



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS  
POLÍTICAS Y SOCIALES

SISTEMA DE UNIVERSIDAD ABIERTA

TEMA

GUÍA DE GESTIÓN PARA EL OTORGAMIENTO DE LAS  
PRESTACIONES INSTITUCIONALES DE LA CÁMARA DE  
SENADORES, CON UN ENFOQUE BASADO EN PROCESOS

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN.  
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACION PÚBLICA:  
CON ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PÚBLICA

PRESENTA

VÍCTOR MANUEL PIMENTEL MARTÍNEZ

ASESOR DR. RAMIRO CARRILLO LANDEROS

17 de octubre de 2007



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

## Contenido Temático

Introducción.....	3
1. Marco Conceptual .....	7
1.1 Estado y Gobierno .....	7
1.2 Concepto de Gobierno.....	27
1.3 Concepto de Administración Pública .....	29
1.4 Concepto de Estado Mexicano y Forma de Gobierno.....	32
1.5 Administración Pública Mexicana.....	34
2. Diagnóstico Sobre El Sistema de Organización Técnica Administrativa de la Cámara de Senadores.....	39
2.1 Enfoque de Sistemas.....	39
2.2 Modelo de Insumo-Producto .....	41
2.3 Sistema Técnico y Administrativo de la Cámara de Senadores, Enfoque de Sistemas y Organización .....	50
2.4 Secretaría General de Servicios Parlamentarios.....	56
2.5 La Secretaría General de Servicios Administrativos.....	58
3. Las Prestaciones .....	70
3.1 Teoría General de Sistemas .....	72
3.2 Sistemas en las Organizaciones.....	74
3.3 El Sistema de Administración .....	75
3.4 El Subsistema de Prestaciones Económicas .....	80
3.5 El Subsistema de Prestaciones Anuales.....	99
3.6 Subsistema de Prestaciones Líquidas (Convenio Senado-STCS) .....	113
3.7 El Subsistema de Prestaciones Líquidas Ocasionales .....	121
3.8 Subsistema de Prestaciones en Especie.....	126
Otras Prestaciones .....	137
4. Modelo Propositivo. ....	142
4.1 Matriz FODA ( ).....	142
4.2 Modelos de Planificación Política. ....	144
4.3 Conceptualización del Método FODA .....	148
4.4 Propuesta Integral.....	149
5. Conclusiones.....	155
6. Bibliografía.....	162

## **Introducción**

Hoy en día al Gobierno Federal se lo concibe como un gran sistema, que a su vez está integrado por varios subsistemas menores, como un todo organizado o bien en sus partes específicas para su comprensión y análisis; dentro de este universo se encuentra el Senado de la República, órgano regulado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que determinan la organización y funcionamiento de las dos Cámaras que lo integran. En esta ley se establece que la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política son órganos de gobierno; que los grupos parlamentarios son órganos políticos sujetos a la legislación del Congreso, y que las comisiones constituyen los órganos de trabajo.

Las normas relativas a la organización y funcionamiento de la Cámara de Senadores se encuentran comprendidas en el Título tercero de dicha Ley (Art. 58 al 115), así como por las diversas disposiciones jurídicas y administrativas internas que regulan la operación del Poder Legislativo. Casi nunca se ha tratado el tema de las prestaciones dentro de la Cámara de Senadores, tal vez porque es una función adjetiva de su razón de existir, que es la formulación de leyes, a través de la participación de los grupos parlamentarios y comisiones con pleno conocimiento de la materia y técnica administrativa.

Las prestaciones en la Cámara de Senadores están orientadas básicamente a proporcionar a los trabajadores de base y confianza, los mínimos de bienestar para ellos y sus familias, con base en el ordenamiento de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por ello con la participación activa del Sindicato de Trabajadores de la Cámara de Senadores, se logran los acuerdos sindicales para emitir de manera conjunta lineamientos a fin de evitar y solucionar posibles conflictos entre el órgano legislativo y sus trabajadores, mediante el diálogo permanente con la autoridad.

El motivo fundamental que persigue la presente investigación en términos profesionales es que el egresado de la carrera de ciencias políticas y administración pública este capacitado para organizar, asesorar y dirigir las funciones de naturaleza administrativa que sirven de apoyo a las tareas legislativas. Su formación profesional permite desarrollar diagnósticos administrativos, detectar desviaciones institucionales y estructurales, capacidad de respuesta de la estructura orgánica y funcional, el manejo de las finanzas públicas, los sistemas de planeación, programación y presupuestación, el diseño de sistemas, métodos y procedimientos, así como la elaboración de todo tipo de manuales e instructivos administrativos, entre los más significativos.

Los conocimientos adquiridos en las aulas de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales adicionadas con la experiencia acumulada a través de los años de servicio, permitió iniciar en la Cámara de Senadores la regulación de las prestaciones. Como mando medio, se formularon los objetivos, programas, procedimientos y políticas del área responsable, dirigiendo las actividades y supervisión del personal, con base en la delegación de autoridad y reportes periódicos sobre las tareas encomendadas. Se trabaja con una idea que busca fortalecer la coordinación y el espíritu de grupo, así como optimizar el aprovechamiento de los recursos materiales y financieros disponibles, con calidad, oportunidad y eficiencia, así como sentido ético del servicio público.

Como antecedente inmediato, hace algunos años dentro de la administración pública, surgió una corriente de académicos, que traspasó con sus conocimientos y experiencias la realidad de la administración, llegó a estar en los primeros niveles de decisión y con ello, transformar la operación de las estructuras funcionales obsoletas, rígidas y sin sentido, en abiertas, dinámicas y de cambio. Dentro de esa experiencia el sustentante, inició su carrera administrativa, recogiendo todo el conocimiento vertido por los profesores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, llevándolo a la práctica. El estudio que se presenta se basa en la realidad cotidiana de las organizaciones públicas, donde la falta de

instrumentos para guiar las acciones administrativas y tomar decisiones adecuadas es una constante, esto ocasiona que los servicios que se proporcionan no sean otorgados de manera eficiente, provocando malestar en los usuarios.

En síntesis, el aparato administrativo público se caracteriza por rodar lentamente, en ocasiones trastabílea, sus movimientos son desarticulados, sin rumbo. En este contexto, el administrador público de carrera puede con sus conocimientos, experiencia y profesionalismo, tomar la mejor decisión formulando guías que permitan orientar a los demandantes de los servicios que reclaman, así como difundir los mismos de una forma fácil, sencilla y correcta. Con esta idea de originalidad y por ser único en el poder Legislativo se abordará el tema de la guía de prestaciones. La principal preocupación que orienta este trabajo, es darle cuerpo desde la perspectiva científica y práctica aprendida en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, por medio de un documento en el que se realizará una síntesis de la información disponible en la materia de prestaciones para el personal del Senado de la República y su presentación de forma clara y sencilla, de manera que se deje constancia de la práctica profesional.

El documento puede servir de referencia para consultas de los estudiosos de las prestaciones y, buscar despertar el interés de profesionistas de la Administración Pública Federal en esta materia. Las líneas de investigación sobre el tema aportarán una visión de conjunto sobre lo que hace dentro de la Cámara de Senadores en lo referente a las prestaciones, se elige por la falta de instrumentos administrativos que permitan a los servidores públicos de la Cámara de Senadores, conocer de forma integral y sencilla las prestaciones a las que tienen derecho al integrarse a la Institución, para satisfacer necesidades básicas de alimento y educación con el trabajo, otro es la seguridad social presente y futura, el acceso a los servicios médicos y el derecho a una pensión o jubilación en la vejez por su trayectoria laboral.

El Poder Legislativo, hasta el año 2003 no contaba con un documento que precisará, quién, cómo, cuándo y dónde se deberían de otorgar las prestaciones; sin embargo, con la actualización de las reglas operativas, normas y procedimientos en materia de prestaciones, que permitieron la regulación de las prestaciones de carácter económico, se precisó quién tiene derechos, cuándo deben proporcionarse, dónde deben recibirse y el ordenamiento jurídico y administrativo en que se sustentan; lo cual motivó a elaborar este estudio denominado: Guía de Gestión para el Otorgamiento de las Prestaciones Institucionales en la Cámara de Senadores, con un enfoque de procesos, sustentado en la experiencia acumulada a lo largo de los años de servicio dentro de la administración pública y en este órgano legislativo obliga a su perfeccionamiento, funcionamiento y difusión.

El contenido temático de la tesina contiene cinco grandes apartados, el primero se refiere al marco conceptual, desde la perspectiva de que es el Estado, sus orígenes y principales expositores hasta llegar a la concepción del Estado moderno el cual esta constituido en función de grandes núcleos sociales, para satisfacer sus demandas por medio de un gobierno, vinculado a una administración pública en el ámbito mexicano.

El segundo apartado se refiere al diagnostico del sistema de organización técnica administrativa de la Cámara de Senadores, donde se precisa del porque de un sistema y el modelo de insumo-producto que tiene el enfoque de sistemas, esbozando el pensamiento de los teóricos de los sistemas relacionados con la organización desde una concepción e interacción con su medio ambiente.

El tercero apartado se refiere a las prestaciones que tiene la Cámara de Senadores para el personal de base y de confianza, así como otras prestaciones de carácter económico, anuales, mensuales, ocasionales y en especie derivadas del convenio entre Senado y la representación sindical del órgano legislativo, así

como las prestaciones para el personal contratado por servicios profesionales, como apoyo a la función legislativa de los senadores de la República.

El cuarto apartado contiene el modelo propositivo con base a la matriz FODA, de **fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas** en la organización, en muchos casos de crisis y amenazas la institución planea afrontar su problemas de forma planeada evitando en lo posible perdidas económicas irreversibles, finalmente el último apartado se refiere a las conclusiones y propuestas de la práctica profesional en la Cámara de Senadores.

## **1. Marco Conceptual**

### **1.1 Estado y Gobierno**

El concepto de Estado deriva de estato, estare, status, que significa situación de permanencia, orden constante o que no cambia. Según George Sabine, la palabra Estado fue establecida como término genérico para designar al cuerpo político por Maquiavelo a principios del siglo XVI, en cuya época parece haberse utilizado bajo la forma de statu. Algún tiempo antes, formas análogas y relacionadas se emplearon para referirse al estatus (o estatuto personal) y a los estados (del reino). Aunque su etimología es ligeramente divergente, ambas palabras guardan relación con el status latino, participio de stare, o estar de pie. <sup>(1)</sup>

Retomando estos términos la palabra Estado ha sido utilizada para guiar a un pueblo o definir una época. “Los griegos llamaron al Estado pólis, cuando se habla de tales Estados, se les describe como un conjunto de habitantes” <sup>(2)</sup>

---

<sup>1</sup> Sill L. David, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Editorial Aguilar 1980, Volumen 4, *El Estado*, I.- La institución y II.- El concepto pág 459 y 460

<sup>2</sup> Jellinek, George, *Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica., México 2000., Capítulo V *El nombre del Estado*, pág 153.



Para los romanos, “El Estado es la civitas, la comunidad de los ciudadanos o la res publica, esto es, la cosa común al pueblo, además de un extenso territorio, identificando el poder de mando propio del gobierno con el Estado romano”, -En el bajo latín empléase en vez de res pública la expresión más abstracta status reipublicae. Así en Ulpiano, lib. 1,2,b de just et jure,I,I se encuentra también la expresión status romanus, en la acepción de Estado romano-(<sup>3</sup>).

La “palabra alemana Reich corresponde al latín regnum, de la cual proceden régne, regno, reign, y significa primeramente dominación, y dominación de un príncipe.”(<sup>4</sup>). La necesidad de una palabra general que comprendiera la formación total del Estado fue atendida en Italia. “Para designar la pluralidad de los Estados italianos no era acertado servirse de las palabras regno, imperio, terra ni civita, para expresar el carácter de los Estados de Florencia, Venecia, Génova, Pisa, etc.,y es cuando comienza a usarse la voz Stato, que va unida al nombre de una ciudad: stato de Firenze “(<sup>5</sup>)

J. Burckhardt, opinó en relación al término stato lo siguiente:

“que lo que se designa con lo estato, es justamente el gobierno y su corte, y que esta expresión a podido usurpar la significación de la existencia total de un territorio. Probablemente el sentido de esta palabra corresponde a la antigua status, es decir la constitución, el orden. Ya al comienzo del siglo XV, se uso en ese sentido, y a principios del siglo XVI se empleo estato, como la expresión corriente para designar a todo el Estado. Con la aparición de la idea moderna del Estado nace igualmente la voz que le corresponde. El Estado.”(<sup>6</sup>)

---

<sup>3</sup> Íbidem. Jellinek, Georg, pág 154

<sup>4</sup> Íbidem. Jellinek, Georg, pág 154

<sup>5</sup> Íbidem. Jellinek, Georg, pág 155

<sup>6</sup> Íbidem. Jellinek, Georg, pág 155

Pero regresemos a la idea filosófica, desde la antigüedad existió una incipiente organización y principios de orden, con las primeras formaciones sociales permanentes como en el caso de Egipto hacia el año 6000 antes de cristo. (7) Son muchos los autores que estudian al Estado, Aristóteles señaló “que el individuo se integró como familia al instalar una casa, la familia se agrupó en una tribu, ésta a una aldea y finalmente en la pólis y ciudad o Estado, y es a partir de entonces cuando se le reconoce como una agrupación humana, asentada en un territorio, con cierto orden, actividad y fines para la sociedad “(8)

Nicolás Maquiavelo nació en Florencia el 3 de mayo de 1469 y falleció el 22 de junio de 1527, político práctico y experimentado diplomático, comenzó a escribir cuando, al regreso de los Médicis, se destruyó la República libre a la que sirvió durante 20 años, escribió de política tal como la había practicado, del arte de adquirir el poder y conservarlo y de los errores que debe evitar un príncipe para mantenerse en el ejercicio de sus funciones. El príncipe es un manual no para el estadista, sino para el gobernante, en el que se expresa en breves páginas la esencia del Renacimiento en cuya época nació el Estado.

Maquiavelo, comprendió el valor de la libertad, de las leyes, y de la sana religión, pero también conoció que la iglesia no podía proporcionar estos beneficios como lo hizo en el pasado. En una época de instituciones destruidas, se dio cuenta que la libertad de las ciudades libres eran muy pequeñas para el mundo moderno y que la bondad y la moralidad no eran suficientes bases para una sociedad estable, por lo que predicó la doctrina del poder, al hacerlo descubrió uno de los principios básicos de la teoría política.

---

<sup>7</sup> Krader, Lawrence, *La formación del Estado*, Barcelona, Editorial Labor, S.A., 1972, Pág. 15 a 20

<sup>8</sup> <http://www.ideasapiens.com/filosofia.ac/grecia/aristoteles/griega.htm> Aristóteles en la filosofía griega, Moreno Muñoz, Miguel, Pág. 27

El gobierno que vaya a subsistir debe poseer poder para ejercerlo, y debe entender la técnica de emplear dicho poder. “La primera tarea de un gobierno – dijo Maquiavelo – es gobernar.”<sup>(9)</sup>

La filosofía que anima el mensaje de El príncipe puede resumirse en lo siguiente: En todos los estados existe un poder supremo, el soberano. Maquiavelo consideró que el papado era la causa principal de la debilidad de Italia, y así lo sostuvo en uno de sus escritos:

“El primer servicio que debemos los italianos a la sede papal es haber llegado hacer irreligiosos y malos; pero aún hay otra deuda mayor, deuda que será la causa de nuestra ruina, a saber, que la iglesia a mantenido y mantiene dividida a Italia. Jamás hubo ni habrá un país unido y próspero si no se somete todo a él a la obediencia de un gobierno, ya sea república o principado, como ha ocurrido en Francia y en España. La única causa de que Italia se encuentre en el mismo caso, de que no tenga una sola república o un solo príncipe, es la Iglesia... Así, pues, no habiendo sido nunca la Iglesia suficientemente poderosa para ocupar a toda Italia y no habiendo permitido a ninguna otra potencia que lo haga, ha sido la causa de que Italia no hay podido unirse nunca bajo un solo jefe y de que haya estado dividida siempre bajo una multitud de príncipes y señores. De ahí han nacido la desunión y la debilidad que la han llevado a ser presa no sólo de bárbaros y poderosos, sino de quienquiera que la ha invadido”<sup>(10)</sup>

Maquiavelo recomendó la teoría del estado, rechazaba reconocer cualquier limitación de su autoridad por un poder exterior, sea un príncipe rival o la Iglesia, está es una organización voluntaria (análoga a las otras organizaciones, si tienen derecho a la protección, tienen el deber de la obediencia) es decir son parte integrante del propio Estado, significó que ningún poder espiritual podía

---

<sup>9</sup> Crossman, R.H.S., *Biografía del estado Moderno, México, Editorial Fondo del Cultura Económica, 4ª. Edición, 1986, Pág. 30*

<sup>10</sup> *Op. Cit. Pág. 31 y 32 citado en la obra de Sabine Historia de la Teoría política, en que transcribe palabras de Maquiavelo en su discurso sobre Tito Livio.*

constituirse en rival del Estado, aunque la iglesia católica y los emperadores continuaron su existencia, lo hicieron como árbitros supremos sobre los reyes y los parlamentos, ni por encima de las ideas de la humanidad civilizada, sino como instituciones que debían adaptarse a los nuevos Estados, cuyas leyes debían ser promulgadas por un gobierno único central. Maquiavelo habló del Estado, en términos jurídicos y políticos cuando introdujo en la obra *El príncipe*, lo siguiente:

“Los estados y soberanías que han tenido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son, o repúblicas o principados. Los principados son o hereditarios con larga dinastía de príncipes o nuevos o completamente nuevos, cual lo fue Milán para Francisco Sforza o miembros reunidos al Estado hereditario del príncipe que los adquiere, como el reino de Nápoles respecto a la revolución de España. Los Estados así adquiridos o los gobernaba antes un príncipe o gozaban de libertad y se adquieren o con ajenas armas o con las propias por caso afortunado o por valor y genio”<sup>(11)</sup>. En términos generales se entiende por Estado a la organización política y jurídica de un pueblo en un determinado territorio y bajo un poder de mando según la razón. Los escritos de Maquiavelo son la primera muestra de la revolución política que dará lugar a la creación del Estado, mismo que trajo cambios importantes en lo económico y social, como el descubrimiento de nuevas fuentes de riqueza más allá de sus fronteras, el desarrollo de las finanzas internacionales, el cambio en los métodos de cultivo de la tierra, la creación de leyes para proteger la propiedad territorial, trajo como consecuencia la Reforma.

Los estados occidentales europeos descubrieron nuevos continentes, quitándoles sus tesoros y ofreciéndoles el credo católico, La rápida expansión del comercio no podía adaptarse al sistema económico feudal, por lo que apareció un nuevo sistema bancario para satisfacer las crecientes necesidades del comercio. Con la aparición de los banqueros y comerciantes, surgió una nueva clase, la burguesía,

---

<sup>11</sup> *Op.cit.*, [http://www.monografias.com/trabajos 12/El origen del Estado](http://www.monografias.com/trabajos/12/El%20origen%20del%20Estado) ,Pág. 2

que no eran ni reyes, aristócratas, campesinos, artesanos y comerciantes locales del medievo, constituían un cuerpo independiente con dinero, en corto tiempo asumieron el control de las demás clases, desde el rey hasta los siervos, controlaron los medios de intercambio, financiaron las campañas militares de los reyes, sus barcos navegaron en todas direcciones, siendo sus casas comerciales las que efectuaron el tráfico de mercancías en los estados de Europa. Un relato de las actividades de los financieros de la época.

“El financiero recibía su pago parte en dinero y parte en concesiones, las que contribuían aún más a elaborar la urdimbre de las conexiones financieras que estaban haciendo de Europa una unidad económica. El volumen de los negocios en los cuales estaban interesadas las casas bancarias de Alemania es realmente extraordinario. Los Welsers invirtieron en los viajes portugueses a las Indias Orientales en 1515, firmaron una expedición mitad comercial y mitad militar a Venezuela en 1527, estaban interesados en el comercio de especias entre Lisboa, Amberes y Alemania meridional, eran socios de minas de plata y cobre en el Tirol y en Hungría y tenían sucursales no sólo en Lisboa y en Amberes, sino en todas las principales ciudades de Italia, Alemania y Suiza. Los Fugger, gracias a empréstitos facilitados a Maximiliano, adquirieron enormes concesiones mineras y derivaban gran parte de sus entradas de sus tesoros de la Corona de España, poseían en ese país minas de mercurio y de plata, controlaron negocios comerciales y bancarios en Italia y en Amberes...”<sup>(12)</sup>

Al igual que la mayoría de los pensadores políticos de los siglos XVI y XVII, dos de los más grandes teóricos políticos que ha producido Inglaterra son Tomás Hobbes que escribió el *Leviatán* en 1651, último gran ejemplo de una obra intelectual del Renacimiento y John Locke, que publicó su famoso *Ensayo sobre el gobierno civil* en 1690, que es el primer precursor de la edad de la ilustración.

---

<sup>12</sup> *Op. Cit, Crossman, pág 38*

Sus familias fueron originarias de la clase media, el padre de Hobbes fue párroco en la época de Isabel. Thomas fue educado por un rico fabricante de guantes del interior del país, a pesar de su origen humilde se educó en Oxford, graduándose en Magdalen Hall en 1603. Después de graduarse fue el preceptor de la familia Cavendish y permaneció unido a ella, se convirtió en un satélite de la aristocracia, nunca tuvo experiencia personal de negocios, gobierno o administración de cosa pública. Se convirtió en partidario de la prerrogativa real, bajo el protectorado de Cromwell vivió en la restauración de Carlos II quien fue su discípulo otorgándole su protección.

La escritos de Hobbes, sobre el gobierno se debe a su experiencia de las guerras civiles, en 1640 había esbozado una teoría del Estado que resumió todo el espíritu renacentista y proporcionó una base filosófica como lo demuestran sus ideas principales que desarrolló en el *Leviatán*, la perspectiva anatómica del Renacimiento se desarrolla en un perfecto sistema político que abarca todas las cuestiones que se reflejan en la introducción de su obra.

“La naturaleza, (el arte con que Dios ha hecho y gobierna el mundo) está imitada de tal modo, como en otras muchas cosas, por el arte del hombre, que éste puede crear un animal artificial. Y siendo la vida un movimiento de miembros cuya iniciación se halla en alguna parte principal de los mismos, ¿por qué no podríamos decir que todos los autómatas (artefactos que se mueven por si mismo por medio de resortes y ruedas como lo hace un reloj) tienen una vida artificial? ¿Qué es en realidad el corazón sino un resorte; y los nervios qué son, sino diversas fibras; y las articulaciones, sino varias ruedas que dan movimiento al cuerpo entero tal como el artífice se lo propuso? El arte va aún más lejos, imitando esta obra nacional, que es la más excelsa de la naturaleza: el hombre, en efecto gracias al arte se crea ese gran *Leviatán* que llamaremos república o Estado (en latín, *civitas*) que no es sino un hombre artificial...”<sup>(13)</sup>

---

<sup>13</sup> *Op.cit. Crossman, Pág. 66*

La filosofía de Hobbes es el hombre que razona y concibe como una máquina o una combinación de química, no hay nada sobrenatural en él. La sociedad es también racional, una máquina más elaborada, más imponente, pero en el fondo nada más que un producto de la actividad humana, para hacerla funcionar correctamente se necesita entender su estructura y las partes que la componen. Existen leyes que regulan ambas y para encontrarlas no se necesita estudiar la Sagrada Escritura, ni los dogmas de la iglesia, sino la naturaleza del Estado y de los seres humanos. El arte del gobierno debe basarse en la ciencia de la psicología.

Hobbes, describe la naturaleza del hombre integrado por dos elementos, razón y pasión. La primera es un instrumento que asocia las ideas que recibimos a través de los sentidos, no es una potencia creadora, sino una oficina distribuidora de mensajes que recogemos por el oído, vista y olfato y la distribución se realiza por medio de leyes de la naturaleza. La fuerza real que mueve al hombre es la pasión y ésta a su vez se divide en impulsos motores, mediante los cuales se desea o se repele algo, según sean impulsos primordiales o se deriven de la experiencia.

La razón dice Hobbes,” no es una facultad concedida por dios para que el hombre lo conozca y adore, sino un instrumento utilizado por los deseos humanos para lograr sus propósitos. En lugar de un cosmos gobernado por dios, lo concibió como una anarquía conducida por el deseo del hombre”.<sup>(14)</sup>

“Hobbes, defendió la idea del absolutismo y de un monarca fuerte, con tal poder, que podía crear y aplicar la ley a voluntad sobre sus súbditos, quienes debían someterse de manera incondicional ante tal poder, al margen de la forma de gobierno, pues el soberano, inamovible en su cargo y sin posibilidad de sanción, era el juez supremo capaz de producir,

---

<sup>14</sup> *Op. cit. Crossman, Pág. 67*

modificar y aplicar el derecho, señalar las normas en cuanto a la propiedad, decidir sobre la guerra y la paz, lo bueno y lo malo, el castigo y el perdón, así como sobre la seguridad de sus súbditos y todo lo que concierne a ella. Para explicar el origen del Estado, afirmó que Dios creó la naturaleza como el arte para gobernar al mundo, en esta obra racional lo más excelso es el hombre, quien imitó a la naturaleza para crear la república o Estado”.<sup>(15)</sup>

La leyes de la naturaleza que corresponden a la ética cristiana son muy antiguas como: no hagas a otro lo que no quieras para ti, advierte que si todos los hombres las respetarán, serían más felices, pero también se da cuenta de que el hombre, con la psicología que tiene, no las respetará mientras no le convenga y tampoco creerá que los otros las respetarán hasta que se encuentren en idénticas condiciones.

Con postulados lógicos trató de reconciliar al hombre antisocial con la vida social, y proporcionó al estadista los elementos necesarios para ejercer el poder, como se puede apreciar en las siguientes ideas:

- “Todos los hombres gustarían vivir bajo las leyes de la naturaleza, si cada uno de ellos estuviera seguro de que los otros también los acatarían.”
- “Esto sería posible únicamente si existiera un poder coercitivo, superior a todos, que obligará al cumplimiento de las leyes de la naturaleza mediante un código legal, positivo y detallado, que obliga porque satisface el deseo universal de la seguridad.”
- “En consecuencia el Estado surge a través de un contrato social, efectuado entre todos los habitantes de un territorio determinado, mediante cuyo contrato cada individuo renuncia a sus derechos a la defensa propia a favor del Estado a condición de que todos los otros hagan lo mismo.”
- “Para lograr su efectividad, en dicho contrato social se debe exigir el abandono de todos los derechos y conceder omnipotencia al Estado,

---

<sup>15</sup> *Idem, Pág. 18*



porque si un individuo o un grupo retiene determinados poderes o derechos de apelación a una autoridad superior, los otros individuos afectados no pueden experimentar el sentimiento de que son tratados sobre la base de la igualdad.”

- “Resulta innecesario determinar si el poder soberano debe ejercerse por un solo hombre o por un grupo de éstos, siempre que la autoridad investida sobre el individuo o el grupo, sea la autoridad suprema coercitiva. El soberano debe encontrarse por encima de la ley y ser fuerte de la misma, debe ejercer el mando de las fuerzas armadas, tener poder sobre la propiedad y controlar la opinión pública. Sin estas características, sus poderes no serían supremos y dado esto, el contrato social no obliga, volviéndose en consecuencia al estado de guerra.”
- “Finalmente, si todo esto se logra la Iglesia debe ser una sierva del Estado, teniendo que considerarse al papado como el principal enemigo de la paz.”<sup>(16)</sup>

Hobbes señaló que el Estado es una unidad real de voluntades y consentimientos en una misma persona, instituida por pactos de cada hombre con los demás, en forma tal como si cada uno dijera a todos: “Autorizo y transfiero a este hombre o asamblea de hombres mi derecho de gobernarme a mí mismo, con la condición de que vosotros transferiréis a él vuestro derecho y autorización de todos sus actos de la misma manera”, <sup>(17)</sup> la multitud así reunida en una sola persona se denomina Estado, en latín civitas, posee y utiliza tanto poder que por el terror que inspira es capaz de conformar voluntades de todos ellos para la paz, en su propio país, y para la mutua ayuda contra sus enemigos, en el extranjero y en ello consiste su esencia.

Hobbes, definió al Estado como, “la persona de cuyos actos se constituye en autora de una gran multitud mediante pactos recíprocos de sus miembros con el

---

<sup>16</sup> *Op.cit, Crossman, pág 69*

<sup>17</sup> *Hobbes, Tomás. Leviatán I o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil, Madrid. Editorial Bruquera S.A. 1984,pág. 179*

fin de que esa persona pueda emplear la fuerza y medios de todos como lo juzgue conveniente para asegurar la paz y la defensa común”. El titular de esta persona se denomina soberano, y se dice que tiene derecho soberano, cada uno de los que le rodea es súbdito suyo. <sup>(18)</sup>

La transformación de la sociedad inglesa en el intervalo de la subida al trono de Jacobo I y la huida de Jacobo II en 1688, se ve consagrada por los escritos de uno de los más grandes teóricos políticos que produjo Inglaterra, John Locke considerado como el primer precursor de la era de la ilustración, fue hijo de un abogado rural, quien no obstante de disfrutar de un pequeño empleo en la Real Hacienda bajo Carlos I, lo dejó para entrar en el ejército del parlamento en 1642. Locke se educó en Oxford y se graduó en Christ Church en 1658, ambos Hobbes y Locke reaccionaron contra la lógica de sus profesores al enseñarles la más pura tradición escolástica.

Locke fue un científico práctico y hombre de negocios, como secretario de Earl de Shaftesbury, se convirtió en funcionario en la chancillería inglesa en 1672 y tuvo que abandonar Inglaterra al ser perseguido su superior por implicaciones en el complot de Monmouth. Con la revolución de 1688 regreso al país para actuar de comisionado de apelaciones. Locke estuvo interesado en la solución de los problemas de su época de forma práctica.

John Locke habló de naturaleza, libertad e igualdad; se pronunció contra el absolutismo autoritario y sin freno, por su carácter de puritano

“planteó la tolerancia religiosa, y dio un nuevo enfoque a la idea de la división de poderes que los griegos habían formulado unos 2000 años atrás con Solón y Aristóteles entre otros; sólo que en la concepción de Locke el poder judicial quedó en manos de la comunidad política, para plantear un

---

<sup>18</sup> *Ídem. pág.180*

poder legislativo, uno ejecutivo y uno federativo, como constituyentes del gobierno de una monarquía parlamentaria”. (19)

Para Aristóteles “la polis surgió teniendo como base a la familia, a la cual identificó como célula de la primera, Locke retomó esta idea al afirmar que...la primera sociedad fue la que se estableció entre el hombre y la mujer como esposa; de ella nació la sociedad entre los padres y los hijos, y ésta dio origen, andando el tiempo, a la sociedad entre el amo y los servidores suyos” (20).

Los hombres dejan el estado de naturaleza cuanto establecen un pacto y forman una sociedad política, cediendo a la comunidad su derecho natural desde el momento en que “se asocian para formar un pueblo, un cuerpo político, sometido a un gobierno supremo, o cuando alguien se adhiere y se incorpora a cualquier gobierno ya constituido”.(21) Así, los que convinieron en formar ese cuerpo o sociedad política bajo un gobierno, se sometieron con ello a las decisiones de la mayoría, cuya unión voluntaria, por mutuo acuerdo y en ejercicio de su libertad originó ese gobierno legítimo, y eligieron la forma que debía tener, así como a sus gobernantes, “una vez que un determinado número de hombres ha consentido constituir una sociedad o gobierno, quedan desde ese mismo momento conjuntados y forman un solo cuerpo político, dentro del cual la mayoría tiene el derecho de regir y obligar a todos con poder para actuar como un solo cuerpo por la voluntad y decisión de la mayoría”.(22)

Según Locke, ningún hombre razonable sería capaz de colocarse totalmente en poder del Estado sólo para obtener protección contra su vecino.” La libertad ante el poder arbitraje absoluto-dice -, es tan necesaria para la preservación del hombre y a ella tan estrechamente unida que de aquélla no podría separarse sino

---

<sup>19</sup> Carrillo, Landeros Ramiro, *Fundamentos Éticos y Epistemológicos de la Ciencia Política y la Administración Pública*, México, UNAM, Tesis de Grado de Doctor, Agosto de 2005, Capítulo III. *El Estado Moderno y Algunos de sus exponente.*, pág. 23

<sup>20</sup> *Idem*, Carrillo, Landeros, pág. 23

<sup>21</sup> *Idem*, Carrillo Landeros, pág. 109.

<sup>22</sup> *Idem*, Carrillo Landeros, pág. 121.

por circunstancias que conllevaran pérdida de su derecho a la preservación y vida a un tiempo.”<sup>(23)</sup>

La limitación de la soberanía debe ser, en consecuencia el primer objetivo del hombre racional y deben buscarse los principios en los que fundamentar esa limitación. Locke los encuentra en los derechos naturales que son inherentes a los hombres, trato de encontrar un salvaguarda para el hombre racional contra la omnipotencia de los príncipes. Locke fue un progresista sus escritos y enseñanzas contribuyeron grandemente a disminuir la arrogancia de la oligarquía social existente, educándola en la disciplina de las instituciones representativas.

En el Siglo XVI, Jean Bodino fue el primero que acertó a formular el concepto de Estado de una manera aceptable, Bodino era francés y sus concepciones políticas se hallaban en gran medida condicionadas por la situación de Francia en el siglo XVI. A diferencia de las repúblicas y principados italianos, la monarquía francesa fue un típico Estado en gran escala, y sus problemas fueron típicamente modernos, Bodino habló del Estado en lo siguientes términos:

“Estado a partir de la soberanía como el poder más grande; postuló el fortalecimiento del nacionalismo, la tolerancia religiosa, el derecho público y un absolutismo moderado, aunque con gran centralización del poder en la persona del monarca, mismo que encarnaba la soberanía del Estado, tanto al interior de la república como en sus relaciones con otros estados. El reconocimiento a que se hizo acreedor se debe principalmente a la definición e incorporación de la idea de soberanía como elemento sustancial del Estado. Aunque se sustentó en una concepción teísta donde las leyes humanas derivaban de las leyes divinas y su finalidad era fomentar el amor entre los hombres y de éstos hacia Dios; tal posición se

---

<sup>23</sup> *Op.cit. Crossman, pág.75*

debió a las disputas religiosas que conmovieron a Europa durante las cuatro últimas décadas del siglo XVI".<sup>(24)</sup>

En Francia, las tradiciones e instituciones pluralistas de la Edad Media, aunque muy afectadas por la expansión del poder real, todavía eran mucho más importantes de lo que habían sido Italia renacentistas. Llegó así, con la Reforma, a una grave crisis política. De acuerdo con las tradiciones del dualismo cristiano la Iglesia tenía el derecho y el deber de defender la fe verdadera contra los reyes heréticos. En una época de desunión religiosa en que la pretensión de ortodoxia esta en disputa entre dos o más iglesias rivales, ningún gobernante podía evitar aparecer como hereje ante los ojos de una parte de la población.

“Esto significó, en el caso de Francia, que una fuerte minoría protestante se sentía justificada para disputar la autoridad a los reyes católicos. Algunos de estos súbditos denominados monarcómacos, llegaron incluso a mantener que los gobernantes heréticos debían ser derrocados por la fuerza y si era preciso asesinarlos. Aunque los protestantes eran incapaces de dominar todo el país, tenían fuerza suficiente para dominar una serie de parlamentos provinciales y otros organismos locales que habían sobrevivido al periodo feudal.”<sup>25</sup>

“La teoría de Bodino sobre la soberanía, que había de hacer época, era una idea cuyo desarrollo respondía a tal situación, se adhirió a la posición de los politiques, grupo laxo de teóricos y políticos que lamentaban la tendencia hacia el extremismo religiosos y que creían que el derecho y el orden eran valores políticos que debían ser protegidos a cualquier costo. Esto le condujo a la conclusión”.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> *Op. Cit, Carrillo, Landeros Ramiro, , pág. 15*

<sup>25</sup> *Íbidem, Sill L. David, Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales II.- El concepto pág 466*

<sup>26</sup> *Íbidem, Sill L. David, Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales II.- El concepto pág 466*

“Debía de haber en cada estado un solo legislador reconocido o soberano a cuyas decisiones se atribuyera la autoridad suprema. Contra el soberano no podía prevalecer legítimamente ningún derecho adquirido, ningún tipo de jurisdicción, secular o espiritual. Para Bodino, la soberanía no era tanto una cuestión de poder como de derecho. El valor de un orden legal coherente fue la premisa de la que dedujo la necesidad de una autoridad soberana “<sup>(27)</sup>

Para George Jellineck, nació en Lerpzin, Alemania en 1851 y su obra la declaración universal de los derechos del hombre y del ciudadano de 1787, constituyó un elemento importante para el estudio del Estado y del constitucionalismo, que no es más que la historia de las luchas de la libertad, dignidad e igualdad contra la tiranía de la opresión, señaló que el Estado es la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en su territorio. <sup>(28)</sup>

Los griegos llamaron al Estado polis que era idéntico a ciudad, razón fundamental por la cual la ciencia del Estado entre los griegos hubo de constituirse sobre el Estado ciudad o sobre la ciudad Estado, y jamás pudo llegar a comprenderse el Estado como dotado de una gran extensión territorial. Cuando se habla de aquellos Estados entre los griegos, se les describe como un conjunto de habitantes pero no en relación al territorio donde habitan. La comunidad de ciudadanos se identificó con el Estado, la situación del individuo dentro del derecho público no está condicionada jamás por la pertenencia del territorio, sino por el hecho de formar parte de una comunidad de ciudadanos o por una relación de protección respecto a éstos.<sup>(29)</sup>

---

<sup>27</sup> Sill L. David, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, op cit.*, Pág 466

<sup>28</sup> Jellinek, George, *Teoría General del Estado, Fondo de Cultura Económica., México 2000, pág 145.*

<sup>29</sup> Íbidem. Jellinek George, pág. 153

La necesidad de una palabra general que comprendiese la formación total del Estado fue atendida en Italia, no era acertado emplear las palabras regne, imperio, terra ni bastaba città para expresar el carácter de los Estados de Florencia, Venecia, Génova, Pisa, etc. Es cuando comienza a usarse la voz Stato, que va unida al nombre de una ciudad: stato de Firenze, J. Burckhardt opinó que lo que se designó con la expresión lo stato, es justamente el gobierno y sus corte, y que esta expresión ha podido usurpar la significación de la existencia total de un territorio. <sup>(30)</sup>

Probablemente a principios del siglo XVI se empleo stato. Con la aparición de la idea moderna del Estado nace la palabra, así lo enseña de una manera evidente la frase con que comienza Maquiavelo LI Principe: “Tutti li stati, tutti e’ domini che hanno avuto ed hanno imperio sopra li uomini, sono stati e sono o reppubliche o principati” <sup>(31)</sup>

“En los siglos XVI y XVII penetra la palabra en el lenguaje francés y alemán, en Francia emplea Bodin la voz république cuando habla del Estado, llamando Estad a una forma determinada del Estado, por lo cual habla del Estado aristocrático y el Estado popular”.<sup>(32)</sup>

Montesquieu se apoyó en el criterio de los griegos afirmó que la “libertad política” de los ciudadanos se debía a la confianza de cada uno en su seguridad, lo cual implicaba un gobierno que garantizara que ningún ciudadano temiera a otro. “al gobierno, para asegurar la libertad política, requería del justo equilibrio entre los poderes, pues cuando más de uno de éstos se reunía en la misma persona, no había libertad, pues si el legislativo y el ejecutivo se ejercitan por uno, no se tenía libertad; lo mismo ocurría sin un claro deslinde entre el poder de juzgar frente al poder legislativo y el ejecutivo; pues el primero...no debe dársele a un Senado

---

<sup>30</sup> Íbidem. Jellinek George, pág. 155

<sup>31</sup> Íbidem. Jellinek George, pág. 157

<sup>32</sup> Íbidem. Jellinek George, pág. 156

permanente, sino ser ejercido... por personas del pueblo electas en forma periódica”.<sup>(33)</sup>

El legislativo y el ejecutivo son factibles de asignar a magistrados fijos o cuerpos permanentes, pues el primero encarna la voluntad general del Estado y el segundo la ejecuta, El equilibrio del ejercicio del poder en los tres órganos del gobierno, llevó a Montesquieu a señalar que el legislativo no debe juzgar, salvo por algunas excepciones, el ejecutivo está limitado para legislar, pero tiene la facultad del veto o de restricción y sin ella serían canceladas sus prerrogativas, porque si el legislativo realizara funciones del ejecutivo, éste “perdería su autoridad y eficacia”, con lo cual se afectaría la libertad política debido a la ruptura del equilibrio entre los tres poderes.

