México, recogidas a través de la consulta popular y que permitan sentar las bases para la renovación moral de la sociedad, preveyéndola de una Administración Pública coordinada que responda a los requerimientos de la época y a una estructura moderna de control. Es obvio que esto requiere de un período de maduración, concientización y profesionalismo de los servidores públicos y de la revisión constante y permanente de los procedimientos y sistemas administrativos y de control.

. Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

La creación de esta dependencia no releva a las demás entidades del sector público de sus responsabilidades, ni implica recargar el aparato burocrático. Las atribuciones de esta Secretaría provienen de las facultades y experiencia que en materia de vigilancia en los manejos de los fondos públicos y valores de la Federación y fiscalización del Gasto Público -- Federal, han tenido las Secretarías de Hacienda y Crédito Pú-

blico y de Programación y Presupuesto. La nueva Secretaría se integrará con los recursos humanos, financieros y materiales - que tenían a su cargo las dependencias a las que correspondía dicha función.

Con la adición del artículo 32 bis, se faculta a la Secretaría de la Contraloría General de la República a normar y vigilar el funcionamiento y operación de las diversas unidades - de control con que cuenta la Administración Pública Centralizada y Paraestatal y sancionar, o en su caso denunciar las irregularidades ante el Ministerio Público. Con ello se pretende dar transparencia al ejercicio de las responsabilidades en cada dependencia con respecto a la aplicación eficiente del gasto público, del manejo de los presupuestos de egresos, la administración y custodia de los ingresos, bienes, fondos y valores federales.

Además, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación coadyuvará, de manera importante, en el esfuerzo integrador de la organización de la Administración Pública Federal, en virtud de sus funciones globalizadoras en materia de control.

. Secretaría de Programación y Presupuesto.

Mediante las reformas al artículo 32 de la ley, se facilita la necesidad de dotar a la Administración Pública Federal de personal eficiente y honesto, responsable y solidario con los programas del Plan de Gobierno y se faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto, para establecer normas, lineamientos y políticas en materia de administración, remuneraciones, capacitación y desarrollo de recursos humanos, así como coordinar y vigilar la operación del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal. Esto permite visualizar el funcionamiento del funcionario público de carrera dentro de la Administración Pública Federal.

Corresponde también a esta Secretaría dar el contenido al

proceso de planeación y reglamentar integralmente el gasto público, otorgándole competencia para establecer normas sobre la planeación, la programación, la elaboración de presupuestos, la ejecución y evaluación de las obras públicas, así como de las adquisiciones de toda clase que se realicen por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las reformas al artículo 31 de la ley permiten que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le adicione las atribuciones de; proyectar y calcular, además de los ingresos de la Federación y el Departamento del Distrito Federal, los de las entidades de la Administración Pública Federal, considerando los requerimientos del gasto público que hubiera previsto la Secretaría de Programación y Presupuesto; establecer los criterios, precios y tarifas para los bienes y servicios de la Administración Pública Federal y planear, coordinar, -- evaluar y vigilar el Sistema Bancario Nacional.

. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Las reformas al artículo 34 tienen como finalidad fortalecer el desarrollo de la industria nacional e impulsar el comercio exterior, y consolidar con realismo los instrumentos de política económica con que cuenta el Estado. Estas acciones se logran con la reintegración de estas políticas, en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Además la reforma logra la transformación de la anterior Secretaría de Comercio y la integración a ésta de las atribuciones relacionadas con la promoción de la planta industrial del país que correspondían a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

A la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial corresponderá, igualmente, coordinar de manera articulada los instrumentos de política económica con que cuenta el Estado para regular la distribución y consumo de productos básicos. Es -

importante resaltar que las modificaciones contemplan que, en la vigilancia corresponderá a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, sobre el cumplimiento de las disposiciones relativas al control de precios de artículos de consumo y uso popular, sea factible la participación de los gobiernos estatales y municipales.

. La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

La reforma del artículo 33 hizo posible la transformación de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial en la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, para propiciar que las diversas fuentes de generación de energía y los recursos naturales en su conjunto, se puedan seguir utilizando con carácter de instrumentos estratégicos para el desarrollo.

. Empresas Públicas.

El artículo 48 establece las características de las empresas de participación estatal mayoritarias y minoritarias; así mismo se define su vigilancia mediante un comisario.

. Coordinación Sectorial.

Los artículos 50, 51 y 52 establecen las reglas y mecanismos de coordinación sectorial. Se otorga una mayor capacidad de coordinación a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, para organizar mejor a las entidades paraestatales que les corresponden.

La adición del artículo 56 establece la obligación para los coordinadores de sector de promover el establecimiento y vigilancia de los Comités Mixtos de Productividad en las entidades de la Administración Pública Federal que permitan elevar la eficiencia del mismo.

La adición del artículo 55 de la ley obliga a los Consejos de Administración, juntas directivas o equivalentes a ser responsables de la planeación estratégica. Los coordinadores

sectoriales podrán, cuando lo juzguen necesario, establecer comités técnicos especializados, dependientes de los Consejos de Administración, con funciones de apoyo a las actividades de las entidades.

. Acciones de Carácter Legal.

Las reformas a los artículos 6, 7, 8, 9, 22 y 25 de la ley se refieren básicamente a las relaciones y coordinación que debe existir entre los titulares del Ejecutivo Federal y las Secretarías de Estado; los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República. Así mismo se estableció la posibilidad de celebrar convenios de coordinación entre el Presidente de la República y los Gobiernos de los Estados y la obligación de proporcionarse ayuda y cooperación técnica entre las Secretarías.

. Otras Secretarías.

Las funciones a desarrollar por las Secretarías de Gobernación (artículo 27); Relaciones Exteriores (artículo 28); Agricultura y Recursos Hidráulicos (artículo 35); Comunicaciones y Transportes (artículo 36); Desarrollo Urbano y Ecología anteriormente Asentamientos Humanos y Obras Públicas (artículo 37); Educación Pública (artículo 38); Salubridad y Asistencia (artículo 39); Trabajo y Previsión Social (artículo 40); Reforma Agraria (artículo 43); también sufrieron modificaciones y adecuaciones, pero no se detallan por ser de carácter operativo.

c) Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.  
El contenido básico de esta ley es el siguiente:

- Título Primero (capítulo único); Disposiciones Generales, comprende cuatro artículos que se refieren a los sujetos de la ley; las autoridades competentes para aplicar la ley y procedimientos para la aplicación de sanciones.

- Título Segundo se denomina; Procedimientos ante el congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia.

- Título tercero denominado; Responsabilidades de Administración.

- Título cuarto (capítulo único) se refiere al Registro Patrimonial de los Servicios Públicos.

#### 4. MANUALES DE ORGANIZACION Y PROCEDIMIENTOS EN EL SECTOR PUBLICO.

A manera de introducción se describe teóricamente la concepción que se tiene sobre los manuales administrativos (organización, procedimientos, etc.) y la unidad de organización y métodos dentro de un marco general, éstos son pues los temas que nos ocupan a continuación, antes de empezar a verlos dentro del encuadre específico del sector público.

##### 4.1 ORGANIZACION Y METODOS.

###### 4.1.1 DEFINICION.

"Es una función especializada cuya finalidad consiste en aumentar la eficacia y la rentabilidad de los procesos burocráticos, así como el control dentro de una empresa. Ello se consigue mediante el estudio y perfeccionamiento de la estructura organizativa y los trámites y métodos administrativos en vigor" 134

Como es obvio la empresa utiliza recursos tanto en las operaciones administrativas como en las productivas y es importante que los utilice de la manera más rentable, de esto se desprende la finalidad de la función de organización y métodos -- que es la misma en el ámbito administrativo de la empresa que la del estudio científico del trabajo en el ámbito de la fabricación, por lo tanto, la función de organización y métodos trata de simplificar o eliminar trámites con el fin de reducir entre otras cosas la nómina sin perjuicio de la capacidad de operación administrativa de la entidad.

###### 4.1.2 OBJETIVOS

"Los objetivos de organización y métodos son, en general, mejorar la eficacia del trabajo de oficina, simplificando y --

(134) R.G., Anderson. "Organización y Métodos" Ed. EDAF., España, Madrid 1978, p. 17.

eliminando operaciones, y de este modo reducir la cantidad de trabajo requerido para hacerlas. Los puntos de consulta singulares trazados para proyectos específicos indicarán su objetivo particular...son normalmente alcanzados gracias a la aplicación de la simplificación del trabajo, regularización de los procedimientos, especialización de las funciones y personal, y eliminación de cualquier innecesaria duplicación" <sup>135</sup>

Dentro de los objetivos primarios tenemos:

A) La eliminación del esfuerzo o de trabajo que se logra mediante un análisis esmerado de los procedimientos lo que trae consigo utilizar más eficazmente al personal reduciendo costos.

B) Simplificar métodos y procedimientos, ya que en algunos casos son tan complicados que exceden en costo al beneficio que producen, de su simplificación se obtendrán mayores beneficios.

C) La especialización; entendiéndose por esto que, "Cada miembro se concentre en una área concreta del trabajo." <sup>136</sup>  
La importancia de lo anterior radica en que cada miembro aumenta su destreza reduciendo por un lado el tiempo y por el otro el número de errores al realizar su trabajo, es además un esquema formal de valorización que permite reducir la diferencia en cuanto a salarios en trabajos similares, facilita la selección de personal y las responsabilidades se definen más fácilmente, por otra parte, uno de los principales inconvenientes de la especialización es que; tiende a hacer el trabajo rutinario y como consecuencia produce cansancio y aburrimiento en el trabajador, reduciéndose así la cantidad y calidad del trabajo realizado, sin embargo, esta situación se puede resolver cuando el personal está capacitado para realizar otras tareas.

D) La integración de sistemas, métodos y proceso de datos; aquí se requiere una visión total de la entidad por parte de -

(135) Ibidem., pp. 41-58

(136) Ibidem., pp. 41-58

La unidad de organización y métodos, y no sólo una visión parcial que no llegará a comprender la interrelación de las funciones de una unidad con las funciones de otras.

E) Regularizar los métodos y procedimientos de oficina que trae consigo las siguientes ventajas:

a) Al eliminar vacaciones entre operaciones similares se tiene una mayor flexibilidad del personal al cambiar de una unidad a otra según lo exija la situación.

b) "Los tamaños de los impresos normalizados permiten la utilización de un material estandar de clasificación".<sup>137</sup>

c) Una reducida variedad de máquinas de servicio tiene como ventajas:

- Cambio de operaciones de una máquina a otra.
- Mayor productividad por el grado de familiaridad de los operadores con las mismas.
- Precios favorables al adquirirlas en determinada cantidad a un mismo fabricante.
- Menores costos de mantenimiento y mayor calidad en el mismo.

La reducción de la variedad es el principal factor en todos los esquemas de regularización, hay, con todo, algunas áreas donde es deseable alguna variedad.

F) Suministro de información para la dirección que toma las decisiones; aquí el objetivo de organización y métodos es el determinar las necesidades de información de los directores de línea y alta dirección, además, explicar el contenido de ciertos informes, su conexión y trascendencia para la toma de decisiones y control de operaciones.

G) Control de calidad en la oficina; usando métodos de comprobación como el muestreo al azar, control estadístico de ca

lidad, aceptación de la muestra, pruebas sobre el terreno, comprobación selectiva y muestreo sistemático.

#### 4.1.3 UBICACION

"En algunas organizaciones especialmente en las más grandes, los servicios de gestión están estructurados en un departamento separado. En general los servicios de gestión consisten en Investigación de Operaciones, Proceso de Datos, Estudio Operacional y Organización y Métodos ... La estructura de esta organización reconoce la importancia de coordinar los servicios del grupo a un alto nivel con el fin de conseguir el máximo beneficio por medio de una utilización planificada de los servicios." 138

En organizaciones más pequeñas es común que la función de organización y métodos esté a cargo del contador general lo que no es recomendable por la imparcialidad y preferencia que pueda tener hacia su departamento, además por que sus recomendaciones se enfrentan a una resistencia mayor por parte de sus iguales jerárquicamente, lo que reduce la dimensión del departamento de organización y métodos a niveles de insignificancia por lo tanto, su ubicación debe ser como un departamento de servicios (con dirección especializada) dependiendo directamente del nivel jerárquico superior.

La eficacia de la unidad de organización y métodos depende del grado de apoyo y aceptación que tenga en el nivel jerárquico más alto dentro de una entidad, dado que, la aceptación de los niveles inferiores estará condicionado por esta situación.

Con respecto a su autoridad se limita a sus miembros y no la tiene sobre otros departamentos funcionales llevando así, solo relaciones de asesoramiento, tampoco tiene autoridad de hacer gastos sobre mejoras sin autorización previa de sus superiores o superior.

#### 4.1.4 PERSONAL

Para realizar con eficacia la función asignada a Organiza-

(138) Ibidem., p. 29

(139) Ibidem., pp. 33,34

ción y Métodos su personal, tanto los investigadores - analistas- como su director, deben tener las cualidades generales de tenacidad, originalidad, imparcialidad, paciencia, una mentalidad investigadora, experiencia, y trato considerado y cortés.<sup>139</sup>

Dentro de las obligaciones del director de Organización y Métodos, o de otra manera titulado están:

- 1) Motivar y dirigir al personal de Organización y Métodos
- 2) Recibir y ordenar nuevas tareas.
- 3) Ordenar y aclarar los puntos de consulta, incluidos los límites de las tareas.
- 4) Hacer estudios preliminares y obtener puntos modificados, siempre que sea necesario.
- 5) Dirigir estudios más importantes.
- 6) Planificar, programar, coordinar y controlar tareas.
- 7) Selección y formación de personal nuevo.
- 8) Perfeccionamiento del personal (por medio de formación-interna, etc.).
- 9) Desarrollar los conocimientos específicos y estar personalmente al día en nuevas técnicas, máquinas y material." 140

Por lo que se refiere a la preparación general de los miembros de organización y métodos deben estar capacitados con respecto a:

- a) Diseño y control de impreses.
- b) Técnicas para medir el trabajo de oficina.
- c) Control del rendimiento de oficina.
- d) Control de calidad del trabajo de oficina.
- e) Conocimiento de máquinas y material, incluyendo ordenadores electrónicos y fuentes de información.
- f) Plan de oficina.
- g) Conocimiento básico de técnicas de análisis estadístico, técnicas de investigación operativa, procedimientos contables, control presupuestario y control de costos.
- h) Principio de organización y elaboración de planos de organización.

- i) Técnicas de entrevista.
- j) Técnicas de recopilación de diagramas del proceso de flujo y de métodos de registro y trabajo en general. "14  
Además se dice que deban poseer:
- k) Capacidad de formular métodos y procedimientos alternativos para lograr el fin deseado.
- l) Capacidad para reconocer y desarrollar nuevos puntos de vista de problemas resueltos.
- m) Amplia apreciación de sistemas y procedimientos empresariales.
- n) Estar familiarizado con su entorno de trabajo. 142

Por lo que toca a las responsabilidades de los analistas--  
deberán:

- " 1) Llevar a cabo la tarea tal y como fue asignada por el--  
director de organización y métodos.
- 2) Informe sobre la marcha de las tareas.
- 3) Discutir problemas con los compañeros, director de Or--  
ganización y Métodos y personal ejecutivo del departa--  
mento.
- 4) Informar sobre los factores descubiertos durante las in--  
vestigaciones que no sean tratados en los puntos de ---  
consulta." 143

Teniendo en cuenta la preparación de todos los miembros --  
de la unidad de organización y métodos, su distribución, den--  
tro de ésta, se puede hacer siguiendo el principio de especia--  
lización, asignándoles las tareas según su inclinación natural  
y grado de preparación en tal o cual aspecto, esto funciona en  
entidades de gran magnitud pero, en entidades pequeñas esto --  
suele ser antieconómico y de hecho las hay con un solo hombre--  
encargado de organización y métodos.

#### 4.2 MANUALES ADMINISTRATIVOS.

##### 4.2.1 ANTECEDENTES.

Los antecedentes históricos de los manuales como instru--

(141) Ibidem., p. 35

(142) Ibidem., p. 35

(143) Ibidem., pp. 36,37

mentos en la administración son relativamente recientes. Fue a partir de la Segunda Guerra Mundial cuando surgió dicha técnica, aunque ya antes se había publicado algunos documentos en los que se proporcionaba información e instrucciones a los trabajadores sobre algunas frases de las operaciones de la empresa. La necesidad de gente capacitada y adiestrada durante la guerra hizo indispensable contar con manuales más detallados, se puede decir que cada trabajador o empleado en una oficina o algún servicio para el ejército, tenía su manual, "éstos resolvían problemas de adiestramiento, especialmente a larga distancia, y de supervisión. Se lograba, al mismo tiempo, la uniformidad en la realización de las tareas del método óptimo de ejecución, tan importante en el ejército."<sup>144</sup>

#### 4.2.2 DEFINICION

La palabra manual proviene del latín manualis, que significa que se ejecuta con las manos, pues es de fácil manejo, aunque significa también; el libro que contiene lo más sustancial de una materia para facilitar el uso frecuente y corriente.<sup>145</sup>

Podemos decir también que:

"Manual es un folleto en que se concentran las políticas, reglas, procedimientos o informaciones generales que sirven -- para orientar y uniformar la conducta de cada grupo humano en la empresa." <sup>146</sup>

Otro autor menciona que:

"Un manual es un documento que contiene, en forma ordenada y sistemática, información y/o instrucciones sobre historia, organización, políticas y/o procedimientos de una empresa que se consideran necesarias para la mejor ejecución del trabajo."<sup>147</sup>

(144) Duhalt Krauss, M. "Los Manuales de Procedimientos en las Oficinas Públicas" Ed. UNAM., México 1968, p. 15

(145) Fernández Fuentes, Olga Frída. "Establecimiento de los Manuales de Organización y Procedimientos en las Empresas", -- México 1972, Tesis ITAM.p. 1

(146) Agustín Reyes Ponce. cit. pos. Ibidem., p. 1

(147) Duhalt, op. cit., p. 16

Una definición más es:

"Manual de oficina es un registro inscrito de información e instrucciones que conciernen al empleado de una empresa, más adelante se agrega que; los manuales son una forma sencilla, directa, uniforme y autorizada de presentar la información que trata de los deberes y responsabilidades de un empleado, los reglamentos bajo los cuales tendrá que trabajar y las políticas y prácticas de la empresa." 148

Para nosotros los manuales son instrumentos administrativos que concentran información ordenada sistemáticamente sobre la historia, objetivos, políticas, funciones, estructuras, descripción y especificación de puestos y/o procedimientos de una entidad o parte de ella y que; conocidos y aplicados correctamente por el personal sirven para normar y guiar su actuación y coadyuvar al cumplimiento de las metas y objetivos de la organización.

#### 4.2.3 IMPORTANCIA.

La importancia de los manuales administrativos radica en "Suministrar información y/o instrucciones que deben conocerlos integrantes de la empresa para una mayor coordinación de sus acciones, eliminando la confusión, la duplicidad y la incertidumbre, sirven también al ejecutivo como guía para la acción..."

Pueden ayudar a hacer que las instrucciones sean definidas a aclarar políticas y procedimientos, a fijar la responsabilidad a proporcionar soluciones rápidas, a los malos entendimientos y mostrar como puede contribuir el empleado al logro de los objetivos de la empresa, así como sus relaciones con otros empleados." 149

#### 4.2.4 OBJETIVOS

Los objetivos varían con respecto al tipo de manual de que se trate, pero, entre los principales están:

(148) George Terry, cit. pos. Duhalt, op. cit., p. 16

(149) Borrego Elías, Francisco. "Manual de Organización (Guía Práctica para su Elaboración y Formulación)." México 1974, -- Tesis U.A.G. p. 17

- A) Facilitar la comprensión de los objetivos y políticas, - estructuras y procedimientos de una entidad.
- B) Asegurar la ejecución correcta de las labores encomendadas al proporcionar uniformidad a los procedimientos de trabajo.
- C) Definir las funciones, autoridad y responsabilidad de cada unidad administrativa.
- D) Permiten ahorro en tiempo y esfuerzo de los funcionarios al evitar el dictado constante de instrucciones de trabajo.
- E) Eliminan la duplicidad de labores.
- F) Evitan desperdicios de todo tipo de recursos.
- G) Sirven de base al adiestramiento y capacitación.
- H) Dan una visión de la responsabilidad individual con respecto al trabajo de toda la organización.
- I) Coadyuvan a mejorar las relaciones públicas.<sup>150</sup>

#### 4.2.5 VENTAJAS

Dentro de las ventajas de los manuales administrativos están:

- Estimular la uniformidad.
- Mejor entendimiento de las normas de la empresa, de la responsabilidad individual y de los procedimientos.
- Se mejora la calidad del trabajo.
- Disminuye la carga de supervisión.
- Sirven de base al adiestramiento y para seleccionar y enseñar a los nuevos empleados.
- Crean una mejor armonía y ambiente entre el personal.
- Facilitan las labores de auditoría interna en la revisión del control interno.
- Se evita la pérdida de tiempo y de recursos humanos, materiales y económicos.
- Se evita la implantación de procedimientos incorrectos.
- Ayudan a controlar el cumplimiento de las rutinas y evitan alteraciones arbitrarias.

- Eliminan la confusión.
- Eliminan incertidumbre y duplicidad.
- Presentan lo que se está haciendo.
- Son base para programas de simplificación del trabajo y control de costos." 151

Otro autor distingue las siguientes ventajas:

- " - Estimular la uniformidad.
- Eliminar la confusión.
- Eliminar la incertidumbre.
- Disminuir carga de supervisión.
- Servir de base al adiestramiento.
- Base para programas de simplificación de trabajo y control de costos.
- Evitar la implantación de procedimientos incorrectos.
- Presentar lo que se está haciendo.
- Poner en práctica el principio excelente de consignar toda instrucción por escrito, lo que significa la determinación de responsabilidades en caso de fallas o errores.
- Son el medio más simple y eficaz para enseñar el trabajo a los nuevos empleados.
- Facilitan la selección de empleados ya que son un magnífico medio para examinar sus aptitudes de comprensión e inteligencia para el trabajo.
- Ayudan a controlar el cumplimiento de las rutinas y evitan su alteración arbitraria." 152

#### 4.2.6 DESVENTAJAS

Las principales desventajas que se atribuyen a los manuales administrativos son:

- " - Cuestan demasiado.
- Significan trabajo.
- Se detiene en su progreso y elimina la iniciativa del empleado.
- No dan resultados en muchos casos.
- Las compañías que son demasiado pequeñas, consideran que

(151) Paul G., Dreschen. cit. pos. Duhalt. op. cit., p. 21

(152) Ibidem., p. 21

no necesitan un manual, que describa asuntos que son conocidos por todo el personal.

- Son muy limitativos.
- Es difícil conservarlos al día.
- Es difícil poner a la vista relaciones que a nadie le -- gustaría ver expuestas.
- Puede conducir a una excesiva reglamentación y rigidez."<sup>153</sup>

Una desventaja que consideramos puede ser la más importante es la aversión que tienen los empleados a cambios o innovaciones, ya que, por la fuerza de costumbre consideran a su -- forma de trabajar como la óptima.

#### 4.2.7 ELABORACION

La elaboración de los manuales administrativos sigue varias etapas, a fin de que cumplan con su cometido eficazmente -- estas son:

- A) Investigación previa.
- B) Difusión.
- C) Implantación.
- D) Actualización.

A) Investigación previa.

Abarca el estudio y el análisis del aspecto económico, -- la estructura de la empresa, el cumplimiento de políticas y -- procedimientos, la confiabilidad de controles, las causas de -- variaciones, la adecuada utilización del personal y el equipo, con el fin de reconocer deficiencias y corregirlas para lograr resultados lo más benéfico para la empresa.

Posteriormente se presentará un informe a la dirección de -- los estudios realizados a fin de que se apruebe el proyecto -- del manual. En el informe se consignarán las fallas y posibles soluciones.

B) Difusión.

Una vez aprobado el proyecto, se procederán a organizar -- juntas con los jefes de departamento y sus subordinados, para -- presentar el contenido del manual, explicando las gráficas --

así como los beneficios que se obtendrán con el manual o con los cambios que se hagan al mismo. Después de ésto se procederá a hacer aclaraciones, escuchar opiniones, poniendo interés en ésto ya que pueden lograrse aspectos importantes a incluir en el manual.

La finalidad de las juntas es la de dar a conocer a los niveles inferiores la estructura de la empresa, sus políticas, la actividad de los puestos, los procedimientos en forma especial sobre el trabajo que desarrollan los empleados, con el fin de que éstos se sientan parte activa en el funcionamiento de la compañía, "que se den cuenta que no únicamente se les va a ordenar que hagan un determinado trabajo, sino que sus opiniones son necesarias para fijar un camino a seguir."<sup>154</sup>

Después de haber discutido el manual se procedera a realizar las correcciones necesarias, pero cuando estas sean muy importantes, es conveniente realizar otras juntas, con el fin de llegar a un acuerdo definitivo y mandar a imprimirlo, distribuirlo e implantarlo.

Para efectos de la distribución, se considera que los directivos de la empresa, son los que deben tener el manual completo (Organización y Procedimientos) puesto que, para poder dirigir y coordinar correctamente al personal y las funciones que estos desempeñan, deben conocer la empresa en su totalidad.

A los jefes de departamento se les debe entregar lo correspondiente a su área, sin embargo, a juicio de los organizadores si estos necesitan conocer de otra área deberá proporcionárseles lo referente a éstas. Para los empleados debe seguirse el mismo criterio que para los jefes de departamento.

Uno de los aspectos fundamentales de ésto es; entregar el manual a quien exactamente lo requiera, ya que por muy bueno que sea éste de nada servirá si no llega a manos de los empleados que lo necesitan.

(154) Fernández, op. cit., p. 8

### C) Implantación

Esta fase es una de las más importantes, ya que; la empresa se tiene que enfrentar a personas que no aceptan los cambios o lo que pueden considerar como imposiciones, creyendo muchos que su trabajo lo han venido realizando bien, entonces, ¿por qué tiene que haber cambios?. Aquí es donde debe entrar la habilidad de la persona que lo implante, que ante todo debe conocer perfectamente el manual, para poder contestar a cualquier pregunta que le formulen; así como ayudar a los empleados que los pidan, además de hacerles notar las ventajas que se obtienen al utilizar el manual y que este beneficio no es sólo para la empresa, sino, para todo el personal de la misma.

Es conveniente que cuando se inicie esta fase, el jefe del departamento reúna a sus empleados para tener una plática con el organizador y éste explique la mecánica a seguir, así mismo el jefe deberá darle amplias facultades para llevar a cabo la implantación, además con la colaboración del jefe el organizador ayudará a persuadir a los empleados de lo que debe hacerse y se le hará sentir la responsabilidad que tiene que sus empleados cumplan con lo que se indica en el manual.<sup>155</sup>

El encargado de la implantación debe explicar al empleado como va efectuar su trabajo, procurando hacerlo en forma clara y sencilla, después le dirá que con sus propias palabras le explique lo que entendió. Es conveniente que la explicación se realice en forma física a efecto de una mayor comprensión.

El organizador tiene que estar pendiente hasta que se asegure que el trabajo implantado está funcionando correctamente.

### D) Actualización.

Para que un manual cumpla su cometido y sea realmente de utilidad debe mantenerse al día. La organización de una empresa debe revisarse con frecuencia, ya que a menudo surgen nue--

(155) Ibidem., p. 11

vas ideas que mejoren las anteriores.

No debemos olvidar que la administración es dinámica, por eso es que los manuales deben revisarse y modificarse periódicamente, pues los empleados desconfiarán de éstos si no les proporcionan el servicio que necesitan.

De acuerdo al tipo de empresa y a sus necesidades, se debe decidir la frecuencia con que debe revisarse el manual, y siempre tomando en cuenta que cuando se modifique algún procedimiento es conveniente hacer mención del porqué del cambio, la fecha en que entra en vigor y sobre todo indicar que el procedimiento o descripción modificado elimina al anterior, esto es con el fin de que no haya dudas al respecto.<sup>156</sup>

#### 4.2.8 TIPOS

Existe una gran diversidad de manuales administrativos que cualquier clasificación resultaría parcial, ya que, una división de éstos tendría que ir de acuerdo a la organización que los haga, sin embargo, se propone la siguiente clasificación<sup>157</sup> por considerar que de alguna manera engloba a la generalidad de ellos.

Por su función específica

- A) Manuales de ventas.
- B) Manuales de producción e ingeniería.
- C) Manuales de finanzas.
- D) Manuales de personal.
- E) Manuales de otras funciones.
- F) Manuales de historia de la empresa.
- G) Manuales de organización.
- H) Manuales de procedimientos.
- I) Manuales de políticas.
- J) Manuales de contenido múltiple.

Por su contenido

(156) Ibidem., p. 11  
(157) Duhalt, op. cit., p. 16

A) Manual de ventas

Útiles si se refieren a políticas y adiestramiento pero no muy aceptables como manuales detallados de procedimientos.

B) Manual de producción o ingeniería.

"La necesidad de coordinar el control de producción, fabricación, inspección y personal de ingeniería, es tan reconocida que con las operaciones de la fábrica, los manuales se aceptan y usan extensamente".

C) Manuales de finanzas.

Las responsabilidades del contralor y el tesorero exigen de ellos que den instrucciones numerosas y específicas a todos aquellos que deben proteger en alguna forma los bienes de la empresa, para asegurar la comprensión de sus deberes en todos los niveles de la administración.

D) Manuales de personal.

