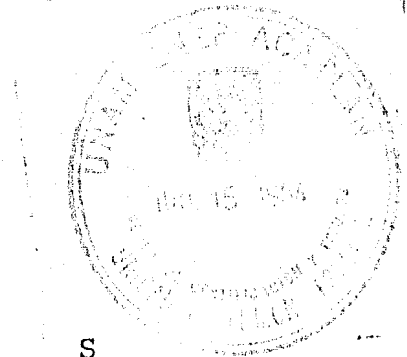


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

A C A T L A N

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA
UN ESTUDIO DE CASO: LA COMISION
NACIONAL DE LOS LIBROS DE TEXTO
GRATUITOS



T E S I S

Que para optar por el título de;

LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA

Y ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A

JOSE PATRICIO PATIÑO ARIAS



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.

PRESENTACION.

La descentralización administrativa: un estudio de caso, la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos, es el trabajo final que como estudiante presento a la Universidad para poder cumplir con los requisitos que la licenciatura exige.

La tesis la componen cuatro capítulos, en los que se va conjugando la teoría y el análisis de la práctica realizada a través del ejercicio profesional, para obtener finalmente, las conclusiones que cierran el estudio.

No pretende ser un estudio amplio o profundo de los orígenes del organismo en cuestión, pero sí profundiza respecto a las condiciones del momento en que se generó el cambio de estructuras: de la desconcentración a la descentralización administrativa. En esta parte el estudio se apoya en aspectos teóricos que dan fundamento a la decisión de las medidas adoptadas para instrumentar el cambio.

La hipótesis que mueve la investigación y el análisis, es comprobar la conveniencia del cambio, dado que la estructura administrativa de la desconcentración, había agotado pa-

ra ese momento sus posibilidades de respuesta a una organización en crecimiento constante, misma que empezaba a generar, y por lo tanto, a enfrentar tres problemas: por una parte, con la descentralización administrativa que la Secretaría de Educación Pública (SEP), realizó en su sector, -- (sector al que responde la Comisión), se duplicaban algunas funciones de la Comisión, específicamente, la tarea de definir los contenidos y métodos de aprendizaje que contienen los libros, función que hasta el momento del cambio era responsabilidad de la Comisión, y que para entonces ya había sido turnada a la Dirección General de Contenidos y Métodos Educativos, duplicandose por lo tanto dicha función, y generando problemas de comunicación, agilidad en sus trámites y de libertad en su crecimiento. Por otra parte, al interior de la organización, se manifestaban una serie de disfunciones, precisamente porque no estaban definidos los ámbitos de acción; y, finalmente, la organización que se tenía con las características de organismo desconcentrado, revelaba la obsolescencia de la capacidad instalada, para dar -- respuesta a la demanda educativa en crecimiento. Es decir, la Comisión representaba un alto costo que por sus magnitudes, justificaba la descentralización para manejarse como -- un organismo autónomo, con todas las atribuciones y características del caso. En resumen, la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG) se abocaría, con todas las reformas habidas, a la impresión, edición, producción y distribución de los textos que la Dirección General de Contenidos y Métodos Educativos definiera.

Por lo tanto, como se verá a lo largo del trabajo, la descentralización corrigió y permitió el crecimiento y la definición de tareas, que por su naturaleza ya no eran de la -- competencia de la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos.

I. A N T E C E D E N T E S

1. LA COMISION NACIONAL DE LOS LIBROS DE TEXTO GRATUITOS.

La Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG), se creó por acuerdo del Ejecutivo Federal a cargo del Lic. Adolfo López Mateos, el 12 de febrero de 1959, publicado en el Diario Oficial el día 13 del mismo mes y año, como órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Educación Pública.

El decreto que crea la CONALITEG, contiene cinco considerandos en los que se plasma la idea de hacer cumplir in extenso el artículo 3o. Constitucional, para que la vigencia a la obligatoriedad y gratuidad de la educación -- sea plena, en tanto, además de las enseñanzas magisteriales, los educandos reciban sin costo alguno, los libros que le sean indispensables para sus estudios y tareas circunstanciales; dando así el Estado, igualdad de oportunidades a las clases económicamente débiles, ya que los libros de texto habían sido materia de lucro hasta entonces. Se asienta además, que al recibir gratuitamente los educandos sus textos, se acentuará en ellos el sentimiento de sus deberes a la Patria.

Por otra parte, en su articulado, se asienta que dicha Comisión se encargará de fijar las características de los textos, procediendo para esto a través de concursos o

de otro modo si aquellas resultaren insuficientes. Además, hace referencia al personal que laborará en el nuevo organismo, así como a las normas y procedimientos que deban regirlo en sus actividades.

De igual forma, se refiere a que la CONALITEG podrá acudir cuando lo considere prudente, oportuno y útil a la ayuda que la iniciativa privada pueda prestar, siempre y cuando esta sea desinteresada y como expresión del deseo de colaborar. Sobremanera cabe mencionar la alusión que el decreto refiere a las gestiones que realizará la Comisión para que los libros de texto no sean objeto de lucro o de comercio franco o clandestino, o que salgan del país, para beneficio ajeno, apartándose de la idea original para lo que fueron creados.

Asimismo, se señalan también los puestos que integrarán la Comisión, a saber: un presidente, un secretario general, sus vocales, un cuerpo de doce colaboradores pedagógicos, cinco representantes de la opinión pública, un contador y un auditor, asignándoles las responsabilidades generales a las que se sujetarán.

Por otra parte, se hace referencia a los recursos económicos y de la manera de como se obtendrán.

Por último, el decreto establece que la Comisión deberá presentar su reglamento a la consideración del Secretario de Educación Pública.

La CONALITEG se crea en función de que la educación primaria será verdaderamente gratuita si los educandos reciben sin costo alguno para ellos, los libros indispensa-

bles para sus estudios y tareas. Con la producción y distribución de los textos gratuitos, se trató de evitar que la niñez mexicana viera limitadas sus oportunidades de acceso a la educación por la cada vez más onerosa adquisición de textos escolares.

En una perspectiva general, el decreto que creó, el 12 de febrero de 1959, la CONALITEG, tuvo como objetivo principal hacer que la gratuidad de la educación, aspiración que los revolucionarios de 1910 consagraron en el artículo 3o. Constitucional, dejará de ser un término jurídico sin posibilidades reales de cumplimiento.

Los libros de texto gratuitos fueron, así, una respuesta a una necesidad nacional: la gratuidad de la enseñanza no podía ser efectiva mientras no se conjugara ese principio tanto en los recursos que hacen posible la educación; a saber, la escuela, el maestro y los libros indispensables para el estudio. En este sentido, el decreto, que crea la CONALITEG tiene dentro de sus funciones sustantivas la edición, producción y distribución de los libros gratuitos a todos los niños mexicanos en edad escolar a nivel primario. La Comisión se encargaría de la edición, entendiendo ésta como la función de dar el contenido a los libros y el diseño de los mismos, apegado a los temas que los programas vigentes de 1957 y 1960 marcaban; apegado también a las normas generales y los guiones técnico-pedagógicos que la Secretaría de Educación Pública había dictado en aquellos años. Se encargaría de la producción, debiendo por esto instalar sus propios talleres y conformando una estructura capaz de conjugar la producción y administración a gran escala. Las relaciones derivadas de las actividades productivas y administrativas de la Comisión estarían reguladas por el reglamento

que la propia dependencia emitiría, y además, por el reglamento interior de la Secretaría de Educación Pública. Por último se encargaría de la distribución de los textos, teniendo que hacer llegar estos a todos los Estados de la República con los recursos propios, y apoyándose para esta tarea, en el Ejército Nacional, a través de la Secretaría de la Defensa y en el Centro Postal Mecanizado Pantaco.

La CONALITEG sería en este contexto, la institución capaz de homogeneizar los contenidos de la educación elemental, no sólo con los programas federales sino con su implementación práctica en los libros oficiales, para que éstos se convirtieran, así, en un instrumento eficaz de difusión de los fundamentos de la cultura mexicana: había que asegurar que todos los niños del país, sin exclusivismos ni discriminaciones injustas, poseyeran idénticas herramientas para conocer y comprender el pasado y el presente, para poder conservar lo conquistado y fincar las bases de un futuro común.

Para resolver el problema de edición y producción de millones de libros y cuadernos de trabajo, hecho nuevo en la industria editorial del país, la Comisión tuvo que apoyarse, al principio, en varios talleres tipográficos de la capital de la República; de entre los que sobresalen: Novaro Editores-Impresores, S.A., Imprenta Nuevo Mundo, S.A., Talleres Tipográficos de la Nación, Fototipográfica, S.A., Tipografías Luis Romo, Editorial Galve, S.A., Litho-Formas, S.A., Litografía Montauriol, S.A., y Offet Multicolor, así como también en las imprentas de varios periódicos y revistas: Novedades, El Universal, La Prensa, Ova

ciones e Impacto.

La insuficiencia de estas imprentas, debido a la magnitud de tiradas de libros y cuadernos de trabajo gratuitos, y a otras circunstancias, tales como tener un mejor aprovechamiento de los recursos económicos, la idea de generar empleos, a través de poner a funcionar una imprenta de tal magnitud, aconsejó a la Comisión montar sus propios talleres.

El primer paso que dió para cumplir con dicho propósito, consistió en aprovechar, mediante un acuerdo con la Secretaría de Hacienda, el edificio y los talleres que habían pertenecido al periódico El Zócalo, ubicado en la calle de Dr. Río de la Loza No. 116, y donde hasta la fecha funcionan talleres y oficinas de la Comisión.

Posteriormente se entró en arreglos con la Nacional Financiera para adaptar el edificio de Río de la Loza, recimentándolo, reforzándolo y reparándolo en gran parte, transformándolo en otras de sus porciones y complementándolo con otro edificio anexo. Simultáneamente se procedió a reformar y modernizar una de las rotativas que habían pertenecido al periódico El Zócalo; a la compra e instalación de otra rotativa; y, se contrató la compra e instalación de dos encuadernadoras automáticas de alta producción capaces de encuadernar todos los libros, los cuadernos de trabajo y los instructivos.

Además de las rotativas y las máquinas encuadernadoras, la Comisión adquirió y puso en funcionamiento varias máquinas complementarias o secundarias, a saber: dobladoras, motoestibadores, transportadores automáticos.

Para la recimentación, construcción y modernización del edificio de Río de la Loza y la construcción del nuevo edificio, el que da a la calle de General Gabriel Hernández, se construyó separadamente, la entidad llamada Talleres Tipográficos Nacionales, S.A. de C.V., dependiente de la Nacional Financiera. A dichas obras la Secretaría de Hacienda y Crédito Público destinó los recursos económicos necesarios por conducto de la Nacional Financiera, para la compra e instalación de la maquinaria de que constaban los talleres.

Al iniciar sus trabajos, la Comisión no disponía de bodegas para almacenar la gran cantidad de rollos de papel, hojas de cartulina y los demás materiales necesarios para la producción de los textos gratuitos que por el volumen eran bastantes. Hubo de resolver este problema acudiendo a la Productora e Importadora de Papel, S.A. (P.I.P.S.A.), quién, desde 1960 prestó para este fin una bodega de gran capacidad ubicada en la calle de Francisco Morazán. Posteriormente, ya constituidos los Talleres Tipográficos Nacionales, S.A. de C.V., estas bodegas pasaron, en 1963, a formar parte del patrimonio de esa entidad, por disposición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Además del papel y la cartulina, se guardan en dichas bodegas productos intermedios como pliegos y cubiertas ya impresas; producto terminado como lo son las cajas con libros y cuadernos de trabajo listas para su distribución y el desperdicio de papel.

Las actividades de la Comisión se iniciaron al principio con funciones propiamente administrativas y pedagógicas.

gicas, ya que no surgió con la infraestructura operativa de producción propia para la producción y edición de los textos.

En el transcurso del tiempo, las diferentes administraciones que han dirigido este organismo fueron consolidando la infraestructura que en la actualidad permite a la Comisión ser una de las empresas de primer nivel de producción en Latinoamérica.

Puede decirse que en su primer etapa (como organismo desconcentrado del Ejecutivo Federal) 1959-1980, la Comisión consolidó sus tareas como empresa dedicada al diseño, contenido, producción, edición y distribución de los textos gratuitos, emanadas de aquel decreto que la crea.

A partir de la descentralización, la Comisión empieza a sentir los efectos que el cambio implica, los cuales son sustanciales tanto en la nueva estructura administrativa, así como de producción y de sus relaciones con el Ejecutivo Federal.

En esta etapa, la Comisión logra un crecimiento amplio en su sistema técnico (maquinaria y equipos de apoyo para la producción), que aunado a la optimización de recursos ya instalados, y con una nueva idea de la producción, logran incrementar sustancialmente los volúmenes de producción.

Así pues, la historia de la CONALITEG refleja la congruencia que en sus distintas etapas ha tenido por un lado, ~~apoyada en un principio~~ a la producción de los textos,

además de su diseño y contenido, posteriormente a las actividades sustantivas de producción, edición y distribución.

La primera forma administrativa, respondió aunque -- con deficiencias a su momento histórico. La segunda, ha consolidado los principios de la descentralización administrativa, mismos que pasaremos a analizar.

II. MARCO TEORICO

Introducción al Marco Teórico.

Para comprender claramente los conceptos que se van a utilizar en el desarrollo del presente trabajo, especialmente el de la desconcentración y la descentralización, es conveniente y necesario utilizar las definiciones y cuestionamientos que al respecto dan diversos tratadistas conocedores de la materia, los que ayudarán a distinguir los aspectos más sobresalientes de dichos conceptos; asimismo, del tratamiento que se da a esta parte del trabajo, se obtendrán los elementos suficientes para sacar conclusiones propias.

Como los temas principales que conducen el presente trabajo son: la desconcentración y la descentralización administrativa y su aplicación a un caso práctico, es necesario conocer el proceso que les da origen pero, obviamente, sin profundizar en cada una de las partes que componen dicho proceso. Por lo tanto, se abordará solamente en los aspectos generales por así convenir a nuestro trabajo. Partamos pues de la base.

1. CENTRALIZACION

El tema de la descentralización ha sido materia de discusión durante mucho tiempo. Los países que la practican, la han adaptado a su sistema político y de vida. Por lo tanto, no existe un criterio general sobre su aplicación. No obstante, he querido presentar y analizar las ideas de una serie de estudios de la administración pública que tienen un criterio similar del concepto en cuestión.*

En este contexto, centralizar significa "reunir varias cosas en un centro común, o hacerlas depender de un poder central" (1).

Tomando en cuenta la definición anterior, por centralización, según apunta W. Jiménez Castro, debe entenderse "...la concentración en un nivel o ámbito jerárquico particular, con el fin de reunir en una sola persona o cargo el poder de tomar decisiones importantes" (2).

* A manera de comentario, es necesario señalar que existen otras escuelas, como la francesa que clasifican, para su estudio, de manera diferente a la administración pública; por ejemplo, la dividen en:

Activa y contenciosa, donde: se entiende por administración pública activa aquella que funciona normalmente dependiendo del poder ejecutivo y conforme a la competencia que le señala el orden jurídico. Mientras que la contenciosa se caracteriza por la existencia y acción de tribunales administrativos que resuelven las controversias que se suscitan entre el Estado y los particulares, como consecuencia de actos llevados a cabo por el primero en que resultan afectados los intereses de los segundos.

Otro tipo de clasificación subdivide a la administración pública en: directa e indirecta. La primera es aquella que se ejerce por medio de los organismos centralizados dependientes del poder ejecutivo; en tanto que la administración indirecta es la que se ejerce por medio de organismos descentralizados, empresas de participación estatal u otro tipo de organismos.

Finalmente, otro tipo de clasificación, la cual es aceptada por la doctrina mexicana, es aquella que corresponde, básicamente, a los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, que a su vez pueden adoptar cualquier modalidad de las que nos ocuparemos en la parte presente.

De los conceptos anteriormente anotados, es posible darse cuenta que de modo general existen ciertos elementos comunes a la centralización, tales como; el reunir en una sola persona o centro común, el poder central o de toma de decisiones.

Otros estudiosos de la administración pública, afirman -- que la centralización es "...un sistema en donde todas las decisiones son de la competencia del gobierno central; decisiones en materia de policía, de justicia, de defensa, de diplomacia, lo -- mismo que las decisiones económicas, sociales y culturales" (3).

De manera más sencilla, es posible decir que "en la centralización existe unidad funcional, es decir, una organización -- estructurada jerárquicamente, en la cual los órganos superiores -- reúnen los principales medios de acción y de control, así como de decisión" (4).

La centralización se manifiesta así, por la aparición de -- una entidad central, cuyo poder le proporciona los elementos nece- -- sarios para la toma de decisiones importantes e incluso, trascen-- dentales en cualesquiera de los planos que nuestra óptica de análisis permita, llámese político, económico, social o cultural. -- Es por ello que se considera que una decisión proveniente de la -- autoridad central, es una decisión que no es susceptible de omitir -- se aun en el supuesto de la existencia de oposición para con ésta. Justifica y legítima el predominio de este tipo de decisiones el -- ejercicio pleno de la facultad discrecional administrativa; no -- obstante lo anterior, es decir, la validéz y vigencia legal de es

ta facultad discrecional, hay quienes cuestionan este tipo de decisiones, no en cuanto a la existencia legal de esta facultad sino en cuanto a la falta de parametros reales, que no formales, que delimiten tal capacidad para poder controlar este tipo de decisiones.

En la Administración Pública Mexicana el Presidente de la República es la persona con poder de decisiones en la forma y sentido de los aspectos que anteriormente se han señalado.

No obstante lo dicho en párrafos anteriores, la centralización no sólo se da en cuestiones políticas, económicas, etc; sino también en el aspecto administrativo, ésto es lo que llamamos centralización administrativa, que se refiere al poder de toma de decisiones en cuestiones administrativas, a través de una persona, órgano, o entidad central.

Dicho de una manera más amplia y clara, "existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros, en una situación de dependencia tal que, entre todos ellos existe un vínculo, que partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden los vaya ligando hasta el órgano de infima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades" (5).

De tal forma, es posible encontrar algunos otros elementos que caracterizan a la centralización, a saber: la concentración sistemática y consistente de autoridad y responsabilidad en-

un nivel jerárquico en particular. Se reúne en una sola persona el poder de tomar decisiones y coordinar todas aquellas que se circunscriben dentro de su respectivo ámbito de acción. La sola presencia de la jerarquía supone la existencia de grados diversos, cuyo orden va del más alto hasta el más bajo. En cada uno de estos grados, los diferentes niveles de facultades se determinan de tal forma que entre más alto sea el grado, las facultades serán más importantes y viceversa, entre más bajo sean los grados, las facultades serán menos importantes. Lo más significativo en todo lo anterior, es la sustantividad de la jerarquía dentro de la organización, que se constituye como el principio ordenador que da la unidad y consistencia necesarias para el adecuado funcionamiento de los diversos órganos o áreas. En este sentido, se dice que "...habrá centralización administrativa cuando los órganos se encuentren en un orden jerárquico dependiente directamente de la administración pública, que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la administración pública federal" (6).

Así, la unidad de los diferentes programas de que se constituye la administración pública se determina a través de una relación jerárquica, que es, como ya se dijo, el orden y grado que éstos guardan entre sí. Esta relación jerárquica se establece por medio de un vínculo jurídico-administrativo, el cual determina, a la vez, los diferentes grados y jerarquías en los órganos superiores, los intermedios y los inferiores; así como las relaciones entre éstos y hacia el interior de cada uno de ellos.

En suma, para fines del presente trabajo, la centralización consiste en: reunir en un órgano o persona los principales y suficientes elementos para la acción, control y decisión sobre alguna materia específica.

La razón y la idea de acción de un régimen centralizado, lo constituye la existencia de una relación de orden y por tanto jerárquica, que parte del más alto nivel de la administración hacia los órganos que se van ubicando en grados inferiores; por lo tanto, el poder se ejerce desde la cúpula y se esparce a la totalidad de los órganos subordinados. En nuestro país, la relación de jerarquía se establece, porque se da "...en una relación de dependencia que implica ciertos poderes de los órganos superiores sobre los inferiores, en cada grado de la jerarquía, hasta el Presidente de la República que es el jefe jerárquico superior de la Administración Pública Federal". (7)*.

Esta relación jerárquica implica una serie de derechos y obligaciones entre los diferentes órganos y funcionarios, los cuales se expresan con el nombre de poderes. Estos poderes generan, por sí mismos, una relación bilateral entre superiores e inferiores con derechos y deberes correlativos. Estos poderes, para Gabino Fraga, son:

*Para el caso específico de México, los organismos que componen la organización administrativa centralizada federal son, en este orden:

- El Presidente de la República.
- Los Secretarios del Estado.
- Los Jefes de Departamentos Administrativos.
- El Gobernador del D.F. (Regente).
- El Procurador General de la República.

- a) Poder de Nombramiento .- Es la facultad que tienen las autoridades superiores para hacer por medio de nombramientos la designación de los órganos que le están subordinados.
- b) Poder de Mando .- Es la facultad de las autoridades superiores para señalar a los órganos inferiores, los lineamientos que deben seguir en el ejercicio de las funciones que les están atribuidas.
- c) Poder de Vigilancia .- Consiste en exigir rendición de cuentas de todos aquellos actos que tienden a dar conocimiento a las autoridades superiores de la regulación con que están desempeñando sus funciones los inferiores.
- d) Poder Disciplinario .- Es la facultad que tienen las autoridades superiores para sancionar la responsabilidad de los órganos inferiores, por haber faltado, al cumplimiento de sus deberes.
- e) Poder de Revisión .- Consiste en la aprobación, suspensión, anulación o reformas a-

los actos de los inferiores.