“Señaló que la libertad e igualdad, salvo en las condiciones de esclavitud, son inherentes al hombre y las leyes naturales que son anteriores a todas las leyes, pues derivan de la naturaleza humana, que gracias a su libertad civil, derivada de la libertad política (aunque ambas forman un binomio indisoluble), se organiza con sus semejantes para constituir el Estado, como una sociedad que determina su forma de gobierno,”<sup>(34)</sup> ya que: “en una y otra forma de gobierno, aumentan las mismas formalidades en razón directa de la importancia que se da y la atención que se presta al honor, la fortuna y la libertad de todos y cada uno de los ciudadanos... iguales en el régimen republicano (y) en el gobierno despótico, en el primero por que ellos lo son todo; en el segundo, porque no son nada”.<sup>(35)</sup>

Para Acosta Romero, el Estado es la organización política soberana de una sociedad humana establecida y autodeterminada, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas,

---

<sup>33</sup> Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, México, Editorial Porrúa, S.A., 1980, p. 104.

<sup>34</sup> Carrillo, *Landeros Ramiro*, op.cit. pág. 31

<sup>35</sup> *Idem*, p. 52.



que es regido por la razón y reglas de conveniencia y un fenómeno político de poder público que se explica por el grupo social mismo. <sup>(36)</sup>

En el pasado se consideró que su fin era la felicidad y la perfección moral de los ciudadanos, por tanto la actividad política no tenía sentido si no estaba regida por la ética y la virtud, no surge para que la comunidad viva en sentido biológico, sino para que viva bien, en sentido moral, para que todos sus individuos alcancen la felicidad. Se considera que el hombre ha nacido para vivir en sociedad y la sociedad tiene por fundamento su conservación y la relación con sus semejantes, que son el elemento de la asociación política y la causa de su perpetuidad. <sup>(37)</sup>

La ciudad para los griegos no era únicamente el centro político, económico, religioso y cultural, sino una idea de vida, la forma más perfecta de sociedad civil, en ella se integraron de forma armónica los intereses del individuo con el Estado, gracias a la ley, y con la comunidad mediante la participación del ciudadano en los asuntos públicos, la ciudad es un elemento distintivo del hombre civilizado. Para los griegos la polis no se identificó con un territorio sino con el conjunto de sus ciudadanos, aunque se hubiese perdido el territorio en alguna contienda, sí el cuerpo cívico había sobrevivido y podía rehacer sus tradiciones en otro lugar, consideraban que la polis estaba a salvo.<sup>(38)</sup>

El Estado moderno está constituido en función de los grandes núcleos sociales, para satisfacer sus demandas como mandantes, usuarios o por medio de un gobierno en un proceso constante de decisiones planeadas. Los requerimientos de solicitudes de información de los miembros de la sociedad civil a la organización son los insumos que se canalizan a las instancias correspondientes para su procesamiento y la entrega de sus respuestas serán los productos del sistema.

---

<sup>36</sup> Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del derecho administrativo*, Editorial Porrúa S.A., primer curso decimoprimer edición actualizada, México 1993, pág. 78

<sup>37</sup> *Op.cit.* <http://www.ideasapiens.com/filosofia.ac/grecia/aristoteles/greiga.htm>

<sup>38</sup> <http://recursos.cnice.mec.es/latingriego/Palladium/griego/esg143cal.php>. *La polis y sus formas de gobierno, Grecia y su legado, concepto y evolución de la polis*

Las características del Estado Moderno según Andrade Sánchez Eduardo son: <sup>(39)</sup>

- ✓ La agrupación de los individuos por divisiones territoriales, constituyen el elemento poblacional, ejerciendo sus derechos y sus deberes sociales donde se hubiesen establecido.
- ✓ El territorio es la realidad física y geográfica sobre la cual se ejerce la soberanía.
- ✓ Órganos de gobierno para ejercer su soberanía y poder.
- ✓ La institución de una fuerza pública, organizada y armada, con aditamentos materiales, con cárceles e instituciones coercitivas.
- ✓ Las contribuciones de los ciudadanos al Estado, por medio de impuestos.
- ✓ El cuerpo de funcionarios para dirigir, supervisar, ordenar y controlar a los ciudadanos.
- ✓ El orden jurídico para regular las relaciones humanas por medio de normas que la sociedad acepta, las acciones entre los ciudadanos y el Estado, entre los dirigentes y los subordinados, entre el pueblo y los funcionarios.

Con estas características el Estado moderno puede bastarse a sí mismo, el individuo y la familia no, pues sólo en él pueden conseguir el bien y la justicia, pues es quien hace posible la perfección última del ser humano cuando no consigue su objetivo carece de justificación. Acosta Romero, hace referencia al Estado como un todo en su calidad de persona jurídica, soberana y derecho

---

<sup>39</sup>Andrade, Sánchez Eduardo. *Teoría General del Estado*, Editorial colección de textos jurídicos universitarios, México, 1987 en pág 10 <http://www.monografías.com>.El origen del Estado

público y la forma de gobierno es parte de éste, históricamente la monarquía fue durante siglos la que asumió el poder, muchas de ellas tipificadas como autocráticas y absolutistas o constitucionalistas como la de Inglaterra.

Con la independencia de los países de América surgieron las repúblicas adoptando la forma federal o central. “Es conveniente precisar que la forma de gobierno deriva de la manera en que se estructuran los órganos o poderes para el ejercicio de sus funciones constitucionales y las relaciones políticas que se establecen entre ellos, dando lugar a un sistema Parlamentario o Presidencial.”<sup>(40)</sup>

“La aportación indiscutible de Maquiavelo consistió en modificar el criterio medieval de la política y el Estado, para dar paso a la concepción moderna de ambos bajo circunstancias históricas concretas que modificaron el manejo ético de la política, con lo que la moral pública sufrió un grave deterioro y entró en crisis por el predominio de traiciones, crímenes y desaciertos entre los elementos constitutivos de la estructura del poder, cuya recomposición, al incorporar un nuevo equilibrio entre las fuerzas políticas renacentistas, bajo un diferente orden de cosas, que antes de consolidarse fue campo fértil para el surgimiento de advenedizos y numerosas confrontaciones, mismas que fueron captadas, interpretadas y explicadas de manera muy objetiva por Maquiavelo, y este hecho lo encumbró y distingue.”<sup>(41)</sup>

---

<sup>40</sup> Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del derecho administrativo*, Editorial Porrúa S.A., primer curso decimoprimer edición actualizada, México 1993, pág. 95

<sup>41</sup> Carrillo, Landeros Ramiro, *op. cit.* pág. 52

## 1.2 Concepto de Gobierno.

Antes de definir al gobierno es importante mencionar la concepción de Peter F. Drucker, al señalar.

“Que en los últimos cincuenta años la sociedad de todos los países desarrollados se han convertido en sociedades de instituciones. Todas las tareas sociales importantes trátense del desempeño económico o el cuidado de la salud, la educación o la protección del medio, la búsqueda de nuevos conocimientos o la defensa, se confían hoy a grandes organizaciones, diseñadas y dirigidas por sus propias administraciones. El desempeño de la sociedad moderna o incluso la supervivencia de cada individuo depende cada vez más del desempeño de estas instituciones”.<sup>(42)</sup>

En todos los países desarrollados es típica la condición de empleado o trabajador, trabajar para alguna de las instituciones es buscar su medio de vida, sus oportunidades, la posibilidad de alcanzar jerarquía y una función en la sociedad. Nuestra sociedad se ha convertido en una sociedad de empleados y trabajadores para las instituciones. Drucker señala:

“...que no se dispone de una teoría política o social para la sociedad de instituciones y su nuevo pluralismo. Ciertamente, esta estructura es incompatible con las teorías políticas y sociales que aún dominan nuestra visión de la sociedad y nuestro enfoque de las cuestiones políticas y sociales. Aún seguimos utilizando como modelo político y social los elementos de los grandes pensadores de fines del siglo XVI y siglo XVIII- Bodin, Locke, Home y Harrington: la sociedad desprovista de centros de poder e instituciones autónomas, con la excepción de un gobierno central.

---

<sup>42</sup> Drucker Peter, F. *La Gerencia, Tareas, Responsabilidades y prácticas*, Buenos Aires, Editorial El Ateneo, 8ª. Edición, , 2002 pág. 3

La realidad ha superado hace mucho tiempo este modelo, pero todavía es el único que tenemos”.<sup>(43)</sup>

Con estos elementos citados por Drucker, se puede diseñar una definición de gobierno, ya que éste cuenta con un conjunto de instituciones u organismos administrativos y políticos que funcionan dentro de un Estado, interviniendo en sus tareas los empleados o trabajadores trátase de empresa comercial o una universidad, un hospital, la fuerza armada, o un laboratorio de investigación o los organismos gubernamentales fundamentales para satisfacer las necesidades de la sociedad, además de que el gobierno requieren de administrados eficaces para que las instituciones funcionen adecuadamente en el logro de sus objetivos.

George Siemens, que convirtió al Deutsche Bank en la primera institución financiera del continente europeo en la década de 1870 a 1880, dijo cierta vez “sin administración, un banco es mero desecho, que merece ser liquidado”, sin institución no hay administración, pero la inversa también es válida. “La administración es el órgano específico de la institución moderna, de cuyo desempeño dependen el cumplimiento de funciones y la supervivencia del gobierno”.<sup>(44)</sup>

Los administradores deben consolidar su quehacer administrativo teniendo en cuenta que esta profesión requiere de una pasión y de muchos esfuerzos para realizarse personalmente dentro de la sociedad actual la cual se ha convertido en un conjunto de instituciones plurales donde convergen ideas y principios y lo más importante, las tareas sociales han sido confiadas a grandes organizaciones, por ello el gobierno debe de enfocar sus esfuerzos para los grandes núcleos sociales de la nación en su conjunto.

---

<sup>43</sup> Drucker Peter, F. op. cit. pág 5

<sup>44</sup> Drucker Peter F. op. cit. pág 6

### 1.3 Concepto de Administración Pública

La administración a pesar de su importancia para el hombre es una de las más difusas funciones en todas las sociedades, se encuentra en los hogares, iglesias, empresas privadas y en los gobiernos de todos los países del mundo, es una poderosa herramienta de los administradores, de hecho éstos han guiado los destinos de los pueblos, conduciendo obras, explotando los bienes naturales y haciendo la guerra a otros países para subsistencia del hombre mismo. La administración desde una posición casi desconocida ha llegado a ser la actividad central de nuestra época y economía, es el núcleo central de las actividades nacionales como personales y el modo en que se maneja a las instituciones públicas y privadas refleja con claridad lo que seremos en el futuro.

Es muy probable que la administración comenzara en la organización familiar, expandiéndose después a la tribu y finalmente penetró a las unidades políticas formales, donde surgió la necesidad de gobernar y administrar al pueblo, quizá los griegos más que ningún otra organización suministraron los principios de administración en los escritos de Jenofonte, acerca de la universalidad de la administración reconoció a ésta como un arte distinto y separado cuando escribió:

“¿ Es la administración doméstica el nombre de un arte, como el de curar, el de trabajar el bronce o el de la construcción...así me parece ,dijo Critobulus, el que está calificado para edificar puede hacerlo igualmente bien para otro que para si mismo y seguramente el que está calificado en administración doméstica puede actuar similarmente...pero lo que es común a todas las ocupaciones , sea agrícola o política, doméstica o militar, es que aquel que sobresale en ella debe ser capaz de dirigir a otros” (45)

El periodo medieval sirvió como puente entre las antiguas civilizaciones y la edad del renacimiento, aunque organizada en una estructura feudal comenzó a dar

---

<sup>45</sup> Claude S. George, Jr. *Historia del Pensamiento administrativo, México. Editorial Prentice-Hall Hispanoamericana S.A., 1974, pág 17 y 18*

pasos significativos en su organización y administración, tal es el caso de Venencia:

“Por sus mercaderes que desarrollaron tempranas formas de empresa, utilizando sistemas de documentación y archivo usando la contabilidad por partida doble. El astillero gubernamental de Venecia proporcionó un cuadro de conocimientos, pensamientos y prácticas administrativas para construir y resguardar el comercio marítimo en el año 1426, cuya finalidad además de las ya señaladas fueron: la manufactura de galeras, armas y equipo, el almacenamiento de mismo hasta su requerimiento y el montaje y reparación de los barcos en reserva”. (46)

Woodrow Wilson, buscó la idea de que la administración pública se centrara en lo que el gobierno tiene y la de manera efectiva de como hacerlo, aplicando el menor costo y los mayores beneficios para la colectividad, al señalar “cada aplicación especial, particular de la ley general, por ejemplo, el ahorcar a un criminal, el transporte, y la entrega del correo, el equipar y reclutar al ejercito y la armada etc. Son todos evidentes actos de administración.” (47)

El concepto de la administración pública se refiere a la parte de los órganos de gobierno del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, el cual tiene a su cargo toda la actividad que no desarrollan los otros dos poderes, su acción es continua y permanente, persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada, cuenta con elementos personales, patrimoniales, jurídicos y procedimientos técnicos. Desde el punto de vista doctrinal puede ser contemplada como ciencia y como arte: ciencia para poner en claro la teoría de las relaciones sociales y arte cuando tiene por objeto la práctica de esta teoría para la aplicación de las leyes. (48)

---

<sup>46</sup> *Ídem*, pág. 27 a 39

<sup>47</sup> *Wilson, Woodrow en Dwight Waldo, Administración Pública, México, Editorial Trillas, 4ª. Edición, 1979 pág.92*

<sup>48</sup> *Ídem*, pág 117, concepto de administración pública

La construcción del Estado moderno acompañó a la del político y el administrador público profesional, como un experto en el arte del gobierno y la ciencia del Estado. Según Weber, el arte del gobierno consiste en la habilidad y capacidad del estadista para sortear los problemas sociales, la política es dirigir al Estado e influir en quienes lo dirigen. Se considera a Aristóteles como el fundador de la ciencia política y a Maquiavelo el que sentó las bases para la política de Estado.<sup>(49)</sup>

Gaetano Mosca señaló que ya había pensadores que de manera constante usaban el término principalmente Holzendorff y Bluntschli, así como Donnat y Scolari, el primero escribió los Principios de Política en 1887, Bluntschli en su obra La Política desde 1876:

“la concibió como la ciencia del gobierno y la vida conciente del Estado, como la conducción de los asuntos del mismo y el arte del gobierno, explicó que el arte de la política se rige por el principio de la eficiencia y se manifiesta por actos que estiman por sus resultados como: una nueva creación social, el mejoramiento de las instituciones públicas o la victoria sobre los enemigos”.<sup>(50)</sup>

La administración pública, es la forma de arreglar, corregir y mejorar cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas que conciernen a la rama ejecutiva del gobierno. Como ciencia tiene su doctrina propia determinada por la naturaleza de los objetivos que alcanza, como establecimiento social tiene sus elementos legislativos, derivados de su naturaleza jurídica que la obligan a hacer sólo aquello que la ley le ordena. Instituida para velar en los pueblos sobre las personas y bienes en sus relaciones públicas y hacerlos concurrir a la utilidad común, es el gobierno de la comunidad en su acción

---

<sup>49</sup><http://biblioteca.redescolar.ilce.edu.mx/sites/csa/principio/leccion6.html> Guerrero, Omar. Sexta Lección. La profesión en ciencias políticas y administración pública.

<sup>50</sup>Idem. pág 6 y 7, La enseñanza de la política.



ejecutiva directa de la aplicación de la ley de interés general, es su verdadera atribución.

#### **1.4 Concepto de Estado Mexicano y Forma de Gobierno**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene entre otras cosas, las reglas que organizan el Estado Mexicano, en sus postulados adjudican la soberanía nacional al pueblo mexicano y establece que ésta sea ejercida por medio de los Poderes de la Unión, así mismo define el país como una República representativa, democrática y federal, compuesta por estados libres y autónomos, en lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación (Art. 40 constitucional).

La Constitución, en el artículo 49 establece el principio fundamental de la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y deja claro que dos o más de estos poderes no podrán reunirse en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de la concesión de facultades extraordinarias al Ejecutivo, según lo dispuesto en el artículo 29 y segundo párrafo del 131. Los capítulos II, III y IV establecen la forma de organización, las facultades y los límites de acción de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial respectivamente.

La forma de gobierno del Estado mexicano es presidencial, porque reúne en una sola persona al Jefe de Estado y de Gobierno, está constituido por los Poderes de la Unión, Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El órgano legislativo se deposita en el Congreso de la Unión compuesto por dos Cámaras una de Diputados y otra de Senadores, cuya competencia se encuentra establecida por el artículo 73 Constitucional; el 74 consagra las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y el 76 de los Senadores, el 77 se ocupa de lo que cada Cámara puede hacer sin la intervención de la otra.

El órgano ejecutivo se deposita en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, según el artículo 80, es electo popularmente por el voto directo de los ciudadanos, está facultado para decidir con libertad la composición de su gobierno y está dotado directamente por la norma constitucional de facultades legislativas y parlamentarias. El artículo 83 señala el inicio, final y duración de la gestión presidencial y prohíbe la reelección al cargo en todas sus formas, provisional, interino o electo y su competencia la específica el artículo 86 constitucional. Las leyes determinan las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal o entre éstas y las Secretarías de Estado conforme al artículo 90.

Se puede afirmar que estos dos artículos refieren al gobierno como concentrador del poder, al tener el mando en una sola persona y su organización administrativa implica que los órganos de la administración pública están bajo el orden jerárquico del Presidente de la República. Sin embargo, si se comparan los poderes propiamente constitucionales del poder ejecutivo en México con los de otros regímenes presidenciales, se evidencia que el titular del ejecutivo no figura entre los más fuertes, que es el Congreso de la Unión, según lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “es el órgano más poderoso, pues es el principal depositario del Poder Legislativo y la parte central del constituyente permanente”.<sup>51</sup>

El órgano judicial lo encarna la Suprema Corte de Justicia, los tribunales de circuito y los juzgados de distrito, la competencia está referido en los artículos 94 al 107, por último el orden estatal esta definido en el artículo 124.

---

<sup>51</sup> Nacif, Benito. *El congreso propone y el presidente dispone: las nuevas relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en México. Documento de trabajo de la División de Estudios Políticos No. 145, pág 3 Centro de Investigación y Docencia Económica CIDE. México, 2000. citado por Garita, Arturo Los servicios de apoyo técnico y su aportación al fortalecimiento del Congreso Mexicano (1988-2003), México, 2005 Editorial Miguel Ángel Porrúa- librero-editor, pág. 59*

## **1.5 Administración Pública Mexicana.**

Por su parte la Administración Pública Federal, como la administración de las entidades federativas y de los municipios, se rigen por un conjunto de normas a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y las leyes orgánicas y reglamentarias que regulan la organización, estructura y funcionamiento de cada una de las dependencias centrales y entidades paraestatales, los reglamentos interiores, los manuales de organización y métodos, las circulares, acuerdos, instrucciones y demás normas aplicables dan cuerpo a la administración pública mexicana y su acción dinámica, por medio de sistema organizado y planeado que permite dar los elementos necesarios para elaborar esta investigación como práctica profesional y con base en una guía de gestión para el otorgamiento de las prestaciones institucionales de la Cámara de Senadores.

En el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, señala además que los negocios del orden administrativo de la Federación estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos (actualmente no existen) y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Para dar congruencia al fundamento constitucional el 29 de diciembre de 1976, se expidió La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que señala que para atender las actividades del gobierno, la administración pública se divide en centralizada y paraestatal, en la primera se considera a las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Procuraduría General de la República articulándose bajo el orden jerárquico y de subordinación al Presidente de la República, para el funcionamiento de las dependencias están los decretos,

reglamentos y acuerdos que en su materia expida éste, deben ir firmados por el Secretario de Estado respectivo para que cuenten con validez constitucional, en el despacho de los asuntos de su competencia.

Por su parte la Procuraduría General de la República se erige en Ministerio Público con la consigna de perseguir los delitos del orden Federal aportando pruebas y solicitando órdenes de aprehensión conforme a éstas. También es representante del Ejecutivo Federal en los juicios de amparo y en las controversias constitucionales con un estado, municipio o el Congreso de la Unión.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales publicada el 14 de mayo de 1986, determina las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal y entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos con objeto de unificar las decisiones y acciones de la Administración Pública Paraestatal de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, las instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, con una característica fundamental que es su personalidad jurídica y patrimonio propio, no son autónomas ya que se integran a la coordinación de una Secretaría de Estado como cabeza del sector para la conducción de las acciones programadas en la materia que les corresponden.

El artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala las siguientes Facultades exclusivas del Senado <sup>(52)</sup>

- ✓ Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

---

<sup>52</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Marco jurídico, Secretaría General de Servicios Parlamentarios Senado de la República, abril 2005, pág. 49 y 50*

- ✓ Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.
  
- ✓ Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas.
  
- ✓ Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional de sus respectivos estados, fijando la fuerza necesaria.
  
- ✓ Declarar, cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes, tal nombramiento será a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la comisión permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere, lo cual registrá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.
  
- ✓ Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos concurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el

Senado dictará su resolución sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

- ✓ Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho en los términos del artículo 100 de la Constitución.
  
- ✓ Designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos que le someta dicho funcionario.
  
- ✓ Nombrar y remover al Jefe del Gobierno Federal en los supuestos previstos por la Constitución.

Además de sus facultades exclusivas, el Senado de la República tiene como principal facultad la de iniciar y expedir leyes; sin embargo, para atender dicho proceso legislativo se requiere de una organización con atribuciones y funciones para que los 128 Senadores que la integran puedan legislar de forma oportuna y expedita. Una organización que capte, seleccione e ingrese al personal más idóneo a su servicio y de apoyo al proceso sustantivo, con base en un sistema de gestión que le permita inducirlo, capacitarlo y desarrollarlo para atender las demandas de los Senadores, a la vez que los oriente sobre los derechos y obligaciones que tienen ante la Cámara de Senadores, retribuyéndolos por medio del pago de sus remuneración, y otorgue las prestaciones de forma oportuna y eficiente para que con el paso del tiempo disfruten de la pensión o jubilación a que tienen derecho.

Como antecedentes para el diagnóstico de la organización del poder legislativo, es necesario considerar a ésta como un sistema constituido en primera instancia por los ordenamientos jurídicos, tales como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en su artículo 70 otorga facultades a la Cámara de Senadores para regular su estructura y funcionamiento interno; así mismo el artículo 77 de dicho ordenamiento legal señala que cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior y entre otras nombrar a los empleados de su Secretaría y hacer el reglamento interior de la misma.

Por su parte la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 3° define la organización técnica y administrativa de la Cámara de Senadores, al señalar que el Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución General de la República, ésta Ley, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los ordenamientos internos que cada una de las Cámaras expidan en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales.

Dicha organización tiene fines y objetivos definidos sobre una base de actuación política permanente, regida por el orden normativo señalado y se estructura alrededor de centros de decisión internos y externos, que regulan y controlan su operación para encaminarla al cumplimiento de sus atribuciones.

En síntesis se considera que la evolución que ha tenido el estado, desde la Grecia antigua, a nuestros días ha sido de conformidad con los procesos sociales realizados a lo largo de la historia, junto con la transformación en las relaciones sociales de producción, que permiten conformar la transición de una sociedad ideal como lo establecieron Platón y Aristóteles en la Grecia antigua, hasta pasar por las diversas formas de gobiernos establecidos en la época medieval, como monarquía, aristocracia y en la época moderna la democracia.

Cabe señalar que la decadencia de los sistemas de gobierno se produce cuando los principios no son debidamente cumplidos o sufren alteraciones por sus gobernantes, lo que ocasiona que el sistema de gobierno se corrompa. En nuestro caso se adoptó la forma de gobierno de una república, representativa, democrática y federal integrada en una federación, por ello el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión. Obviamente es imposible que el pueblo tome directamente las decisiones, debido a la gran cantidad de personas que conforman la nación, de ahí que elija a sus representantes, como bien dice la palabra, éstos se encarguen de representar al pueblo, buscando un bien común para la sociedad en general.

Los tres poderes de la nación están separados y guardan equilibrio para ejercer el poder en sus ámbitos de competencia, la forma federal implica el reconocimiento de que la República está compuesta por entidades políticas autónomas en su régimen interior e integrado en un pacto federal consagrado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



## 1. Marco Conceptual

### 1.1 Estado y Gobierno

El concepto de Estado deriva de estato, estare, status, que significa situación de permanencia, orden constante o que no cambia. Según George Sabine, la palabra Estado fue establecida como término genérico para designar al cuerpo político por Maquiavelo a principios del siglo XVI, en cuya época parece haberse utilizado bajo la forma de statu. Algún tiempo antes, formas análogas y relacionadas se emplearon para referirse al estatus (o estatuto personal) y a los estados (del reino). Aunque su etimología es ligeramente divergente, ambas palabras guardan relación con el status latino, participio de stare, o estar de pie. <sup>(1)</sup>

Retomando estos términos la palabra Estado ha sido utilizada para guiar a un pueblo o definir una época. “Los griegos llamaron al Estado pólis, cuando se habla de tales Estados, se les describe como un conjunto de habitantes” <sup>(2)</sup>

Para los romanos, “El Estado es la civitas, la comunidad de los ciudadanos o la res publica, esto es, la cosa común al pueblo, además de un extenso territorio, identificando el poder de mando propio del gobierno con el Estado romano”, -En el bajo latín empléase en vez de res pública la expresión más abstracta status reipublicae. Así en Ulpiano, lib. 1,2,b de just et jure, I, I se encuentra también la expresión status romanus, en la acepción de Estado romano-<sup>(3)</sup>.

La “palabra alemana Reich corresponde al latín regnum, de la cual proceden régne, regno, reign, y significa primeramente dominación, y dominación de un

---

<sup>1</sup> Sill L. David, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Editorial Aguilar 1980, Volumen 4, *El Estado, I.- La institución y II.- El concepto* pág 459 y 460

<sup>2</sup> Jellinek, George, *Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica., México 2000., Capítulo V *El nombre del Estado*, pág 153.

<sup>3</sup> Íbidem. Jellinek, Georg, pág 154

príncipe.”<sup>(4)</sup>. La necesidad de una palabra general que comprendiera la formación total del Estado fue atendida en Italia. “Para designar la pluralidad de los Estados italianos no era acertado servirse de las palabras regno, imperio, terra ni civita, para expresar el carácter de los Estados de Florencia, Venecia, Génova, Pisa, etc., y es cuando comienza a usarse la voz Stato, que va unida al nombre de una ciudad: stato de Firenze “(<sup>5</sup>)

J. Burckhardt, opinó en relación al término stato lo siguiente:

“que lo que se designa con lo estado, es justamente el gobierno y su corte, y que esta expresión a podido usurpar la significación de la existencia total de un territorio. Probablemente el sentido de esta palabra corresponde a la antigua status, es decir la constitución, el orden. Ya al comienzo del siglo XV, se uso en ese sentido, y a principios del siglo XVI se empleo estado, como la expresión corriente para designar a todo el Estado. Con la aparición de la idea moderna del Estado nace igualmente la voz que le corresponde. El Estado.”(<sup>6</sup>)

Pero regresemos a la idea filosófica, desde la antigüedad existió una incipiente organización y principios de orden, con las primeras formaciones sociales permanentes como en el caso de Egipto hacia el año 6000 antes de cristo. (<sup>7</sup>) Son muchos los autores que estudian al Estado, Aristóteles señaló “que el individuo se integró como familia al instalar una casa, la familia se agrupó en una tribu, ésta a una aldea y finalmente en la pólis y ciudad o Estado, y es a partir de entonces cuando se le reconoce como una agrupación humana, asentada en un territorio, con cierto orden, actividad y fines para la sociedad “(<sup>8</sup>)

---

<sup>4</sup> Íbidem. Jellinek, Georg, pág 154

<sup>5</sup> Íbidem. Jellinek, Georg, pág 155

<sup>6</sup> Íbidem. Jellinek, Georg, pág 155

<sup>7</sup> Krader, Lawrence, *La formación del Estado*, Barcelona, Editorial Labor, S.A., 1972, Pág. 15 a 20

<sup>8</sup> <http://www.ideasapiens.com/filosofia.ac/grecia/aristoteles/griega.htm> Aristóteles en la filosofía griega, Moreno Muñoz, Miguel, Pág. 27

Nicolás Maquiavelo nació en Florencia el 3 de mayo de 1469 y falleció el 22 de junio de 1527, político práctico y experimentado diplomático, comenzó a escribir cuando, al regreso de los Médicis, se destruyó la República libre a la que sirvió durante 20 años, escribió de política tal como la había practicado, del arte de adquirir el poder y conservarlo y de los errores que debe evitar un príncipe para mantenerse en el ejercicio de sus funciones. El príncipe es un manual no para el estadista, sino para el gobernante, en el que se expresa en breves páginas la esencia del Renacimiento en cuya época nació el Estado.

Maquiavelo, comprendió el valor de la libertad, de las leyes, y de la sana religión, pero también conoció que la iglesia no podía proporcionar estos beneficios como lo hizo en el pasado. En una época de instituciones destruidas, se dio cuenta que la libertad de las ciudades libres eran muy pequeñas para el mundo moderno y que la bondad y la moralidad no eran suficientes bases para una sociedad estable, por lo que predicó la doctrina del poder, al hacerlo descubrió uno de los principios básicos de la teoría política.

El gobierno que vaya a subsistir debe poseer poder para ejercerlo, y debe entender la técnica de emplear dicho poder. “La primera tarea de un gobierno – dijo Maquiavelo – es gobernar.”<sup>(9)</sup>

La filosofía que anima el mensaje de El príncipe puede resumirse en lo siguiente: En todos los estados existe un poder supremo, el soberano. Maquiavelo consideró que el papado era la causa principal de la debilidad de Italia, y así lo sostuvo en uno de sus escritos:

“El primer servicio que debemos los italianos a la sede papal es haber llegado hacer irreligiosos y malos; pero aún hay otra deuda mayor, deuda que será la causa de nuestra ruina, a saber, que la iglesia a mantenido y mantiene dividida a Italia. Jamás hubo ni habrá un país unido y próspero si

---

<sup>9</sup> Crossman, R.H.S., *Biografía del estado Moderno, México, Editorial Fondo del Cultura Económica, 4ª. Edición, 1986, Pág. 30*

no se somete todo a él a la obediencia de un gobierno, ya sea república o principado, como ha ocurrido en Francia y en España. La única causa de que Italia se encuentre en el mismo caso, de que no tenga una sola república o un solo príncipe, es la Iglesia... Así, pues, no habiendo sido nunca la Iglesia suficientemente poderosa para ocupar a toda Italia y no habiendo permitido a ninguna otra potencia que lo haga, ha sido la causa de que Italia no hay podido unirse nunca bajo un solo jefe y de que haya estado dividida siempre bajo una multitud de príncipes y señores. De ahí han nacido la desunión y la debilidad que la han llevado a ser presa no sólo de bárbaros y poderosos, sino de quienquiera que la ha invadido” (10)

Maquiavelo recomendó la teoría del estado, rechazaba reconocer cualquier limitación de su autoridad por un poder exterior, sea un príncipe rival o la Iglesia, está es una organización voluntaria (análoga a las otras organizaciones, si tienen derecho a la protección, tienen el deber de la obediencia) es decir son parte integrante del propio Estado, significó que ningún poder espiritual podía constituirse en rival del Estado, aunque la iglesia católica y los emperadores continuaron su existencia, lo hicieron como árbitros supremos sobre los reyes y los parlamentos, ni por encima de las ideas de la humanidad civilizada, sino como instituciones que debían adaptarse a los nuevos Estados, cuyas leyes debían ser promulgadas por un gobierno único central. Maquiavelo habló del Estado, en términos jurídicos y políticos cuando introdujo en la obra *El príncipe*, lo siguiente:

“Los estados y soberanías que han tenido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son, o repúblicas o principados. Los principados son o hereditarios con larga dinastía de príncipes o nuevos o completamente nuevos, cual lo fue Milán para Francisco Sforza o miembros reunidos al Estado hereditario del príncipe que los adquiere, como el reino de Nápoles respecto a la revolución de España. Los Estados así adquiridos o los gobernaba antes un príncipe o gozaban de libertad y se adquieren o con

---

<sup>10</sup> *Op. Cit. Pág. 31 y 32 citado en la obra de Sabine Historia de la Teoría política, en que transcribe palabras de Maquiavelo en su discurso sobre Tito Livio.*

ajenas armas o con las propias por caso afortunado o por valor y genio” (11). En términos generales se entiende por Estado a la organización política y jurídica de un pueblo en un determinado territorio y bajo un poder de mando según la razón. Los escritos de Maquiavelo son la primera muestra de la revolución política que dará lugar a la creación del Estado, mismo que trajo cambios importantes en lo económico y social, como el descubrimiento de nuevas fuentes de riqueza más allá de sus fronteras, el desarrollo de las finanzas internacionales, el cambio en los métodos de cultivo de la tierra, la creación de leyes para proteger la propiedad territorial, trajo como consecuencia la Reforma.

Los estados occidentales europeos descubrieron nuevos continentes, quitándoles sus tesoros y ofreciéndoles el credo católico, La rápida expansión del comercio no podía adaptarse al sistema económico feudal, por lo que apareció un nuevo sistema bancario para satisfacer las crecientes necesidades del comercio. Con la aparición de los banqueros y comerciantes, surgió una nueva clase, la burguesía, que no eran ni reyes, aristócratas, campesinos, artesanos y comerciantes locales del medievo, constituían un cuerpo independiente con dinero, en corto tiempo asumieron el control de las demás clases, desde el rey hasta los siervos, controlaron los medios de intercambio, financiaron las campañas militares de los reyes, sus barcos navegaron en todas direcciones, siendo sus casas comerciales las que efectuaron el tráfico de mercancías en los estados de Europa. Un relato de las actividades de los financieros de la época.

“El financiero recibía su pago parte en dinero y parte en concesiones, las que contribuían aún más a elaborar la urdimbre de las conexiones financieras que estaban haciendo de Europa una unidad económica. El volumen de los negocios en los cuales estaban interesadas las casas bancarias de Alemania es realmente extraordinario. Los Welsers invirtieron en los viajes portugueses a las Indias Orientales en 1515,

---

<sup>11</sup> Op.cit, [http://www.monografias.com/trabajos 12/El origen del Estado](http://www.monografias.com/trabajos/12/El%20origen%20del%20Estado) ,Pág. 2

firmado una expedición mitad comercial y mitad militar a Venezuela en 1527, estaban interesados en el comercio de especies entre Lisboa, Amberes y Alemania meridional, eran socios de minas de plata y cobre en el Tirol y en Hungría y tenían sucursales no sólo en Lisboa y en Amberes, sino en todas las principales ciudades de Italia, Alemania y Suiza. Los Fugger, gracias a empréstitos facilitados a Maximiliano, adquirieron enormes concesiones mineras y derivaban gran parte de sus entradas de sus tesoros de la Corona de España, poseían en ese país minas de mercurio y de plata, controlaron negocios comerciales y bancarios en Italia y en Amberes...”<sup>(12)</sup>

Al igual que la mayoría de los pensadores políticos de los siglos XVI y XVII, dos de los más grandes teóricos políticos que ha producido Inglaterra son Tomás Hobbes que escribió el Leviatán en 1651, último gran ejemplo de una obra intelectual del Renacimiento y John Locke, que publicó su famoso Ensayo sobre el gobierno civil en 1690, que es el primer precursor de la edad de la ilustración. Sus familias fueron originarias de la clase media, el padre de Hobbes fue párroco en la época de Isabel. Thomas fue educado por un rico fabricante de guantes del interior del país, a pesar de su origen humilde se educó en Oxford, graduándose en Magdalen Hall en 1603. Después de graduarse fue el preceptor de la familia Cavendish y permaneció unido a ella, se convirtió en un satélite de la aristocracia, nunca tuvo experiencia personal de negocios, gobierno o administración de cosa pública. Se convirtió en partidario de la prerrogativa real, bajo el protectorado de Cromwell vivió en la restauración de Carlos II quien fue su discípulo otorgándole su protección.

La escritos de Hobbes, sobre el gobierno se debe a su experiencia de las guerras civiles, en 1640 había esbozado una teoría del Estado que resumió todo el espíritu renacentista y proporcionó una base filosófica como lo demuestran sus ideas principales que desarrolló en el Leviatán, la perspectiva anatómica del

---

<sup>12</sup> *Op. Cit, Crossman, pág 38*

Renacimiento se desarrolla en un perfecto sistema político que abarca todas las cuestiones que se reflejan en la introducción de su obra.

“La naturaleza, (el arte con que Dios ha hecho y gobierna el mundo) está imitada de tal modo, como en otras muchas cosas, por el arte del hombre, que éste puede crear un animal artificial. Y siendo la vida un movimiento de miembros cuya iniciación se halla en alguna parte principal de los mismos, ¿por qué no podríamos decir que todos los autómatas (artefactos que se mueven por si mismo por medio de resortes y ruedas como lo hace un reloj) tienen una vida artificial? ¿Qué es en realidad el corazón sino un resorte; y los nervios qué son, sino diversas fibras; y las articulaciones, sino varias ruedas que dan movimiento al cuerpo entero tal como el artífice se lo propuso? El arte va aún más lejos, imitando esta obra nacional, que es la más excelsa de la naturaleza: el hombre, en efecto gracias al arte se crea ese gran Leviatán que llamaremos república o Estado (en latín, civitas) que no es sino un hombre artificial...”<sup>(13)</sup>

La filosofía de Hobbes es el hombre que razona y concibe como una máquina o una combinación de química, no hay nada sobrenatural en él. La sociedad es también racional, una máquina más elaborada, más imponente, pero en el fondo nada más que un producto de la actividad humana, para hacerla funcionar correctamente se necesita entender su estructura y las partes que la componen. Existen leyes que regulan ambas y para encontrarlas no se necesita estudiar la Sagrada Escritura, ni los dogmas de la iglesia, sino la naturaleza del Estado y de los seres humanos. El arte del gobierno debe basarse en la ciencia de la psicología.

Hobbes, describe la naturaleza del hombre integrado por dos elementos, razón y pasión. La primera es un instrumento que asocia las ideas que recibimos a través de los sentidos, no es una potencia creadora, sino una oficina distribuidora de

---

<sup>13</sup> *Op.cit. Crossman, Pág. 66*

mensajes que recogemos por el oído, vista y olfato y la distribución se realiza por medio de leyes de la naturaleza. La fuerza real que mueve al hombre es la pasión y ésta a su vez se divide en impulsos motores, mediante los cuales se desea o se repele algo, según sean impulsos primordiales o se deriven de la experiencia.