También llamados manuales de relaciones industriales, de reglas y reglamentos de oficina, manual de empleado, manual de empleo". 158

Este tipo de manual se puede enfocar a tres clases de personas.

a) Para personal en general.

b) Para los supervisores.

c) Para el personal del departamento o unidad de personal.

Se señala que estos manuales se emplean para:

a) Anunciar las políticas fijas de la compañía sobre asuntos tales como: vacaciones, períodos de pago y beneficios o prestaciones.

b) Señalar las circunstancias en las cuales los supervisores locales pueden ejercitar su criterio para el manejo de problemas personales de los empleados a sus órdenes.

c) Especificar los pasos que se darán para referir los asuntos extraordinarios del personal, a través de la línea de organización, a fin de que sean resueltos.

E) Manuales de otras funciones.

"Junto a las ventas, la producción, las finanzas y la administración del personal, en todas las empresas se dan otras -- áreas de actividad, o funciones específicas, como las compras, las relaciones públicas externas, los servicios administrativos (correspondencia, intendencia, etc.) su importancia depende de la naturaleza de la empresa de que se trate."<sup>159</sup>

F) Manuales de historia de la empresa.

Contiene; información con respecto a la historia de la empresa, fundación, crecimiento, objetivos, logros, tradición y administración actual."<sup>160</sup>

Cabe mencionar que este manual no solo interesa al personal de la organización, sino que es el instrumento del cual -- se vale la empresa para las relaciones públicas informando y -- tratando de establecer una buena imagen de la empresa con personas ajenas a la misma.

G) Manuales de organización.

"Expone con detalle la estructura de la empresa y señala -- los puestos y la relación que existe entre ellos. Explica la -- jerarquía, los cuadros de autoridad y responsabilidad, funciones y actividades de los órganos de la empresa. Generalmente -- contiene gráficas de organización, descripciones de trabajo, -- cartas de límite de autoridad, etc. <sup>161</sup>

Este tipo de manual al igual que el siguiente es sujeto de un estudio más profundo en las siguientes páginas dada su importancia en el esquema de esta investigación.

H) Manuales de procedimientos.

Es el que codifica las políticas de una empresa marcando -- los límites generales dentro de los cuales han de realizarse -- las actividades, en las distintas áreas de actividad.

I) Manuales de políticas

Se encargan de señalar el procedimiento preciso a seguir -- para ejecutar un determinado tipo de trabajo, describe su --

(159) Ibidem., p. 20

(160) Ibidem., p. 16

(161) Ibidem., p. 18

secuencia lógica, las distintas operaciones o pasos de que se compone un proceso, señalando generalmente quién, cómo, dónde, cuándo y para qué han de realizarse.

j) Manuales de contenido múltiple.

Contiene material de dos o más de los tipos antes mencionados, o cuyo contenido no pueda quedar clasificado en ninguno de ellos.

#### 4.2.9 MANUAL DE ORGANIZACION

##### 4.2.9.1 DEFINICION E IMPORTANCIA

"Los manuales de organización exponen con detalle la estructura de la empresa y señalan los puestos y la relación que existe entre ellos. Explican la jerarquía, los grados de autoridad y responsabilidad, las funciones y actividades de los órganos de la empresa. Generalmente contienen gráficas de organización, descripciones de trabajo, cartas de límite de autoridad, etc.," <sup>162</sup> de esto se desprende su importancia que radica en que; contiene en forma completa y por escrito las decisiones adoptadas relativas a la estructura de la organización de una entidad.

##### 4.2.9.2 OBJETIVOS

Un manual de organización puede tener diferentes objetivos dependiendo de la empresa que lo conciba, pero los básicos son:

A) Dar a conocer la estructura en general y particular de la empresa.

B) Que los empleados conozcan su posición dentro de la estructura.

C) Indicar a los empleados su autoridad, deberes y responsabilidades de acuerdo a la posición que tengan.

D) Establecer las relaciones formales dentro de la empresa.

E) Señalar las actividades que deben desempeñarse en cada puesto.

F) Guiar a los supervisores en la instrucción de nuevo personal.

162) Ibidem.m pp. 12, 16, 17

G) Determinar las bases para los estudios de valuación de puestos.

H) Conocer los detalles de un puesto cuando el empleado se ausente o cambio personal.

I) Dar a conocer a la persona que se puede recurrir en -- cierto momento para hacer una consulta.<sup>163</sup>

#### 4.2.9.3 VENTAJAS

A) El personal de una entidad encontrará de una manera fácil referencia de los alcances de autoridad y responsabilidad de cada puesto directivo y las formas que deberán seguir para conseguir decisiones o aprobaciones de propuestas.

B) Es de ayuda para seleccionar, adoctrinar, perfeccionar y evaluar al personal directivo.

C) Específica para jefes subalternos como se relacionan-- con otros puestos y cual es su grado de autoridad y responsabilidad.

D) Reitera los objetivos que tiene la empresa a largo plazo.

E) Ayuda a explicar complejas relaciones dentro de la organización.<sup>164</sup>

#### 4.2.9.4 DESVENTAJAS

Entre otras podemos mencionar las siguientes:

A) Se incurre en cuantiosos gastos.

B) Costos en tiempo para recopilarlo y mantenerlo al día.

C) En ciertos casos limita la iniciativa.

D) Es rígido y tiene excesiva formalidad.<sup>165</sup>

E) En si se le atribuyen todas las otras desventajas de los manuales administrativos.

#### 4.2.9.5 CONTENIDO

Antes de ver el contenido de los manuales de organización es necesario decir que:

"Existen manuales de organización departamentales, que se ocupan de un departamento en particular o de una función -- específica, y manuales generales de organización que abarcan-

(163) Fernández, op. cit., p.17

(164) Theo Haimann, "Dirección y Gerencia", Ed. Hispano Europea España, Barcelona. 1970 2ed., p. 445

(165) Ibidem., p. 445

toda una empresa." 166

En los manuales generales de organización comunmente se incluye ; un capítulo de historia de la empresa; uno de políticas de organización y área de políticas generales o departamentales según sea el manual que se esté tratando.

Así, entre lo más común que comprende un manual de organización están:

- a) Objetivos de la organización.
- b) Políticas de la organización.
- c) Los principios de organización que han servido de base a la organización aceptada.
- d) Glosario de términos de organización.
- e) Nombre de las unidades administrativas y de los puestos.
- f) Procedimientos de organización; para preparar y aprobar cartas de organización y descripciones de puesto y modificaciones a la organización.
- g) Responsabilidades comunes aplicables a los altos niveles y funciones comunes de los departamentos.
- h) Cartas de organización (organigramas).
- i) Descripción de puestos.
- j) Descripción de las actividades de los comités.
- k) Sistema de numeración, clasificación e identificación del contenido del manual e índice." 167

A estos temas, por lo general se le agrega una introducción o prefacio en el que se explica la necesidad de contar con un manual, y que se persigue con su elaboración, además de otro capítulo que contenga la historia de la empresa.

Otro autor señala que:

El contenido del manual abarca normalmente todo el conjunto de la organización, con sus diversos departamentos y funciones, en el que se suele encontrarse la declaración del credo y de los objetivos de la empresa, la definición de términos, la definición de los principios de organización, los problemas

(166) Duhalt, op. cit., p. 17

(167) Ibidem., p. 17

de ésta, las descripciones de puestos, el uso de nombres y títulos, los organigramas etc." 168

El credo expone y destaca la postura de la empresa con respecto a la calidad de sus productos, sus precios, al espíritu de equipo, al servicio, a la camaradería, al sentido cívico y -- además, por lo que se refiere a la descripción de puestos; expresan las funciones y obligaciones principales de cada uno, - el alcance de su autoridad. En la práctica suele confundirse -- dicho término con el de especificaciones para un puesto; siendo que estos detallan las cualidades humanas o características personales para poder desempeñar un puesto.

Los títulos son tan extensos como el número de organizaciones que existen, un mismo título puede tener un significado diferente al cambiar de una organización a otra, "sin embargo -- los títulos han de tener un significado definido y utilizarse -- consecuentemente a todo lo largo de una misma organización.

En consecuencia el manual de organización debe especificar la asignación de títulos a los ejecutivos tanto de línea como de staff, con lo que hará posible la rápida identificación de las categorías comparables en los distintos niveles organizados." 169

Los organigramas pueden recibir otros nombres, v.gr., cartas de organización, organogramas y se les define como:

" El medio de representar gráficamente la estructura de la -- organización", 170 (o parte de ella).

Se puede decir que existen diferentes tipos de organigramas entre los que se encuentran por su formato; el vertical, - el horizontal, el circular, el escalar y el mixto que es una -- combinación de los dos primeros; por el área que abarcan en -- generales y complementarios; por su naturaleza en esquemáticos y analíticos; por su objeto en estructurales, funcionales y especiales.

(168) Haimann, op. cit., p. 446

(169) Ibidem., p. 453

(170) Ibidem., p. 453

Como un aspecto complementario dentro de la exposición que se ha venido haciendo sobre los manuales de organización nos referimos en seguida a su mantenimiento y distribución.

Por lo que se refiere a su mantenimiento: "Los cambios o modificaciones de organización que presenten bastante importancia, deberán reflejarse pronto en el manual de organización, aunque sea necesario volver a redactar o suplementar el documento relativo a la interpretación de la estructura de la organización". <sup>171</sup> Así mismo, es recomendable que se entregue un ejemplar a cada uno de los componentes del nivel directivo, desde el primer nivel hasta los miembros del consejo de administración, esto trae consigo que cada uno de los miembros directivos, no solamente conozcan sus actividades y responsabilidades sino que; se enterarían de todos los niveles y en general de toda la organización.

#### 4.2.10 MANUAL DE PROCEDIMIENTOS.

##### 4.2.10.1 DEFINICION E IMPORTANCIA.

El Manual de Procedimientos es el documento que: "señala el procedimiento preciso a seguir para ejecutar un determinado tipo de trabajo, la secuencia lógica, las distintas operaciones y pasos de que se compone un proceso, señalando generalmente quién, cómo, dónde, cuando y para qué han de realizarse". <sup>172</sup>

Por sus características se les clasifica en manuales de oficina y de fábrica, y se les conoce con otros nombres, v.gr., manuales de operación, de prácticas estándar, de introducción sobre el trabajo, de rutina de trabajo, de trámites y métodos de trabajo.

La importancia que se les da, es que; indican en detalle el funcionamiento de la empresa señalando las políticas que rigen tal funcionamiento.

##### 4.2.10.2 OBJETIVOS.

Los manuales de procedimientos tienen como objetivo - - -

171) Lazzaro, Victor. " Sistemas y Procedimientos", Ed. Diana México 1965, 6<sup>a</sup> 1971, p. 328,330

172) Duhalt, op. cit., p. 18

guiar el trabajo que existe para poder reducir costos en la organización a través de encontrar el mejor modo de hacer la cosas, y una vez que se encuentra, establecerlo como el método que habrá de seguir para poder ahorrar tiempo y esfuerzo en las tareas diarias de la empresa, además sirven para:

- " .01 Uniformar y controlar el cumplimiento de las rutinas trabajo y evitar su alteración arbitraria.
- .02 Simplificar la determinación de responsabilidades por fallas o errores.
- .03 Facilitar las labores de auditorías, la evaluación de control interno y su vigilancia.
- .04 Enseñar el trabajo a nuevos empleados.
- .05 Aumentar la eficiencia de los empleados, indicándoles lo que deben de hacer y como deben hacerlo.
- .06 Facilitar la supervisión del trabajo.
- .07 Permitir que tanto el empleado como sus jefes, sepan si el trabajo está bien hecho haciendo posible una calificación objetiva de méritos.
- .08 Facilitar la selección de empleados en caso de vacantes.
- .09 Constituir una base para el análisis posterior del trabajo y el mejoramiento de los sistemas, procedimientos y métodos.
- .10 Ayudar a la coordinación del trabajo y evitar duplicaciones y lagunas.
- .11 Reducir los costos al aumentar la eficacia general".

#### 4.2.10.3 VENTAJAS

Los manuales de procedimientos se dividen para su estudio en dos fases:

- A) Fase de elaboración
- B) Fase de utilización

De estas dos fases se desprenden sus ventajas, las primeras tres son típicas de la primera fase y las restantes de la segunda, a continuación se enumeran y describen cada una de ellas.

" 1. Reducción de gastos generales. En la fase de elaboración de un manual de procedimientos, se lleva a cabo una revisión de las funciones, formas, registros o informes que se realizan y procesan en cada departamento que interviene en el sistema que se estudia.

Como consecuencia de lo anterior, al descubrirse un instrumento de trabajo que no tenga relación alguna de las funciones autorizadas, lo más seguro es que se haya encontrado algo que se está haciendo sin necesidad, la acción correctiva en este caso, se traduce en una reducción de gastos generales en la realización del sistema.

2. Puede suceder que la revisión a que hicimos mención descubra por el contrario una función que no esté relacionada con algún instrumento de trabajo o que éstos estén inadecuados.

En este caso, se ha encontrado algo que no se hace y que debería hacerse, establecer recomendaciones que garanticen que las actividades se realizarán dentro de los lineamientos establecidos por la dirección, se está ejerciendo de hecho, un control de las actividades necesarias y autorizadas, en menor tiempo y a costo reducido.

3. Mejoramiento de la eficiencia de operación y reducción de costos. Este beneficio es colorario de los anteriores, ya que aquellos proporcionan información y antecedentes necesarios para que se determinen y consignent en el manual de procedimientos, la mejor y más efectiva forma de realizar las actividades necesarias y autorizadas, en menor tiempo y a costo reducido.

4. Sistematización de las actividades. Este beneficio se presenta en la que hemos llamado, fase de utilización de los manuales de procedimientos.

La sistematización consiste en fijar un orden y establecer condiciones de sucesión racional y estrictamente definidas, a las que se someten todas las operaciones que se originan en el funcionamiento de una empresa.

5. Información de actividades. Puede considerarse que éste-

beneficio es una extensión de lo anterior, ya que al tenerse por escrito los procedimientos que se realizan en una empresa, se conocen en un momento dado las actividades que llevan a cabo en la misma.

6. Adiestramiento. Es indudable que el adiestramiento de un nuevo empleado, se realiza en menor tiempo y por lo tanto, con menor costo, si la empresa suplementa las técnicas de enseñanza individuales, con un manual de procedimientos.
7. Guía de trabajo a ejecutar. Este beneficio quedó definido cuando se dijo que tanto el personal directivo como el operativo, necesitan a diario consultar los procedimientos que se realizan en la empresa.
8. Revisión constante y mejoramiento de las políticas y procedimientos. Considerando que haya una consulta frecuente del manual y apego a su contenido, éste estimulará e estimará un mejoramiento de las operaciones, especialmente cuando al personal de supervisión se le solicita que recomiende un cambio en las políticas o procedimientos, si su experiencia indica que las instrucciones vigentes contenidas en el manual son impracticables.
9. Auditoría administrativa de políticas, procedimientos y controles. El trabajo de auditoría administrativa, invariablemente es más efectivo y se realiza con mayor facilidad y prontitud, cuando se cuenta con manuales de procedimientos que guíen a quienes se encarguen de dicho trabajo".<sup>174</sup>

#### 4.2.10.4

Se recomienda que todos los manuales de procedimientos contengan básicamente:

- "01 Reglas de Ejecución. Estas señalarán por escrito, en un texto claro y conciso, los objetivos que se pretenden alcanzar, las políticas a seguir y exponen en una secuencia ordenada las principales operaciones o pasos de - -

que se compone el procedimiento y la manera de realizarlas.

.02 Diagramas. Estos podrán ser:

- a) Organogramas o cartas de organización del departamento o departamentos a cuyo cargo esté el procedimiento.
- b) Flujogramas o cartas de flujo, que expresarán gráficamente la secuencia de las distintas operaciones de que se compone un procedimiento o parte de él, incluyendo información adicional necesaria, según su formato y su propósito, como distancia recorrida, tiempo empleado, métodos de ejecución, etc.

.03 Formas. Esta sección contendrá un ejemplar, con todas sus copias, de cada una de las formas que se utilicen en las distintas operaciones del procedimiento, bien sean llevadas con un ejemplo, o con instrucciones de su utilización en caso necesario". 175

Como punto final diremos que es el departamento de organización y métodos quien se encarga de su elaboración, designando a un analista (o más según el caso) para que recoja datos y desarrolle un proyecto de manual de procedimientos.

Las etapas que sigue para su elaboración el departamento de organización y métodos son o deben ser las siguientes:

A) Recopilación de datos. Se utilizarán la investigación documental en los archivos de la compañía, entrevistas tanto a empleados como a supervisores con el fin de conocer las explicaciones verbales de las operaciones, así como complementar, aclarar y aprobar la información proporcionada.

B) La siguiente fase es la elaboración del proyecto el cual se hace de acuerdo a:

a) Se elaboran fluxogramas verticales que incluyan labores, métodos y análisis, así como los flujogramas horizontales que lo ameriten.

b) Diseño de fluxogramas panorámicos de todo el proceso.

- c) Elaboración de los diagramas que sean necesarios.
- d) Ordenación de las formas que se emplearán.
- e) Redacción de las reglas de ejecución.

Posteriormente deberá ser revisado y aprobado por el jefe de organización y métodos, e incluirá la lista de distribución del manual y número de ejemplares que se editarán, además es importante que se mantengan actualizados.<sup>176</sup>

#### 4.3 LAS UNIDADES DE ORGANIZACION Y METODOS EN EL SECTOR PUBLICO. <sup>177</sup>

##### 4.3.1 ANTECEDENTES

El origen y creación de las Unidades de Organización y Métodos (UOM) tuvo lugar en el acuerdo presidencial del 28 de enero de 1971, que establece las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas; determina que en todas las entidades del sector público federal se establezcan Comisiones Internas de Administración (CIDA) presididas por los titulares o por aquellos funcionarios en los que se delegue autoridad suficiente, para el planteamiento y ejecución de las reformas internas de su dependencia y que se creen UOM encargadas de analizar y proponer medidas de racionalización administrativa; que operen como órganos asesores de los funcionarios, que tengan a su cargo introducir las reformas que se han denominado microadministrativas por corresponder al ámbito y responsabilidad internos de cada entidad.

Las UOM deberán ser, además, el enlace y apoyo de las reformas de carácter macroadministrativo - que atañe a dos o más entidades - y cuya promoción y coordinación corresponde a la Dirección de Estudios Administrativos. De esta manera, las UOM son una de las bases fundamentales para promover el constante perfeccionamiento de la Administración Pública.

(176) Ibidem., p. 50

(177) El presente tema es una síntesis del cuaderno "Unidades de Organización y Métodos en el Sector Público", Secretaría de la Presidencia., Dirección de Estudios Administrativos., México 1973, pp. 7-23

#### 4.3.2 OBJETIVOS

El objetivo de la UOM es contribuir al mejoramiento administrativo de la dependencia, asesorando a sus funcionarios -- y empleados en aquellos aspectos de Organización y Procedimientos que permitan elevar, de una manera sistemática y permanente, la eficiencia de las entidades del sector público.

#### 4.3.3 UBICACION

Es conveniente que las UOM dependan directamente de la máxima autoridad del organismo al cual sirven, o del órgano en el que se delegue la autoridad en materia de reorganización administrativa de la dependencia. En todo caso, debe garantizarse su participación en la CIDA.

En instituciones cuyo crecimiento, dimensión o complejidad lo requieran, pueden crearse unidades complementarias de organización y métodos descentralizados geográficamente o a diferentes niveles administrativos, coordinadas funcionalmente por la unidad central de la institución.

#### 4.3.4 FUNCIONES

Las UOM estudian y analizan la organización y los métodos de trabajo de la dependencia con el fin de proponer y, en su caso, diseñar, implantar o actualizar los sistemas que le permitan elevar su eficiencia para alcanzar los objetivos que tenga establecidos, mediante el aprovechamiento racional de los recursos humanos, materiales y financieros de que se disponga.

Para poder llevar a cabo lo anterior:

A) Estudian y analizan permanentemente la estructura y el funcionamiento general de la dependencia, con base en lo cual:

a) Proponer y, en su caso, adaptan los sistemas administrativos y las modificaciones que permiten elevar su eficiencia.

Para ello:

- Recaban los datos necesarios que permitan conocer objetivos y políticas de organización de la entidad.

- Analizan la estructura y las funciones de cada una de las unidades administrativas que la integran.

- Estudian cuando sean requeridas para ello - los aspectos

administrativos de los planes y programas de trabajo de la dependencia para sugerir las medidas que procedan.

b) Diagnosticar sobre los métodos de operación y los sistemas de información. Con ese fin:

- Recabar los datos que les permitan evaluar constantemente la eficiencia de los sistemas utilizados, sin perjuicio de las tareas encomendadas a las unidades que realizan funciones de auditoría.

- Analizan el flujo de datos y los sistemas para determinar si cada nivel de la organización recibe la información significativa para tomar las decisiones que les corresponden. En caso necesario, proponer nuevos sistemas o modificaciones a los ya existentes.

- Realizan el análisis, diseño y control de formas impresas, procurando su adecuación al funcionamiento de los sistemas establecidos.

- Analizan la utilización del espacio, las máquinas y el equipo de oficina, con el fin de garantizar su mejor aprovechamiento, considerando las disponibilidades de la dependencia.

c) Diseñan los sistemas más eficientes y comparan las distintas opciones para seleccionar la más indicada, incluyendo el estudio de los métodos manuales, mecanizados o electrónicos en coordinación con las Unidades de Sistematización de Datos y llevan a cabo, de la manera más eficiente, las funciones administrativas. Con ese fin:

- Diseñan los procedimientos correspondientes a los sistemas nuevos o modificados.

- Cuando sea precedente, diseñan y prueban modelos para simulación de sistemas en proyecto a fin de seleccionar la alternativa más adecuada.

d) Formulan los manuales administrativos que incluyan todos los elementos necesarios para cada sistema aprobado, observan su aplicación y los mantienen actualizados.

B) En coordinación con los órganos jurídicos correspondientes, adecúan la organización y las funciones de la dependencia.

a las disposiciones jurídicas internas. Para ello:

a) Colaboran en la clasificación y registro de las normas que regulan las actividades de la institución, particularmente de los reglamentos, instructivos y circulares internos.

b) Formulan proyectos de reglamentos, instructivos, circulares e instrumentos administrativos similares, necesarios -- para la operación de los sistemas administrativos.

c) Asesoran a los órganos de la dependencia que lo soliciten en la interpretación y aplicación de técnicas administrativas. Con tal objeto:

a) Elaboran conjuntamente con esos órganos el programa de implantación y los instrumentos de control de los nuevos sistemas o de las modificaciones a los ya establecidos.

b) En colaboración con la Unidad de Administración de Recursos Humanos, capacitan y adiestran, en caso necesario, a -- los encargados de la implantación y operación de los sistemas administrativos aprobados.

D) Las UOM efectúan, además, otras actividades:

a) Promueven seminarios y cursos sobre organización y métodos a distintos niveles jerárquicos, particularmente sobre las técnicas y los instrumentos administrativos aplicables en cada dependencia.

b) Investigan las innovaciones en materia de organización y métodos y las adaptan a las necesidades de la dependencia.

c) Propician la capacitación y adiestramiento del personal de las UOM, con el objeto de que esté permanentemente informado acerca de las nuevas técnicas e instrumentos especializados.

d) Mantienen relaciones constantes con el Comité Técnico-Consultivo de Unidades de Organización y Métodos para intercambiar ideas, experiencias y coordinar la acción de las mismas -- dentro del proceso general de reforma administrativa del sector público.

e) Realizan, en fin, todas aquellas actividades que se les encomienden dentro de las funciones que tienen atribuidas.

E) Las UOM actúan en su carácter asesor, promotor y activas de las labores de mejoramiento administrativo y divulgan la naturaleza de su función al resto de su entidad, a efecto de que sean reconocidas como tales.

#### 4.3.5 TECNICAS E INSTRUMENTOS.

Las diversas posiciones administrativas que guardan las instituciones de la Administración Pública Federal, exigen de una serie de técnicas e instrumentos de análisis administrativas las que puedan permitir incrementar la eficiencia en las actividades y acciones que desarrollen dentro de este ámbito. Algunas de las cuales son: los organogramas, los diagramas de flujo, los cuadros de distribución del trabajo, el análisis y descripción de puestos, el análisis y diseño de formas, la investigación documental, las entrevistas y los cuestionarios.

También podrán emplear las técnicas aplicables a la medición del trabajo, la distribución del espacio y la utilización del mobiliario y el equipo de oficina.

Actualmente se recurre al estudio interdisciplinario para resolver los problemas administrativos. Así mismo, se están introduciendo en la administración del sector público, el enfoque de sistemas y el empleo de equipo electrónico para el procesamiento de datos, pues el desarrollo de un buen sistema de información auxilia a todos los niveles de la organización para tomar decisiones cada vez más correctas y oportunas.

Conforme se logre un desarrollo administrativo, podrán usar de acuerdo con las condiciones que cada dependencia las siguientes técnicas e instrumentos; la ingeniería de sistemas, la investigación de operaciones, los modelos de simulación, la utilización de la estadística y modelos matemáticos, así como las aportaciones de las distintas ciencias del comportamiento.

#### 4.3.6 PERSONAL

Es necesario que las UOM cuenten con técnicos y profesionales de distintas especialidades, que se encarguen de recopilar

y analizar información, con el fin de presentar soluciones alternativas a los problemas cuyo estudio se les encomienda, así como asesorar en la implantación de las reformas que se proponen.

A este grupo de especialistas se les da el nombre de analistas en organización y métodos, los cuales para su buen desarrollo profesional es necesario que cuenten con conocimientos en -- administración general, teoría de la organización y teoría de -- sistemas; que conozcan la metodología de la investigación y el -- manejo de diferentes técnicas e instrumentos para el análisis -- administrativo y particularmente deben de conocer el análisis de organización, análisis y simplificación de operación, distribu-- ción del espacio, diseño y control de formas y elaboración de ma-- nuales administrativos.

Así mismo, deben estar informados acerca del uso de máquinas y equipo de oficina, de la sistematización electrónica de datos, de la investigación de operaciones, la ingeniería de sistemas, -- los elementos de estadística general y aplicada, las técnicas de administración de personal y se recomienda tengan nociones de -- contabilidad.

Los conocimientos que requieren los analistas de organiza-- ción y métodos se puede adquirir, a nivel profesional principal-- mente en las licenciaturas de ciencias políticas y administra-- ción pública, administración de empresas, relaciones industria-- les y en las especialistas de ingeniería industrial e ingeniería de sistemas. Esto no significa que los profesionistas de otras -- ramas no puedan desempeñar el puesto de analista, siempre y cuan-- do hayan recibido una capacitación específica.

También pueden ser analistas aquellas personas con conoci-- mientos equivalentes, aun cuando no posean ningún título profes-- sional.

Para algunas tareas de alta especialización será necesario -- que el analista o el asesor cuente con estudios de post-grado -- según lo requieran las necesidades específicas de la dependen-- cia.

#### 4.4 LOS MANUALES ADMINISTRATIVOS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.<sup>178</sup>

##### 4.4.1 IMPORTANCIA

La eficiencia y oportunidad en el desarrollo de las funciones y actividades de cualquier organización, se basa en buena medida en la claridad y fluidez de las comunicaciones que en ellas se establezcan a fin de transmitir la información básica requerida.

En este aspecto los Manuales Administrativos constituyen medios valiosos para la comunicación, y fueron concebidos dentro del campo administrativo para registrar y transmitir sin distorsiones, la información referente a la organización y funcionamiento de una entidad, así como la de las subunidades internas que la constituyen.

Por otra parte deben servir para explicar las normas más generales, con un lenguaje que pueda ser entendido por los empleados a todos los niveles, y en su caso por los administrados, haciendo hincapié a la información de los procesos y procedimientos administrativos.

No obstante que los instrumentos legales y los Manuales Administrativos tienen propósitos distintos, los primeros deben servir de base para la elaboración de éstos, ya que los manuales no pretenden sustituir, ni duplicar a los instrumentos legales, que constituyen las decisiones gubernamentales, expresadas en forma de leyes, decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes. Por la razón anterior los funcionarios superiores deben estar atentos a que los cambios y encomiendas que se originen por la emisión de nuevos instrumentos legales, se reflejen de inmediato en los Manuales Administrativos, a fin de que estos sea uno de sus propósitos el explicar en términos accesibles el por qué de las decisiones gubernamentales y el

(178) Este tema se extractó del Cuaderno "Los Manuales Administrativos", Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, México 1973, pp. 7-31

ómo se deben aplicar en la práctica.

Los manuales también facilitan el adiestramiento y orientación del personal coadyuvan a normalizar y controlar los trámites de procedimientos y a resolver conflictos jerárquicos y jurisdiccionales, así como también otros problemas de tipo administrativo que surgen cuando el sistema de comunicación tiende a ser rígido.

La necesidad de contar con manuales administrativos en todas las entidades se ha vuelto imperativa no sólo por mandato legal\*, sino también a causa del creciente volumen de las operaciones, el incremento del personal, la adopción de técnicas modernas y la complejidad misma de las estructuras administrativas. Esto vuelve imprescindible el uso de instrumentos administrativos que faciliten el cumplimiento de las funciones, la desconcentración de las actividades, la participación adecuada del elemento humano, y el logro eficiente de los objetivos de las entidades de la Administración Pública Federal.