- f) Poder para la Resolución de Conflictos de Competencia .- Es la autoridad que tiene el órgano jerárquico superior para resolver los conflictos que surjan entre las autoridades inferiores que le están subordinadas.

Según Andrés Serra Rojas, existen cinco poderes o facultades:

- a) Facultad de Mando .- Es la característica suprema del poder público. Las órdenes, instrucciones y circulares son mandatos autoritarios que guían el trabajo de los órganos administrativos inferiores.
- b) Facultad de Vigilancia .- Permite a la autoridad administrativa conocer los pormenores de los actos realizados por los inferiores.
- c) Facultad Disciplinaria .- Es un procedimiento de representación administrativa contra todo lo que perjudique a la administración pública y a los particulares, por la acción indebida o irregular de los servicios del Estado.

- d) Facultad de Revisión .- Permite a la autoridad superior, -
revisar, aprobar y obligar a la -
autoridad inferior a subordinarse
a la Ley.
- e) Facultad de resolver Conflictos de Compe-
tencia .- Permite delimitar los campos de -
acción de los órganos administra-
tivos.*

Finalmente, para que el órgano central sea capaz y pueda cumplir sus funciones debidamente, se hace necesaria la delegación de autoridad; este concepto lo trato en el punto siguiente.

1.1 DELEGACION DE AUTORIDAD

Debido a la complejidad de funciones y a la dificultad que el órgano central tiene para resolverlas, éste se ve en la necesidad de delegar parte de su autoridad, con el objeto de lograr una mayor eficiencia y cumplir de la mejor manera los objetivos que tiene encomendados.

¿ Que es la delegación de autoridad ?.

De acuerdo con el derecho público la delegación de autoridad sólo es posible si ésta, es expresa y limitada, tanto en su duración como en su dominio.

* A todos los poderes y facultades ya mencionados cabría agregar uno más: el llamado "poder de decisión"; al que se considera como la facultad y potestad de señalar un contenido a la actividad de la administración pública ejecutando un acto de voluntad para resolver algún asunto en sentido positivo, negativo o de abstención.

Por otra parte, delegar es "dar una persona a otra la jurisdicción que tiene para su dignidad u oficio, para que haga -- sus veces o conferirle su representación" (8).

La delegación siempre debe establecerse entre dos personas u órganos, ya que el órgano superior es quien confiere facultades a otro órgano inferior. En este sentido, la delegación de autoridad es posible definirla como el "acto bilateral mediante el cual el superior jerárquico confiere deberes y responsabilidades a un subalterno y le da la autoridad que necesita para desempeñar tales funciones" (9).

Así, la autoridad que el delegado adquiere en el momento de la delegación es precisamente aquella que pertenecía al delegantente y que es objeto de dicha acción.*

El concepto de autoridad ha sido interpretado de diver--sas formas por varios autores. Algunos dicen que autoridad es -- "tener poder"; otros, que es "la capacidad de mandar o de hacer--se obedecer". No obstante todas estas divergencias, a la autoridad debe considerársele como " el crédito y fé que se da a una -- persona o cosa en determinada materia" (10).

* Hay quienes consideramos que para una verdadera y efectiva delegación de -- autoridad, ésta debe ir acompañada de una base de poder. En este sentido, -- la delegación de autoridad no podría ser considerada como un simple permiso--o autorización, sino más bien como una transferencia de poder.

En el objeto del presente trabajo, la delegación de autoridad queda entendida como un acto mediante el que un órgano central transfiere deberes, responsabilidades y obligaciones a un órgano inferior, en determinada materia.

Si todas las labores, tareas o actividades fuesen concentradas en una sola persona o en un sólo órgano, no se podría hablar en términos de una buena organización, ya que se perdería la noción o el sentido de la eficiencia y la eficacia. En esta óptica, "para hacer más ágil el funcionamiento del órgano administrativo, parte de la autoridad va siendo delegada de un nivel a otro, a los órganos inferiores". (11).

La autoridad que se va delegando de un nivel a otro, varía según el nivel jerárquico de los órganos a los que se les delega. Esto es, que entre más alto se encuentre el órgano en la escala jerárquica, la autoridad será más amplia y viceversa; cuando el órgano se encuentre colocado en una escala menor, la autoridad será más específica.

En la Administración Pública Mexicana, el Presidente de la República es la autoridad máxima a fin de cumplir con las atribuciones que la misma Constitución le confiere. Para el mejor despacho de sus asuntos, el Ejecutivo Federal, delega autoridad a sus más cercanos colaboradores, que en nuestro caso, son los Secretarios del Estado. Estos a su vez, delegan a los Subsecretarios, iniciándose el proceso de la delegación de autoridad hasta los órganos básicamente operativos.

Los órganos, entidades o personas que delegan autoridad, actúan de acuerdo a sus necesidades, a su conveniencia, etc., al respecto, es posible acudir a varias ideas:

- a) Los que carecen de aptitud y responsabilidad. Delegan tanto su autoridad como su responsabilidad concomitantes.
- b) Aquellos que delegan autoridad porque así lo exigen las necesidades.
- c) Los que no delegan autoridad por temor a que el trabajo no se realice satisfactoriamente.

Wilburg Jiménez Castro habla de tres factores para una buena delegación:

- a) Tener un análisis previo de cargos y de organización para conocer las labores inherentes a cada puesto, y así saber si ellas corresponden al respectivo nivel de autoridad y de funciones.
- b) Entender que la delegación consiste en una redistribución de labores, que ello puede adquirirse, a través de la educación y el adiestramiento sobre el análisis de cargos y de la interrelación de funciones para aprender a ejercer el control.
- c) Lograr una terapia mental para evitar o superar el temor de delegar, mediante estudios de psiquiatría y psicología para aquellos casos en que así se necesite.

De lo anteriormente dicho, se desprenden tres elementos básicos que componen una delegación:

- a) Confianza .- La esperanza y fé que se tiene en la persona a la que se le delega.
- b) Responsabilidad .- La obligación que tiene el delegado consigo mismo para dar cuenta de sus actos.
- c) Capacidad para dar y recibir autoridad .- La esperanza de que a quien se le delega, esté previamente capacitado y adiestrado para recibir autoridad y poder delegar parte de ella.

Siempre que se delega autoridad, dicho acto va acompañado de su respectiva responsabilidad. En tal sentido, la delegación de autoridad guarda una doble responsabilidad; la de la persona y órgano que delega la autoridad y la de quien la recibe. Sin embargo, en esta situación, la responsabilidad total recae en quien delega la autoridad, ya que es el responsable ante los órganos o personas superiores para que las funciones se cumplan o se ejecuten.

1.2 TIPOS DE DELEGACION

Siguiendo el pensamiento de Wilburg Jiménez Castro, se dan cuatro tipos de delegación:

- 1) Ascendente .- Cuando la propia organización como -

unidad delega autoridad.

- 2) Descendente .- Cuando el órgano central delega autoridad a todos los miembros de la organización.
- 3) Inmediata .- Cuando la máxima autoridad nombra a sus colaboradores más cercanos.
- 4) Mediata .- Cuando el Presidente, actuando solo o en consejo de gobierno, nombra a los directivos de algunas instituciones descentralizadas.

Por otro lado, el Diccionario de Ciencias Políticas y Administración Pública considera las siguientes formas de delegación.

— General o Concreta: La primera se refiere a aquella que se otorga para ejercerla sobre todas las actividades de un órgano, división o departamento: La segunda, abarcaría solamente determinadas actividades o funciones existentes en unidades.

— Temporal o ilimitada: según se otorgue para su ejercicio dentro de un período de tiempo definido o no.

— Lineal, funcional y de asesoría: la primera corresponde a una situación en la que se delega autoridad a una persona, en calidad de jefe único sobre un grupo determinado. La segunda se identifica con una situación en la que la autoridad

delegada se comparte con otros individuos o "Jefes", donde cada uno desarrollará una función de autoridad, distinta a la de los demás y sobre el mismo grupo. La última es considerada como una designación o nombramiento que no conlleva un grado de autoridad formal, sino sólo aquel que el delegado puede adquirir por medio del ejercicio de su capacidad y del prestigio que, en tal virtud, se forme.

- Individual o Colectiva; La primera corresponde al caso en que la autoridad se delega a una sola persona. La segunda, cuando ésta se delega a un Comité.

- Delegable o Indelegable; La primera queda establecida cuando el individuo objeto de la delegación posee la capacidad de, a su vez, delegar ésta a otras personas. La segunda es cuando el delegado carece de esta facultad.

Con base en lo anterior, es necesario considerar las posibles ventajas y desventajas que se producen como efectos originados de la delegación de autoridad. Dentro de las primeras sobresalen las siguientes:

- a) Permite que el jefe pueda atender y ocuparse más ampliamente de las cosas de mayor importancia.

- b) Impulsa la especialización dentro de la organización, ya que, generalmente, la autoridad se delega en base a funciones o ramas de actividad específicas.

- c) En consecuencia, aumenta la eficiencia administrativa ya que cada individuo puede dedicarse a las tareas que propiamente le competen y corresponden dentro de la organización.
- d) Optimiza la toma de decisiones, ya que, generalmente, el jefe de alto nivel no conoce por completo todos los elementos del problema, los cuales sí son conocidos por los subordinados y de los cuales le deberán informar.

Entre las posibles desventajas que se pueden producir - debido a la delegación de autoridad encontramos, entre otras, - las siguientes:

- a) Pérdida de control sobre situaciones y personas, ya que al delegarse la autoridad, los criterios de control, al quedar en manos de otra persona, pueden constituirse y funcionar de manera diferente a los del jefe.
- b) Deterioro de la unidad de mando, ya que ahora las decisiones y acciones que antes eran llevadas a cabo por un sólo jefe - serán realizadas por varios subordinados de éste.
- c) La comunicación entre la cúspide de la organización y la base de éste, puede verse entorpecida y distorsionada por la acción intermediaria de los subordinados inmediatos del jefe máximo.

En suma, la delegación debe considerarse como un proble

ma derivado por la amplitud de la función administrativa, que requiere crear por una parte, diversas esferas de competencia; y por la otra, la existencia de personas físicas que manifiestan su voluntad. En este orden de ideas, "... la teoría del origen-legal de la competencia sostiene que sólo por virtud de una ley se puede hacer la distribución de facultades entre los órganos de la administración." (12). Dicha ley puede ser expedida formalmente por el Poder Legislativo y materialmente por el Poder Ejecutivo.

"La división de la competencia se hace por lo regular siguiendo estos tres criterios: por razón de territorio, por razón de materia y por razón de grado.

- a) La competencia territorial hace referencia a las facultades conferidas a los órganos en razón del espacio dentro del cual pueden ejercitarla.
- b) La competencia por materia, deriva de la atribución a órganos que tienen la misma competencia territorial de funciones administrativas respecto a los distintos asuntos que son objeto de la administración.
- c) Por último, la competencia por razón de grado tiene lugar separando los actos que respecto de un mismo asunto pueden realizarse por los órganos administrativos colocados en diversos planos.

Por lo general, esa distribución se realiza estableciendo unas relaciones de jerarquía que implican subordinación y dependencia de unos órganos y superioridad de otros". (13).

Como se podrá analizar en el punto siguiente, la delegación de autoridad da origen a dos formas de organización administrativa distintas, éstas son: la descentralización y la desconcentración.

2. DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION

Como se ha visto en el punto anterior, la delegación de autoridad es la forma a través de la cual el poder u órgano central se desliga de facultades para compartir responsabilidades. Como consecuencia de esta delegación, aparecen la descentralización y la desconcentración; es decir, que el órgano o entidad central necesita para cumplir eficientemente con sus objetivos, delegar autoridad y dar origen a estas formas de organización administrativa.

En seguida me aboco a tratar estos temas, utilizando los términos de descentralización indistintamente, sin embargo, tales formas de organización son diferentes, aunque las causas de su creación puedan ser similares. Dado lo anterior, he creído conveniente efectuar un análisis para distinguirlas en su forma y fondo, para con esto lograr interpretar con un sentido objetivo el significado de cada una de ellas.

En este orden de ideas, las definiré en su sentido particular para luego establecer sus diferencias y, de esta manera, poder lograr una adecuada utilización de las mismas en los capítulos subsecuentes. Para el interés de este trabajo, resultará importante tener una idea clara de los conceptos en cuestión, - dado que el análisis del caso, es por sí mismo el cambio de un órgano desconcentrado a descentralizado.

2.1 DESCENTRALIZACION

Consultando el Diccionario de la Real Academia Española, descentralizar significa "transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad..." (14).

La descentralización implica así, sacar del centro alguna cosa haciéndola menos dependiente del poder o de la administración central. En otras palabras, es la separación de ciertos servicios, funciones, atribuciones, etc., de un órgano central, que serán de la competencia de una nueva entidad creada por medio de la Ley.

Tratando de aprehenderlo de una manera más clara y sencilla, descentralizar significa la "traslación de parte del poder o de la autoridad, a unidades que siguen perteneciendo al mismo todo organizado. El propósito de la descentralización es el cumplimiento de los fines gracias a una mayor y relativa independencia". (15).

Sin embargo, "...descentralizar no es independizar, sino solamente alejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control.

La descentralización administrativa relaja los vínculos de relación con el poder central y se sitúa fuera del campo de acción de este poder, manteniendo con éste las estrictas relaciones del control". (16).

En las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales que nuestro país guarda, la descentralización ha sido entendida como una forma de organización, utilizada por el Estado para mejorar y optimizar ciertos servicios, regularmente de carácter económico. Para el estudio de caso que se presenta en este trabajo, la descentralización efectuada encierra fundamentalmente un carácter social.

Por otra parte, al hacer uso de esta forma de organización, se deben establecer los controles, con el objeto de mantener a los antes centralizados dentro de un marco de vigilancia y supervisión que les evite tener una independencia absoluta.

"Descentralizar, dice Waline; es retirar poderes de la autoridad central para transferirlos a una autoridad de competencia territorial menos amplia (autoridad local), sea de competencia especializada por su objetivo". (17).

En lo anteriormente expresado se aprecia la idea que previamente ya ha sido tratada en el sentido de delegar autoridad, ya se aclaró entonces que para descentralizar es necesario transferir el poder, o la autoridad suficiente a una entidad que su competencia vaya a ser territorialmente menos amplia, o para fines del presente trabajo, y aprovechando la idea de Waline, a una competencia especializada por su objetivo.

2.1.1 Tipos de Descentralización.

De acuerdo al Derecho Público, la descentralización adopta diferentes formas o tipos, de acuerdo a la actividad y fines que le dan justificación. Así, se consideran funcionalmente, dos tipos de descentralización, a saber:

- a) La descentralización política.
- b) La descentralización administrativa.
- a) Este tipo de descentralización se vincula directamente con la misma estructura del Estado y la dispersión de poder existente entre las entidades o unidades de éste.

En México podríamos identificarla con la existencia de instituciones que conviven y se derivan de nuestra forma de organización política es decir, del Estado Federal, para el caso; las entidades federativas o estados de la federación y los municipios.

- b) En un aspecto general se refiere a la manera de realizar -

los servicios públicos y a la distribución de los órganos encargados de cumplirlos pero, en sentido estricto, ésta sólo existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado o que es de interés público. Así, se considera a la descentralización administrativa como una forma de organización que adopta mediante una Ley, en el sentido material, la administración pública.

Este tipo de organización se establece para que se haga cargo tanto de actividades que competen al Estado, como para actividades que son de interés general. Para cumplir adecuadamente con sus tareas, objetivos y propósitos, los organismos descentralizados cuentan con:

- a) Personalidad jurídica.
- b) Patrimonio propio.
- c) Régimen jurídico propio.

De manera general, los organismos descentralizados cuentan con las siguientes características:

1. La creación, obedece, en todos los casos, a un acto legislativo, ya sea por medio de una Ley emitida por el Congreso de la Unión o por un Decreto proveniente del Ejecutivo.
2. La posesión de un régimen jurídico propio permite a éstas administrar tanto su personalidad como su patrimonio, su objetivo y su actividad; es decir, lo que se denomina la Ley-

Orgánica, la cual puede provenir de una Ley del Congreso o un Decreto del Ejecutivo. Además, la acción de estos organismos descentralizados se ubica dentro del Derecho Privado.

3. Su personalidad jurídica se desprende de un acto legislativo creador.
4. Denominación propia, que es la palabra o conjunto de éstas que la distinguen del resto de los organismos descentralizados igualmente. Para nombrarlas se utilizan solamente -- sus siglas o iniciales.
5. Aunado a su ámbito territorial o de actividad, donde ejercen su jurisdicción, todos los organismos de este tipo -- cuentan con un domicilio legal, denominado SEDE.
6. Todos los organismos de este tipo cuentan con órganos propios de dirección y administración en este orden.
 - a) Un cuerpo colegiado, el cual representa la máxima autoridad. La forma en como se les llama varía ampliamente, dependiendo en última instancia de la propia organización. En algunos organismos descentralizados a éste se le llama: "Consejo de Administración", en otros "Junta Directiva" o "Junta de Gobierno", etc. pero lo que sí no cambia es que sin importar como se le llame, este cuerpo colegiado constituye la autoridad más alta de la organización y como tal es quien toma las decisiones trascendentales dentro del organismo.

- b) En el nivel jerárquico inmediato inferior, todos los organismos de este tipo cuentan con órganos de representación unipersonal, cuya denominación, al igual que la anterior, varía con el organismo. En alguno se les conoce como "Gerente General" en otros como "Director-General" o como "Rector".
7. Cuentan con una estructura de administración interna propia, esta se les es fijada por su misma Ley orgánica, la cual dependerá, a su vez, de la actividad que desarrolle el organismo descentralizado.
 8. Poseen patrimonio propio. Además, éste mismo no necesita preexistir a la creación del organismo descentralizado.
 9. Gozan de un régimen fiscal de exención de impuestos tanto federales como locales y municipales.
 10. Su objetivo es de carácter social, lo cual se desprende de la orientación general de las actividades del Estado; así, su finalidad consiste en satisfacer necesidades colectivas en forma rápida y eficaz.*

* Como complemento a lo que precede, se debe hacer referencia a que, comúnmente, en relación a este tema se menciona la existencia de 2 grandes modelos en cuanto a la descentralización administrativa, estos son: el modelo Francés o prefectual el cual se caracteriza por el hecho de que el gobierno divide al país en territorios que deja bajo la responsabilidad de un "prefecto", que representa al gobierno en su totalidad y recibe a todos los agentes dentro de sus límites de acción en un orden tal que, al recibir éstas instrucciones del gobierno central, las adapta a las condiciones locales y transmite a sus subordinados.

El otro es el Funcional o Norteamericano, éste opera alrededor de un ministerio o secretaría que organiza sus propias delegaciones periféricas; de igual forma, nombra y supervisa a sus propios delegados, así como sus actividades, sin existir mediación alguna por parte del gobierno central. En la práctica, la generalidad de los sistemas de la organización de la administración pública se constituyen con rasgos mixtos, tomando en cuenta, siempre los criterios territoriales y funcionales.

Para Andrés Serra Rojas, la descentralización administrativa acusa dos formas: por Región o Territorial y Técnica o por Servicio.

- a) La descentralización administrativa por Región o Territorial, que se apoya en una consideración geográfica limitada y en servicios públicos municipales o en facultades político-administrativas regionales.
- b) La descentralización Técnica o por Servicio que se apoya en el manejo técnico, científico y autónomo de los servicios públicos." (18).

Así, se presenta ya la posibilidad de definir y delimitar a la descentralización administrativa, dado que ésta "..., consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la jerárquica". (19), o en un sentido más amplio "la descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial, o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía e independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa." (20).

Para fines de este trabajo, la descentralización administrativa quedará entendida como la delegación de derechos o facultades decisorias a órganos o entidades que no están subordinados jerárquicamente a un órgano central, adoptando la personalidad jurídica, patrimonio y administración propios, suficientes para cumplir con sus objetivos.

Cuando el Estado crea organismos descentralizados, estos pueden aparecer con diferentes características:

- 1) Autónomos
- 2) Autárquicos

- 1) Los organismos autónomos son aquellos que tienen personalidad jurídica, patrimonio y administración propios, teniendo además la capacidad de nombrar a sus máximas autoridades. Ejemplo de esto lo constituye la Universidad Autónoma de México.
- 2) Los organismos autárquicos, al igual que los autónomos poseen personalidad jurídica, patrimonio y administración propios, pero no tienen capacidad para nombrar a sus autoridades máximas. Por ejemplo Petróleos Mexicanos, Siderúrgica Mexicana (SIDERMEX) etc.

Ahora, retomando la descentralización política, "llamaremos descentralización o autonomía política la que el ordenamiento jurídico supremo del grupo social —La Constitución— otorga a ciertas instituciones para decidir por sí mismas a sus fines últimos; típicamente, esta autonomía política corresponde a los niveles constitucionales de gobierno." (21).

En una forma más justa, significa "...la creación y aceptación de entidades libres y soberanas dentro de una nación que, en nuestro país, a su vez admiten la existencia de municipios también libres y soberanos." (22).

Por las definiciones anteriores, en nuestro país los Estados forman parte del Estado Federal, y la voluntad de éste requiere de la participación de aquellos. Todas las facultades que no están conferidas al Estado Federal, deben entenderse como expresamente atribuidas a los Estados miembros, ya que éstos deciden en su respectivos ámbitos de acción.

Nuestra Carta Magna en su artículo 40 justifica la idea anterior cuando nos dice:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen anterior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

Así, considerando tanto a la descentralización política como a la administrativa, lo que éstas guardan en común es su creación por medio de una ley o decreto. La primera, se fundamenta en las relaciones espaciales que tienen los Estados con el poder central; la segunda, se realiza exclusivamente en el ámbito del poder ejecutivo. Por otra parte, desde el punto de vista político, existe una diferencia, ya que al poder político central se le niega la descentralización política; es decir, existe una contradicción en éstas dos; en la primera, el centro político decide y gobierna; mientras que en la descentralización administrativa, se le otorga la autoridad suficiente para tomar decisiones en su respectiva materia o ámbito.