La razón dice Hobbes,” no es una facultad concedida por dios para que el hombre lo conozca y adore, sino un instrumento utilizado por los deseos humanos para lograr sus propósitos. En lugar de un cosmos gobernado por dios, lo concibió como una anarquía conducida por el deseo del hombre”.<sup>(14)</sup>

“Hobbes, defendió la idea del absolutismo y de un monarca fuerte, con tal poder, que podía crear y aplicar la ley a voluntad sobre sus súbditos, quienes debían someterse de manera incondicional ante tal poder, al margen de la forma de gobierno, pues el soberano, inamovible en su cargo y sin posibilidad de sanción, era el juez supremo capaz de producir, modificar y aplicar el derecho, señalar las normas en cuanto a la propiedad, decidir sobre la guerra y la paz, lo bueno y lo malo, el castigo y el perdón, así como sobre la seguridad de sus súbditos y todo lo que concierne a ella. Para explicar el origen del Estado, afirmó que Dios creó la naturaleza como el arte para gobernar al mundo, en esta obra racional lo más excelso es el hombre, quien imitó a la naturaleza para crear la república o Estado”. <sup>(15)</sup>

La leyes de la naturaleza que corresponden a la ética cristiana son muy antiguas como: no hagas a otro lo que no quieras para ti, advierte que si todos los hombres las respetarán, serían más felices, pero también se da cuenta de que el hombre, con la psicología que tiene, no las respetará mientras no le convenga y tampoco creerá que los otros las respetarán hasta que se encuentren en idénticas condiciones.

---

<sup>14</sup> *Op. cit. Crossman, Pág. 67*

<sup>15</sup> *Idem, Pág. 18*



Con postulados lógicos trató de reconciliar al hombre antisocial con la vida social, y proporcionó al estadista los elementos necesarios para ejercer el poder, como se puede apreciar en las siguientes ideas:

- “Todos los hombres gustarían vivir bajo las leyes de la naturaleza, si cada uno de ellos estuviera seguro de que los otros también los acatarían.”
- “Esto sería posible únicamente si existiera un poder coercitivo, superior a todos, que obligará al cumplimiento de las leyes de la naturaleza mediante un código legal, positivo y detallado, que obliga porque satisface el deseo universal de la seguridad.”
- “En consecuencia el Estado surge a través de un contrato social, efectuado entre todos los habitantes de un territorio determinado, mediante cuyo contrato cada individuo renuncia a sus derechos a la defensa propia a favor del Estado a condición de que todos los otros hagan lo mismo.”
- “Para lograr su efectividad, en dicho contrato social se debe exigir el abandono de todos los derechos y conceder omnipotencia al Estado, porque si un individuo o un grupo retiene determinados poderes o derechos de apelación a una autoridad superior, los otros individuos afectados no pueden experimentar el sentimiento de que son tratados sobre la base de la igualdad.”
- “Resulta innecesario determinar si el poder soberano debe ejercerse por un solo hombre o por un grupo de éstos, siempre que la autoridad investida sobre el individuo o el grupo, sea la autoridad suprema coercitiva. El soberano debe encontrarse por encima de la ley y ser fuerte de la misma, debe ejercer el mando de las fuerzas armadas, tener poder sobre la propiedad y controlar la opinión pública. Sin estas características, sus poderes no serían supremos y dado esto, el contrato social no obliga, volviéndose en consecuencia al estado de guerra.”

- “Finalmente, si todo esto se logra la Iglesia debe ser una sierva del Estado, teniendo que considerarse al papado como el principal enemigo de la paz.”<sup>(16)</sup>

Hobbes señaló que el Estado es una unidad real de voluntades y consentimientos en una misma persona, instituida por pactos de cada hombre con los demás, en forma tal como si cada uno dijera a todos: “Autorizo y transfiero a este hombre o asamblea de hombres mi derecho de gobernarme a mí mismo, con la condición de que vosotros transferiréis a él vuestro derecho y autorización de todos sus actos de la misma manera”, <sup>(17)</sup> la multitud así reunida en una sola persona se denomina Estado, en latín civitas, posee y utiliza tanto poder que por el terror que inspira es capaz de conformar voluntades de todos ellos para la paz, en su propio país, y para la mutua ayuda contra sus enemigos, en el extranjero y en ello consiste su esencia.

Hobbes, definió al Estado como, “la persona de cuyos actos se constituye en autora de una gran multitud mediante pactos recíprocos de sus miembros con el fin de que esa persona pueda emplear la fuerza y medios de todos como lo juzgue conveniente para asegurar la paz y la defensa común”. El titular de esta persona se denomina soberano, y se dice que tiene derecho soberano, cada uno de los que le rodea es súbdito suyo. <sup>(18)</sup>

La transformación de la sociedad inglesa en el intervalo de la subida al trono de Jacobo I y la huida de Jacobo II en 1688, se ve consagrada por los escritos de uno de los más grandes teóricos políticos que produjo Inglaterra, John Locke considerado como el primer precursor de la era de la ilustración, fue hijo de un abogado rural, quien no obstante de disfrutar de un pequeño empleo en la Real Hacienda bajo Carlos I, lo dejó para entrar en el ejército del parlamento en 1642. Locke se educó en Oxford y se graduó en Christ Church en 1658, ambos Hobbes

---

<sup>16</sup> *Op.cit, Crossman, pág 69*

<sup>17</sup> *Hobbes, Tomás. Leviatán I o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil, Madrid. Editorial Bruquera S.A. 1984.pág. 179*

<sup>18</sup> *Ídem. pág.180*

y Locke reaccionaron contra la lógica de sus profesores al enseñarles la más pura tradición escolástica.

Locke fue un científico práctico y hombre de negocios, como secretario de Earl de Shaftesbury, se convirtió en funcionario en la chancillería inglesa en 1672 y tuvo que abandonar Inglaterra al ser perseguido su superior por implicaciones en el complot de Monmouth. Con la revolución de 1688 regreso al país para actuar de comisionado de apelaciones. Locke estuvo interesado en la solución de los problemas de su época de forma práctica.

John Locke habló de naturaleza, libertad e igualdad; se pronunció contra el absolutismo autoritario y sin freno, por su carácter de puritano

“planteó la tolerancia religiosa, y dio un nuevo enfoque a la idea de la división de poderes que los griegos habían formulado unos 2000 años atrás con Solón y Aristóteles entre otros; sólo que en la concepción de Locke el poder judicial quedó en manos de la comunidad política, para plantear un poder legislativo, uno ejecutivo y uno federativo, como constituyentes del gobierno de una monarquía parlamentaria”. (19)

Para Aristóteles “la polis surgió teniendo como base a la familia, a la cual identificó como célula de la primera, Locke retomó esta idea al afirmar que...la primera sociedad fue la que se estableció entre el hombre y la mujer como esposa; de ella nació la sociedad entre los padres y los hijos, y ésta dio origen, andando el tiempo, a la sociedad entre el amo y los servidores suyos” (20).

Los hombres dejan el estado de naturaleza cuanto establecen un pacto y forman una sociedad política, cediendo a la comunidad su derecho natural desde el momento en que “se asocian para formar un pueblo, un cuerpo político, sometido

---

<sup>19</sup> Carrillo, Landeros Ramiro, *Fundamentos Éticos y Epistemológicos de la Ciencia Política y la Administración Pública*, México, UNAM, Tesis de Grado de Doctor, Agosto de 2005, Capítulo III. *El Estado Moderno y Algunos de sus exponente.*, pág. 23

<sup>20</sup> *Idem*, Carrillo, Landeros, pág. 23

a un gobierno supremo, o cuando alguien se adhiere y se incorpora a cualquier gobierno ya constituido”.<sup>(21)</sup> Así, los que convinieron en formar ese cuerpo o sociedad política bajo un gobierno, se sometieron con ello a las decisiones de la mayoría, cuya unión voluntaria, por mutuo acuerdo y en ejercicio de su libertad originó ese gobierno legítimo, y eligieron la forma que debía tener, así como a sus gobernantes, “una vez que un determinado número de hombres ha consentido constituir una sociedad o gobierno, quedan desde ese mismo momento conjuntados y forman un solo cuerpo político, dentro del cual la mayoría tiene el derecho de regir y obligar a todos con poder para actuar como un solo cuerpo por la voluntad y decisión de la mayoría”.<sup>(22)</sup>

Según Locke, ningún hombre razonable sería capaz de colocarse totalmente en poder del Estado sólo para obtener protección contra su vecino.” La libertad ante el poder arbitraje absoluto-dice -, es tan necesaria para la preservación del hombre y a ella tan estrechamente unida que de aquélla no podría separarse sino por circunstancias que conllevaran pérdida de su derecho a la preservación y vida a un tiempo.”<sup>(23)</sup>

La limitación de la soberanía debe ser, en consecuencia el primer objetivo del hombre racional y deben buscarse los principios en los que fundamentar esa limitación. Locke los encuentra en los derechos naturales que son inherentes a los hombres, trato de encontrar un salvaguarda para el hombre racional contra la omnipotencia de los príncipes. Locke fue un progresista sus escritos y enseñanzas contribuyeron grandemente a disminuir la arrogancia de la oligarquía social existente, educándola en la disciplina de las instituciones representativas.

En el Siglo XVI, Jean Bodino fue el primero que acertó a formular el concepto de Estado de una manera aceptable, Bodino era francés y sus concepciones políticas se hallaban en gran medida condicionadas por la situación de Francia en el siglo

---

<sup>21</sup> *Idem, Carrillo Landeros, pág. 109.*

<sup>22</sup> *Idem, Carrillo Landeros, pág. 121.*

<sup>23</sup> *Op.cit. Crossman, pág.75*

XVI. A diferencia de las repúblicas y principados italianos, la monarquía francesa fue un típico Estado en gran escala, y sus problemas fueron típicamente modernos, Bodino habló del Estado en los siguientes términos:

“Estado a partir de la soberanía como el poder más grande; postuló el fortalecimiento del nacionalismo, la tolerancia religiosa, el derecho público y un absolutismo moderado, aunque con gran centralización del poder en la persona del monarca, mismo que encarnaba la soberanía del Estado, tanto al interior de la república como en sus relaciones con otros estados. El reconocimiento a que se hizo acreedor se debe principalmente a la definición e incorporación de la idea de soberanía como elemento sustancial del Estado. Aunque se sustentó en una concepción teísta donde las leyes humanas derivaban de las leyes divinas y su finalidad era fomentar el amor entre los hombres y de éstos hacia Dios; tal posición se debió a las disputas religiosas que conmovieron a Europa durante las cuatro últimas décadas del siglo XVI”.<sup>(24)</sup>

En Francia, las tradiciones e instituciones pluralistas de la Edad Media, aunque muy afectadas por la expansión del poder real, todavía eran mucho más importantes de lo que habían sido Italia renacentistas. Llegó así, con la Reforma, a una grave crisis política. De acuerdo con las tradiciones del dualismo cristiano la Iglesia tenía el derecho y el deber de defender la fe verdadera contra los reyes heréticos. En una época de desunión religiosa en que la pretensión de ortodoxia estaba en disputa entre dos o más iglesias rivales, ningún gobernante podía evitar aparecer como hereje ante los ojos de una parte de la población.

“Esto significó, en el caso de Francia, que una fuerte minoría protestante se sentía justificada para disputar la autoridad a los reyes católicos. Algunos de estos súbditos denominados monarcómacos, llegaron incluso a mantener que los gobernantes heréticos debían ser derrocados por la

---

<sup>24</sup> *Op. Cit, Carrillo, Landeros Ramiro, , pág. 15*

fuerza y si era preciso asesinarlos. Aunque los protestantes eran incapaces de dominar todo el país, tenían fuerza suficiente para dominar una serie de parlamentos provinciales y otros organismos locales que habían sobrevivido al periodo feudal.”<sup>25</sup>

“La teoría de Bodino sobre la soberanía, que había de hacer época, era una idea cuyo desarrollo respondía a tal situación, se adhirió a la posición de los politiqueros, grupo laxo de teóricos y políticos que lamentaban la tendencia hacia el extremismo religiosos y que creían que el derecho y el orden eran valores políticos que debían ser protegidos a cualquier costo. Esto le condujo a la conclusión”.<sup>26</sup>

“Debía de haber en cada estado un solo legislador reconocido o soberano a cuyas decisiones se atribuyera la autoridad suprema. Contra el soberano no podía prevalecer legítimamente ningún derecho adquirido, ningún tipo de jurisdicción, secular o espiritual. Para Bodino, la soberanía no era tanto una cuestión de poder como de derecho. El valor de un orden legal coherente fue la premisa de la que dedujo la necesidad de una autoridad soberana “(<sup>27</sup>)

Para George Jellineck, nació en Lerpzin, Alemania en 1851 y su obra la declaración universal de los derechos del hombre y del ciudadano de 1787, constituyó un elemento importante para el estudio del Estado y del constitucionalismo, que no es más que la historia de las luchas de la libertad, dignidad e igualdad contra la tiranía de la opresión, señaló que el Estado es la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en su territorio. (<sup>28</sup>)

---

<sup>25</sup> *Íbidem*, Sill L. David, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales II.- El concepto* pág 466

<sup>26</sup> *Íbidem*, Sill L. David, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales II.- El concepto* pág 466

<sup>27</sup> Sill L. David, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, op cit.* Pág 466

<sup>28</sup> Jellinek, George, *Teoría General del Estado, Fondo de Cultura Económica., México 2000, pág 145.*

Los griegos llamaron al Estado polis que era idéntico a ciudad, razón fundamental por la cual la ciencia del Estado entre los griegos hubo de constituirse sobre el Estado ciudad o sobre la ciudad Estado, y jamás pudo llegar a comprenderse el Estado como dotado de una gran extensión territorial. Cuando se habla de aquellos Estados entre los griegos, se les describe como un conjunto de habitantes pero no en relación al territorio donde habitan. La comunidad de ciudadanos se identificó con el Estado, la situación del individuo dentro del derecho público no está condicionada jamás por la pertenencia del territorio, sino por el hecho de formar parte de una comunidad de ciudadanos o por una relación de protección respecto a éstos.<sup>(29)</sup>

La necesidad de una palabra general que comprendiese la formación total del Estado fue atendida en Italia, no era acertado emplear las palabras regne, imperio, terra ni bastaba città para expresar el carácter de los Estados de Florencia, Venecia, Génova, Pisa, etc. Es cuando comienza a usarse la voz Stato, que va unida al nombre de una ciudad: stato de Firenze, J. Burckhardt opinó que lo que se designó con la expresión lo stato, es justamente el gobierno y sus corte, y que esta expresión ha podido usurpar la significación de la existencia total de un territorio. <sup>(30)</sup>

Probablemente a principios del siglo XVI se empleo stato. Con la aparición de la idea moderna del Estado nace la palabra, así lo enseña de una manera evidente la frase con que comienza Maquiavelo *LI Principe*: “Tutti li stati, tutti e’ domini che hanno avuto ed hanno imperio sopra li uomini, sono stati e sono o reppubliche o principati” <sup>(31)</sup>

---

<sup>29</sup> Íbidem. Jellinek George, pág. 153

<sup>30</sup> Íbidem. Jellinek George, pág. 155

<sup>31</sup> Íbidem. Jellinek George, pág. 157

“En los siglos XVI y XVII penetra la palabra en el lenguaje francés y alemán, en Francia emplea Bodin la voz *république* cuando habla del Estado, llamando Estado a una forma determinada del Estado, por lo cual habla del Estado aristocrático y el Estado popular”.<sup>(32)</sup>

Montesquieu se apoyó en el criterio de los griegos afirmó que la “libertad política” de los ciudadanos se debía a la confianza de cada uno en su seguridad, lo cual implicaba un gobierno que garantizara que ningún ciudadano temiera a otro. “al gobierno, para asegurar la libertad política, requería del justo equilibrio entre los poderes, pues cuando más de uno de éstos se reunía en la misma persona, no había libertad, pues si el legislativo y el ejecutivo se ejercitan por uno, no se tenía libertad; lo mismo ocurría sin un claro deslinde entre el poder de juzgar frente al poder legislativo y el ejecutivo; pues el primero...no debe dársele a un Senado permanente, sino ser ejercido... por personas del pueblo electas en forma periódica”.<sup>(33)</sup>

El legislativo y el ejecutivo son factibles de asignar a magistrados fijos o cuerpos permanentes, pues el primero encarna la voluntad general del Estado y el segundo la ejecuta, El equilibrio del ejercicio del poder en los tres órganos del gobierno, llevó a Montesquieu a señalar que el legislativo no debe juzgar, salvo por algunas excepciones, el ejecutivo está limitado para legislar, pero tiene la facultad del veto o de restricción y sin ella serían canceladas sus prerrogativas, porque si el legislativo realizara funciones del ejecutivo, éste “perdería su autoridad y eficacia”, con lo cual se afectaría la libertad política debido a la ruptura del equilibrio entre los tres poderes.

“Señaló que la libertad e igualdad, salvo en las condiciones de esclavitud, son inherentes al hombre y las leyes naturales que son anteriores a todas las leyes, pues derivan de la naturaleza humana, que gracias a su libertad civil, derivada de la libertad política (aunque ambas forman un binomio indisoluble), se organiza con

---

<sup>32</sup> Íbidem. Jellinek George, pág. 156

<sup>33</sup> Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, México, Editorial Porrúa, S.A., 1980, p. 104.



sus semejantes para constituir el Estado, como una sociedad que determina su forma de gobierno,”<sup>(34)</sup> ya que: “en una y otra forma de gobierno, aumentan las mismas formalidades en razón directa de la importancia que se da y la atención que se presta al honor, la fortuna y la libertad de todos y cada uno de los ciudadanos... iguales en el régimen republicano (y) en el gobierno despótico, en el primero por que ellos lo son todo; en el segundo, porque no son nada”.<sup>(35)</sup>

Para Acosta Romero, el Estado es la organización política soberana de una sociedad humana establecida y autodeterminada, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas, que es regido por la razón y reglas de conveniencia y un fenómeno político de poder público que se explica por el grupo social mismo. <sup>(36)</sup>

En el pasado se consideró que su fin era la felicidad y la perfección moral de los ciudadanos, por tanto la actividad política no tenía sentido si no estaba regida por la ética y la virtud, no surge para que la comunidad viva en sentido biológico, sino para que viva bien, en sentido moral, para que todos sus individuos alcancen la felicidad. Se considera que el hombre ha nacido para vivir en sociedad y la sociedad tiene por fundamento su conservación y la relación con sus semejantes, que son el elemento de la asociación política y la causa de su perpetuidad. <sup>(37)</sup>

La ciudad para los griegos no era únicamente el centro político, económico, religioso y cultural, sino una idea de vida, la forma más perfecta de sociedad civil, en ella se integraron de forma armónica los intereses del individuo con el Estado, gracias a la ley, y con la comunidad mediante la participación del ciudadano en los asuntos públicos, la ciudad es un elemento distintivo del hombre civilizado. Para los griegos la polis no se identificó con un territorio sino con el conjunto de sus ciudadanos, aunque se hubiese perdido el territorio en alguna contienda, sí el

---

<sup>34</sup> Carrillo, Landeros Ramiro, *op.cit.* pág. 31

<sup>35</sup> *Idem*, p. 52.

<sup>36</sup> Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del derecho administrativo*, Editorial Porrúa S.A., primer curso decimoprimer edición actualizada, México 1993, pág. 78

<sup>37</sup> *Op.cit.* <http://www.ideasapiens.com/filosofia.ac/grecia/aristoteles/greiga.htm>

cuerpo cívico había sobrevivido y podía rehacer sus tradiciones en otro lugar, consideraban que la polis estaba a salvo.<sup>(38)</sup>

El Estado moderno está constituido en función de los grandes núcleos sociales, para satisfacer sus demandas como mandantes, usuarios o por medio de un gobierno en un proceso constante de decisiones planeadas. Los requerimientos de solicitudes de información de los miembros de la sociedad civil a la organización son los insumos que se canalizan a las instancias correspondientes para su procesamiento y la entrega de sus respuestas serán los productos del sistema.

Las características del Estado Moderno según Andrade Sánchez Eduardo son: <sup>(39)</sup>

- ✓ La agrupación de los individuos por divisiones territoriales, constituyen el elemento poblacional, ejerciendo sus derechos y sus deberes sociales donde se hubiesen establecido.
- ✓ El territorio es la realidad física y geográfica sobre la cual se ejerce la soberanía.
- ✓ Órganos de gobierno para ejercer su soberanía y poder.
- ✓ La institución de una fuerza pública, organizada y armada, con aditamentos materiales, con cárceles e instituciones coercitivas.
- ✓ Las contribuciones de los ciudadanos al Estado, por medio de impuestos.
- ✓ El cuerpo de funcionarios para dirigir, supervisar, ordenar y controlar a los ciudadanos.

---

<sup>38</sup> <http://recursos.cnice.mec.es/latingriego/Palladium/griego/esq143cal.php>. *La polis y sus formas de gobierno, Grecia y su legado, concepto y evolución de la polis*

<sup>39</sup> Andrade, Sánchez Eduardo. *Teoría General del Estado*, Editorial colección de textos jurídicos universitarios, México, 1987 en pág 10 <http://www.monografías.com>. *El origen del Estado*

- ✓ El orden jurídico para regular las relaciones humanas por medio de normas que la sociedad acepta, las acciones entre los ciudadanos y el Estado, entre los dirigentes y los subordinados, entre el pueblo y los funcionarios.

Con estas características el Estado moderno puede bastarse a sí mismo, el individuo y la familia no, pues sólo en él pueden conseguir el bien y la justicia, pues es quien hace posible la perfección última del ser humano cuando no consigue su objetivo carece de justificación. Acosta Romero, hace referencia al Estado como un todo en su calidad de persona jurídica, soberana y derecho público y la forma de gobierno es parte de éste, históricamente la monarquía fue durante siglos la que asumió el poder, muchas de ellas tipificadas como autocráticas y absolutistas o constitucionalistas como la de Inglaterra.

Con la independencia de los países de América surgieron las repúblicas adoptando la forma federal o central. “Es conveniente precisar que la forma de gobierno deriva de la manera en que se estructuran los órganos o poderes para el ejercicio de sus funciones constitucionales y las relaciones políticas que se establecen entre ellos, dando lugar a un sistema Parlamentario o Presidencial.”<sup>(40)</sup>

“La aportación indiscutible de Maquiavelo consistió en modificar el criterio medieval de la política y el Estado, para dar paso a la concepción moderna de ambos bajo circunstancias históricas concretas que modificaron el manejo ético de la política, con lo que la moral pública sufrió un grave deterioro y entró en crisis por el predominio de traiciones, crímenes y desaciertos entre los elementos constitutivos de la estructura del poder, cuya recomposición, al incorporar un nuevo equilibrio entre las fuerzas políticas renacentistas, bajo un diferente orden de cosas, que antes de

---

<sup>40</sup> Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del derecho administrativo*, Editorial Porrúa S.A., primer curso decimoprimer edición actualizada, México 1993, pág. 95

consolidarse fue campo fértil para el surgimiento de advenedizos y numerosas confrontaciones, mismas que fueron captadas, interpretadas y explicadas de manera muy objetiva por Maquiavelo, y este hecho lo encumbró y distingue.”<sup>(41)</sup>

---

<sup>41</sup> Carrillo, Landeros Ramiro, *op. cit.* pág. 52

## 1.2 Concepto de Gobierno.

Antes de definir al gobierno es importante mencionar la concepción de Peter F. Drucker, al señalar.

“Que en los últimos cincuenta años la sociedad de todos los países desarrollados se han convertido en sociedades de instituciones. Todas las tareas sociales importantes trátense del desempeño económico o el cuidado de la salud, la educación o la protección del medio, la búsqueda de nuevos conocimientos o la defensa, se confían hoy a grandes organizaciones, diseñadas y dirigidas por sus propias administraciones. El desempeño de la sociedad moderna o incluso la supervivencia de cada individuo depende cada vez más del desempeño de estas instituciones”.<sup>(42)</sup>

En todos los países desarrollados es típica la condición de empleado o trabajador, trabajar para alguna de las instituciones es buscar su medio de vida, sus oportunidades, la posibilidad de alcanzar jerarquía y una función en la sociedad. Nuestra sociedad se ha convertido en una sociedad de empleados y trabajadores para las instituciones. Drucker señala:

“...que no se dispone de una teoría política o social para la sociedad de instituciones y su nuevo pluralismo. Ciertamente, esta estructura es incompatible con las teorías políticas y sociales que aún dominan nuestra visión de la sociedad y nuestro enfoque de las cuestiones políticas y sociales. Aún seguimos utilizando como modelo político y social los elementos de los grandes pensadores de fines del siglo XVI y siglo XVIII- Bodin, Locke, Home y Harrington: la sociedad desprovista de centros de poder e instituciones autónomas, con la excepción de un gobierno central.

---

<sup>42</sup> Drucker Peter, F. *La Gerencia, Tareas, Responsabilidades y prácticas*, Buenos Aires, Editorial El Ateneo, 8ª. Edición, , 2002 pág. 3

La realidad ha superado hace mucho tiempo este modelo, pero todavía es el único que tenemos”.<sup>(43)</sup>

Con estos elementos citados por Drucker, se puede diseñar una definición de gobierno, ya que éste cuenta con un conjunto de instituciones u organismos administrativos y políticos que funcionan dentro de un Estado, interviniendo en sus tareas los empleados o trabajadores trátase de empresa comercial o una universidad, un hospital, la fuerza armada, o un laboratorio de investigación o los organismos gubernamentales fundamentales para satisfacer las necesidades de la sociedad, además de que el gobierno requieren de administrados eficaces para que las instituciones funcionen adecuadamente en el logro de sus objetivos.

George Siemens, que convirtió al Deutsche Bank en la primera institución financiera del continente europeo en la década de 1870 a 1880, dijo cierta vez “sin administración, un banco es mero desecho, que merece ser liquidado”, sin institución no hay administración, pero la inversa también es válida. “La administración es el órgano específico de la institución moderna, de cuyo desempeño dependen el cumplimiento de funciones y la supervivencia del gobierno”.<sup>(44)</sup>

Los administradores deben consolidar su quehacer administrativo teniendo en cuenta que esta profesión requiere de una pasión y de muchos esfuerzos para realizarse personalmente dentro de la sociedad actual la cual se ha convertido en un conjunto de instituciones plurales donde convergen ideas y principios y lo más importante, las tareas sociales han sido confiadas a grandes organizaciones, por ello el gobierno debe de enfocar sus esfuerzos para los grandes núcleos sociales de la nación en su conjunto.

---

<sup>43</sup> Drucker Peter, F. op. cit. pág 5

<sup>44</sup> Drucker Peter F. op. cit. pág 6

### 1.3 Concepto de Administración Pública

La administración a pesar de su importancia para el hombre es una de las más difusas funciones en todas las sociedades, se encuentra en los hogares, iglesias, empresas privadas y en los gobiernos de todos los países del mundo, es una poderosa herramienta de los administradores, de hecho éstos han guiado los destinos de los pueblos, conduciendo obras, explotando los bienes naturales y haciendo la guerra a otros países para subsistencia del hombre mismo. La administración desde una posición casi desconocida ha llegado a ser la actividad central de nuestra época y economía, es el núcleo central de las actividades nacionales como personales y el modo en que se maneja a las instituciones públicas y privadas refleja con claridad lo que seremos en el futuro.

Es muy probable que la administración comenzara en la organización familiar, expandiéndose después a la tribu y finalmente penetró a las unidades políticas formales, donde surgió la necesidad de gobernar y administrar al pueblo, quizá los griegos más que ningún otra organización suministraron los principios de administración en los escritos de Jenofonte, acerca de la universalidad de la administración reconoció a ésta como un arte distinto y separado cuando escribió:

“¿ Es la administración doméstica el nombre de un arte, como el de curar, el de trabajar el bronce o el de la construcción...así me parece ,dijo Critobulus, el que está calificado para edificar puede hacerlo igualmente bien para otro que para si mismo y seguramente el que está calificado en administración doméstica puede actuar similarmente...pero lo que es común a todas las ocupaciones , sea agrícola o política, doméstica o militar, es que aquel que sobresale en ella debe ser capaz de dirigir a otros” (45)

El periodo medieval sirvió como puente entre las antiguas civilizaciones y la edad del renacimiento, aunque organizada en una estructura feudal comenzó a dar

---

<sup>45</sup> Claude S. George, Jr. *Historia del Pensamiento administrativo, México. Editorial Prentice-Hall Hispanoamericana S.A., 1974, pág 17 y 18*

pasos significativos en su organización y administración, tal es el caso de Venecia:

“Por sus mercaderes que desarrollaron tempranas formas de empresa, utilizando sistemas de documentación y archivo usando la contabilidad por partida doble. El astillero gubernamental de Venecia proporcionó un cuadro de conocimientos, pensamientos y prácticas administrativas para construir y resguardar el comercio marítimo en el año 1426, cuya finalidad además de las ya señaladas fueron: la manufactura de galeras, armas y equipo, el almacenamiento de mismo hasta su requerimiento y el montaje y reparación de los barcos en reserva”. (46)

Woodrow Wilson, buscó la idea de que la administración pública se centrara en lo que el gobierno tiene y la de manera efectiva de como hacerlo, aplicando el menor costo y los mayores beneficios para la colectividad, al señalar “cada aplicación especial, particular de la ley general, por ejemplo, el ahorcar a un criminal, el transporte, y la entrega del correo, el equipar y reclutar al ejercito y la armada etc. Son todos evidentes actos de administración.” (47)

El concepto de la administración pública se refiere a la parte de los órganos de gobierno del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, el cual tiene a su cargo toda la actividad que no desarrollan los otros dos poderes, su acción es continua y permanente, persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada, cuenta con elementos personales, patrimoniales, jurídicos y procedimientos técnicos. Desde el punto de vista doctrinal puede ser contemplada como ciencia y como arte: ciencia para poner en claro la teoría de las relaciones sociales y arte cuando tiene por objeto la práctica de esta teoría para la aplicación de las leyes. (48)

---

<sup>46</sup> *Ídem*, pág. 27 a 39

<sup>47</sup> *Wilson, Woodrow en Dwight Waldo, Administración Pública, México, Editorial Trillas, 4ª. Edición, 1979 pág.92*

<sup>48</sup> *Ídem*, pág 117, concepto de administración pública



La construcción del Estado moderno acompañó a la del político y el administrador público profesional, como un experto en el arte del gobierno y la ciencia del Estado. Según Weber, el arte del gobierno consiste en la habilidad y capacidad del estadista para sortear los problemas sociales, la política es dirigir al Estado e influir en quienes lo dirigen. Se considera a Aristóteles como el fundador de la ciencia política y a Maquiavelo el que sentó las bases para la política de Estado.<sup>(49)</sup>

Gaetano Mosca señaló que ya había pensadores que de manera constante usaban el término principalmente Holzendorff y Bluntschli, así como Donnat y Scolari, el primero escribió los Principios de Política en 1887, Bluntschli en su obra La Política desde 1876:

“la concibió como la ciencia del gobierno y la vida conciente del Estado, como la conducción de los asuntos del mismo y el arte del gobierno, explicó que el arte de la política se rige por el principio de la eficiencia y se manifiesta por actos que estiman por sus resultados como: una nueva creación social, el mejoramiento de las instituciones públicas o la victoria sobre los enemigos”.<sup>(50)</sup>

La administración pública, es la forma de arreglar, corregir y mejorar cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas que conciernen a la rama ejecutiva del gobierno. Como ciencia tiene su doctrina propia determinada por la naturaleza de los objetivos que alcanza, como establecimiento social tiene sus elementos legislativos, derivados de su naturaleza jurídica que la obligan a hacer sólo aquello que la ley le ordena. Instituida para velar en los pueblos sobre las personas y bienes en sus relaciones públicas y hacerlos concurrir a la utilidad común, es el gobierno de la comunidad en su acción

---

<sup>49</sup><http://biblioteca.redescolar.ilce.edu.mx/sites/csa/principio/leccion6.html> Guerrero, Omar. Sexta Lección. La profesión en ciencias políticas y administración pública.

<sup>50</sup>Idem. pág 6 y 7, La enseñanza de la política.

ejecutiva directa de la aplicación de la ley de interés general, es su verdadera atribución.

#### **1.4 Concepto de Estado Mexicano y Forma de Gobierno**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene entre otras cosas, las reglas que organizan el Estado Mexicano, en sus postulados adjudican la soberanía nacional al pueblo mexicano y establece que ésta sea ejercida por medio de los Poderes de la Unión, así mismo define el país como una República representativa, democrática y federal, compuesta por estados libres y autónomos, en lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación (Art. 40 constitucional).

La Constitución, en el artículo 49 establece el principio fundamental de la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y deja claro que dos o más de estos poderes no podrán reunirse en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de la concesión de facultades extraordinarias al Ejecutivo, según lo dispuesto en el artículo 29 y segundo párrafo del 131. Los capítulos II, III y IV establecen la forma de organización, las facultades y los límites de acción de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial respectivamente.

La forma de gobierno del Estado mexicano es presidencial, porque reúne en una sola persona al Jefe de Estado y de Gobierno, está constituido por los Poderes de la Unión, Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El órgano legislativo se deposita en el Congreso de la Unión compuesto por dos Cámaras una de Diputados y otra de Senadores, cuya competencia se encuentra establecida por el artículo 73 Constitucional; el 74 consagra las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y el 76 de los Senadores, el 77 se ocupa de lo que cada Cámara puede hacer sin la intervención de la otra.

El órgano ejecutivo se deposita en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, según el artículo 80, es electo popularmente por el voto directo de los ciudadanos, está facultado para decidir con libertad la composición de su gobierno y está dotado directamente por la norma constitucional de facultades legislativas y parlamentarias. El artículo 83 señala el inicio, final y duración de la gestión presidencial y prohíbe la reelección al cargo en todas sus formas, provisional, interino o electo y su competencia la especifica el artículo 86 constitucional. Las leyes determinan las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal o entre éstas y las Secretarías de Estado conforme al artículo 90.

Se puede afirmar que estos dos artículos refieren al gobierno como concentrador del poder, al tener el mando en una sola persona y su organización administrativa implica que los órganos de la administración pública están bajo el orden jerárquico del Presidente de la República. Sin embargo, si se comparan los poderes propiamente constitucionales del poder ejecutivo en México con los de otros regímenes presidenciales, se evidencia que el titular del ejecutivo no figura entre los más fuertes, que es el Congreso de la Unión, según lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “es el órgano más poderoso, pues es el principal depositario del Poder Legislativo y la parte central del constituyente permanente”.<sup>51</sup>

El órgano judicial lo encarna la Suprema Corte de Justicia, los tribunales de circuito y los juzgados de distrito, la competencia está referido en los artículos 94 al 107, por último el orden estatal esta definido en el artículo 124.

---

<sup>51</sup> Nacif, Benito. *El congreso propone y el presidente dispone: las nuevas relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en México. Documento de trabajo de la División de Estudios Políticos No. 145, pág 3 Centro de Investigación y Docencia Económica CIDE. México, 2000. citado por Garita, Arturo Los servicios de apoyo técnico y su aportación al fortalecimiento del Congreso Mexicano (1988-2003), México, 2005 Editorial Miguel Ángel Porrúa- librero-editor, pág. 59*

## **1.5 Administración Pública Mexicana.**

Por su parte la Administración Pública Federal, como la administración de las entidades federativas y de los municipios, se rigen por un conjunto de normas a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y las leyes orgánicas y reglamentarias que regulan la organización, estructura y funcionamiento de cada una de las dependencias centrales y entidades paraestatales, los reglamentos interiores, los manuales de organización y métodos, las circulares, acuerdos, instrucciones y demás normas aplicables dan cuerpo a la administración pública mexicana y su acción dinámica, por medio de sistema organizado y planeado que permite dar los elementos necesarios para elaborar esta investigación como práctica profesional y con base en una guía de gestión para el otorgamiento de las prestaciones institucionales de la Cámara de Senadores.

En el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, señala además que los negocios del orden administrativo de la Federación estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos (actualmente no existen) y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Para dar congruencia al fundamento constitucional el 29 de diciembre de 1976, se expidió La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que señala que para atender las actividades del gobierno, la administración pública se divide en centralizada y paraestatal, en la primera se considera a las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Procuraduría General de la República articulándose bajo el orden jerárquico y de subordinación al Presidente de la República, para el funcionamiento de las dependencias están los decretos,

reglamentos y acuerdos que en su materia expida éste, deben ir firmados por el Secretario de Estado respectivo para que cuenten con validez constitucional, en el despacho de los asuntos de su competencia.

Por su parte la Procuraduría General de la República se erige en Ministerio Público con la consigna de perseguir los delitos del orden Federal aportando pruebas y solicitando órdenes de aprehensión conforme a éstas. También es representante del Ejecutivo Federal en los juicios de amparo y en las controversias constitucionales con un estado, municipio o el Congreso de la Unión.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales publicada el 14 de mayo de 1986, determina las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal y entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos con objeto de unificar las decisiones y acciones de la Administración Pública Paraestatal de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, las instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, con una característica fundamental que es su personalidad jurídica y patrimonio propio, no son autónomas ya que se integran a la coordinación de una Secretaría de Estado como cabeza del sector para la conducción de las acciones programadas en la materia que les corresponden.

El artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala las siguientes Facultades exclusivas del Senado <sup>(52)</sup>

- ✓ Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

---

<sup>52</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Marco jurídico, Secretaría General de Servicios Parlamentarios Senado de la República, abril 2005, pág. 49 y 50*

- ✓ Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.
  
- ✓ Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas.
  
- ✓ Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional de sus respectivos estados, fijando la fuerza necesaria.
  
- ✓ Declarar, cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes, tal nombramiento será a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la comisión permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere, lo cual registrará siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.
  
- ✓ Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos concurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el

Senado dictará su resolución sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

- ✓ Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho en los términos del artículo 100 de la Constitución.
- ✓ Designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos que le someta dicho funcionario.
- ✓ Nombrar y remover al Jefe del Gobierno Federal en los supuestos previstos por la Constitución.

Además de sus facultades exclusivas, el Senado de la República tiene como principal facultad la de iniciar y expedir leyes; sin embargo, para atender dicho proceso legislativo se requiere de una organización con atribuciones y funciones para que los 128 Senadores que la integran puedan legislar de forma oportuna y expedita. Una organización que capte, seleccione e ingrese al personal más idóneo a su servicio y de apoyo al proceso sustantivo, con base en un sistema de gestión que le permita inducirlo, capacitarlo y desarrollarlo para atender las demandas de los Senadores, a la vez que los oriente sobre los derechos y obligaciones que tienen ante la Cámara de Senadores, retribuyéndolos por medio del pago de sus remuneración, y otorgue las prestaciones de forma oportuna y eficiente para que con el paso del tiempo disfruten de la pensión o jubilación a que tienen derecho.

Como antecedentes para el diagnóstico de la organización del poder legislativo, es necesario considerar a ésta como un sistema constituido en primera instancia por los ordenamientos jurídicos, tales como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en su artículo 70 otorga facultades a la Cámara de Senadores para regular su estructura y funcionamiento interno; así mismo el artículo 77 de dicho ordenamiento legal señala que cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior y entre otras nombrar a los empleados de su Secretaría y hacer el reglamento interior de la misma.

Por su parte la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 3° define la organización técnica y administrativa de la Cámara de Senadores, al señalar que el Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución General de la República, ésta Ley, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los ordenamientos internos que cada una de las Cámaras expidan en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales.

Dicha organización tiene fines y objetivos definidos sobre una base de actuación política permanente, regida por el orden normativo señalado y se estructura alrededor de centros de decisión internos y externos, que regulan y controlan su operación para encaminarla al cumplimiento de sus atribuciones.