#### 4.4.2 DEFINICION

A los manuales administrativos se les puede definir como: Los documentos que sirven como medios de comunicación y coordinación; y que permiten registrar y transmitir, en forma ordenada y sistemática, información sobre los antecedentes, atribuciones, organización, objetivos, políticas y/o procedimientos de un organismo administrativo, así como las instrucciones o acuerdos que se consideran necesarios para el mejor desempeño de las labores".<sup>179</sup>

En base a esto se pretende que los manuales administrativos que elaboren las entidades de la Administración Pública, tengan como fin el mantener la uniformidad necesaria, para facilitar la sistematización global de la información contenida en los mismos, y permitan al público y a quienes desempeñan--

\* Establecido en el art. 19 de la L.O.A.P.F.  
(179) Ibidem., p. 9

sus labores en las distintas entidades, el conocimiento a mayor profundidad de la organización y funcionamiento de la misma.

#### 4.4.3 OBJETIVOS

Los Manuales Administrativos presentan objetivos fundamentales y generales mismos que a continuación se detallan.

El objetivo fundamental es proporcionar en forma ordenada y sistemática la información referente al directorio, antecedentes, legislación, atribuciones, objetivos, estructura orgánica, funciones, políticas, procedimientos, descripciones de puestos y/o cualquiera otra que sea necesaria a las entidades públicas y/o a las unidades que las integran, para el mejor desarrollo de las tareas administrativas.

De acuerdo con el área de aplicación y grado de detalle los manuales permiten cumplir, entre otros, los siguientes objetivos generales:

- A) Presentar una visión de conjunto de la entidad;
- B) Precisar las funciones encomendadas a cada unidad administrativa, para deslindar responsabilidades, evitar duplicaciones y detectar omisiones;
- C) Coadyuvar a la ejecución correcta de las labores encomendadas al personal y propiciar la uniformidad en el trabajo;
- D) Permitir el ahorro de tiempo y esfuerzo en la ejecución del trabajo, evitando la repetición de instrucciones y directrices;
- E) Proporcionar información básica para la planeación e implantación de medidas de reformas administrativa;
- F) Facilitar el reclutamiento y la selección de personal;
- G) Servir de medio de integración y orientación al personal de nuevo ingreso, facilitando su incorporación a las distintas unidades;
- H) Propiciar el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales;
- I) Ser instrumento útil para la orientación e información al público.

#### 4.4.4 CLASIFICACION

Puede clasificarse atendiendo a diferentes criterios tales como el área de aplicación, el contenido, el grado de detalle y el personal al que se encuentran dirigidos. Aquí se consideran únicamente los dos criterios enunciados en primer término.

A) Por su área de aplicación en:

a) Macroadministrativos

Se refieren a la Administración Pública en su conjunto, o una parte del mismo, pero siempre que involucren a dos o más entidades.

Como ejemplos se tienen: El Manual de Organización del Gobierno Federal.

b) Microadministrativos.

Estos manuales contienen información de una sola entidad; pueden mencionar a toda ella en forma global o a una o más de dependencias que lo conforman.

Ejemplo: Los manuales generales y específicos de cada una de las entidades de la Administración Pública.

B) Por su contenido:

a) De organización

Contienen información detallada referente al directorio, los antecedentes, la legislación, las atribuciones, las estructuras, las funciones de las unidades administrativas que integran al organismo y la descripción de los puestos cuando el manual se refiera a una unidad administrativa en particular, los niveles jerárquicos, los grados de autoridad y responsabilidad, los canales de comunicación y coordinación, así como los organogramas que describen en forma gráfica la estructura de organización.

b) De procedimientos

Son aquellos instrumentos de información en los que se señalan en forma metódica, las operaciones que deben seguirse para la realización de las funciones de una entidad o de varias de ellas.

c) De contenido múltiple

Con frecuencia, en la práctica administrativa se encuentran manuales que contienen información que corresponden a más de uno de los tipos señalados en los incisos anteriores.

La conveniencia de concentrar información correspondiente a diferentes tipos de manuales puede deberse a diferentes motivos:

A) Que la información correspondiente sea muy breve, por lo cual resulte más económica la concentración de la misma en un solo manual.

B) Que se considere que es de más fácil manejo, la presentación de la información en un solo documento.

C) Que la metodología de elaboración del manual implique la presentación de la información en forma unitaria.

Por ejemplo: Que se presenten las políticas junto con los procedimientos, o junto con los objetivos; o bien las unidades administrativas con sus políticas y los procedimientos que les son inherentes podrían ser manuales de operación.

#### 4.4.5 PROCESO DE ELABORACION

En este punto se presenta una serie de recomendaciones para la elaboración de los manuales administrativos y aunque estas no constituyen un modelo inflexible a seguir, dado que las situaciones específicas pueden requerir cambios importantes, si es conveniente establecer criterios unitarios en el proceso con la finalidad de facilitar dichos trabajos.

El artículo 19 L.O.A.P.F. señala que el Titular de cada entidad expedirá "los manuales de organización y de procedimientos necesarios para su mejor funcionamiento", además "los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno deberán mantenerse permanentemente actualizados".

La elaboración de los manuales debe llevarse a efecto con la asesoría y participación directa de los órganos encargados de la reforma administrativa de la entidad, como son la Comisión Interna de Administración y Programación y la Unidad -

de Organización y Métodos, así como la participación de las unidades operativas a quienes corresponda dichos manuales.

A) Aspectos metodológicos generales.

No todos los tipos de manuales ya mencionados anteriormente son indispensables, en cada una de las entidades por lo que es conveniente que la Unidad de Organización y Métodos recomiende a la Comisión Interna de Administración y Programación:

- En primer término la elaboración del manual general de organización, con el objeto de que éste sirva como marco de referencia para la elaboración de los manuales de organización específicos y con posterioridad, según los requerimientos de cada entidad, de los otros tipos de manuales, y además.

- La elaboración de los manuales generales y específicos requeridos por la entidad, considerando el tiempo necesario para su elaboración y los recursos humanos, financieros y materiales a emplear en la elaboración de cada uno de ellos.

Estas recomendaciones se puede formular mediante una investigación, basada en una encuesta entre el personal directamente involucrado en la utilización de los manuales, encaminada a conocer de manera fundamental:

- Los tipos de manuales con los que el personal considera conveniente contar.

- Las áreas de trabajo en las cuales se originen problemas por falta de manuales administrativos.

- El grado de utilización de los manuales anteriores (si los hubiera), así como el esperado en los nuevos manuales.

- Los defectos de los manuales anteriores, en caso de que los haya habido.

- Las recomendaciones que el personal desee hacer con respecto a la elaboración de los manuales.

En ocasiones resulta de gran utilidad que la Unidad de Organización y Métodos elabore primero sus propios manuales, -- con el objeto de poder presentarlos como ejemplo, y facilitar la cooperación del resto de las unidades administrativas en la elaboración de los suyos.

a) Recolección de la información

Una vez que se han establecido los manuales requeridos en la entidad, así como los recursos y el tiempo necesarios para su elaboración, es conveniente iniciar la etapa de recolección de la información en la siguiente forma:

- Comunicaciones

El primer paso es elaborar una serie de oficios, dirigidos a las autoridades superiores de las unidades administrativas de las que se requiere el apoyo y cooperación para la elaboración de los manuales.

- Formularios

La preparación de los formularios en los cuales debe registrarse la información que se necesita recolectar debe hacerse con especial atención, ya que del diseño de éstos depende en gran medida la facilidad para la recolección y procesamiento de la información.

b) Fuentes de información

Las fuentes de información útiles para elaborar los manuales administrativos son:

- Los documentos

Las técnicas de investigación documental son particularmente útiles inicialmente, ya que estas permiten obtener de las fuentes documentales la información necesaria para la elaboración de los manuales.

Las fuentes documentales básicas son las leyes, los reglamentos, los decretos, los acuerdos y/o las circulares, los manuales administrativos existentes, los instructivos, las descripciones de trámites, los diagramas, y en general los documentos relacionados con el tema.

- Las personas

Se puede decir que todas las personas involucradas en las unidades para las que se van a elaborar los manuales administrativos pueden considerarse como fuente de información, por lo cual se recomienda el empleo de las técnicas de la entre-

vista y el cuestionario. Sin embargo, se sugiere que la información sobre autoridad, organización y políticas, se obtenga de los funcionarios principales, y la información sobre los procedimientos y la operación del personal encargado de realizarlos.

- La realidad observada

La observación directa de las oficinas, material, equipo, y en general de la actividad de toda la unidad administrativa, constituye una fuente útil de información.

c) Procesamiento de la información.

Una vez que la información haya sido recolectada y que se encuentre registrada, es conveniente iniciar la etapa del procesamiento de la misma, o sea la integración propiamente dicha del proyecto de manual.

Lo primero que debe hacerse es un análisis y depuración de la misma, con el objeto de facilitar el manejo y ordenamiento de la que debe incluirse en el contenido del manual. Para la integración de cada manual es muy importante uniformar los criterios, tanto en la terminología como en la presentación de la información, con el objeto de que se mantenga un sentido de continuidad y de unidad. También es conveniente señalar las contradicciones a medida que se van presentando, a fin de poder eliminarlas posteriormente; para ello es necesario efectuar reuniones entre los representantes de las áreas que van a ser incluidas en el manual.

Pueden surgir durante la elaboración de los manuales serias dificultades al determinarse funciones y actividades en forma escrita y oficial, ya que intereses particulares pueden producir resistencias o desinterés por terminar con éxito dichos manuales, o bien, en que no se apliquen las especificaciones contenidas en los mismos, en la forma debida. Por esto, los encargados de la elaboración de los manuales deben hacer uso de una gran sensibilidad, para obtener un acuerdo sobre el contenido de estos documentos, y sobre todo lograr que sean funcionales y sirvan como instrumentos para evitar la falta de

delimitación de competencias y responsabilidad entre los funcionarios.

d) Redacción

En este punto debe tenerse en cuenta a que persona estarán dirigidos los manuales, con el objeto de que el lenguaje utilizado en los mismos les resulte claro, sencillo, preciso y comprensible.

Lo más recomendable es que un especialista en corrección de estilo se encargue de revisar la versión final de los manuales, con el objeto de garantizar que la forma de redacción de los mismos sea la más adecuada para las finalidades que se persiguen, y no perder mucho tiempo en aspectos de forma o redacción.

e) Elaboración de diagramas

La elaboración de diagramas para los manuales (organogramas, diagramas de flujo, cuadros de distribución del espacio, etc.), deberá hacerse utilizando las técnicas más sencillas y conocidas en el medio, uniformando su presentación a fin de facilitar la comprensión de los mismos.

f) Formato

Es conveniente analizar cuidadosamente el formato con el que debe presentarse cada manual, ya que de ello depende en gran medida la facilidad de lectura, consulta, estudio y conservación, además de permitir hacer referencias rápidas y precisas, e inspirar confianza por su apariencia y orden.

El formato de los manuales puede presentar muy diversas características, las que dependen de la finalidad de los mismos, así como del tipo de material que forme parte de su contenido (tamaño de las gráficas especialmente), y de las limitaciones de los equipos de impresión o reproducción disponibles.

En términos generales se pueden recomendar los formatos de hojas intercambiables, a fin de facilitar la revisión y actualización de dichos manuales.

g) Aprobación

Ya que se encuentre el proyecto de manual, es necesario someterlo a una rigurosa revisión final, con el propósito de verificar que la información contenida en el mismo es la necesaria, completa, y que corresponde a la realidad, además de comprobar que no contiene contradicciones, ni lagunas o traslapes entre las diferentes áreas de autoridad y responsabilidad.

Posteriormente a esta revisión debe someterse el proyecto de manual a la aprobación de las autoridades correspondientes, si es posible en reunión de Comisión Interna de Administración y Programación con el objeto de poder iniciar la reproducción del mismo y posteriormente su distribución. En la práctica lo más recomendable es que la Unidad de Organización y Métodos concentre la información de los manuales administrativos y lleve el registro y control de los que se elaboran en cada entidad u organismo, a fin de que pueda vigilar su revisión, actualización y divulgación.

B) Distribución y control

Una vez que un manual ha sido elaborado, autorizado e impreso o reproducido, se procede a su distribución. Para esto se recomienda desarrollar una serie de pláticas de difusión y de instrucción sobre su uso con el personal encargado de realizar las funciones, actividades y/u operaciones señaladas en el mismo.

Resulta de gran importancia que las personas directamente involucradas en el uso de los manuales conozca con detalle su contenido, con el objeto de que tengan el conocimiento suficiente del mismo y puedan consultar dichos documentos.

Se recomienda que la Unidad de Organización y Métodos elabore una selección y registro de funcionarios y unidades administrativas que deben contar con ejemplares de los manuales, con el objeto de proporcionarles en forma permanente la información necesaria para mantener actualizados todos los ejemplares distribuidos, en caso de que el formato de los mismos sea del tipo de hojas intercambiables.

### C) Revisión y Actualización.

La utilidad de los manuales administrativos radica en la exactitud de la información que contienen, por lo que es recomendable mantenerlos permanentemente actualizados a través de revisiones periódicas.

Para revisar y actualizar cada manual convendría tomar en cuenta las recomendaciones siguientes:

a) La Unidad de Organización y Métodos deberá establecer los programas periódicos de revisión y actualización del contenido de los manuales, a fin de mantenerlos apegados a la realidad.

b) Cuando una unidad administrativa necesite hacer cambios adicionales o eliminaciones, deberá presentar los proyectos correspondientes a la Unidad de Organización y Métodos, para que esta se encargue de verificar que las propuestas se encuentren de acuerdo con las políticas generales de la entidad u organismo y prever los posibles efectos en otras unidades, así como mantener la uniformidad de estilo presentación.

c) La Unidad de Organización y Métodos someterá las actualizaciones de los manuales a los mismos trámites de autorización y distribución requeridos para la elaboración del original de los mismos.

Para los fines de la Administración Pública se pone especial énfasis en los manuales de organización y procedimientos, por ser éstos los de uso más frecuente en las oficinas públicas, sin menoscabar la existencia de otro tipo de manuales, que puedan ser utilizados de acuerdo con las características o necesidades específicas de un determinado organismo administrativo. Estos manuales se describen detalladamente a continuación.

#### 4.4.6 MANUALES DE ORGANIZACION

##### 4.4.6.1 DEFINICION

Es un documento que registra y mantiene actualizada la información detallada sobre las atribuciones, estructura, funciones de las unidades administrativas que integran la dependencia, los niveles jerárquicos, los sistemas de comunicación y/o coord

dinación, los grados de autoridad y responsabilidad y la descripción de puestos de los altos funcionarios; además se complementa organogramas que representan en forma esquemática la estructura de su organización.

#### 4.4.6.2 CONTENIDO

En este punto se describe el contenido de un manual general de organización, ya que este caso incluye las variantes que pudieran presentarse para manuales más específicos. Las partes integrantes son:

- A) Identificación.
- B) Índice.
- C) Prólogo y/o Introducción.
- D) Directorio.
- E) Antecedentes Históricos.
- F) Legislación o Base Legal.
- G) Atribuciones.
- H) Estructura Orgánica.
- I) Funciones.
- J) Organograma.
- K) Descripción de Puestos.
- A) Identificación

El manual de organización deberá indicar, en primer término los datos siguientes:

- a) Nombre oficial del organismo o unidad a que se refiere.
- b) Título y extensión del manual (general o específico).
- c) Niveles jerárquicos que comprende.
- d) Lugar y fecha de elaboración.
- e) Número de revisión, en su caso.
- f) Unidades responsables de su elaboración.
- g) Cantidad de ejemplares impresos.
- B) Índice.

Es una relación de los capítulos que constituyen la estructura del documento.

- C) Prólogo y/o Introducción.

Contiene una explicación al lector acerca de lo que es el documento, de la ocasión en que se elabora o se efectúa la última revisión y de los propósitos básicos que se pretenden cumplir a través de él. Además, incluye información sobre el ámbito de su aplicación, a quién va dirigida, cómo se usará y cuándo y cuándo se harán las revisiones y actualizaciones. Conviene que contenga un mensaje y la autorización de la más alta autoridad del área comprendida en el manual.

D) Directorio.

Consiste en una relación de los funcionarios principales comprendidos en el área descrita en el manual, así como los respectivos cargos que ocupan.

E) Antecedentes Históricos.

Este punto se refiere a una descripción de la historia de la entidad o del área descrita en el manual, en la que se indica la ley o decreto por la que se creó la misma, e incluye una mención de la información sobresaliente acerca de su desarrollo histórico. Puede contener, además, los datos de las disposiciones jurídicas que hayan modificado cualquiera de los aspectos de su organización.

F) Legislación o Base Legal.

Es una relación de los títulos de los principales ordenamientos jurídicos, de los cuales se derivan las atribuciones de la entidad o de las unidades administrativas comprendidas en ella, según se trate de un manual general o específico, así como de las demás que le son aplicables en función de sus actividades.

Es recomendable que la relación de las disposiciones jurídicas siga el orden que se indica a continuación: Constitución, tratados, leyes, convenios, reglamentos, decretos, acuerdos y circulares. Dentro de cada uno de éstos debe seguirse el orden cronológico en que fue expedida cada disposición.

G) Atribuciones.

Este apartado consiste en una transcripción textual y com-

pleta de las facultades conferidas a la entidad o a sus unidades administrativas, de acuerdo con las disposiciones jurídicas que dan base legal a sus actividades. Debe señalarse el título completo de los ordenamientos y el capítulo, artículo y texto de éste.

#### H) Estructura Orgánica.

Se refiere a una descripción ordenada de los principales cargos y/o unidades administrativas de la dependencia, en función de sus relaciones de jerarquía. Es conveniente codificarla en tal forma que sea posible visualizar gráficamente los niveles de jerarquía y las relaciones de dependencia.

Ejemplo; para un manual general de una secretaría de estado.

#### " 1.0 Secretario

1.0.1 Comisión Interna de Administración y Programación.

1.0.2 Unidad de Organización y Métodos.

1.0.3 Unidad de Programación.

1.0.4 Dirección General de Información.

#### 1.1 Subsecretario

1.1.1 Dirección General de Construcción.

1.1.2 Dirección General de Conservación.

La descripción de la estructura orgánica debe corresponder a su representación gráfica en el organograma, tanto en lo referente al título de las unidades administrativas, como a su nivel jerárquico y al orden de su presentación.

#### I) Funciones.

Este apartado corresponde a la descripción de las actividades inherentes a cada uno de los cargos y/o unidades administrativas contenidas en la estructura orgánica, que le permiten cumplir sus atribuciones legales.

Es recomendable:

a) Que los títulos de los órganos sean los mismos que se señalan en el apartado de la estructura orgánica.

b) Que la descripción de funciones siga el orden establecido en la estructura orgánica.

c) Que la descripción de las funciones se inicie con un verbo en tiempo infinitivo.

J) Organograma.

Es la representación gráfica de la estructura orgánica y debe reflejarse, en forma esquemática, la posición de las unidades administrativas que la componen y sus respectivas relaciones, niveles jerárquicos, canales formales de comunicación, líneas de autoridad, supervisión y asesoría.

K) Descripción de Puestos.

Este apartado se refiere al caso de un manual de organización para una unidad administrativa en particular, cuando los componentes de la estructura orgánica de ésta correspondan a puestos específicos. Ejemplo; los manuales departamentales.

El puesto es la unidad básica de trabajo en una estructura de organización; está integrado por un conjunto de actividades y de requerimientos necesarios para llevarlas a cabo.

Un puesto puede tener una o varias plazas. El contenido básico de una descripción de puesto está integrado normalmente por:

a) La identificación del puesto, que indica el nombre del mismo y su ubicación dentro de la estructura organizativa.

b) La definición del puesto, también conocida como función básica o genérica.

c) Las funciones principales, denominadas igualmente responsabilidades o deberes y que consisten en descripciones de las actividades más importantes.

d) La autoridad, donde se indican los puestos subordinados, las facultades para aprobar o decidir sobre algún asunto, así como sus relaciones de línea y de consulta o asesoría.

e) Las relaciones de coordinación con otras unidades y puestos dentro de la institución, así como las que deba realizar fuera de la misma.

En la preparación de este punto es conveniente tener en cuenta las siguientes recomendaciones:

- Conviene realizar la descripción de los puestos solamente si el sistema de trabajo se encuentra lo suficientemente avanzado como para aprovechar esta técnica, van a hacer reformas administrativas que aprovechen el trabajo que ello implica, las cuales contemplen la implantación de un sistema de personal basado en la descripción y evaluación de los puestos.

- Es conveniente la coordinación estrecha de la UOM y la Administración de Recursos Humanos, cuando la aplicación de la descripción de los puestos esté enfocada a la implantación de un sistema de evaluación y/o análisis de puestos.

- Debido a que las descripciones de puestos contienen información muy detallada, resulta inconveniente incluirlas en el manual general de organización.

#### 4.4.6.3 FORMA DE ELABORACION.

Para la elaboración del manual general de organización es recomendable que la UOM, en su carácter de unidad asesora presente a la CIPAD un proyecto de programa para la elaboración del mismo.

Dicho proyecto debe:

A) Sugerir el grado de detalle más conveniente del manual a elaborar, el cual depende de la magnitud de la entidad y podrá llegar a los niveles de dirección o departamento, según sea el caso.

B) Contener una proposición sobre el contenido o capitulado del manual, para el caso particular de la dependencia estudiada.

C) Presentar ejemplos de la información que deberá asignarse en cada uno de los capítulos o apartados del manual sobre todo cuando no existe ningún antecedente.

D) Contener un calendario para la presentación y revisión de la información de cada una de las unidades administrativas

Cuando se haya aprobado el proyecto para la elaboración del manual es conveniente que se informe sobre la forma en que se proporcionará la información a todos los responsables de las unidades de la entidad u organismo así como su participación. Además la UOM deberá asesorar a dichos responsables sobre la manera de resolver posibles dudas y problemas que pudieran surgir sobre la preparación de la información que deban proporcionar.

Lo más conveniente será que en reuniones de la CIDAP se informe del avance en la captación de la información de cada una de las unidades, para que se hagan las aclaraciones que se consideren convenientes, de las cuales el representante de la UOM, deberá tomar nota y consignar los acuerdos en las actas correspondientes.

Posteriormente la UOM con el conjunto de la información realizará un análisis minucioso de la misma, con el objeto de detectar cualquier duplicación u omisión en el desarrollo de las funciones, o cualquier otra anomalía en la organización lo que en caso de encontrarse se deberá presentar al CIDAP para su corrección inmediata.

Una vez que se hayan aclarado todas las dudas sobre la información, la UOM deberá integrar el proyecto de manual y presentarlo al CIDAP para su revisión final.

Es muy conveniente que se responsabilice de la sanción formal del manual general de organización a todos los funcionarios que participan en su elaboración consignando su firma en el propio documento, ya que de esta manera se podrá tener la seguridad de que existe un completo acuerdo respecto al contenido del mismo.

La Unidad de Organización y Métodos debe asesorar a cada uno de los órganos en la elaboración de sus manuales de organización, de tal manera que los mismos mantengan la uniformidad necesaria que permita consultarlos fácilmente y compararlos con

los demás manuales de la entidad u organismo.

La elaboración de este tipo de manuales debe iniciarse cuando la entidad u organismo cuente ya con su manual general de organización, el cual , debe servir de marco de referencia para la elaboración de los mismos.

En cada uno de los manuales específicos es conveniente incluir el organograma general de la entidad u organismo, destacando la unidad administrativa a que se refiera, para conocer su situación específica dentro de su marco de referencia.

#### 4.4.7 MANUAL DE PROCEDIMIENTOS

##### 4.4.7.1 IMPORTANCIA

Un procedimiento se puede considerar como: "La sucesión cronológica y secuencial de operaciones concatenadas entre si que se constituyen en una unidad en función de la realización de una actividad o tarea específica dentro de un ámbito predeterminado de aplicación".<sup>181</sup>

De esta manera todo procedimiento involucra actividades y tareas del personal, la determinación de tiempos de realización, el uso de recursos materiales y tecnológicos y la aplicación de métodos de trabajo y de control para lograr el cabal, oportuno y eficiente desarrollo de las operaciones.

La importancia de contar con la descripción de los procedimientos es la de difundir entre el personal operativo los diferentes pasos que se siguen para el adecuado desarrollo de las actividades de rutina y además establecer una referencia documental para precisar fallas, omisiones, y desempeños de los empleados a los que se les asignan actividades involucradas en un determinado procedimiento. Este asimismo difunde el conocimiento de la manera en que se realizan las diversas actividades internas, relegando las prácticas de exclusividad del conocimiento y dando entrada a la información de un solo o algunos funcionarios o empleados de la institución.

(181) Secretaría de la Presidencia, Coordinación General de Estudios Administrativos., "Guía técnica para la elaboración de Manuales de Procedimientos". México 1981, p. 10

"El seguimiento ordenado y secuencial de los tiempos, pasos y requerimientos definidos en los procedimientos se hace obligatorio para las partes involucradas en el mismo cuando:

A) Las dependencias de apoyo global u otras autoridades de terminan su aplicación con fundamento en las facultades que se les ha conferido para ello.

B) Se encuentran estipulados en las bases jurídicas en vigor.

C) Su aplicación es convenida formalmente por dos o más titulares de las dependencias y/o funcionarios responsables de entidades paraestatales.

D) El titular de la institución, un director general u otro funcionario de mayor rango que éste, aprueban y ordenan la aplicación de los procedimientos".<sup>182</sup>

#### 4.4.7.2 DEFINICION

En base a lo anterior podemos definir el Manual de Procedimientos como:

"El Medio o Instrumento de información en el que se designan, en forma metódica, los pasos y operaciones que deben seguirse para la realización de las funciones de una dependencia o entidad".

#### 4.4.7.3 OBJETIVOS

Los manuales en su calidad de instrumentos administrativos primordialmente tienen los objetivos siguientes:

A) Recopilar de manera ordenada, secuencial y detallada las operaciones que se realizan, los órganos que intervienen así como los formatos a utilizar para la realización de las actividades institucionales, agregadas en procedimientos.

B) Establecer formalmente los métodos y técnicas de trabajo que deberán seguirse para llevar a cabo las actividades.

C) Determinar responsabilidades operativas para la ejecución, control y evaluación de las actividades.

Además de los objetivos mencionados podemos decir que la utilidad del manual es múltiple, en razón de que; "es un ins-

(182) Ibidem., p. 10

trumento que permite conocer el funcionamiento interno en lo que respecta a la descripción de tareas, ubicación, requerimientos y a los puestos responsables de su ejecución. Asimismo auxilian en la inducción al puesto y en el adiestramiento y capacitación del personal, en virtud de que describen en forma detallada las actividades por puesto. Además, por ser guías de trabajo a ejecutar, proporcionan al empleado una visión integral de sus funciones al ofrecerle la descripción del procedimiento en su conjunto, así como de las interrelaciones de éste con otras unidades de trabajo para la realización de las funciones asignadas, permitiendo una adecuada coordinación de actividades a través de un flujo eficiente de información ".183

De la misma manera en que el Manual de Organización es un instrumento de referencia para preparar el Manual de Procedimientos, este a su vez se convierte en un instrumento de apoyo en la realización de otros tipos de manuales, como son los de servicios al público y los de descripción de puestos entre otros.

#### 4.4.7.4 CONTENIDO

En su parte fundamental los manuales de procedimientos contienen la descripción de las operaciones que deben seguirse en la realización de las funciones de una entidad o de dos o más de ellas. Debe incluir además los puestos o unidades administrativas que intervienen precisando su responsabilidad y participación.

Suele contener información y ejemplos de los formularios, autorizaciones o documentos necesarios, máquinas o equipo de oficina a utilizar y cualquier otro dato que pudiera auxiliar en el correcto desarrollo de las actividades.

A continuación se desarrollan los puntos integrantes de un manual de procedimientos:

(183) Ibidem., p. 9

A) Identificación.

En este punto se incluyen los datos siguientes:

- a) Nombre oficial de la entidad.
- b) Nombre completo del o los procedimientos a que se refiere el manual.
- c) Nombre de la unidad coordinadora cuya función básica corresponde a los procedimientos señalados.
- d) Número de identificación del o de los procedimientos en su caso.
- e) Lugar y fecha de elaboración.
- f) Número de revisión en su caso.
- g) Responsables de su elaboración.
- h) Cantidad de ejemplares impresos.

B) Índice.

Es una relación de los capítulos que constituyen la estructura del manual.

C) Prólogo y/o Introducción.

Su finalidad es la explicar al lector del manual lo que es el documento así como los propósitos básicos que se pretenden cumplir a través de él. Además, incluye información acerca de los destinatarios del manual, cómo se usará y cómo y cuándo se efectuarán las revisiones y actualizaciones. Es recomendable que contenga un mensaje y la autorización de la máxima autoridad de las áreas comprendidas en el manual.

D) Objetivo de los procedimientos.

Debe contener una explicación del propósito que se pretende cumplir con los procedimientos.

E) Areas de Aplicación.

En este punto se establece una relación de las unidades administrativas que intervienen en los procedimientos, así como también la delimitación precisa de sus respectivas responsabilidades. Es conveniente que la presentación de estas unidades se lleve a cabo en el orden en que intervienen dentro del procedimiento.

F) Política.

Con la finalidad de hacer más sencillo el cumplimiento de las responsabilidades por parte de los elementos que participen en el desarrollo de los procedimientos, es necesario señalar en forma explícita las políticas criterios o lineamientos generales que les permitan realizar sus actividades sin tener que consultar constantemente a los niveles jerárquicos superiores.

G) Descripción de las Operaciones.

En este punto se presentan por escrito en forma narrativa y secuencial, cada una de las operaciones que hay que realizar dentro de un procedimiento explicando en que consisten, cuándo, cómo, con qué, dónde y en cuánto tiempo se hacen, señalando -- los órganos responsables de su ejecución.