Sin embargo, los organismos administrativos descentralizados no se encuentran exentos de elementos y mecanismos diversos de supervisión y control, ya que... si el gobierno federal al crear estos organismos les diera libertad, independencia y autonomía plenas, se correría el riesgo de crear organismos tan poderosos, cuya actividad se traduciría en la creación, aparición o manifestación de pequeños Estados dentro del Estado, lo que se explica en el hecho de que dichos organismos, al no ser vigilados ni controlados tomarían fuerza política, pudiéndose introducir en aquellos aspectos estratégicos de la política y la economía. En consecuencia, los fines para los cuales fueron creados no se llegarían a cumplir. Por lo tanto, los organismos descentralizados deben incorporarse al desarrollo integral de la Nación, con los derechos y limitantes que la legislación exige.

La anterior, es una de las razones por las que sólo se les ha dotado de una independencia relativa. El control, vigilancia y supervisión se ejercen mediante Representantes Estatales en los Consejos de Administración, Juntas Directivas, etc., de esos organismos.

Dada la complejidad del aparato gubernamental en las cuatro últimas décadas, el Estado Mexicano ha recurrido a la creación de este tipo de organismos, con el objeto de cumplir y satisfacer en buena medida, las crecientes demandas que la sociedad exige. La aparición de estos organismos públicos, refleja por un lado que el Estado conforme crece la sociedad, va permeando con medidas de este tipo a una mayor capa de aquella, la que

en últimos tiempos, en nuestro caso ha sido explosiva. Por el otro, que la descentralización es una herramienta que le ha permitido al Estado satisfacer las demandas que la sociedad exige.

2.2. DESCONCENTRACION

Al igual que en los temas que hasta el momento se han ido tratando, para el que nos ocupa, he de recurrir a una serie de autores que manejan este concepto.

Por principio, la palabra desconcentración no la registra el diccionario de la Real Academia Española, sin embargo, -- "Llamaremos desconcentración a la delegación de autoridad administrativa por decisión del gerente institucional en favor de -- sus órganos auxiliares o de línea, a los efectos programáticos -- de una mayor eficiencia funcional, recomendable por la naturaleza misma de la actividad o por la dispersión geográfica del ámbi -- to institucional." (23).

La desconcentración debe efectuarse siempre en aquellas persona u órganos que se encuentren funcionalmente establecidos dentro de la propia estructura administrativa de la organización.

Al respecto, la desconcentración "en un modo de distribución de funciones administrativas a órganos encuadrados dentro de la administración y que no están en la cúspide de la jerarquía administrativa." (24).

Las facultades y competencias que el órgano central confiere al órgano desconcentrado no significa que aquel otorgue in dependencia plena ni mayor jerarquía administrativa a éste, representa simple y llanamente un descongestionamiento del poder central para que sus funciones y actividades se realicen de una manera más eficiente; y por lo tanto, más rápida.

Sin embargo, el otorgamiento de facultades y competencias origina una menor subordinación del órgano desconcentrado con respecto al órgano central, en el entendido de que este último le da al primero algunas facultades para que decida y actúe por sí mismo.

Las medidas para el control y supervisión que el órgano central detenta contra los desconcentrados, es necesario establecerlas al momento de efectuar la delegación, esto es con el propósito de que se mantengan enmarcados en los lineamientos que han sido establecidos previamente. En tal sentido, los órganos desconcentrados actúan como auxiliares del órgano central, para que este cumpla con las funciones y objetivos que tiene encomendados.

De origen francés, el término desconcentración es utilizado inicialmente por Andrés Serra Rojas. Su utilización se refiere en nuestro caso el tratamiento de aspectos teóricos y prácticos de la administración pública.

Serra Rojas nos refiere a la desconcentración diciendo-

que ésta"...se caracteriza por la existencia de órganos administrativos, que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas, que no los alejan de la propia administración. La competencia que se les confiere no llega a su autonomía."

Desde el punto de vista estricto de las decisiones, las más importantes para el caso, son la competencia exclusiva de los órganos centrales, dado que todos los agentes locales que son nombrados por el órgano central tienen cierta capacidad de decisión que previamente les ha sido delegada. En este marco, los agentes locales quedan obligados a obedecer y a ejecutar las decisiones y órdenes que emanen directamente del órgano central.

Por lo anterior, para el presente caso, la desconcentración queda entendida como la delegación o atribución de funciones, facultades y responsabilidades para un ámbito de competencia e interés limitado, dentro de la propia organización.

Mientras que tanto la normatividad como las facultades generales de decisión, planeación y control, permanecen centralizadas, las acciones aplicativas de estas medidas, al igual que la prestación de los servicios que implican se desconcentran.

Así, podemos apreciar que los elementos más marcados de la desconcentración son entre otros:

1. La desconcentración implica el traslado de una facultad decisoria propia para estos organismos, pero en un grado conservador tal, que siempre se sujeta a los lineamientos establecidos por el organismo central.
2. La desconcentración de ciertos órganos administrativos implica la necesidad de desconcentrar otros que realicen funciones complementarias o afines a éstas, para así seguir de manera más coordinada y coherente.
3. La desconcentración supone un amplio respeto, entendimiento y sujeción a los límites de competencia convenidos; tanto por parte de los órganos centrales como de los desconcentrados. En los primeros, para evitar que éstos, por medio de su acción, reabsorban las facultades que han sido desconcentradas. En los segundos, para que no se atribuyan y posesionen de más facultades de las que les fueron otorgadas.

2.2.1 Tipos de Desconcentración

La desconcentración se presenta a través de dos formas: política y administrativa.

"La desconcentración política es principalmente una competencia que se ejerce en materia general sobre todo el territorio nacional, tomando como base la totalidad del Estado.

La desconcentración administrativa se reduce a varias materias administrativas, precisamente en la órbita del Poder Ejecutivo Federal." (25).

La desconcentración política ha sido tratada muy poco, por considerarse una práctica difícil de llevarse a cabo. "Políticamente el poder es uno y se orienta, para su ejercicio, en tres ramas: la Legislativa, la Ejecutiva y la Judicial, esquema que especialmente se repite a niveles estatales. Si hablamos políticamente, no podemos desconcentrar el poder político en cual es indivisible." (26).

En cambio, la "Desconcentración Administrativa se refiere a la ubicación física de bienes y personas fuera de un territorio determinado que constituye la sede de una organización." (27).

Así, en México, la desconcentración Administrativa se identifica con las unidades administrativas que forman parte de la administración pública federal, estatal o municipal.

Para la organización de estos órganos administrativos desconcentrados existe una variedad de posibilidades, como:

- a) Desconcentración Funcional. Se caracteriza por ser una forma de organización administrativa a la cual se le otorgan, por medio de una ley, facultades limitadas de decisión y ejecución, las cuales le autorizan a manejar de manera autónoma su presupuesto sin que se desligue jerárquicamente del órgano central.
- b) Desconcentración Vertical. La particularidad de ésta radica en la delegación de determinadas facultades del ór-

gano central a otros desconcentrados directamente dependientes y subordinados, por considerarlas necesarias para que éstos puedan funcionar de manera más eficaz.

- c) Desconcentración Regional. Constituye una variante de la anterior. El elemento que la distingue es la existencia de una distribución geográfica, en donde las acciones encomendadas a estos organismos se realizan por medio de unidades administrativas llamadas delegaciones.
- d) Desconcentración Horizontal. Este tipo se caracteriza porque los organismos así ordenados son oficinas de igual grado entre sí y que cuentan con facultades para una misma ciudad o área geográfica.

Finalmente, se puede decir, que el propósito fundamental de la desconcentración administrativa, es hacer que la administración pública vaya al ciudadano y no que éste venga hacia ella, a fin de proporcionar los servicios necesarios con mayor oportunidad, rapidez y calidad.

2.2.2 Aspectos Diversos de la Desconcentración

En lo que se refiere a esta parte del tema, algunos estudiosos de la Administración Pública Mexicana han abordado los diferentes aspectos que sobre la desconcentración existen.

2.2.2.1 Aspecto Político

Víctor Flores Olea ha tratado este aspecto de la desconcentración, a mi parecer, en una manera detallada y clara.

Flores Olea opina que estando el aparato de servicios del Estado en constante interacción directa y cotidiana con la ciudadanía, la administración pública central deberá en un principio, trabajar para desarrollar aquellos métodos y técnicas que le permitan conocer las necesidades, las demandas, las opiniones básicas prevalecientes en la sociedad en la que actúa y, por lo tanto, pretende servir.

No obstante, opina, y aquí no encuentro ciertamente participación inmediata de la ciudadanía en decisiones administrativas, que el Estado se encontraría a sí mismo en el momento en que la totalidad de la administración del Estado fuera más sensible, para que a través de estas técnicas específicas logre captar de una manera sistemática y organizada lo que la sociedad en su conjunto espera de ella.

En tal forma, más que una simple desconcentración administrativa, opina Flores Olea, debe hacerse una desconcentración administrativa que implique y responsabilice un régimen de confianza de la ciudadanía respecto a la administración pública y sus funciones; es decir, un tipo de relación en que la ciudadanía confíe en la eficiencia, en la honestidad y, en la funcionalidad del aparato administrativo gubernamental.

2.2.2.2 Aspecto Económico

Ifigenia Martínez de Navarrete, opina sobre este aspecto que el proceso de crecimiento de los grandes centros industriales, ha originado una expansión y por lo tanto, una concentración económica. La situación anterior se ha caracterizado por los siguientes asuntos:

- a) Por la existencia de un mercado amplio en una zona relativamente pequeña.
- b) Por la considerable inmigración: generada, entre otras cosas, por las mayores oportunidades tanto de empleo como de educación que imperan en el medio urbano.
- c) Por la disponibilidad de insumos y mano de obra abundante y relativamente barata.
- d) Por la afluencia de ahorros y oportunidades de inversión, en dichas áreas, y
- e) Por los costos decrecientes en razón del fácil acceso a los diferentes servicios.

La situación anterior, ha impuesto una política de descentralización industrial que estimula la creación de nuevos polos de crecimiento en aquellas regiones de menor desarrollo relativo, susceptibles de explotar economías de base que permitan aprovechar sus recursos y generar empleos.

2.2.2.3 Aspecto Jurídico

Sobre este aspecto Alfonso Nava Negrete, al tratar los elementos jurídicos de la desconcentración administrativa, opina que las leyes, decretos, etc., en los que se basa la desconcentración, no significan o no son elementos jurídicos suficientes que la apoyen. Si cada organismo crea sus propias bases que fundamenten su respectiva desconcentración, caeríamos en una evaluación que daría como resultado una dispersión y anarquía de elementos jurídicos, no por falta de los mismos, sino por la multiplicidad de ellos.

Lo que debe caracterizar a la desconcentración, es organizar a la misma para hacer de ella una labor peculiar en cada dependencia. En este marco, no debe considerarse como un aspecto puramente administrativo, sino también como una cuestión jurídica que aporte los elementos para llevarla a cabo.

2.2.2.4 Aspecto Administrativo

Al abordar los aspectos administrativos de la desconcentración, José Chanes Nieto, señala que el acercamiento de los servicios administrativos federales a los lugares a donde se requieren, acarrea consigo grandes oportunidades, así como ventajas para los beneficiarios. De manera general estos pueden entenderse como: ahorro de tiempo y recursos económicos.

Para poder efectuar la desconcentración se requiere de ciertos elementos.

Por principio de cuentas debe ser de una facultad decisoria, para permitir al ciudadano obtener efectivamente un servicio, o para cumplir sus obligaciones o ejercer sus derechos de manera cercana y eficaz.

Por otra parte, la regionalización debe efectuarse siguiendo la tradición mexicana por entidades federativas.

Asimismo, la facultad de decisión que se desconcentra debe ser completa, no una facultad de decisión parcial.

Por último, para efectos de acercamiento y rapidez buscados con la desconcentración, se requiere la desconcentración de otros órganos que cumplan funciones complementarias.

Por otro lado, los órganos centrales deben asumir sus funciones de normatividad, coordinación y control, sin tratar de conservar las funciones decisorias complementarias.

3. Diferencias entre la Centralización-Desconcentración y Desconcentración-Descentralización.

La centralización, como la desconcentración y la descentralización son susceptibles de una mejor comprensión cuando se les analiza en sus relaciones; así como en sus diferencias; por tanto paso a ello.

Los términos centralización y desconcentración deben en-

tenderse como formas y tendencias de organización de una misma naturaleza, en tanto que los términos de centralización-desconcentración constituyen tendencias contrarias. Sin embargo, lo más importante es establecer que éstas son formas diversas de organización que se enmarcan dentro de un sólo proceso.

A este proceso se le puede denominar como de adaptación y modernización administrativa, el cual permite a la administración pública adquirir una mayor capacidad para manejar y resolver los crecientes problemas y necesidades originados por la misma dinámica del crecimiento local, mediante la adopción de nuevas formas de organización que implican la incorporación de técnicas y procedimientos innovadores que le permitan operar de manera más eficaz, el cumplimiento de sus funciones, y así cumplir con sus objetivos de una manera más adecuada.

Este proceso tiene sus orígenes en la identificación de los requerimientos sociales que se inscriben dentro del ámbito de acción de la administración pública y para los cuales es necesario reformular y optimizar tanto las formas como los procesos de actuación de estas.

Así, nos encontramos con la presencia de reformas administrativas cuyo objeto es la remodelación de los sistemas administrativos, por medio de modificaciones tanto en sus normas, que constituye su matiz jurídico; y sus formas, que se refieren al aspecto administrativo al igual que la implementación de otros esfuerzos para incrementar el nivel de eficacia de la ad-

ministración pública.

Sin embargo, debe quedar entendido que sí bien un sistema administrativo es el resultado de los contextos político, económico y social; no se debe creer que el avance de la administración pública siempre procederá y dependerá del avance y desarrollo que se realice en los otros planos de la actividad social, sino que esta, la administración pública, también posee cierta autonomía para avanzar en la optimización de sus propias condiciones y así allanar el camino del desarrollo social.

3.1 Centralización y Desconcentración

Las diferentes relaciones existentes entre la centralización y la desconcentración, que se desprende de lo dicho en las partes correspondientes, se pueden resumir en los siguientes términos:

Lo que la centralización y la desconcentración poseen en común, es la existencia de una relación jerárquica entre los órganos que las integran; relación de jerarquía y por tanto de subordinación que conserva la administración central en relación con las unidades desconcentradas.

Así, como fue señalado en su oportunidad, en tanto que la centralización estructurada de forma tal que, los órganos colocados en la cúspide de ésta monopolizan tanto los medios de decisión, así como los de dirección y control; en este sentido, los órganos inferiores se limitan a la simple ejecución de las-

decisiones.

Por su parte la desconcentración supone la creación de unidades administrativas a las que se les otorgan limitadas facultades decisorias, las que ejercerán dentro de una circunscripción territorial previamente determinada; el otorgamiento de estas facultades no implica la pérdida de la jerarquía que subordina este tipo de organismo a la administración central, es en este sentido en que los órganos centrales y desconcentrados se encuentran unificados.

Por otro lado, mientras que el ámbito de competencia de los organismos centralizados comprende todo el ámbito nacional, el ámbito de competencia de los organismos desconcentrados es regional en el sentido de que se ejerce dentro de un espacio geográfico determinado.

Finalmente, podemos catalogar a los órganos centrales como normativos y a los desconcentrados como ejecutivos. Esto es, en tanto que los primeros determinan y diseñan tanto las políticas como los criterios y las normas, los otros las llevan a la práctica por medio de las funciones que les han sido conferidas, mismas que son coordinadas y controladas por los órganos centrales.

A partir de lo anterior, se pueden establecer algunas de las ventajas que nos brinda la desconcentración, entre otras tenemos.

- a) Al trasladar la administración ahí donde ésta es necesaria, la acción administrativa es rápida y flexible y, por tanto, también la prestación de los servicios así como la satisfacción de las necesidades.
- b) Al establecer organismos desconcentrados en las regiones -- donde son requeridos, esto se refleja en un ahorro de tiempo y en un descongestionamiento de actividades para la administración central.
- c) La desconcentración permite que los organismos así asignados, al acercarse a los particulares, puedan conocer mejor los problemas y necesidades de éstos y en este sentido, formular una solución más adecuada.

Como ya se ha dejado ver a lo largo del trabajo, los -- conceptos de descentralización y desconcentración, presentan -- algunas diferencias que existen entre ambos. En esta parte, -- se hará referencia a ellas con el propósito de lograr la identificación plena de sus características.

3.2 Desconcentración y Descentralización

Primeramente, se hace necesario distinguir entre:

- a) La descentralización y la desconcentración aplicadas a la estructura política del Estado.
- b) La descentralización y la desconcentración estrictamente -- administrativas, las que constituyen variantes de las for-

mas de administración y organización de los elementos que son dependientes de la estructura del Poder Ejecutivo.

Desde el punto de vista de su origen, ambos términos suponen una traslación de parte del poder central a unidades periféricas o funcionales. Sin embargo, desde el punto de vista jurídico-administrativo la desconcentración significa una distribución de funciones dentro del propio órgano administrativo; en cambio, la descentralización, no se restringue a la sola delegación de funciones, sino que a través de ella se crea una persona jurídica, como sujeto de deberes y derechos propios. Es necesario resaltar que la descentralización es creada a través de una ley o decreto o de manera convencional.

Continuando con lo mismo, tenemos que el organismo desconcentrado puede o no contar con patrimonio propio, mientras que el descentralizado contará, invariablemente, con su propio patrimonio.

Igualmente, los órganos desconcentrados poseen facultades estrictas y limitadas, mientras que por su parte los organismos descentralizados poseen facultades mucho más autónomas.

En un sentido estricto se puede deducir acerca de estas consideraciones que "la desconcentración, con importancia cercana e intención parecida a la descentralización, es, sin embargo, muy distinta, porque la descentralización significa personalidad aparte y la desconcentración significa descongestio-

namiento del aparato central..." (28).

Otra diferencia importante estriba en la relación jerárquica que las identifica. La desconcentración, por ser una -- distribución de funciones a órganos que están encuadrados en -- el interior del órgano central, supone una relación de jerar-- quía. Es decir, que a pesar de recibir tales facultades si--- guen sometidas a los poderes jerárquicos de los superiores. - En cambio, la descentralización al recibir funciones, se cons-- tituye en un nuevo ente con personalidad propia, muy aparte de la del órgano central, ya que se les dan los medios suficien-- tes para que se maneje con cierta independencia. Además, la - relación de jerarquía que caracteriza a la desconcentración, - desaparece en la descentralización.

En este contexto, la descentralización se produce den-- tro de la administración central, a través de una repartición-- de competencias. En esta repartición, el órgano central con-- fiere determinadas funciones a una nueva entidad u órgano con-- determinada circunscripción territorial para que agilice o me-- jore ciertas cuestiones administrativas. A diferencia de la -- desconcentración."...en la descentralización no es fin primor-- dial el agilizar los trámites burocráticos, pues fundamental-- mente se procura ubicar determinada función, económica o de -- servicio, en un organismo público que tiene vida jurídica pro-- pia." (29).

En términos del aspecto político, la diferencia que --

existe entre estas formas de organización administrativa con--
siste en que "la descentralización es una noción al mismo tiempo
política y administrativa; mientras que la desconcentración
es una noción de órden administrativo solamente o con implica-
ciones políticas." (30).

III. ANALISIS ADMINISTRATIVO

Introducción al Análisis Administrativo.

Una vez que se han revisado los conceptos generalizadores de las formas o modalidades organizativas que la administración pública es susceptible de adoptar, se hace necesario llevar este mismo análisis a otro nivel inferior, más operativo: al nivel práctico, en donde las organizaciones administrativas, enfrentado a la cotidianidad operativa, verifican el grado de adecuación, conforme a las metas y objetivos planteados en las estructuras y procedimientos que conforman y norman su funcionamiento.

Ciertamente, lo apuntado en el capítulo precedente carecería de toda lógica, y significación alguna, si de ello no se derivase un conjunto de observaciones y medidas concretas, susceptibles de ser adoptadas prácticamente, cuya finalidad última no fuera la de elevar los tradicionales niveles de eficiencia, y hacer más afectivo, en este caso, el funcionamiento del organismo motivo de este trabajo: la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos, en el desarrollo

y cumplimiento tanto de las tareas como de los objetivos que le han sido asignados.

Así, la relevancia del presente capítulo radica en la postulación de una serie de observaciones, que de manera general, se haran sobre los dos contextos en los que la Comisión se ha desempeñado: digámoslo así, la etapa de la desconcentración, y la etapa de la descentralización.

Para comprender estas dos etapas, que a la fecha cubren ya un lapso de veinticinco años, en las siguientes cuartillas presentaré las condiciones generales en las que se desarrolla la etapa de la desconcentración, y que finalmente derivan en el cambio de la forma jurídica y administrativa que actualmente prevalece en la Comisión; la descentralización administrativa.

En el mismo sentido, pero con la finalidad de particularizar en los efectos que el cambio produjo, también se encontrarán los diagnósticos microadministrativos que se derivan del análisis realizado. En esta parte, quedan asentadas las condiciones particulares de cómo venían operando las unidades administrativas, de producción o de distribución, hasta el momento de la descentralización, y las medidas tomadas que dan sentido al nuevo organismo.

De esta forma, será posible distinguir al final -- tres grandes áreas que, por si mismas, constituyen la columna vertebral de la Comisión: el área administrativa, la de -- producción y la de distribución.

La Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos se creó por Decreto del Ejecutivo Federal el 12 de febrero de 1959, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 13 del mismo mes y año, como organismo desconcentrado dependiente de la Secretaría de Educación Pública.