En síntesis se considera que la evolución que ha tenido el estado, desde la Grecia antigua, a nuestros días ha sido de conformidad con los procesos sociales realizados a lo largo de la historia, junto con la transformación en las relaciones sociales de producción, que permiten conformar la transición de una sociedad ideal como lo establecieron Platón y Aristóteles en la Grecia antigua, hasta pasar por las diversas formas de gobiernos establecidos en la época medieval, como monarquía, aristocracia y en la época moderna la democracia.



Cabe señalar que la decadencia de los sistemas de gobierno se produce cuando los principios no son debidamente cumplidos o sufren alteraciones por sus gobernantes, lo que ocasiona que el sistema de gobierno se corrompa. En nuestro caso se adoptó la forma de gobierno de una república, representativa, democrática y federal integrada en una federación, por ello el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión. Obviamente es imposible que el pueblo tome directamente las decisiones, debido a la gran cantidad de personas que conforman la nación, de ahí que elija a sus representantes, como bien dice la palabra, éstos se encarguen de representar al pueblo, buscando un bien común para la sociedad en general.

Los tres poderes de la nación están separados y guardan equilibrio para ejercer el poder en sus ámbitos de competencia, la forma federal implica el reconocimiento de que la República está compuesta por entidades políticas autónomas en su régimen interior e integrado en un pacto federal consagrado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## **2. Diagnóstico Sobre El Sistema de Organización Técnica Administrativa de la Cámara de Senadores.**

### **2.1 Enfoque de Sistemas**

Es importante señalar que el método que se aplicó en este segundo capítulo denominado diagnóstico de la Cámara de Senadores, es con el enfoque de sistemas porque identifica a la institución dentro de una sociedad plural donde participa en diversos procesos y servicios que genera hacia el interior y exterior. Cabe destacar que necesariamente existe vinculación con los dos poderes, sea Ejecutivo o Judicial para resolver problemas comunes con la participación coordinada en sus respectivos ámbitos de competencia y con apego a la legalidad, de esta forma la historia de las agrupaciones humanas y las organizaciones han sido identificadas por las ciencias sociales como sistemas, y como tales se han

estudiado por los administradores públicos. Con el transcurso del tiempo, las personas que tomaban decisiones tanto en la industria como en el gobierno, empezaron a apreciar la importancia del enfoque de sistemas. Existen muchos ejemplos donde se ha aplicado este enfoque,

“En la década de 1960 el gobernador Edmundo G. Brown de California propuso a la industria del aeroespacio que le presentarán cuatro diseños científicos de sistemas en las áreas de criminología, saneamiento, información y transporte. La idea del gobernador era que las personas que están bien entrenadas en el diseño de sistemas complejos de aparatos, tales como cohetes espaciales, debían estar capacitados para aplicar sus conocimientos a los problemas críticos de toma de decisiones del estado”<sup>52</sup>.

“Por su parte el alcalde Lindsay, de la ciudad de Nueva York, en su momento creó un consejo científico de administración para ayudar a resolver algunos problemas críticos de decisión... El gobernador Nelson Rockefeller, del estado de Nueva York, señaló la intención de utilizar la investigación de operaciones, prácticamente en todas las oficinas de gobierno se tienen especialistas en investigación de operaciones, científicos de la administración y de sistemas, todos ellos en su conjunto tratan de enfrentarse a los problemas de gobierno estadounidense con el enfoque de sistemas”<sup>53</sup>.

Con estas ideas se explicará desde una perspectiva global la organización del poder legislativo, la utilidad que tiene este método para visualizar los problemas permitirá una idea integral del funcionamiento de la Cámara de Senadores como parte de los Poderes de la Unión. El enfoque de sistemas reconoce la importancia de analizar la planeación, organización, integración del personal, dirección y el control de la Institución, así como los subsistemas que interactúan al interior y su

---

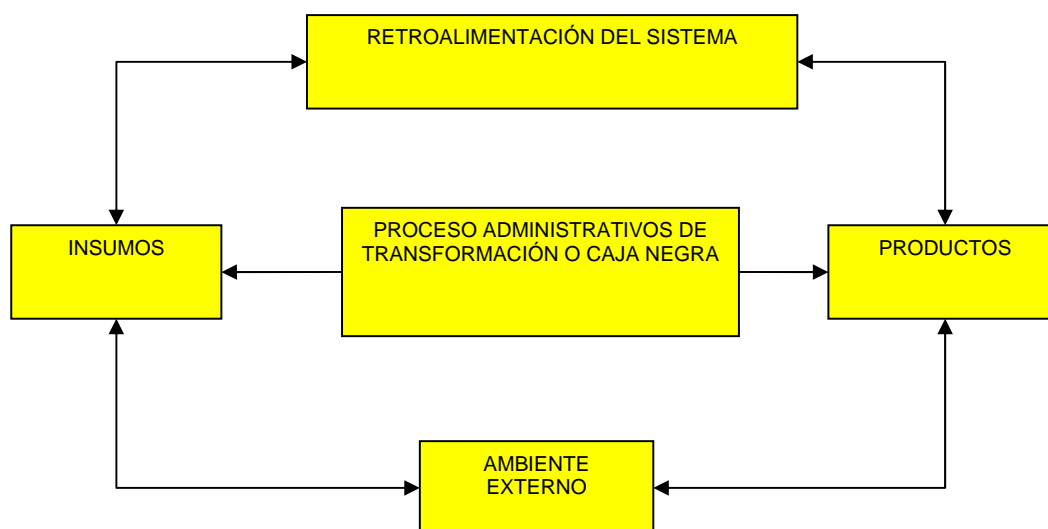
<sup>52</sup> Churchman C., West, *El enfoque de sistemas*, México, Editorial Diana, 9ª. Impresión, 1984, pág 14

<sup>53</sup> Ídem, pág.15

medio externo, por ello se identifica como un sistema abierto, en el cual se tocan aspectos estructurales y de actitudes del personal y su comportamiento grupal, a través de las diversas operaciones que se ejecutan en las oficinas y áreas de trabajo.

## 2.2 Modelo de Insumo-Producto

De una forma sencilla pero clara se presenta a continuación el modelo simplificado básico de la caja negra, con énfasis en el binomio insumo-producto, que servirá para explicar la operación de la Cámara de Senadores como un todo, este enfoque brindará los elementos de juicio que expliquen de manera conjunta las fortalezas y debilidades propias de un sistema complejo con las interacciones que realiza con su medio ambiente.

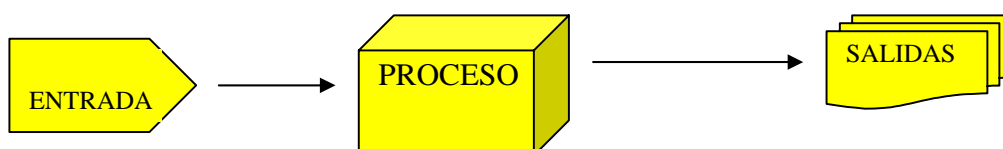


Fuente: Easton, David. Esquema para el análisis político.

Para poder comprender el principio de enfoque basado en procesos, es necesario conocer qué se entiende por proceso, David Easton los define como “un conjunto

de actividades enlazadas entre sí que, partiendo de uno o más inputs (entradas) los transforma, generando un output (resultados)". Las actividades de cualquier organización pueden ser concebidas como integrantes de un proceso determinado. De esta forma cuando una persona entra a un comercio para efectuar una compra, cuando solicita una línea telefónica, una solicitud de una licencia de conducir, la apertura de una cuenta bancaria, se están activando procesos cuyos resultados deberán ir encaminados a satisfacer una demanda en específico.

Según la norma ISO 9000-2000 un proceso es "un conjunto de actividades mutuamente relacionadas o que interactúan, las cuales transforman elementos de entrada en resultados".<sup>(54)</sup> Un proceso puede ser realizado por una sola persona, o dentro de un mismo departamento. Sin embargo, los más complejos fluyen en la organización a través de diferentes áreas funcionales y departamentos, que se implican en aquél en mayor o menor medida. Con esta definición se puede deducir que el enfoque basado en procesos enfatiza como los resultados que se desean alcanzar de manera más eficiente si se consideran las actividades agrupadas entre sí, considerando, a su vez que dichas actividades deben permitir una transformación de unas entradas en salidas y que dicha transformación se debe aportar valor, al tiempo que se ejerce un control sobre el conjunto de actividades.



Fuente ISO 9000:2000

---

<sup>54</sup> Beltrán Sanz, Carmona Calvo Miguel A. Guía para una Gestión Basada en Procesos, Instituto Andaluz de Tecnología. Pág 13 [www.r2h2.us.es/guiagestionprocesos.pdf](http://www.r2h2.us.es/guiagestionprocesos.pdf)

El hecho de considerar las actividades agrupadas entre sí constituyendo procesos, permite a una organización centrar su atención sobre áreas de resultados (ya que los procesos deben obtener resultados) que son importantes conocer y analizar para el control del conjunto de actividades y para conducir a la organización hacia la obtención de los resultados deseados. Este enfoque conduce a las organizaciones hacia una serie de actuaciones como:

- ✓ Definir de manera sistemática las actividades que componen el proceso.
- ✓ Identificar la relación con otros procesos.
- ✓ Definir las responsabilidades respecto al proceso
- ✓ Analizar y medir los resultados de la capacidad y eficacia del proceso.
- ✓ Concentrarse en los recursos y métodos que permiten la mejora del proceso.

Con estos elementos descritos anteriormente la norma ISO 9001:2000 “Sistema de Gestión de Calidad Requisitos”, establece la promoción de la adopción de un enfoque basado en procesos en un Sistema de Gestión de la Calidad, para aumentar la satisfacción de los demandantes mediante el cumplimiento de sus requisitos, Según esta norma, cuando se adopta este enfoque, se enfatiza la importancia de: <sup>(55)</sup>

- ✓ Comprender y cumplir con los requisitos.
- ✓ Considerar los procesos en términos que aporten valor.
- ✓ Obtener los resultados del desempeño y eficacia del proceso.
- ✓ Mejorar continuamente los procesos con base en mediciones objetivas.

El énfasis del enfoque basado en procesos sirve de punto de partida para explicar la estructura de organización con una orientación clara hacia el demandante, los cuales juegan un papel fundamental en el establecimiento de requisitos como elementos de entrada al Sistema y como estos se cumplen por la organización.

La Cámara de Senadores con este enfoque parte de la necesidad de que los insumos que requiere para su operación cotidiana, deben ser transformados

---

<sup>55</sup> Idem, pág.15

por medio de procesos administrativos y toma de decisiones adecuadas y oportunas, lo que permitirá entregar productos o resultados óptimos, no sin antes pasar por una etapa de retroalimentación, es decir que las operaciones se realicen bien, en el menor tiempo, el mínimo esfuerzo y al costo más bajo.

Para atender este proceso la Cámara cuenta con un conjunto de facultades exclusivas que emanan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es su marco de competencia y dentro de su ámbito le permite aprovechar una cantidad determinada de medios o recursos, en función de las demandadas del medio ambiente, sean estas jurídicas, políticas, económicas, culturales y sociales entre otras, bastará con señalar algunos ejemplo para identificar el medio ambiente externo, donde muchos grupos organizados representan diversos intereses como el requerimiento de información por la ciudadanía a través de la página electrónica del Senado y su oportuna respuesta, otro sería cuando envía las iniciativas de ley para su ratificación o aprobación, o muy recientemente cuando la Cámara actúa como interlocutor de la soberanía nacional ante otros países por la intromisión en asuntos internos de nuestro país.

La Cámara de Senadores en cumplimiento a la atribución exclusiva de legislar, emplea un conjunto de sistemas administrativos o cajas negras, dentro de las cuales se distinguen subsistemas de regulación y control, operación y apoyo administrativo e institucional. Con base en los insumos recibidos, las cajas negras producen determinados resultados que llegan al medio ambiente, éstos se agrupan en dos niveles de decisión, el primero corresponde a la Mesa Directiva como órgano político representada pluralmente por los Senadores de las fracciones parlamentarias y el segundo es el pleno quien dictamina los ordenamientos que regulan la organización interna de la Cámara, por medio de dos Secretarías Generales, de una Tesorería, del Servicio Civil de Carrera y las unidades administrativas que requiera para su funcionamiento.

En los insumos del ambiente interno se incluyen al personal, así como sus habilidades técnicas, este grupo de servidores públicos demandan ciertas cosas de la institución, por ejemplo los trabajadores desean un salario más alto, prestaciones y seguridad en el empleo, los proveedores desean seguridad y transparencia en los procesos de licitación, para ofrecer sus productos, el gobierno federal, estatal o municipal dependen de la aprobación de las leyes para actuar en consecuencia a sus atribuciones, de igual forma las instituciones bancarias participan en la recepción de recursos económicos para el pago de nómina o recepción de impuestos mismos que serán utilizados por otras dependencias de la administración pública. Es una interacción constante donde las demandas salen y entran en procesos de decisión como parte del sistema.

En ocasiones las demandas no son las apropiadas y en ese momento se inicia un proceso de retroalimentación por los directivos de la administración, que tienden a formalizar las peticiones a manera de concesión, negación o aceptación de las demandas planteadas por los usuarios del sistema, de ahí que la responsabilidad del administrador público es transformar los insumos recibidos en productos de manera eficaz y eficiente.

Desde el punto de vista político, el Senado es una de las instituciones más olvidadas por los teóricos de la Administración Pública, existe poca literatura, sus artículos son escasos y existe un número limitado de libros, debido a la ausencia de la oposición por mucho tiempo en el Senado éste fue caracterizado como la torre de marfil, porque parecía no suceder nada y estaban aislados del resto del país, las iniciativas se aprobaban sin mayor dificultad o se reintegraban a la Cámara de Diputados por el partido hegemónico en el poder que gobernó durante más de 10 décadas.

La fortaleza del Senado comenzó a fines del siglo XX, al posicionarse como una institución importante en la opinión pública, a partir de 1997 experimentó una transformación fundamental ya que el PRI, como grupo mayoritario, por primera



vez después de 50 años de controlar al Senado de forma casi absoluta dejó de tener la mayoría constitucional al perder 2/3 de los escaños. En el año 2000 la Cámara adoptó esquemas proporcionales de gobierno interno y cedió a la oposición posiciones en su interior, pero el PRI sin tener los 2/3 siguió controlando suficientes escaños para tener la mayoría al darse el fenómeno que se llama el impacto silencioso del sistema bicameral, es decir no necesita haber confrontación pública, sino un comportamiento silencioso, al no traducirse en iniciativas obligó a la mayoría de una Cámara a comportarse de acuerdo con la Ley de las reacciones anticipadas. Que no es otra cosa que negociar anticipadamente para evitar conflictos.

Otra fortaleza importante del Senado, es de tipo federalista, es una forma de representar a los estados, aunque la última reforma introdujo a un grupo de Senadores de representación proporcional que de alguna forma ha roto este esquema del cual partió el país en el siglo XIX, inspirado en la constitución estadounidense. La segunda es de tipo político ya que sirve como instrumento para limitar el poder, es decir la existencia de una segunda Cámara entra como parte de un esquema de frenos y contrapesos que detiene y revisa lo hecho en la primera Cámara.

Otra fortaleza de la existencia del Senado es garantizar la creación de leyes más justas, pues en el proceso de aprobación participan tanto la representación popular que caracteriza a la Cámara de Diputados, como la representación federativa representada por la Senadores, con la participación en el proceso legislativo ésta incluye un factor de ponderación diferente que evita los excesos en que pudiera incurrir una sola instancia legislativa. Es parte del sistema bicameral el hecho de que exista una revisión de parte de la otra Cámara, una ventaja importante que se asocia con la legislación, es la posibilidad de reconsideración, la revisión permite una legislación más elaborada, preparada con mayor detenimiento en los puntos que se deberán aprobar. La existencia de dos

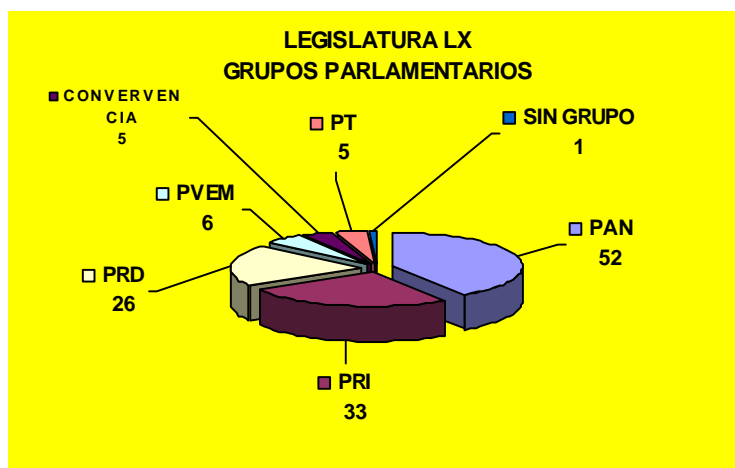
cámaras son un elemento moderador y conservador de la Constitución, es el aspecto central de la justificación de la existencia de la segunda Cámara.

Otra fortaleza de la Cámara de Senadores es su estabilidad por su composición ya que este poder se renueva cada seis años, lo que evita la inestabilidad de la creación de leyes, la elección es popular, sus integrantes representan en un plano de igualdad a cada una de las entidades federativas que integran el territorio nacional, independientemente de su extensión, número de pobladores o situación económica. De este pacto federal surge otro elemento de interacción del sistema que no solamente es interno sino externo en su composición.

En el Senado, todos los estados del país incluyendo al Distrito Federal, cuentan con el mismo número de representantes, formalmente todos tienen el mismo peso grado de influencia para buscar el bien de la nación, para garantizar el pacto federal. Por ello, el Senado tiene la facultad de resolver los problemas políticos que pudieran suscitarse entre los poderes de un estado o cuando se interrumpiere el orden constitucional, garantizando de esta forma la participación del criterio federal en la resolución de los problemas regionales.

Una debilidad del Senado mexicano es su tamaño relativamente grande, el promedio de las cámaras altas en otros países es de 83 integrantes, México tiene 128 Senadores integrados por los diversos grupos políticos y fracciones parlamentarias de la forma siguiente: 52 del Partido Acción Nacional (PAN); 33 del Partido Revolucionario Institucional (PRI); 26 del Partido de la Revolución Democrática (PRD); 6 del Partido Verde Ecologista de México (PVEM); 5 del Partido Convergencia (PC); 5 del Partido del Trabajo (PT) y 1 sin grupo parlamentario, que se independizó de su grupo político, este número de Senadores está por arriba del promedio, pero si se lo compara con la Cámara de diputados 525, aparece como una Cámara de tamaño moderado.

Gráficamente la composición de la Cámara de Senadores para la Legislatura LX es la siguiente



Fuente: Cámara de Senadores <http://www.senado.gob.mx./legislatura> 2007

Otra fortaleza de la Cámara Alta, son sus Senadores que participan activamente en un sistema de comunicación interno que es esencial para el proceso legislativo, por las siguientes razones, primero se integran con una Secretaría General de Asuntos Parlamentarios para la celebración de las sesiones ordinarias, la difusión la información legislativa por medio del sitio electrónico, la revisión y el registro de las versiones estenográficas de las sesiones y la impresión y difusión del Diario de los Debates. La segunda razón del sistema es enlazar a la Institución con su medio ambiente externo, y un número importante de los demandantes de servicios, por ejemplo los proveedores de bienes existen por la comunicación entre los directivos de la administración y las necesidades de la Institución, que permite a los primeros brindar servicios y productos de calidad, oportunidad y precio, además de retroalimentar la oferta y demanda de los servicios y entrar en un proceso de competencia previniendo posibles alzas de los bienes.

Los insumos de la Institución son transformados por medio de las funciones administrativas de cada una de las áreas que integran a la Cámara, en productos, éstos son básicamente de servicios, como la entrega oportuna del pago quincenal a los servidores públicos, proporcionar seguridad social a cada uno de ellos, la capacitación para desarrollar las habilidades de los trabajadores, la de asociación sindical entre los miembros de la institución etc. Los productos se convierten en insumos ya que el salario de los integrantes de la Cámara permite comprar bienes, pagar deudas, comprar gasolina a los vehículos para transportar los bienes de la institución, contar con recursos para alimentarse y vestirse, de igual forma al contar con trabajadores capacitados se elevan los conocimientos y los servicios son más eficientes y oportunos.

Otra fortaleza de la Cámara es su rápido avance tecnológico, en el año 1997 no se contaba con suficientes computadoras para sistematizar sus procesos y reportes, en la actualidad la relación de equipo informático es uno por cada dos empleados, esta modernización trajo consigo nuevas tecnologías ya que en ese año se creó la página de Internet del Senado de la República ([www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)), por medio de la cual se dió a conocer el quehacer legislativo que realizan las comisiones de trabajo, los diversos grupos parlamentarios y en general las actividades que llevan a cabo los Senadores. Es importante señalar que la página de la Cámara de Senadores cuenta con servicios de las páginas electrónicas de los diferentes Parlamentos del mundo, asambleas internacionales y regionales, embajadas y consulados de México, organismos gubernamentales internacionales destacando la Organización de las Naciones Unidas, la Organización Mundial de Comercio y el Banco Mundial.

### **2.3 Sistema Técnico y Administrativo de la Cámara de Senadores, Enfoque de Sistemas y Organización**

Las raíces históricas del pensamiento de sistemas relacionados con la organización se remontan a los escritos de Mary Parker Follett, expreso “muchos puntos de vista de un enfoque de sistemas. Considero los aspectos psicológicos de la administración, describió la administración como un proceso social y a la organización como un sistema social”<sup>(56)</sup>. Chester Barnard fue uno de los primeros escritores sobre administración en utilizar el enfoque de sistemas. Herbert Simon y sus colaboradores “consideraron la organización como un sistema complejo de procesos de toma de decisiones, no sólo hizo hincapié en este enfoque para el punto de vista de comportamiento de las organizaciones, sino que también subrayó su importancia en la ciencia de la administración”.<sup>57</sup> C. West Churchman y asociados figuraron entre los primeros en destacar el enfoque de sistemas en la ciencia de la administración.” La amplitud del objetivo de la investigación de operaciones, es un ejemplo de un enfoque de sistemas, ya que sistema implica un complejo interconectado de componentes funcionalmente relacionados, por lo tanto una organización empresarial es un sistema social o de hombre-máquina”.<sup>(58)</sup>

El sociólogo George Homans utiliza los conceptos de sistemas como la base para su investigación empírica en grupos sociales. Desde su punto de vista, una organización está formada por un sistema ambiental externo y un sistema interno de relaciones que son interdependientes. Señaló “que hay tres elementos en un sistema social, las actividades que son las tareas que la gente desempeña, las

---

<sup>56</sup> Kast Fremont, E y Rosenzweig James, E. *Administración en las organizaciones, un enfoque de sistemas y de contingencias*, México, Editorial McGraw-Hill, 4ª edición, 2002, Capítulo 5° *El enfoque moderno: concepto de sistemas y de contingencias*. Pág. 114

<sup>57</sup> *Op.cit.* Kast Fremont, E. y Rosenzweig James, E. Pág. 115

<sup>58</sup> *Ídem.* Pág. 115

interacciones ocurren entre la gente cuando desempeñan sus tareas y los sentimientos se desarrollan entre las personas”.<sup>(59)</sup>

Philip Seznick utilizó el análisis funcional estructural y el enfoque de sistemas en sus estudios de las organizaciones, y dice.

“Los sistemas cooperativos están constituidos por individuos que interactúan como conjuntos en relación con un sistema formal de coordinación. La estructura concreta es, por tanto un resultado de las influencias recíprocas de los aspectos formal e informal de la organización. Además esta estructura es en sí una totalidad, un organismo adaptable que reacciona a las influencias de un medio ambiente externo”<sup>(60)</sup>

En Inglaterra, los investigadores de organizaciones en el Instituto Tavistock de Relaciones Humanas han considerado a la “organización como un sistema sociotécnico, con una estructuración e integración de actividades humanas en torno de varias tecnologías hacia el logro de los objetivos definidos.”<sup>(61)</sup> En Francia, Michel Crozier y sus colegas han utilizado el enfoque de sistemas para investigar las complejas relaciones de gobierno. También los psicólogos sociales como Katz y Kahn han adoptado el enfoque de sistemas muy completo en las organizaciones.<sup>(62)</sup> También se utiliza en muchos proyectos gubernamentales que requieren la integración de muchas dependencias y actividades: problemas de transporte, control de la contaminación, renovación urbana, suministro de agua entre otro.

La teoría de sistemas representa un nuevo paradigma para el estudio de las organizaciones y su administración, una base para pensar en las organizaciones como un sistema abierto en la interacción con su medio ambiente, También ayuda a entender las relaciones entre los principales componentes de una organización.

---

<sup>59</sup> *Ídem. Pág.115*

<sup>60</sup> *Op.cit. Kast Fremont. E. y Rosenzweig James. E. Pág. 116*

<sup>61</sup> *Op. cit. Pág. 116*

<sup>62</sup> *Op. cit. Pág.116*

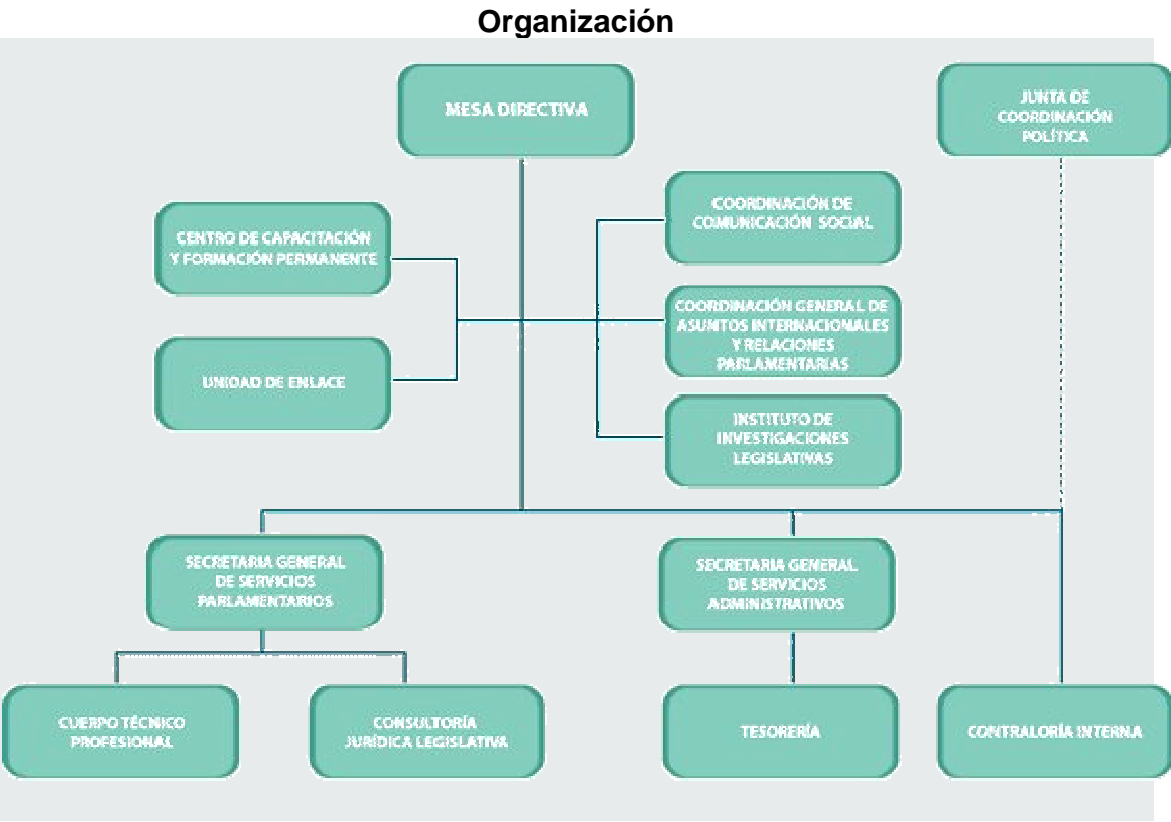
Sus objetivos, organización, relaciones psicosociales y tecnología. Con este marco de referencia a continuación se describe la organización de la Cámara de Senadores.

Primeramente, se debe entender al sistema de organización técnica y administrativa como formal por la facultad que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la Cámara de Senadores, para regular su estructura y funcionamiento interno. La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos define y establece que para el desahogo de las tareas legislativas y administrativas contará con las dependencias necesarias. La organización formal de la Cámara de Senadores debe ser flexible al promover la discrecionalidad de los servidores públicos y reconocer las capacidades individuales de cada uno de sus integrantes y sus debilidades para poder desarrollarlos, y encaminar sus esfuerzos hacia el cumplimiento de las metas institucionales.

Cuando hablamos de un sistema de organización formal, estamos señalando el establecimiento de los órganos encargados de ejecutar determinadas tareas dentro de la organización, y la identificación de los niveles de autoridad con la cooperación entre sus miembros para alcanzar la metas establecidas; sin embargo, como toda organización formal, también existe una organización informal, es decir que para resolver algún problema dentro de la administración es mucho más fácil pedir ayuda a alguien a quien se conoce y que puede orientar a resolver el problema, o en su caso no continuar a través de la línea de autoridad para atender las demandas de los usuarios del sistema.

La organización informal es una red de relaciones interpersonales que existen dentro de la Institución por medio de la cual se asocia la gente en forma individual o grupal, este tipo de relaciones no aparecen en el organograma, se pueden señalar en este tipo de relación a los servidores públicos que se integran a jugar boliche un día a la semana, los que se integran a tomar café en la mañana, antes

de que llegue su jefe inmediato para asignar el trabajo diario, los que se reúnen los viernes por la noche para intercambiar información de sus áreas de trabajo, y de lo complicado que es la autoridad para tomar decisiones que afectan el ambiente laboral. Existen muchos ejemplos que son órganos vivos de la estructura formal y en ocasiones con mayor peso para poder influir en las decisiones de la administración. A continuación se presenta la estructura formal de la Cámara de Senadores.



Fuente: Secretaría General Administrativa de la Cámara de Senadores, 2005

El organograma muestra los nombres de las diferentes unidades administrativas que compone a la Cámara de Senadores, en primer nivel de autoridad se asigna al órgano denominado Mesa Directiva, y en un nivel de coordinación se ubica a la Junta de Coordinación Política, dependiendo de la Mesa Directiva se encuentran el segundo nivel de decisión importante, la Secretaría General de Servicios



Parlamentarios y la Secretaría General de Servicios Administrativos, el tercer nivel de decisión recae en el Cuerpo Técnico Profesional y la Consultoría Jurídica, así mismo en este nivel se ubica a la Tesorería que depende de la Secretaría General de Servicios Administrativos, y la Contraloría Interna que esta bajo la línea de autoridad de la Junta de Coordinación Política.

A nivel de coordinación se encuentran los órganos denominados: Centro de Capacitación y Formación Permanente; Unidad de Enlace; Coordinación de Comunicación Social; Coordinación General de Asuntos Internacionales y Parlamentarios; y el Instituto de Investigaciones Legislativas.

Para concebir las funciones de la organización como un proceso de sistemas es preciso considerar varios elementos importantes como: la estructura actual debe ser reflejo de los objetivos y los planes que ha señalado la autoridad máxima, es decir la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, dado que las actividades que realizan los órganos señalados derivan de ellos, también debe contar con la suficiente autoridad para conducir de forma ordenada y lógica los programas establecidos, es decir que la organización cuente con la dirección y discrecionalidad para la toma de decisiones, que permitan a las personas cumplan eficientemente y con el menor costo posible los objetivos diseñados. Por ello, la estructura funcional del órgano legislativo no puede ser estática sino dinámica en función a su tarea primordial, formulación de leyes para la sociedad en su conjunto.

La organización mostrada anteriormente establece los diversos niveles jerárquicos con que cuenta la Cámara de Senadores, esta división trae como consecuencia que los directivos posean cierta autoridad respecto a las atribuciones y funciones que le toca desempeñar a cada uno de ellos, así mismo el propósito de la organización es que las personas que la integran cooperen dentro de las limitaciones del tramo del responsable de esa área. Es decir, si hay niveles jerárquicos es porque existe un límite para el número de personas que un directivo

puede supervisar de manera efectiva, límite que varía de acuerdo con cada situación.

Hay que señalar que los niveles a medida que se incrementan dentro de la organización son costosos, ya que implica por una parte que se requiere contratar a más personal que asista al nuevo directivo, más los costos de mobiliario y equipo para que éstos laboren, además los niveles complican la comunicación de objetivos y políticas a todo lo largo de la estructura de organización, trayendo como consecuencia que los empleados o no les lleguen las instrucciones o que se distorsionen a medida que descienden de la Dirección Generales a los niveles operativos.

Resulta importante mencionar a la Junta de Coordinación Política dentro del sistema de organización, dado que es el órgano que representa la pluralidad de la Cámara y se forma por los coordinadores de los grupos parlamentarios más dos Senadores del grupo parlamentario mayoritario y uno del grupo parlamentario que constituya la primera minoría, es un órgano primordialmente político, ya que promueve los acuerdos de la Mesa Directiva, propuestas con puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones que tengan una posición política de la Cámara.

Otro elemento importante del sistema son los grupos parlamentarios, es decir son los senadores pertenecientes a un mismo partido político para orientar y facilitar la participación de sus integrantes en el proceso legislativo, se forma con un mínimo de cinco Senadores. Al interior se nombra un coordinador y cargos directivos para su representación, el coordinador participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política. A propuesta de ésta se integran las comisiones hasta por quince senadores, cuenta con un presidente y dos secretarios, las decisiones se toman por la mayoría de votos de sus integrantes, mismos que no podrán pertenecer a más de cinco comisiones.

## **2.4 Secretaría General de Servicios Parlamentarios**

El artículo 109 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece las funciones para la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, para desahogarlas cuenta con 13 servidores públicos, siendo éstos uno de base, 5 con nivel de mando en apoyo al Secretario General y 7 contratados por honorarios asimilados a salarios, estos últimos con una antigüedad promedio de 3 años. La Secretaría General de Servicios Parlamentarios está integrada por las siguientes unidades administrativas.

- ✓ Consultoría Jurídica Legislativa. Cuenta con una plantilla de personal de 20 servidores públicos, siendo uno de base, 10 servidores de mando y 9 contratados por honorarios, estos últimos con una antigüedad promedio de 3 años, Si se compara el número de servidores públicos de mando con los del total de la plantilla la relación es de uno a uno, es decir una mando por un subordinado.
- ✓ Coordinación del Cuerpo Técnico Profesional. Cuenta con 3 servidores públicos, 2 de mando, uno es el Coordinador y otro tiene nivel de Director General, con puesto de Gerente de Servicios de Apoyo Parlamentarios, el puesto no corresponde a la estructura ocupacional del poder legislativo, sino más bien a la denominación de puestos de una empresas privada o del sector paraestatal y uno de honorarios, con una antigüedad de 7 años 5 meses, es decir existe más personal de mando que operativo para apoyar técnicamente los trabajos de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores.
- ✓ Dirección General de Apoyo Técnico. Cuenta con una plantilla de 9 servidores públicos, 2 de base y 7 mandos medios y superiores, con una antigüedad en promedio de 5 años, los puestos de mando son: un Director General, un Director de área, dos Subdirectores y 3 Jefes de

Departamento que proporcionan los servicios de asesoría y auxilio técnico requeridos por la Mesa Directiva en el desarrollo del proceso legislativo, como se podrá apreciar existe un exceso de personal de mando

- ✓ Dirección General de Asuntos Legislativos. Cuenta con una plantilla de 39 servidores públicos, 19 de base, 4 operativos de confianza 7 mandos medios y superiores y 9 contratados por honorarios, estos últimos con una antigüedad de 2 años. Los puestos de mando son 3 Directores de Área, 2 Subdirectores y 3 Jefes de Departamento, en la plantilla no se encontró al Director General de esta unidad lo que provoca que no exista coordinación y planeación, misma que se asume por los tres directores existentes para realizar las labores de estenografía, publicación del Diario de los Debates y recibir, registrar, tramitar y controlar las iniciativas o minutas que se reciben en la Cámara de Senadores.
  
- ✓ Dirección General de Apoyo Parlamentario. Cuenta con una plantilla de 10 servidores públicos, siendo uno de confianza, 5 mandos medios y cuatro contratados por honorarios, la antigüedad de estos últimos en promedio es de 1.5 años, como se podrá apreciar existe mayor personal de mando que personal operativo para apoyar técnica, documental y oportunamente el trabajo que las comisiones legislativas realizan dentro de las atribuciones que le señala la Ley Orgánica del Congreso General.
  
- ✓ Dirección General de Archivo Histórico y Memoria Legislativa. Cuenta con una plantilla de 37 servidores públicos, siendo 10 de base, 3 operativos de confianza, 6 mandos medios y 18 contratados por honorarios con una antigüedad en promedio de 4.5 años. Los mandos medios son un Director General, 2 subdirectores, 2 Jefes de

Departamento y un supervisor en servicios de apoyo administrativo con nivel de director de área para realizar el acopio, clasificación y control de los documentos y materiales de carácter histórico relativos a las actividades de la Cámara de Senadores; realizar la digitalización del acervo documental que conforma el archivo histórico y la memoria legislativa de la Cámara; proporcionar la orientación, servicios y apoyos requeridos para la consulta por los legisladores, personal al servicio de la Cámara, investigadores, estudiantes y público en general del acervo documental del Archivo Histórico y Memoria Legislativa de la Cámara de Senadores.

## **2.5 La Secretaría General de Servicios Administrativos**

Se le asigna conforme al artículo 110 de la ley orgánica las funciones y atribuciones siguientes.

- a) Encabezar y dirigir los servicios administrativos, a fin de que éstos se desempeñen con eficiencia.
- b) Conducir las relaciones de trabajo establecidas con el personal de base de la Cámara.
- c) Administrar los recursos humanos y materiales, así como los servicios generales, de informática, jurídico y de seguridad de la Cámara.
- d) Coordinar las actividades de atención a Senadores y de organización de reuniones de trabajo legislativo de la Cámara.

Para desahogar estas funciones cuenta con una plantilla de 19 servidores públicos, siendo éstos 3 de base, 1 de confianza, 9 mandos medios y superiores y 6 contratados por honorarios, con una antigüedad en promedio de 3 años. Los mandos medios y superiores son un secretario general, 2 puestos con nivel de director general en apoyo al Titular de la Secretaría General, 5 puestos de nivel de director de área y un jefe de departamento. Se integra con las siguientes unidades administrativas.

- ✓ Dirección General de Recursos Humanos. Cuenta con una plantilla de 81 servidores públicos, 30 personas de base, 11 de confianza, 22 mandos medios y superiores y 18 contratados por honorarios con una antigüedad de 3 años de servicios profesionales. Los mandos medios son 1 director general, 3 directores de área, 7 subdirectores y 12 jefes de departamento, para administrar al personal de base, confianza, mandos medios y superiores y a los prestadores de servicios profesionales contratados por honorarios de la Cámara de Senadores, haciendo posible el funcionamiento institucional y procurando un adecuado ámbito laboral. La relación del personal operativo con respecto al número de personal de mandos medios es de dos.
  
- ✓ Si se compara la estructura ocupacional de ésta Dirección General con las Direcciones Generales de la Secretaría General de Servicios Parlamentaria el personal existente es muy superior y en ocasiones hasta se triplica la cantidad, situación que es inconsistente ya que la primera Secretaría es la razón de ser del poder legislativo y cuentan con mucho menos personal para desahogar sus actividades.
  