Cuando la descripción del procedimiento sea general y por lo mismo englobe varias áreas, debe señalarse para cada operación la unidad administrativa encargada de su ejecución. Si se trata de una descripción detallada, dentro de una entidad administrativa debe indicarse el puesto responsable de la ejecución de cada operación. Es conveniente codificar las distintas operaciones de manera que sea más fácil su comprensión e identificación aún en los casos de varias alternativas en una misma operación.

H) Formularios o Impresos.

Las formas que se utilizan en la realización de un procedimiento, también deben formar parte del manual, ya sea intercalándolas en el procedimiento en que se originan o incluyéndolas como apéndices del mismo. En la descripción de las operaciones que impliquen el uso de formularios, deben hacerse referencias precisas de estos, utilizando para ello números indicadores.

I) Diagramas de Flujo

Representan de manera gráfica la secuencia en que se desarrollan las operaciones de un determinado procedimiento y/o -- el recorrido de las formas o los materiales.

Muestran además las unidades administrativas (procedimien-

to general) o los puestos que intervienen (procedimiento detallado), para cada operación descrita y pueden indicar además, el equipo que se utilice en cada caso. Su utilización es principalmente en el análisis de los procedimientos, sin embargo presentados en forma sencilla y accesible en el manual, proporcionan una descripción sintética de conjunto que facilita la comprensión de los mismos.

Para lograr la debida comprensión de esto se recomienda el uso de una simbología simplificada tales como los que se utilizan en los diagramas de bloques, o en diagramas con siluetas representativas de personas, formas, materiales, equipos e instalaciones, cuya disposición represente los recorridos, operaciones, ubicación física de los implementos de trabajo.

Para mejor comprensión de lo expuesto ver para los diagramas de bloques las gráficas 24 y 25, para los demás las gráficas 26, 27 y 28.

#### 4.4.7.5 CLASIFICACION.

Los manuales de procedimientos presentan una clasificación de acuerdo a su ámbito de aplicación y alcances dentro de la Administración Pública, en base a esto se pueden clasificar de la siguiente manera:

##### A) Macroadministrativos.

"Son aquellos que se establecen para aplicarse en toda la Administración Pública Federal o en más de un sector administrativo; en la mayoría de los casos estos procedimientos son propuestos y aplicados por las dependencias de apoyo global, es decir por aquellas Secretarías que tiene encomendado normar y controlar el desarrollo de alguna función cuyo desempeño es común a todas las instituciones del Ejecutivo Federal.

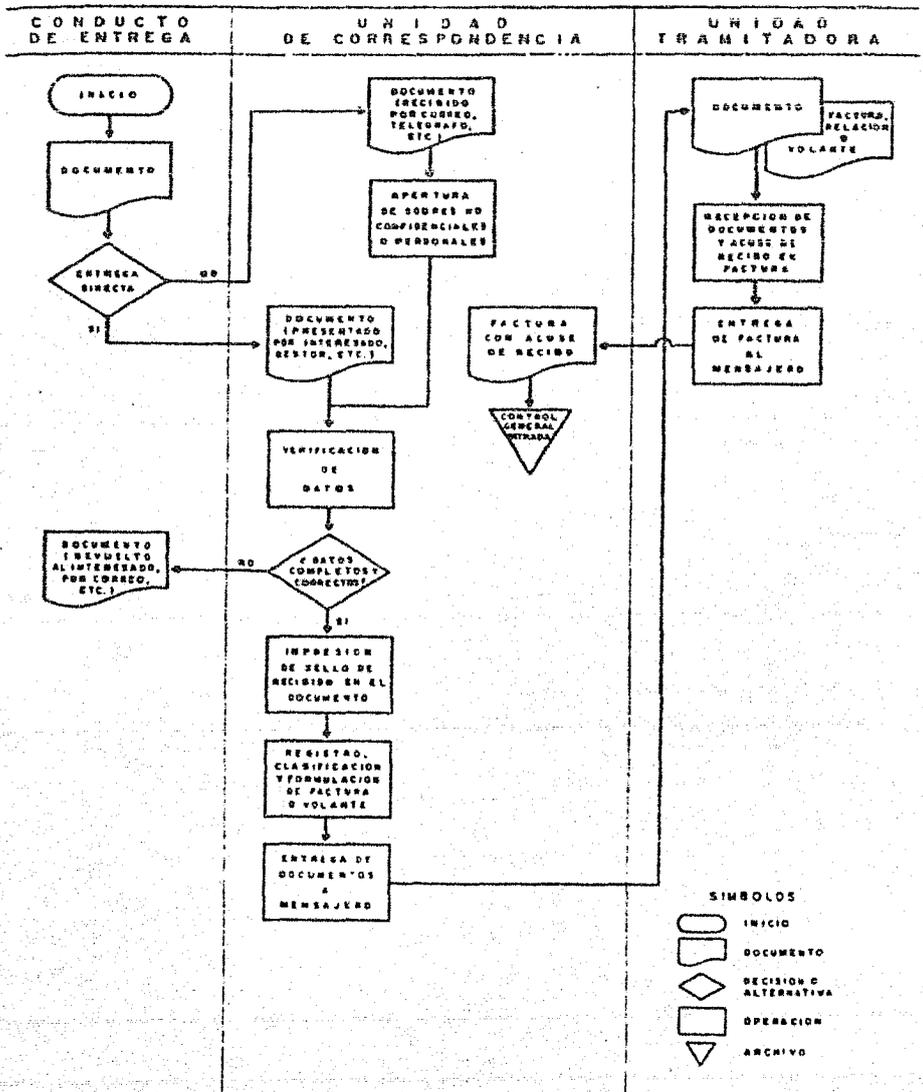
Por ejemplo los procedimientos que establece la Secretaría de Programación y Presupuesto para el diseño y operación del Presupuesto por Programa.

##### B) Mesoadministrativos o Sectoriales.

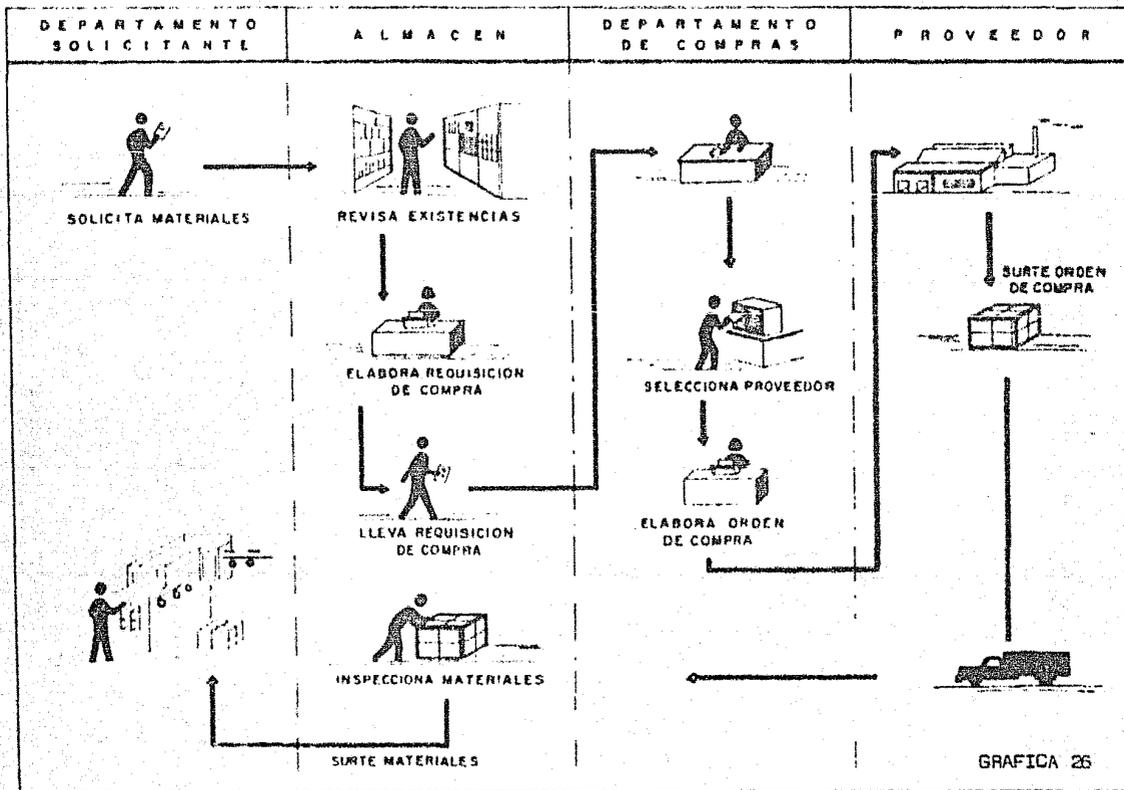
Son aquellos que involucran a todo un sector administrati



**PROCEDIMIENTO PARA LA CORRESPONDENCIA DE ENTRADA  
EN UNA ENTIDAD DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL**

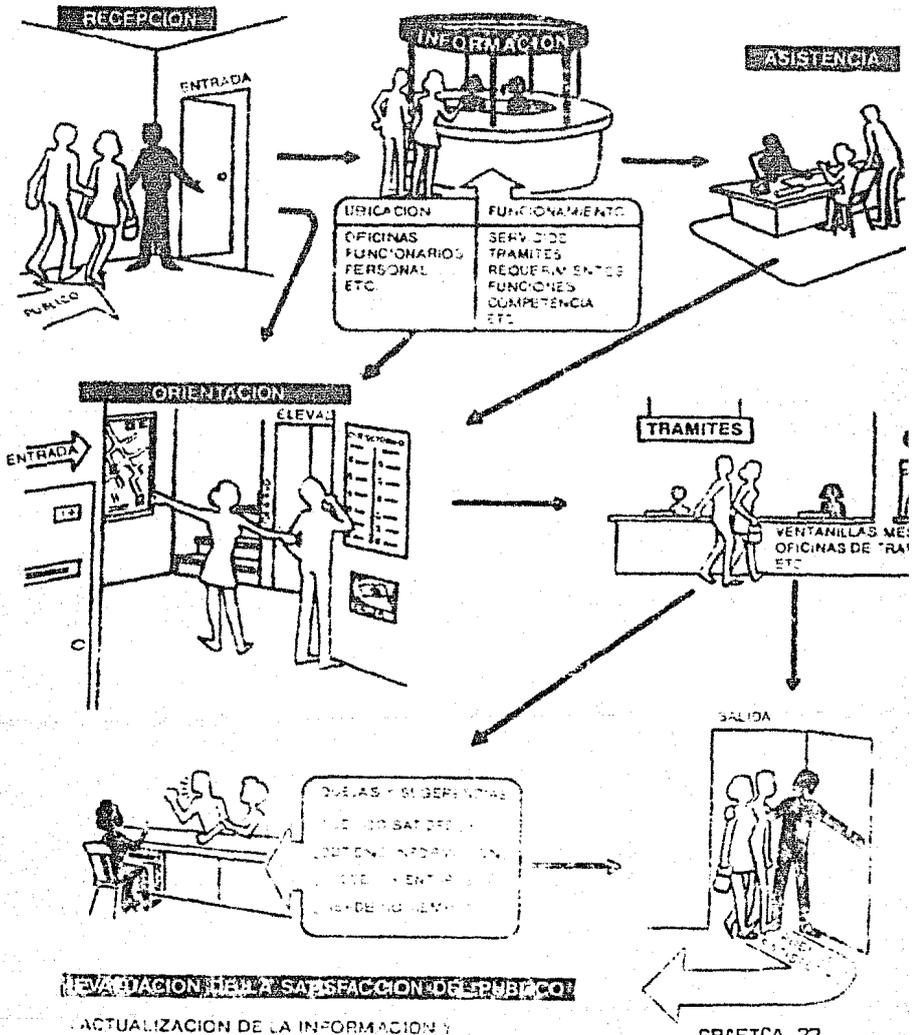


# DIAGRAMA DEL PROCEDIMIENTO DE ADQUISICION DE MATERIALES



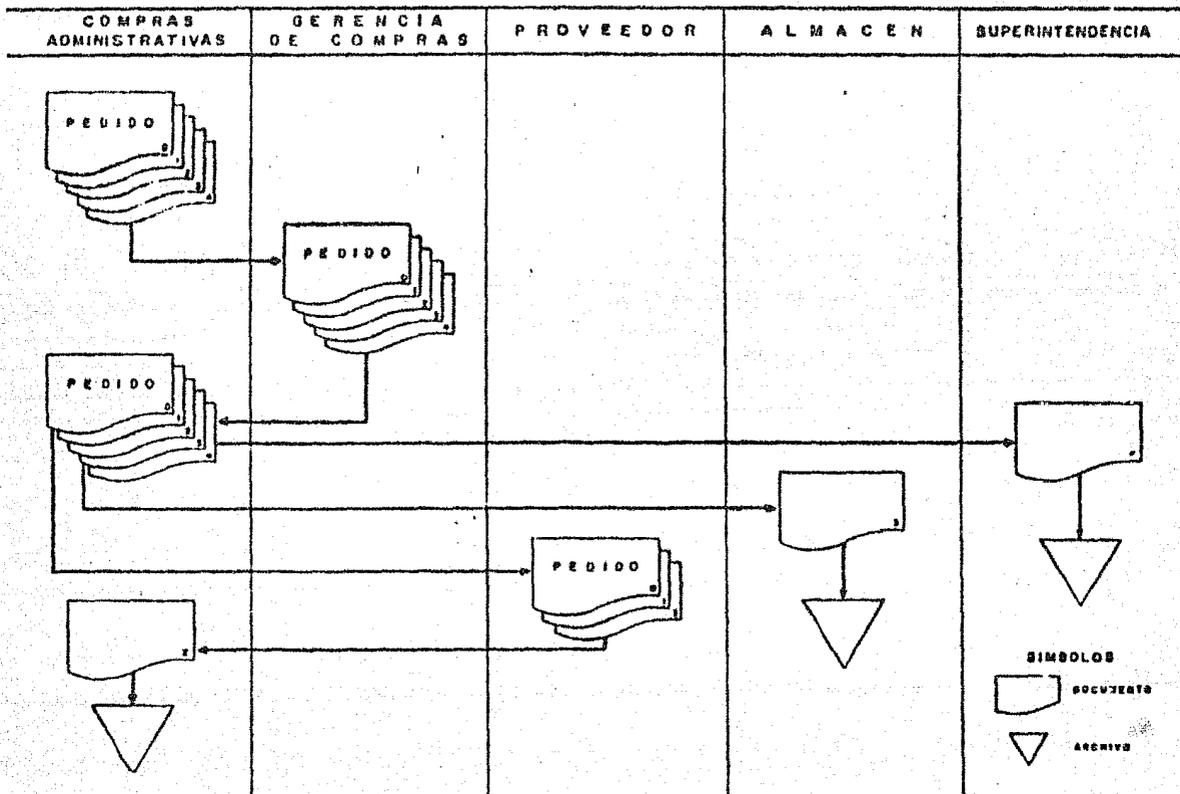
GRAFICA 26

**AMBITO DEL SISTEMA DE ORIENTACION E INFORMACION**



GRAFICA 27

# DIAGRAMA DE FLUJO DE FORMAS



vo o a dos o más instituciones que lo conforman. En ellos se plasman las relaciones intrasectoriales a nivel operativo.

C) Microadministrativos o Institucionales.

Son los que se siguen para realizar las operaciones internas en una dependencia o entidad con el fin de cumplir sistemáticamente con sus funciones y objetivos. Dentro del ámbito institucional los procedimientos pueden clasificarse en generales o específicos. Los generales son los que involucran operaciones que efectúan todas o más de una Dirección General o su equivalente dentro de la institución; los específicos se circunscriben al ámbito de una Dirección General o a alguna o algunas de las unidades que lo conforman".<sup>184</sup>

4.4.7.6 FORMA DE ELABORACION

La elaboración de un Manual de Procedimientos permite el logro de diversos objetivos, entre otros:

A) La reglamentación de los procedimientos, para que los mismos se realicen conforme a la descripción establecida en el manual.

B) La implantación de determinadas políticas que mediante la descripción y establecimiento de los procedimientos que deben realizarse para los trámites, garantice el cumplimiento efectivo de las mismas.

C) El mejoramiento de los procedimientos de trabajo.

Antes de iniciar la elaboración de un manual es muy necesario caracterizar de manera precisa para la necesidad del mismo, ya que el análisis para su elaboración es muy detallado debido a que cada una de las operaciones que conforman cada procedimiento deben ser cuidadosamente analizadas.

La necesidad de elaborar un manual de procedimientos se justifica cuando se presenta, cualquiera de los siguientes casos:

(184) Ibidem., pp. 10, 11

A) Que haya trámites que mantengan cierto grado de complejidad, por lo cual sean necesarias las descripciones precisas de los mismos, de tal manera que sea fácil consultarlas para aclarar posibles dudas.

B) Que sea conveniente el asegurar la uniformidad en el desarrollo de los trámites y procedimientos, para lo cual resulte indispensable contar con descripciones claras de los mismos.

C) Que exista la iniciativa de emprender tareas de simplificación del trabajo, como los análisis de tiempos y movimientos, delegación de firmas y facultades, etc.

D) Cuando sea necesario apoyar la capacitación del personal para el desarrollo de determinadas actividades, trámites o procedimientos.

E) Que se vaya a implantar un sistema de información o bien modificar el ya existente, y se necesite conocer las fuentes de entrada, el proceso y las salidas de la información, para lo cual son muy valiosos los manuales, ya que contienen información necesaria para la determinación de los flujos de ésta.

Los manuales de procedimientos deberán ser elaborados por las propias unidades administrativas que realicen los trámites con la asesoría y asistencia de la UOM de la entidad u organismo.

Quando el manual contiene descripciones de los mismos que impliquen la intervención de dos o más órganos de la entidad, debe tenerse especial cuidado en su elaboración, ya que podría dar lugar al surgimiento de conflictos entre estos órganos, y por lo mismo provocar la resistencia para que dichos manuales sean elaborados. Para ello es recomendable que la UOM sea la encargada de concentrar la información para los manuales de dichas entidades. Si hubiera posibilidad de nuevos conflictos lo más recomendable será que la UOM plantee las diferencias en reuniones de la CIDAP.

#### 4.5 REGLAMENTO INTERIOR. <sup>185</sup>

Dada la importancia de este documento a nivel jurisdiccional dentro de la Administración Pública, así como por sus frecuentes confusiones con los manuales de organización, se desarrolla a continuación su esencia y sus diferencias fundamentales, así como sus ámbitos de acción con el manual de organización.

##### 4.5.1 ANTECEDENTES.

Los legisladores en materia administrativa sean preocupado a lo largo del desarrollo histórico de México, por asegurar -- la legitimidad que requieren los actos de la Administración -- Pública, buscando al mismo tiempo contar con una organización-efficaz de las dependencias del Ejecutivo. En ocasiones esto se ha logrado plenamente, pero han existido momentos en que por - garantizar la legitimidad de los actos administrativos se ha - escudado la eficacia operativa.

A continuación se establece una breve síntesis de los orígenes del Reglamento Interior a través de la historia en nuestro país.

##### A) 1821.

El Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal del 8 de noviembre de 1821, fue la primera disposición que permitió a los ministros proponer al Jefe de Estado, de acuerdo al artículo 2 fracción IX, las reformas y mejoras que se creyesen conducentes en los cuerpos y normas dependientes de su ministerio, así como combinar con los demás ministros lo que pudiese convenir al bien general del Estado en todos los ramos de su - administración.

(185) Este tema se extractó en su parte fundamental del Cuaderno "El Reglamento Interior y el Manual de Organización Instrumentos Básicos de la Reforma Administrativa". Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, México 1973, pp. 7-42.

B) 1836.

Las llamadas Siete Leyes Orgánicas Constitucionales prescribían en su art. 33 de la Ley IV, que el Gobierno formaría un reglamento para el mejor despacho de sus Secretarías y lo pasaría al Congreso para su aprobación.

Por tratarse de una disposición aprobada y expedida por el Congreso, este precepto constituye un antecedente de las actuales leyes, ya que los titulares de las dependencias no podrían decidir sobre el particular, sino sólo, colaborar en la formulación del proyecto global.

C) 1843.

Se establece en las Bases de Organización Política de la República Mexicana en su art. 99 título V que: El ministro formará un reglamento especificando los negocios que correspondan a cada ramo, y lo presentará al Congreso dentro del primer periodo de sesiones para su aprobación.

Este reglamento no podrá reformarse o alterarse sin permiso del Congreso. De esta fecha a 1891 se emitieron disposiciones jurídicas que modificaron la estructura orgánica de la Administración Pública, pero sin referirse de manera particular a la organización interior de las dependencias.

D) 1891.

En el decreto que estableció el procedimiento para la distribución de funciones entre las Secretarías de Estado, con fecha del 13 de mayo de 1891, se introdujo la modalidad de que cada secretaría procediera a su organización interior de conformidad con las prevenciones de dicha disposición.

En febrero de 1917 se establece la Constitución, pero no se hace explícito algún punto sobre el reglamento interior.

E) 1934.

La anterior situación se mantuvo hasta la expedición de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 2 de marzo de 1934. Esta disposición señalaba en su artículo 16 que cada una de las dependencias del Ejecutivo elaborará los proyectos de las leyes que se refieran a las materias de su competencia.

así como los reglamentos administrativos, decretos y órdenes del Presidente de la República, en cuanto a cada una de ellas correspondan.

El art. 21 de dicha ley establecía que el despacho y resolución de los asuntos de las Secretarías y Departamentos de Estado correspondería originalmente a sus titulares, pero que para la mejor organización y división del trabajo dentro de cada dependencia, los propios titulares podrían delegar esta facultad en casos concretos o para determinados ramos, en los subsecretarios, subjeses y secretarios generales y oficiales mayores quienes resolverían y firmarían por acuerdo de aquellos. Esta disposición señalaba que la decisión de delegar atribuciones a los altos funcionarios de una dependencia era facultad de su respectivo titular; de esta manera se buscaba que la organización interna de cada entidad gubernamental pudiera ser revisada por su titular a fin de que respondiera con la prontitud requerida a las variantes situaciones que se fueran presentando en la práctica.

F) 1935.

Posteriormente en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 30 de diciembre de 1935 en su art. 25 establecía; el Presidente de la República dictará los reglamentos que fijan las actividades internas de cada una de las Secretarías y Departamentos.

De esta manera se previó la existencia de reglamentos interiores, aunque también se introdujo un elemento de ambigüedad pues la misma ley conservó en su art. 22 la frase de que para la mayor organización del trabajo y su adecuada división en los respectivos reglamentos interiores, los titulares podrían delegar su facultad de despacho y resolución en casos concretos o para determinados ramos en los subalternos. En base a lo anterior resultaba aparentemente contradictorio autorizar a los titulares a delegar su mencionada facultad, si al mismo tiempo se establecía que las actividades internas de las

dependencia serían fijadas en los reglamentos interiores; parecía que bien o la delimitación de actividades internas, que era el objeto principal de estos instrumentos normativos excluían la posibilidad legal de una posterior delegación de facultades o bien, que dicha delegación anulaba en gran medida el objeto de estos instrumentos.

G) 1939.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de diciembre de 1939 no solo no resolvió el problema al reproducir los conceptos contradictorios de la ley anterior, sino que, lo complicó aun más al agregar en su art. 26 que en los reglamentos interiores de las secretarías y departamentos se debía establecer la distribución precisa de las facultades que competen a cada uno de los funcionarios de las mismas y de las labores correspondientes a cada una de las oficinas de su jurisdicción; lo anterior ocasionó que no pocos reglamentos interiores se llenasen de detalladas descripciones acerca de las funciones, descripción, objetivos, políticas y procedimientos de distintas unidades administrativas de diversos niveles, hasta llegar en ocasiones a incluir organogramas.

Este exceso jurídico en detalles obstaculizó el adecuado funcionamiento administrativo de las dependencias, pues provocaba que el más pequeño cambio orgánico administrativo de la dependencia, o bien había que someterlo a la compleja solemnidad del reglamento interior - que como se había visto solo podía ser emitido, renovado o modificado por el Presidente de la República - o tenía que ejecutarse al margen de éste.

H) 1946.

La Ley de Secretarías de 1946 tampoco resolvió el problema, pues conservó el mismo texto. Nuevamente las modificaciones a los reglamentos interiores que se hicieron en virtud de esta ley volviéndose prontamente obsoletas ya que, al igual que en los reglamentos anteriores, intentaban abarcar hasta el menor detalle administrativo y de operación de cada dependencia.

Por otra parte las cambiantes necesidades administrativas no siempre podían esperar a que se llenaran todos los requisitos de legalidad para modificar los reglamentos interiores. Si bien para crear una nueva unidad administrativa bastaba su inclusión en el Presupuesto de Egresos, sus actos seguían desvinculados del sistema de competencias legítimas del Gobierno Federal, por no estar consignados en el reglamento interior que de esta forma pronto dejaba de retratar la realidad operativa de las dependencias, con las consecuencias jurídicas inherentes.

I) 1958.

Para complicar más aún esta situación, la ley de 1958 no solo conservó el mismo texto de las de 1939 y 1946 sino que estableció además; una tercera fuente de confusión y rigidez administrativas al determinar en su art. 26 que para la mejor organización del trabajo los titulares de cada dependencia podrían delegar en funcionarios subalternos una o algunas de sus funciones administrativas no discrecionales, para casos o razones determinados. La definición de las funciones discrecionales y las no discrecionales no siempre se llegó a determinar con claridad.

Por esta razón se volvió punto menos que imposible la efectiva descentralización administrativa que se requería para resolver ágilmente los trámites burocráticos de cada dependencia.

Cuando se creaban unidades administrativas físicamente descentralizadas, éstas por no contar con facultades expresamente delegadas, se convertía solo en un intermediario más ante el órgano central, que continuaba igualmente congestionado.

Conviene señalar que; a lo largo de todo el periodo reseñado, hubo momentos en que la confusión y la ambigüedad aumentaron a tal grado que algunas dependencias no distinguieron con claridad la diferencia existente entre el reglamento interior y los reglamentos de condiciones generales de trabajo.

A principios de 1971 El Comité de Organización y Métodos

recomendó a cada dependencia la elaboración de su Manual de Organización, pero al percatarse de la confusión existente entre los manuales y los reglamentos solicitó al Comité de Codificación y Análisis de Normas Jurídicas, un estudio sobre el reglamento interior. La tarea tenía por objeto no solo el precisar el contenido del reglamento interior, con el de los manuales de organización, sino también del de otros instrumentos de apoyo administrativo, con el fin de que fueran complementarios entre sí, y no, duplicatorios y aún contradictorios.

Este trabajo dió como resultado una serie de iniciativas de reformas a los artículos 26 y 28 de la Ley de Secretarías--Departamentos de Estado, lo cual se vino a decretar en el Diario Oficial del 27 de diciembre de 1971.

A continuación se presentan las principales modificaciones que se llevaron a cabo; así como los artículos referidos antes a las reformas: 186

Art. 26. El despacho y resolución de todos los asuntos en las Secretarías y Departamentos de Estado corresponderá originalmente a los titulares de dichas dependencias; pero para la mejor organización del trabajo, los titulares de cada Secretaría podrán delegar funcionarios subalternos alguna o algunas de las facultades administrativas no discrecionales, para casos o ramos determinados.

- a) Que el trámite y resolución de los asuntos de la competencia de cada Secretaría y Departamento de Estado, corresponde originalmente a los titulares.
- b) Que para la mejor organización del trabajo, dichos titulares a través de acuerdos internos podrán delegar en sus subalternos cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por ley o por disposición del reglamento interior respectivo debían ser ejercidas específicamente por ellos o en sus ausencias por el encargado de su

plirlos temporalmente.

- c) Que el reglamento interior de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado será expedido por el Presidente de la República.
- d) Que en este reglamento se debe establecer la competencia de las unidades administrativas de la dependencia, así como la forma en que los titulares deberán ser suplidos sus ausencias temporales para asegurar que no se detenga el trámite y la resolución de los asuntos a su cargo.
- e) Que para el mejor funcionamiento de la dependencia el titular deberá expedir así como Manuales de Organización y de Procedimientos que deben contener información útil para la buena marcha administrativa de cada entidad. Fundamentalmente deberán incluir los acuerdos en los que el titular delegue facultades en sus subalternos así como información sobre la estructura orgánica, la forma de realizar las actividades de -

Art. 28. En el reglamento interior de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado se establecerá la forma de suplir las faltas de los titulares de dichas dependencias, así como la distribución precisa de las facultades que competen a cada uno de los funcionarios de la misma y de las labores correspondientes a cada una de las oficinas de su jurisdicción.

las diversas unidades administrativas de la dependencia, - los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan.

- f) Que estos manuales así como - los demás instrumentos de apoyo administrativo interno, de berán mantenerse permanentemente actualizados.

De lo anterior se estableció lo siguiente; con la modificación del inciso b, se facilitó el camino para realizar una - efectiva descentralización, uno de los propósitos de la Re- forma Administrativa, de las actividades de las dependencias- del ejecutivo. Asimismo se eliminó el problema de la distinción de funciones administrativas no discrecionales de las - discrecionales, para efectos de su delegación en funcionarios-subalternos.

Se suprimió la fuente de rigidez que establecía que el reglamento, debía señalar las labores correspondientes a cada -- una de las oficinas, lo cual se prestaba a incluir detalles -- administrativo en exceso en el reglamento. Al quitarle las --- descripciones orgánicas y operativas al reglamento, se dió por primera vez el establecimiento de los Manuales de Organiza- ción y Procedimientos y demás instrumentos de apoyo administra- tivo interno que se requieran para garantizar el funcionamiento óptimo de las dependencias.