El decreto establece que la Comisión se crea sobre la base de que los niños en edad escolar, deben contar con los libros, cuadernos y auxiliares didácticos indispensables para el desarrollo de su educación. Se establecen también los puestos que integrarán la Comisión, a saber: un presidente, un secretario general, seis vocales, un cuerpo de doce -- colaboradores pedagógicos, cinco representantes de la opi -- nión pública, un contador y un auditor.

De igual forma, se decretan las funciones sustantivas que desempeñará la Comisión, siendo éstas: la elabora -- ción y diseño de los contenidos, métodos, y, textos educati --

vos; la producción y distribución de los textos; así como to das aquellas tareas inherentes al cumplimiento de las funcio nes anteriores.

Cristalizó así la idea del Presidente López Mateos según la cual la educación primaria sólo será verdaderamente gratuita si los educandos reciben, sin costo para ellos, los libros indispensables para sus estudios y tareas. Con la -- distribución de los textos gratuitos, se trató de evitar que la niñez mexicana viera limitadas sus oportunidades de acceso a la educación por la cada vez más onerosa adquisición de textos escolares. Al mismo tiempo, se creyó que los educan -- dos responderían a este esfuerzo del Estado, con un mayor -- sentimiento de sus deberes para la Patria.

Posteriormente, se expidió un Decreto en el que se reformó la fracción III del artículo 3º del decreto que crea -- ba la Comisión, señalando la participación de diez represen -- tantes de la opinión pública en lugar de cinco (Diario Ofi -- cial del 23 de marzo de 1977).

El 20 de febrero de 1980, el Ejecutivo Federal ex -- pidió un nuevo Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 del mismo mes y año, en el que se da a la -- Comisión el carácter de organismo público descentralizado --

con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Veintiún años marcan pues, la etapa en que la Comisión sienta las bases para la producción del diseño y contenido de los textos, con su respectivo procesamiento para la edición, impresión y distribución de los textos escolares.

En este transcurso, la Comisión ha de sentar las bases que le permitan en su relación externa, cumplir con las funciones que el decreto de 1959 le asignó. Esta relación externa, se da fundamentalmente con la paraestatal Ferrocarriles Nacionales y con el Servicio Postal.

De esta manera, la dotación de libros y cuadernos de trabajo a los educandos del nivel primaria, fue en 1959, un hecho excepcionalmente nuevo para el Estado Mexicano. Se trataba, por una parte, de generar la infraestructura capaz de producir los libros con los que se daría respuesta a la demanda escolar de aquel tiempo. Por otra, de crear un sistema rápido y eficiente de distribución de libros, que para 1960, año en que se realiza la primera distribución nacional, la producción a distribuir asciende a 15 millones 500 mil libros.

Como organismo desconcentrado, la Comisión tuvo

que ir creciendo y adaptándose a las necesidades que la demanda de los ciclos escolares marcaba. Es decir, tenía que soportar o adecuar las estructuras administrativas, productivas y de distribución, al incremento anual de libros y cuadernos de trabajo, así como auxiliares didácticos, que como porcentaje histórico representa el 8 por ciento anual.

En sentido estricto, soportar el incremento anual de libros, significaba para la Comisión, hacer uso de talleres impresores externos a ella; contratar diseñadores; contratar asesores pedagógicos; en fin, absorber el incremento anual, a través del uso de recursos externos a ella, sin ampliar su capacidad instalada.

Por otra parte, adecuarse al incremento anual, significaba ampliar la capacidad instalada del sistema productivo. Para esto, la mecánica que se seguía, era la de soportar de dos a cuatro años los incrementos anuales en la producción, y posteriormente, absorber el déficit en un ciclo, calculando quedar por arriba de aquél déficit, para ser autosuficientes en por lo menos un ciclo posterior.

Con este sistema de trabajo, la Comisión desempeñó sus labores durante la etapa de la desconcentración. Debo advertir que sustancialmente esto es lo sobresaliente dentro

de esta etapa, además de lo anárquico del crecimiento administrativo y del sistema de producción, crecimiento que no se basaba en ningún diseño o desarrollo organizacional, sino que más bien, crecía en función de las necesidades que se fueran generando, ya fuera en alguna área administrativa o de producción; es decir, no había (por lo menos eso refleja el análisis) determinados objetivos que limitaran u orientaran el crecimiento ordenado y congruente de las tres áreas sustantivas de la Comisión. Como ejemplo de este crecimiento anárquico, se encuentra el hecho de que el sistema de producción (capacidad instalada) no era compatible en sus diversas fases: la impresión de los libros era sobradamente más alta que la capacidad de encuadernación, generando un déficit en este último proceso, mismo que orillaba a la necesidad de recurrir a talleres externos para cumplir con los compromisos contraídos. Asimismo, en el área administrativa, había " departamentos " que reclutaban un número desproporcionado de empleados, mientras que otros, adolecían de los recursos humanos necesarios en número, para poder cumplir con las funciones asignadas.

Los sistemas administrativos con los que la Comisión daba cumplimiento a las funciones encomendadas por la SEP, eran diseñados e impuestos desde la misma SEP. Esto no quiere decir que fueran sistemas deficientes, sino que más bien por la naturaleza del trabajo que se de

sempeña en la Comisión, eran incompatibles con los sistemas y estructuras burocráticas de las oficinas centrales de la SEP: la Comisión funciona como una empresa, debe administrarse con criterios de producción y productividad, no como una oficina prestadora de servicios.

En la etapa de organismo desconcentrado, la Comisión funcionó con las características que se han comentado; siendo esto quizás lo que provocaba grandes incongruencias. La negación existía en el hecho ya comentado de querer administrar un organismo con criterios que no le correspondían.

Por otra parte, las relaciones de la Comisión hacia afuera, comenzaron a trabar una serie de problemas que en un momento dado, las autoridades de la Comisión consideraban como normales. Por ejemplo, las relaciones obrero patronales; el régimen de seguridad social; las relaciones con otras dependencias de la SEP; es decir, una serie de problemas en los que las decisiones se fueron acumulando, terminaron por conformar un cuadro de incongruencias y disfunciones que era necesario resolver.

En otro plano, el sistema financiero que proveía de recursos a la Comisión, dependía de las ministraciones que a su vez determinara la SEP, mediante la oficialía mayor.

Es importante hacer notar que en esta parte, se registraban un alto número de problemas. Me explico: las ministraciones mensuales que realizaba la SEP a la Comisión, no cubrían en ocasiones los compromisos financieros que ésta hubiera contraído, resultando a la larga, un problema financiero que los acreedores de la Comisión decidían no llevar. Asimismo, hacia el interior de la Comisión, el problema era en ocasiones por falta de liquidez para con los obreros; no contra el salario directo, pero sí contra algunas prestaciones, lo que al final derivaba en un problema obrero-patronal.

Lo anterior denotaba una ausencia total en la autonomía de la Comisión, lo que retrasaba y hacía difícil la administración de los recursos financieros, que además, por los altos volúmenes que se ejercían, hacían imperativo un reordenamiento.

Con estas características, se puede concluir que en esta etapa, la creación, desarrollo y funcionamiento de la Comisión como organismo desconcentrado, ocupó los esfuerzos tendientes a la creación y desarrollo de la organización, más bien a la solución, adaptación, negociación y desarrollo en malas condiciones, de las estructuras que a la postre la conformarían. Si se trabajó, fue por la necesidad de cumplir con los compromisos contraídos, lo que denota una voluntad

ferrea, pero a diferencia de esto, se detecta una ausencia - grave en el diseño de sistemas de administración de recursos financieros, humanos y materiales; de sistemas de producción, en si de una administración eficiente.

Por las circunstancias anteriores, tratando de ser concreto, tres son los motivos fundamentales que originaron esta reforma:

- a) Que el reglamento interno de la Secretaría de Educación Pública atribuye a otras unidades las funciones de dictaminar sobre los libros de texto, así como el diseño técnico y la elaboración de dichos libros.
- b) Que la Comisión cuenta con las instalaciones y equipos adecuados para la edición e impresión de los libros de texto.
- c) Que es conveniente la descentralización de funciones operativas de edición e impresión que ha venido desempeñando la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos, a fin de que éstos respondan a las necesidades actuales.

Con el cambio de organismo desconcentrado a descen

tralizado, y conforme al nuevo decreto (20 de febrero de -- 1980), la Comisión coadyuva con la SEP en la elaboración de los libros de texto gratuitos y materiales didácticos similares; se establece una junta directiva, presidida por el secretario de Educación Pública, como órgano superior de gobierno; el anterior presidente de la Comisión se transforma en director general; y se enmarcan expresamente las relaciones laborales dentro del apartado B del artículo 123 Constitucional.

Por otra parte, y a raíz del cambio, a la Comisión se le otorgaron las facultades jurídicas que el cambio implicó, además de cambiar también el contexto de sus funciones: a la Comisión se le quitó la función de diseñar los contenidos y texto de los libros. Sus funciones se redujeron a la formación, producción y distribución de aquéllos.

Además, la organización interna hubo que estructurarla de acuerdo al nuevo contexto. Por ejemplo, anteriormente, los órganos de gobierno eran: el presidente de la Comisión; encargado de representar legalmente y dirigir técnica y operativamente a la Comisión; el secretario general, encargado de coordinar las actividades de los colaboradores pedagógicos; el administrador, encargado de administrar los recursos humanos, materiales y financieros de la Comisión, ade

más de ser el responsable de la distribución de los libros; finalmente, el coordinador de producción, habilitado como responsable de la formación, impresión, encuadernación y empaque de los libros; es decir, responsable del proceso productivo.

Con la nueva circunstancia jurídica de la Comisión, la organización interna tuvo que adecuarse. Las funciones que de manera desconcentrada venían desempeñando el presidente, el secretario general, el administrador y el coordinador de producción, se definieron y enmarcaron en los límites de su respectiva competencia. Así, la nueva organización interna adoptó las siguientes características:

- a) Los órganos de gobierno, que establecen los objetivos, regulan el funcionamiento, la utilización de recursos y encauzan el desarrollo de la Comisión. La Junta Directiva es el órgano superior y está presidida por el Secretario de Educación Pública; la Dirección General, responsable del cumplimiento de los objetivos de la Comisión; y la Comisión Interna de Administración y Programación, encargada de hacer que estos objetivos se alcancen de la manera más eficiente.

- b) La Secretaría General a la cual se encomienda -
coadyuvar con la SEP en el diseño de los libros
de texto gratuitos y otros materiales didácti -
cos.
- c) La Subdirección de Producción que realiza la e -
dición e impresión de los libros de texto gra -
tuitos y toda clase de materiales didácticos.
- d) La Subdirección de Administración y Finanzas --
responsable del manejo de los recursos financie -
ros, humanos y materiales de la Comisión, así -
como de la distribución de los libros de texto -
gratuitos.

En el mismo sentido, pero a partir del nivel de -
las subdirecciones, los niveles jerárquicos en el tramo de -
control de aquéllas, son: las gerencias, las subgerencias y
los departamentos.

De manera particular, en el análisis microadminis -
trativo se encontrarán los reportes que por cada área se in -
tegran en este análisis.

Así, con esta nueva organización, el decreto que -

crea la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos - como organismo público descentralizado, señala que su objetivo será la edición e impresión de los libros de texto gratuitos, así como de toda clase de materiales didácticos similares.

En consecuencia, para el cumplimiento de su objetivo, a la Comisión se le otorgaron las siguientes funciones:

- a) Editar e imprimir los libros de texto gratuitos y toda clase de materiales didácticos similares, mediante sus propias instalaciones, por concurso o de otro modo si éstos resultaren insuficientes.
- b) Coadyuvar con la Secretaría de Educación Pública en el diseño de libros de texto gratuitos y otros materiales didácticos.
- c) Participar, con un representante, en el Consejo de Contenidos y Métodos Educativos de la Secretaría de Educación Pública.
- d) Distribuir los libros y toda clase de materiales didácticos similares que produzca, y

e) las demás necesarias para el cumplimiento de su objetivo.

Paralelamente al proceso de reorganización, la implementación de los aspectos financieros también fue atendida, pues al dejar de ser un organismo desconcentrado, la Comisión tuvo que reglamentar hacia el interior de la organización, una serie de disposiciones tendientes a ordenar su gasto.

Como ya se ha comentado anteriormente, en el aspecto financiero se registraban diversas anomalías que iban desde la formulación del presupuesto, hasta el seguimiento y control de los ingresos y egresos. Por tanto, al ampliarse las relaciones externas, dada la descentralización, las nuevas disposiciones normativas presupuestarias y financieras provenían de la Secretaría de Programación y Presupuesto, conjuntamente con la Tesorería de la Federación.

Lo anterior obligó a que la Comisión formulara un presupuesto por programas, calendarizado según el ejercicio a desarrollar en el año. Esto permitió conocer con anticipación, la capacidad financiera con la que se contaría para ir cumpliendo el objetivo de su creación, además de permitirle al organismo, crear políticas de crecimiento a corto y media

no plazos.

En el aspecto del control presupuestal, las innovaciones fueron saludables, pues se estableció una auditoría interna permanente, abocada al seguimiento, evaluación y control de los recursos materiales y financieros.

Al hacer uso de las técnicas de programación-presupuestación; seguimiento, evaluación y control que tanto la Secretaría de Programación y Presupuesto, como la Tesorería de la Federación indicaban, se fortalecieron sustancialmente las finanzas de la Comisión, saneando paulativamente este aspecto.

En resumen, con el cambio de organismo desconcentrado a descentralizado, a la Comisión se le dotó de las facultades jurídicas que el cambio generó, además de cambiar también el contexto de sus funciones: a la Comisión se le quitó la función de diseñar los contenidos y texto de los libros, sus funciones se redujeron a la formación, producción y distribución de aquéllos.

De igual forma, el nuevo status jurídico, permitió a la Comisión, organizar su administración y sus recursos; manejarse autonomamente dentro de los límites que la descen-

tralización permite, en sí, abocarse al cumplimiento de sus funciones con criterios de producción y productividad, de racionalidad y de eficiencia en la práctica administrativa.

Finalmente, y dada la relevancia que estableció el marco jurídico en el que se dió la transición, me permitiré enunciar las leyes, decretos y reglamentos que dan cauce dentro de un Estado de Derecho, al desempeño de las funciones de la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial 5-II-17.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial 29-XII-76.

Ley Federal de Educación. Diario Oficial 29-XI-73.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Diario Oficial 28-XII-63.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicio Sociales de los Trabajadores del Estado. Diario Oficial 30-XII-59.

Ley de Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados. Diario Oficial 4-I-80.

Ley de Estímulos y Recompensas a los Funcionarios y Empleados de la Federación. Diario Oficial 15-XII-75.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Diario Oficial 29-XII-76.

Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas. Diario Oficial 4-I-66.

Decreto que da el carácter de Organismo Público Descentralizado a la Comisión. Diario Oficial 28-II-80.

Reglamento Interior.

Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo.

Reglamento de Escalafón.

Análisis Microadministrativo.

A continuación paso a describir la forma en que cada una de las áreas se encuentra conformada, planteando los principales problemas con que éstas se enfrentan y las medidas correctivas correspondientes.

1. ADMINISTRACION.....
 - 1.1 Planeación
 - 1.2 Organización
 - 1.3 Recursos Humanos
 - 1.4 Recursos Financieros
 - 1.5 Recursos Materiales
 - 1.6 Servicios Generales

2. PRODUCCION

2.1 Programación

2.2. Maquinaria y Equipo

2.3. Maquila

2.4 Control de Calidad

2.5 Dirección, supervisión y control de la producción

3. DISTRIBUCION

3.1 Planeación

3.2 Control

ADMINISTRACION

1.1 Planeación

En la Comisión la planeación de actividades por parte del área administrativa es sustituida por la improvisación. Los puntos de partida que sirven de base a la administración son las estimaciones estadísticas que realiza el Departamento de Distribución y el de Presupuesto, los que son tomados como una referencia de carácter general; pero en sí las actividades de la administración no obedecen a planes predeterminados.

Medidas Tomadas

Fueron puestos en práctica los criterios que aconseja la programación. Al respecto Gonzalo Martner, nos dice: " (...) programar significa valerse de un método racional para fijar metas a alcanzar, en función de los

recursos disponibles. Significa la adopción de normas o decisiones previas a la acción, en sustitución de una conducta de improvisación frente a los acontecimientos que se suscitan." (1)

En este sentido la programación se refiere al establecimiento de un programa, es decir, en su acepción más simple: determinar qué se va a hacer, en qué forma, medida y secuencia, posteriormente, cuándo se va a hacer, quién y, finalmente, definir con qué medios se realizará y con qué recursos.

En otra instancia se aplicó también el presupuesto por programa, existente como instrumento de la programación. El mismo Martner menciona:

" (...) El presupuesto moderno es, un conjunto armónico de programas y proyectos a realizarse en el futuro inmediato y se le llama presupuesto-programa. Este podría dividirse en un presupuesto de funcionamiento y en un presupuesto de desarrollo. Ambos pueden dividirse en programas específicos de operación y programas específicos de capital, con sus respectivos proyectos de inversión." (2)

De la idea anterior se desprende entonces que planificar consiste en formular planes de largo y mediano plazo y programas de acción de corto plazo.

La aplicación en la práctica de los conceptos anteriormente citados, permitieron la racionalización de recursos materiales, humanos y financieros, dando a los directivos de la Comisión un grado de certidumbre con el que fué posible la realización de las tareas de la Institución.

1.2 Organización

1.2.1 Departamentalización

La estructura organizativa de la Comisión adolece de fallas que propician una serie de disfunciones. Los órganos tanto administrativos como operativos que integran la Comisión, no están conformados en base a los principios más elementales de una organización racional; existiendo algunos que por la cantidad de tareas que realizan no tienen razón de ser. Otros reciben cargas de trabajo excesivas. En la mayoría de los casos no está debidamente precisada su ubicación y dependencia, sin que exista, por otra parte, una nomenclatura adecuada conforme al nivel que ocupan, pues casi todos se denominan departamentos. No existe una definición y limitación de funciones y competencias.

Se carece de un organigrama establecido formalmente y hay duplicidad de funciones. Algunas tareas que deben ser responsabilizadas a algún órgano específico, son realizadas indistintamente por dos o más, ejecutándose labores ajenas a los puestos. Todo esto impide la coordinación eficaz.

Medidas Tomadas

Con base al estudio realizado se efectuó una reorganización de toda la Comisión para jerarquizar debidamente tareas y responsabilidades. Se suprimieron algunos órganos y se crearon otros de acuerdo a la afinidad de funciones y la especialización de tareas.

1.2.2 Relaciones de Autoridad

No se respetan las líneas de autoridad por no encontrarse definidas. Una misma unidad recibe órdenes de más de dos superiores, jerárquicos y tiene que informar a otro número igual o mayor. Algunos puestos de asesoría lo son también ejecutivos. En varios casos resulta difícil ubicar responsabilidades porque los titulares de los puestos reciben frecuentemente contraórdenes.

Medidas Tomadas

Se establecieron mediante la organización formal políticas de trabajo claras, definiendo las líneas de autoridad y competencia y, vigilando que se respetaran para evitar los entorpecimientos y disfunciones que causaba la dualidad de mando. Hay que entender la organización formal como lo menciona Gómez Ceja, citando a Koontz y C. O'Donnell: "La organización se considera aquí como un establecimiento de relaciones de autoridad con medidas encaminadas a lograr una coordinación estructural, tanto vertical como horizontal, entre los cargos a quienes se han asignado tareas especializadas para la consecución de los objetivos de la empresa. Así pues, consiste en las relaciones estructurales por medio de las cuales la empresa llega a tener la cohesión y el armazón en el que se coordina el esfuerzo individual." (3)

De acuerdo a lo anterior, precisamos los puntos expuestos para lograr en la Institución un mecanismo o estructura que

permitiera a cada una de las personas laborar conjuntamente en una forma eficiente. Se logró con esto la agrupación e identificación de las tareas y trabajos a desarrollar dentro de la empresa, claro esta después de definir y delegar la responsabilidad y autoridad adecuada a todos los miembros que la integran, y estableciendo una cadena de mando con sus canales de comunicación.

1.2.3 Dirección y Control

Existe desvinculación entre el personal directivo y el operativo, ejecutando cada quién lo que a su parecer es mejor; ocasionando desperdicio de trabajo y de materiales.

La comunicación administrativa es muy deficiente y desbalanceada, hay carencia de órdenes específicas y exceso de reportes que se traducen en papeleo innecesario y burocratismo. No existen mecanismos de control de las actividades de todo tipo.

Medidas Tomadas

A los funcionarios encargados de las diferentes áreas se les responsabilizó para que dieran mayor atención personal a los diversos problemas existentes de su competencia. Estableciendo canales de comunicación efectivos y determinando políticas de trabajo congruentes para reducir el exceso de papeleo e imponer los mecanismos de control innecesarios.

Para lo anterior se establecieron los controles administrativos necesarios tales como: manuales, auditoría interna, órde

nes de trabajo, reglamentos etc.

1.2.4 Manuales Administrativos

Como ya se ha mencionado, no existe un organigrama oficial ni mucho menos un manual de organización y manuales de procedimiento que normen tanto las relaciones de autoridad, así como la determinación de funciones, responsabilidades, flujos de trabajo y las áreas de competencia.

La falta de estos instrumentos administrativos contribuye de manera especial a fomentar el desorden existente. Sólo en contados casos algunos jefes de departamento han elaborado organigramas particulares que en la práctica no se aplican.