- ✓ Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales. Cuenta con una plantilla de 141 servidores públicos, 72 personas de base, 8 operativos de confianza 30 mandos medios y superiores y 31 contratados por honorarios éstos últimos con una antigüedad promedio de 6 años. Al igual que la Dirección General de Recursos Humanos existe dos personas operativas por mando para controlar y mantener los bienes muebles e instalaciones del Senado, además de abastecer los recursos materiales y prestar los servicios generales requeridos para el desarrollo de las actividades de la Cámara de Senadores.

- ✓ Dirección General de Asuntos Jurídicos. Cuenta con una plantilla de 37 servidores públicos, 12 personas de base, 4 operativos de confianza, 12 mandos medios y 9 contratados por honorarios éstos últimos con una antigüedad de 2.5 años en promedio, para proteger y representar los intereses de la Cámara de Senadores en cuestiones de carácter contencioso administrativo, amparos y controversias constitucionales, así como proporcionar los servicios de consulta y asistencia jurídica a la Secretaría General de Servicios Administrativos, así como a las unidades administrativas adscritas a la Cámara.
  
- ✓ Dirección de Servicios de Atención a Senadores. Cuenta con 8 servidores públicos, 4 personas de base, 3 mandos medios y superiores y una contratada por honorarios esta última con una antigüedad de 10 años de servicios, el titular de la Dirección ocupa un puesto con nivel de director general y su denominación es Jefe de Unidad de Atención a Senadores, para apoyar a los legisladores en la gestión de documentos oficiales y trámites administrativos diversos con el fin de facilitar su trabajo legislativo.
  
- ✓ Asimismo supervisa los servicios de atención médica requeridos por los legisladores, esta última función es inconsistente en virtud de que existe una Dirección de Servicios Médicos que se aboca a la atención de los servicios médicos de los senadores en las sesiones y de manera regular cuando estos lo soliciten en sus oficinas.
  
- ✓ Dirección de Servicios Médicos. Cuenta con 33 personas en plantilla, siendo 5 servidores públicos de base, uno de confianza, 3 mandos medios y 33 contratadas por honorarios con una antigüedad en promedio de 8.5 años de servicios, el personal de estructura es un jefe de departamento, un director de área y su titular el puesto que ocupa es de Jefe de Unidad de Servicios Médicos con nivel salarial de director

general, para brindar a los legisladores y sus dependientes económicos atención médica preventiva y asistencial así como de sus urgencias.

- ✓ Dirección de Servicios de Eventos. Cuenta con 37 personas en plantilla, siendo éstos 13 servidores públicos de base, 2 de confianza, 5 mandos medios y 18 contratados por honorarios con una antigüedad de 4.5 años de servicios. La estructura de los mandos medios es un jefe de departamento, un subdirector, el titular de esta área ocupa el puesto de Jefe de Unidad de Servicios de Eventos con nivel salarial de director general para proporcionar los servicios de alimentación y apoyo logístico para la organización y desarrollo de las diferentes reuniones de trabajo legislativo de los Senadores, órganos de gobierno, comisiones y grupos parlamentarios.
  
- ✓ Dirección de Servicios de Resguardo Parlamentario. Cuenta con 32 personas en plantilla, siendo éstos 10 servidores públicos de base, 7 mandos medios y 15 personas contratadas por honorarios, la antigüedad de éstos es de 6 años de servicios. La estructura de los mandos medios es uno de director general, 3 de subdirector, uno de jefe de departamento y un enlace, el puesto del titular de la dirección es de jefe de unidad y control de operación con nivel salarial de Director General. para prestar los servicios de resguardo y protección civil a los legisladores y servidores públicos del Senado, así como al patrimonio institucional.
  
- ✓ Dirección del Centro de Informática y Telecomunicaciones. Cuenta con 44 personas en plantilla, 15 operativos de base, 2 de confianza, 7 mandos medios y 20 contratadas por honorarios con una antigüedad de 5.5 años de servicios, los mandos medios son un nivel de Director General, dos de director de área, uno de subdirector, dos de jefe de departamento y un enlace, el titular de esta área tiene el puesto de jefe



de unidad del centro de informática y telecomunicaciones, con nivel salarial de director general proporcionar los servicios informáticos y de telecomunicaciones requeridos para el desarrollo de las actividades institucionales.

La Tesorería de la Cámara, instancia que depende de la Secretaría General de Servicios Administrativos, tiene las atribuciones que le señala el artículo 111 de la Ley orgánica. Cuenta con 8 personas en plantilla, siendo 3 servidores públicos de confianza, y 5 mandos medios y superiores, cuatro de ellos en apoyo al titular de dicha área tiene adscritas las siguientes unidades administrativas.

- ✓ Dirección General de Programación, Presupuesto y Finanzas. Cuenta en plantilla con 27 personas, siendo éstos 12 servidores públicos de confianza y 15 de mandos medios, de éstos 6 son jefes de departamento, 3 subdirectores , 2 directores de área y dos con nivel de director general, uno de ellos es el jefe de la unidad de operación financiera. para coordinar el proceso de programación y presupuesto e integrar el proyecto del presupuesto anual de la Cámara.
- ✓ Dirección General de Contabilidad. Cuenta con 21 personas en plantilla, siendo estos 6 servidores públicos de confianza, 13 mandos medios y dos contratados por honorarios con una antigüedad de 5 años de servicios, la relación de mandos medios comparada con el personal operativo es de dos, lo que resulta en exceso para tan importante función de registrar contablemente las operaciones derivadas del ejercicio del presupuesto de la Cámara.
- ✓ Dirección de Servicios de Pago a Senadores. Cuenta con 6 personas en plantilla, tres son servidores públicos de confianza y tres de mandos medios, su titular tiene un nivel de director general para realizar los pagos de dietas a Senadores, gestionar pasajes y viáticos, a las

comisiones y grupos parlamentarios cuando los senadores tienen que realizar algún viaje en cumplimiento de sus actividades parlamentarias. La relación del personal es de un mando por un operativo de confianza.

La Contraloría Interna conforme a las atribuciones que señala el artículo 111 de la Ley orgánica es designada por mayoría de los Senadores presentes en el pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política y el artículo 113 le consigna sus funciones: Otras unidades administrativas con las que cuentan el Senado son las siguientes:

- ✓ Coordinación de Comunicación Social. Cuenta con 53 personas en plantilla, 10 son servidores públicos de base, 7 de confianza, 13 mandos medios y 8 contratados por honorarios la antigüedad de éstos últimos es de 8 años de servicios para difundir oportunamente y suficientemente a través de los medios de comunicación la información oficial sobre las actividades legislativas desarrolladas en la Cámara de Senadores.
- ✓ Coordinación General de Asuntos Internacionales y Relaciones Parlamentarias. Cuenta con 24 personas en plantilla, 6 son servidores públicos de base, 3 de confianza y 15 mandos medios para apoyar técnica y administrativamente las relaciones y trabajos que en los ámbitos internacionales interparlamentarios y protocolarios desarrolla la Cámara de Senadores.
- ✓ Centro de Capacitación y Formación Permanente. Cuenta con 13 personas en plantilla, dos son servidores públicos de confianza y 10 mandos medios y uno contratado por honorarios con una antigüedad de servicios de 5 años, el personal de estructura es un director general, dos directores de área, 3 subdirectores y 4 jefes de departamentos para atender la profesionalizar y hacer más eficiente los servicios de apoyo parlamentario y de orden administrativo de la Cámara de Senadores,

- ✓ Unidad de Enlace, de Acceso y Transparencia a la Información de la Cámara de Senadores. Cuenta con dos personas en plantilla uno es el titular y otro el subdirector que dependen de la Mesa Directiva y se encargan de recibir las solicitudes de información del público, canalizar las mismas a las instancias administrativas correspondientes y entregar o enviar las respuestas a los solicitantes. Asimismo es la instancia que plantea al Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información, compuesta por cuatro Senadores, los casos de revisión solicitados por los usuarios. Administrar la pagina en la red electrónica con el afán de dar absoluta claridad al proceso legislativo y administrativo en el manejo de los recursos de la Cámara de Senadores.

En síntesis, la estructura ocupacional de la Secretaría General de Servicios Administrativos es excesiva en relación a la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, existe más personal de mandos que personal operativo para desahogar las funciones de apoyo a los senadores y áreas legislativas, los titulares de las direcciones de Atención a Senadores, Servicios de Eventos, Servicios Médicos, Servicios de Resguardo Parlamentario y el Centro de Informática y Telecomunicaciones, tienen asignado un nivel salarial de director general, que es inconsistente con el programa de racionalidad administrativa que se orienta a homogenizar los puestos existentes y la estructura orgánica con la que cuenta la Cámara de Senadores.

La Unidad de Enlace y Acceso a la Información no cuenta con personal operativo, siendo importante esta área en virtud de que es la encargada de transparentar los servicios y procesos hacia el interior y exterior de la Cámara de Senadores. Al mes de diciembre de 2004 se recibieron 1,677 solicitudes de información, de las cuales 1,661 fueron vía correo electrónico y 16 en el módulo. Se atendieron 1,643 solicitudes de información lo que representó el 98% de avance.

Así mismo existe una gran concentración de personal operativo en las Direcciones Generales de: Recursos Humanos y Recursos Materiales y Servicios Generales y es casi nulo en la Coordinación del Cuerpo Técnico Profesional de Apoyo, la Dirección General de Apoyo Parlamentario, en la Dirección General de Apoyo Técnico y en la Consultoría Jurídica, lo que propicia que alto perfil profesional ocupe su tiempo en labores operativas y de gestión por falta de personal operativo en las actividades de dichas áreas.

En la Dirección General de Archivo y Memoria Legislativa el 50% de su personal es de honorarios, y en la Coordinación de Asuntos Internacionales y Relaciones Parlamentarias el 65% es de mandos medios lo que resulta inconsistente para el desarrollo de las actividades de estas unidades.

Es importante mencionar que la Cámara de Senadores en este proceso de conformación institucional ha formado una estructura paralela para atender las funciones de cada una de las unidades administrativas descritas anteriormente, al contratar a igual número de personal de honorarios si se comparan con los registrados de base y confianza, ya que la estructura ocupacional en el año del 2001 se integró por un total de 1,581 servidores público, de los cuales 30 correspondieron a servidores públicos superiores, 466 mandos medios, que en términos relativos representaron el 32%. 432 trabajadores de base, 97 de confianza represento el 33% del total y 557 personas contratadas por honorarios igual al 35%, es decir un tercio del total general, como se muestra por su forma de contratación y puestos en la gráfica siguiente:

PUESTO	SERVIDOR PÚBLICO SUPERIOR	MANDO MEDIO	PERSONAL OPERATIVO	VALOR ABSOLUTO	VALOR RELATIVO
Estructura	26	189	0	215	14%
Honorarios	4	277	0	281	18%
Subtotal	30	466	0	496	32%
Base			431	431	27%
Confianza			97	97	6%
Honorarios			557	557	35%
Subtotal			1,085	1,085	68%
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>466</b>	<b>1,085</b>	<b>1,581</b>	<b>100%</b>

Para el año 2002 el número total de plazas disminuyó a 1577, es decir 4 plazas y su distribución se conformó de la forma siguiente:

PUESTO	SERVIDOR PÚBLICO SUPERIOR	MANDO MEDIO	PERSONAL OPERATIVO	VALOR ABSOLUTO	VALOR RELATIVO
Estructura	31	198	0	229	14.5%
Honorarios	1	31	0	32	2%
Subtotal	32	229	0	261	16.5%
Base			437	437	27.7%
Confianza			98	98	6.3%
Honorarios			781	781	49.5%
Subtotal			1,316	1,316	83.5%
<b>TOTAL</b>	<b>32</b>	<b>229</b>	<b>1,316</b>	<b>1,577</b>	<b>100%</b>

Si se comparan ambas informaciones 2001 con 2002 se observa lo siguiente: el número total de plazas de la Cámara de Senadores paso de 1,581 a 1,577 plazas disminuyendo en 4 plazas, que no arroja austeridad y racionalidad del gasto. Así mismo la conformación de los tipos de puestos se modificó sustancialmente en los puestos de mando medio, ya que se redujeron de 466 a 299, es decir 9 contratos de honorarios asimilados a salarios se integraron a plazas presupuestales, 31 contratos de honorarios permanecieron en la estructura de apoyo al Senado y 237 se reclasificaron a honorarios homologados de nivel operativo, ya que se ubican en las áreas de Comisiones y Despachos a los senadores de las diversas fracciones parlamentarias de la Cámara de Senadores.

Siguiendo con esta evolución de la estructura ocupacional para el 2003 se tenían 1,665 plazas al compararlas con las del año de 2002 se observó un incremento del

5.3%, es decir 88 plazas adicionales, y su distribución se refleja de la forma siguiente:

PUESTO	SERVIDOR PÚBLICO SUPERIOR	MANDO MEDIO	PERSONAL OPERATIVO	VALOR ABSOLUTO	VALOR RELATIVO
Estructura	20	219	0	239	14%
Honorarios	1	15	0	16	1%
Subtotal	21	234	0	255	15%
Base			445	445	27%
Confianza			96	96	6%
Honorarios			869	869	52%
Subtotal			1,410	1,410	85%
<b>TOTAL</b>	21	234	1,410	1,665	100%

El incremento de 88 plazas se da como resultado de la disminución de 11 plazas de estructura de servidores públicos superiores, el incremento de 5 plazas de mando medio y la creación de 94 plazas operativas, es decir 8 plazas de base, 88 de honorarios asimilados a salarios y 2 plazas menos de confianza. En términos relativos la estructura ocupacional de puestos de servidores públicos y mandos medios entre el año de 2001 al 2003 se redujo en un 15%, es decir del 32% paso al 15%. No así su personal operativo que en el 2001 era del 68% se incrementó al 85% en el 2003, lo que representa un aumento del 17%. Siguiendo con esta dinámica la estructura ocupacional del año 2004 fue la siguiente:

PUESTO	SERVIDOR PÚBLICO SUPERIOR	MANDO MEDIO	PERSONAL OPERATIVO	VALOR ABSOLUTO	VALOR RELATIVO
Estructura	21	244	0	265	15%
Base			444	444	27%
Confianza			95	95	6%
Honorarios			882	882	52%
Subtotal			1,410	1,410	85%
<b>TOTAL</b>	21	244	1,421	1,686	100%

Si se compara con la estructura ocupacional de 2005 se concluye que existe un incremento de personal de mando medio al regularizar por el proceso del servicio civil a 18 secretarios técnicos que eran prestadores de servicios profesionales independiente contratados por honorarios y el 51% corresponden a 876 honoristas tanto de las áreas de comisiones y despachos y áreas administrativas, lo que refuerza en nuestra opinión la estructura paralela para el desahogo de las tareas del poder legislativo

PUESTO	SERVIDOR PÚBLICO SUPERIOR	MANDO MEDIO	PERSONAL OPERATIVO	VALOR ABSOLUTO	VALOR RELATIVO
Estructura	21	267	0	267	16%
Base			444	444	27%
Confianza			96	95	6%
Honorarios			876	876	51%
Subtotal			1,410	1,410	84%
<b>TOTAL</b>	21	267	1,416	1,704	100%

Como se ha señalado, la organización cuenta con varios subsistemas, uno de ellos es el administrativo, el cual abarca a toda la organización al relacionarla con su medio ambiente, fija objetivos, desarrolla planes y programas estratégicos y operativos y establece los procesos de control. Por ello, otro elemento de gestión de la Cámara de Senadores es su programación, en ella se definen los objetivos, metas y actividades de cada una de las áreas descritas anteriormente, únicamente se presenta un diagnóstico de la situación de los logros alcanzados en el año 2004 que sirven de base para el proceso de programación del 2005.

La estructura programática del Programa operativo anual (POA) 2004 se integró con: 9 programas básicos, 40 subprogramas y 98 proyectos, mismos que incluyeron las acciones a realizar tanto por los órganos superiores de dirección y coordinación; como por las áreas encargadas de los servicios y apoyos técnicos parlamentarios, administrativos, financieros y de control y evaluación.

En atención a la operación del programa operativo anual durante el ejercicio fiscal 2004 y a las modificaciones de la estructura administrativa, se llevó a cabo su revisión y en consecuencia su actualización. La estructura programática, propuesta para el 2005, quedó integrada por: 9 programas, 40 subprogramas y 102 proyectos. La conformación de la estructura orgánica ha motivado la readecuación al interior de otros elementos programáticos. Resulta importante incorporar formalmente al proceso de programación-presupuestación, las áreas; Mesa Directiva, Junta de Coordinación Política, Comisiones y Grupos

Parlamentarios, las que mediante la designación de los enlaces correspondientes, deberán atender la función de programación, toda vez que los recursos aplicados en estas áreas, hasta el mes de agosto de 2004, representaron el 59% del total ejercido por el Senado. Es por ello que es importante dar seguimiento y evaluación de los programas “Conducción de la Cámara de Senadores”, “Coordinación Política”; “Análisis, Investigación y Dictamen Legislativos” y “Fracciones Parlamentarias”, a efecto de contemplar la totalidad de acciones ejecutadas en el Senado de la República, así como su relación con el total de los recursos presupuestales.

El cumplimiento de la misión, visión y objetivos de la Cámara de Senadores están íntimamente ligados al logro de la actividad legislativa, es claro que para que ésta se realice adecuadamente, las áreas que integran este órgano legislativo deben llevar a cabo sus actividades en forma eficiente y eficaz, de tal forma que se cuente con los servicios y los recursos humanos, financieros y materiales, requeridos por las tareas legislativas.

Técnicamente, los objetivos de las áreas que integran el Senado, deben ser una descripción concreta, cualitativa y clara de los resultados que cada una de ellas pretende alcanzar, en tanto que las metas son la cuantificación del objetivo que se pretende alcanzar en un lapso de tiempo determinado; es decir, son el valor numérico a lograr en un período de referencia.

En este contexto, la determinación de objetivos y metas específicas de cada una de las áreas, se realizó conforme a la metodología para la elaboración del programa operativo anual de 2005, a partir de los objetivos generales del Senado; es decir, cuidando que en su conjunto satisfagan los objetivos de la institución. Por su parte, los objetivos globales como particulares, deben satisfacer, en su totalidad, la misión del Senado que es: Consolidar al Poder Legislativo como un espacio plural de discusión, análisis y toma de decisiones de las fuerzas políticas del país y fortalecer su independencia y autonomía para la formulación de un



marco jurídico justo, que beneficie a toda la sociedad, que funcione como el único marco para la convivencia social y establezca, con precisión, las relaciones entre los integrantes de la sociedad, entre éstos y las autoridades y entre los diversos órdenes y órganos de gobierno, así como para preservar la integridad de nuestro territorio y la unidad de la Nación.

Los objetivos, programas, subprogramas, proyectos y actividades establecidos en el programa operativo anual 2005, se orientan a brindar el soporte de servicios de apoyo parlamentario, técnico, auditoría y control, de apoyo administrativo y financiero, requeridos para que la función legislativa se realice con la eficacia y eficiencia que demanda un esquema de administración moderna.

### **3. Las Prestaciones**

Para atender estos procesos existen obstáculos para el desahogo de las prestaciones, en virtud de que la Cámara de Senadores cuenta con 11 inmuebles, distribuidos básicamente en el centro histórico, donde se albergan al 31 de diciembre de 2005 a 1677 personas, distribuidas en 444 trabajadores de base 25%, 96 operativas de confianza 5%, 267 mandos y personal técnico profesional 15%, 128 Senadores 7%, con el apoyo de 870 prestadores de servicios profesionales independientes, contratados bajo el régimen de honorarios asimilados a salarios 48%, las áreas legislativas y comisiones tienen 571 individuos, que representan el 66% y las áreas de apoyo 299, que equivalen al 34 %. Del total 642 son mujeres que representan el 38% y 1,035 son hombres que equivalen al 62%, la edad por rangos es del 18% de 18 a 30 años, del 30% de 31 a 40, de 27% de 41 a 50 años y más de 50 años representan el 24%.

La dispersión del personal en los diversos inmuebles ocasiona que los servicios y prestaciones no sean los más oportunos, eficientes y expeditos; en virtud de ello la administración de los recursos humanos se tiene que multiplicar para atender de manera clara y concisa a los demandantes de servicios. Otro factor es el poco

personal que atiende los servicios para los 1795 trabajadores, en sus diversas categorías, un Jefe de Departamento y un prestador de servicios profesionales independientes, sin el perfil del puesto, desahogan las peticiones de: apoyo del día de reyes, del niño, de la madre y el padre, aniversario del sindicato de la Cámara de Senadores, del primero de mayo, comida de fin de año, becas para los trabajadores y sus hijos, lentes, y licitaciones públicas, hasta sumar 30 prestaciones económicas distribuidas en ordinarias y periódicas.

Además atienden las prestaciones derivadas de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, como son la certificación de créditos a corto plazo y complementarios y el registro y control de descuentos, y el trámite de duplicado de cédula profesional y registro de título, para los profesionistas de la Cámara de Senadores. Este personal desahoga el trámite de inscripción y renovación al seguro de salud para la familia, de los 864 prestadores de servicios profesionales. En síntesis se puede resumir que los problemas generales son los siguientes.

- La estructura de organización para desahogar los procesos y trámites de las prestaciones sociales, económicas y culturales es reducida a lo indispensable.
- Las normas administrativas aprobadas por acuerdos de la Mesa Directiva, para el funcionamiento de la organización, no se comunican oportunamente para la toma de decisiones, lo que dificulta instrumentar fácilmente las prestaciones.
- La falta de comunicación verbal o escrita dentro de los miembros de la organización genera incertidumbre, lo que provoca que las tareas se realicen por aproximaciones o deducciones personales, generando reproceso y retraso en las prestaciones.

- Es común que la inducción a la organización se de por medio de quien posee la información, sea por afinidad o afecto entre los miembros de la organización. La falta de una guía sistematizada, catalogada, aprobada y difundida sobre las prestaciones, provoca que las decisiones en la materia se desfasen.
- La falta oportuna de previsión para otorgar lineamientos por las autoridades federales en materia de prestaciones de fin de año, hace que los servicios de adquisiciones sean precipitados en detrimento de la calidad y atención que proporciona el área de prestaciones.

### **3.1 Teoría General de Sistemas**

Si profundizar sobre el concepto de sistema, éste se refiere a un conjunto de elementos relacionados entre sí y dirigidos hacia un propósito común. En casi todas las definiciones sobre el particular aparecen elementos característicos como: un conjunto o combinación de cosas o partes; integradas o interdependientes, cuyas relaciones entre sí y con sus atributos, las hacen formar un todo unitario y organizado, que cumple con un propósito o realiza determinada función. El enfoque de sistemas concibe al universo de estudio como parte de un sistema o como un conjunto de sistemas, que a su vez se componen de subsistemas y así sucesivamente.

Con estos elementos la organización del poder legislativo se la concibe como parte del presente estudio como un sistema integrado por varios subsistemas en una cadena de uno o varios procesos de decisiones administrativas, bien sea cuando los electores votan por sus representados para formular y dictaminar leyes, cuando los servidores públicos proporcionan servicios de calidad y oportunidad a sus trabajadores, se actualiza el pasaporte del funcionario para salir fuera del país en reuniones de trabajo legislativo, se otorgan los viáticos y pasajes a los Senadores, o bien cuando se proporciona las prestaciones a cada uno de los

beneficiarios integrantes de la Cámara de Senadores, tales como día del rey, día del niño, día de la madre, día del padre, licencias con goce de sueldo para contraer matrimonio, hasta suma más de 30 prestaciones económicas, o en especie.

Es importante señalar que el enfoque de sistemas ofrece la posibilidad de ser utilizado como método de análisis tanto a nivel general como al detalle que se requiera, sin desligar el objeto de estudio de los hechos y fenómenos que incluyen o se relacionan con su operación. El método permite conocer a la Institución de forma integral o específica de una dirección general, departamento u oficina de un proceso o servicio, en el manejo y control de sus recursos tanto humanos, materiales y financieros.

“El Dr. Alejandro Carrillo Castro, define al sistema administrativo a todo quehacer administrativo –una tienda, una casa, una oficina o un gobierno- se puede plantear para efectos de sus análisis, como un sistema compuesto por: a) un elemento o unidad procesadora a la cual se le proporciona como entradas, instrucciones, normas y recursos- recursos humanos, materiales, técnicos y de apoyo- a fin de obtener como salidas, ciertos resultados que consideramos necesarios o convenientes. Dentro de esa unidad procesadora se llevan a cabo una serie de actividades administrativas que son las que permiten que dichas normas, instrucciones y recursos se traduzcan o conviertan en una serie de acciones y resultados que sirven para alcanzar los objetivos que se le han encomendado al sistema, en caso de no alcanzarlos se pueden tomar las acciones correctivas pertinentes. A esta medición o evaluación suele llamársele también retroalimentación del sistema”.<sup>(63)</sup>

---

<sup>63</sup> Carrillo Castro, Alejandro. *La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, uno de los medios para alcanzar el modelo de país al que aspiramos, México, ISSSTE, 1977. pp. 17*

Con estos elementos en el siguiente capítulo se expondrá la estructura del Senado como un sistema integrado por varios subsistemas los cuales se interrelacionan para lograr un fin común, la formulación de la leyes.

### 3.2 Sistemas en las Organizaciones.

Kast y Rosenzweig <sup>(64)</sup> ofrecen una forma de mirar a la organización como un sistema, al considerar a la organización interna integrada por varios subsistemas importantes, el de objetivos y valores es uno de ellos, al tomar los valores del medio ambiente sociocultural. Una premisa básica es que la organización como subsistema de la sociedad debe lograr ciertos objetivos determinados por el sistema que lo rodea, como se puede apreciar en la siguiente gráfica



<sup>64</sup> *Op.cit. Kast y Rosenzweig. Pag.120*

El subsistema técnico, es el conocimiento requerido para el desempeño de las tareas, incluyendo las técnicas empleadas para la transformación de entradas en productos. Está determinado por las demandas de trabajo de la organización y varía de acuerdo con las actividades particulares. El subsistema psicosocial, está integrado por individuos y grupos en constante interacción, consiste en el comportamiento individual y la motivación, relación de función y posición, dinámica de grupos y sistemas de influencia, se ve afectado también por sentimientos, valores, actitudes, expectativas y aspiraciones de la gente dentro de la organización.

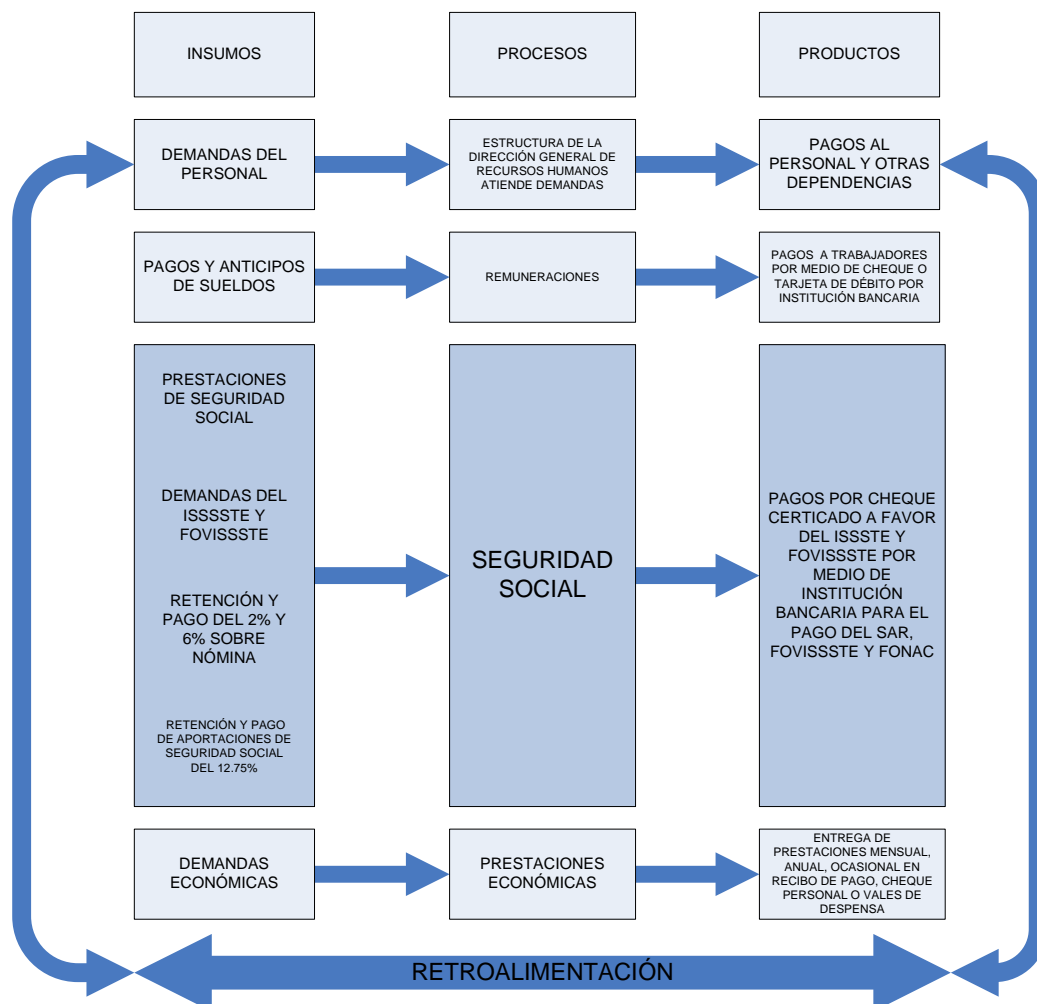
El subsistema estructural, se refiere a las formas en que las tareas de la organización están divididas y son coordinadas. En sentido formal la estructura está determinada por los manuales de organización, descripción de puestos y posiciones jerárquicas, las reglas de operación y los procedimientos de trabajo. Tiene relación con la autoridad, comunicación y flujo de trabajo.

El subsistema administrativo, abarca toda la organización al relacionarla con su medio ambiente, fija los objetivos, desarrolla planes estratégicos y operativos, diseña la estructura y establece los procesos de control. Con el modelo descrito anteriormente se describe en primera instancia el sistema de administración de la Cámara de Senadores, por medio de la gráfica siguiente.

### **3.3 El Sistema de Administración**

El marco de referencia descrito anteriormente será utilizado como base para describir de manera sucinta el sistema de administración de personal, dentro de cual se regula la relación de trabajo y garantizar a los servidores públicos la remuneración a que tienen derecho por los servicios prestados, así como otorgarles de forma oportuna las prestaciones por el esfuerzo y eficiencia

demostrados son aspectos relevantes, bajo esta percepción los elementos del subsistema a considerar son:



La gráfica muestra en su parte izquierda los insumos que se han identificados del sistema de administración de personal, como las demandas de personal, los pagos y anticipos de sueldos, las prestaciones de seguridad social, señaladas en la Ley, ISSSSTE y FOVISSSTE, Estas dependencias a su vez requieren que se realicen las retenciones de pago del 2% y 6% respectivamente y la retención y pago de aportaciones patronales de seguridad social del 12.75%. En la parte central de la gráfica se aprecia que las demandas del personal recaen en la estructura de la Dirección General de Recursos Humanos, atendiendo



básicamente a las remuneraciones, y prestaciones del personal con base en varios subsistemas.

En la parte derecha de la gráfica se identifican las salidas tales como pagos oportunos y retenciones al personal, por medio de tarjetas de debito y cheque nominal, pago por cheque certificado a favor del ISSSTE y FOVISSSTE de las aportaciones del SAR y FONAC, así como la entrega de prestaciones mensuales, anuales y ocasionales, en especie o efectivo conforme a la normatividad vigente de la Cámara de Senadores. En el siguiente apartado se describe las particularidades de las prestaciones económicas que con base en la experiencia se han desarrollado de una forma gráfica y sistémica. La Dirección General de Recursos Humanos dentro de la caja negra realiza una serie de procesos tales como:

- **El subsistema de reclutamiento**

Se realiza tomando en cuenta las necesidades de la Cámara de Senadores, por una ampliación o creación de nuevas unidades o bien en sustitución por las plazas vacantes de base o confianza, por medio de la bolsa de trabajo o las instituciones de nivel superior, utilizando anuncios en los medios de comunicación o boletines internos, detectados los posibles candidatos se proporciona la solicitud de empleo y posible entrevista para identificar la actitud y aptitud que dará un perfil general del aspirante a presentar exámenes de valuación, psicológicos y de conocimientos para el puesto.

- **El subsistema de selección.**

Éste cubre la etapa más importante del administrador, ya que decide cuál de los aspirantes satisface los requisitos del puesto a cubrir, tomando como base los datos contenidos en la solicitud de empleo, el currículum vitae, y los informes de resultados de la entrevista y los exámenes aplicados.

- **El subsistema de nombramiento.**

Cubiertos los requisitos de selección, el Presidente de la Mesa Directa de la Cámara de Senadores formaliza la relación de trabajo entre ésta y el servidor público designado, por medio del nombramiento, documento que contiene los datos del nuevo servidor público, la denominación del puesto y descripción, sueldo, ubicación y protesta de ley.

- **El subsistema de inducción.**

Antes de ingresar a laborar en el área de trabajo asignada, al servidor público se le induce a la organización de la Cámara de Senadores, con base en un manual que describe las funciones, objetivos y políticas de ésta, para que conforme al puesto designado y a las actividades a desarrollar se integre en un clima de respeto y colaboración a la institución y sus compañeros.

- **El subsistema de capacitación y desarrollo**

Con base en el subsistema de detección de necesidades de capacitación, los servidores públicos de la Cámara Senadores se inscriben, de acuerdo con su perfil y puesto de trabajo, en un curso para reforzar sus habilidades o conocimientos, de manera que puedan desarrollar sus capacidades y experiencia.

- **El subsistema de salarios.**

Parte importante de las remuneraciones a los servidores públicos es con base en el tabulador de sueldos autorizados para el ejercicio presupuestal del año en que se autoriza y ejerza, la asignación de sueldos por niveles salariales que establece la Cámara de Senadores, es atendiendo el aspecto presupuestario y equidad remunerativa, de acuerdo con los requisitos y funciones a cumplir en los puestos.

- **El subsistema de pagos.**

Cubiertos los subsistemas anteriores corresponde a la Dirección General de Recursos Humanos la elaboración de la nómina de los servidores públicos donde se registran las percepciones, deducciones y alcance líquido de pago del sueldo. Tanto la nómina como el recibo de pago deberá contener el nombre del servidor público, el número de empleado, el registro federal de causantes, la clave única del registro de población, la clave presupuestal, el nivel salarial, el periodo y fecha de pago, el sueldo nominal, otras prestaciones, total de percepciones y deducciones, alcance líquido y un espacio donde se registra la firma de recibido del servidor público.

- **El subsistema de sueldo.**

Es el pago mensual fijo que reciben los servidores públicos, expresado en el tabulador de sueldos institucional en montos brutos mensuales que debe cubrirse en periodos de 15 días, este concepto se integra por el sueldo base y la compensación garantizada. El sueldo base, es la remuneración que se asigna a los puestos de cada servidor público sobre la cual se cubren las cuotas y aportación de seguridad social, la compensación garantizada, que se otorga de manera regular y se paga en función del puesto y nivel salarial, el concepto no se considera para el pago de las cuotas y aportaciones de seguridad social, ambos conceptos se cubren conforme al tabulador de sueldos de los servidores públicos de mando y homólogos.

- **Subsistema de Prestaciones.**

Son los beneficios adicionales que reciben los servidores públicos en razón de su sueldo y del nivel jerárquico al que pertenezcan. Dichas prestaciones podrán ser modificadas de conformidad con el marco jurídico aplicable y se sujetarán en todo momento a los presupuestos y a las disposiciones que establezca el Decreto de

Presupuesto de Egresos de la Federación vigente y/o los acuerdos y lineamientos emitidos por los órganos de gobierno interno de la Cámara de Senadores. Para la presente investigación las prestaciones se clasifican en: Seguridad Social, Económicas y de Seguros.

- **Subsistema de prestaciones de seguridad social.**

Son los beneficios que reciben los servidores públicos de conformidad con la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro y la Ley del Fondo de Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado.

- **Subsistema de Prestaciones Económicas.**

Son las que reciben los servidores públicos conforme a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, cuyas previsiones se contienen en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación del año correspondiente, así como las derivadas de los acuerdos emitidos por el órgano de gobierno interno de la Cámara de Senadores. Así mismo atiende los procesos de seguridad social, otorgando los beneficios concedidos por la Ley en la materia.

### **3.4 El Subsistema de Prestaciones Económicas**

De manera convencional para la investigación de la guía de prestaciones se utilizó el modelo de sistemas donde sus partes se interrelacionan y forman un todo armónico, antes de describir las prestaciones al servidor público es necesario precisar los conceptos siguientes, como lo señala el manual de percepciones de los servidores públicos, publicado por la Secretaría General de Servicios Administrativos de la Cámara de Senadores el 15 de febrero de 2006

- **Concepto de Catálogo General de Puestos.**

Instrumento que tiene por objeto proporcionar descripciones definidas, claras y consistentes de los puestos que integran la estructura de la organización.

- **Dieta.**

Es la remuneración que perciben los legisladores por la representación política que ostentan, la cual es irrenunciable y no constituye una contraprestación por un trabajo personal subordinado.

- **Plaza.**

Es la posición individual de trabajo que no puede ser ocupada por más de un servidor público a la vez, con una adscripción determinada y respaldada presupuestalmente.

- **Puesto.**

Se entiende como la unidad impersonal de trabajo, cuya descripción de tareas implica deberes específicos y delimita jerarquías y autoridad.

- **Tabulador de sueldos.**

Instrumento en el que se establecen de manera ordenada las remuneraciones para los puestos contenidos en el catálogo.

- **Sistema de remuneraciones.**

Se le denomina al conjunto de conceptos que conforma el total de los ingresos monetarios, prestaciones y demás beneficios que reciben los servidores de la

Cámara de Senadores, siendo estos: percepciones ordinarias, percepciones extraordinarias y prestaciones.

- **Percepción ordinaria.**

Pago mensual fijo que reciben los servidores público, expresado en el tabulador de sueldos y se integra por el sueldo base y la compensación garantizada. El sueldo base es la remuneración que se asigna a cada puesto, sobre la cual se cubren las cuotas y aportaciones de seguridad social. La compensación garantizada es la asignación que se otorga de manera regular, en función de la evaluación del puesto y del nivel salarial. Este concepto no se considera para el cálculo de las cuotas y aportaciones de seguridad social, ni de la prima vacacional. Por acuerdo del órgano de gobierno competente el concepto podrá ser objeto de pagos por gratificación anual y por otras prestaciones de fin de año.

- **Percepciones extraordinarias.**

Corresponden a los estímulos y reconocimientos u otros análogos que, de manera excepcional pueden recibir los servidores públicos, conforme a las políticas y criterios establecidos por el órgano de gobierno. Por su naturaleza, periodicidad de pago y características el concepto no constituye un ingreso fijo, regular ni permanente, por lo que no forma parte de la percepción ordinaria del servidor público.

- **Prestaciones.**

Son los beneficios adicionales que se otorgan en relación directa con el sueldo y/o en razón del puesto. Por su naturaleza las prestaciones se clasifican en económicas, de seguros, inherentes al puesto y de seguridad social.

- **Seguro institucional.**

Es un beneficio que se otorga a los servidores públicos, tiene por objeto cubrir los siniestros de fallecimiento o incapacidad total y permanente de los mismos en el que se garantiza su seguridad y la de su familia, mediante el pago de una suma asegurada básica que consiste en el pago de 40 meses de sueldo.