J) 1976.

Se establece la Ley Orgánica de la Administración Pública-

Federal, en la cual menciona al reglamento interior en sus artículos 16 y 18, los cuales se citan a continuación:

Art. 16. Corresponde a los titulares el trámite de los asuntos de la competencia de su dependencia. Para la mejor organización del trabajo, pondrán de delegar en funcionarios subordinados, cualesquiera de sus facultades, con excepción de aquellas que por disposición de la ley o reglamento interior deban ser ejercidas precisamente por los titulares.

Art. 18. El régimen de suplencias se determinará en el reglamento interior de cada una de las dependencias.

#### 4.5.2 DEFINICION

Al Reglamento Interior se le ha definido como:

"El documento legal de carácter normativo que establece las esferas de competencia de las unidades administrativas de las dependencias, al tiempo que contiene el mecanismo para suplir las ausencias temporales del titular de cada una de ellas y que debe ser aprobado por el Presidente de la República en el caso de las dependencias centralizadas".<sup>187</sup>

El reglamento interior está fundamentado en la constitución y en la L.O.A.P.F.

#### 4.5.3 CONTENIDO.

El Reglamento Interior debe contener exclusivamente la - -

(187) Secretaría de la Presidencia, Coordinación General de Estudios Administrativos. "Glosario de términos Administrativos"., México 1982, p. 138

distribución de facultades o competencias entre las unidades administrativas de la dependencia, así como el mecanismo de suplencia de los titulares en sus ausencias temporales.

#### 4.5.4 PROCESO DE ELABORACION.

La elaboración del Reglamento Interior corresponde originalmente a los titulares de las dependencias, auxiliados por sus departamentos de asesoría jurídica.

Es recomendable sin embargo que exista una gran coordinación entre las unidades de programación, de organización y métodos y de asesoría jurídica de cada dependencia, a fin de intercambiar la información necesaria para la elaboración de ambos documentos.

En la mayoría de los casos resulta conveniente que los trabajos encaminados a la revisión o elaboración de un manual de organización precedan a aquellos que se dirigen a la revisión o elaboración de un nuevo reglamento interior.

De este modo, en el curso de la formulación de aquel instrumento administrativo se encontrarían problemas de carácter gánico, que surgiera la necesidad de variaciones, adecuaciones, cambios o corrección de deficiencias en la asignación o delegación de competencias. De lo contrario, el instrumento jurídico por ser menos flexible, podría llegar a constituirse un serio obstáculo o reformas administrativas que requiriera la dependencia.

#### 4.5.5 NATURALEZA JURIDICO - FORMAL.

De conformidad con el art. 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es facultad del Congreso de Unión distribuir, mediante una ley, los negocios que han estar a cargo de cada secretaría. En esta ley, se consigna la distribución de competencia entre las entidades que dependen directamente del Ejecutivo.

Por otra parte, la institución del Reglamento Interior constituye, por decirlo así, un desdoblamiento de la ley que

la propia Constitución autoriza a realizar el Ejecutivo, qui-  
lo expide en uso de su facultad reglamentaria.

Respecto a la facultad para expedir reglamentos, la Supre-  
ma Corte de Justicia ha sostenido el criterio de que los sec-  
retarios de Estado no pueden expedir reglamentos por delegación  
del Presidente de la República. La Suprema Corte ha señalado  
que el Presidente no sólo no puede delegar su facultad regla-  
mentaria, sino que tampoco el Poder Legislativo puede autori-  
zar tal delegación.

Conforme a nuestro régimen constitucional, sólo tiene fa-  
cultades para legislar el Poder Legislativo y excepcionalme-  
te el Ejecutivo en el caso de la facultad reglamentaria, que  
únicamente puede ser ejercitada por el titular de este poder  
sin que en la Constitución exista una disposición que lo aut-  
rice para delegar en alguna otra persona o entidad la referida  
facultad, pues ni el poder Legislativo puede autorizar tal -  
delegación.

A) Lugar que ocupa el Reglamento Interior en la estructura  
del sistema normativo (constitucional) del Estado Mexicano.

En virtud de su naturaleza jurídica, el Reglamento Inter-  
forma parte del sistema normativo del Estado Mexicano.

Una breve explicación de la explicación de la estructura  
de dicho sistema permitirá esclarecer el lugar que en él le  
corresponde al reglamento interior.

El término estructura normativa, constituye una convenci-  
de análisis que utilizan los juristas para explicar en Teoría  
del Derecho, cómo la validez de cada norma depende de una norma  
anterior misma que debe tener un ámbito de validez más am-  
plio y una mayor jerarquía que la norma que de ella se deriva.

Para la Teoría Jurídica, el derecho constituye un sistema  
y por lo tanto, todo acto humano ha de considerarse para estos  
efectos, como enmarcado en un ámbito jurídico o sea que toda  
conducta humana está jurídicamente condicionada.

El orden jurídico así concebido puede imaginarse como una pirámide normativa, de cuyo vértice-la Constitución- depende la validez de las disposiciones secundarias y cuya vigencia normativa se da en un determinado lugar y en un tiempo definido.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece diversas facultades, expresas e implícitas que se asignan a órganos encargados de las principales funciones del Gobierno (Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial) de acuerdo con el título III Constitucional. (Gráfica 29 A, B, C, D).

El Órgano Legislativo (Gráfica 29 B-E) tiene facultad para formular leyes y decretos entre las cuales se encuentra la L.O.A.P.F., que establece las respectivas competencias de las dependencias del Ejecutivo.

A su vez, el órgano encargado de la función ejecutiva encomendada al Presidente de la República está autorizada en ejercicio de su facultad reglamentaria, para expedir entre otros, los Reglamentos Interiores (Gráfica 29 C-F-H), deben referirse de una manera específica a la competencia de las unidades administrativas de cada dependencia así como la forma en que los titulares deberán ser suplidos en sus ausencias y en los cuales deben delimitarse a las facultades que son de la exclusiva competencia del titular de cada dependencia y que deben ser ejercidas precisamente por él, a fin de que se conozca con claridad cuáles son las facultades que sí pueden ser delegadas en sus subalternos.

El Reglamento Interior de cada secretaría o departamento de Estado (Gráfica 24 H-I), se fundamenta pues, en la Constitución y en la L.O.A.P.F.

Su función principal consiste en establecer las esferas de competencia de las unidades administrativas internas de las dependencias al tiempo que debe contener mecanismos para suplir las ausencias temporales del titular de cada una de ellas.

Del Reglamento Interior derivan su respectiva autoridad las diversas unidades administrativas de las dependencias - -

para poder ejecutar actos o decisiones de naturaleza jurídico-administrativa ( Gráfica 29 I-J ), que de acuerdo con nuestro orden legal, deben emanar de una autoridad competente o por instrucciones suyas. Así, los titulares de las dependencias actúan por acuerdo del Presidente de la República y, por su parte, las autoridades administrativas de cada dependencias actúan por acuerdo de su respectivo titular.

Los actos jurídico-administrativos, a su vez, crean, modifican o constituyen derechos y obligaciones de las personas mexicanas o extranjeras, que se encuentran sujetas al orden jurídico nacional. ( Gráfica 29 J-K ).

Cuando estos actos son considerados irregulares por cualquiera de las personas afectadas, éstos tienen el derecho de interponer, cuando así está previsto, recursos administrativos. El efecto del recurso administrativo puede ser la confirmación, la modificación o la nulificación del acto jurídico-administrativo impugnado. (Gráfica 29 J-K-L-J).

Ahora bien, si el acto jurídico-administrativo fuese confirmado por efectos de los recursos mencionados, la persona afectada inconforme puede acudir a la vía jurisdiccional-procedente.

En este caso, la sentencia podría confirmar, modificar o dejar sin consecuencias el acto del Ejecutivo que motivó la inconformidad ( Gráfica 29 J-K-D-G-J ), realizando así el control de la regularidad de los actos administrativos.

De esta manera, el sistema se retroalimenta, por así decirlo, su legalidad o legitimidad, al completarse nuevamente el circuito cerrado de este orden jurídico que constituye la estructura normativa del Estado Mexicano.

El sistema normativo mexicano, sin embargo, se encuentra diseñado para recoger las transformaciones de una sociedad en desarrollo y por lo mismo la modificación de las normas legales que ya resulten inadecuadas y, de ser necesario, por las vías previstas en la propia ley, la del mismo precepto constitucional. Así, la representación popular puede -

reformular las disposiciones legales ordinarias e inclusive las constitucionales ( Gráfica 29 I-K-A ), estas últimas - mediante el mecanismo que la propia ley fundamental establece en su art. 135.

Según se puede apreciar en la gráfica 29, esta estructura jurídica difiere radicalmente de la estructura orgánica-estrictamente administrativa- de cada dependencia, que debe estar consignada en instrumentos de carácter administrativo interno entre los cuales quedan considerados los Manuales de Organización, los de Procedimientos, los de Políticas y los de Puestos.

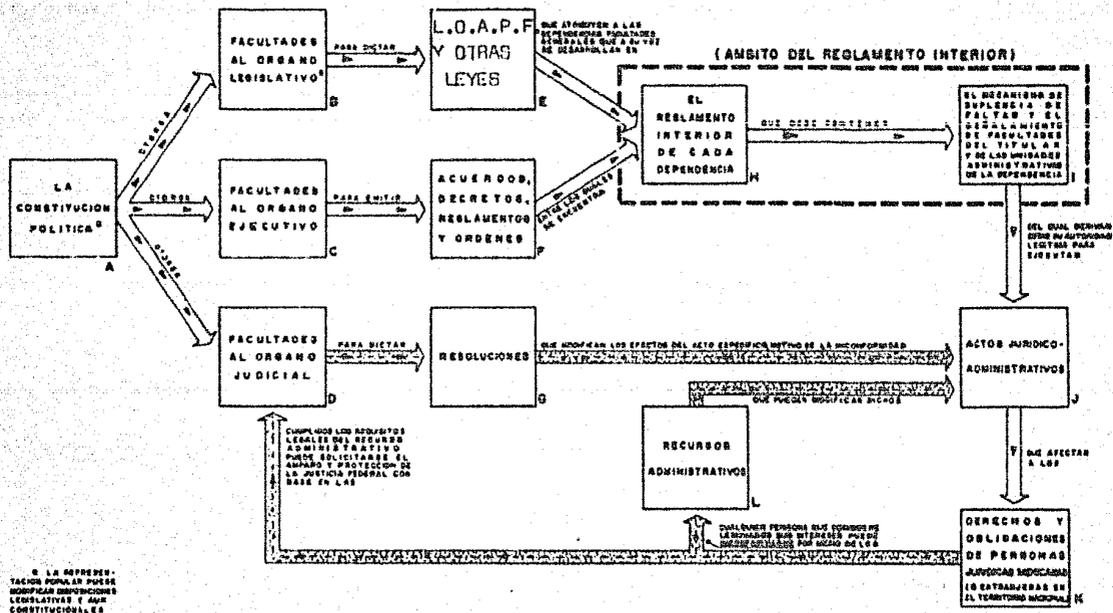
- B) El Reglamento Interior como principal instrumento para la descentralización administrativa, a través de la delegación de facultades.

Los diversos estudios y diagnósticos que se han elaborado dentro de los trabajos de Reforma Administrativa, han puesto de manifiesto la importancia que para el logro de sus objetivos tiene el proceso de descentralización administrativa. Esta constituye uno de los presupuestos básicos para la agilización y aumento de eficiencia en las funciones administrativas encomendadas al titular del Ejecutivo.

La descentralización administrativa generalmente se le concibe como la distribución geográficamente dispersa de unidades administrativas o delegaciones de un Órgano central, a las que se encarga desahogar, en el sitio de su ubicación, las funciones encomendadas a éste. Pero cuando esta descentralización administrativa-geográfica- no es acompañada de una delegación de facultades para que puedan desahogarse en dicho lugar los trámites administrativos correspondientes, deja de cumplirse la intención subyacente en la idea misma de descentralización.

Al precisarse en el art. 16 de la L.O.A.P.F. que pueden delegarse todas las facultades de los titulares de las dependencias, excepto las que por ley o por disposición del Reglamento Interior deban ser ejercidas por los propios titulares, se contribuye de manera importante al logro de una-

## ESTRUCTURA DEL SISTEMA NORMATIVO DEL ESTADO MEXICANO



efectiva descentralización administrativa.

#### 4.5.6 DIFERENCIAS CON EL MANUAL DE ORGANIZACION.

Las principales diferencias que se presentan entre el Reglamento Interior y el Manual de Organización podrían resumirse de la siguiente manera:

##### A) Diferencia Esencial.

El Reglamento Interior comprende la estructura jurídica es decir, la distribución de competencias dentro de cada entidad. Las relaciones que establece entre los diversos órganos son básicamente relaciones de Derecho Administrativo. El Manual de organización contiene en cambio, información sobre la estructura orgánica y funcional, los mecanismos de coordinación y comunicación así como los principales procedimientos operativos. Describe las relaciones orgánicas, operativas que se dan entre las unidades administrativas de la dependencia, enunciando sus funciones, así como los objetivos de las políticas que tienen señaladas, y por ello es un instrumento de apoyo al funcionamiento administrativo.

##### B) Diferencia Formal.

La diferencia se encuentra en el procedimiento para la reforma o derogación del Reglamento Interior, ya que en cualquiera de ambos casos se requiere su expedición por el Ejecutivo y su publicación en el Diario Oficial. Los Manuales son en cambio, instrumentos más flexibles, ya que los expide el titular de cada dependencia, facilitando así la introducción de modificaciones conforme ocurran cambios en la estructura orgánica, en las funciones, en los objetivos, en las políticas y en los procedimientos que se describen en su texto.

#### 4.5.7 AMBITOS DE ACCION DEL REGLAMENTO INTERIOR Y DEL MANUAL DE ORGANIZACION.

Los distintos ámbitos de acción del reglamento y del manual en cada dependencia, se presentan esquemáticamente en la gráfica 30. Su mecánica interna responde a dos enfoques lógicos y a dos niveles administrativos diferentes.

AMBITO DEL REGLAMENTO INTERIOR.

Señalamiento de la competencia y facultades del Titular de la Secretaría especificando cuáles se delegan en subalternos y cuales, en virtud de disposición legal o del Reglamento Interior, deberán ser ejercidas precisamente por el respectivo Titular. Señalamiento de la forma en que los Titulares deberán ser suplidos en sus ausencias. (Artículos 26 y 28)

TITULAR  
De Secretaría  
o Departamento

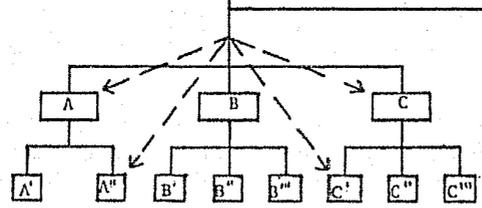
Depositario original de las facultades asignadas a la dependencia.

FACULTADES DELEGABLES  
La autoridad puede ser delegada en subalternos.

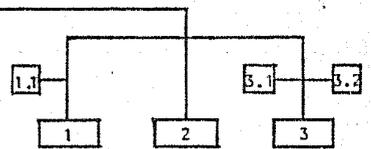
FACULTADES NO DELEGABLES  
LA AUTORIDAD Y RESPONSABILIDAD SON EXCLUSIVAS DEL TITULAR.  
(Y en su caso, del suplente en funciones) (para los casos claramente delimitados por Ley o por el reglamento interior respectivo).

AMBITO DEL MANUAL DE ORGANIZACION.

Información sobre los acuerdos internos en los que el Titular delega facultades, la estructura orgánica y la forma de realizar actividades de las diversas unidades administrativas de la dependencia, así como los sistemas de comunicación y coordinación que deseen establecerse para la mejor realización de la tareas internas. (Artículo 28).



Los responsables de estas unidades administrativas realizan directamente las funciones que les son delegadas por el titular a través de acuerdos internos.



Los encargados de estas unidades de apoyo asesoran al titular y le auxilian a recabar la información necesaria para la toma de decisiones en materia de facultades no delegables.

GRAFICA 30

En nivel superior, el Reglamento Interior otorga facultades legales, dentro de los límites de las competencias o que para cada institución señalen las leyes. El titular de la secretaría o departamento de Estado es el depositario original de esas facultades y puede delegar su autoridad por medio de acuerdos internos salvo en los casos que la propia ley señale.

Para obtener el eficaz cumplimiento de sus facultades delegables, el titular puede auxiliarse de diversas unidades administrativas a las que encomienda directamente dichas funciones. Por lo que respecta a las facultades no delegables, el titular puede, sin embargo auxiliarse de diversas unidades administrativas encargadas de funciones de asesoría y de preparación de la información que necesite para la toma de decisiones.

De esta manera queda claro que los acuerdos que se refieren a la delegación interna de facultades, así como la información adicional sobre la estructura orgánica de la dependencia, la forma de realizar las actividades de sus diversas unidades administrativas, sus sistemas de comunicación y coordinación, deben contenerse en el manual de Organización.

## 5. RELACION DE LOS MANUALES DE ORGANIZACION Y PROCEDIMIENTOS CON LA PRODUCTIVIDAD EN EL SECTOR PUBLICO

Dentro de los países que se ha dado en llamar en vía de desarrollo como el nuestro, existe una escasez de materiales equipo, mano de obra calificada, etc. En estas circunstancias el gobierno requiere, por decirlo así, de formas para incrementar constantemente la productividad dentro de su ámbito -- (Administración Pública) y en general dentro de toda la economía.

El contexto económico en que se desenvuelve el gobierno es el de una economía mixta donde, el Estado ha pasado de ser judicial-administrativo a judicial-administrativo-productor desarrollando acciones que se pueden calificar como de regulación, producción de bienes y servicios, acumulación y financiamiento, por tanto podemos decir que; la importancia del -- sector público dentro del contexto económico actual está implícito en cuanto al adecuado desarrollo de las acciones del Estado.

Para desarrollar dichas acciones la Administración Pública realiza entre otras actividades; la determinación de recursos asequibles indispensables para el programa público global así como su distribución adecuada; la conservación de la entidad del Estado; su soberanía; la actividad de mantener el orden público y jurídico, y la seguridad interna e internacional; la gestión económica relativa a promover en todas las esferas de la economía el crecimiento a un ritmo adecuado; la -- referente a la recaudación, concentración y distribución posterior de los ingresos públicos; la disposición destino y manejo de los bienes que integran el patrimonio del Estado, dichas actividades tienen como objetivos inmediatos; el utilizar eficazmente los recursos del pueblo puestos a su disposición; eliminar los despilfarros; reducir los costos directos e indirectos; mantener la eficacia; conservar y utilizar con criterio a hombres, máquinas, edificios, capital e insumos en general; proteger el bienestar y el interés de los empleados, etc.

Como se puede observar las dependencias y entidades de la Administración Pública sean centralizadas, paraestatales o fideicomisos, desarrollan diferentes actividades para cumplir con los objetivos del gobierno, estas funciones dada la complejidad de la misma, abarcan tanto el ámbito económico, político, como el social y cultural de donde se desprende la importancia de contar con una adecuada estructura organizativa. ¿ Pero cómo sabemos qué una estructura organizativa es adecuada o no ? . Pues bien, se dice que es adecuada cuando esté de acuerdo a los objetivos y políticas que se persiguen; cuando las actividades y funciones son congruentes a las mismas; - cuando los niveles de autoridad y responsabilidad están bien definidos; cuando los canales de comunicación permiten la fluidez de información a lo largo de todos los niveles jerárquicos; cuando las relaciones entre las unidades administrativas están bien constituidas; etc. Es aquí donde se hace necesario la implementación de herramientas o instrumentos administrativos que sean lo suficientemente coordinados y funcionales, capaces de llevar los objetivos planteados en forma eficaz, eficiente y congruente. Por tanto es inevitable el uso de los manuales de organización y procedimientos para crear dentro de la Administración Pública dependencias y entidades gubernamentales acordes a las necesidades del sector donde se desenvuelven y a las prioridades nacionales con la finalidad de incrementar la productividad.

Es un hecho que el problema que más preocupa al gobierno es la baja productividad de nuestros recursos, de donde se desprenden del Plan Global de Desarrollo entre unas de sus principales acciones; la reconstrucción de la base económica como condición necesaria y urgente de desarrollo económico y social, dinámico y justo; la alianza nacional popular y democrática para la producción en favor del mayor aprovechamiento de los recursos económicos para satisfacer las necesidades de la población; la planeación del desarrollo, orientando las actividades de todos los sectores económicos para un mejor aprovechamiento de los recursos y canalizar sus beneficios para la mayoría de la población; dentro del sector público, especi

ficamente se ha institucionalizado un proceso permanente de Reforma Administrativa con el fin de incrementar la eficiencia y eficacia de cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública en particular y de todas en su conjunto para la consecución de los objetivos del Estado, tanto los afines a su propia existencia como los coyunturales, tratando así de eliminar una serie de problemas que interfieren en la gestión de la misma, entre los que encontramos; tortuquismo, burocratismo, corrupción, ineficacia, ausentismo, inconciencia y despilfarro entre otros. Todos estos problemas de alguna u otra forma han sido en parte causa de la crisis económica que vivimos en nuestros días.

UN punto que liga a la productividad con el proceso de Reforma Administrativa lo encontramos en los dos primeros objetivos que en 1976 se establecieron como básicos, siendo el primero de ellos; organizar al gobierno para organizar al país, donde se pretende que la Reforma Administrativa contribuya al desarrollo económico y social, y que así, coadyuve principalmente al aumento de eficiencia, eficacia, congruencia y honestidad; el segundo consiste en adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno para garantizar la congruencia entre objetivos y acciones de la Administración Pública precisando con esto responsabilidades y facilitando la evaluación oportuna de los resultados.

El programa global de Reforma Administrativa se comprende a su vez de veinte subprogramas tendientes a cumplir cinco objetivos fundamentales, los subprogramas que a continuación se mencionan se escogieron por significar un punto de enlace de los manuales de organización y procedimientos con la productividad en el sector público:

- 1er. Subprograma. Reformas a la estructura y funcionamiento de la Administración Pública Centralizada.
- 2o. Subprograma. Reformas tendientes a la mejor organización y coordinación sectorial de la administración paraestatal con especial interés en lo que corresponde a conseguir el óptimo funcionamiento de las empresas públicas.

30. Subprograma. Reformas tendientes a la simplificación de trámite y mejoramiento de los servicios públicos.

Dentro de los propósitos básicos de la Reforma Administrativa que tienen relación con la productividad encontramos entre otros:

- Lograr una mayor eficiencia, o sea, una utilización racional de los medios con que se cuenta.
- Consecución de una mayor eficacia, esto es, la utilización eficiente de nuestros recursos para el cumplimiento de los objetivos que la nación se ha propuesto.
- Obtención de un alto nivel de congruencia, es decir, articulación y orden que garantice los distintos esfuerzos y no se dupliquen, anulen o contradigan entre sí.

Con respecto a las políticas de la Reforma Administrativa se les puede dividir en dos; de contenido y de proceso o procedimientos, dentro de ésta última se menciona una que establece:

La Reforma Administrativa debe contar con una adecuada combinación de autoridad, técnicas, recursos y tiempo. Destacamos aquí las técnicas donde se afirma que; con el fin de acabar con la tendencia a la improvisación constante -factor que limita la productividad-, la Reforma Administrativa del Gobierno Federal que en su creciente complejidad y heterogeneidad requiere - en su estudio e implantación- del uso de los métodos o técnicas que se han desarrollado en el campo de las disciplinas administrativa y de otras ciencias, aplicando las según el caso de la situación socio-política imperante. Así se puede observar que de una manera implícita los manuales de organización y procedimientos quedan comprendidos como instrumentos administrativos de importancia dentro de la mencionada Reforma.

La Reforma Administrativa dado que no es posible que se realice toda al mismo tiempo y sólo para efectos de análisis se le dividió en cinco fases o etapas, de las cuales, se mencionan las que por su importancia con los manuales de organización y procedimientos existe una relación.

1a. Etapa. Está orientada básicamente ha instrumentar cambio estructurales, funcionales y de procedimiento que se requieran para organizar al gobierno y así al país.

4a. Etapa. Deriva de la responsabilidad fundamental del Estado por el servicio al pueblo, mismo que debe encontrar en la Administración Pública procedimientos sencillos, tramites rápidos, etc. Esto es, convertir a la Administración Pública en un sistema accesible y eficaz para quienes necesitan relacionarse con ella.

Dentro de la primera etapa surge la necesidad de determinar los indicadores que permitan definir la magnitud y sentido de las reformas a los elementos o factores.

Primeramente encontramos los factores funcionales u operativos que se refieren a nivel de métodos, procesos y procedimientos a garantizar una eficiente conexión entre los medios y los fines que se asignen a cada entidad o dependencia administrativa o al conjunto de la Administración Pública, -- permitiendo evaluar el grado de eficiencia que se obtiene al utilizar diversas técnicas sustantivas y tecnológicas administrativas en diferentes ámbitos; entre el que encontramos las operaciones concretas a realizar (métodos, procedimientos, -- simplificación de trámites, estudios de tiempos y movimientos etc.).

Por lo anterior, podemos decir que; este tipo de factores permite realizar una evaluación básicamente relativa a la productividad con que operan los órganos y sistema de la Administración Pública quedando objetivizado el uso de los manuales de procedimientos en este punto.

En segundo término encontramos los factores estructurales que permiten evaluar, entre otras cosas, la pertinencia de la estructura orgánica ( áreas y niveles funcionales ) con respecto a; la división del trabajo, precisión de responsabilidades, líneas de autoridad y comunicación, niveles jerárquicos, el grado de adecuación e integración de mecanismos de -- coordinación y control con que operan los distintos niveles --

rárquicos, casos de superposición o traslape en las distintas áreas y/o niveles funcionales.

El indicador a medir aquí es el grado de racionalidad de estructura administrativa donde un instrumento básico es - manual de organización por representar para estos fines, - instrumento administrativo esencial para su estudio, análisis, evaluación y control.

Si se dice que la agrupación sectorial de actividades es fundamental para la racionalización de la acción de todos los componentes de la Administración Pública ya sea federal, local o municipal, un instrumento administrativo que sirve de apoyo para esto son los manuales de organización y procedimientos, así encontramos que una parte de la Reforma Administrativa se le ha denominado sectorización ya que es lógico, - e al existir entidades paraestatales con una estrecha relación en los planes que desarrollan, con paralelos sistemas jurídicos y que por razones de eficiencia y eficacia deben actuar coordinada y unitariamente, y así, evitar la duplicidad de funciones con el fin de un mayor aprovechamiento de recursos tanto humanos, materiales y financieros optimizando sus rendimientos.

Dentro de la Reforma Administrativa además existen unidades técnicas que se establecen como base para promover el constante perfeccionamiento de la misma, sirviendo de enlace y apoyo al estudiar la estructura y el funcionamiento general de las dependencias y entidades; dentro de éstas se encuentran las Unidades de Organización y Métodos (U.O.M.) cuyo origen se remonta varios sexenios atrás.

Las primeras que se crearon fueron en organismos con muchos recursos técnicos y financieros, pero en 1971 y en base al acuerdo presidencial del 28 de enero del mismo año, se establecen las bases para la promoción y coordinación de las ramas administrativas, aquí es donde se estipula que; en todas las dependencias y entidades del sector público se contará con una Comisión Interna de Administración (CIDA), cuya finalidad es el planteamiento y ejecución de las reformas de interés de su dependencia, además se estipula la creación de las-

Unidades de Organización y Métodos, encargadas de analizar proponer medidas de racionalización administrativa derivan de esto su objetivo que es; asesorar a los servidores públicos (funcionarios y empleados) en aspectos de organización procedimientos que permitan incrementar en forma sistemática y permanente la productividad de las entidades y dependencias del sector público, además se establecieron como enlace de las reformas de carácter macroadministrativo estando coordinadas por la Coordinación General de Estudios Administrativos.

A principios de 1971 el Comité de Organización y Métodos recomendó a cada dependencia la elaboración de su manual de organización, dándose cuenta, tal vez, que uno de sus principales obstáculos para con la Reforma Administrativa era; la duplicación y contradicción con los Reglamentos Interiores, para éste efecto se realizaron algunos estudios que llevaron a reformar los artículos 26 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en los cuales uno de sus principales puntos fue; establecer la expedición de los manuales de organización por parte de los titulares de las dependencias, con el fin de mejorar el funcionamiento de estos, y especificarse así mismo las partes fundamentales que debería contener.

Este punto viene a ser muy importante en el desarrollo de dichos manuales al darseles por primera vez un fundamento institucional dentro de las leyes reglamentarias de la Administración Pública.

En 1976 se deroga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y se crea la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que en su artículo 19 establece; cada dependencia deberá elaborar los manuales de organización y procedimientos, así como los de servicio al público, mismos que deberán mantenerse constantemente actualizados y publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

En el contenido de ese artículo se notan cambios importantes, entre estos; el establecer los manuales de organización, procedimientos y de servicio al público, y su publicación en el Diario Oficial, de ésta manera se destaca la importancia que poco a poco se le ha ido dando a los manuales ac

nistrativos ( organización y procedimientos ) dentro de un - contexto económico, político y legal con el fin, entre otros, de incrementar la productividad en el sector público.