Medidas Tomadas

Se procedió a la elaboración de los organigramas y manuales necesarios. Para su elaboración se tuvo en cuenta el concepto manual. "Manual es un folleto que contiene las políticas, reglas, procedimientos o informaciones generales que sirven de guía para orientar las actividades de una empresa." (4)

En este contexto, se entendió que los manuales son la guía autorizada dentro de la organización, que sirve de complemento a los organigramas, aclarando y dándoles interpretación a lo que se bosqueja en ellos. Se pudo apreciar que con la aplicación de los manuales tanto en la administración de la empresa como en la producción de la misma, función sustantiva de ella, las ta -

reas se hicieron más operativas y se agilizaron, resultando así que los manuales " (...) son un instrumento útil para la administración, que justifica ampliamente la cantidad de trabajo que entraña su compilación (...) ofrece una amplia y completa información sobre los asuntos correspondientes a cada puesto, y permite conocer y entender mejor los requisitos, limitaciones y las relaciones entre unos y otros elementos del mismo puesto y con los demás de la organización." (5)

Por otra parte, con la aplicación de los manuales se obtuvieron las siguientes ventajas, a saber: se logró y mantuvo el plan de la organización; se facilitó el estudio de los problemas de la organización; sirvió como una guía eficaz para la preparación y clasificación del personal clave; se evitó la yuxtaposición de funciones; sirvió después de la aplicación como base para la valuación de puestos y como medio de comprobación del progreso de la Institución; además, de servir como guía en el adiestramiento del personal nuevo.

1.2.5 Equipo, Mobiliario y Espacio

El equipo de oficina desde que se fundó la Comisión no ha sido renovado, esto refiriéndose al área administrativa. En lo que se refiere al área de producción, como es una empresa en donde la maquinaria es pesada o de gran tonelaje, no fue posible rediseñar el espacio, ya que esto implicaba una inversión que se

que se salía de los límites y capacidades financieras y de inversión, aunque no se dejó de recomendar tal alternativa. Rediseñar el espacio en esta área no es prioritario, aunque sí podría mejorar y redundar en un mejor aprovechamiento de las instalaciones.

Como ya dije anteriormente el equipo de oficina no ha sido renovado y acusa deterioro. Un alto porcentaje del mismo es obsoleto y hace lentas las actividades en diferentes áreas. En algunas oficinas no cuentan por lo menos con el mínimo de mobiliario para sus archivos ni espacio suficiente para atender sus necesidades. La oficina de personal es un claro ejemplo de la anterior situación. Existen por otra parte, deficiencias de ventilación y de iluminación. La distribución de oficinas es de tal modo que además de existir verdaderos laberintos, las áreas de circulación entorpecen en flujo correcto de actividades e implican pérdidas de tiempo.

Medidas Tomadas

Se procedió a la ejecución de estudios de distribución de espacio, para mejorar el aspecto de las oficinas y optimizar el espacio, tratando de dar racionalidad al flujo administrativo. Asimismo, se renovó parte del mobiliario y equipo.

Para los estudios de distribución de espacio, se tuvo en cuenta la necesidad de establecer un flujo administrativo correcto que permitiera una comunicación sencilla pero eficiente.

entre las dos áreas fundamentales de la Comisión: producción y administración. Se levantó un inventario de personal y equipo - en cada departamento incluyendo el nombre de cada empleado con un registro completo del equipo usado por él. Se tomaron las di mensiones del área a utilizar, así como de los muebles y del e- quipo. Este registro sirvió a dos propósitos: determinó los re- querimientos para cada departamento; y facilitó el arreglo de - muebles y equipo en el plan final.

Para determinar los requerimientos completos, también fue necesario obtener información acerca de posibles equipos o muebles adicionales y las áreas para expansión futura.

Así a cada oficina y cada departamento se les resolvie - ron sus propios y particulares problemas de distribución de es- pacio, teniendo en cuenta dos principios que guiaron la solu - ción: mejorar el flujo de trabajo y darle máximo uso al equipo.

Se sugirió el establecimiento de una unidad de organi- zación y métodos conforme a los lineamientos establecidos por - la Reforma Administrativa del Sector Público Federal, para rea- lizar los trabajos de reorganización, a saber: la formulación - de manuales administrativos y su implantación, estudios de dis- tribución de espacio, diseño de sistemas de control y evaluación, estudios de tiempos y movimientos para simplificar el trabajo e implantar sistemas administrativos racionales.

Sin embargo, la unidad de organización y métodos no se

estableció, debido a que se consideró que todas las tareas anteriormente dichas, eran de la competencia y responsabilidad de los funcionarios correspondientes.

1.3 Recursos Humanos

1.3.1 Procedimientos Administrativos

La administración del personal no se lleva a cabo debidamente. Los procesos indispensables como la selección mediante pruebas o una introducción al puesto no se aplican. Por otra parte, el Departamento de Personal no se ocupa de las tareas que en rigor deben corresponderle ya que por ejemplo, no elabora las nóminas de sueldo y algunos controles como la asistencia, la que es llevada por miembros del Departamento de Seguridad. Además, este Departamento es necesario agilice sus procedimientos pues se han dado casos que por no dar aviso oportunamente se hacen pagos de sueldos no devengados.

Medidas Tomadas

Se diseñaron y establecieron sistemas administrativos, rescatando para este Departamento las funciones que deben corresponderle. Por otra parte, se le dotó de los recursos humanos y materiales necesarios.

Por lo que respecta a los sistemas administrativos, se plantearon porque se consideraron como la base para la toma de de

cisiones en la planeación y control. Sin la organización ni los sistemas y procedimientos la realización del trabajo se dejaría a la espontaneidad con la que hasta entonces este organismo había venido desempeñándose; por el contrario, su existencia dió racionalidad en las operaciones mediante la coordinación de las acciones y el uso de los métodos e instrumentos adecuados para el trabajo.

Se entendió por sistema " (...) un conjunto de procedimientos diseñado para regular la toma de decisiones dentro de una función básica de un organismo (ventas, compras, personal, presupuesto, etc.). Un procedimiento es una serie de operaciones de oficina, desempeñadas por más de una persona, que establece la manera aceptada de desarrollar una fase importante de una función (dentro del sistema de personal pueden existir los procedimientos de selección, remuneración, despido, etc.). Una operación es un paso único en el trabajo de oficina de procesar datos y comunicar información (dentro del departamento de selección pueden existir las operaciones de convocación de candidatos, recepción de solicitudes, verificación de requisitos etc.).. (...) un sistema puede ser segmentado en procedimientos, operaciones y movimientos con fines de análisis." (6)

Una vez establecido lo que era sistema, se procedió a fijar las funciones que para este departamento son propias. Así, Diego Boroñano dice al respecto: las tareas de toda oficina administradora de recursos humanos en la empresa pública, deben enfocarse hacia

" 1) Desarrollo y ejecución de las técnicas de personal. 2) Admisión

y empleo. 3) Adiestramiento y capacitación. 4) Higiene, seguridad y medicina del trabajo. 5) Sistemas de rotación, estímulos, recepción de iniciativas. 6) Relaciones laborales (contrataciones, ajustes, contratos, etc.). 7) Sueldos, salarios y asignaciones especiales. - 8) Bienestar social (beneficios, primas etc.). 9) Registros y controles (asistencia, puntualidad, sanciones, etc.). 10) Licencias. 11) Redacción de manuales y reglamentos de personal. 12) Sistema de calificaciones. 13) Régimen disciplinario. 14) Política de personal. 15) Auditoría de personal." (7)

De las funciones anteriores, en su totalidad se tomaron to das, excluyendo, la de auditoría de personal, dado que se creó en la nueva estructura de la Comisión un órgano a nivel staff llamado Auditoría Interna, encargado de auditar (supervisar) el funcionamiento integral de la Comisión.

Se le dió esta funcionalidad a dicho departamento en el entendido de que administrar recursos humanos " (...) significa emplear, pues, una Administración especialmente capacitada y con un manejo idóneo de un conjunto de conocimientos. Todo ello exige, paralelamente, la existencia de determinados expertos de estructuras empresariales en las que esos especialistas puedan actuar." (8)

1.3.2 Administración de Salarios

Existe un tabulador de sueldos sumamente incorrecto e injusto, que no se ciñe a una evaluación de puestos; así, personal que realiza las mismas labores cobra sueldos diferentes. Existen doce -

sueldos diferentes para una misma categoría de auxiliar de oficina. Esta situación ha provocado un serio descontento en todo el personal, porque además, entre otras cosas no se respeta el escalafón y las horas extras, turnos y guardias se otorgan por favoritismo.

Medidas Tomadas

Se procedió a la elaboración de un análisis de puestos, tanto en el personal obrero como administrativo, para proceder a un estudio comparativo que estableciera las remuneraciones idóneas o proporcionales de a igual sueldo, igual trabajo.

Gómez Ceja al referirse a esta idea menciona: " (...) El tipo de puestos que se describe dependerá del número de jerarquía de las personas a las cuales se destine el manual, esto es, cuanto más baja sea la jerarquía, mayor será el número de descripciones de puestos. La descripción deberá incluir como mínimo:

- a) Descripción de responsabilidades
- b) Descripción de autoridad
- c) Relaciones de organización." (9)

Tomando como punto de partida lo anteriormente referido, se observó que para la elaboración del análisis de puestos y su implementación en un manual, se podían omitir las responsabilidades de rutina porque la descripción debería ser razonablemente breve y, con el fin de que fuera útil.

Respecto a la descripción de autoridad, fue necesario aplicar el sentido común y buen juicio. En este aspecto, cualquier exa-

geración podría derivar o dar como resultado la yuxtaposición de una actividad con otra descripción.

Por último, en las relaciones de organización en el esquema particular del manual se anotaron el título del puesto de la jerarquía superior, y los títulos de los puestos subalternos, en su relación de responsabilidad.

1.3.3 Prestaciones Económicas y Sociales

Las prestaciones que la Comisión otorga a sus trabajadores superan con mucho, en algunos casos, a las que dan en otras Instituciones tanto públicas como privadas; con excepción del fondo para la vivienda que indebidamente, no se está cubriendo. Sin embargo, se supone que por falta de comunicación, el personal no está conciente de ello. Esto ha dado lugar a que en vez de lograr satisfacciones ha propiciado mayores demandas y expectativas. Como muestras, el salario mínimo de la Comisión supera regularmente al oficialmente establecido; y el "aguinaldo cívico", que se da como premio a una situación derivada por la falta de planeación.

El "aguinaldo cívico" consiste en pagar un mes de sueldo (sin descuentos) a todos los trabajadores, una vez que hayan cumplido con el programa de producción.

Medidas Tomadas

Se procedió a consentizar al personal mediante una comunicación eficaz en los empleados y obreros, haciéndoles ver su situa-

ción de privilegio frente a otros trabajadores para que se sintieran mejor y colaboraran más.

1.3.4 Relaciones Humanas

La mayoría del personal entrevistado se quejó de sus jefes, tachándolos de déspotas, mal trato y favoritismos. También se quejaron del personal de los propios departamentos. En consecuencia hay - descontento y quieren un trato más considerado, contacto con las autoridades de la Comisión y mayor atención a sus problemas.

Medidas Tomadas

Se logró canalizar la comunicación a través de la satisfacción de demandas de los obreros, y aprovechando la representación sindical para conocer de una sola fuente y de manera organizada las expectativas de los obreros.

Por otro lado, un boletín periódico resolvió en gran parte los graves problemas que generaban la falta de comunicación, los que se manifestaban en varios aspectos de la organización y sobremanera perjudicaban el funcionamiento integral de la Comisión.

1.3.5 Reglamentación Interna

No existe una reglamentación clara que norme las relaciones entre la Comisión y sus trabajadores. Asimismo, se carece de las normas que rijan las condiciones internas de trabajo. Aunque hay algunos antecedentes de intentos para resolver este problema, en la actualidad el Reglamento Interior de Trabajo de la Secretaría de Edu -

cación Pública, se aplica deficientemente; esta situación, también ha provocado malestar y nadie sabe a que atenerse. Los trabajadores se sienten afectados en sus derechos y en sus intereses.

Otro problema grave es la pertenencia al régimen de seguridad social del Instituto Mexicano del Seguro Social, y la posibilidad de ingresar al Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado, que ha propiciado división de opiniones. Una determinación que no tome en cuenta a la base trabajadora puede traer consecuencias graves.

Medidas Tomadas

Se elaboró conjuntamente con la representación sindical y la Gerencia de Personal, un reglamento interno que se aplicó previo acuerdo con los trabajadores. Dicho reglamento estuvo sometido a las observaciones y dictámen, que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social dicta al respecto. El reglamento empezó a tener vigencia y aplicación a finales de 1982. En él quedaron establecidas las obligaciones y los derechos de los trabajadores en su correspondencia con la Institución.

Respecto al problema del régimen de seguridad social, esta situación la determinó el decreto de 1979, que crea la Comisión como organismo público descentralizado. Las relaciones laborales se establecieron en el Apartado B del artículo 123 Constitucional, quedando la totalidad de los obreros bajo el régimen de seguridad social del ISSSTE.

Como este cambio implicaba perder la antigüedad que los obreros ya habían cotizado al IMSS, se llevo a cabo un acuerdo en el que la Comisión, aportaría la mitad de un seguro voluntario que pagarían los obreros que quisieran seguir perteneciendo al IMSS, aparte de tener el seguro que proporciona el ISSSTE, y los beneficios y prestaciones que se derivan de su uso.

1.3.6 Capacitación y Adiestramiento

Gran parte del personal tanto administrativo como obrero, según opinión de los jefes inmediatos y de las observaciones que del análisis se desprenden, carecen de la capacitación e idoneidad para desempeñar sus labores y atender sus puestos. El desempeño del trabajo se realiza por la asimilación práctica o empírica en el desarrollo de sus funciones; es necesaria la capacitación y adiestramiento en el puesto.

Este problema repercute en la productividad de la Comisión así como en la administración, en todos los sentidos.

Medidas Tomadas

Se diseñó un programa de capacitación y adiestramiento para todo el personal: administrativo, obrero, técnico y funcionarios, atendiendo áreas prioritarias de producción, en el que además de proporcionar la capacitación para el trabajo específico, se proporcionarían elementos de seguridad industrial y de relaciones humanas.

Por lo que respecta a la capacitación proporcionada a o -

breros y técnicos, se aprovechó el apoyo de los proveedores de la Comisión, ya que por el volumen de compras que efectúa la Institución, fue posible llegar a establecer acuerdos en los que los proveedores se comprometieron a dar cursos sobre el producto o materias primas que venden. Así es como estos últimos, impartieron cursos sobre las distintas áreas del proceso productivo; el beneficio de la capacitación cubrió a aproximadamente el 80% del personal obrero y técnico de la Comisión. El 20% restante es personal en el que sus funciones son prácticamente manuales, o que no requiere capacitación: personal de intendencia, peones, etc.

Por otro lado, a la Comisión Interna de Administración y Programación (CIDAP), organismo staff de la Comisión, que tiene justificada su existencia en el artículo 11 del Decreto Presidencial que crea la Comisión como organismo público descentralizado, se le encomendó la tarea de diseñar e implementar un " Seminario Sobre los Libros de Texto Gratuitos ". Este seminario interno para funcionarios, proporcionó al cuerpo directivo de la Comisión, un panorama amplio sobre los libros de texto gratuitos, " (...) ya que para una mejor realización de los objetivos de esta CONALITEG resulta importante, por parte de quienes en ella trabajan, tener una conciencia lúcida de los fines de la Comisión y de su papel en el sector educativo." (10)

El seminario tuvo una duración de 17 semanas entre los meses de abril y agosto de 1981, y como ya lo mencioné antes sirvió de

apoyo al cuerpo directivo para un mejor conocimiento y desempeño de sus tareas.

1.3.7 Análisis y Evaluación de Puestos

Como se apuntó ya, existe una gran disparidad de las funciones y actividades que cada obrero en su puesto debe desempeñar. Esto ha repercutido en que la mayoría del personal no sepa exactamente que es lo que le corresponde hacer; aunque desempeña sus funciones, por estar agregados a un grupo de trabajo o a una máquina. Asimismo existe una gran diferencia de sueldos, derivado precisamente de la ausencia del análisis y evaluación de puestos.

Lo anterior no permite a la Comisión tener los elementos mínimos para seleccionar el personal adecuado a las necesidades con retas, ni las bases para diseñar programas de desarrollo y capacita ción del personal.

Medidas Tomadas

Se realizaron los estudios de análisis de puestos. Con su descripción se pudo evaluar, justamente a los mismos.

En este aspecto, se adoptó la definición del concepto que José Muro González da al respecto: " Conjunto de técnicas que utilizan los analistas de personal para llevar a cabo sus actividades de descripción, especificación y evaluación de cada puesto dentro de la organización, con el objeto de determinar las tareas que cada empleado debe realizar, así como para establecer los requerimientos y

características que éste ha de cubrir para el desempeño eficiente de sus responsabilidades." (11)

En la mecánica que se utilizó para la elaboración del análisis, se aplicaron las técnicas más usadas para este propósito, tales como: la entrevista con las personas ocupantes de los puestos; la aplicación de cuestionarios generales a todos los miembros de la organización; y, la observación directa sobre las funciones que se desempeñan e interacciones de los puestos.

La valuación de puestos en este sentido persiguió dos objetivos: la correcta jerarquización y la adecuada remuneración del personal.

Finalmente, una vez establecidos los objetivos de la valuación, se entendió por valuación del puesto: " (...) un sistema técnico para determinar la importancia de cada puesto en relación con los demás de una empresa, a fin de lograr la correcta organización y remuneración del personal." (12)

1.3.8 Motivación e Incentivos

Los trabajadores se quejaron tanto personalmente, así como al momento de realizar el análisis. Se manifestaron también mediante una serie de volantes, y su queja principal fue en el sentido de que se les aplican castigos para todo y por todo, pero que no se les premia.

Los estímulos existentes como el " aguinaldo cívico " no están bien explicados; y otros, como los premios de puntualidad,-

son realmente risibles: \$900.00 a quien no tenga una falta o retardo en el año.

En términos generales no existe un buen programa de motivación e incentivos para la puntualidad, la responsabilidad, la productividad y para la mejoría del trabajo.

Medidas Tomadas

Se estableció un programa de estímulos atractivos tanto en lo económico como en lo social, canalizados a través de la representación sindical, que motivó al personal a una mayor responsabilidad, cumplimiento y productividad; no sólo para mejorar calidades y oportunidad de su trabajo, sino para cuidar su Institución.

1.4 Recursos Financieros

1.4.1 Procedimientos Contables

La contabilidad que se hace en función de un presupuesto por programa, se lleva a cabo con un equipo anticuado y procedimientos tradicionales, sin que los objetivos que se pretenden con un presupuesto de tal naturaleza se logren para fines de evaluación, en virtud de que los análisis de costos no son realizados, en la mayoría de los casos, dado que el levantamiento de inventarios que se realiza para evaluar y contabilizar los activos es incompleto.

Medidas Tomadas

Se capacitó al personal que integra al Departamento de Presupuestos, con la finalidad de que pudiera realizar las tareas necesarias para la reorganización de los procedimientos contables en fun-

ción del presupuesto por programas; se actualizaron los inventarios de los activos fijos para poder efectuar las evaluaciones y diseñar un sistema de costos.

En la realización de los inventarios estuvo encargada la Unidad de Auditoría Interna, la que procedió al levantamiento de los mismos, aplicando en su totalidad esta técnica. Así, se pudieron organizar los bienes que la Institución es poseedora, dándoles una codificación.

Resultó particularmente importante la aplicación de inventarios dado que, se pudo conocer a través del inventario Inicial y Final, los costos de operación sobre los que funciona la empresa.

El problema de la adecuación del presupuesto por programas que se llevaba con técnicas y equipo anticuado, se siguió manejando durante un tiempo en esa forma. Para modernizarlo, se adquirió un equipo de computación, y se capacitó en esta área al personal que implementaría tal tarea. Dicho equipo se aprovechó además de las finanzas, para integrarlo a los servicios que las Gerencias de Distribución y Personal requerían. Lo anterior fue instrumentado en un plan a corto plazo de un año; posteriormente, se integraría a las tareas que la Gerencia de Programación desempeña.

1.4.2 Manejo de Fondos y Valores

El control del manejo de fondos y valores es muy deficiente, por cuanto no se tiene establecido por escrito los requisitos contables y legales que deben llenar los documentos comprobatorios

de los egresos de la Comisión. Normalmente, sólo bastaba la firma de autorización del Administrador General para que los documentos tuvieran validez de pago. En consecuencia, cualquier documento tenía una validez total para ser pagado. No hay reglamentos que designen las autorizaciones necesarias para la realización de ciertos pagos en una compra; sin embargo, por ejemplo, se exige que en el caso de los gastos mayores de \$5,000.00, deban ser pagados con cheque.

Dado que buena parte de los egresos se realizan a través del Departamento de Compras y este no está debidamente organizado, se presume la posibilidad de algunos manejos malversados.

Medidas Tomadas

Con el objeto de que quedaran precisados los requisitos necesarios para la comprobación de los gastos, tanto contables como de carácter legal, se implementó un manual de procedimientos para los asuntos de contabilidad. Dicho manual estableció las operaciones y procedimientos para los ingresos; operación de fondos y valores; así, como de los egresos. Se puso especial énfasis a los egresos, dado que los ingresos estaban controlados por la Tesorería de la Federación y la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Asimismo, se reglamento la existencia de las "cajas chicas", quedando sujetas a la supervisión de la Unidad de Auditoría Interna y al control directo de la Gerencia de Finanzas.

Como ya se ha mencionado antes, para la elaboración de aquel manual, se tomaron en cuenta los criterios que aconseja la e-

laboración de un manual, en este caso, para los procedimientos financieros y contables.

Se observó que con la aplicación del manual se racionalizó el manejo de los fondos, dando idoneidad a esta parte, por demás fundamental del funcionamiento de la Comisión.