- **Seguro de gastos médicos mayores.**

Es un beneficio que cubre a los servidores públicos de mando y homólogos la eventualidad de un accidente o enfermedad que requiera tratamiento médico, cirugía u hospitalización la suma asegurada básica tiene un rango de 111 a 333 salarios mínimos generales mensuales vigentes en el Distrito Federal dependiendo del nivel salarial del servidor público, cuya prima es cubierta por la Cámara de Senadores. El servidor público puede voluntariamente ampliar la suma asegurada y/o incorporar a los beneficiarios del seguro a su cónyuge, hijos menores de 25 años y a sus padres menores de 80 años, el monto de las primas está determinado en el primer caso en el rango de incremento seleccionado y en el segundo por rangos de edad, en ambos casos el monto de la prima a pagar es cubierta con cargo al servidor público.

- **Seguro de separación individualizado**

Es un beneficio establecido a favor de los servidores públicos de mando y homólogos, se otorga a los que manifiesten voluntariamente su decisión a dicho beneficio en términos del artículo 20 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público con la finalidad de fomentar el ahorro entre los servidores públicos y preservar la dignidad y el ingreso de éstos en tanto se reincorporan en su caso al mercado laboral, ante la eventualidad de su separación del servicio público por cualquier causa. La Cámara de Senadores aportarán por cuenta y a nombre del servidor público un monto equivalente al que aporte voluntariamente el servidor

público que puede ser de 2%,4%,5%, y 10% del sueldo, adicionalmente los servidores públicos por su cuenta pueden aportar voluntariamente.

- **Seguros.**

Los seguros son los beneficios adicionales que se otorgan a todos los servidores públicos, esta prestación se establece en consideración a las necesidades del servicio, con el fin de coadyuvar a su estabilidad económica y el bienestar de su familia. Los seguros protegen al personal en materia de vida o incapacidad total y permanente, retiro, gastos médicos mayores y separación voluntaria, el monto de las primas varía de acuerdo con la estimación de riesgo que realice la aseguradora.

### **La Gráfica del Subsistema de Prestaciones Económicas**

La gráfica de este apartado describe las prestaciones líquidas mensuales que se otorgan a los servidores públicos operativos de base y confianza de la Cámara de Senadores, once en total, cinco de ellas corresponden a la previsión social, tres repercuten al tabulador salarial, dos son de apoyo directo a la economía y una a la recreación, antes de su descripción es importante señalar el tabulador salarial como parte de las percepciones de los trabajadores mencionados.

Aún cuando es de gran ayuda observar a las unidades administrativas de la organización, como bloques donde se ubican a los departamentos, subdirecciones o niveles directivos, es más importante visualizarla como subsistemas, donde interactúan una serie de variables como son los objetivos de la organización, las metas establecidas, la tecnología con que se cuenta para su desarrollo, el personal para ejecutar las tareas fijadas, variables que son comunes o que atraviesan a todas las subunidades.



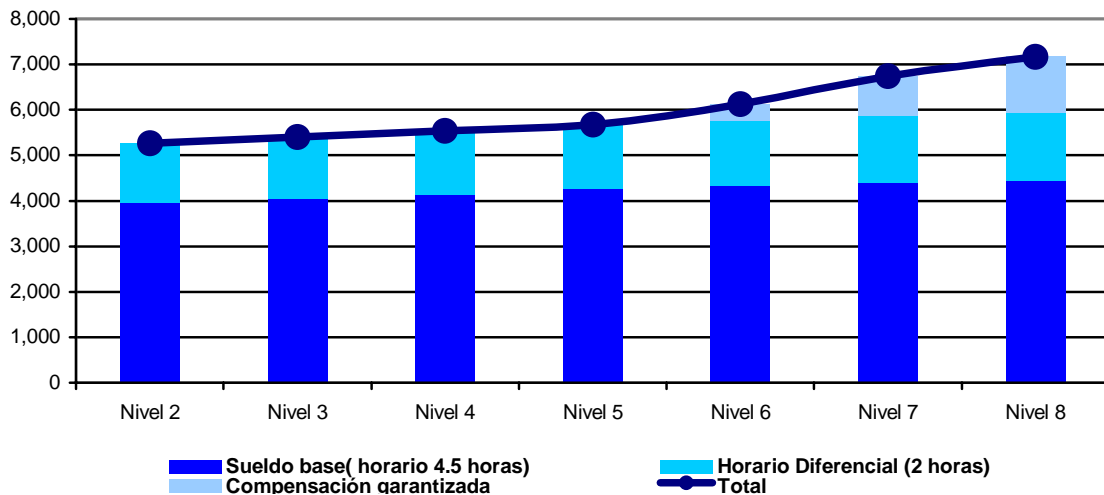
En la parte izquierda de la gráfica se muestra que el subsistema de prestaciones requiere contar con los elementos externos necesarios para poder funcionar, a esto se le conoce como insumos y provienen del medio ambiente en forma de demandas de bienes, servicios o información, de recursos materiales, financieros y tecnológicos o bien de apoyos para el funcionamiento del sistema en general. En la parte central se ubican a los procedimientos para poder otorgar oportunamente las prestaciones, se identifica en primera instancia al tabular y los niveles salariales, como complemento se integran las prestaciones liquidas mensuales como despensa, previsión social múltiple, capacitación y desarrollo, ayuda para transporte, apoyo para la economía familiar, ajuste adicional y vales de despensa para tiendas de autoservicio. Evidentemente estos procesos tienen como consecuencia los productos que arroja el sistema en pago de prestaciones o en verificación o rechazo de las mismas, que se ubican en la parte izquierda de la gráfica, sin olvidar que existe en todo proceso ajustes a los insumos o productos que se identifican como la retroalimentación de nuevas demandas o procesos para lograr con éxito los servicios que se proporcionan a los servidores públicos



## El tabulador y niveles salariales

- A continuación se describe el tabulador de la Cámara de Senadores que es el instrumento que delimita los niveles máximo y mínimo para retribuir un puesto genérico de trabajo y permite flexibilidad a la dependencia para asignar sueldos a los cargos específicos de los mismos conforme al tabulador autorizado, el cuadro siguiente muestra la situación actual con que se viene operando en la Institución, refleja 8 niveles salariales para 444 trabajadores de base, inicia en el nivel 2 con una percepción mensual de \$3,950 y el último nivel 8 es de \$4,450; adicional a esta percepción se integra el horario diferencial de dos horas el pago mínimo equivalente al 33.33% del sueldo tabular de acuerdo con el puesto y nivel salarial del servidor público, que labore dos horas adicionales después de su jornada diaria de trabajo de cuatro horas y media, para laborar seis horas y media, que representa en el nivel 2 la cantidad de \$1,317, y en el nivel 8 un máximo de \$1,483, finalmente el tabulador refleja a la compensación garantizada que se ubica en el nivel 6 al 8 con \$36 y \$1,230 respectivamente, el total representa el sueldo tabular del trabajador.

TABULADOR EN PESOS								
Concepto	Total de Trabajadores	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5	Nivel 6	Nivel 7	Nivel 8
No de trabajadores por nivel	444	136	46	2	35	206	9	10
Sueldo base( horario 4.5 horas)		3,950	4,050	4,150	4,260	4,330	4,400	4,450
Horario Diferencial (2 horas)		1,317	1,350	1,383	1,420	1,433	1,467	1,483
Compensación garantizada		-	-	-	-	360	870	1,230
<b>Total</b>		5,267	5,400	5,533	5,680	6,133	6,737	7,163

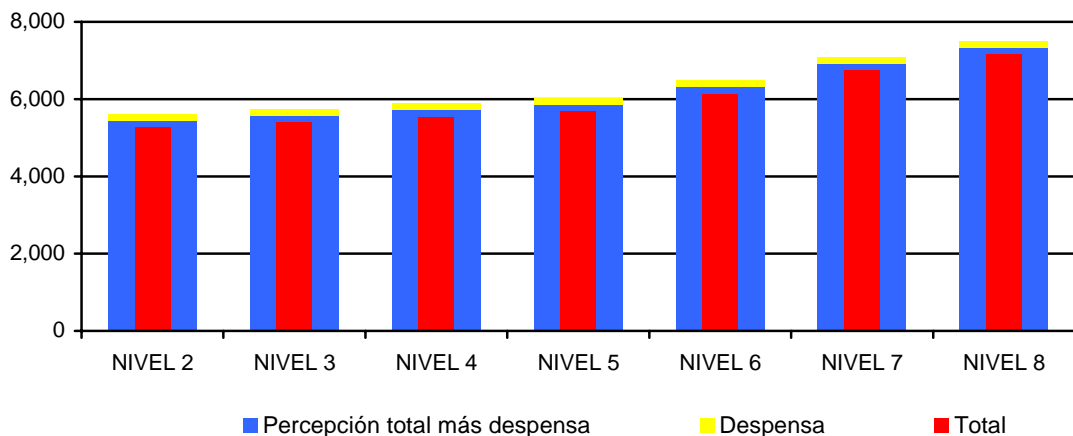


Adicionalmente a estos ingresos se agregan las prestaciones líquidas mensuales como despesa, previsión social múltiple, desarrollo y capacitación, ayuda para transporte, apoyo a la economía familiar y ajuste adicional.

### Despesa

Es un beneficio de previsión y sirve para apoyar la economía de los servidores públicos, el importe es de \$176.70 en la gráfica se representa por redondeo a \$177.00 distribuido equitativamente de forma quincenal en el recibo de pago. Para el servidor público de confianza el pago proporcional es aplicado en el recibo de pago en el concepto de compensación garantizada.

TABULADOR EN PESOS									
Concepto	Total de Trabajadores	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5	Nivel 6	Nivel 7	Nivel 8	
No de trabajadores por nivel	444	136	46	2	35	206	9	10	
Total		5,267	5,400	5,533	5,680	6,133	6,737	7,163	
Despensa		177	177	177	177	177	177	177	
<b>Percepción total más despensa</b>		5,444	5,577	5,710	5,857	6,310	6,914	7,340	

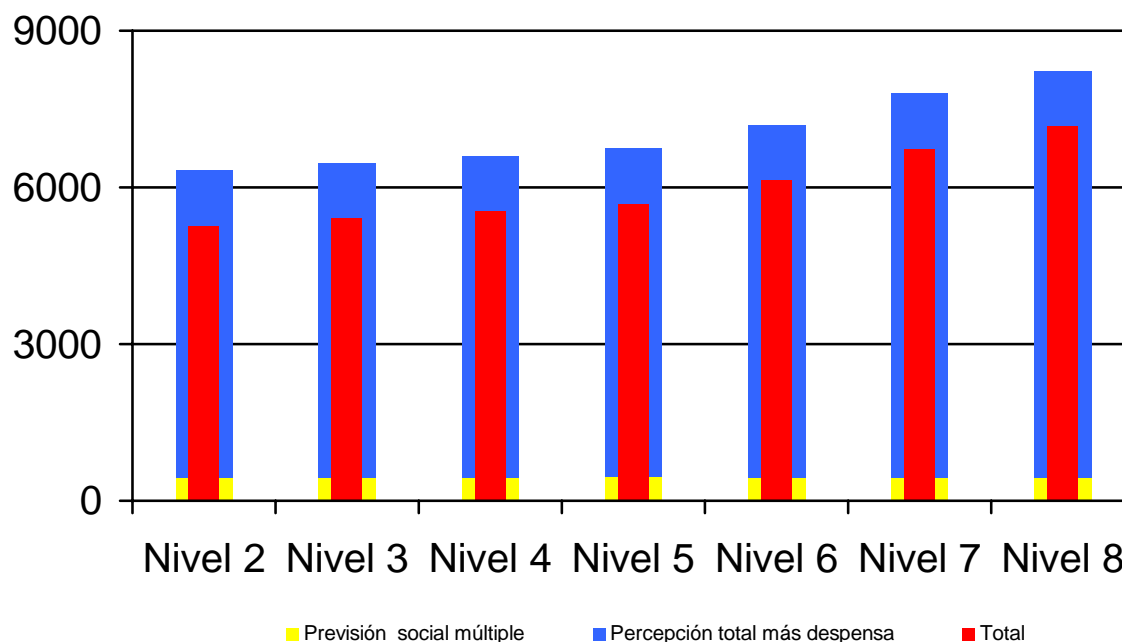


### Previsión Social Múltiple.

Representa un pago mensual de \$ 445.58 (Cuatrocientos cuarenta y cinco pesos 58/100 M. N.) en la gráfica se representa por redondeo como \$446.00 se integra con un importe de \$195.58 (ciento noventa y cinco pesos 58/100 M.N.) autorizados por el gobierno Federal y el Senado de la República otorga un monto de \$250.00 (doscientos cincuenta pesos 00/100 M. N.) que adicionados al monto inicial del gobierno Federal hacen el total del pago mensual, mismo que se distribuye proporcionalmente de manera quincenal. Para el servidor público de

confianza el pago proporcional es aplicado en el recibo de pago concepto de compensación garantizada.

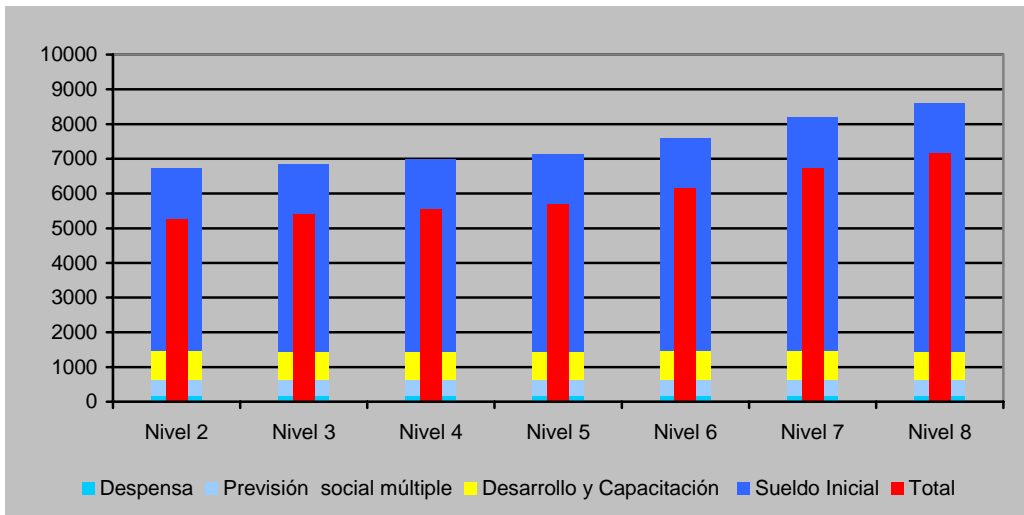
TABULADOR EN PESOS								
Concepto	Total de Trabajadores	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5	Nivel 6	Nivel 7	Nivel 8
No de trabajadores por nivel	444	136	46	2	35	206	9	10
Total		5,267	5,400	5,533	5,680	6,133	6,737	7,163
Despensa		177	177	177	177	177	177	177
Previsión social múltiple		446	446	446	446	446	446	446
<b>Percepción total más despensa</b>		5,890	6,023	6,146	6,303	6,756	7,360	7,786



## Desarrollo y Capacitación

Es un pago mensual de \$ 530.00 (Quinientos treinta pesos 00/100 M. N.) Por convenio sindical, adicional a esta remuneración se agregan \$300.00 que otorga el gobierno Federal, que sumados hacen un total de \$830.00, cantidad que es pagada en forma proporcional en cada quincena. Para el servidor público de confianza el pago proporcional es aplicado en el recibo de pago concepto de compensación garantizada.

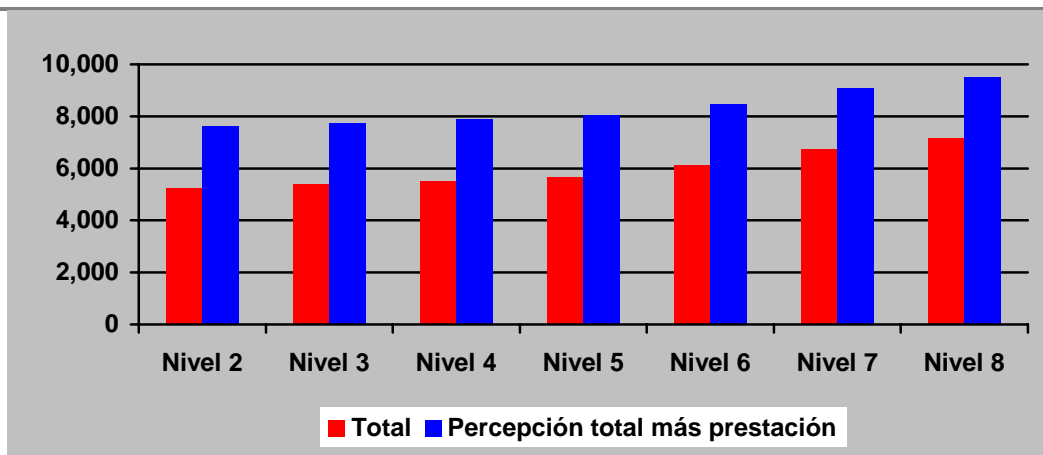
TABULADOR EN PESOS								
Concepto	Total de Trabajadores	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5	Nivel 6	Nivel 7	Nivel 8
No de trabajadores por nivel	444	136	46	2	35	206	9	10
Total		5,267	5,400	5,533	5,680	6,133	6,737	7,163
Despensa		177	177	177	177	177	177	177
Previsión social múltiple		446	446	446	446	446	446	446
Desarrollo y Capacitación		830	830	830	830	830	830	830
<b>Percepción total más despensa</b>		6,720	6,853	6,146	6,976	7,586	8,190	8,616



## Ayuda para Transporte

Es un pago mensual de \$ 905.00 (novecientos cinco pesos 00/100 M. N.) que se integra por los \$ 80.00 (ochenta pesos 00/100 M. N.) que otorga el gobierno Federal y \$825.00 (ochocientos veinticinco pesos 00/100 M. N) por el convenio sindical, mismo que se hace extensivo al servidor público operativo de confianza, la cantidad es pagada en forma proporcional en cada quincena. Para el servidor público de confianza el pago proporcional es aplicado en el concepto de compensación garantizada.

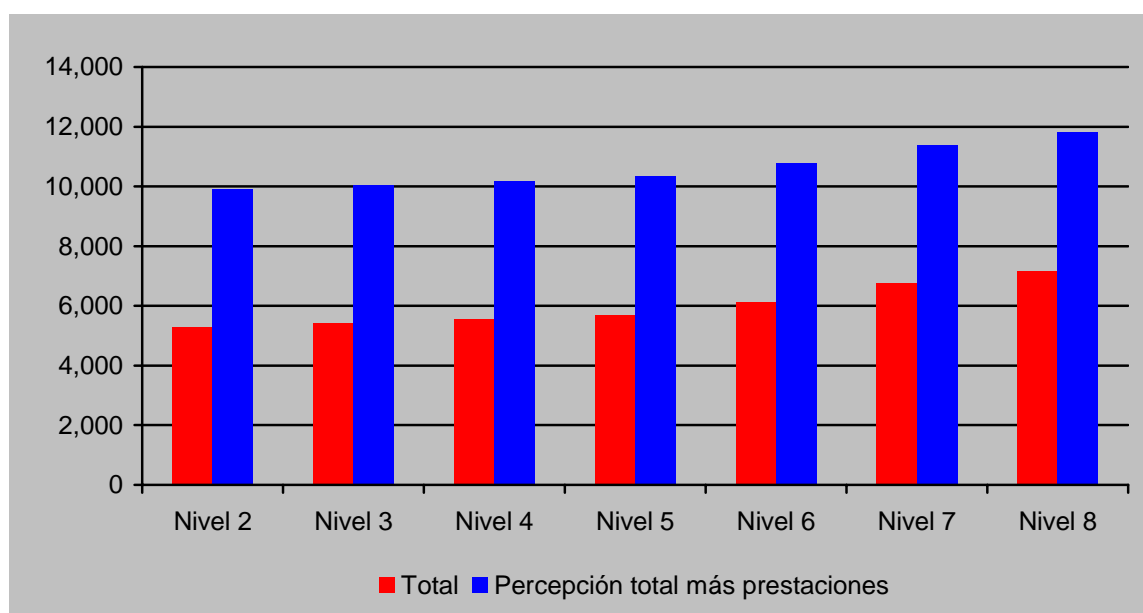
TABULADOR EN PESOS									
Concepto	Total de Trabajadores	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5	Nivel 6	Nivel 7	Nivel 8	
No de trabajadores por nivel	444	136	46	2	35	206	9	10	
Total		5,267	5,400	5,533	5,680	6,133	6,737	7,163	
Despensa		177	177	177	177	177	177	177	
Previsión social múltiple		446	446	446	446	446	446	446	
Desarrollo y Capacitación		830	830	830	830	830	830	830	
Ayuda de transporte		905	905	905	905	905	905	905	
<b>Percepción total más prestación</b>		<b>7,625</b>	<b>7,758</b>	<b>7,891</b>	<b>8,038</b>	<b>8,491</b>	<b>9,095</b>	<b>9,521</b>	



## Apoyo a la Economía Familiar

Es un pago mensual de \$ 2,085.00 (Dos mil ochenta y cinco pesos 00/100 M. N.) cantidad que es pagada en forma proporcional en cada quincena. Para el servidor público de confianza el pago proporcional es aplicado en el recibo de pago en el concepto de compensación garantizada.

TABULADOR EN PESOS								
Concepto	Total de Trabajadores	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5	Nivel 6	Nivel 7	Nivel 8
No de trabajadores por nivel	444	136	46	2	35	206	9	10
Total		5,267	5,400	5,533	5,680	6,133	6,737	7,163
Despensa		177	177	177	177	177	177	177
Previsión social múltiple		446	446	446	446	446	446	446
Desarrollo y Capacitación		830	830	830	830	830	830	830
Ayuda de transporte		905	905	905	905	905	905	905
Apoyo a la economía familiar		2,285	2,285	2,285	2,285	2,285	2,285	2,285
<b>Percepción total más prestaciones</b>		<b>9,910</b>	<b>10,043</b>	<b>10,176</b>	<b>10,323</b>	<b>10,776</b>	<b>11,380</b>	<b>11,810</b>

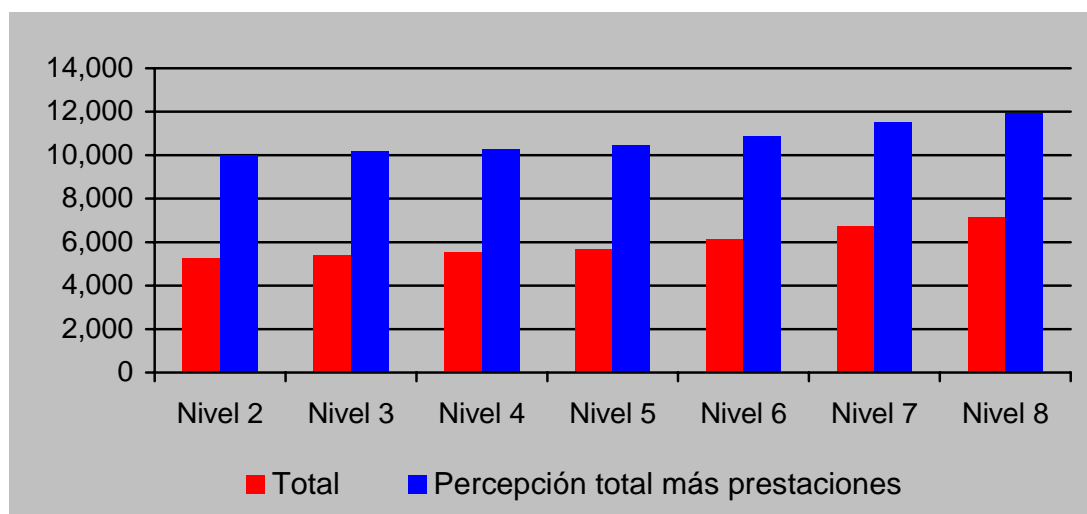




## Ajuste Adicional

Es un pago del 3% al sueldo tabular mensual que tiene asignado el servidor público operativo.

TABULADOR EN PESOS								
Concepto	Total de Trabajadores	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5	Nivel 6	Nivel 7	Nivel 8
No de trabajadores por nivel	444	136	46	2	35	206	9	10
Total		5,267	5,400	5,533	5,680	6,133	6,737	7,163
Despensa		177	177	177	177	177	177	177
Previsión social múltiple		446	446	446	446	446	446	446
Desarrollo y Capacitación		830	830	830	830	830	830	830
Ayuda de transporte		905	905	905	905	905	905	905
Apoyo a la economía familiar		2,285	2,285	2,285	2,285	2,285	2,285	2,285
Ajuste adicional		119	122	125	128	130	132	134
<b>Percepción total más prestaciones</b>		<b>10,029</b>	<b>10,165</b>	<b>10,301</b>	<b>10,451</b>	<b>10,906</b>	<b>11,512</b>	<b>11,940</b>

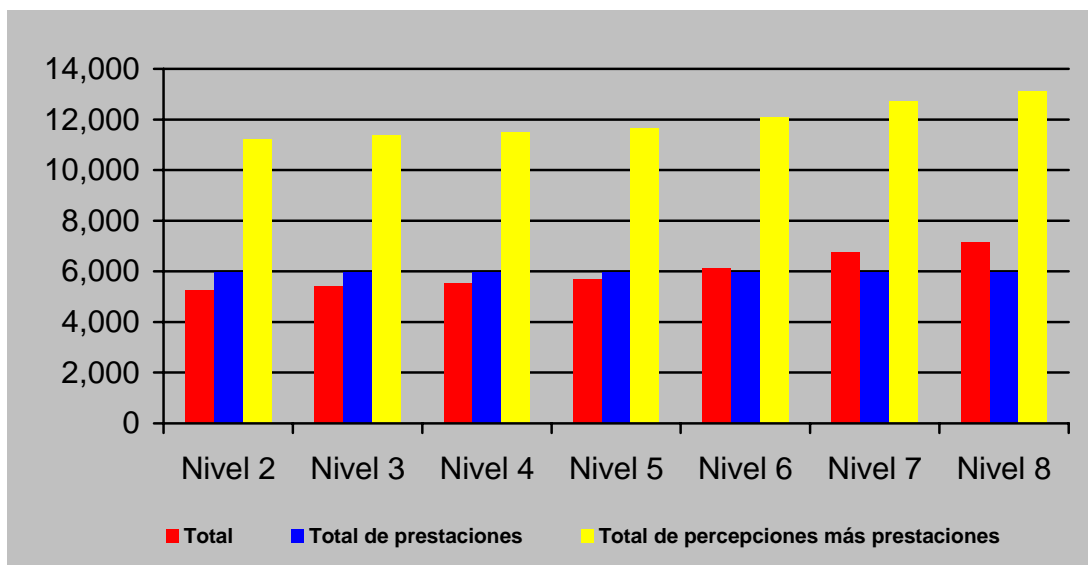


Los procesos de despensa, previsión social múltiple, desarrollo y capacitación, ayuda para transporte, apoyo a la economía familiar y ajuste adicional corresponden a la Dirección General de Recursos Humanos, por conducto de la Dirección de Administración de Sueldos quien es responsable de la operación interna conforme a los registros y movimientos del personal, utiliza el subsistema técnico que incluye el equipo e instalaciones necesarias para transformar los insumos en productos de pago, a los servidor público operativo de base conforme a los conceptos nominales en el recibo quincenal, para el personal operativo de confianza los conceptos se encuentran integrados en la compensación garantizada.

### Vales para Tiendas

Es un pago mensual en vales equivalente a \$1,200.00 (Un mil doscientos pesos 00/100 M. N.) canjeables en tiendas de autoservicio.

TABULADOR EN PESOS								
Concepto	Total de Trabajadores	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5	Nivel 6	Nivel 7	Nivel 8
No de trabajadores por nivel	444	136	46	2	35	206	9	10
Total		5,267	5,400	5,533	5,680	6,133	6,737	7,163
Despensa		177	177	177	177	177	177	177
Previsión social múltiple		446	446	446	446	446	446	446
Desarrollo y Capacitación		830	830	830	830	830	830	830
Ayuda de transporte		905	905	905	905	905	905	905
Apoyo a la economía familiar		2,285	2,285	2,285	2,285	2,285	2,285	2,285
Ajuste adicional		119	122	125	128	130	132	134
Vales de Despensa		1,200	1,200	1,200	1,200	1,200	1,200	1,200
Total de prestaciones		5,962	5,965	5,968	5,971	5,973	5,975	5,977
<b>Total de percepciones más prestaciones</b>		<b>11,229</b>	<b>11,365</b>	<b>11,501</b>	<b>11,651</b>	<b>12,106</b>	<b>12,712</b>	<b>13,140</b>



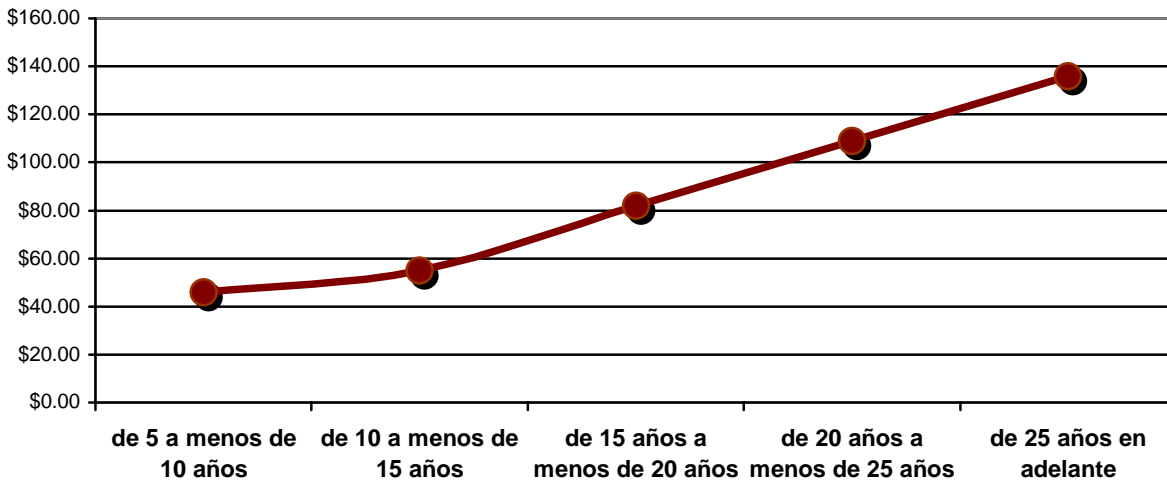
A diferencia de los otros conceptos nominales descritos anteriormente, el proceso que tienen los vales de despensa es por medio a una licitación pública, conforme a la normatividad interna de la Cámara, dicho proceso se inicia en el mes de noviembre de año inmediato anterior a su ejercicio, por medio de una publicación de necesidades de vales a otorgar a los servidores públicos durante el año.

Consolidada la oferta de los prestadores de servicios, se asigna al ganador el calendario para suministro de vales mensuales, mismo que presenta la factura para pago a la Dirección General de Recursos Humanos, quien por conducto de la Dirección de Prestaciones y Servicios procesa cuenta por pagar por medio del módulo informático. La empresa recibe pago y entrega conforme al calendario los vales a la Dirección de Operación Financiera, adscrita a la Tesorería de la Cámara para guarda y custodia de los mismos. Al cierre de la segunda quincena de cada mes la Dirección de Administración de Sueldos recibe los vales e integra al recibo de pago para su distribución por medio de los pagadores habilitados, mismos que hacen la distribución de los recibos de pago quincenal y los vales de despensa a los beneficiarios.

## Prima Quinquenal por Años efectivos prestados en el Gobierno Federal

Es el complemento de sueldo que se otorga en razón de la antigüedad a los servicios públicos por cada 5 años de servicio efectivo prestados en el gobierno Federal hasta llegar a veinticinco años, en los términos del artículo 34 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, esta prestación se cubre mensualmente de la siguiente manera:

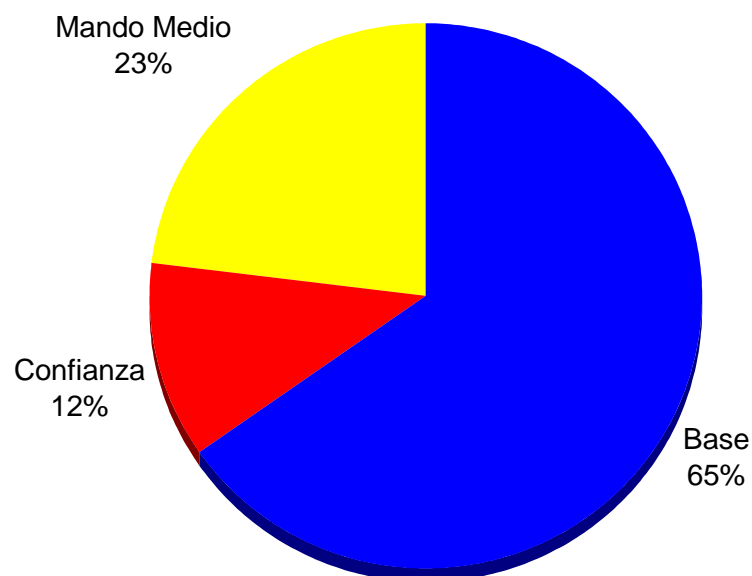
IMPORTE MENSUAL	ANTIGÜEDAD
\$46.00	de 5 a menos de 10 años
\$55.00	de 10 a menos de 15 años
82.00	de 15 años a menos de 20 años
\$109.00	de 20 años a menos de 25 años
<b>\$136.00</b>	de 25 años en adelante



El proceso que sigue la Dirección General de Recursos Humanos, es por conducto de la Dirección de Relaciones Laborales y Servicios, quien determina conforme a los registros de los años en las hojas de servicios la antigüedad de los servidores públicos, o bien a la fecha de ingreso a la Cámara, descontando los periodos de licencia, para determinar los años de servicio efectivos prestados. Consolida la

información en disco magnético y solicita su aplicación en el sistema de nómina, la Dirección de administración de Sueldos, aplica pago y registra en el recibo concepto nominal según corresponda. Para el año 2005 se beneficiaron a 618 trabajadores distribuidos de la forma siguiente:

Trabajador	Quinquenio 1	Quinquenio 2	Quinquenio 3	Quinquenio 4	Quinquenio 5	Total
Base	49	96	145	76	37	403
Confianza	36	24	6	3	3	72
Mando Medio	70	27	12	15	19	143
<b>Total</b>	<b>155</b>	<b>147</b>	<b>163</b>	<b>94</b>	<b>59</b>	<b>618</b>



## **Estímulo por Puntualidad y Asistencia**

Es un beneficio económico mensual y anual a los servidores públicos de base y se hace extensivo al operativo de confianza, para reconocer y motivar a los servidores públicos que se distingan por su puntualidad y asistencia a sus labores, conforme al convenio sindical del 2000 y ratificado por los órganos de gobierno de la Cámara de Senadores para el presente año.

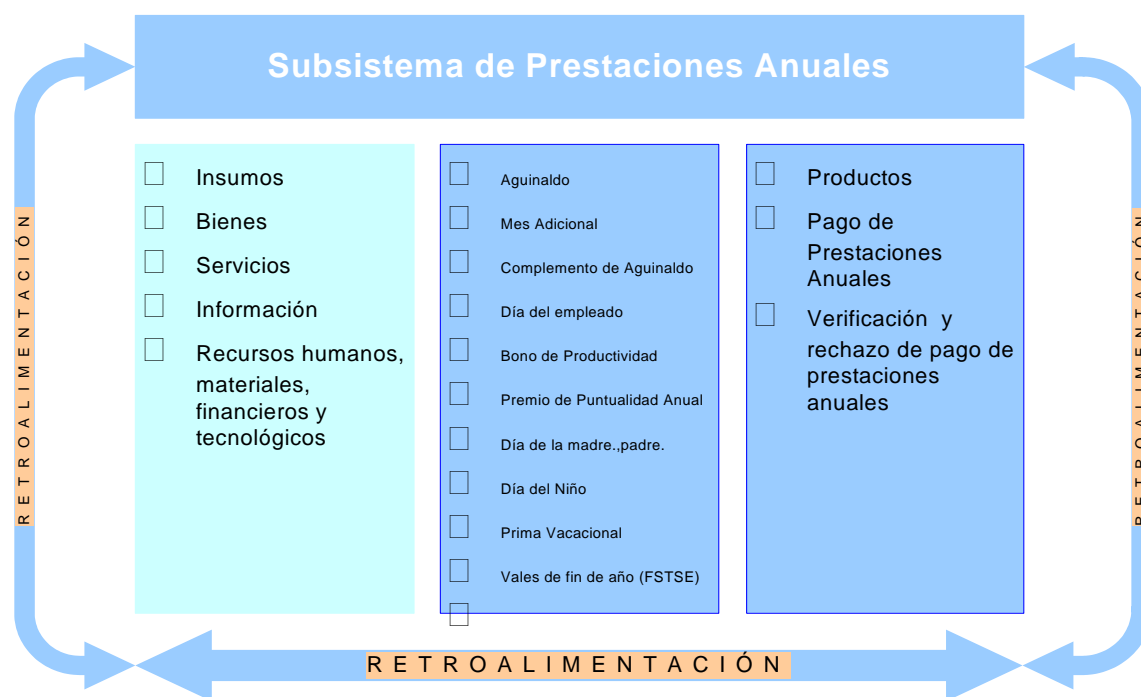
El beneficio representa un pago mensual adicional de 5 días de sueldo tabular de acuerdo con el puesto y nivel salarial del servidor público, para el servidor público de confianza no se consideran prestaciones. El estímulo anual por puntualidad y asistencia contempla un pago de 15 días del sueldo tabular de acuerdo con el puesto y nivel salarial, para el servidor público de confianza no se consideran prestaciones.

El servidor público obtiene la prestación el día 30 del mes siguiente en que se haya hecho acreedor a la prestación mensual. Y el de fin de año al mes posterior al cierre del ejercicio de que se trate, en que se haya hecho acreedor a la prestación anual. El pago se realiza proporcionalmente al servidor público que no tenga seis meses laborados, de igual forma al que se reincorpora de una licencia sin goce de sueldo a la Cámara de Senadores.

El proceso que sigue su otorgamiento es que la Dirección General de Recursos Humanos, por conducto de la Dirección de Administración de Sueldos es responsable de la operación conforme a los registros y movimientos del servidor público, quien aplica el concepto nominal en el recibo de pago quincenal de cada servidor público operativo de base y confianza.

### 3.5 El Subsistema de Prestaciones Anuales

En este apartado se describen las prestaciones líquidas anuales que se otorgan a los servidores públicos operativos de base y confianza de la Cámara de Senadores, once en total, cinco de ellas corresponden a medidas de fin de año como son: aguinaldo, complemento de aguinaldo, mes adicional, vales de fin de año y premio por puntualidad anual, seis repercuten en el salario, como día del empleado federal, bono de productividad, día de la madre, día del padre, y día del niño.



La gráfica muestra la importancia que tiene visualizar las prestaciones anuales en subsistemas, donde se interactúan una serie de variables como son los insumos, los bienes y servicios y la información que fluye por medio de los recursos humanos, materiales y financieros, en su parte central se ubica a las prestaciones anuales que se interactúan por medio de diversos procesos utilizando la tecnología con que se cuenta para su desarrollo, y en la parte derecha las salidas

o productos una vez procesadas la información que pueden ser pago oportuno a los trabajadores o bien rechazo del mismo por no alcanzar los beneficios establecidos conforme a las normas internas de la Cámara de Senadores, cada una de estas variables atraviesan a todas las subunidades de la Dirección General de Recursos Humanos o bien a otras unidades de la organización de propio órgano legislativo.