Ahora bien, si dentro de las funciones de las Unidades - de Organización y Métodos se encuentra el estudio y análisis de la organización así como de los métodos y procedimientos - de trabajo, los instrumentos administrativos indispensables - dentro de dicho proceso son los manuales de organización y -- procedimientos puesto que; la importancia de estos radica en proporcionar la información y/o las instrucciones que debe co nocer el personal de una entidad o dependencia, logrando así la coordinación de las acciones, eliminando la confusión que es causa de duplicidad e incertidumbre lo que provoca una baja productividad al utilizar los recursos en forma indiscrimi nada, ocasionando por tanto que los bienes y/o servicios pres tados sean; en cuanto a calidad deficientes y en cuanto a can tidad recudidos.

La misma relación establecida en el parrafo anterior es - valida con respecto a los objetivos de dichos manuales como - veremos a continuación:

- A) Facilitan la comprensión de los objetivos y políticas, es-  
tructuras y procedimientos de la entidad.
- B) Aseguran la ejecución correcta de las labores encomendadas  
al proporcionar uniformidad a los procedimientos de traba-  
jo.
- C) Definen funciones, autoridad, responsabilidad de cada uni-  
dad administrativa.
- E) Permiten el ahorro de tiempo y esfuerzo a los funcionarios.
- F) Eliminan duplicidad de funciones.
- G) Evitan el desperdicio de todo tipo de recursos.
- H) Sirven de base para el adiestramiento y capacitación.
- I) Dan una visión de responsabilidad individual con respecto-  
al trabajo de toda la organización.
- J) Sirven como instrumentos de estudio, análisis, evaluación-  
y control.

Por otra parte podemos decir que el funcionamiento de los-  
manuales de organización y procedimientos no es aislado; a --

fin de que puedan otorgar su óptimo beneficio deberán estar - acompañados de una serie de factores como; políticas, supervi- sión, conciencia, interés, etc., así mismo deberán ser elabo- rados de manera eficaz, eficiente y congruentemente a las ne- cesidades de cada institución, debiendo ser difundidos, eva- luados y estar en retroalimentación constante para evitar la- obsolescencia, o bien, tomar medidas correctivas. Como fase - última y necesaria se deberá concientizar a los usuarios de - los beneficios que obtendrán con la utilización de los mismos.

## 6. CONCLUSIONES

En toda investigación, por pequeña que sea, es necesario guiar una metodología científica donde la formulación de hipótesis es parte importante por guiar y normar el criterio de la investigación, dichas hipótesis se prueban o disprueban el transcurso de la investigación, por lo tanto, las conclusiones son una consecuencia lógica de tal planteamiento.

Las hipótesis planteadas en este trabajo dieron, como es de ver, una serie de conclusiones en forma directa, pero además, el desarrollo de la investigación por su dinámica dio origen a otras que no estaban planteadas inicialmente como hipótesis, en este orden de ideas las conclusiones así determinadas se presentan a continuación.

El elemento administración dentro de la productividad se encamina hacia una adecuada utilización de los recursos, dentro del marco establecido por éste sobresalen, entre sus técnicas e instrumentos, los Manuales de Organización y Procedimientos que funcionan como instrumentos organizadores de cualquier institución ya sea pública o privada.

La Productividad debe concebirse al servicio del hombre, y como un simple agente del crecimiento económico, debe verse como un instrumento básico de bienestar social, es decir, deberá mejorar el nivel medio de vida de la población, estableciéndose así una retroalimentación que da margen al incremento de la misma.

El incremento en la productividad no se presenta como un fenómeno aislado, sino como resultado de la conjunción de una serie de elementos que concatenados entre sí y alcanzado todos un mismo grado de desarrollo producen un incremento directo en la productividad.

La Productividad no es únicamente elevar la cantidad de bienes y servicios por unidad de recursos empleados, debe ser; un incremento óptimo en cantidad y calidad de los bienes y servicios producidos.

- Productividad es un concepto con un alto grado de complejidad; abarca contextos de carácter económico y social sintetizando las posibilidades de lograr mejores ritmos de crecimiento de la economía interna y externa por medio de los excedentes que genera y que se traducen como mayor capacidad de inversión, así como mejor utilización de recursos.

- La Productividad no debe ser entendida como el fin único incrementar las utilidades de un organismo, cualquiera que éste sea, sino como; la dinámica que da vida a la economía un país.

- La Productividad dentro de un país es un factor clave para combatir la inflación al producir una mayor cantidad de bienes y servicios con mejor calidad.

- Una de las características de la recesión a nivel mundial es la contracción de las importaciones por parte de todos los países; en el caso de México tanto el sector público como el privado deberán ser productivos o producir una mayor cantidad de bienes y servicios con mejor calidad, que permita al país competir a nivel mercado internacional, en tanto que ofrezca sus artículos a menores precios y con mayor calidad, permitiéndole equilibrar su balanza comercial. Para llevar a cabo lo anterior se debe partir de una buena organización apoyada en instrumentos administrativos tales como los Manuales de Organización y Procedimientos.

- Dentro de las políticas de austeridad del gobierno federal está la disminución del gasto público, éste al desarrollar sus actividades deberá ser más eficiente y eficaz, esto es aprovechar los recursos existentes de manera óptima, es aquí donde los Manuales de Organización y Procedimientos tienen importancia, ya que permitirán sin incurrir en costos y gastos excesivos, incrementar la productividad.

- Los Manuales de Organización y Procedimientos son las herramientas administrativas que por sus características permitirán dentro del sector público el uso óptimo de los recursos

Contribuyendo así al incremento de la productividad y por lo tanto, disminuir el gasto público, una de las causas del desequilibrio en la balanza de pagos del país.

La posición administrativa de cada una de las entidades y dependencias del sector público exige una serie de técnicas que les permitan incrementar su productividad en las actividades y acciones que se les ha asignado dentro de este ámbito, algunas de esas técnicas y herramientas son; los organogramas, los diagramas de flujo, los cuadros de distribución del trabajo, el análisis y descripción de puestos, diseño de formas, entrevistas, cuestionarios, etc., la importancia de los Manuales de Organización y Procedimientos con respecto a esto es que de alguna manera todas estas técnicas o instrumentos son adoptados o quedan integrados dentro de dichos manuales.

En base a que los fines del Estado han crecido, por consiguiente; la Administración Pública tiene que desarrollar más funciones para cumplirlos, de acuerdo a este crecimiento se hace necesaria la implantación adecuada de instrumentos administrativos como los Manuales de Organización y Procedimientos a fin de que estas funciones se desarrollen en forma coordinada.

La Administración Pública es parte importante dentro de un Estado, es la que tiene que desarrollar las políticas establecidas por un poder Legislativo, y el que sus resultados sean adecuados o no, se verán solamente en su aplicación. De aquí desprende el porqué la Administración Pública deberá encontrarse bien estructurada y organizada interna como externa, ya que su actuación no solo implicará cambios y alteraciones en su sector sino en todos los demás, por tanto en el desarrollo de todo el país.

Para una organización interna y externa más eficiente del aparato administrativo, es necesario implementar adecuadamente las herramientas administrativas necesarias, entre las que

sobresalen los Manuales de Organización y Procedimientos y que sirven para delimitar funciones, definir puestos y en establecer como se desarrollan las actividades dentro de u entidad, etc., unificando su procedimiento en toda la admistración, con la finalidad de que actúe toda como un sistema no como entes separados.

- El Sector Paraestatal se presenta como una de las partes más importantes dentro de la Administración Pública por distintos factores, entre los que se destacan el volumen de recursos financieros asignados, el número de empleos que otorgan los diferentes aspectos de producción ( a veces básica ) que abarca y otros, es aquí donde se hace primordial el contar con mecanismos administrativos que los lleven a desarrollar su máxima productividad. Entre estos mecanismos destacan Manuales de Organización y Procedimientos.

- Si dentro del marco de economía mixta el Estado opera en las públicas, como instrumentos de función rectora dentro la economía deberán ser un ejemplo de productividad; produciendo una mayor cantidad de bienes y servicios con mejor calidad, utilizando de manera óptima los recursos con que cuenta, para esto deberá valerse de la Administración Científica y dentro de esta, de los Manuales de Organización y Procedimientos como instrumentos para tal fin.

- Una de las formas que utiliza el Estado para financiarse son los ingresos de sus empresas, en esta medida, entre más rentable sean éstas mayores ingresos obtendrá el gobierno federal, una manera de lograr esto es contar con una buena estructura administrativa que se logrará en gran medida con la ayuda de los Manuales de Organización y Procedimientos.

- Es imperativo contar con Manuales de Organización y Procedimientos en todas las entidades y dependencias del Sector Público, que faciliten el cumplimiento de sus funciones, la

concentración de actividades y el logro de sus objetivos, es decir que trabajen con productividad.

- Los Manuales de Organización y Procedimientos al eliminar la duplicación de funciones a nivel macroadministrativo, esto es, entre entidades, y a nivel microadministrativo, o sea, entre unidades administrativas dentro de una entidad, permitirán usar los recursos en forma óptima.

- Los Manuales de Organización y Procedimientos como instrumentos que definen con claridad y precisión las funciones de cada entidad y unidad administrativa, permitirá que los servicios que presta el Sector Público por medio de sus empleados se den con la responsabilidad necesaria, incrementando su eficiencia y eficacia.

- Si el propósito principal de la Reforma Administrativa es convertir a la Administración Pública en un instrumento ideal para el desarrollo económico y social adecuando los instrumentos administrativos para este fin, se debe procurar la organización de los sectores y entidades, y de esta manera adecuar, crear o dado el caso extinguir unidades administrativas, simplificar estructuras y procedimientos o modificarlos en su caso, para propiciar un cambio social planificado, todo esto se puede lograr en gran parte con ayuda de los Manuales de Organización y Procedimientos.

- Los Manuales de Organización y Procedimientos se contemplan tanto implícita como explícitamente a lo largo de todo el proceso de Reforma Administrativa, es decir, desde sus objetivos, propósitos, políticas, estrategias, etc., por lo que se hace evidente la importancia que tienen en el Sector Público. Si se considera que es una reforma tendiente a incrementar su productividad.

- Las Unidades de Organización y Métodos son una de las aportaciones más importantes de la Reforma Administrativa, pero -

dichas unidades deben seguir promocionando y difundiendo - si se quieren obtener buenos resultados - la aplicación de manuales administrativos que guíen las actividades de las entidades de la Administración Pública hacia la productividad.

- Las Unidades de Organización y Métodos dentro del Sector Público desde su creación han tenido como objetivo; realizar -- programas tendientes a apoyar y asesorar a las diferentes dependencias y entidades con el fin de lograr organizar su estructura interna, de alcanzar los métodos y procedimientos -- más adecuados, para poder lograr esto; es necesario apoyarse en los Manuales de Organización y Procedimientos ya que ayudan a realizar dichas tareas de manera eficiente y eficaz al ser instrumentos de estudio, análisis, evaluación.

- Las especificaciones en cuanto a conocimientos del personal de las Unidades de Organización y Métodos independientemente de su profesión son las adecuadas en tanto exigen conocimientos en:

Teoría de organización y sistemas.

Metodología de la investigación.

Manejo de técnicas e instrumentos de análisis administrativo, principalmente en lo referente a organización, análisis y simplificación de operaciones; distribución de espacio; elaboración de Manuales Administrativos.

Estadística.

Investigación de operaciones.

Computación, etcétera.

En base a todo esto concluimos que un Departamento de Organización y Métodos podrá estar integrado por diferentes profesionistas como lo dicta el principio de la división del trabajo, pero el coordinador ideal de esta unidad administrativa por excelencia será el Licenciado en Administración por su ca

carácter interdisciplinario producto de su preparación académica.

- Es común y válido asignar un peso mucho mayor a los recursos humanos como factores que incrementan la Productividad, pero también es cierto que éste, aún siendo el más apto no garantiza que una entidad sea productiva si trabaja en forma anárquica, aquí es donde surge la importancia de ese instrumento administrativo que funge como coordinador de esfuerzos: los Manuales de Organización y Procedimientos.

- Los Manuales de Organización y Procedimientos por sí solos no incrementan la Productividad, esto es, deberán ser contemplados como instrumentos dentro del Proceso Administrativo -- ( previsión, planeación, organización, integración, dirección y control ) que es la base de una administración científica.

- Los Manuales de Organización y Procedimientos destacan su importancia como instrumentos organizativos dentro de la Administración Pública al ser, junto con los Reglamentos Interiores, las herramientas administrativas especificadas dentro de ley que regula orgánicamente a la Administración Pública.

- Los Manuales de Organización y Procedimientos no son la panacea, que tan sólo con su elaboración, desarrollo, aplicación y ejecución, den solución a los problemas que se presentan en la Administración Pública, pero si son de gran valía si llevan en forma eficaz, eficiente y congruentemente, para poder con ello alcanzar un incremento en el nivel productivo; para poder lograr tal acción se requiere de la cooperación de todos los que esten de alguna forma involucrados en el desarrollo y cumplimiento de las actividades del Sector Público.

- El buen cumplimiento de las acciones que tiene a su cargo la Administración Pública requiere de una serie de acontecimientos, en los que se verán implicados todos los recursos humanos, materiales y financieros disponibles, así mismo, es --

evidente que no se cuenta con una gran existencia de estos -- que sean de calidad, por lo tanto, es necesario su aprovechamiento máximo, para llevar a cabo esto; se requiere de el esfuerzo coordinado de todos los miembros del país, pero dicho esfuerzo debe ser inteligente y consciente en donde los Licenciados en Administración son parte importante de ese esfuerzo

Las conclusiones presentadas no pretenden ser exhaustivas, y si quedar como posible fuente de futuras investigaciones.

## 7. GLOSARIO DE TERMINOS

### ABUSO DE AUTORIDAD

- A -

Acto o actos que exceden de la competencia de un funcionario público, realizados intencionalmente en perjuicio de persona o personas determinadas.

Actitud internacional de un funcionario público que, al realizar determinados actos, se excede de las atribuciones y competencias inherentes a su cargo, perjudicando a una o varias personas.

### ABUSO DE FUNCIONES

Es la ejecución de un acto indebido, que consiste en substituir el interés público por el interés privado. Se dice que el titular de un cargo público ha abusado del puesto que desempeña cuando, al perseguir un lucro o beneficio propio en contra del interés público, realiza algún acto indebido; o bien, cuando se ha abstenido de hacer algo a lo cual estaba obligado.

### ACCION POLITICA

Actividad orientada a mantener o provocar cambios políticos, económicos y sociales que favorezcan el cumplimiento de los objetivos constitucionales y de gobierno, a través de las instituciones o con base en los derechos que el Estado ha creado para tal fin.

### ACTO ADMINISTRATIVO

Es la manifestación externa de la voluntad proveniente de la autoridad competente, que se emite con el fin de crear determinadas consecuencias jurídicas para casos particulares específicamente determinados. El sujeto que emite el acto administrativo es siempre la autoridad administrativa con base a su competencia específica, expresada por un ordenamiento y lleva inmanente la obligatoriedad de su ejercicio. La voluntad expresada o manifestada por la autoridad administrativa -

deberá ser libremente emitida y no estar viciada por error, dolor o violencia; asimismo, deberá ajustarse a los requisitos procedimentales para su emisión, ya se trate de órganos unitarios o colegiados.

#### ACTO DE AUTORIDAD

Es aquel que realiza un funcionario público conforme a su jerarquía y a las atribuciones y competencias de su cargo.

#### ACTO DE GOBIERNO

Actuación discrecional del Ejecutivo, destinada a la solución de un problema político dentro de los límites señalados por la Constitución del Estado.

Se le conoce también como acto discrecional a aquel que realizan excepcionalmente los titulares de los distintos niveles de la Administración Pública para resolver determinadas cuestiones dentro de los límites señalados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### ACTO JURIDICO

Expresión de la voluntad humana con capacidad para provocar efectos jurídicos, conforme a los requisitos legales establecidos con anterioridad para cada caso.

#### ACTO LEGISLATIVO

Actuación deliberada del Poder Legislativo orientada a la creación de derecho positivo; igualmente, puede caracterizarse en general como acto legislativo a aquel por el cual se formula una regla general e impersonal, ya sea que emane del Congreso de la Unión, del Poder Ejecutivo o de la autoridad con facultades para hacerlo.

#### ACTO REGLAMENTARIO

Acto emitido por el Poder Ejecutivo o una autoridad administrativa conforme a las normas de un reglamento, que puede ser ejecutado a través de la expedición de Decretos o Acuerdos, por acción expresa y excepcionalmente por medio de

culares y oficios.

#### VERDO

Es la resolución o disposición tomada sobre algún asunto por un tribunal, órgano de la administración o persona facultada, a fin de que se ejecute uno o más actos administrativos.

#### VERDO PRESIDENCIAL

Expresión de la voluntad del titular del Poder Ejecutivo para el ejercicio de sus atribuciones para su validez y observancia. Debe ir firmado por el secretario o secretarios y jefes de departamento de Estado a cuya competencia se refiere el asunto, para que produzca los efectos correspondientes.

#### VERBO DE COMPETENCIA

Ejercicio de autoridad jurisdiccional que un órgano practica dentro de un marco de acción, mismo que determina los límites y alcances de sus acciones.

#### VERBO INCONSTITUCIONAL

Actos o normas contrarios a los principios y preceptos establecidos en el marco constitucional.

#### VERBO JURÍDICO

Declara sin efecto legal un acto jurídico, así como las acciones que de él se hayan derivado.

#### VERBO DE ESTRUCTURA DEMOCRÁTICA

Es la expresión de los diferentes niveles de actividad del Gobierno Federal que se estructura en función de los objetivos y metas institucionales, de acuerdo con los planes nacionales y los programas sectoriales.

#### VERBO DE ASesorIA

Es el suministro, a una autoridad de línea, de información técnica o conocimientos especializados en calidad de propuestas y recomendaciones, a efecto de facilitar la toma de

de decisiones.

#### AUTORIDAD

Persona u organismo que ejerce una potestad que le ha sido conferida legalmente para desempeñar una función pública para dictar, al efecto, resoluciones cuya obediencia es ineludible, bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario.

#### AUTORIDAD FORMAL

Facultad de mando conferida a un órgano o funcionario para que la ejerza directamente o delegue en otros subalternos. Existen dos tipos de autoridad formal: lineal y funcional.

#### AUTORIDAD FUNCIONAL

Facultad de mando que ejercen varios funcionarios en un mismo grupo de trabajo, cada uno para funciones distintas.

#### AUTORIDAD LINEAL

Facultad de mando que ejerce exclusivamente un funcionario en un grupo de trabajo.

#### AUTORIDAD TECNICA

Atributo que se confiere a los órganos de asesoría o funcionarios, en razón de la capacidad que poseen de ciertos conocimientos teóricos o prácticos; en virtud de su naturaleza técnica, sus recomendaciones sólo se traducen en decisiones por la actuación de la línea de autoridad formal y con el consentimiento de ésta.

#### AYUNTAMIENTO

Órgano colegiado y deliberante, de elección popular, que se constituye en autoridad política y se encarga de la administración de un municipio; se integra con un presidente municipal, uno o más síndicos y el número de regidores que establece la Ley Orgánica Municipal.

## BALANZA COMERCIAL

Cuenta corriente de la balanza de pagos, medida por la diferencia entre los ingresos y las exportaciones visibles e invisibles y los pagos por las importaciones visibles e invisibles. Si las exportaciones superan a las importaciones, la diferencia se denomina superávit de la balanza comercial; si las importaciones superan a las exportaciones, la diferencia es un déficit.

## BALANZA DE PAGOS

Saldo o diferencia resultante en el comercio entre dos países, comparadas las importaciones y las exportaciones respectivas. Se considera favorable para el país que más vende al otro, y negativa para el que vende menos.

## BIEN

Todo aquello que puede ser objeto de apropiación, empleado para satisfacer alguna necesidad. Cosas o derechos susceptibles de producir beneficios de carácter patrimonial.

## BIENES DE DOMINIO DIRECTO DE LA NACION

Son aquellos que por su naturaleza son propiedad de la Nación, según lo establece el artículo 27 constitucional; tienen dos características primordiales: su inalienabilidad y su imprescriptibilidad.

Básicamente, estos bienes se refieren al subsuelo y todos sus recursos.

## BIENES DE DOMINIO PRIVADO DE LA FEDERACION

Según el artículo 3o. de la Ley General de Bienes Nacionales.

## BIENES DE DOMINIO PUBLICO DE LA FEDERACION

Son aquellos que se señalan en el artículo 2o. de la Ley General de Bienes Nacionales.

#### BIENES DE USO COMUN

Son los de dominio público de la Federación señalados en el artículo 18 de la Ley General de Bienes Nacionales.

#### BIENES DE USO COMUN

Son los de dominio público de la Federación señalados en el artículo 18 de la Ley General de Bienes Nacionales.

#### BOLETIN

Documento que se utiliza como medio para transmitir información al público y comunicar entre sí al personal de las distintas áreas sobre las actividades de la institución.

#### BUROCRACIA

Término que se aplica al cuerpo del personal al servicio del Estado, entre quienes se instituyen relaciones de autoridad formalmente definidas y que se caracteriza por operar bajo ciertos derechos y deberes establecidos por normas; se conforma en categoría ordenada sistemáticamente a través de nombramientos y accesos, y con base en acuerdos contractuales, - de conformidad entre las partes.

El término burocracia también es usado en forma peyorativa en el sentido de crítica dirigida contra personas u organizaciones públicas complejas, incapaces de desarrollar sus responsabilidades; también se utiliza para criticar las normas rígidas, los procedimientos rutinarios o complicados y contra funcionarios incompetentes, así como ante la acumulación de - altos cargos y la concentración del control en manos de un -- pequeño grupo de funcionarios.

- C -

#### CALIFICACION DE MERITOS

Es el reconocimiento al conjunto de conocimientos, habilidades o actitudes que un trabajador demuestra poseer o que pone en práctica en el desarrollo de las actividades de su pues-

to de trabajo.

#### CAMARA

Se reconoce así a cada una de las partes integrantes del Congreso de la Unión, en el cual se deposita el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos. Las partes integrantes son: Cámara de Diputados y Cámara de Senadores.

#### CAPACIDAD ADMINISTRATIVA

Es el potencial institucional y operativo que permite ir instrumentando, en la práctica social, los objetivos socialmente aceptados y jurídicamente consignados en la Constitución Política del Estado.

Así mismo es la habilidad institucional de un gobierno, - Secretaría, departamento, empresa pública, Estado, Ciudad, entre otros, para formular y realizar planes, políticas, programas, actividades, y facultades, operaciones u otras medidas - para cumplir con los propósitos de desarrollo.

#### CAPACIDAD JURIDICA

Conjunto de condiciones o requisitos que debe reunir un sujeto para que le sea posible establecer relaciones de naturaleza jurídica.

#### CARGA DE TRABAJO

Es la que se establece de acuerdo con las funciones que se desarrollan en el desempeño de un cargo específico y conforme a los requerimientos exigidos para su ocupación.

#### CARTA DE DESCRIPCION DE METODOS

Es la relación adecuada y progresiva de las operaciones que ejecuta un empleado o unidad administrativa al realizar un procedimiento. Puede utilizarse como guía para indicar las operaciones a seguir en el procedimiento, a través del análisis y estudio de tiempos y movimientos. También se le conoce con el nombre de Diagrama de Flujo, y el conjunto de los diagramas más importantes de una institución puede inte-

grarse en Manuales de Procedimientos.

#### CARTA DE DISTRIBUCION DE TRABAJO

Se utiliza para analizar las estructuras de grupos pequeños de trabajo cuyas actividades están íntimamente ligadas e interconectadas. Permite explicar la distribución del trabajo y las relaciones de los integrantes de un grupo.

#### CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA

Principio invocado por el Estado para que proceda la --- afectación de algún o algunos bienes de un particular, destinados a la satisfacción de necesidades colectivas.

#### CIRCULAR

Es un documento de carácter interno y general dirigido - por los órganos superiores hacia los inferiores, para dar a - conocer instrucciones, recomendaciones o para especificar la - interpretación de normas, acuerdos, decisiones o procedimientos, con objeto de que sean conocidas y acatadas dichas dispo siciones.

#### CIRCUNSCRIPCION

Límite en que está dividido un territorio para efectos - administrativos, electorales o jurisdiccionales.

#### COMISION ( TIPOS DE )

Organismo colegiado que se convoca para asuntos especiales. Encargo que se da a una persona, para que, a nombre de otros, realice varias actividades o servicios.

#### COMITE

Grupo de personas a las cuales se le asignan ciertas fun ciones con un propósito u objetivo predeterminado, a fin de - que las lleven a cabo colegiadamente.

#### COMITE CONSULTIVO

Grupo colegiado especializado en una materia de activi-- dad específica, que reúne con el objeto de aportar puntos de-

sta o, en su caso, proponer soluciones a los problemas o --  
untos que son planteados por quien o quienes habrán de deci  
r o ejecutar las acciones. Es un grupo auxiliar para la --  
ma de decisiones y no tiene facultades para decidir por sí-  
simo.

#### MITE DE PLANEACION DE DESARROLLO ESTATAL (COPLADES)

Es un organismo público dotado de personalidad jurídica-  
patrimonio propio. Es el encargado de promover y coadyuvar  
la formulación, actualización, instrumentación y evalua---  
ón del Plan Estatal de Desarrollo, buscando compatibilizar,  
nivel local, los esfuerzos que realicen los gobiernos fede-  
l, estatal, y municipal tanto en el proceso de planeación,-  
ogramación, evaluación e información, como en la ejecución--  
obras y la prestación de servicios públicos, propiciando -  
colaboración de los diversos sectores de la sociedad.

#### MITE TECNICO CONSULTIVO

Es un órgano de consulta sobre distintas materias de apo  
administrativo e institucional que se integra con la repre  
ntación de los responsables de dichas materias que son comu  
s a las distintas dependencias y entidades del sector públi  
. Por lo general, el comité es precedido por el represen--  
nte de la dependencia globalizadora o autoridad en la mate-  
a correspondiente. A manera de ejemplo pueden citarse: El  
mité Técnico Consultivo de Unidades de Archivo y Correspon-  
ncia; el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Orienta-  
ón, Información y Quejas.

#### MPETENCIA

Potestad de un órgano de jurisdicción para ejercerla en-  
caso concreto; idoneidad reconocida a un órgano de autori-  
d para dar vida a determinados actos jurídicos o administra  
vos constituye la medida de las facultades que corresponden  
cada uno de los órganos de la Administración Pública.

#### COMPETENCIA ADMINISTRATIVA

Facultad legal que se otorga a una institución o unidad administrativa para ejercer sus funciones.

#### COMPETENCIA JURIDICA

Potestad de un órgano de jurisdicción para ejercerla en un caso concreto.

#### COMPETENCIA TERRITORIAL

Facultades conferidas a una institución o unidad administrativa en razón del espacio dentro del cual pueden ejercerla.

#### COMPETENTE

Se dice de los funcionarios, empleados u órganos administrativos facultados para emitir decisiones en el desempeño su cargo o funciones encomendadas; así también se dice del tribunal que tiene jurisdicción para conocer de un asunto. En términos generales, se califica como persona competente aquella que tiene aptitudes para el trabajo y que dirige su asuntos laborales con habilidad, calificación, destreza e inteligencia.

#### COMPLEJIDAD DE LA ORGANIZACION

Es el resultado del crecimiento y la especialización de una organización, que se presenta en los niveles verticales y en el plano horizontal de su estructura forma. El crecimiento de los niveles jerárquicos que se dan dentro de la organización supone una distribución de autoridad de acuerdo con la ubicación del nivel de jerarquía.

#### COMUNICACION

En términos administrativos, es la trasmisión y recepción de información que se desarrolla en cada una de las di

ferentes fases de la actividad administrativa y que tiene como finalidad establecer canales o conductos de transmisión de mensajes, los que pueden ser orales o escritos.

#### CONCESION

Es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad faculta a un particular para establecer y explotar un servicio público o para utilizar bienes del Estado dentro de los límites y condiciones que la respectiva ley señale.

#### CONGRUENCIA

Interdependencia armónica; conexión y afinidad de las acciones individuales dentro de un marco general, un ámbito organizacional, un plan o programa que les da un sentido unitario y una integración de conjunto. Ausencia de contradicción en las partes con relación a un todo preestablecido, al cual se integran para la consecución de fines u objetivos que le son propios.

#### CONSTITUCION

Orden jurídico que constituye el Estado, determinando su estructura política, sus funciones características, los poderes encargados de cumplirlos, los derechos y obligaciones de los ciudadanos y el sistema de garantías necesarias para el mantenimiento de la legalidad. La Constitución es la manifestación suprema del derecho positivo.

#### CONSTITUCIONALIDAD

Características de un acto o norma que responde al sentido político-jurídico de las normas y principios de la Carta Magna de un país que constituye el Estado.

#### CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Procedimiento jurisdiccional encaminado a dirigir una controversia suscitada entre la Administración Pública y un

administrativo definido. En el caso de que el tribunal que conozca este procedimiento se localice en el Poder Ejecutivo se habla de contencioso administrativo en un sentido formal.

#### CONTROL

Proceso cuyo objetivo es la detección de logros y desviaciones para evaluar la ejecución de programas y acciones y aplicar las medidas correctivas necesarias. La acción de control puede producirse permanente, periódica o eventualmente durante un proceso determinado o parte de éste, a través de la medición de resultados.

#### CONVENIO

Acuerdo de dos o más personas destinados a crear, transferir, modificar o extinguir una obligación.

#### CONVENIO UNIDO DE COORDINACION

Acuerdo anual de voluntades entre el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados que engloba y ratifica los convenios específicos que establecen las distintas áreas del Ejecutivo Federal con los gobiernos estatales para la prestación de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, a fin de mejorar los servicios, abatir costos o favorecer el desarrollo económico y social de las propias entidades federativas.