1.4.3 Auditoría Interna

Existe un departamento integrado por una sola persona de auditoría que se supone está formalizado únicamente para cubrir los requisitos que señala el decreto presidencial, en el sentido, de que debe existir un contador y un auditor. Este departamento por falta de personal no funciona. La auditoría interna no se ejerce ni hay actualmente ninguna posibilidad de ser. Por este motivo, la auditoría interna se ha venido realizando por un despacho de contadores desde hace años. Por esta razón, la fiscalización interna de los manejos contables y financieros de la Comisión, en sus dos áreas producción y administración, funciona de manera incorrecta.

Medidas Tomadas

Se dotó del personal necesario al auditor interno para que pudiera realizar sus tareas de fiscalización, en el caso de la auditoría contable, y de la misma manera en los movimientos presupuestales. La misma unidad realizó la auditoría administrativa que como ya dije antes, no se llevaba a cabo.

Se adoptaron los siguientes criterios, en tanto se procedió a la solución de este problema. Se entiende por auditoría ad -

ministrativa: " (...) el examen inteligente y constructivo de la estructura y forma de la organización de una compañía o de sus componentes, tales como: divisiones o departamentos, planes y políticas, controles financieros, métodos de operación y el empleo que hacen de sus recursos humanos y físicos." (13)

Sobre la base de lo anteriormente expresado, se puede anotar, que el principal objetivo de una auditoría administrativa, es el de detectar los defectos o irregularidades, si las hay, de los elementos que se examinan en determinada parte de la organización y que está bajo estudio o análisis, para indicar los mejoramientos posibles. De antemano se establece que la auditoría interna en este caso, estuvo enfocada principalmente al área financiera y administrativa. En cualquiera de los dos aspectos se pudo abarcar integralmente en el funcionamiento de la Comisión, aunque generalmente, siempre se aplicó la auditoría de manera seccionada, avanzando en cada uno de los organismos, hasta llegar al nivel más bajo de supervisión.

Se ha hecho referencia anteriormente, que a partir del decreto que descentraliza a la Comisión, se creó la auditoría interna como órgano staff de la Dirección General, pensando en que la auditoría interna: " (...) puede consistir en una función específica de un departamento, o de un grupo de departamentos, de una división o de un grupo de divisiones o de la empresa en su totalidad (...) pueden incluir una combinación de cualquiera de estas dos o más áreas, tales como una función especificada y un examen de un grupo o grupos.

que ejecutan el trabajo dentro de la organización." (14)

Finalmente, para poder darle operatividad a la auditoría que se implementó, fue necesario efectuar un estudio en el que se determinara la cantidad y tipos de personal que se requería para que la auditoría interna pudiera darse en la Comisión.

1.5 Recursos materiales

1.5.1 Adquisiciones

En este punto el primer problema que se detectó, es que no existe una unidad encargada y por tanto especializada que se dedique a realizar las compras.

El Departamento de Adquisiciones no existe; tal función está encargada a la Sub-administración, que realiza las compras menores de \$10,000.00 y vigila el oportuno cumplimiento de los pedidos que realiza la Comisión. El Administrador General a través de una persona, efectúa el resto de las compras que son autorizadas por el propio administrador.

Medidas Tomadas

Se creó el Departamento de Compras que quedó ubicado en la organización interna de la Gerencia de Almacenes, también de nueva creación.

Para que tuviera funcionalidad propia, se definieron las operaciones y movimientos a que se debieron sujetar las compras y adquisiciones, inscritos en un Reglamento para Compras y Adquisiciones. La emisión de tal reglamento, se volvió de obligación y de observan -

cia para la Gerencia de Almacenes. También lo fue para las demás dependencias de la Comisión.

En el caso anterior, se comprobó la labor eficaz que desempeñó auditoría interna, pues fue el órgano supervisor de la observancia y obligación a que estaban sujetos los distintos órganos de la Comisión, respecto al Reglamento de Compras y Adquisiciones.

En el citado reglamento, se definieron los procedimientos de compras y de fincación de pedidos. Asimismo, se establecieron las políticas de adquisición en lo que se refiere a costos, oportunidad de entrega, calidad y cantidad de los bienes adquiridos.

La operatividad de este rubro, fundamental para el desempeño de las labores de la Comisión, siempre estuvo apegado a los lineamientos que la Reforma Administrativa dicta para este aspecto, y apegados también a las normas que la Secretaría de Comercio impone.

1.5.2 Almacenes

Existen dos almacenes: uno en Río de la Loza y otro en Morazán.

El almacén que se encuentra en Río de la Loza demostró tener una organización aceptable; sin embargo, es susceptible de mejorar su situación dado que no existe determinación de mínimos y máximos por ejemplo. En este almacén se reciben herramientas, materias primas y utilería necesarias para el funcionamiento de la Comisión, así como la papelería y las refacciones de la maquinaria.

Por lo que respecta al jefe de este almacén, se toma atri-

buciones tales como reducir las entregas que le son solicitadas en los vales, ocasionando que el personal operativo se queje de que no se les surta lo necesario para realizar su trabajo, teniendo que pedir de más para que se les de lo que realmente necesitan.

En las bodegas Morazán, se almacenan materias primas, productos intermedios y productos terminados. Los sistemas de control que se aplican respecto a la entrada y salida de materiales no son los adecuados. Existen problemas muy agudos respecto al personal, ya que el jefe y administrador general ha pretendido imponer una organización autoritaria y cuasi militar.

El personal de Morazán se integra con algunos elementos que previamente trabajaron en Río de la Loza y que fueron enviados allá como castigo a su mal comportamiento. El resto del personal se integra por elementos de nuevo ingreso. Estos últimos generalmente están contratados por obra determinada o de manera eventual. Esta situación, se deriva de la necesidad de la distribución de los libros al final del calendario de producción.

Es necesario considerar que estas bodegas Morazán están situadas inadecuadamente, lo que provoca una triangulación que eleva considerablemente los gastos de transporte. Me explico: los rollos de papel se reciben generalmente en la estación terminal del ferrocarril en Pantaco, para posteriormente ser transportados a las bodegas Morazán en vehículos que son pagados directamente por la Comisión; de Morazán son traídos a los talleres de Río de la

Loza, de donde los libros ya terminados y empacados son enviados a las bodegas Morazán, para que luego, de acuerdo al calendario de distribución, sean trasladados a Pantaco.

En los talleres de Río de la Loza, existe el Departamento de Recibo y Despacho de Materiales, que depende directamente de la Gerencia de Impresión, tal departamento funciona de hecho como un almacén más, pues recibe de Morazán y entrega aquí en los talleres de Río de la Loza, los rollos de papel, tinta y cartulinas para ser impresos. Posteriormente, regresa cajas conteniendo libros; por otra parte, también se encarga de la recopilación y entrega del material de desperdicio que será asunto de otro apartado.

Por último, en lo que se refiere a la administración de los almacenes, se tiene un problema grave por la falta de sistematización de procedimientos: no están diagramadas las actividades, ni tampoco existe la determinación de responsabilidades por cuanto se refiere al manejo de materias en proceso, materias primas almacenadas, herramientas, refacciones y productos terminados.

Medidas Tomadas

En un plan a tres años, se proyectó la construcción de una bodega central en un punto estratégico para tener solamente dos puntos de operación. Así fue como se construyó la Bodega Central de la Comisión, con ubicación en Tzucsesquinahuac, Estado de México. Esta nueva bodega vio acelerado su proyecto de construcción, dado que con el proyecto del Palacio Legislativo en Morazán, la Comi-

sión tuvo que prescindir de aquella bodega de Morazán.

La nueva Bodega de Tequesquihuac se construyó en un área de 14,000 metros cuadrados, de los cuales se aprovecharon 12,000 - para bodegas, 1,000 para maniobras y los 1,000 restantes para servicios. En esta nueva construcción se lograron conjugar las soluciones para corregir la triangulación del transporte, ya que quedó ubicada en una zona industrial donde el ferrocarril puede entrar. Así, en la actualidad las materias primas principales como papel y tinta, se almacenan en esta bodega y se despachan a Río de la Loza, de donde el producto terminado regresa a la Bodega Central para ser distribuido al interior del país.

Con lo anterior, hubo una reducción sustancial en los costos de operación por concepto transporte. Pues como ha quedado dicho a lo que se refiere a almacenes, el costo del transporte era excesivo por la triangulación. Toda la movilización de carga está realizada por una compañía que trabaja de manera exclusiva para la Comisión.

Por lo anterior, se realizó un estudio referente a los gastos de operación que se generarían si la Comisión tuviera sus propios transportes, optándose por mantener la política que hasta el momento se había aplicado; es decir, seguir pagando por el transporte era más barato que crear toda una unidad inmersa en la estructura interna de la Comisión, pues representaba la adquisición de camioneros para servicio pesado, contratación de personal, implemen-

tación del mantenimiento.

Por otra parte, se diseñaron sistemas administrativos para el control de almacenes, pudiéndose establecer los stocks mínimos y máximos para cada uno de los artículos. También, en lo referente a las relaciones del personal en el almacén de Morazán, se modificaron éstas, mediante la motivación directa y atención de de mandas.

Lo anterior fue fundamental para evitar las quejas y el malestar de los trabajadores en contra de su jefe.

1.5.3 Inventarios

Los inventarios tienen un problema muy especial, ya que hasta el momento de realizar este análisis, se levantó por primera vez un inventario físico del activo fijo. Este inventario fue realizado sin tener definidos algunos criterios; por ejemplo, no está dilucidado que es material de activo fijo permanente, que es material de activo fijo temporal; es decir, la separación de bienes de activo fijo y bienes perecederos.

Por otro lado, no hay medio alguno para fincar responsabilidades del equipo, herramienta y todos aquellos artículos de activo fijo. Con excepción de los vales de herramienta que se entregan para el trabajo en los talleres de Río de la Loza. Para efectos de responsabilidad, las oficinas, mobiliario y equipo deben estar inventariadas con tarjetas firmadas como resguardo de cada uno de los usuarios.

Por otra parte, en lo que se refiere a los inventarios de bienes sobre todo del equipo, la maquinaria y los edificios (bienes que sufren depreciación para fines contables), no son calculadas correctamente.

Medidas tomadas

Se levantó un inventario de bienes muebles e inmuebles.- En el caso de los muebles como: maquinaria, equipo, herramienta y artículos de activo fijo, se enumeraron con los datos que normalmente se indican en los sistemas para estos casos. Nuevamente en estas tareas, la función de la Unidad de Auditoría Interna fue valiosa. Dicha Unidad se encargó de realizar el inventario, estableciendo de antemano, los criterios que debían seguirse para su ejecución. Así, se pudo levantar el inventario con los siguientes criterios: " (...) el inventario consta de un encabezado con el nombre de la negociación a que se refiere y la indicación de que se trata de un inventario tomado a determinada fecha. (...) Si después el cuerpo del documento, dispuesto en renglones, en los cuales se expresa la cantidad de artículos listados, la unidad empleada para contarlos, pesarlos o medirlos, su precio por unidad, su importe (producto de cantidades por precios) y, finalmente, la suma de los importes parciales, que da el total del inventario." (15)

Su elaboración estuvo siempre sujeta a la cuidadosa ejecución de los procedimientos, pues cualquier error o manipu -

lación se reflejaría posteriormente en el cálculo de la utilidad para la Comisión.

Uno de los resultados del inventario realizado, fue que se tuvo conocimiento de la integración de recursos con los que opera la Comisión. Se pudieron establecer así, responsabilidades y límites de acción para cada uno de los órganos tanto administrativos como de producción.

Se determinó también lo que se consideraría como bienes de activo fijo y, cuales como bienes parcederos; determinando, por otra parte, el destino de aquellos bienes que deben darse de baja. Se pudo establecer que a la fecha, existe maquinaria, herramientas (montacargas, patines, refacciones), que están ya en desuso, cuya compostura no resulta costosa y, sin embargo, estaban tomadas en cuenta; ocupando un espacio necesario para otras cosas. En este caso, se tomó la decisión de dar de baja aquellos bienes factibles de eliminar; por ejemplo, existe una rotativa que funciona desde el tiempo de Talleres Tipográficos de la Nación. Pesa más de 300 toneladas y se desalojó de la planta baja, para instalar ahí una rotativa nueva.

1.5.4 Aprovechamiento de Desperdicios

El desperdicio, fundamentalmente de papel en bobina, cartulinas y de pliegos impresos es alarmante. Los índices de desperdicio son sustancialmente superiores a los de la iniciativa privada. De las observaciones recogidas en el análisis, se detectó que

may buena parte de ese desperdicio, se debe a la irresponsabilidad y falta de cuidado del personal obrero al acomodar mal la materia prima, producto intermedio o producto terminado y, que debe pasar al siguiente proceso de producción. Según opinión de los obreros, pierden más tiempo y resulta más costoso acomodar, buscar, seleccionar y reagrupar el material para que los que no se hayan afectado, puedan servir; lo cierto es que esto es un problema grave que se traduce en una fuente de desperdicios económicos; es decir, material nuevo, se convierte sin usarlo en desecho, representando un alto costo.

Por otra parte, la venta de los desperdicios hace presumir ciertos manejos no muy claros, por cuanto a que existen personas a las cuales se les escoge cierto tipo de material, se les concentra y se espera que cada mes vengan por él. Esto además de producir ciertas suspicacias, representa un problema muy grave, sobre todo por el acapilamiento de papel que es un peligro constante para la provocación de un incendio.

Medidas Tomadas.

Se realizó una investigación acerca de los convenios que existen para la compra-venta de los desperdicios y también, por otra parte, de cuales son los costos y de que manera se están cobrando.

Se convino en vender el desperdicio de papel a la fábrica de Cartonajes Estrella, S. A., para que con el pago de la venta y

una parte económica más que pagara la Comisión, se procediera a la fabricación de las cajas para el empaque de los libros.

Por otra parte, al Departamento de Recibo y Despacho de Materiales, unidad encargada de la selección y concentración del desperdicio, se le impuso una supervisión y auditoría constantes. Lo mismo se hizo con la Gerencia de Almacenes, encargada directa de la venta del mismo.

1.6 Servicios Generales

1.6.1 Mantenimiento

El mantenimiento de equipo y maquinaria tiene serios problemas. Existen quejas constantes por parte de los usuarios de (producción) la maquinaria en contra de este departamento. por que el mantenimiento no es oportuno ni eficiente. Diríase eficaz, en el sentido que no es oportuno. Sin embargo, los responsables del mantenimiento, aducen que jamás les dan el tiempo necesario, pues las máquinas son trabajadas constantemente. Esta razón torna imposible otorgar un mantenimiento preventivo. En la mayoría de los casos resulta correctivo que no preventivo, lo que aseguraría tener un grado de certidumbre para la aplicación de programas de mantenimiento.

El titular del mantenimiento mecánico, dice tener necesidad de ampliar la plantilla de personal para su departamento, así como, capacitación para el personal a su cargo. Con esto asegura él lograría mayor eficiencia y eficacia. Eficiencia para la norma

lidad, y eficacia para los casos extraordinarios.

Medidas Tomadas

Se establecieron cursos de capacitación para el personal que realiza las tareas de mantenimiento mecánico. Se estableció también un programa de mantenimiento permanente y, se fijaron dentro de la programación de la producción, descansos periódicos obligatorios para las máquinas. Estos descansos se utilizaron para lubricación, ajuste de piezas, limpieza y revisión de toda la maquinaria. Con esto se logró en la maquinaria mayor rendimiento y se evitó el deterioro anticipado.

Es de fundamental importancia mencionar que el programa de mantenimiento que se estableció, rindió excelentes resultados, dado que se optimizó sustancialmente el uso de las máquinas; reduciendo esto directamente en la producción.

Respecto a la petición de ampliar la plantilla del personal obrero de dicha área, se estudió la petición, estableciendo en las conclusiones del estudio, la necesidad de duplicar por lo menos el número de obreros con que hasta la fecha había venido desempeñando sus funciones tal departamento. Así, en la estructura final de esta área, el departamento pasó a rango de gerencia, se estableció una subgerencia y, tres departamentos que por el grado de especialización, dieron atención a los diferentes equipos y maquinaria con que la Comisión produce los Textos Gratuitos.

Se regularizó al momento de ampliar la plantilla, a to-

do el personal de esta nueva gerencia. La regularización consistió en: corregir el tabulador de sueldos; codificar a cada uno de los obreros; y, corregir el escalafón que hasta entonces había estado incorrecto.

1.6.2 Seguridad: Vigilancia y Bomberos

En los talleres de Río de la Loza hay constantes robos - de los objetos personales que se guardan en lockers. La guardia - cubre los accesos y salidas del edificio y aparenta realizar una vigilancia estrecha, actividad que no es tan eficaz como aparenta. Por otra parte, un alto porcentaje de los policías dependen directamente de la Dirección General de Policía y Tránsito a través de la policía bancaria e industrial; los demás han sido contratados directamente por la Comisión.

La existencia de estos dos cuerpos hace que no se tenga unidad en el mando, por ejemplo, los que dependen de la Dirección General de Policía y Tránsito con frecuencia no obedecen al jefe de turno cuando éste fue contratado por la Comisión; por tanto, los agentes de seguridad deben depender todos de la Comisión o bien de la Dirección General de Policía y Tránsito.

En iguales condiciones se encuentran los bomberos.

Medidas Tomadas

En principio, se fusionaron los dos cuerpos de vigilancia que existían, quedando uno sólo y dependiendo de la Comisión. La relación de mando se estableció, dado que se creó la Gerencia

de vigilancia y bomberos, misma que dependía de la Subdirección de Administración y Finanzas.

Por otra parte, el cuerpo de vigilancia se fusionó con el cuerpo de bomberos, a fin de que se pudiera proporcionar un servicio conjunto y coordinado en casos de emergencia. Asimismo, para las tareas anteriores, se capacitaron ambos cuerpos de la gerencia.

1.6.3 Lavandería

El servicio de lavandería que es utilizado para el lavado y planchado de los uniformes de los obreros, así como para las cortinas, se realiza a través de una lavandería industrial con la que se tiene establecido un contrato.

Presenta el problema de retrasos constantes en la entrega, lo que ocasiona que el personal no cuente con sus uniformes de trabajo en el momento apropiado.

Medidas Tomadas

Se realizó un estudio de costos para determinar que era menos oneroso y a la vez más eficiente para la Comisión: elegir entre prorrogar el contrato con la lavandería o que la Comisión estableciera la suya propia.

Se determinó sobre la base del estudio, prorrogar el contrato con la lavandería, con la salvedad de imponer una sanción económica a ésta, en el caso de no entregar a tiempo lo contratado.

1.6.4 Intendencia

El problema de este departamento es que no están delimitadas sus funciones y jerarquías, ejemplificando esta situación la in

certidumbre acerca de la pertenencia de este departamento: Mantenimiento o Administración General.

El personal de intendencia realiza la labor de limpieza del edificio; baños; oficinas; y, es utilizado para sustituir las ausencias del personal de producción en todas las áreas, lo que en ocasiones origina que Intendencia algunas veces no cuente con el personal suficiente para realizar sus propias funciones.

Medidas Tomadas

Se especificaron real y formalmente a través de un manual de organización sus relaciones jerárquicas, funciones y actividades. Para dichas actividades se creó la Gerencia de Servicios Generales que quedó ubicada con relación jerárquica en la Subdirección de Administración y Finanzas. Esta Gerencia además de atender las tareas anteriormente mencionadas, se le responsabilizó del funcionamiento integral del edificio: limpieza, plomería, carpintería, albañilería, pintura, y atención a los vehículos propiedad de la Comisión.

Además, se racionalizaron sus tareas a fin de que siguiera auxiliando al área de producción, en el caso de que hubiera ausencias del personal en esta área.

1.6.5 Servicio de Comedor

El servicio de comedor es una prestación que la Comisión proporciona a todos sus obreros y empleados, sean de producción, oficinas o administrativos.

Como prestación, la comida la pagan los obreros a un precio

que es más que nada simbólico, pues pagan, al rededor de un 7% del precio de la comida.

La falta de un sistema de control en el recibo de los alimentos, en este momento, como materia prima para la elaboración de la comida, posibilita la indebida extracción de los mismos.

En las bodegas Morazán, existe una posible malversación de fondos, debido a que no se planean las adquisiciones, y cuando es necesario un producto se recurre a Río de la Loza para la obtención del efectivo; sobre el que no existe ningún control contable o administrativo.

Medidas Tomadas

Se mejoró el aspecto del comedor.

Se contrataron los servicios de una dietista, para que los alimentos que se proporcionaran en la Comisión y la Bodega Morazán, fueran combinados tanto en sus valores nutritivos como en el gusto de ellos.

Se estableció un sistema de supervisión en el recibo de los alimentos, para checar los pedidos contra la mercancía recibida.

Se realizó un estudio de costos sobre la transportación de los alimentos, decidiendo que la solución óptima era seguir pagando los fletes que genera este servicio y demás necesarios en la Comisión para este aspecto.

Se responsabilizó directamente a la jefa del departamento en el manejo de los fondos de la caja chica, contra entrega de las

facturas y o notas de remision de mercancia, correctamente revisadas y firmadas por el supervisor del recibo de mercancías de la Gerencia de Almacenes.

2. PRODUCCION

2.1 Programación

La programación de las actividades del área de producción se basa en las estimaciones estadísticas elaboradas por el Departamento de Distribución; conforme a sus propios datos. Estos son cotejados contra los datos que proporciona la Secretaría de Educación Pública.

Por lo que se pudo observar, la exactitud de tal información deja mucho que desear, ello ocasiona que la determinación de las cantidades de libros a producir normalmente, sobrepase las necesidades reales de atención de la demanda.

No existen controles efectivos y órdenes de trabajo claras. Los programas de producción son muy rudimentarios; el trabajo se realiza como una actividad rutinaria en lugar de realizarse como producto de una planeación adecuada, lo que implica desperdicios, duplicidades y falta de coordinación entre los departamentos que participan en el proceso de producción de los Textos Gratuitos.