Resulta importante señalar que el subsistema administrativo juega un papel central en la determinación de objetivos, planes, previsión, organización y control de las actividades, así también su relación de la estructura de la organización vista como un sistema con su medio ambiente interactuando permanentemente con cada una de las unidades, por ello las funciones de cada uno de los órganos y prácticas administrativas para la solución de problemas son vitales para la integración de todos los demás subsistemas.

### **Aguinaldo**

Es el pago de 40 días de sueldo sujeto a las modalidades que establezca el Decreto que anualmente publica el Ejecutivo Federal en la materia y los acuerdos o lineamientos emitidos por los órganos de gobierno interno de la Cámara de Senadores.

A diferencia del gobierno Federal donde el pago se realiza en dos partes cubriendo 20 días en el mes de diciembre y 20 días en el mes de enero, en la Cámara de Senadores el pago se realiza en una sola exhibición en el mes de diciembre, del sueldo mensual que tenga asignado los trabajadores de base, confianza, mandos medios y de nivel superior y honorarios asimilados a salarios.

El proceso para su pago inicia conforme al Decreto expedido por el Titular del Poder Ejecutivo Federal y ratificado por los órganos de gobierno de la Cámara de Senadores, el cual establece las normas conducentes para que lo reciban los



trabajadores del Congreso de la Unión, cuya relación de trabajo es regulada por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo 123 constitucional. Las actividades previas a dicho proceso son la verificación dentro del sistema de nómina para determinar si el servidor público al momento de procesarse el pago se encuentra activo, en que tipo de plaza y nivel salarial se encuentra, para determinar que importe le corresponda cubrirle a la fecha de pago.

Cuando el servidor público cambie de plaza o puesto de adscripción dentro de la Cámara de Senadores, sin que haya interrupción el concepto se cubrirá en la que se encuentre laborando a la fecha de pago. En caso de interrupción el concepto se paga por el tiempo de servicios efectivamente laborados. Cuando el servidor público cambie de una dependencia de la Administración Pública al poder legislativo el concepto se paga proporcionalmente por el tiempo laborado en ambas instituciones.

En caso del fallecimiento del trabajador antes de la fecha de pago, a los beneficiarios legalmente reconocidos se otorgará el concepto de forma proporcional de conformidad con el último nombramiento o contrato.

### **Mes adicional de fin de año**

La prestación consiste en otorgar a los trabajadores de base y se hace extensiva a los trabajadores de confianza en el mes de diciembre, un estímulo o aguinaldo adicional de 40 días de sueldo neto, incluyendo prestaciones que tiene asignadas el trabajador en activo.

El proceso se inicia en la Dirección General de Recursos Humanos, por conducto de la Dirección de Administración de Sueldos la aplicación en el sistema de nómina el pago de la prestación misma que lo registra en el recibo de pago del mes correspondiente como mes adicional de fin de año.

## **Complemento de aguinaldo**

Es un pago que se realiza en el mes de diciembre de 40 días que comprende el horario diferencial y las prestaciones líquidas mensuales, no considerada en el pago de aguinaldo ordinario , los vales de despensa mensual y el premio de puntualidad del servidor público.

El proceso que sigue la Dirección General de Recursos Humanos, es por conducto de la Dirección de Administración de Sueldos responsable de la operación conforme a los registros y movimientos de personal, quien aplica el concepto nominal en el recibo de pago de cada servidor público, conforme al cálculo siguiente: Importe del sueldo bruto mensual dividido entre 30 días, el resultado de la operación determina la cuota diaria, que se multiplica por 40 días.

## **Día del Empleado Federal**

Es un beneficio económico para apoyar la economía de los servidores públicos de base y se hace extensivo al personal operativo de confianza, se estableció en el año 2001 por convenio sindical y es ratificado por los órganos de gobierno de la Cámara de Senadores en el convenio de prestaciones del presente año

El importe del pago es de \$ 740.00 (Setecientos cuarenta pesos 00/100 M.N.) cantidad que es pagada en la 1ª. Quincena de julio, y el requisito para su pago es estar activo al momento de procesar la nómina, en el recibo aparece el concepto estímulo día del empleado federal.

El proceso que sigue la Dirección General de Recursos Humanos, es por conducto de la Dirección de Administración de Sueldos responsable de la operación conforme a los registros y movimientos de los servidores públicos, quien aplica el concepto nominal en el recibo de pago.

No tendrán derecho a percibir la prestación quienes se encuentren excluidos por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como los mandos medios y superiores del poder legislativo y aquellos que prestan sus servicios mediante contrato civil o están sujetos al pago de servicios profesionales independientes asimilados a salarios por honorarios. Los servidores públicos que no acrediten la antigüedad mayor a 6 meses, y al personal reincorporado de una licencia sin goce de sueldo que no cuente con la antigüedad señalada.

### **Bono de Productividad**

Es un beneficio económico adicional a los servidores públicos de base y se hace extensivo al personal operativo de confianza., que sirve para apoyar su economía, conforme al convenio sindical del 2002 y ratificado por los órganos gobierno de la Cámara de Senadores en el convenio de año actual.

La prestación consiste en un pago de \$2,838.00 (Dos mil ochocientos treinta y ocho pesos 00/100 M.N.), otorgado en la 1ª. Quincena del mes de julio del año de que se trate, el requisito es estar activo al momento de procesar la nómina de pago y cuando la antigüedad es inferior a 12 meses el pago se da de forma proporcional a la fecha de su reincorporación al servicio.

El proceso que sigue la Dirección General de Recursos Humanos, es por conducto de la Dirección de Administración de Sueldos responsable de su aplicación con base en la plantilla vigente al 5 de julio de 2006. Cuando el servidor público tiene pensión alimenticia dictaminada por resolución judicial, la prestación se distribuye entre los beneficiarios y sus acreedores alimentarios, en el porcentaje ordenado por la autoridad judicial.

## **Premio por puntualidad anual**

Es un beneficio económico anual de 15 días de sueldo para reconocer y motivar a los servidores públicos de base y se hace extensivo a los operativos de confianza, que se distingan por su puntualidad y asistencia a sus labores, conforme al convenio sindical de 1988 y ratificada por los órganos de gobierno de la Cámara de Senadores en el convenio sindical de presente año, así como a las reglas administrativas expedidas en las circulares del 15 de mayo de 1988, 8 de febrero de 1999 y 20 de febrero de 2001, y lo que señalan las condiciones generales de trabajo.

Los requisitos para obtener los beneficios de la prestación son:

- Registrar asistencia por medio de las lectoras implementadas por la Cámara de Senadores, no presente faltas injustificadas durante el año calendario, justificar sus faltas oportunamente por incapacidad médica mediante comprobante expedido por el ISSSTE.
- Los servidores públicos que hayan justificado el no registro de entrada y/o salida mediante el concepto "permiso de su jefe inmediato o comisión", gozarán del beneficio cuando no presenten más de 18 justificaciones el año calendario.

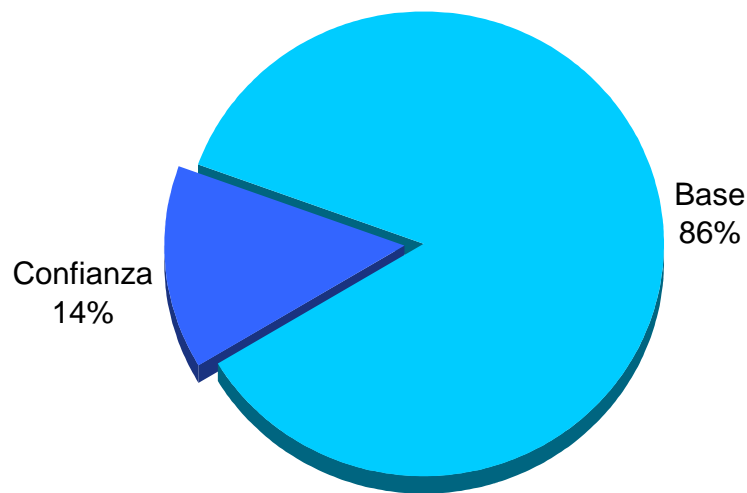
El proceso que sigue la Dirección de Recursos Humanos, es por conducto de la Dirección de Planeación y Administración de Personal responsable de dar trámite al pago de la prestación, sin que medie solicitud alguna por el servidor público. La Dirección de Administración de Sueldos de conformidad a la solicitud aplica el pago en la nómina correspondiente. Cuando el servidor público que se reincorpora de una licencia sin goce de sueldo o que su antigüedad sea menor a 12 meses, su pago es proporcional a la fecha de su ingreso o reanudación de labores.

## Día de la madre

Es un beneficio económico al personal de base y se hace extensivo al personal operativo de confianza de \$1,825 (un mil ochocientos veinticinco pesos 00/100 M.N.), para apoyar las madres trabajadoras como servidores públicos, conforme convenio sindical y ratificado por el órgano de gobierno de la Cámara de Senadores del presente año. Los requisitos es estar activo al momento de procesar la nómina de pago y ser mamá al momento de aplicar la prestación., el pago puede adelantarse al día 10 de mayo y aparece en el recibo de pago el concepto nominal día de la madre.

El proceso se inicia cuando el servidor público presenta original y fotocopia del acta de nacimiento de un hijo a la Dirección General de Recursos Humanos, La Dirección de Relaciones Laborales es responsable de integrar y tramitar la documentación de los servidores públicos, misma que consolida la información en disco magnético para turnarlo a la Dirección de Administración de Sueldos quien es responsable de la aplicación del concepto nominal del día de la madre en el recibo de pago quincenal de cada servidor público beneficiado. Durante el ejercicio 2005 se otorgó el beneficio a 241 madres de base y confianza, siendo su distribución de la forma siguiente:

<b>Madres</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Importe</b>
Base	207	\$377,775
Confianza	34	\$62,05
<b>Total</b>	241	\$439,825



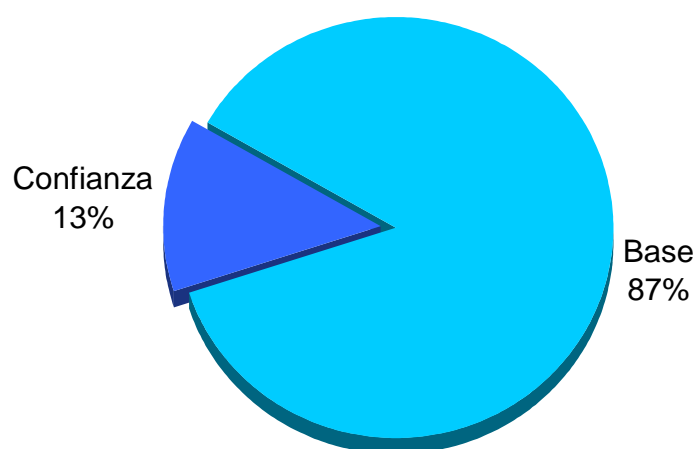
### **Día del padre**

Es un beneficio de \$1,350.00 (un mil trescientos cincuenta pesos 00/100 M.N.), para apoyar la economía de los servidores públicos de base y se hace extensivo a los operativos de confianza que han sido padres, conforme al convenio de prestaciones del presente año y ratificado por el órgano de gobierno de la Cámara de Senadores. El requisito es estar activo al momento de procesar la nómina de pago y haber comprobado que es padre al momento de otorgar la prestación.

El proceso se inicia con el servidor público al presentar original y fotocopia del acta de nacimiento de un hijo en la Dirección General de Recursos Humanos, La Dirección de Relaciones Laborales es responsable de integrar y tramitar la documentación de los servidores públicos, misma que consolida la información en disco magnético para turnarlo a la Dirección de Administración de Sueldos quien es responsable de la aplicación del concepto nominal del día del padre en el recibo de pago de la primera quincena de junio de cada servidor público beneficiado. No tendrán derecho los servidores públicos que no presenten la documentación o que está no acredite la relación de parentesco del hijo o por alteraciones de documentos oficiales so pena de acción legal u administrativa.

Durante el ejercicio 2005 se otorgó el beneficio a 219 padres de base y confianza, siendo su distribución de la forma siguiente:

Padre	Cantidad	Importe
Base	190	\$256,500
Confianza	29	\$39,150
<b>Total</b>	<b>219</b>	<b>\$295.650</b>



### Día del niño

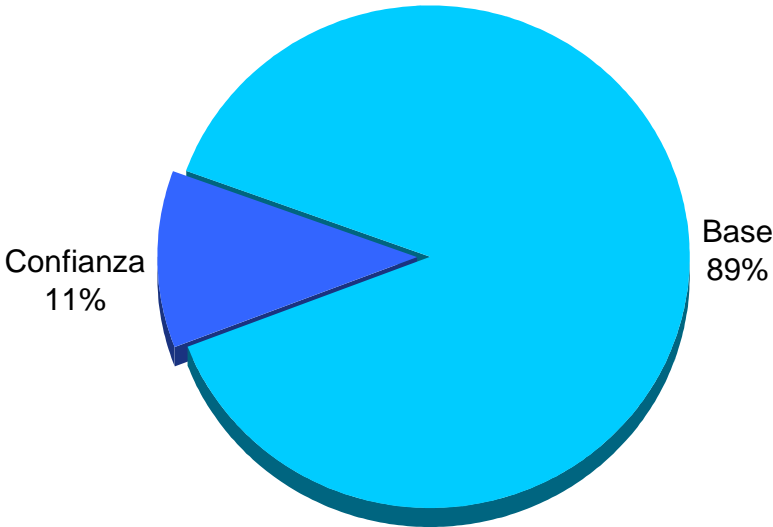
Es un beneficio \$775.00 (setecientos setenta y cinco pesos 00/100 M.N.), para la adquisición de juguetes por cada hijo menor a 12 años al 30 de abril del año correspondiente, para apoyar la economía de los servidores públicos de base y se hace extensivo a los operativos de confianza. Conforme del convenio sindical del presente año y ratificado por el órgano de gobierno de la Cámara de Senadores.

El proceso lo inicia el trabajador al adjuntar original y fotocopia del acta de nacimiento de cada uno de los hijos y la entrega a la Dirección General de Recursos Humanos, a su vez de la Dirección de Relaciones Laborales y Servicios es responsable de integrar, tramitar y resguardar el soporte para el otorgamiento

de la prestación. Misma que consolida la información en disco magnético para turnarlo a la Dirección de Administración de Sueldos quien es responsable de la aplicación del concepto nominal del día del niño en el recibo de pago de la segunda quincena de abril de cada servidor público beneficiado.

No tendrán derecho los servidores públicos que no presenten la documentación o que ésta no acredite la relación de parentesco del hijo o por alteraciones de documentos oficiales so pena de acción legal u administrativa y la Dirección de Administración de Sueldos es la responsable de la aplicación conforme a los solicitud formulada por medio magnético de los servidores públicos registrados. Durante el ejercicio 2005 se otorgó el beneficio a 219 padres de base y confianza, siendo su distribución de la forma siguiente:

Niños	Cantidad	Importe
Base	254	\$196,850
Confianza	33	\$25,575
<b>Total</b>	<b>287</b>	<b>\$222,425</b>





### **Prima vacacional**

Es el importe que reciben los servidores públicos a fin de contar con mayor disponibilidad de recursos durante los periodos vacacionales, esta prima equivale al 50% de doce días de sueldo que se otorga por cada uno de los periodos vacacionales a los servidores públicos que hayan cumplido más de seis meses de servicios consecutivos en la Cámara de Senadores. El pago de esta prima se realiza en dos exhibiciones semestrales sujetas a los calendarios previamente establecidos y a las necesidades de servicio.

### **Vales de fin de año**

Los vales de despensa de \$6,950.00 (seis mil novecientos cincuenta pesos 00/100 M.N.), como medida de fin de año que otorgó el Poder Ejecutivo Federal tienen como propósito apoyar en los gastos que se realizan con motivo de las fiestas decembrinas y permiten en lo posible coadyuvar al bienestar integral de los servidores públicos a través del mejoramiento en su calidad de vida y en la de su familia, toda vez que constituyen un ahorro para el trabajador que los recibe, dado que no tendrá que utilizar la parte correspondiente de su sueldo del mes de diciembre para adquirir los bienes de consumo de que se trate, pudiendo destinarlo a satisfacer otras necesidades o fines.

La norma para su otorgamiento es conforme al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005 y el artículo 62 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el oficio circular 307-A-1138 de fecha 30 de noviembre de 2005 emitido por la Unidad de Política y Control Presupuestario y ratificado por los órganos de gobierno de la Cámara de Senadores para los servidores públicos de base y operativos de confianza.

- Los vales son otorgados en la segunda quincena del mes de diciembre, adjunto al pago ordinario.
- Los servidores públicos que tengan derecho a la medida y que no se encuentren en el centro de trabajo al momento de su entrega, debe de recibirlo de forma inmediata, en cuanto sea solicitada.
- A los servidores públicos que tengan derecho y que se encuentren con licencia con goce de sueldo al momento de su otorgamiento.
- A los servidores públicos que en el mes de diciembre de 2005, cuente con licencia, en los términos de las disposiciones aplicables, de hasta un mes sin goce de sueldo, sin considerar el segundo periodo vacacional.
- A los servidores públicos donde se haya realizado traspaso de puesto-plazo de base y confianza al momento del otorgamiento, recibirán el total de los vales de despensa.

El proceso de los vales de fin de año inició conforme a la licitación pública donde interviene la Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales, responsable de publicar las bases de licitación hasta su adjudicación donde interviene directamente la Dirección General de Recursos Humanos, una vez adjudicados a la empresa ganadora presenta factura de pago para entregar los bienes a la Dirección de Operación Financiera, adscrita a la Tesorería de la Cámara quien resguarda los mismos, hasta que la Dirección de Administración de Sueldos responsable de la operación conforme a los registros y movimientos del personal, registra el concepto nominal en el recibo de pago de la segunda quincenal de diciembre a los servidores públicos operativos de base y confianza, conforme al procedimiento siguiente:

- La Dirección de Administración de Sueldos, solicita la ministración de los vales a la Tesorería de la Cámara de Senadores, para que se incorporen al pago de la segunda quincena de diciembre, adjunto al pago ordinario.
- Los vales de despensa en el marco del acuerdo de voluntades de carácter laboral para el ejercicio fiscal de 2005 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la representación sindical de los trabajadores al servicio del Estado, constituye un gasto de previsión social de decisión anual.
- Los gastos de previsión social se sujetan a las disposiciones establecidas en los artículos 31, fracción XII y 109 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.
- La Dirección General de Recursos Humanos y la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales conforme al proceso de licitación pública nacional proceden a la adquisición de vales de despensa de amplia cobertura conforme al proceso de licitación y al Manual de Normas para la Adquisición, Arrendamientos y Obras Públicas de la Cámara de Senadores, cubriendo los pasos siguientes:
  - Elaborar requerimientos y anexos técnicos para la adquisición de vales de despensa.
  - Publicación de la Licitación Pública en el Diario Oficial de la Federación y venta de bases a las empresas participante.
  - Junta de Aclaración de las bases publicadas por las empresas participantes.
  - Recepción de propuestas técnicas y apertura de la documentación legal, administrativa y financiera presentada por las empresas participantes.
  - Dictamen técnico a las propuestas presentadas y apertura de las propuestas económicas.

- Fallo al dictamen de las propuestas económicas presentadas por las empresas participantes.
  - Firma del pedido o contrato de la licitación pública.
  - Entrega de Fianzas posterior a la firma del contrato a la empresa ganadora.
- 
- No tendrán derecho a percibir la prestación quienes se encuentren excluidos por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los mandos medios y superiores del poder legislativo y aquellos que prestan sus servicios mediante contrato civil o están sujetos al pago de servicios profesionales independientes asimilados a salarios por honorarios.
  - A los servidores públicos que al momento del otorgamiento de la medida de fin de año se haya retirado de manera definitiva, en los términos de las disposiciones que regulan la aplicación de las medidas inherentes a la conclusión de la prestación de servicios en forma definitiva de la Administración Pública Federal, conforme lo establecido en el artículo 8, fracción III del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005 y programas análogos.
  - A los servidores públicos que se hayan separado definitivamente por cualquier causa de su empleo, cargo y comisión.
  - A los servidores públicos que cuenten con licencia en términos de las disposiciones aplicables, por más de un mes sin goce de sueldo, sin considerar el segundo periodo vacacional de 2005.

### 3.6 Subsistema de Prestaciones Líquidas (Convenio Senado-STCS)

En este apartado se describen las prestaciones líquidas convenidas entre la autoridad y el Sindicato de Trabajadores de la Cámara de Senadores para los servidores públicos operativos de base, algunas se hacen extensivas al operativo de confianza del órgano legislativo, seis en total, como son: Días económicos no disfrutados, premio de antigüedad en el Senado, Becas para los hijos de los trabajadores que cursen primaria y secundaria y becas para los trabajadores y sus hijos que cursen preparatoria, universidad y maestría, ayuda deportiva, y administración del fondo.



#### Pago de días económicos no disfrutados.

Los trabajadores de base tienen derecho a 9 días al año, sólo se pagan los no disfrutados.

## Premio por antigüedad en el Senado.

Es un beneficio económico de acuerdo con la antigüedad por los años de servicio en el Senado de la República de los servidores públicos en activo, con base al convenio sindical de 2000 y ratificado por los órganos de gobierno de la Cámara de Senadores en el convenio de prestaciones actual. La prestación se hace extensiva a los operativos de confianza y mandos medios y superiores de la Cámara de Senadores.

- El beneficio de la prestación asciende a un estímulo económico de acuerdo a la antigüedad conforme a la tabla siguiente:

ANTIGÜEDAD	ESTÍMULO ECONÓMICO		OTORGA RECONOCIMIENTOS DE	
10 AÑOS	UN MES DE SUELDO*	DIPLOMA	RELOJ	
15 AÑOS	UN MES Y MEDIO DE SUELDO*	DIPLOMA	RELOJ	
20 AÑOS	DOS MESES Y MEDIO DE SUELDO*	DIPLOMA	RELOJ	
25 AÑOS	TRES Y MEDIO MESES DE SUELDO*	DIPLOMA	RELOJ	
28 AÑOS AL PERSONAL FEMENINO	SEIS DE SUELDO*	DIPLOMA	RELOJ	CENTENARIO
30 AÑOS AL PERSONAL MASCULINO	SEIS MESES DE SUELDO	DIPLOMA	RELOJ	CENTENARIO

\* INCLUYE HORARIO DIFERENCIAL, QUINQUENIO Y COMPENSACIÓN GARANTIZADA SEGÚN CORRESPONDA.

- El proceso se inicia en la Dirección General de Recursos Humanos, a través de la Dirección de Relaciones Laborales y Servicios quien es la

responsable de integrar y tramitar la documentación de los servidores públicos de base en activo, restando los periodos de licencias sin goce de sueldo que correspondan y contabilizando la antigüedad hasta el 31 de diciembre del año que corresponda otorgar la prestación. El Sindicato de Trabajadores de la Cámara de Senadores por conducto de la Secretaría de Previsión Social, puede coadyuvar con la integración y trámite de las solicitudes del personal de base.

- La Dirección de Relaciones Laborales y Servicios solicita a la Tesorería de la Cámara de Senadores los cheques nominativos personales para los servidores públicos beneficiados, así como las solicitudes extemporáneas de trabajadores que teniendo derecho al reconocimiento no lo hayan recibido, siempre que se reclame en el año que corresponda. El estímulo es cubierto durante la celebración del aniversario del sindicato de trabajadores y abanderamiento del Sindicato de Trabajadores de la Cámara de Senadores.
- Los reconocimientos de los servidores públicos operativos de confianza y mando medio y superior, reciben el estímulo en un evento por separado al personal de base. Durante el ejercicio 2005 se otorgó el beneficio a 219 servidores públicos, siendo su distribución de la forma siguiente:

Antigüedad de años de servicios prestados a la Cámara de Senadores					
Base	años	Femenino	Masculino	Total	Importe
	10	6	4	10	54,306.00
	15	22	5	27	229,754.12
	20	16	11	27	350,100.72
	25	0	1	1	16,910.58
	30	0	1	1	30,921.58
	Total	44	22	66	681,993.42

Antigüedad de años de servicios prestados a la Cámara de Senadores					
Confianza	años	Femenino	Masculino	Total	Importe
	10	1	4	5	59,351.58
	15	0	3	3	52,077.81
	20	0	1	1	18,997.44
	Total	1	8	9	130,426.83

Antigüedad de años de servicios prestados a la Cámara de Senadores					
Mandos	años	Femenino	Masculino	Total	Importe
Medios	10	4	7	11	287,270.54
	Total	1	8	9	287,270.54
	Gran	49	37	86	1'099,690.70
	Total				

**Becas primaria y secundaria para hijos de trabajadores y para trabajadores y sus hijos que cursen preparatoria, universidad y maestría.**

- Es un beneficio de previsión y sirve para apoyar la economía de los servidores públicos, para que sus hijos continúen estudiando el nivel de primaria y secundaria, con base al convenio sindical del 2002 y ratificado por los órganos gobierno de la Cámara de Senadores
- El beneficio de la prestación asciende a una ministración mensual de \$ 96,200.00 (Noventa y seis mil doscientos pesos 00/100 M. N.) para becas de hijos que cursen primaria y secundaria y de \$45.00.00 (Cuarenta y cinco mil pesos 00/100 M. N.) para servidores públicos y sus hijos que cursen preparatoria, licenciatura y maestría, recibida por conducto del Sindicato de Trabajadores de la Cámara de Senadores dentro de los 10 días siguientes de cada mes



✓ **Requisitos para recibir la prestación de Primaria y Secundaria**

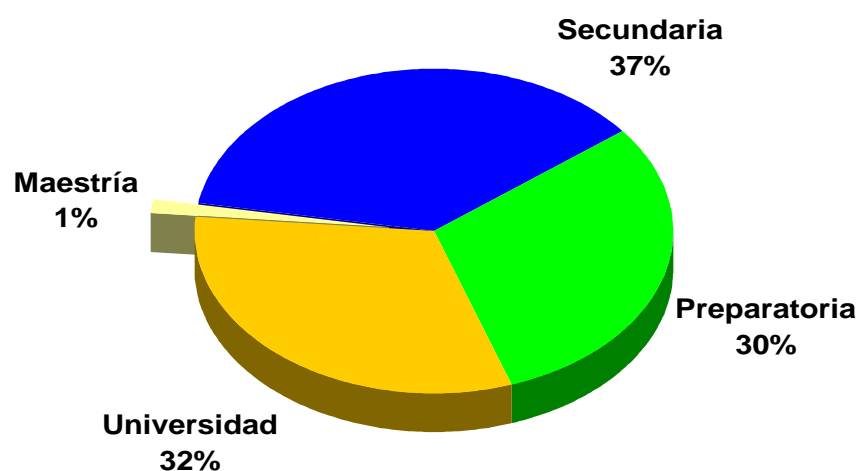
- Original y copia fotocopia del acta de nacimiento del hijo, donde acredite que es hijo del servidor público de base.
- Original y fotocopia de la boleta de calificaciones expedida por la institución educativa con promedio igual o mayor a ocho, y comprobante de inscripción para el siguiente año escolar.

✓ **Requisitos para recibir la prestación de Preparatoria, Licenciatura y Maestría.**

- Si es para el hijo, original y copia fotocopia del acta de nacimiento del mismo, dónde acredite que es hijo del servidor público de base.
- Si es para el servidor público, original y fotocopia del acta de nacimiento.
- Para el hijo y el servidor público, original y fotocopia de la boleta de calificaciones expedida por la institución educativa con promedio igual o mayor a ocho y comprobante de inscripción para el siguiente año escolar.
- Los servidores públicos pueden tener hasta dos becas para primaria o secundaria y hasta dos becas para preparatoria, licenciatura y maestría.
- El proceso se inicia cuando el Sindicato de Trabajadores de la Cámara de Senadores solicitan a la Dirección General de Recursos Humanos, ministración de los recursos para el pago de becas a nivel primaria, secundaria, preparatoria, universidad y maestría, la Dirección de Relaciones Laborales y Servicios como responsable formula en el módulo informático de cuentas por pagar solicitud de recursos por la cantidad convenida, previa comprobación del gasto del mes anterior con la firma de cada uno de servidores públicos beneficiados, el Sindicato recibe cheque y conforme a los registros de hijos y servidor público proporciona el pago de forma mensual.
- En el supuesto de que el servidor público no cobre reiteradamente el apoyo de beca, éste es cancelado y reasignado a otro becario, previa solicitud y

documentación requerida, sí el servidor público se encuentra de licencia o es promovido a servidor público de confianza o mando la beca se cancela, pudiendo ser otorgada a un nuevo becario. Durante el ejercicio 2005 se otorgó el beneficio a 358 becarios, siendo 5 trabajadores y 353 hijos que cursan el nivel primaria, secundaria, preparatoria, universidad y maestría y su distribución fue la siguiente:

Becas	No. de Beneficiarios	Importe Anual
Primaria	153	
Secundaria	75	\$1,154,704.70
Preparatoria	62	
Universidad	65	
Maestría	3	\$540,000.00
<b>Total</b>	<b>358</b>	<b>\$1'694.704.70</b>



### Ayuda deportiva

Es un beneficio de recreación que sirve para apoyar a los servidores públicos de base, para el fomento y la práctica de actividades físicas deportivas que mejoren

sus condiciones generales de salud, adaptabilidad, bienestar social e integración de los mismos, permitiendo con ello una mejor convivencia para el desarrollo laboral, sustentado en el convenio sindical del 2000 y ratificada por los órganos de gobierno de la Cámara de Senadores.

El beneficio de la prestación asciende a una ministración mensual de \$15.000.00 (Quince mil pesos 00/100 M. N.) que se otorga al Sindicato de Trabajadores de la Cámara de Senadores para destinarlos al fomento de actividades deportivas entre sus agremiados

El proceso se inicia al participar el servidor público dentro del programa que promueva la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado o alguna institución deportiva oficial, el recurso otorgado al sindicato es para el pago de implementos deportivos, pago de arbitrajes, alquiler de canchas.

La dirigencia del Sindicato de Trabajadores de la Cámara de Senadores solicita por oficio a la Dirección General de Recursos Humanos la ministración de recursos para el fomento de actividades deportivas, la operación está a cargo de la Dirección de Relaciones Laborales y Servicios, quien a través del sistema de cuentas por pagar solicita cheque previa comprobación de los pagos efectuados del mes inmediato anterior a la solicitud presentada.

El importe otorgado al Sindicato de Trabajadores de la Cámara de Senadores durante el ejercicio 2005 fue de 180,000.00 anual.

#### **Administración del Fondo Revolvente para anticipo de sueldos.**

- Es un beneficio de económico para anticipo de sueldos de los servidores públicos de base y se hace extensivo al personal operativo de confianza y

sirve para apoyar su economía, conforme al convenio sindical del año 2002 y ratificada por los órganos de gobierno de la Cámara de Senadores en el convenio de prestaciones vigente.

- El fondo revolvente para anticipo de sueldos es de \$550.000.00 (Quinientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.) anuales y es hasta el 30% como límite de la capacidad de endeudamiento que tenga el servidor público en la fecha en que se solicite la prestación.
- El proceso se inicia con el Sindicato de Trabajadores de la Cámara de Senadores al elaborar la solicitud de endeudamiento con cargo al fondo revolvente, la Dirección General de Recursos Humanos, a través de la Dirección de Relaciones Laborales y Servicios es la responsable de la recepción de la solicitud de endeudamiento y la Dirección de Administración de Sueldos es la que determina la percepción neta del servidor público por enredamiento.
- La Dirección General de Recursos Humanos con base en las percepciones netas dictaminadas solicita la expedición de cheque personalizado para el servidor público y lo pone a disposición en la ventanilla de pagos para su entrega al beneficiario.
- El proceso para la recuperación del fondo es captar el importe de anticipo otorgado en un máximo de 12 amortizaciones quincenales que son descontadas del salario del servidor público en forma ininterrumpida, y no se podrá hacer descuentos después de la segunda quincena de diciembre, quedando cubiertos los créditos dentro del ejercicio fiscal en que se otorgan.
- La cuota de recuperación es del 30% de la percepción neta mensual del servidor público que representa la capacidad de endeudamiento. El porcentaje es multiplicado por factor numérico 6 Cuándo los descuentos no se inicien a partir de la 2<sup>a</sup>. Quincena de julio, porque se rebasaría el mes de

diciembre, en este caso el factor se ajustará al número de meses que queden por transcurrir en el año fiscal lo que reducirá el monto de endeudamiento y como límite el 30% de la percepción neta de la capacidad de pago. Ejemplo:

Solicitud del 3 de marzo	Solicitud del 5 de agosto
<b>Monto solicitado: \$10.000.00</b>	Monto solicitado: 8,000.00
<b>Plazo propuesto: 16 quincenas</b>	Plazo propuesto: 12 quincenas
<b>Sueldo neto mensual: \$4,500.00</b>	Sueldo neto mensual: \$4,500.00
<b>Capacidad de endeudamiento:</b>	Capacidad de endeudamiento:
<b>4,500.00 X .30 X 6 = 8,100.00</b>	4,500.00 X .30 X 5 = 8,100.00
<b>Crédito concedido: 48,000.00</b>	Crédito Concedido: \$6,750.00
<b>Descuento quincenal 8.000/12 = \$666.66</b>	Descuento quincenal 6.750/10 = \$675.00
<b>Plazo de recuperación: 12 quincenas, 2ª. Quincena de agosto</b>	Plazo de recuperación: 10 quincenas, 2ª. Quincena de diciembre.

## Fondo de ahorro

Prestación que representa \$215.000 anuales (aportación del Senado a los ahorradores por conducto del Sindicato),

### 3.7 El Subsistema de Prestaciones Líquidas Ocasionales

En este apartado se describen las prestaciones líquidas ocasionales que se otorgan a los servidores públicos operativos de base y se hacen extensivas al operativo de confianza de la Cámara de Senadores, siete en total, como matrimonio, fallecimiento de familiares directos, impresión de tesis, apoyo a la jubilación, ayuda para lentes, gratificación de fin de legislatura, pago de defunción del trabajador.



### **Apoyo económico por contraer matrimonio.**

Se otorga la prestación a los trabajadores de base y se hace extensiva a los operativos de confianza que contraigan matrimonio por primera vez, el apoyo consiste en 30 días de sueldo con prestaciones y 7 días de permiso (por única vez). En el caso de que los contrayentes sean trabajadores de la Cámara de Senadores, la prestación será efectiva para ambos.

El proceso de inicia cuando el trabajador directamente o por conducto del Sindicato solicita a la Dirección General de Recursos Humanos, la prestación, La Dirección de Relaciones Laborales y Servicios realiza la revisión de la solicitud y en caso de proceder comunica al trabajador lo procedente, quedando obligado a entregar en un plazo no mayor a 15 días hábiles posteriores a la reanudación de labores la copia certificada del acta de matrimonio.

El pago se realiza a través del modulo de cuentas por pagar en el concepto de matrimonio, solicitando a la Dirección de Operación Financiera se expida cheque

nominal a favor del trabajador, mismo que será entregado en la caja de la Tesorería para su entrega al beneficiario, durante el ejercicio 2005 se beneficio a dos trabajadores de base con un importe de \$46,446.02

### **Ayuda por fallecimiento de familiares directos (padres, cónyuge e hijos)**

Se otorga la prestación a los trabajadores de base y se hace extensiva a los operativos de confianza, por fallecimiento de familiares consanguíneos en línea recta ascendente y descendente, considerando hasta el grado de progenitores e hijos y por afinidad incluye exclusivamente al cónyuge. La prestación representa un pago de \$2,500.00 y 3 días hábiles con goce de sueldos.

El proceso se inicia cuando el trabajador deberá presentar la solicitud a la Dirección General de Recursos Humanos, en caso de que éste tenga familiares laborando dentro de la Cámara de Senadores, el pago se efectuará únicamente al que compruebe con la documentación legal, haber efectuado los gastos de inhumación, sin embargo la licencia con goce de sueldo de tres días hábiles se otorgará a los familiares directos que laboren en la Institución.

La Dirección General de Recursos Humanos, por conducto de la Dirección de Relaciones Laborales y servicios, efectúa la revisión de la solicitud y los documentos comprobatorios de la inhumación como son: copia certificada del acta de defunción, comprobante de parentesco mediante acta de nacimiento o matrimonio y original de la factura de los gastos funerarios con requisitos fiscales. Durante el ejercicio 2005 se beneficio a 8 trabajadores con un importe de \$40,000.00 anual

### **Impresión de tesis y examen profesional**

La prestación consiste en cubrir el costo de la impresión de hasta veinte ejemplares de la tesis profesional, en una sola tinta y encuadernación rústica, a los

servidores públicos de base y se hace extensiva al los servidores públicos operativos de confianza en activo y sus hijos, que estén por titularse a nivel licenciatura o maestría. Para el caso de los hijos que se titulen, cuando el padre y la madre son trabajadores de la Cámara de Senadores, sólo se hace efectiva la prestación para uno de ellos.

El proceso se inicia cuando el beneficiario presenta solicitud a la Dirección General de Recursos Humanos, por conducto de la Dirección de Relaciones Laborales y Servicios, misma que verifica la documentación siguiente: Historial académico, carta de pasante, constancia de la Institución educativa donde se autoriza la impresión de la tesis y factura original que cumpla con los requisitos fiscales De proceder elabora en el modulo de cuentas por pagar el pago de la factura correspondiente y solicita a la Dirección de Administración de Administración Financiera proceda a elaborar cheque nominal a favor de beneficiario, quien lo pone a disposición en la caja de la Institución. El proceso se inicia cuando el trabajador envía a la Dirección General de Recursos Humanos la solicitud del pago de la impresión de tesis. Durante el ejercicio 2005 se beneficio a 3 trabajadores de base con un importe del pago de las facturas de impresión de tesis \$12,385.50 anual

#### **Apoyo para jubilación.**

Se otorga la prestación a los trabajadores de base y se hace extensiva a los trabajadores de confianza hasta por 3 meses de sueldo base, horario diferencial y quinquenio (tener de 25 a 29 años de servicio en el gobierno federal de los cuales por lo menos 10 años en el Senado); 4 meses de sueldo base, horario diferencial y quinquenio (tener 30 años de servicio en el gobierno federal de los cuales por lo menos 15 años en el Senado)



### **Ayuda para lentes.**

Se otorga la prestación a los trabajadores de base y se hace extensiva a los trabajadores de confianza hasta por 50 salarios mínimos diarios en el D.F., para la adquisición de anteojos para aquellos trabajadores que lo requieran y por prescripción médica del ISSSTE (anual, contra presentación de factura).

El proceso se inicia cuando el trabajador presenta solicitud de apoyo económico adjuntando original de la factura pagada por el beneficiario, expedida por la óptica donde adquirió los anteojos y original de la receta médica expedida al trabajador por médico oftalmólogo del ISSSTE.

La Dirección General de Recursos Humanos, por conducto de la Dirección de Relaciones Laborales y Servicios, es la responsable de registrar, resguardar y dar seguimiento, solicitando a la Dirección de Administración de Sueldos el pago anexando la documentación original, de manera excepcional la prestación se otorgará dos vez al año, cuando el trabajador justifique un nuevo apoyo con la documentación que acredite la variación sustancial en las dioptrías de la visión ocular. Durante el ejercicio 2005 se benefició a 40 trabajadores de base, confianza y mando medios por un importe de \$492,747.07 anuales.