#### COORDINACION

Es un proceso de integración de acciones administrativas de una o varias instituciones, órganos o personas, que tiene como finalidad obtener de las distintas áreas de trabajo la unidad de acción necesaria para contribuir al mejor logro de los objetivos, así como armonizar la actuación de las partes en tiempo, espacio, utilización de recursos y producción de bienes y servicios para lograr conjuntamente las metas preestablecidas.

## CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL

Es un documento que contiene información contable, financiera, presupuestal y económica relativa a la gestión del Gobierno, correspondiente a un ejercicio determinado y que el Ejecutivo Federal rinde a la Cámara de Diputados, a través de la Comisión Permanente, dentro de los primeros diez días del mes de junio del año siguiente al que corresponda, en los términos del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## CUENTA PUBLICA

Es el informe acompañado de los libros de contabilidad, estados contables correspondientes y demás documentación complementaria que debe rendir anualmente el Poder Ejecutivo al Congreso de la Unión dentro de los 10 primeros días de la apertura de sesiones sobre el gasto público efectuado con base en las partidas autorizadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior, para los efectos de su revisión y examen.

- D -

## DEBATE

Es una reunión de controversia que se realiza generalmente en las Cámaras legislativas o en las asambleas de carácter político, y que en ocasiones tiene la finalidad de resolver sobre asuntos de su competencia por medio de votación o aclamación.

## DEBERES

Es el conjunto de actividades que debe realizar una persona dentro de una institución para cumplir con el desempeño de su puesto.

## DECRETO

Es una resolución del Congreso Local o Federal que tiene

por objeto crear situaciones jurídicas particulares que no existen en la legislación general y formal. También se denomina Decreto a la resolución que el Ejecutivo Federal expide en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 89, fracción 1, da la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### DECRETO PRESIDENCIAL

Es la decisión del Titular del Ejecutivo Federal que se expresa en un acto administrativo, dictado de acuerdo con las facultades establecidas en la ley y que crea situaciones jurídicas individuales. La formalidad del Decreto del Ejecutivo debe revestir dos secuencias: la primera, debe contener el refrendo del Secretario o del Jefe de Departamento del ramo a que se refiera; y la segunda, de acuerdo con la costumbre administrativa, los decretos se publican en el Diario Oficial de la Federación.

#### DELEGACION DE AUTORIDAD

Es el acto por el cual se faculta y responsabiliza a un subordinado para tomar decisiones, emitir instrucciones y hacer que se cumplan.

#### DELEGACION DE FUNCIONES

Es el hecho por el cual un funcionario confiere a un subalterno la facultad de obrar en su nombre en una o varias acciones específicas.

#### DEPENDENCIA

Es aquella institución pública subordinada en forma directa al Titular del Poder Ejecutivo Federal en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo que tiene encomendados. Las dependencias de Administración Pública Federal son las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría

General de la República, según lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. También se les ha dado en llamar dependencias de Estado o dependencias del Gobierno Federal.

#### DERECHO

Conjunto eficaz de normas para regular la conducta de -- los hombres, o bien: Conjunto de normas heterónomas, bilaterales, externas y coercitivas que regulan la actividad de las personas en su interrelación subjetiva.

#### DERECHO (CLASIFICACION DEL)

Tradicionalmente se ha clasificado al Derecho en público y privado; el público se da cuando en una relación jurídica - aparece el Estado en su calidad de poder soberano, de entidad superior; privado es aquel en que las partes intervienen sólo por interés particular.

#### DERECHO ADMINISTRATIVO

Comprende la totalidad de las normas positivas destinada a regular la actividad del Estado y de los demás órganos públicos en cuando se refiere al establecimiento y realización de los servicios de esta naturaleza, así como a regir las relaciones entre la administración y los particulares y las entidades administrativas entre sí.

#### DERECHO POSITIVO

Conjunto de normas jurídicas vigentes, establecidas por la legislación, así como aquellas que en su tiempo tuvieron validez y que quedaron abrogadas, y que constituyen el derecho histórico de una Nación.

#### DERECHO PUBLICO

Rama del Derecho positivo destinada a la regulación de los intereses que merecen la clasificación de generales.

#### DEROGACION

Privación parcial de la vigencia de una ley, que puede ser expresa (resultante de una disposición de la ley nueva) o tácita (derivada de la incompatibilidad entre el contenido de la nueva ley y el de la derogada).

#### DESAPARICION DE PODERES

Acción y efecto de suprimir la potestad rectora y coactiva del Estado.

#### DESARROLLO

Es un cambio cualitativo dentro de un núcleo social, abarcando todos los fenómenos y manifestaciones, como son: el proceso cultural, el medio cultural, las relaciones sociales, la educación, la producción, el consumo y el bienestar. La diversidad de formas de desarrollo responde a la especificidad de las situaciones culturales; no existe una fórmula universal. El desarrollo es endógeno cuando brota de las entrañas de cada sociedad, al definir soberanamente la visión de su futuro en cooperación con otras sociedades que comparten sus problemas y aspiraciones. Implica la necesidad de buscar nuevas estrategias acordes con los procesos relativos a la acumulación de capital que posibiliten la formación de fuerzas productivas con independencia de los centros de dominación.

#### DESARROLLO ECONOMICO

Es el mejoramiento constante de los niveles de vida de una comunidad, que puede ser medido a través de criterios cualitativos relacionados con la distribución del ingreso, educación, salud, habitación, etc.

#### DESEMPLEO

Ausencia o deficiencia de empleos remunerados para la población económicamente activa que los demanda. En algunos países, ante el desempleo se tiene como acción fundamental la

de proporcionar determinados medios de subsistencia (económicos y de seguridad) al trabajador que se encuentra privado de un empleo remunerado.

#### DESEQUILIBRIO

Aquel estado de imbalance de fuerzas económicas que conduce al cambio, se da cuando existen dos fuerzas en la situación que la hacen cambiar.

#### DEUDA PUBLICA

Está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

- a) El Ejecutivo Federal y sus dependencias.
- b) El Departamento del Distrito Federal.
- c) Los organismos descentralizados.
- d) Las empresas de participación estatal mayoritaria.
- e) Las instituciones y organizaciones auxiliares de crédito, las nacionales de seguros y de fianzas, y
- f) Los fideicomisos en los que el fideicomitente es el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones b y e.

Los recursos procedentes de financiamiento constitutivos de la deuda pública se destinan a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social, y que generen ingresos para su pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público.

#### DEUDA PUBLICA EXTERNA

Es la deuda contraída por el Sector Público como acreditantes extranjeros y pagadera en el exterior, tanto en moneda nacional como extranjera. Su pago implica salida de divisas del país.

#### DIAGRAMA

Representación gráfica de un hecho, un sistema, una si--

tuación, un movimiento, una relación o un fenómeno cualquier por medio de símbolos convencionales, generalmente enlazados por líneas de interconexión.

#### DIAGRAMA DE FLUJO

Representación en forma gráfica de la secuencia que siguen las operaciones de un determinado procedimiento y/o el recorrido de las formas o los materiales. Muestran las unidades administrativas (procedimiento general) y los puestos que intervienen (procedimiento detallado) para cada operación descrita y pueden indicar, además, el equipo que se utiliza en cada caso.

Mediante símbolos convencionales se presenta la secuencia de cada una de las operaciones por las que atraviesa una forma en sus diferentes tantos, y a través de los diversos puestos y/o unidades administrativas desde que se origina hasta que se archiva.

#### DISPOSICION LEGAL

Mandato, orden o precepto emanado de órgano competente.

#### DISTRIBUCION

Disposición conforme a criterios preestablecidos de los recursos humanos, materiales y financieros de una institución.

#### DOCTRINA ADMINISTRATIVA

Conjunto de principios que formulan las escuelas del pensamiento administrativo y que marcan una determinada posición del hombre ante la organización, los sistemas y los métodos de trabajo.

#### DOCUMENTO

Soporte, generalmente de papel, con datos registrados sobre el mismo, apto para la utilización del hombre en la transmisión escrita, de caracteres gráficos o de símbolos.

## DOCUMENTO NORMATIVO-ADMINISTRATIVO

Información que comprenden las reglas de actuación relativas a la administración del personal y de los recursos materiales, financieros y tecnológicos, aplicables a todo el sector público o a una institución en particular, según el ámbito y tipo de norma de que se trate.

### DOMINIO PUBLICO

Lo forman los bienes pertenecientes a la Federación, a los estados o a los municipios dedicados al uso del público o a un servicio público, ya sea por naturaleza misma o por el hecho de un acontecimiento especial. El dominio público es inalienable; en consecuencia, no puede ser objeto de una cesión sino hasta después de una desafectación previa; el dominio público es igualmente imprescriptible.

### DOTACION DE SERVICIOS

Asignación y suministro de los servicios demandados o requeridos por alguna población, un grupo o un individuo determinado, o de aquellos que por obligación tienen que proveer el Estado a la sociedad a la que sirve, denominados servicios públicos.

- E -

### EFFECTO JURIDICO

Consecuencia jurídica de un acto a través del cual se obtienen los efectos esperados.

### EGRESO

Erogación o salida de recursos financieros, motivada por el compromiso de liquidación de algún bien o servicio recibido; el egreso es la representación, en dinero, de los gastos. En términos generales un egreso representa una salida de cosas.

### EMPLEADO

Persona que ocupa un puesto de trabajo o desempeña una -

actividad específica dentro de una organización productiva o de servicio y cuyos derechos y obligaciones que la Ley Federal del Trabajo le concede, se establecen en un contrato colectivo, individual o ley de trabajo.

#### EMPLEADO PUBLICO

Trabajador al servicio del Estado que no tiene:

- a) Atribución especial designada en la ley, sino tareas asignadas por su jefe inmediato o por manuales internos;
- b) "Imperium", es decir, poderes propios a la función que desempeña;
- c) Participación en la formación de la voluntad pública, y
- d) Representación ante el pueblo.

El empleado aparece como un mero ejecutor de las decisiones de los funcionarios; supone solamente una vinculación interna hacia la Administración Pública.

#### ENDEUDAMIENTO NETO

Son los saldos de pasivo a corto y/o a largo plazo relativos a créditos internos y/o externos que obtiene el sector público.

#### ENTES

Denominación genérica para referirse a cualquier unidad administrativa y a los organismos ubicados en el sector paraestatal.

#### ENTIDAD FEDERATIVA

Es cada uno de los estados libres y soberanos de la Federación, unidos según los principios emanados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### ESTATUTO

Es el conjunto de normas y lineamientos administrativos-fundamentales, inclusive la declaración de propósitos, en los que se basa la actividad de una organización estatal, académica, económica o social.

#### ESTRATEGIA

Principios y rutas fundamentales que orientarán el proceso administrativo para alcanzar los objetivos a los que se desea llegar. Una estrategia muestra cómo una institución --

pretende llegar a esos objetivos. Se pueden distinguir tres tipos de estrategias, según el horizonte temporal:

Estrategia a corto plazo. Se define convencionalmente para un periodo de un año o menos.

Estrategia a mediano plazo. Es el conjunto de líneas generales que conducen las actividades específicas en un lapso de cinco a seis años. Se define en el contexto de la estrategia a largo plazo y une la serie de acciones de corto plazo.

Estrategia a largo plazo. Se define en un horizonte temporal extenso (aproximadamente de cinco a veinte años). Es el elemento que une a una serie de planes de mediano plazo y les da continuidad.

#### ESTRUCTURA FUNCIONAL

Definición de las relaciones laborales en términos de objeto y especialización del trabajo, que permite ubicar las habilidades y aptitudes del empleado de acuerdo con los requerimientos presentes y futuros de la organización. También se denomina estructura funcional al organograma que incluye las funciones correspondientes a cada órgano de la institución.

#### ESTRUCTURA JURIDICA

Carácter legal y normativo de la relación laboral que identifica al sujeto y objeto del contrato, así como las reglas que caracterizan las posibilidades de esta relación desde sus inicios hasta su terminación.

#### ESTRUCTURA NORMATIVA

Convención de análisis que utilizan los juristas para explicar, en Teoría del Derecho, cómo la validez de cada norma depende de una norma anterior, misma que debe tener un hábito de validez más amplio y una mayor jerarquía que la norma que de ella se deriva.

#### ESTRUCTURA ORGANICA

Disposición sistemática de los órganos que integran a una institución, conforme a criterios de jerarquía y especialización ordenados y codificados de tal forma que sea posible visualizar los niveles jerárquicos y sus relaciones de dependencia.

La estructura orgánica de una institución es el sistema formal en el que se plasman los niveles jerárquicos y la división funcional de la organización y define la interrelación y coordinación de las actividades propias de un grupo de individuos a efecto de lograr el cumplimiento de determinados objetivos. Es igualmente un marco administrativo de referencia para determinar los niveles de adopción de decisiones.

#### ESTRUCTURA PROGRAMATICA

Es el conjunto de programas y subprogramas de una dependencia estructurados en función de los objetivos y metas fijadas presupuestariamente, de conformidad con los lineamientos que sobre aperturas programáticas establece la Secretaría de Programación y Presupuesto.

#### EVALUACION

Es la revisión detallada y sistemática de un proyecto, plan u organismo en su conjunto con objeto de medir el grado de eficacia, eficiencia y congruencia con que está operando en un momento determinado para alcanzar los objetivos propuestos.

#### EVALUACION ADMINISTRATIVA

Es la medición de los resultados obtenidos en el grado de avance y consolidación de los programas administrativos, con la finalidad de corregir las desviaciones de dichos programas o modificar las metas establecidas inicialmente en ellos.

#### EVALUACION DE LA ACTIVIDAD PUBLICA

Es un proceso permanente de confrontación de los resultados obtenidos a través de las actividades desarrolladas por el Gobierno Federal que permite medir selectivamente la eficacia, la eficiencia y la congruencia de los programas de la Administración Pública en los niveles global, sectorial, regional e institucional, con un enfoque no sólo comparativo para su corrección sino fundamentalmente preventivo. A través de la evaluación se busca aumentar la capacidad de respuesta del aparato público a las demandas planteadas por un ambiente dinámico y complejo.

- F -

#### FACULTAD

Posibilidad jurídica que tiene un sujeto de ejecutar bajo su responsabilidad, determinados actos administrativos. -- También se nombra así al organismo universitario dedicado a la enseñanza de una rama técnica, científica y humanística.

#### FACULTAD DISCRECIONAL

Atribución de los órganos de la Administración Pública, a través de la cual realizan actos que no se apoyan en disposiciones legales o reglamentarias, habida cuenta de que responden a necesidades y circunstancias muy diversas que se presentan en la práctica administrativa. Generalmente tales actos no producen efectos jurídicos sobre los particulares.

#### FACULTAD REGLAMENTARIA

Es aquella que otorga la fracción primera del artículo 89 de la Constitución Política al Poder Ejecutivo, para proveer, dentro de la esfera administrativa, a la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso.

#### FEDERACION

Sistema de organización política en el cual diversas entidades o grupos humanos dotados de personalidad jurídica y económica propia se asocian, sin perder su autonomía, en lo que les es peculiar, para formar un solo Estado.

#### FEDERAL

Denominación correspondiente al Estado organizado como una federación de entidades o grupos humanos voluntariamente asociados, sin perjuicio de la conservación de las atribuciones que respecto a su gobierno interior señale la Constitución como de su competencia.

#### FEDERALISMO

Doctrina que afirma la conveniencia política de que las distintas partes del territorio del Estado no sean gobernadas como un todo homogéneo, sino como entidades autónomas, de acuerdo con una coordinación fundada en un reparto racional de competencias.

### FIDEICOMISO

El fideicomiso es una operación bancaria prevista en el artículo 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, mediante la cual una persona física llamada fideicomitente destina ciertos bienes o derechos a un fin lícito y determinado, encargando la realización de ese fin a una institución de crédito llamada fiduciaria. Las personas que reciben los beneficios del fideicomiso se llaman fideicomisarios.

Conforme al Derecho mexicano, solamente pueden ser fiduciarias las instituciones expresamente autorizadas en los términos de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

Conforme al artículo 3o. de la Ley Organica de la Administración Pública Federal, el fideicomiso es una entidad de la Administración Pública paraestatal; y en el artículo 49 de dicha ley se determina que para los efectos de ésta, serán los establecidos por la Administración Pública centralizada así como los que se creen con recursos de las entidades a que alude el artículo 3o. del citado ordenamiento. La Secretaría de Programación y Presupuesto representa, como fideicomitente único, a la Administración Pública centralizada en los fideicomisos que ésta constituya.

### FINANCIAMIENTO

Es un medio por el cual el Gobierno proporciona recursos financieros para cubrir un déficit presupuestario o asigna recursos financieros provenientes de superávit presupuestario. El financiamiento se contrata dentro o fuera del país para obtener créditos, empréstitos o préstamos derivados de:

La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo.

La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos.

Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados.

La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.

## FISCO

Parte de la Hacienda Pública que se forma con las contri-  
buciones, impuestos y derechos.

## FORMALIZAR

Revestir a un acto de los requisitos legales necesarios-  
para su observancia. Concretar, precisar.

## FUNCION

Conjunto de actividades afines y coordinadas necesarias-  
para alcanzar los objetivos de la institución, de cuyo ejer-  
cicio generalmente es responsable un órgano o unidad adminis-  
trativa; se definen a partir de las disposiciones jurídico-ad-  
ministrativas.

## FUNCION ADMINISTRATIVA

Determinación de situaciones jurídicas por ejecución de-  
actos por parte del Estado. Conjunto de actividades que se -  
caracterizan por proporcionar a las unidades de una organiza-  
ción los recursos y servicios necesarios para hacer factible-  
el funcionamiento institucional.

## FUNCION DEL ESTADO

Conjunto de actividades sustantivas desarrolladas legíti-  
mamente por los órganos del Estado encaminadas a la realiza-  
ción de sus objetivos fundamentales en el orden político, so-  
cial y económico, dentro de una sociedad determinada.

## FUNCION PUBLICA

Es el conjunto de actividades concretas de interés públi-  
co que desarrollan las instituciones del Estado, a través de-  
los organismos públicos.

## FUNCIONARIO

Es la persona que ejerce y es responsable de alguna fun-  
ción pública, y que cuenta para su desempeño con empleados --  
subalternos. El funcionario puede ejercer un cargo represen-  
tativo, gubernamental, administrativo, técnico o político.

## FUNCIONARIO PUBLICO

Trabajador al servicio del Estado que se caracteriza por  
que:

Su función está determinada por la ley.

Tiene poderes propios de la función desempeñada.

Dentro de los límites de sus facultades su voluntad y acción trascienden como voluntad y acción del Estado.

Participa en consecuencia en la formación de la voluntad pública.

Lo anterior le otorga representatividad ante el pueblo.

La anterior caracterización del funcionario público no está determinada por la legislación burocrática mexicana, - sino que es convencional y está basada en la doctrina.

- G -

#### GABINETE

Mecanismo de coordinación del más alto nivel de la Administración Pública Federal, presidió por el titular del Ejecutivo Federal e integrado por secretarios de Estado, jefes de departamentos administrativos, procuradores y por algunos responsables de las entidades paraestatales, cuando se trata de Gabinete ampliado. También operan gabinetes por especialidad como son: el económico, el agropecuario, el de comercio exterior y el del sector salud, entre otros.

#### GASTO

Es toda aquella erogación que llevan a cabo los entes económicos para adquirir los medios necesarios en la realización de sus actividades de producción de bienes o servicios, ya sean públicos o privados.

En el gasto público es posible distinguir niveles de gasto, como son:

Nivel de Gasto Bruto; es el presupuesto total que se compone del gasto que afecta al erario federal, más el gasto realizado sobre los ingresos obtenidos por la entidad.

Nivel de Gasto Compensado; es el gasto que se refiere a los movimientos virtuales y compensados de una entidad; o sea las erogaciones condicionadas a un ingreso.

Nivel de Gasto Neto; es el importe que alcanza el presupuesto, disminuyendo las partidas sujetas a un ingreso.

#### GASTO PUBLICO

Es el total de las erogaciones que efectúan el Gobierno federal, estatal y municipal, así como el sector paraestatal-

a través del conjunto de sus entidades para llevar a cabo sus funciones.

#### GASTO PUBLICO (CLASIFICACIONES)

La clasificación administrativa del gasto público tiene por objeto facilitar el manejo y control administrativo del presupuesto a través de la presentación de los gastos en forma institucional, que puede ser:

Clasificación de cuenta doble; es la que separa los gastos corriente de los gastos de capital, incluyéndose dentro de los primeros, aquellos gastos que tienen característica de que no significan aumentos en los activos del Estado; y en los segundos, que ellos que si incrementan, como la inversión física directa o indirecta, además de la inversión financiera propiamente dicha.

Clasificación económica; es la presentación del gasto por la naturaleza de la transacción, esto es, con contraprestación o sin ella para fines corrientes o de capital, tipos de bienes y servicios obtenidos y sector o subsector que recibe transferencias.

Clasificación funcional; es la identificación del gasto público por grupos homogéneos de actividades del Estado para efectos de análisis económico.

Clasificación por objeto del gasto; es la que divide el gasto en capítulos y tiene como finalidad dar a conocer los gastos globales de la demanda que realiza el sector público en bienes y servicios, indispensables para el funcionamiento de la administración.

Clasificación de programas y actividades; es aquella en que se agrupan los gastos según los programas a realizar y las actividades concretas que deben cumplirse para ejecutar los programas. Su objetivo es vincular los gastos con los resultados expresados en unidades físicas que se espera lograr.

Clasificación sectorial. Es la que tiene por objeto dar una idea de la magnitud del gasto público según los distintos sectores de la economía y al mismo tiempo evidenciar el nivel de los distintos programas que se encuadran en cada uno

de los sectores y los objetivos físicos o metas que se pret de alcanzar en cada uno de ellos.

#### GASTO PUBLICO FEDERAL

Es el conjunto de erogaciones que por concepto de gast corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivos o deuda pública, realizan: El Poder Legislativo; el Poder Judicial; la Presidencia de la República; las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos; la Procuraduría General de la República; el Departamento del Distrito Federal; los organismos descentralizados; las empresas de participación estatal mayoritaria; los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal; el Distrito Federal o algunas de las entidades del sector paraestatal.

#### GOBERNADOR

Titular del Poder Ejecutivo en una entidad federativa de la República.

#### GOBERNANTE

Persona que en virtud de designación legitima ejerce un cargo de gobierno.

#### GOBIERNO ESTATAL

Forma de Gobierno republicano, representativo y popular que se adopta por mandato constitucional para el régimen interior de una entidad federativa, cuyo territorio tiene como base de división y de organización política y administrativa el municipio libre.

#### GOBIERNO FEDERAL

Poder público que dimana del pueblo por el cual éste - - ejerce su soberanía nacional y que representa jurídicamente a la Nación, constituido por los poderes de la Unión, que son: Legislativo, Ejecutivo y Judicial Federal, con el fin de ejecutar los ordenamientos que la Constitución Política confiere a la Federación.

#### GRAFICAS DE ORGANIZACION

Se utiliza para indicar la estructura orgánica de una dependencia con las unidades básicas que la integran, los distintos niveles jerárquicos y las principales líneas de autoridad.

dad y de comunicación existentes.

#### GUIA TECNICA

Documento que contiene la metodología, las instrucciones y la información esencial para dirigir u orientar la elaboración de diversos tipos de documentos técnico-administrativos.

- H -

#### HECHOS JURIDICOS

Acontecimientos independientes de la voluntad humana susceptibles de producir efectos en el campo del Derecho.

- I -

#### IMPROCEDENTE

Acto que se contrapone a las condiciones previstas en -- las bases legales y administrativas de una organización o, en su caso, a la orientación de las políticas dictadas por funcionarios superiores.

#### IMPUESTO

Tributo, carga fiscal o prestaciones en dinero y/o especie que fija la ley con carácter general y obligatorio a cargo de personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos.

#### INCONSTITUCIONAL

Acto o norma cuyo contenido está en contradicción con lo establecido en el marco constitucional.

#### INDICADOR

Dimensión utilizada para medir o comparar los resultados efectivamente obtenidos en la ejecución de un programa, proyecto o actividad.

#### INEFICACIA

Incapacidad de una organización para alcanzar satisfactoriamente los objetivos generales que originen su creación o -- para cumplir con las metas y proyectos que planteó realizar.

#### INFLACION

En esencia, una baja en el valor del dinero debido al -- alza de precios. Cuando la demanda monetaria global supera -- al valor de los bienes y servicios corrientemente disponibles para la venta, la economía está sujeta a una presión expansi-

va, los hombres de negocios ven declinar sus stocks y se encuentran bajo un fuerte aliciente de aumentar su producción incrementar la demanda de factores productivos.

#### INFORMACION

Conjunto de datos procesados que se presentan para dar conocer el comportamiento de hechos y fenómenos, y apoyar la toma de decisiones. Se ha hecho cada vez más necesaria la utilización de sistemas de información más avanzados por el crecimiento constante de publicaciones y por la complejidad de la información necesaria para la toma de decisiones en empresas privadas e instituciones públicas.

#### INGRESO

Percepción económica o en especie que recibe de diversas fuentes una persona física o moral para hacer factible su operación o la consecución de sus fines y objetivos. En el sector público se identifican cuatro tipos de ingresos: ingresos brutos ordinarios, ingresos corrientes, ingresos de capital e ingresos ordinarios brutos.

Ingresos brutos ordinarios; percepciones por la enajenación de productos o de servicios prestados, propios de la actividad de la entidad objeto de estudio, sin las deducciones por devoluciones, bonificaciones, o por aquellos conceptos que disminuyen el ingreso.

Ingresos corrientes; Percepciones provenientes de impuestos y entradas no recuperables, que no provengan de donaciones o de la venta de tierra, activos intangibles, existencias o activos de capital fijo.

Ingresos de capital; producto de la venta de activos de capital no financieros, inclusive tierra, activos intangibles existencias y activos de capital fijo en edificios, construcciones y equipo, con un valor superior al mínimo determinado y utilizables durante más de un año en el proceso de producción.

#### INGRESOS ORDINARIOS BRUTOS

Son aquellos que resultan de los ingresos brutos ordinarios menos las partidas compensadas; únicamente se aplican a

Gobierno Federal.

#### INICIATIVA DE LEY

Atribución conferida a determinados órganos o personas - para presentar a las Cámaras legislativas proposiciones para- normar, con fundamento de ley, algunos actos o funciones de- terminadas. De acuerdo con la Constitución Política de los - Estados Unidos Mexicanos, el derecho de iniciar leyes corres- ponde a :

El Presidente de la República.

Los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión.

Las Legislaturas de los Estados.

#### INSTITUCIONALIZACION

Proceso histórico a través del cual las demandas socia- les obtienen respuesta permanente a través de una organiza- ción económica, social, política o tecnológica de una nación.

#### INSTRUMENTAR

Proveer a un programa, proyecto o actividad de los ele- mentos necesarios para su ejecución.

#### INSTRUMENTO

Es el recurso empleado para alcanzar un propósito.

#### INTEGRACION

Es la reunión del personal y los recursos materiales, -- financieros y técnicos necesarios y la conjugación de los mis- mos para el cumplimiento de los objetivos definidos en la es- tructura de los programas.

#### INTERACCION

Influencia recíproca de la actividad generada en las dis- tintas unidades administrativas o personas de una organiza- ción.

#### INVERSION

Empleo de dinero o de capital, particularmente en empre- sas de larga duración, en empréstitos, en propiedad, en edifi- cios o maquinaria, entre otros. Incremento de los bienes de- capital de un sistema económico que se constituye con parte- de la renta no destinada al consumo directo y gastada en la - adquisición de los bienes de capital que se obtienen con los-

factores productivos que el ahorro deja libres para esta función.

#### INVERSION PUBLICA

Es el importe de las erogaciones de las dependencias gubernamentales, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, destinado a la construcción, ampliación, mantenimiento y conservación de obras públicas; a la exploración, localización, mejoramiento y conservación de los recursos naturales; a la conservación, mejoramiento y desarrollo de la riqueza agropecuaria; a la adquisición y conservación de equipos, maquinaria, herramienta, vehículos de trabajo, utensilios, etc., y en general todos aquellos egresos tendientes a aumentar, conservar y mejorar el capital nacional.

#### IRRESPONSABLE

Persona que no cumple con el desempeño de su cargo o puesto conforme a los requisitos formalmente establecidos.

- J -

#### JERARQUIA

Orden de precedencia establecido legalmente entre autoridades y funcionarios de una organización administrativa, jurídica o judicial.

#### JERARQUIZACION

El proceso de clasificación y ubicación de los puestos o unidades administrativas que integran una organización, de acuerdo con la importancia que tienen dentro de la misma.

#### JURISDICCION

Extensión territorial que es delimitada por la división política o por fronteras naturales para el ejercicio de un gobierno o de un organismo público en su ámbito de competencia.

Potestad para administrar justicia atribuida a los jueces, quienes la ejercen aplicando las normas jurídicas generales y abstractas a los casos concretos que deben decidir. La jurisdicción también se define como la actividad del Estado encaminada a la actuación del Derecho positivo mediante la ampliación de la norma general al caso concreto.

## JUSTICIA

Disposición de la voluntad del hombre dirigida al reconocimiento de lo que a cada cual es debido o le corresponde, según el criterio inspirador del sistema de normas establecido para asegurar la pacífica convivencia dentro de un grupo social más o menos amplio.

## LEGAL

Prescrito por la ley y ajustado a ésta.