Medidas Tomadas

A fin de dar un ordenamiento nacional a las estimaciones estadísticas que provienen directamente de la Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Educación Pública, y poder integrarlas en un programa de producción que corrigiera la falta de estructuración de los datos, se crea, a partir del decreto que descentraliza la Comisión, la Gerencia de Programación; órgano integrante de la Subdirección de

Producción.

Esta nueva gerencia atendió las tareas de programación, supervisión y control de la producción como actividades sustantivas. Asimismo, se encargó de la elaboración del programa de producción, dividido en producción interna y maquila; del cálculo de insumos; de llevar las relaciones con la Dirección Adjunta de Contenidos y Métodos Educativos; de llevar el control de insumos a través de las entradas y salidas de Almacén; de determinar los mínimos y máximos sobre el programa; y, de los ajustes al programa conforme éste iba avanzando.

Con la creación de esta gerencia se pudieron establecer criterios claros que normaron los trabajos de estimación estadística, previa a la programación de la producción.

Para tener claramente establecidas las actividades de programación, cálculo de insumos y supervisión y control, se elaboraron los manuales respectivos, lográndose una coordinación integral en los distintos departamentos que participan en el proceso de producción.

2.2 Maquinaria y Equipo:

Gran parte de la maquinaria se encuentra en mal estado y además de ser anticuada, no responde en su totalidad a las necesidades de producción y calidad de los libros. Al igual que el equipo, la maquinaria no recibe el mantenimiento adecuado en relación al desgaste que sufre, dadas las condiciones de uso. La maquinaria trabaja seis de los

siete días de la semana, lo que impide si no se tiene un programa de mantenimiento adecuado, tener una atención eficiente en el equipo y maquinaria.

Por otra parte, la maquinaria es insuficiente, sobre todo pensando en una autosuficiencia integral del proceso productivo. En los Departamentos de Frenas Planas; Napp; Dobladoras; y, Rotativas la maquinaria y equipo acusan deterioros que repercuten en la producción.

Además, existen máquinas que no se utilizan.

Medidas Tomadas

Por medio de la Gerencia de Programación, se realizó un estudio de la capacidad instalada de la Comisión. La capacidad instalada se confrontó con la demanda real de Libros de Texto y se pudo establecer la insuficiencia o déficit con el que la Comisión había estado laborando y, apoyándose en talleres externos (maquila), para producir la totalidad de los libros en un año de producción.

Dicho estudio reveló que era necesario un programa de inversión a corto y mediano plazos, para corregir la insuficiencia, sobre todo, en los Departamentos de Rotativas, Fotolito y Encuadernación. Asimismo, se dió de baja equipo y herramienta que fue substituído por equipo nuevo.

Por lo que respecta al mantenimiento, ya se ha hecho alusión en otro apartado del estudio, pero no está por demás anotar que la atención a la maquinaria ya fué con un sentido sistemático que corrigiera la improvisación en el mantenimiento; es decir, prevenir en lugar de corregir.

2.3 Maquila

Actualmente la Comisión no satisface la producción requerida. - Ha sido necesario contratar servicios de empresas editoriales privadas. Esta situación acarrea problemas de coordinación entre el maquilador, - la Comisión y la bodega, elevando costos dado que las materias primas o insumos para la producción son llevados directamente a tales empresas desde el Almacén de Morazán, posteriormente Lerdo y finalmente Tequesquahuac.

La producción de esas empresas no siempre es sometida al control de calidad.

Esta necesidad de apoyo externo se debe a que las máquinas y, en general el equipo de la Comisión no alcanzan a cubrir la demanda; entre otras causas, por falta de organización.

Medidas Tomadas

Como ya se ha mencionado antes, este problema de la maquila se empezó a corregir en primera: organizando a todos los departamentos que intervienen en el proceso productivo de los Textos Gratuitos, en cuanto a la interacción que a cada parte compete y, por otro lado, ampliando la capacidad instalada de la Comisión.

Sin embargo, por el incremento natural de la demanda, no será sino hasta el año de 1983, cuando se esté produciendo el calendario 1983/84 en que la Comisión tenga autosuficiencia en la línea de producción. Aun-

que es necesario destacar que la autosuficiencia no será duradera por más de dos años, dado insisto, el incremento anual de la demanda de -
Textos Gratuitos.

Por otra parte, es de mencionar que el uso de la maquinaria se optimizó en tanto se estableció una coordinación más eficiente en la línea de producción, derivada ésta de la racionalidad que impuso el Programa Anual de Producción. Asimismo, porque a la maquinaria se le dió mayor atención, en lo que a mantenimiento se refiere.

Es necesario mencionar que la labor de la Gerencia de Programación fue fundamental, pues con el Programa Anual de Producción, los ajustes al mismo, la supervisión y control constantes al programa en coordinación con los demás organismos de la Comisión, fue posible reducir la erogación económica que por este concepto se realiza.

Sin embargo, a pesar de las medidas tomadas, siguió siendo necesario apoyarse en talleres externos para producir el déficit que la capacidad instalada de la Comisión genera.

Lo anterior representó seguir maquilando Textos Gratuitos, por lo que se elaboró un manual en el que se establecieron los lineamientos generales a que debían someterse los maquiladores. Lo anterior fue con el objetivo de tener un control de calidad en los talleres externos, y asegurar un producto final común o standard.

2.4 Control de Calidad :

Los mecanismos de control de calidad se ejecutan indistintamente

por el supervisor de producción y por el asesor técnico de producción, -
 las que están perfectamente definidas sus funciones. No se sabe, con cer-
 canía, cuál es el resultado de sus opiniones y hasta donde llega su auto-
 ridad para corregir deficiencias.

En el caso de las maquilas, el asesor técnico debe aprobar los
 trabajos con visto bueno.

Medidas Tomadas

En la reorganización que se realizó cuando la Comisión pasó a ser
 Organismo Público Descentralizado, la Coordinación General pasó a ser la
 Subdirección de Producción. En esta Subdirección se ubicaron los servi-
 cios del supervisor técnico de producción a nivel de staff. Dicha perso-
 na desarrolló sus funciones y actividades en el sentido de examinar sobre in-
 sumos, materias primas, calidad de la producción y talleres externos. A-
 su vez se establecieron los procedimientos para el control de calidad,
 estableciendo los mecanismos para la corrección oportuna.

Dirección, Supervisión y Control de Producción

Dirección

Existen limitantes de cooperación que impiden ejercer la
 coordinación de las actividades del proceso productivo. Tales impe-
 dimientos de importancia son:

El Comité de Coordinación General no realiza debidamente sus funciones; su traba-
 jo se limita a lo que el sector particular que con pleno conocimiento -
 del Comité de Coordinación General, más o menos la producción.

El Departamento de Distribución, para poder hacer eficiente el proce-
 so productivo, debe intervenir constantemente en tres de los De-

partamentos correspondientes a la Coordinación General, a saber: fotolito, rotativas y encuadernación.

c) Las recomendaciones de los Asesores Pedagógicos son tomadas en cuenta.

2.5.2 Supervisión

El Departamento de Supervisión de Producción sólo realiza su función con el Departamento de Rotativas, lo que ocasiona que la supervisión del proceso productivo no exista en su totalidad, pues está dedicado sólo a una parte del mismo que aunque importante, no es la totalidad del proceso.

2.5.3 Control de Producción

Si las funciones de la Coordinación entre otras son las de ejercer un control sobre la producción de las máquinas y en general del proceso, éstas apenas se realizan. La ausencia de un manual de procedimientos y claridad en las funciones impide tener un control estricto.

Existe un elevado número de informes y reportes acerca de la producción. Por no existir criterios de control, no se obtiene de ellos la utilidad deseada, tornándose lo anterior en un burocratismo excesivo.

Medidas Propuestas

1) Se delimitan en un Manual de Organización las funciones y actividades de la Coordinación General, a la Subdirección de Producción, atribuyéndole la autoridad necesaria para coordinar el proceso

productivo, e impedir la intromisión de otros órganos.

2) La supervisión y control de la producción interviene en las funciones y actividades de todos aquellos departamentos que directamente intervienen en la elaboración de los Textos Gratuitos, y que por otra parte dependen de las distintas gerencias que integran la Subdirección de Producción. Con lo anterior, se aseguró una atención directa a los problemas que se presentaban para la coordinación de actividades en el área de producción.

La supervisión y control se realizó a través del Departamento de Supervisión y Control, dependiente de la Gerencia de Programación, la que a su vez acordaba la solución de los problemas con el Subdirector de Producción.

3) Como ya se ha dicho, se aprovechó al supervisor técnico de producción para que realizara una función integral en el proceso productivo, garantizando así, el control de calidad de la producción.

4) La revisión de los libros se encargó a la Secretaría General de la Comisión, dado que los colaboradores pedagógicos ya no tenían atribuciones a partir de la descentralización de la Comisión, pues el diseño y contenido ya está a cargo de la Dirección Adjunta de Contenidos y Métodos Educativos, dependiente de la Secretaría de Educación Pública.

Con las medidas anteriormente expuestas, se pudo corregir sustancialmente el grave problema que era la coordinación eficiente en el

por el supervisor de producción y por el asesor técnico de producción, - sin que estén perfectamente definidas sus funciones. No se sabe, con certeza, cual es el resultado de sus opiniones y hasta donde llega su autoridad para corregir deficiencias.

En el caso de las maquilas, el asesor técnico debe aprobar los trabajos con visto bueno.

Medidas Tomadas

En la reorganización que se realizó cuando la Comisión pasa a ser Organismo Público Descentralizado, la Coordinación General pasó a ser la Subdirección de Producción. En esta Subdirección se ubicaron los servicios del supervisor técnico de producción a nivel de staff. Dicha persona tuvo sus funciones y actividades en el sentido de dictaminar sobre insumos, materias primas, calidad de la producción y talleres externos. Asimismo se establecieron los procedimientos para el control de calidad, estableciendo los mecanismos para la corrección oportuna.

2.5 Dirección, Supervisión y Control de Producción

2.5.1 Dirección

Existen limitantes de cooperación que impiden ejercer la buena coordinación de las actividades del proceso productivo. Tales impedimentos en orden de importancia son:

- a) El Coordinador General no realiza debidamente sus funciones; su trabajo lo lleva a cabo su secretaria particular que con pleno conocimiento del proceso, ha podido concluir, más o menos la producción.
- b) El Departamento de Distribución, para poder hacer eficiente el proceso productivo, ha tenido que intervenir constantemente en tres de los De

partamentos correspondientes a la Coordinación General, a saber: fotolito, rotativas y encuadernación.

c) Las recomendaciones de los Asesores Pedagógicos son tomadas en cuenta.

2.5.2 Supervisión

El Departamento de Supervisión de Producción sólo realiza su función con el Departamento de Rotativas, lo que ocasiona que la supervisión del proceso productivo no exista en realidad, pues está dedicado sólo a una parte del mismo que aunque importante, no es la totalidad del proceso.

2.5.3 Control de Producción

Si las funciones de la Coordinación entre otras son las de ejercer un control sobre la producción de las máquinas y en general del proceso, éstas apenas se realizan. La ausencia de un manual de procedimientos y claridad en las funciones impide tener un control estricto.

Existe un elevado número de informes y reportes acerca de la producción. Por no existir criterios de control, no se obtiene de ellos la utilidad deseada, tornándose lo anterior en un burocratismo excesivo.

Medidas Tomadas

1) Se delimitaron en un Manual de Organización las funciones y actividades de la Coordinación General, ahora Subdirección de Producción, atribuyéndole la autoridad necesaria para coordinar el proceso

productivo, e impedir la intrusión de otros órganos.

2) La supervisión y control de la producción intervino en las funciones y actividades de todos aquellos departamentos que directamente intervienen en la elaboración de los Textos Gratuitos, y que por otra parte dependen de las distintas gerencias que integran la Subdirección de Producción. Con lo anterior, se aseguró una atención directa a los problemas que se presentaban para la coordinación de actividades en el área de producción.

La supervisión y control se realizó a través del Departamento de Supervisión y Control, dependiente de la Gerencia de Programación, la que a su vez acordaba la solución de los problemas con el Subdirector de Producción.

3) Como ya se ha dicho, se aprovechó al supervisor técnico de producción para que realizara una función integral en el proceso productivo, garantizando así, el control de calidad de la producción.

4) La revisión de los libros se encargó a la Secretaría General de la Comisión, dado que los colaboradores pedagógicos ya no tenían atribuciones a partir de la descentralización de la Comisión, pues el diseño y contenido ya está a cargo de la Dirección Adjunta de Contenidos y Métodos Educativos, dependiente de la Secretaría de Educación Pública.

Con las medidas anteriormente expuestas, se pudo corregir sustancialmente el grave problema que era la coordinación eficiente en el

área de producción.

3. DISTRIBUCIÓN

3.1 Planificación

El Departamento de Distribución tiene a su cargo la planeación en dos sentidos:

El primero se refiere a la investigación del crecimiento de la población escolar para los dos años siguientes. Con base a esta información, programa la producción. El segundo es con relación a la distribución de libros en toda la República.

Actualmente para cumplir con estos objetivos, se apoya en una terminal UNIVAC del Centro de Computación Roseblueth del Instituto Politécnico Nacional. Desafortunadamente el trabajo que debe desarrollarse a través de esta terminal, sobrepasa la capacidad de la misma, pues el Centro de Computación otorga determinado tiempo que no puede ampliarse conforme a las necesidades de la Comisión para este servicio.

Medidas Tomadas

En primer lugar se le suprimió el Departamento de Distribución la responsabilidad de calcular la producción.

Con la reorganización generada por la descentralización, dicho departamento dejó de serlo, para pasar a ser una Gerencia, dadas las responsabilidades con las que debía cumplir.

Por otra parte, se adquirió un equipo de computación que permitió a la Comisión, y en particular a esta nueva gerencia, ser autosu-

ficiente en este aspecto. Con dicho equipo se pudo concebir un programa general de distribución que agilizó e hizo cumplir eficientemente - las tareas de distribución.

Además la computadora benefició a otros servicios administrativos de la Comisión; por ejemplo, a la Gerencia de Personal, la Gerencia de Finanzas y finalmente, en su proyecto de aplicación a la Gerencia de Programación.

3.2 CONTROL

La distribución se realiza con la intervención obligatoria y gratuita de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a través de la Dirección de Correos y con la participación de los Ferrocarriles Nacionales. Se tiene zonificado el país de acuerdo a las comunicaciones ferroviarias y establecidos almacenes estatales y regionales. Las cajas de libros son identificadas por medio de etiquetas, disponiéndose las cantidades para cada estado y región. La responsabilidad del transporte recaé en la Dirección General de Correos y en los Ferrocarriles Nacionales. La Comisión recibe ayuda de las Delegaciones Federales y de los inspectores de zona escolar de la Secretaría de Educación Pública para la distribución y entrega de los libros a los alumnos.

En el área metropolitana la Comisión, a través de la Gerencia de Distribución, programa y realiza con transporte alquilado la distribución de los libros.

La participación de la Comisión consiste en coordinar la distri-

bución hasta el recibo de los directores de escuela.

Anteriormente se tenían inspectores para revisar el proceso.

Medidas Tomadas

Hasta la fecha no ha existido problema con la distribución, dado que con el cumplimiento oportuno de la producción, la distribución, puede decirse, esta asegurada.

Sin embargo, las deficiencias no siempre son conocidas por la propia Comisión; lo anterior, en lo que se refiere a la ayuda interinstitucional que la Comisión recibe. En consecuencia, se estableció un sistema de control para el proceso de distribución, utilizando nuevamente el sistema de inspectores, y realizando investigaciones tendientes a verificar que los libros lleguen oportunamente a sus destinatarios.

IV. C O N C L U S I O N E S

1. CONCLUSIONES GENERALES,

Como parte final del trabajo que hasta ahora aquí he presentado, las conclusiones que me permito poner a la consideración, contendrán observaciones tomadas del marco general de la Administración Pública Mexicana, orientadas a las circunstancias objeto de este trabajo. Asimismo, también daré cuenta, a manera de resúmen, de los hechos más sobresalientes que durante la transición se fueron generando, y sus efectos sobre las estructuras administrativas y de producción de la nueva organización.

1. En principio, habría que considerar que como consecuencia de los necesarios ajustes que era insoslayable realizar en las funciones y estructura orgánica de la Comisión, y dentro del programa de descentralización previsto en la Reforma Administrativa que se efectuó en el régimen 1976-1982, la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos pasó de órgano desconcentrado de la SEP a organismo público descentralizado, con todas las implicaciones que esta nueva situación trae consigo, y cuyo desafío la Comisión enfrentó en su momento. Definidos los ámbitos de acción, entre la Secretaría de Educa

ción Pública y la Comisión, quedaron establecidos los mecanismos de Coordinación que permiten que las tareas de definir la política educativa y los medios de su instrumentación, como lo son, entre otros, los Libros de Texto Gratuitos, se concentren en un solo organismo como la SEP: tareas que, obviamente, por su naturaleza deben ser centralizadas; mientras que la Comisión requiere de mayor libertad de acción para el cumplimiento de sus funciones, lo que se consiguió con su descentralización. Los actos mencionados marcan el comienzo de una etapa no sólo de natural evolución, sino de importantes innovaciones.

2. El esfuerzo por hacer participar a equipos de trabajo en la elaboración de los Libros de Texto, se institucionalizó con las reformas a la organización de la Secretaría de Educación Pública: el Consejo Nacional Técnico de la Educación es el órgano de consulta de la SEP y de las entidades federativas, y se encarga de proponer planes y programas de estudio, así como políticas educativas; el Consejo de Contenidos y Métodos Educativos orienta, coordina y evalúa los contenidos de los planes y programas de estudio, los métodos educativos y las

normas pedagógicas de las diversas áreas, tipos y modalidades de la educación; la Dirección Adjunta de Contenidos y Métodos Educativos se encarga de elaborar planes y programas de estudios, así como de establecer el contenido y el diseño de los libros de texto; la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos, sobre todo a partir de su creación en febrero de 1980 como organismo público descentralizado, se especializa en la impresión y distribución de este material didáctico.

3. Con el cambio a organismo descentralizado, hubo necesidad de hacer reformas de fondo en la estructura de la Comisión. Sin embargo, vale la pena plantear algunas cuestiones de forma, mismas que si no son abordadas, podrían empañar el trabajo realizado.

Podría señalarse el hecho de que una comisión, en sentido estricto, es aquel 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. Así, por la constitución de las comisiones o por el tipo de órganos representados, las comisiones se pueden clasificar en intersecretariales,

interinstitucionales o bipartitas.

Como se podrá notar, tanto en la etapa de la desconcentración, como en la de descentralización, existe una incongruencia: si la Comisión Nacional de los Libros de - Texto Gratuitos no fue, ni es cuerpo colegiado; por tanto, no puede ser una comisión.

4. Otra incongruencia que salta a la vista, es el hecho de que la estructura orgánica de la Comisión, adoptada en la etapa de la descentralización, no corresponde, por lo menos en los niveles de gobierno, a la que finalmente se definió y que ya ha sido abordada en el capítulo anterior. En este sentido, una comisión es presidida por un presidente; el nivel operativo o de ejecución lo asume un vocal ejecutivo o coordinador, en nuestro caso, el nivel operativo quedó en la figura de un director general, figura que más bien corresponde a la normatividad de una empresa.
5. El meollo de las contradicciones radica en la ausencia de un análisis global de la organización. Parece ser que sin ninguna consideración al respecto de la forma y

el nombre jurídicos que se debían atender con la descentralización, la reforma se dió, pero a partir de los órganos internos de la Comisión; resultando a la postre la doble contradicción ya comentada, de que la Comisión no es un cuerpo colegiado y de que por tanto, es incorrecto que una Comisión sea dirigida por un director general.

6. Sin embargo, esto no es un hecho nuevo dentro de la Administración Pública Mexicana, de manera global, hay una falta de conciencia por apegarnos a lo que jurídicamente podría realizarse. Es decir, considero que debiera partirse del análisis jurídico y legal, para poder llegar al análisis administrativo, esto nos daría la viabilidad del proyecto. Fundamentalmente esto es lo que se denota dentro de la forma; un error suscitado en la transición de la Comisión.

7. Si bien habría que reconocer esa imprecisión, por otra parte habría que valorar los beneficios que internamente y hacia el sistema educativo, la descentralización produjo. Así, con estas consideraciones, me permitiré abordar las conclusiones que de manera específica el análisis arroja.

2. CONCLUSIONES PARTICULARES.

2.1 El cambio administrativo.

Por decreto del Presidente José López Portillo con fecha 28 de febrero de 1980, la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos, pasó de ser un organismo descentrado a un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios; con la tarea sustantiva (y de exclusiva responsabilidad) de que todos los niños inscritos en las escuelas primarias de México deben tener, al comienzo del ciclo escolar, todos sus textos listos. Para ello, la CONALITEG tiene que formar, imprimir y distribuir los libros, adelantándose un año al ciclo escolar.

Durante sus 23 años de vida, la Comisión ha transitado por una serie de cambios que van desde la responsabilidad de fijar las características de los libros de texto gratuitos de educación primaria, a coadyuvar en esta tarea con la Secretaría de Educación Pública; de operar sus relaciones laborales, conforme al reglamento interior de la Secretaría pero, con la prestación de servicios de seguridad social del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), a definir con claridad el carácter de sus trabajadores como personal al servicio del Estado; y, finalmente, se ha pasado de la edición de los textos por medio de imprentas de empresas particulares, a la impresión, en su gran mayoría, en sus propios talleres, de tal suerte que

la CONALITEG figura, actualmente, entre las editoriales - más grandes de América Latina.