## LEGISLACION

Cúmulo de los principales ordenamientos jurídicos, de los cuales se derivan las atribuciones, normas de acción, procedimientos, funciones y políticas. El acto de legislar comprende la formulación y sanción de leyes, decretos, acuerdos, reglamentos, entre otras normas jurídicas.

## LEY

Norma jurídica obligatoria y general dictada por legítimo poder para regular la conducta de los hombres o para establecer los órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines.

## LEY ORGANICA

Es toda aquella que tiene por objetivo definir la estructura, operación y distribución de facultades dentro de una organización, así como la determinación de las reglas generales para las acciones interactuantes entre las partes en que aquélla ha sido dividida.

## LINEA DE MANDO

Relación formal y de enlace entre las unidades de diferente nivel jerárquico. Canal de responsabilidad a lo largo del cual se emiten las instrucciones.

## LINEAMIENTO

Directriz que establece los límites dentro de los cuales han de realizarse ciertas actividades, así como las características generales que éstas deberán tener.

- M -

## MAGISTRADO

Superior en el orden civil. Dignidad o empleo de juez.

Miembro de una sala de audiencias territorial o estatal o Tribunal Supremo de Justicia.

#### MANDO

Autoridad formal o compulsiva para requerir acción de los subalternos inmediatos. Ejercicio de la autoridad respecto de funciones determinadas.

#### MARCO LEGAL

Bases jurídicas a las que debe ceñirse una institución o empresa en el ejercicio de sus funciones, que pueden ser leyes, decretos, acuerdos, reglamentos y otros ordenamientos o normas emitidas por las autoridades competentes.

#### MEDIO AMBIENTE

Circunstancias naturales o sociales que conforman el medio ambiente en el que actúan y se desarrollan las personas.

#### MEMORANDUM

Tipo de comunicación para uso interno entre los distintos niveles de una organización. Su objetivo es recordar asuntos, comunicar disposiciones o solicitar informes. Su plural: memoranda.

#### META

Cuantificación de los objetivos a alcanzar en los ámbitos espacial y temporal. Por lo tanto, debe responder a la pregunta de cuánto se pretende conseguir. Así mismo, para poder registrar las metas y facilitar su seguimiento y evaluación, es necesario en adición a su cuantificación que convenga su expresión genérica en unidades de medida, con objeto de hacer posible la identificación del término susceptible de medir, ya sea el producto o resultado final. Los componentes de una meta son: la descripción, la unidad de medida y el tiempo o cantidad.

#### META DE REFORMA ADMINISTRATIVA

Expresión cualitativa y cuantitativa de los resultados a obtener a través de las actividades dirigidas a mejorar la eficiencia, eficacia y congruencia administrativa para el mejor cumplimiento de las metas de operación o de ampliación de la capacidad institucional relacionadas con los programas, subprogramas y presupuestación de actividades.

#### METODO

Modo prescrito para ejecutar o realizar una tarea o trabajo determinado, por el cual se pretende alcanzar un objetivo establecido. Procedimiento que generalmente se sigue en las ciencias, por medio del cual se llega a un resultado válido. Los métodos fundamentales son: análítico, sintético, inductivo y deductivo.

#### MINISTRO

Nombre con el que se reconoce a los titulares de los ministros de Estado. Se utiliza en ocasiones para denominar -- así a los secretarios de Estado, aunque la acepción aplicada en este caso no es correcta.

#### MOTIVAR

Propiciar el entusiasmo hacia el desarrollo de las actividades individuales y de grupo de organización. La motivación comprende aquellos factores capaces de provocar, mantener, dirigir, etc. la conducta hacia un objetivo, o para lograr de las personas la colaboración debida.

#### MUNICIPIO

Base o célula soberana de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados miembros de la Federación. A la localidad que es sede de su gobierno se le llama cabecera municipal.

- N -

#### NACIONALIDAD

Condición jurídica del individuo que lo vincula a la nación a la que pertenece.

#### NIVEL DE EFICACIA

Grado de cumplimiento de los objetivos y metas en cualquiera de los niveles de la Administración Pública.

#### NIVEL DE VIDA

En economía se refiere a la cantidad de bienes y servicios que consumo una persona dada con un ingreso dado, también se entiende como el grado o medida en que un hombre puede proporcionarse a él mismo y a su familia, lo necesario -bienes y servicios- para tener una existencia digna.

#### NIVEL JERARQUICO

División de la estructura orgánica administrativa para asignar un grado determinado a las unidades internas que les define el rango o autoridad y responsabilidad, independientemente de la clase de función que se les encomiende realizar.

#### NORMA

Ordenamiento imperativo y específico de acción que persigue un fin determinado, con la característica de ser rígido en su aplicación.

Regla de conducta o precepto que regula la interacción de los individuos en una organización, así como la actividad de una unidad administrativa o de toda una institución. Generalmente la norma conlleva una estructura de sanciones para quienes no la observen.

- 0 -

#### OBJETIVO

En términos de programación, es la expresión cualitativa de los propósitos para los cuales ha sido creado un programa en este sentido, el objetivo debe responder a la pregunta "para que" se formula y ejecuta dicho programa.

También puede definirse como el propósito que se pretende cumplir y que especifica con claridad el qué y para qué se proyecta y si debe realizar una determinada acción. Establecer objetivos significa predeterminedar qué se requiere lograr. La determinación del objetivo u objetivos generales de una institución se hace con apego a las atribuciones de cada dependencia o entidad pública, y se vincula con las necesidades sociales que se propone satisfacer.

#### OBLIGACION

Condición bajo la cual se exige a un tercero, o al empleado de una institución, el cumplimiento de determinados compromisos o actividades que fueron de antemano adquiridos.

#### ORDEN JURIDICO

Totalidad de las normas que constituyen el Derecho positivo vigente en un Estado.

## ORDEN PUBLICO

Situación social en la que prevalece la paz como consecuencia del respeto a la legalidad y la justicia.

## ORDENAMIENTO

Conjunto de leyes o normas relativas a una misma materia.

## ORGANISMOS PUBLICOS

Se denomina así a las dependencias, entidades, comisiones, juntas patronales y demás instituciones creadas por la Federación que tengan o administren un patrimonio o presupuesto formado con fondos o bienes federales.

## ORGANIZACION AUXILIAR DE CREDITO

Institución que desarrolla actividades de depósito, crédito o finanzas relacionadas o adicionales a aquéllas que se efectúan en los bancos.

## ORGANO

Grupo impersonal que tiene a su cargo el ejercicio de una o varias funciones o parte de ellas; puede estar integrado por uno o varios puestos.

- P -

## PATRIMONIO

Es el total de bienes y riquezas que pertenecen a una persona física o moral, a una institución o a una nación.

## PATRIMONIO NACIONAL

Es el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones que, como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad normal, ha acumulado el Estado y posee a título de dueño para destinarlos o afectarlos en forma permanente a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado, o a la relación de sus objetivos o finalidades de política social y económica.

## PERSONAL DE GOBIERNO

Son los empleados o servidores públicos que prestan un servicio físico, intelectual o de ambos géneros a las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, organismos públicos descentralizados, incluyendo a -

los de los estados y municipios, que tienen a su cargo funciones de servicio público y que se presentan mediante la expedición de un nombramiento o por incluirseles en las listas de raya.

#### PERSONALIDAD JURIDICA

Capacidad legal que se otorga a personas físicas y morales para intervenir en un negocio o para comparecer en un juicio y ser sujeto de derechos y obligaciones.

#### PLAN

Es un instrumento diseñado para alcanzar determinados objetivos, en que se definen, en espacio y tiempo, los medios utilizables para su alcance. En tal virtud, en él se contienen en forma ordenada y coherente las metas, estrategias, políticas, directrices y tácticas, así como los instrumentos y acciones que se utilizarán para llegar a los fines deseados. Un plan es un instrumento dinámico sujeto a modificaciones en sus componentes, en función de la periódica evaluación de sus resultados.

#### PLAN GLOBAL DE DESARROLLO

Es un documento que expresa las políticas, objetivos, estrategias y lineamientos generales en materia económica, social y política del país concebidos de manera integral y coherente para orientar la ejecución de la actividad pública, coordinar y concertar acciones entre diferentes niveles de gobierno y concertar e inducir la actividad de los particulares. Incluye las disposiciones para la formulación de planes que coordinen los aspectos sectoriales y regionales y la definición e implantación de las medidas de política económica, de acuerdo con el modelo de desarrollo económico y social.

El Plan Global de Desarrollo se establece como un compromiso del sector público; se le denomina global por que se deriva de una concepción de desarrollo integral y tiende a reunir los diversos aspectos de la vida social, en tanto que éstos se interrelacionan, se complementan y condicionan recíprocamente. El Plan Global de Desarrollo se considera como una etapa intermedia en la construcción del Sistema Nacional de

Planeación.

#### PLANEACION

Conjunto sistematizado de acciones que provienen de una estructura racional de análisis que contiene los elementos in formativos y de juicio suficientes y necesarios para fijar -- prioridades, elegir entre alternativas, establecer objetivos y metas en el tiempo y en el espacio, ordenar las acciones -- que permitan alcanzarlas con base en la asignación correcta -- de recursos, la coordinación de esfuerzos y la imputación pre cisa de responsabilidades que permitan controlar y evaluar -- sistemáticamente los procedimientos, avances y resultados para poder introducir con oportunidad los cambios necesarios.

Los diferentes niveles en los que la planeación se realiza son el global, el sectorial y el regional con sus tres horizontes temporales: de corto, de mediano y largo plazo que, en conjunto, se comprenden en cuatro vertientes para instrumentación: de obligación, coordinación, inducción y concertación.

#### PODER

Ejercicio de las atribuciones conferidas por la ley a -- los organos del Estado.

#### POLITICA

Criterio de acción que es elegido como guía en el proceso de toma de decisiones al poner en práctica o ejecutar las estrategias, programas y proyectos específicos del nivel institucional.

#### POLITICA ADMINISTRATIVA

Curso definido, marco o método de acción que guía y determina futuras decisiones en el ámbito administrativo.

La Administración Pública Federal, que se constituye en uno de los principales instrumentos operativos de la acción gubernamental, es una variable dependiente y se encuentra inserta siempre en los marcos o contextos que encuadran la actividad del gobierno, entre los que destacan: la filosofía política; el orden jurídico; los objetivos, políticas, estrategias y perspectivas del Sistema Nacional de Planeación y de -

las características e instituciones de la Administración Pública Federal. Como tal -medio o instrumento-, los criterios de acción o políticas de la administración pública se orientan en función del país que establece la constitución y consistentemente con los marcos político, jurídico y programático.

POLITICA ECONOMICA

Intervención consciente y deliberada del sector público en los procesos económicos del gobierno o de grupos particulares, con el objeto de mejorar o guiar los resultados de la actividad económica.

#### PRESUPUESTACION

Acciones encaminadas a determinar el costo, en términos monetarios, de los programas, atendiendo a lineamientos generales que uniformen por parte de las áreas competentes y los criterios y procedimientos a aplicar para la obtención de dichos costos. Expresión monetaria que tiene como objeto representar el balance equilibrado de ingresos y gastos para un determinado período.

#### PRESUPUESTO

Estimación programada en forma sistemática de los ingresos y egresos que maneja un organismo en un período determinado. Puede considerarse como un plan de acción expresado en términos monetarios, y cuyo ejercicio abarca generalmente un año de actividad.

#### PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION

Documento jurídico, contable y de política económica aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a iniciativa del Presidente de la República, en el cual se consigna el gasto público, de acuerdo con su naturaleza y cuantía, que debe realizar el Gobierno Federal en el desempeño de sus funciones en cada ejercicio fiscal.

#### PROCEDIMIENTO

Sucesión cronológica de operaciones concatenadas entre sí, que se constituyen en una unidad, en función de la realización de una actividad o tarea específica dentro de un ámbito predeterminado de aplicación. Todo procedimiento implica-

actividades y tareas del personal, la determinación de tiempos de realización, el uso de recursos materiales y tecnológicos y la aplicación de métodos de trabajo y de control para lograr el cabal, oportuno y eficiente desarrollo de las operaciones. Dentro de la Administración Pública Federal, los procedimientos, según su ámbito de aplicación y alcances, pueden clasificarse en macroadministrativos, mesoadministrativos o sectoriales y microadministrativos o institucionales que a su vez pueden ser generales o específicos.

#### PROCESO

Conjunto ordenado de etapas y pasos con características de acción concatenada, dinámica y progresiva, que concluye con la obtención de un resultado.

#### PRODUCTO NACIONAL BRUTO

Es la suma de bienes y servicios producidos en el país durante un año.

#### PROFESIOGRAMA

Descripción del conjunto de habilidades y rasgos psicológicos que debe poseer una persona a fin de desempeñarse con éxito en la ocupación elegida.

#### PROGRAMA

Unidad financiera y administrativa en la que se agrupan diversas actividades con un cierto grado de homogeneidad respecto del producto o resultado final, a la cual se le asignan recursos humanos, materiales y financieros con el fin de que produzca bienes o servicios destinados a la satisfacción total o parcial de los objetivos señalados a una función, dentro del marco de planeación.

#### PROGRAMACION

Fijación de objetivos, metas y asignación de recursos humanos, financieros y materiales para alcanzar dichas metas dentro de un ejercicio presupuestario determinado. La programación se desarrolla en el conjunto de instituciones que integran el Gobierno Federal, así como en cada uno de los niveles de decisión de la Administración Pública.

### PRONOSTICO

Es la proyección de las tendencias detectadas en el pronóstico a un horizonte temporal específico.

### PROYECTO

Tarea planeada que tiene un principio y un fin definibles y que requiere el empleo de uno o más recursos en cada una de las actividades separadas - pero interrelacionadas e interdependientes- que deben ejecutarse para alcanzar los objetivos por los cuales el trabajo fue instituido. Documento que contiene la descripción de los análisis realizados para juzgar la viabilidad de una nueva actividad, o de un nuevo servicio, así como la información necesaria para su realización.

### PUESTO

Unidad de trabajo específica e impersonal, constituida por un conjunto de operaciones que deben realizarse y aptas para ser desempeñadas por un titular, en determinadas condiciones de trabajo.

- R -

### RAMO

Término que se utiliza para identificar y clasificar el Gasto Público Federal, de acuerdo con las dependencias administrativas del Poder Ejecutivo (secretarías y departamentos de Estado ) y los poderes Legislativo y Judicial.

### RECESION

Baja en la actividad económica, caracterizada por una expansión en el desempleo y descenso de la producción, los bienes físicos y los precios. Se denomina a veces -depresión. La recesión sigue generalmente a un período de auge (período de pleno empleo, alta producción y precios en alza).

### RECURSOS

Son las personas, los bienes materiales y financieros y las técnicas con que cuenta y utiliza una institución para alcanzar sus objetivos y producir los bienes o servicios que son de su competencia.

ENDO

Acto por medio del cual los secretarios del despacho y -  
s de departamento administrativo unen su firma a la del -  
utivo Federal conforme al artículo 92 de la Constitución-  
tica de los Estados Unidos Mexicanos, que perceptúa que -  
s los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente de -  
epública deberán estar firmados por el Secretario o Jefe-  
epartamento encargado del ramo a que el asunto correspon-  
y que sin este requisito no serán obedecidos. Renovación  
el ejercicio inmediato siguiente de la autorización de -  
inversión y/o gasto, no realizado o realizado parcialmen-  
entro del ejercicio presupuestario para el que fue aproba  
iginalmente.

EN

Forma de gobierno constitucional que caracteriza a la or  
zación política de un Estado.

AMENTO

Disposición legislativa expedida por el Poder Ejecutivo-  
so de sus facultades constitucionales para hacer cumplir-  
objetivos de la Administración Pública.

ONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

Los funcionarios y empleados de la Federación y del Dis-  
o Federal son responsables de los delitos comunes y de --  
delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo  
n motivo del mismo, en los términos de ley.

- S -

OR

Parte en la que convencionalmente se divide un todo inte  
o y organizado -país, grupos sociales, actividad nacional,  
ón, entre otros-, de tal forma que pueda ser considerado-  
unidad tanto como pueda serlo la parte, sin que por ello  
ierdan los rasgos esenciales y fines que los sintetizan.-  
por ejemplo, nuestro país, para diferentes efectos, es -  
dido por sectores económicos, geográficos, de actividades  
rnamentales, poblaciones y otros sectores convencionales-  
sistematizar su estudio, composición, comportamiento y -

conducción dinámica hacia la consecución de propósitos nacionales unitarios.

#### SECTORIZACION

Es el acto jurídico-administrativo mediante el cual el Presidente de la República determina el agrupamiento de un conjunto de entidades paraestatales bajo la coordinación de una dependencia centralizada. La sectorización es, por tanto, una convención de análisis, un sistema de trabajo.

#### SEMINARIO

Agrupación o reunión de personas especializadas o interesadas en investigar, estudiar, discutir, aplicar e intercambiar diversos temas dentro de una materia en sesiones planificadas periódicas o eventuales, en las que se expone un tema y éste es analizado en conjunto.

#### SERVICIO

Actividad encaminada a dar satisfacción a alguna necesidad de terceros.

#### SERVICIO PUBLICO

Es una actividad encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares mediante concesión.

#### SERVICIOS AL PUBLICO

Son aquellos que las instituciones gubernamentales prestan o producen, en el desarrollo de sus funciones, para atender las demandas de los usuarios que acuden a las oficinas públicas a ejercer sus derechos o a cumplir sus obligaciones.

#### SERVICIOS PUBLICOS

Es toda prestación concreta que tienda a satisfacer las necesidades públicas y que es realizada directamente por la Administración Pública o por los particulares mediante concesión, arriendo o simple reglamentación legal, en la que se determinen las condiciones técnicas y económicas en que deba prestarse, a fin de asegurar su menor costo, eficiencia, continuidad y eficacia.

## STEMA

Conjunto de entidades identificables o elementos con un elevado grado de interdependencia entre ellas que con su-  
dio, de manera que, dentro del sistema, un cambio en un ele-  
nto sigue o se asocia con otro cambio previsible dentro del  
smo sistema.

La interdependencia de resultados y la mayor frecuencia-  
interacciones de los elementos permite establecer los lími-  
s del sistema, en virtud de que fuera de éste, la interde-  
ndencia o interacciones declinarán con más rapidez que den-  
o del propio sistema. En todo caso, corresponde al análi-  
s de sistemas encontrar, en el conjunto de transacciones o-  
teracciones, los límites para circunscribir el problema o -  
nómeno específico que le interesa al investigador enfocar -  
mo sistema.

La aplicación de la teoría de sistemas ha tenido impac-  
en la mayoría de las ciencias y disciplinas debida que -  
rmite estudiar fenómenos complejos e integrarlos en un con-  
nto o desagrerarlos en sus partes sin dejar de considerar a  
ros sistemas interactuantes que se localizan en el medio am-  
ente.

## STEMATIZACION

Es la acción y efecto de preestablecer un orden a través  
la descripción de funciones, normas políticas, criterios, -  
ocedimientos e instructivos, entre otros, para que el desa-  
ollo de las actividades de una institución se realice con -  
ego y fundamento en métodos racionales de trabajo. Clasifi-  
ción adecuada de la información, almacenamiento de la misma  
procedimientos para su recuperación.

## BERANIA

La Constitución afirma que la soberanía nacional reside-  
encial y originalmente en el pueblo, que la ejerce por me-  
o de los Poderes de la Unión -en los casos de la competen-  
a de éstos- y por los de los Estados, por lo que toca a sus  
gímenes interiores en los términos respectivamente estable-  
dos por la Constitución Federal y los particulares de los -  
tados, lo que en ningún caso podrán contravenir las estipu-

laciones del Pacto Federal.

#### SOCIEDAD ANONIMA

Es la que se forma con cinco socios como mínimo, cuya obligación se limita al pago de sus acciones. El capital mínimo para la formación de este tipo de sociedad será de veinticinco mil pesos. La administración de la sociedad estará a cargo de uno o varios mandatarios temporales, que pueden ser accionistas o personas ajenas a la misma.

#### SUBSECTOR ADMINISTRATIVO

Porción orgánica de un sector administrativo que comprende de entidades de actividades específicas y concretas.

#### SUBPROGRAMA

Son las partes principales en que se divide un programa a fin de separar convencionalmente las actividades y los recursos con el propósito de facilitar su ejecución y control en áreas concretas de operación.

#### SUBSECRETARIA

Es la denominación que recibe el segundo nivel jerárquico correspondiente a las secretarías de Estado de la Administración Pública Federal. El número de éstas en cada Secretaría está determinado por las necesidades a satisfacer, estipulándose en el Reglamento Interior de cada dependencia el nombre de cada una de tales subsecretarías y sus funciones.

#### SUPERAVIT

Sobrante o demasía de los recursos sobre las obligaciones y exigibilidades. De un modo más concreto, esta palabra denota en contabilidad el exceso del activo sobre la suma del pasivo y de capital social exhibido.

Excedente entre los ingresos estimados y los egresos autorizados.

#### SUPERVISION

Verificación y comprobación de las actividades emprendidas en el desarrollo de un proceso sistemático de trabajo - -acordes con programas y proyectos previamente formulados.

- T -

#### TAREA

Fracción de trabajo u operación específica que debe ser-

jecutada para la realización de una acción concreta dentro de un proceso gradual a través de la cual se obtiene un resultado parcial.

#### TECNICA

Conjunto de conocimientos, procedimientos y capacidades para elaborar, fabricar y usar bienes, así como para alcanzar un resultado esperado o propósito en las prestaciones de servicios o desarrollo de una actividad administrativa.

#### TERMINO

Momento en que un acto jurídico debe comenzar a producir o dejar de producir sus efectos. Alocución verbal o escrita que forma parte del lenguaje y que tiene una definición concreta.

#### TITULAR

Es el funcionario público que ocupa el más alto cargo de una institución. En el caso de la Administración Pública Federal se denomina Titular del Poder Ejecutivo Federal al Presidente de la República, y titulares de las secretarías de Estado y de los departamentos administrativos a los secretarios y jefes de departamento, los cuales ejercen sus funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República. A cada uno de los directivos de organismos paraestatales se les denomina funcionario responsable de la entidad.

#### OPCIÓN DE DECISION

Selección entre una o varias opciones de acción que realiza un funcionario o empleado que está capacitado para determinar o resolver sobre el curso que deberá darse a la actividad institucional o de un área específica de la organización.

#### TRAMITE

Camino, medio o paso de un lugar a otro por cada una de las diligencias que exige la realización de un asunto, hasta su conclusión. Proceso que sigue un documento desde su recibo o un asunto desde su inicio hasta lograr las resoluciones procedentes.

#### TRAMO DE CONTROL

Se refiere al número de órganos o puestos directamente -

subordinados a un funcionario o jefe y que deben ser orientados y supervisados por éste para el desarrollo del trabajo, fin de obtener los resultados esperados.

- U -

#### UNIDAD ADMINISTRATIVA

Es una Dirección General o equivalente a la que se le confieren atribuciones específicas en el Reglamento Interior. También se denomina unidad administrativa al órgano que tiene funciones propias que lo distinguen y diferencian de los demás de la institución.

#### UNIDAD DE ADMINISTRACION

Es el órgano que tiene a su cargo la administración de los recursos financieros, humanos, materiales y los servicios generales y sociales de la institución a la que se encuentra adscrita. Su función es de apoyo a las labores que todos los órganos desempeñan en el ámbito institucional.

#### UNIDAD DE MANDO

Principio que postula que sólo debe existir una autoridad formal en cada unidad administrativa, de suerte que únicamente de una persona se reciban instrucciones y ante ellas se dé cuenta de los deberes cumplidos.

#### UNIDAD DE PROGRAMACION

Es el órgano encargado de estructurar y evaluar los objetivos y planes institucionales mediante un análisis exhaustivo, determinando los tiempos en que habrán de satisfacerse las diversas metas para cumplir dichos planes y objetivos, así como los recursos financieros, materiales y humanos que éstos demandan para su logro.

#### UNIDAD RESPONSABLE

Es la Dirección General o su equivalente, que dentro de su estructura de una institución se le encomienda la ejecución de un programa, subprograma o proyecto.

- V -

#### VINCULO JURIDICO

Es toda relación jurídica. La obligación se define como un vínculo jurídico por el que una persona está sujeta respec

to de otra, a una prestación, un hecho o una abstención.

#### VOTACION

Es el parecer o dictamen de personas facultadas para que por consenso se llegue a tomar una decisión dentro de una sociedad, un grupo, junta, asamblea, reunión u otro tipo de mecanismo consultivo. En muchos casos, ante una situación de empate, se faculta al que preside con voto de calidad para -- que decida en estos casos. Para los cargos de elección popular, votar constituye una prerrogativa y una obligación del ciudadano, siendo el voto universal, libre, secreto y directo.

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

L I B R O S

- 1) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1981.
- 2) Arnaiz, Aurora. Ciencia del Estado, Ed. Antigua Librería Robredo, México, 1959.
- 3) Borrego Elías, Francisco. Manual de Organización: Guía -- práctica para su elaboración y formulación, Tesis U.A.G., 1984.
- 4) Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México, ed. Instituto de Administración Pública, México, 1973.
- 5) Castañon Castellanos, Armando. Ensayo sobre productividad con referencia a México, Tesis U.N.A.M., México, 1961.
- 6) Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, ed. Gran Comisión de la Cámara de Diputados, LI Legislatura, México, 1982.
- 7) Dimock E., Marshall, Dimock O., Gladys. Administración Pública, Tr. Agustín Barcena. Ed. U.T.E.H.A., México, 1967.
- 8) Duhalt Krauss, M. Los Manuales de Organización y Procedimientos en las Oficinas Públicas, Ed. U.N.A.M., México, 1968.
- 9) Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal, Ed. Porrúa, México, 1979.
- 10) Fernández Escalante, F.M., Dirección y Organización de Empresas Privadas y Públicas, Ediciones MACCHI, S.A., Buenos

Aires, Argentina, 1973.

- 1) Fernández Fuentes, Frida Olga. Establecimiento de los Manuales de Organización y Procedimientos en las Empresas, - Tesis I.T.A.M., México, 1972.
- 2) Foncerrada Moreno, Juan. La Productividad de la Mano de - Obra en la Industria de la Transformación, Tesis U.N.A.M., México, 1960.
- 3) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 1977.
- 4) Haimann, Theo. Dirección y Gerencia: La Dirección de Em-- presas como una Actividad Profesional, Tr. Rafael García - Castro Andrieu. Ed. Hispano Europea, Barcelona, España, -- 1970.
- 5) Jiménez Castro, Wilburgo. La Administración Pública para- el Desarrollo Integral, Ed. F.C.E., México, 1975.
- 6) Kelsen, Hans. Teoría General del Estado. Editora Nacional S.A., México, 1951.
- 7) Lazzaro, Victor. Sistemas y Procedimientos, Ed. Diana, Mé- xico, 1961.
- 8) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (reforma da), Ed. Libros Económicos, México, 1982.
- 9) Maquiavelo, Nicolas. El Príncipe (1513). Editores Mexica- nos, México, 1983.
- 0) Mascia A., Alfredo. Productividad de Empresas, Ed. Selec- ción Contable, Buenos Aires, Argentina, 1955.
- 1) Moto, Salazar. Elementos de Derecho, Ed. Porrúa, México,- 1972.

- 22) Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la Administración Pública, Ed. F.C.E., México, 1966.
- 23) Nieto Bernal, Julio. Claves para un País Moderno: Teoría y Práctica de la Productividad, ed. Tercer Mundo, Bogotá Colombia, 1964.
- 24) Oficina Internacional del Trabajo. Introducción al Estudio del Trabajo, Ginebra, Suiza, 1980.
- 25) R.G., Anderson. Organización y Métodos, Tr. Manuel García Viso. Ed. EDAF, España, 1978.
- 26) Rousseau, Juan Jacobo. El Contrato Social o Principios de Derecho Político. Estudio preliminar de Daniel Moreno, Ed. Porrúa, México, 1982.
- 27) Ruiz Massieu, J.F., et. al. Nueva Administración Pública Federal; Crítica, Análisis y Evaluación, Ed. Tecnos, S.A. México, 1977.
- 28) Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1979.
- 29) Steiss y Walter. Administración y Presupuestos, Tr. Manuel F. Arce Rincon. Ed. Diana, México, 1975.
- 30) Vernon Raymond. El Dilema del Desarrollo Económico en México, (papeles representados por el sector público y privado) Tr. René Cárdenas Barrios. Ed Diana, México, 1973.
- 31) White D., Leonard. Introducción al Estudio de la Administración Pública, Ed. C.G. de México, 1964.

REVISTAS

- 1) Contabilidad Pública. vol. XII núm. 127, marzo de 1983, ed. Instituto de Contadores Públicos, A.C., México.
- 2) Productividad. año dos/núm. dos, junio de 1981, ed. Centro Nacional de Productividad, México.

PUBLICACIONES ESPECIALES

- 1) Diagnóstico de Productividad de las Empresas. ed. Centro Nacional de Productividad, México.
- 2) Memoria del Movimiento de Productividad Nacional; una Doctrina y un programa. Ed. Centro Nacional de Productividad, México 1970.
- 3) Administración Pública del Estado Mexicano; Marco Global - Administrativo del Gobierno Federal. libro primero, Coordinación General de Estudios Administrativos, México 1982.
- 4) Glosario de Términos Administrativos. col. Guías Técnicas, serie: Organización y Métodos, núm. 11, ed. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México 1982.
- 5) Guía Técnica para la elaboración de Manuales de Procedimientos. col. Guías Técnicas, serie: Organización y Métodos, nú. 9, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México 1981.