2.2 PRODUCCION.

Los volúmenes de producción se han ido incrementando considerablemente en los últimos años, así, para el ciclo escolar 1980-1981 el total de los libros producidos fue - de 75'665,000 ejemplares, lo que representó un total de - 440'985,000 pliegos impresos y encuadernados, y para el - ciclo 1983-1984 se editarán, tentativamente, 109'444,000 libros, con 574'118,000 pliegos, es decir, en cuatro años se han aumentado en más de 44% los números de ejemplares que se producen en la CONALITEG.

Naturalmente, este crecimiento, aunado a las modificaciones que se han realizado a los textos han producido un desfase en la producción, teniendo que recurrirse a la maquila.

Por otra parte, se han elaborado una serie de auxiliares didácticos que vienen a apoyar la labor desarrollada por el pasado régimen en materia educativa, de esta forma se han concluido; la edición de 4 monografías, 11 se encuentran en proceso de producción y los restantes 17 títulos, la Dirección General Adjunta de Contenidos y Métodos Educativos proporcionó su programa de entrega. Además, se han elaborado: cuadernos de evaluación para el alumno, registros de asistencia, libros para los padres de familia, mapas y láminas didácticas, libros para enseñanza normal, registros de asistencia y evaluación para primarias nocturnas en el Distrito Federal, " Periódico El

Maestro ", " Periódico Semanal El Maestro ", programas de educación media básica, cuaderno de trabajo para el taller de alfabetización del Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA), glosario de términos para el magisterio, libros para alumnos, educadoras, y padres de familia del sistema preescolar, folletos de lecturas de ciencias sociales, cuaderno de trabajo " Aprendamos Juntos ".

Como se puede ver se han incrementado considerablemente los volúmenes de producción y se han elaborado nuevos materiales didácticos.

2.3 SISTEMA TECNICO.

Para hacer frente a los aumentos en los volúmenes de producción así como a la necesidad de armonizar las capacidades de los distintos equipos que intervienen en el proceso productivo, a la vez que se mejore la calidad de los textos, se adquirieron e instalaron nuevos equipos, y se les dió mantenimiento a los ya instalados.

Por una parte, la anterior administración compró una rotativa y dobladoras las cuales se encuentran ya en funcionamiento; asimismo, se compró en la presente administración, equipo de fotomecánica, una rotativa, una encuadernadora, transportadores de cajas y pliegos automáticos, sistema para el empaque de los libros, flejadoras semiautomáticas, un seleccionador de colores, prensas para desperdicio de papel, coseadoras de cajas, extractores de aire. Además, se siguió utilizando el papel elaborado con bagazo de caña.

2.4 ADMINISTRACION.
RELACIONES LABORALES.

La modificación de la CONALITEG de ser organismo des concentrado a descentralizado hizo necesaria la defini -- ción clara del carácter de los trabajadores de esta insti -- tución. Así, del régimen de seguridad social del Institu -- to Mexicano del Seguro Social (IMSS) se pasó al Institu -- to de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores -- del Estado (ISSSTE), se tramitaron para toda la planti -- lla de personal, las prestaciones que otorga el Fondo Na -- cional para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT), -- Aseguradora Hidalgo, Turismo del Instituto de Seguridad -- Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (TURIS -- SSTE), etc., conservándose el seguro voluntario que pro -- porciona el Instituto Mexicano del Seguro Social para que los trabajadores con antigüedad no resultarán afectados.

Lo anterior fue posible gracias a la definición cla -- ra de los problemas laborales. La organización sindical de los trabajadores de la Comisión, con el tiempo, se ha -- bía convertido en un problema crónico que alteraba, in -- termitentemente, la tranquilidad y armonía indispen -- sables para el desempeño eficaz de las tareas encomendadas, generándose una discusión constante sobre la naturaleza jurídica de las relaciones laborales. El decreto Presi -- dencial del 28 de febrero de 1980, que otorgó a la Comi -- sión el status de organismo descentralizado, definió con toda precisión, que las relaciones laborales deberían re -- girse por el Apartado " B " del Artículo 123 Constitucio -- nal y que las prestaciones serían proporcionadas por el ISSSTE. Pero, a la vez, el nuevo ordenamiento posibili -- tó el surgimiento de un sindicato fuera del Sindicato Na

cional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

Por tal motivo, diversos grupos de trabajadores crearon " sindicatos " y demandaron al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje el registro correspondiente. Por su parte, el Tribunal resolvió que procedía la constitución de un sindicato autónomo, por lo que luego de un recuento realizado entre los dos que se integraron, se dió registro al Sindicato Revolucionario de Trabajadores y Empleados de la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos.

Dentro de este ambiente de respeto y concordia en las relaciones laborales, se ha hecho la retabulación de los salarios para hacerlos más justos y competitivos respecto a los prevalecientes en la industria de artes graficas. En consulta directa con los trabajadores se formuló un nuevo catálogo de puestos y una clasificación de los mismos.

Otro problema que inquietaba era el relacionado con el pago del fondo de la vivienda para los trabajadores desde la creación del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y del Instituto de Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), para solucionarlo, se tomó la decisión de entregar a los obreros las aportaciones que debieron haberse cubierto durante más de siete años.

Para organizar a la CONALITEG conforme al decreto que creó a la Comisión como organismo descentralizado se procedió a formular el Manual de Organización, el cual es

establece tres áreas principales de actividades: la Secretaría General, responsable de aspectos técnico-pedagógicos y de los acuerdos de la Junta Directiva, así como de la Secretaría del Consejo Consultivo; la Subdirección de Producción, encargada de la formación y edición de los textos y auxiliares didácticos; y, la Subdirección de Administración, a la que se le encomendó el manejo de los recursos y la distribución de los libros de texto.

Con base en lo anterior, se elaboró el reglamento interno; asimismo, se registró ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje las Condiciones Generales de Trabajo, se trabajó en el reglamento de escalafón, en el de actividades departivas y en el de seguridad e higiene. Con el fin de contribuir a mejorar la calidad del trabajo, o el ambiente organizacional, se realizó un programa de capacitación para los trabajadores de la CONALITEG en sus diferentes niveles. Además, de acuerdo con la política de educación para adultos de la Secretaría de Educación Pública y, conjuntamente con el Sindicato, se formuló un programa de enseñanza primaria y secundaria para los trabajadores de la Comisión. Dicho programa se implementó en las propias instalaciones del Sindicato.

2.5 CONSTRUCCION DE LA NUEVA BODEGA.

Por decreto Presidencial del 24 de agosto de 1979, fue afectada la bodega principal de la Comisión, situada en la calle de Morazán, para dar lugar al Palacio Legislativo, motivo por el cual, se realizaron inmediatamente las gestiones ante la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas para la construcción de una nueva bodega,

así como para obtener la indemnización correspondiente.

La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas entregó a esta Comisión la cantidad de 44'752,000 pesos por concepto de indemnización por el terreno donde se asentaba la bodega de Morazán. Asimismo, se firmó un convenio con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, por medio del cual, Secretaría y Comisión, compartirían por partes iguales el costo de reposición de la bodega expropiada, además de los gastos de alquiler de bodegas a que se vió obligada la Comisión, mientras comenzaba a funcionar la nueva bodega.

Hasta la fecha, ha quedado completamente terminada la espuela de ferrocarril. La cimentación está por concluirse y comienzan a montarse las estructuras que soportarán el techo metálico en las dos naves de que constará la bodega. Debido a los incrementos de precios de la construcción, y previendo una posible escasez de recursos, se decidió terminar por completo uno de los dos cuerpos de almacenamiento, así como las oficinas y demás instalaciones necesarias para el almacenaje dicha nave quedó concluida e inaugurada en el mes de noviembre de 1982. La construcción del otro cuerpo se pospuso para una segunda etapa, en razón de los recursos disponibles. Cabe señalar, por último, que esta área será suficiente para necesidades de almacenamiento de papel y productos terminados para el presente y el próximo año.

2.6. EJERCICIO PRESUPUESTAL.

El presupuesto se ejerció conforme a lo autorizado,

sin incurrir en desviaciones significativas, y cuando así ha ocurrido, se buscó realizar sólo aquellas erogaciones que, de no hacerse, hubieran podido interrumpir la producción, la distribución o la inversión programadas. Sin embargo, la situación económica actual; el aumento constante de los precios y el deslizamiento paulativo del valor del peso; la ministración de recursos al día y al mínimo, obligan a un ejercicio presupuestal circunstanciado, por lo cual no es posible saber si los recursos serán suficientes. Por el momento, sólo se solicitaron ampliaciones para el pago del aumento de salarios dispuestos por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y para cubrir el saldo, adecuado en dólares, del importe de la compra de una nueva rotativa. Asimismo, la Secretaría de Educación Pública asignó una partida para la edición de los nuevos proyectos de libros.

2.7 CONSERVACION DE LIBROS.

A sugerencia del Secretario de Educación Pública y Presidente de la Junta Directiva, se realizó una campaña de conservación de los libros de texto.

El objetivo fundamental fue hacer conciencia en los niños, maestros, directores de escuelas, inspectores de zona, autoridades superiores y padres de familia, que los libros de texto gratuitos son una inversión del pueblo mexicano y que, por lo tanto, deben ser cuidados para evitar despilfarros. Para ello, el mensaje se hizo llegar, de manera indirecta, por medio de promociones en la radio y la televisión y, directamente, mediante carteles.

2.8. PROCESAMIENTO ELECTRONICO DE DATOS,

La información se había venido procesando con métodos manuales, sobremanera la de pagos semanales, quincenales y la de la Gerencia de Distribución, que limitaban su utilidad para tomar decisiones correctas y oportunas. La precisión e integración de los sistemas operativos de nóminas, presupuestales, contables y manejo de materiales, no era muy confiable. En consecuencia, se realizó un estudio de viabilidad para la adquisición de una minicomputadora, mismo que fue aprobado por el Comité Coordinador de Servicios de Compute del Sector Educativo. Por su parte, la Secretaría de Programación y Presupuesto autorizó la erogación para la compra de una computadora PRIME 250 para la Comisión.

Se contrató a personal y se le capacitó en el manejo y características del equipo, así como en el desarrollo de los sistemas programados. A la fecha, este sistema maneja la nómina y la distribución de los libros y se está trabajando en el desarrollo de un sistema de producción que permita una mejor planeación y control de la utilización de las máquinas, personal y materias primas.

2.9. DISTRIBUCION.

Fue preocupación principal de esta administración verificar y mejorar el sistema de distribución de textos, para lo cual se realizó una auditoría la que concluyó que los libros llegaban conforme a los proyectado, no existía pérdida de material. En cambio, si existía cierto retraso en la entrega a los educandos, ya que el 79% recibía

sus textos al inicio de las clases y el 21% en los 17 días siguientes, como promedio.

El sistema de distribución se fue formando paulatina-
mente de acuerdo con circunstancias, medios y determinan-
tes diversos. En una primera etapa - de la Comisión a --
los almacenes regionales -, la distribución está sujeta -
al calendario de producción, a las rutas postales y a la
asignación de vagones en los Ferrocarriles Nacionales. -
Hasta aquí existe la completa certeza de que los textos -
llegan a su destino.

La siguiente etapa - de los supervisores a los niños -
corre a cargo del personal de la Secretaría de Educación -
Pública, que se auxilia del Ejército, de los Gobiernos de
los Estados, de los particulares, etc.. Es aquí donde el
control y la distribución centralizados ofrecían mayores
dificultades.

A iniciativa de la Subsecretaría de Planeación de la
Secretaría de Educación Pública, se responsabilizó a la
CONALITEG de la entrega de los textos a los almacenes que
indicará aquella y los Gobiernos de los Estados, así como
de la distribución en las zonas escolares del Valle de Me-
xico, como lo había venido haciendo. Por su parte, las De-
legaciones Generales de la Secretaría de Educación Pública
y las instituciones educativas estatales asumieron plena-
mente la responsabilidad de la distribución de los libros
dentro de su jurisdicción. Al efecto la Comisión entregó
a las Delegaciones Generales de la Secretaría de Educa-
ción Pública los almacenes regionales correspondientes. --
Asimismo, dada la diversidad de situaciones, las Delega-
ciones Generales de la Secretaría de Educación Pública y -

las instituciones educativas estatales realizarán, coordi
nadas por la Subsecretaría de Planeación de la Secretaría
de Educación Pública, microplanes para cada una de las en
tidades.

De este modo, en forma descentralizada, se planeará,
producirá y se controlará la distribución de los libros -
de texto gratuitos.

V. CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Madrid, España. Edit. Espasa Calpe, S.A. 1970, pág. 290.
- (2) Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. México, F.C.E., 1974, pág. 190.
- (3) Véase: Sivek-Polydeseau, Jeanne. Antecedentes de la Desconcentración Administrativa en Francia en: Desconcentración Administrativa, Colección Seminarios No.1. Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. pág. 18.
- (4) Véase: Chanes Nieto, José. Programa de Desconcentración Administrativa de la Administración Pública Federal en: Desconcentración Administrativa. pág. 360.
- (5) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. México, Edit. Porrúa, S.A., 1973, pág. 165.
- (6) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo I. México, Edit. Porrúa, S.A., 1974, pág. 488.
- (7) Fraga, Gabino. Op. Cit., pág. 166.
- (8) Real Academia Española. Op. Cit., pág. 429.
- (9) Jiménez Castro, Wilburg. Op. Cit., pág. 165.

- (10) Colección de Lectores, S.A. Diccionario Enciclopédico LEXIS
22. Valencia, España. 1976. pág. 573.
- (11) Dahalt Krauss, Miguel. Los Manuales de Procedimientos en -
las Oficinas Públicas. México, UNAM, F.C.P.Y S. 1977. pág.117.
- (12) Fraga, Gabino. Op. Cit., pág. 123.
- (13) Fraga, Gabino. Op. Cit., pág. 126.
- (14) Real Academia Española. Op. Cit., pág 445.
- (15) Jiménez Castro, Wilburg. Op. Cit., pág. 15.
- (16) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, México, Edit. -
Porrúa, S.A., 1976, pág. 469.
- (17) Serra Rojas, Andrés. Op. Cit., pág. 469.
- (18) Serra Rojas, Andrés. Op. Cit., pág. 469.
- (19) Fraga, Gabino. Op. Cit., pág. 200.
- (20) Serra Rojas, Andrés. Op. Cit., págs. 469-470.
- (21) Jiménez Nieto, Juan. Política y Administración. Madrid, Espa
ña. Edit. Tecnos, 1973. pág. 41.

- (22) Castelazo, José R. Apuntes Sobre Teoría de la Administración Pública. México. Cuadernos de Política y Administración. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. 1977. pág. 158.
- (23) Jiménez Nieto, Juan. Op. Cit., pág. 42.
- (24) Jiménez Castro, Wilburg. Op. Cit., pág. 191.
- (25) Serra Roja, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo I. México, Edit. Porrúa, S.A., 1974, pág. 503.
- (26) Castelazo, José R. Op. Cit., pág. 160.
- (27) Idem. (22) .
- (28) Véase: Zorrilla, Pedro G. Desconcentrar y Descentralizar para Acercar la Administración Pública al Pueblo, en: La Reforma Administrativa Federal, Función Participativa. México, Secretaría de la Presidencia, 1976, pág. 39.
- (29) Véase: Ríos Elizondo, Roberto. Desconcentración Administrativa (El Caso de la Ciudad de México), en: Revista de Administración Pública No. 27. México, Edic. INAP, 1975. pág. 57.
- (30) Siwek Pouydesseau, Jeanne. Op. Cit., pág. 20.

VI. BIBLIOGRAFIA

- Carrillo Castro, Alejandro; La Reforma Administrativa en México; Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública; México, 1975.
- Castelazo, José R.; Apuntes Sobre la Teoría de la Administración Pública; México; Cuadernos de Política y Administración; Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública; 1977.
- Colección de Lectores, S.A.; Diccionario Enciclopédico LEXIS 22; Valencia, España; 1976.
- Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública; Revista Política y Administración No.5; México; 1977.
- Duhalt Krauss, Miguel; Los Manuales de Procedimientos en las Oficinas Públicas; México; UNAM; F.C.P.Y S.; 1977.
- Fraga, Gabino; Derecho Administrativo; México; Edit. Porrúa, S.A.; 1973.
- Instituto Nacional de Administración Pública; Revista de Administración Pública No.25; México; Edic. INAP. 1972.
- Instituto Nacional de Administración Pública; Revista de Administración Pública No.27; México; Edic. INAP. 1975

- Instituto Nacional de Administración Pública; Revista de Administración Pública Nos. 31-32; México; Edic. INAP. 1977.
- Jiménez Castro, Wilburg; Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa; México; F.C.E. 1974.
- Jiménez Nieto, Juan; Política y Administración; Madrid, España; - Edit. Tecnos. 1973.
- Real Academia Española; Diccionario de la Lengua Española; Madrid, España; Edit. Espasa Calpe, S.A. 1970.
- Secretaría de la Presidencia; Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976; México; Dirección General de Estudios Administrativos. 1973.
- Secretaría de la Presidencia; Desconcentración Administrativa; Colección Seminarios No.1; México; Dirección General de Estudios Administrativos. 1974.
- Secretaría de la Presidencia; La Administración Pública Federal, Función Participativa; México; Dirección General de Estudios Administrativos. 1976.
- Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República; Manual de Organización del Gobierno Federal 1981-1982; México. 1976.

- Serra Rojas, Andrés; Derecho Administrativo. TOMO 1; México; Edit. Porrúa S.A. 1974.
- Gómez Ceja, Guillermo; Planeación y Organización de Empresas; México; Edit. Edicol; 1979.
- Martner, Gonzalo; Planificación y Presupuesto por Programas; México; Edit. Siglo XXI; 1979.
- Díez de Bonilla, Patricia; Manual de Casos Prácticos sobre Auditoría Administrativa; México; Edit. Cía. Edit. Impresora y Distribuidora S.A. 1977.
- Prieto, Alejandro; Principios de Contabilidad; México; Edit. Banca y Comercio, S.A. 1965.
- Leonard, William P.; Auditoría Administrativa; México; Edit. Diana. 1979.
- Reyes Ponce, Agustín; Administración de Personal; México; Edit. Limusa. 1979.
- Revista Latinoamericana de Administración Pública Nos. 8-9; México; Edit. Asociación Latinoamericana de Administración Pública. 1979.
- González Pedrero, Enrique; Los Libros de Texto Gratuitos; México; Edit. CONALITENG. 1982.

- Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.; Diccionario de Política y Administración Pública TOMOS 1, 2 y 3; México; Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. 1979-1982.

VII. I N D I C E

I N D Í C E

PRESENTACION	I
I. Antecedentes	
1. La Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos	1
II. MARCO TEORICO	
Introducción al Marco Teórico	9
1. Centralización	10
1.1 Delegación de Autoridad	17
1.2 Tipos de Delegación	21
2. Descentralización y Desconcentración	26
2.1 Descentralización	27
2.1.1 Tipos de Descentralización	29
2.2 Desconcentración	37
2.2.1 Tipos de Desconcentración	40
2.2.2 Aspectos Diversos de la Descon- centración	42
2.2.2.1 Aspecto Político	43
2.2.2.2 Aspecto Económico	44

2.2.2.3	Aspecto Jurídico	45
2.2.2.4	Aspecto Administrativo	45
3.	Diferencias entre la Centralización-Desconcentración y Desconcentración-Descentralización	46
3.1	Centralización y Desconcentración	48
3.2	Desconcentración y Descentralización	50

III. ANALISIS ADMINISTRATIVO

	Introducción al Análisis Administrativo	54
	Análisis microadministrativos	72
1.	Administración	72
1.1	Planeación	73
1.2	Organización	75
1.2.1	Departamentalización	75
1.2.2	Relaciones de Autoridad	76
1.2.3	Dirección y Control	77
1.2.4	Manuales Administrativos	78
1.2.5	Equipo, Mobiliario y Espacio	79
1.3	Recursos Humanos	82
1.3.1	Procedimientos Administrativos	82
1.3.2	Administración de Salarios	84

1.3.3	Prestaciones Económicas y Sociales	86
1.3.4	Relaciones Humanas	87
1.3.5	Reglamentación Interna	87
1.3.6	Capacitación y Adiestramiento	89
1.3.7	Análisis y Evaluación de Puestos	91
1.3.8	Motivación e Incentivos	92
1.4	Recursos Financieros	93
1.4.1	Procedimientos Contables	93
1.4.2	Manejo de Fondos y Valores	94
1.4.3	Auditoría Interna	96
1.5	Recursos Materiales	98
1.5.1	Adquisiciones	98
1.5.2	Almacenes	99
1.5.3	Inventarios	103
1.5.4	Aprovechamiento de Desperdicios	105
1.6	Servicios Generales	107
1.6.1	Mantenimiento	107
1.6.2	Seguridad: Vigilancia y Bomberos	109
1.6.3	Lavandería	110

1.6.4	Intendencia	110
1.6.5	Servicio de Comedor	111
2.	Producción	114
2.1	Programación	114
2.2	Maquinaria y Equipo	115
2.3	Maquila	117
2.4	Control de Calidad	118
2.5	Dirección, Supervisión y Control de Producción	119
2.5.1	Dirección	119
2.5.2	Supervisión	120
2.5.3	Control de Producción	120
3.	Distribución	122
3.1	Planeación	122
3.2	Control	123
IV. CONCLUSIONES		
1.	Conclusiones Generales	125
2.	Conclusiones Particulares	130
2.1	El Cambio Administrativo	130
2.2	Producción	131
2.3	Sistema Técnico	132
2.4	Administración	133
2.5	Construcción de la Nueva Bodega	135

2.6	Ejercicio Presupuestal	136
2.7	Conservación de Libros	137
2.8	Procesamiento Electrónico de Datos	138
2.9	Distribución	138
V. CITAS BIBLIOGRAFICAS		141
VI. BIBLIOGRAFIA		144
VII. INDICE		148