### **Gratificación por fin de Legislatura.**

La prestación beneficia a los trabajadores de base y se hace extensiva a los operativos de confianza, consiste en otorgar al finalizar los trabajos de cada legislatura, cada tres años, un pago o gratificación adicional de 40 días de salario y prestaciones líquidas mensuales (sin incluir vales de despensa y premio de puntualidad)

El proceso se inicia en la Dirección General de Recursos Humanos, por conducto de la Dirección de Administración de Sueldos, aplicando el sistema de nómina el pago de la prestación en la última semana de mes de agosto

### **Pago por defunción del trabajador**

Es una prestación de carácter económico hasta \$2,500.00, para sufragar los gastos que hayan realizado las personas con motivo del fallecimiento, sepelio, inhumación o cremación de los servidores públicos o jubilados. Dicha prestación consiste además en el pago de 6 meses del último sueldo y compensación garantizada ( Sin incluir vales de despensa y premio de puntualidad) o del monto de la pensión que hubiere percibido la persona fallecida de conformidad con el artículo 36 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

El proceso se inicia cuando el beneficiario presenta solicitud a la Dirección General de Recursos Humanos, por conducto de la Dirección de Relaciones Laborales y Servicios. Adjuntando los requisitos siguientes: solicitud por escrito, copia del formato de “consentimiento para hacer asegurado y designación de beneficiarios” de la Aseguradora, donde el trabajador designa al familiar o familiares como sus beneficiarios, copia certificada de acta de defunción, original de los gastos por concepto de funeral con los requisitos fiscales, copia y original de identificación oficial con fotografía para proceder al pago. En caso de que sean varios los beneficiarios el monto se dividirá en partes proporcionales y si ex menor de edad el importe que le corresponde se entregará a quien ejerza la patria potestad y custodia del mismo o bien al tutor.

### **3.8 Subsistema de Prestaciones en Especie**

En este apartado se describen las prestaciones en especie que se otorgan a los servidores públicos operativos de base y se hacen extensivas al operativo de confianza de la Cámara de Senadores, catorce en total, como aniversario del Sindicato de Trabajadores de la Cámara de Senadores, día de reyes, uniformes

administrativos, ropa y equipo de trabajo, uniformes deportivos, comida de fin de año, rifa de electrodomésticos, curso de verano, día de la madre, licencia para examen profesional, cuidados maternos, desayuno día del trabajo, día del niño y vacaciones adicionales.



### **Comida aniversario del sindicato**

Prestación que otorga la Cámara de Senadores a los trabajadores de base de una comida-baile, para festejar la creación del Sindicato de Trabajadores en éste órgano legislativo, para el año 2005 los costos que representó el evento fueron los siguientes.

<b>Abanderamiento sindical</b>	<b>Miles de Pesos</b>
Comida	571.50
Actuación musical	227.7
Arreglos forales	20.9
Bebida	76.3
Otros	2.6
<b>Total</b>	<b>899.0</b>

### **Regalo día de reyes a los hijos de los trabajadores**

La prestación consiste en otorgar a los trabajadores de base y se hace extensivo a los trabajadores operativos de confianza un apoyo económico en vales de despensa para la adquisición de juguetes para cada hijo menor a 11 años la cantidad de \$895 y por cada niño que se encuentre de los 11 años y hasta los 11 años 11 meses \$1,252.00

El proceso se inicia cuando el trabajador presenta el acta original y copia del hijo menor en la Dirección General de Recursos Humanos por conducto de la Dirección de Relaciones Laborales y Servicios, responsable de integrar y tramitar la documentación de los trabajadores en activo en caso de proceder el beneficio solicita previamente a la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales la adquisición de vales de despensa. Elabora cuenta por pagar en el modulo informático para pago a proveedor. La Dirección de Administración Financiera recibe vales y custodia los mismos, hasta el requerimiento del pago en

la segunda quincena de abril del año correspondiente. La Dirección de Relaciones Laborales y Servicios solicita los vales y entrega al Sindicato de Trabajadores de la Cámara de Senadores los de los hijos de trabajadores de base, y proporciona al personal operativo de confianza beneficiado. Durante el ejercicio 2005 se beneficio a los trabajadores de base y confianza conforme al cuadro siguiente.

Trabajadores	Niños de 0 a 11	Niños menores a 12	Importe
	años	años	
Base	203	30	232,700
Confianza	57	5	43,820
<b>Total</b>	260	35	376,520

#### **Uniformes administrativos.**

La prestación consiste en proporcionar dos vales para dos trajes anuales por trabajador de base y se hace extensivo al trabajador operativo de confianza uno en el mes de junio y otro en el mes octubre del año correspondiente.

El proceso se inicia con la solicitud del Sindicato de Trabajadores de la Cámara de Senadores a la Dirección General de Recursos Humanos, misma que se coordina con al Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales para la oportuna contratación de los servicios y la adquisición de los bienes por medio de licitación conforme a la normatividad interna. Una vez que concluya la selección de los proveedores y se emita el fallo del ganador, La DGRMSG envía, de acuerdo con los plazos convenidos con los proveedores, el total de los vales que amparan las prendas adquiridas a la Dirección General de Recursos Humanos.

Por conducto de la Dirección de Relaciones Laborales y Servicios se entregan los vales de vestuario al Sindicato de Trabajadores de la Cámara de Senadores anexando la lista de los beneficiarios del personal de base y su distribución al personal de confianza firmando de aceptación el vale correspondiente. Durante el

año 2005 se beneficio a 444 trabajadores de base y 94 de confianza, mismos que reciben dos dotaciones anuales de la forma siguiente.

Trabajador	Vestuario Femenino	Importe	Vestuario Masculino	Importe	Total Global
Base	236	713,115.00	207	642,836.66	1' 355,951.60
Confianza	45	140,185.00	49	145,606.38	285,791.38
<b>Total</b>	281	853.300.00	256	788,443.04	1' 641,742.90

### Ropa y equipo de trabajo.

La prestación consiste en dos prendas al año de ropa y equipo de trabajo para e los trabajadores de base y se hace extensiva a los trabajadores operativos de confianza, mismo que se utiliza para el desarrollo de sus actividades. Las características de estos bienes son precisadas por la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene y Medio Ambiente en el Trabajo, misma que determina los nombres de los trabajadores que lo requieren, las áreas de trabajo donde laboran y el puesto que desempeñan.

La Dirección General de Recursos Humanos valida la información que presenta la Comisión Técnica de la Comisión señalada y en caso de proceder formula el requerimiento correspondiente a la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales para que proceda a su adquisición conforme a la normatividad interna. Una vez que concluya la selección de los proveedores y se emita el fallo del ganador, La DGRMSG envía de acuerdo con los plazos convenidos con los proveedores el total de las prendas a la Dirección General de Recursos Humanos, misma que distribuye por conducto de la Secretaría Técnica de la Comisión de bienes a los titulares de las áreas involucradas para su entrega a los trabajadores beneficiados.

### **Uniformes deportivos.**

Los uniformes deportivos es una prestación que otorga la Cámara de Senadores al personal de base, mismo que se utiliza en los eventos conmemorativos del aniversario de la Revolución Mexicana del día 20 de noviembre a razón de un uniforme deportivo por trabajador de forma anual y proporcionado en el mes de octubre.

El proceso se inicia cuando el Sindicato de Trabajadores de la Cámara de Senadores formaliza la petición a la Dirección General de Recursos Humanos, detallando el número de prendas y las tallas de calzado que requiere por género, incluyendo al personal de nuevo ingreso, provisional o interino.

Con los datos de las prendas requeridas solicita a la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales inicie con apego a la normatividad el procedimiento de adquisición, mismo que estará sujeto a la disponibilidad presupuestal buscando la mejor calidad y el menor costo.

### **Comida de fin de año.**

La prestación consiste en proporcionar una comida-baile para trabajadores de la Cámara de Senadores facilitando con ello la convivencia armónica entre el personal y las autoridades con motivo de la conclusión de fin de año.

El proceso lo inicia la Dirección General de Recursos Humanos, quien en coordinación con la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales atiende con oportunidad la contratación de los servicios (lugar del evento, música, alimentos, flores, boletos de acceso y rifa, grabación del evento y bebidas) y la adquisición de los bienes (enseres electrodomésticos), con base en la normatividad interna. A su vez la Dirección de Relaciones Laborales y Servicios

solicita la intervención de la Contraloría Interna para verificar el evento. Los costos ejercidos se desglosan en el cuadro siguiente:

Evento de fin de año	Miles de Pesos
Boletos e invitaciones	6.8
Comida	685.8
Actuación musical	236.0
Bebida	49.5
Arreglos florales	26.2
Electrodomésticos rifa	833.3
Obsequios para dama	73.1
<b>Total</b>	<b>1,910.7</b>

#### **Rifa de electrodomésticos fin de año**

Durante la comida de fin de año para los trabajadores de la Cámara de Senadores se rifan 260 artículos de enseres electrodomésticos para los trabajadores de base, por separado se rifan en forma proporcional al número de personal de confianza y honorarios los enseres, en presencia de la intervención de la Contraloría Interna, quien da fe de los ganadores de los bienes. La Dirección General de Recursos Humanos por conducto de la Dirección de Relaciones Laborales y Servicios pública las actas de los ganadores y entrega los bienes contra el boleto ganador.

#### **Pago de curso de verano para hijos de trabajadores que organiza el Sindicato.**

Conforme al convenio sindical punto 26 del 2001, se otorga el curso de verano dirigido a los hijos de los trabajadores de base que la Cámara de Senadores en coordinación con la representación sindical, mismo que esta dirigido a 80 niños, para recibir esta prestación el trabajador deberá de estar en activo al momento de solicitar la inscripción del menor, Las inscripciones y registro será por conducto del Sindicato de Trabajadores de la Cámara de Senadores, a través de la Secretaría



de Previsión Social. Únicamente deberá de inscribirse los niños que se encuentren entre los 6 y 12 años de edad.

Para el desarrollo del curso se requiere contratar el servicio de dos autobuses para el traslado de los menores del punto reunión al lugar sede de las 8:00 a las 15:00 horas de lunes a viernes, dicho servicio deberá contar con un seguro de vida para los ocupantes de la unidad: colectivo y personal; la empresa seleccionada se hará cargo de los gastos que se generen por estos conceptos.

El periodo de duración del curso de verano será de de 5 semanas, iniciando sus actividades en la primera semana de julio y su conclusión será al término de la primera semana de agosto, al curso de verano asistirán tres personas, una por parte de la Dirección de Relaciones Laborales y Servicios y dos del Sindicato de Trabajadores de la Cámara de Senadores, quienes se encargarán de supervisar el desarrollo del evento, controlar la asistencia al inicio y término de cada día, la suficiencia del material para los talleres y el cumplimiento del programa previamente acordado con la empresa seleccionada.

La Dirección General de Recursos Humanos, en coordinación con la representación sindical, definirán con la empresa que impartirá el curso de verano los siguientes requisitos: contar con espacios de áreas verdes, delimitado por bardas o malla ciclónica, que permitan la seguridad de los niños y con sanitarios en óptimo funcionamiento. La representación sindical vigilará que la empresa defina grupos de trabajo de acuerdo a las edades de los niños inscritos, lo que permitirá que se integren y desarrollen sus habilidades físicas e intelectuales. Los talleres deberán ser impartidos por personal capacitado en cada un de los temas seleccionados quienes deberán contar con la información y los elementos adecuados para atender las duda, así como realizar actividades idóneas. La empresa deberá de proporcionar el apoyo médico capacitado, para dar atención inmediata en caso de que se requiera a los niños participantes, dicho personal

deberá de estar presente todos los días que dure el programa dentro de las instalaciones de la empresa contratada.

La empresa contratada deberá proporcionar al inicio del programa una playera, short y una gorra para cada niño inscrito. La Dirección General de Recursos Humanos y el Sindicato de Trabajadores de la Cámara de Senadores deberán previamente proporcionar las tallas de los niños participantes a la empresa, con objeto de que esta las entregue al inicio del curso.

### **Día de la madre.**

Adicionalmente al apoyo económico las madres beneficiadas de base y confianza reciben un convivio con las autoridades por medio de un desayuno amenizado con música viva y una rifa de enseres domésticos de acuerdo a la disponibilidad de la Cámara.

El proceso inicia con la solicitud del Sindicato de Trabajadores de la Cámara de Senadores a la Dirección de Recursos Humanos, por conducto de la Dirección de Relaciones Laborales y Servicios en coordinación con la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales hacen la definición del lugar del desayuno, amenización musical y cantidad de enseres domésticos. Paralelamente se contrata el prestador de servicios para la elaboración de boletos de acceso y rifa mismos que se entregan al sindicato con relación anexa de las beneficiarias, los del personal de confianza los distribuye la Dirección de Prestaciones y Servicios, solicitando la intervención de la Contraloría Interna para verificar la rifa a las ganadoras. Los costos que represento el evento en el 2005 se refleja en el cuadro siguiente:

<b>Evento día de las madres</b>	<b>Miles de Pesos</b>
Desayuno	89.4
Electrodomésticos	370.8
Actuación musical	113.7
Arreglos forales	5.9
Regalo pulsera para dama	79.8
Arreglos florales	10.4
Otros	5.9
<b>Total</b>	<b>670.0</b>

### **Licencia para preparar examen profesional.**

La prestación consiste en 30 días de permiso con goce de sueldo y beneficia a los servidores públicos de base y se hace extensiva a los servidores públicos de confianza activos que estén por titularse a nivel licenciatura o maestría.

El proceso lo inicia el trabajador beneficiado presentando solicitud por escrito y documentos que acrediten la conclusión de la tesis a la Dirección General de Recursos Humanos, por conducto de la Dirección de Relaciones Laborales y Servicios, misma que verifica la documentación siguiente: Historial académico, carta de pasante, constancia de la Institución educativa donde se autoriza la impresión de la tesis. De proceder informa a la Dirección de Planeación y Desarrollo de Personal se registre en los movimientos licencia con goce de sueldo al trabajador beneficiado.

### **Licencia para cuidados maternos**

Hasta 8 días de permiso con goce de sueldo (comprobar mediante diagnóstico expedido por médico familiar del ISSSTE o pediatra del CENDI, que su hijo o hijos menores de seis años, se encuentran afectados por enfermedad infecto-contagiosa, así como traumatismos).

## Desayuno del día del trabajo

Es un beneficio para 300 servidores públicos de base que participan en el desfile del 1° de mayo que se celebra el día del trabajo. El proceso inicia con la solicitud del Sindicato de Trabajadores de la Cámara de Senadores a la Dirección de Recursos Humanos, quien por conducto de la Dirección de Relaciones Laborales y Servicios en coordinación con la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales hace la definición del lugar del desayuno, amenización musical. Paralelamente se contrata el prestador de servicios para el traslado del personal al lugar sede. La Dirección de Relaciones Laborales y Servicios, supervisa el evento hasta su conclusión. Los costos del evento en el 2005 se muestran en el cuadro siguiente:

Evento desayuno día del trabajo	Miles de Pesos
Desayuno	64.4
Actuación musical	25.3
Trasporte traslado del personal	1.8
Bebida	8.9
<b>Total</b>	<b>100.4</b>

## Día del niño.

Adicionalmente a la prestación económica, los niños de los servidores públicos de base y se hace extensivo a los operativos de confianza se les otorga un pase de acceso para él y su padre al parque recreativo Six Flags y planillas de alimentos por cada niño beneficiado.

El proceso lo inicia la Dirección General de Recursos Humanos por conducto de la Dirección de Relaciones y Servicios quien en coordinación con la Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales adquiere los bienes y los servicios por medio de adjudicación directa conforme a la normatividad interna. La DGRMSG envía de acuerdo con los plazos convenidos con los proveedores el total de los

boletos de acceso y planillas de alimentos a la Dirección General de Recursos Humanos, quien por conducto de la Dirección de Relaciones Laborales y Servicios entrega los mismos al Sindicato de Trabajadores de la Cámara de Senadores anexando la lista de los beneficiarios del personal de base y su distribución al personal de confianza esta a cargo de misma Dirección, firmando de recibido la recepción de los boletos y planillas correspondiente. Para el año 2005 se beneficiaron a 421 personas, cuyo costo se refleja en el cuadro siguiente.

<b>Evento día del niño Six Flags</b>	<b>Miles de Pesos</b>
Planilla de Alimentos	50.7
Boletos de acceso a Six Flags	55.8
<b>Total</b>	<b>106.5</b>

#### **Vacaciones adicionales.**

5 días a trabajadores con antigüedad mayor a 20 años y 10 días, de 25 años en adelante.

#### **Otras Prestaciones**

El Seguro de Salud para la Familia, durante el mes de julio del año 2001 las Fracciones de los Grupos Parlamentarios de los Partidos Políticos Revolucionario Institucional (PRI), Acción Nacional(PAN), de la Revolución Democrática (PRD), DEL Verde Ecologista de México (PVEM), firmaron un convenio de colaboración con el Instituto Mexicano del Seguro Social(IMSS), con el propósito de contar con un Seguro de Salud para la Familia de forma colectiva, con la finalidad de que sus agremiados, gocen en los términos de la Ley del IMSS de las Prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad, en virtud de que dichas personas no están sujetas a un régimen obligatorio en algún sistema de seguridad social.

Se podrán inscribir los miembros (agremiados) de los grupos parlamentarios mencionados en el Senado, en su carácter de titulares del núcleo familiar y sus beneficiarios legales siguientes:

- A. Él (la) cónyuge o, a falta de éste (a) la concubina o el concubinario, que dependa económicamente del titular del núcleo familiar.
- B. Los hijos del (la) titular del núcleo familiar hasta los 16 años o hasta los 25, si se realizan estudios en planteles del sistema educativo o de cualquier edad, si no pueden mantenerse en su propio trabajo debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico, contraído en fecha posterior a la contratación inicial del seguro mientras permanezca vigente éste.
- C. El Padre y la madre de (la) titular del núcleo familiar que vivan en el hogar de éste (a) y que dependan económicamente del (la) mismo(a).
- D. Los familiares adicionales del titular del núcleo familiar que se precisan a continuación: abuelos, nietos, hermanos, primos hermanos y tíos y sobrinos carnales; así como los hijos mayores de 16 años que no realicen estudios en planteles del sistema educativo nacional o su equivalente en el extranjero y los hijos del (la) cónyuge o concubina (rio) del titular del núcleo familiar asegurado, procreados en matrimonio o uniones anteriores, que vivan en el hogar del titular del núcleo familiar y dependan económicamente de éste.

Al 31 de diciembre de 2005 se cuenta con el universo siguiente de titulares por fracciones de los grupos parlamentarios del Senado:

GRUPO PARLAMENTARIO	DESISTIMIENTO	INSCRITO AL IMSS	NOTIFICADO	RENOVACIÓN/INSCRITO AL IMSS	SIN EVIDENCIA DOCUMENTAL NOTIFICADOS	Total general
ADMINISTRATIVO	57	22	86	120	11	296
COM. DE CONCORDIA Y PACIFICACIÓN					1	1
COM. HÁBITAT			1			1
PAN	27	9	47	47	44	174
PRD	3	5	31	28	11	78
PRI	48	9	49	108	56	270
PVEM	4	1	9	8	1	23
SIN GRUPO (en blanco)			3		1	4
<b>Total general</b>	<b>139</b>	<b>46</b>	<b>226</b>	<b>311</b>	<b>125</b>	<b>847</b>

Las personas que se inscribieron a la firma del convenio, gozan a partir del primer día del mes calendario siguiente, los beneficios de la Ley del IMSS, la inscripción de nuevos miembros (agremiados) podrá realizarse en cualquier día hábil del año, iniciándose la vigencia del aseguramiento el día primero del mes calendario siguiente al de su inscripción.

Previamente al aseguramiento deberán llenar en individual y firmar personalmente el cuestionario médico, tratándose de menores de edad o discapacitados, el llenado y firma del cuestionario estará a cargo del padre o tutor.

El seguro de salud para la familia no cubre la atención de enfermedades preexistentes como:

- A. Tumores malignos y enfermedades crónico-degenerativas, tales como: Complicaciones tardías de la diabetes mellitus, enfermedades por atesoramiento (enfermedad de Gaucher), enfermedades crónicas del hígado, insuficiencia cardiaca y secuelas de cardiopatía isquémica (arritmia, ángor o infarto al miocardio); enfermedad pulmonar obstructiva crónica con insuficiencia respiratoria, entre otras.

B. Enfermedades sistemáticas crónicas del tejido conectivo; adicciones como alcoholismo y otras toxicomanías; trastornos mentales como psicosis y demencias; enfermedades congénitas y síndrome de inmunodeficiencia adquirida o VHI positivo.

C. El IMSS no proporcionará los servicios durante los tiempos que señalan, al titular del núcleo familiar, sus beneficiarios legales o familiares adicionales por los padecimientos y tratamientos siguientes:

1. Seis meses

- Tumoración benigna de mama.

2. Diez meses

- Parto.

3. Un año

- Litotripcia.
- Cirugía de Padecimientos Ginecológicos, excepto neoplasias malignas del útero, ovarios y piso perineal.
- Cirugía de insuficiencia venosa y várices.
- Cirugía de senos paranasales y nariz.
- Cirugía de Varicocele.
- Hemorroidectomía y cirugía de fístulas rectales y prolapso del recto.
- Amigdalectomía y adenoidectomía.
- Cirugía de hernias, excepto hernia de disco intervertebral.
- Cirugía de hallux valgus.
- Cirugía de estrabismo.



#### 4. Dos años

- Cirugía ortopédica.

Transcurridos los tiempos indicados, podrán hacer uso de los servicios institucionales respecto de los padecimientos y tratamientos señalados.

#### **Los tratamientos que no cubre el seguro de salud para la familia son:**

- Cirugía estética.
- Adquisición de anteojos, lentes de contacto, lentes intraoculares y aparatos auditivos.
- Cirugía para la corrección de astigmatismo, presbicia, miopía e hipermetropía.
- Trastornos de lesiones autoinflingidas e intento de suicidio.
- Tratamiento de lesiones derivadas de la práctica profesional de cualquier deporte con riesgo físico.
- Examen médico preventivo solicitado por el titular del núcleo familiar asegurado, beneficiarios legales o familiares, tratamiento de trastornos de conducta y aprendizaje.
- Tratamientos dentales excepto extracciones, obturaciones y limpieza.
- Otorgamiento de órtesis, prótesis y aditamentos especiales.
- Tratamientos quirúrgicos o médicos para la corrección de alteraciones de la fertilidad de la pareja.
- Tratamientos de secuelas de lesiones músculo esqueléticas o neurológicas, de origen traumático adquiridas con anterioridad al aseguramiento.
- Tratamiento de secuelas de enfermedades degenerativas del sistema vascular cerebral insuficiencia vascular periféricamente otras, adquiridas con anterioridad al aseguramiento.

#### 4. Modelo Propositivo.

Se presenta a continuación la matriz TOWS conocida por sus siglas en español como matriz FODA, formado por las iniciales F que significa, fortalezas, O que representa a las oportunidades, D relacionadas a las debilidades y A que expresa las amenazas, en muchos casos las instituciones proceden a la planeación estratégica como resultado de la percepción de crisis, problemas o amenazas. Koontz Harold y Weihrich Heinz,<sup>(66)</sup> señalan que existen cuatro estrategias alternativas para resolver problemas conforme al modelo propuesto.

##### 4.1 Matriz FODA <sup>(67)</sup>

Factores internos	Fortalezas internas (F): por ejemplo, cualidades administrativas, operativas, financieras, de comercialización, investigación y desarrollo, ingeniería.	Debilidades internas( D): por ejemplo debilidades en las áreas incluidas en el cuadro de fortalezas
Factores externos		
Oportunidades externas (O) considérense también los riesgos por ejemplo condiciones económicas presentes y futuras, cambios políticos y sociales, nuevos productos, servicios y tecnologías.	Estrategia FO Maxi-maxi Potencialmente la estrategia más exitosa que se sirve de las fortalezas de la organización para aprovechar las oportunidades	Estrategia DO Mini-maxi Por ejemplo, estrategias de desarrollo para superar debilidades a fin de aprovechar oportunidades.
Amenazas externas (A) Por ejemplo, escasez de energéticos, economía en crisis, cambios políticos violentos, servicios deficientes, escasa tecnología	Estrategia FA Maxi-mini Por ejemplo, uso de fortalezas para enfrentar o evitar amenazas	Estrategia DA Mini-mini Por ejemplo, atrincheramiento, liquidación o sociedad en participación.

<sup>66</sup> Koontz Harold y Weihrich Heinz, *Administración una perspectiva global, México, McGrawHill, duodécima edición, 2004, Pág. 168.*

<sup>67</sup> Ibidem, Fuente. Koontz Harol, matriz TOWS para la formulación de estrategias, pág. 168

El cuadro muestra la primera estrategia que se refiere a las DA, es decir al mínimo de las debilidades como de las amenazas y suele llamársele estrategia mini-mini. La segunda estrategias DO, pretende el mínimo de las debilidades y la optimización de las oportunidades, de tal forma la institución con ciertas debilidades en algunas áreas puede desarrollarlas, adquiriendo las aptitudes necesarias ya sea en tecnología o personas con las habilidades indispensables en el medio ambiente, a fin de aprovechar las oportunidades que las condiciones externas le ofrecen. La estrategia FA, se basa en las fortalezas de la organización para enfrentar amenazas en su entorno, el propósito es optimizar las fortalezas y reducir las amenazas, es decir las instituciones pueden servirse de sus virtudes tecnológicas, administrativas, financieras o de comercialización para ver las amenazas, finalmente la situación más deseable es aquella en la que la institución puede usar sus fortalezas para aprovechar oportunidades, por medio de una estrategia FO, si existen debilidades se empeñan en vencerlas para convertirlas en fortalezas, si enfrentan amenazas, las sortearán para concentrarse en las oportunidades.

Por otra parte Mintzberg <sup>68</sup> describe diversas escuelas de pensamiento sobre la elaboración de estrategias, de las cuales tres son prescriptivas, pues intentan describir el camino correcto para elaborar una estrategia. Una de ellas es la “escuela de diseño”, que considera la planificación estratégica como un proceso conceptual informal, típico para dirigentes pretenciosos, el modelo de esta escuela se llama SWOT<sup>69</sup>, que significa fortalezas, oportunidades, debilidades, y amenazas (FODA , en español). Otra escuela de pensamiento es la de “posición”, se centra más en el contenido diferenciación, diversificación etc., de la estrategia y menos en el proceso en el que la misma surge, recoge partes esenciales de la escuela de planificación y simplemente extrapola sus métodos al campo del contenido actual de la estrategia, este método es afín al planteamiento conceptual. Las otras escuelas son más bien descriptivas y no prescriptivas.

---

<sup>68</sup> Mintzberg Henry: *The rise and fall of strategic planning*, Canada, Toronto, 1994, Maxwell Macmillan, pag 2 y sigtes.

<sup>69</sup> *Ibidem*. Pág. 25

La escuela cognitiva, considera lo que ocurre en la mente cuando una persona se ocupa de una estrategia, ve el proceso como uno en la “mente”. La escuela del emprendedor, describe la planificación estratégica como un proceso visionario de una fuerte personalidad dirigente. La escuela del aprendizaje, supone que la estrategia surge de un proceso de aprendizaje colectivo. La escuela política, se concentra en el conflicto y en la explotación del poder en el proceso. La escuela cultural, considera la dimensión, colectiva, cooperativa del proceso. La escuela ambiental, percibe la definición estratégica como una respuesta pasiva a fuerzas externas. La escuela configuracional, intenta reunir todas las demás escuelas en el contexto de episodios diversos dentro del proceso.

Mintzberg se centró en los métodos de planificación y en las escuelas de estrategias empresariales, también hay naturalmente modelos de planificación militar, como las funciones militares de la planificación estratégica según Peacock y el amplio modelo estratégico de Sun Tzu, este modelo militar , de más de dos mil años de antigüedad, también constituye hoy en día, combinado con los métodos de planificación FODA o planteamiento conceptual, una base importante para los procesos políticos de planificación estratégica.

#### **4.2 Modelos de Planificación Política.**

Los modelos más empleados en el proceso de planificación política son el de planificación según FODA y el planeamiento conceptual. Se explica brevemente y de forma sinóptica el primero. (Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas). De acuerdo con FODA, la buena planificación estratégica opera en dos campos, en el primero, el planificador estratégico expone claramente a dónde hay que ir (visión) y cuál es la intención y la razón de ser de la existencia de la organización (definición del cometido). Partiendo de la visión y del cometido, el planificador estratégico desarrolla objetivos, que son resultados finales medibles y que reflejan si la organización se acerca o se aleja de la visión o del objetivo principal. Las estrategias deben definir cuáles son las áreas de resultados clave

que se esperan y hacia los cuales deben dirigirse los esfuerzos y cuáles son los indicadores especiales de eficiencia que deben ser vigilados y evaluados.

En el segundo campo el planificador estratégico intenta cimentar la organización según las realidades del entorno en el que opera, Hay dos entornos, el externo, que es la zona en la que otros influyen en la organización o en que otros son influidos por la organización y el interno, que consta de los recursos, de la fortaleza, de las oportunidades y de las litaciones de la propia organización. El planificador estratégico debe ser capaz de advertir y evaluar las oportunidades y las amenazas del entorno interno y externo, así como las fortalezas y las debilidades de la organización con respecto a la visión, al contenido y a los objetivos.

Con estos elementos se expondrá el caso del Senado, tratando de seguir el modelo estratégico de FODA, mismo que se explica a través de sus debilidades para convertirlas en fortalezas, por medio de un cambio democrático, participativo y plural hacia el interior de la Cámara de Senadores, por medio de los grupos parlamentarios representados por las fuerzas de los actores integrados formalmente en partidos políticos. Así mismo una fortaleza es el número creciente de servidores públicos que se encuentran comprometidos con la misión de la institución, aprovechando la expansión de las oportunidades educativas por medio del Servicio Civil de Carrera de reciente instauración en la Cámara.

Una debilidad es la rotación de los senadores cada seis años, ya que ocasiona que la experiencia que acumulan tanto los servidores públicos en el trabajo legislativo y el cabildeo de los primeros se diluyan, al retirarse los senadores por actividades políticas electorales reclamados por la ciudadanía de su lugar de origen, sólo en este año dejarán de laborar aproximadamente más de 600 servidores públicos contratados por servicios profesionales independientes. Sin embargo, también es una fortaleza ya que el intenso trabajo y los acuerdos políticos de los actos mencionados, para sacar adelante las iniciativas de ley

propuestas fluyen rápidamente por medio de la información electrónica hacia el gobierno y la sociedad.

Las normas que motivan a los diferentes grupos de servidores públicos, de los niveles medio y bajo, encargados de las actividades procedimentales o los funcionarios altos y directivos ligados a las fracciones políticas, ocasionan que cada grupo segmentado comparten alguno de los valores que motivan al otro y su interrelación provoca diversas tendencias de flujos de información y transparencia. La persistencia de esta tendencia ligada a las normas incompatibles, provoca que sea difícil difundir entre los servidores públicos, patrones homogéneos de valores a través de la estructura del gobierno; es importante y necesario que a la luz del proceso democrático de las instituciones se incluyan dentro de las normas los valores éticos fundamentales de los servidores públicos, evitando con ello que los diversos estratos sean alcanzados por la corrupción, consiste ésta en un simple lápiz u hoja de papel o hasta el portafolio repleto de dinero.

Otra debilidad de la Cámara es la composición de su personal: 444 trabajadores de base, encargados de labores rutinarias y operativas y 850 contratados por servicios profesionales como asesores para las tareas legislativas y administrativas, muchos de ellos sin el perfil para el puesto; ingresando a laborar por medio de la recomendación dirigida de los altos directivos o senadores aglutinan en éstos las cargas de trabajo para la operación del Senado. Esta situación influye en el comportamiento del grupo de los servidores públicos de niveles medio y bajo, cuya función principal es aplicar las actividades y servicios a un gran número de procesos para transformar a la Cámara en un ente político eficiente. La mayoría de éstos a fin de abatir sus debilidades se integra en el sistema de capacitación permanente, para ser evaluado dos veces al año conforme a un proceso de capacidades y habilidades para el trabajo productivo. En el corto plazo será necesario que las actividades de los servidores públicos en su conjunto tengan un carácter más participativo hacia el interior, delegando

facultades y decisiones con el fin de incorporarlos en la medida de lo posible a los estratos superiores de la organización.

Será necesario que en el corto plazo se logre establecer una política de comunicación eficiente que permita que los funcionarios de alto nivel informen de todas las situaciones en relación con el trabajo legislativo y administrativo y que los servidores públicos se identifiquen con la visión, misión y objetivos de la institución, sólo así serán congruentes las decisiones del que gobierna y el que recibe la instrucción. Es evidente que la legislación actual que da vida a la organización de la Cámara es adecuada, parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, norma suprema que regula su funcionamiento, mas no así sus procesos que en ocasiones no existen o carecen de los elementos necesarios para orientar las funciones del órgano legislativo.

Otra fortaleza son las aptitudes de los servidores públicos, mismas que representan una debilidad para los directivos de alto nivel al no identificar ni desarrollar su potencial para que contribuyan más a las actividades en un futuro próximo, no se ha consolidado la curva salarial entre el personal operativo y el directivo, que motive económicamente las aspiraciones legítimas de cada uno de los integrantes y sea congruente con los objetivos institucionales, lo anterior ocasiona baja productividad de la fuerza de trabajo empleada en la Cámara de Senadores e insatisfacción, frustración y falta de identificación con la visión, misión y objetivos de la institución.

Con las debilidades y fortalezas señaladas se puede construir un proceso de cambio participativo, plural y congruente que tenga tres vertientes, la primera es la estructura jurídica externa que plasme las atribuciones y de certidumbre dé que es el órgano legislativo, aunado a lo anterior se requiere una estructura legal interna, que identifique al servidor público como sujeto de contrato, así como las reglas de operación que hacen posibles las relaciones entre el órgano y el sujeto, a partir de la fecha de inicio de las actividades, la inducción al puesto y a la organización en

su conjunto, su desarrollo laboral por medio de la capacitación hasta su terminación, sea por cesantía o antigüedad laboral.

La segunda vertiente será definir la estructura orgánica y ubicar al sujeto contratado como servidor público dentro del órgano, precisando los niveles jerárquicos y el lugar que ocupa dentro de la organización, informando de las posibilidades de superación en el mediano y largo plazos en sentido horizontal y vertical de la estructura. La tercera será la estructura funcional donde se definan las relaciones de trabajo que permitirán conocer las habilidades y aptitudes del servidor públicos al inicio de sus actividades y en el desarrollo de las mismas.

### 4.3 Conceptualización del Método FODA

FORTALEZAS: Elementos positivos que la D. G. R. H. ya posee DEBILIDADES: Elementos negativos que la D. G. R. H. tiene	OPORTUNIDADES: Factores externos que la D. G. R. H. podría aprovechar para lograr sus objetivos AMENAZAS: Factores que afectarían negativamente a la D. G. R. H.
--	---

#### FORTALEZAS

Enumere y describa en esta columna las fortalezas	Enumere y describa en esta columna las ventajas/beneficios asociados a cada fortaleza	Enumere y describa en esta columna las alternativas de acción para capitalizar cada alternativa	Proponga la mejor estrategia a seguir
<b>Fortalezas</b>	<b>Ventajas/Beneficios</b>	<b>Alternativa</b>	<b>Estrategia</b>
Fuerza de trabajo bien preparada y altamente calificada	Certidumbre	canales adecuados, organización, división de funciones,	Actitud positiva, definición adecuada de tramos de control, seguridad,
Experiencia y relaciones laborales estables	área de servicio beneficiando a la institución,	autoevaluación, retroalimentación, crear conciencia	
Unificación y toma de decisiones adecuadas	aportar la parte de trabajo que le corresponde	detección de debilidades y fortalezas	adecuada supervisión de las tareas, evaluación de resultados
Programa de capacitación integral	mejorar el desempeño, cambio de actitud, mejorar aptitudes	directa, indirecta	periódica, mejorar el equipo de trabajo, apoyo personal, integración personal



#### **4.4 Propuesta Integral.**

Los trabajadores de la Cámara de Senadores se encuentran económicamente bien remunerados, ya que su salario integrado representa el cien por ciento de su sueldo nominal, para éste grupo de servidores públicos conforme al método FODA es una fortaleza, pero al momento de pasar a la inactividad con el proceso jubilación se convierte en una amenaza a su economía al ver reducidos sus ingresos al mínimo indispensable y atender sus necesidades básicas de él y su familia durante su vejez con base a la pensión que le otorgaría el ISSSTE al sueldo tabular, por ello es necesario replantear la seguridad social de los servidores públicos en el régimen de pensiones de forma integral para atender los retos del presente siglo.

Es necesario hacer énfasis en el doble papel que representa la Cámara de Senadores en el proceso de las pensiones, primero hay que señalar que la Cámara cuenta con un reducido personal que necesita ser protegido y asegurado en el mediano plazo con mejores prestaciones que impliquen una mejora sustancial en el régimen de pensiones que otorga el ISSSTE, ya que los trabajadores necesitan seguir recibiendo los beneficios de la seguridad social, por medio de red hospitalaria y recibir en su vejez la pensión que por derecho le corresponde por los años de servicios prestados. La segunda y la más importante de acuerdo a sus atribuciones constitucionales es la de legislar en materia de pensiones y seguridad social, para otorgar el beneficio a todos los trabajadores al servicio del Estado, si bien este proceso es complicado por el déficit actuarial y de caja por el que atraviesa el Instituto, es importante iniciar las modificaciones legislativas sobre las pensiones para los servidores públicos.

Por ello, las prestaciones económicas fueron mejoradas de conformidad a los acuerdos del Senado de la República y el Sindicato de Trabajadores de la Cámara de Senadores, con base en los antecedentes del año de 1985, que indican que de forma anual se debe realizar la revisión de diversas prestaciones para los

trabajadores sindicalizados, con un aumento salarial que corresponda de acuerdo con los montos que pacten la representación del Gobierno Federal y la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado con la retroactividad que se convenga.

La prestación de impacto mensual para el año 2006, fue pactada entre la dirigencia sindical y las autoridades de la Cámara de Senadores, en \$750.00 mensuales, retroactiva a partir del primero de enero del presente año, su distribución impactará a las siguientes prestaciones de forma mensual en los conceptos siguiente:

<b>Prestación de carácter mensual</b>	<b>Incremento a partir del 1° de enero de 2006</b>
Ayuda para transporte	\$150.00
Ayuda económica para despensa	\$150.00
Apoyo a la economía familiar	\$300.00
Previsión social múltiple	\$100.00
<b>Fondo de ahorro</b>	<b>\$50.00</b>

**Las prestaciones de impacto anual se incrementan en los conceptos siguientes:**

- Día de la Madre. El beneficio que reciben las madres trabajadoras de la Cámara de Senadores será de \$200.00 adicionales, que representa con este incremento una ayuda económica total de \$2,025 como motivo de su día.
- Día del padre. El beneficio que recibe cada padre registrado en la base de datos de la Cámara de Senadores es una ayuda económica adicional de \$200.00, que sumados a los \$1,350.00 existentes forman un acumulado anual de \$1,550.00 para cada trabajador en su día.

## **Prestaciones de carácter social**

Fondo de ahorro. La prestación actual denominada apoyo al fondo de ahorro de los trabajadores, consistente en una aportación anual equivalente a \$215,000.00 anuales, se convierte por acuerdo entre la dirigencia sindical y la autoridad, por la prestación denominada Fondo de Separación Individualizado de los Trabajadores Sindicalizados de la Cámara de Senadores, que se integra con una aportación inicial para cada trabajador en activo de \$50.00 mensual conforme a los siguientes criterios:

- El monto de la aportación convenida para el año 2006, es de \$50.00 mensuales a cargo de cada trabajador y de \$50.00 adicionales que otorga la Cámara.
- El Fondo se podrá incrementar por mejoras salariales de los trabajadores y disponibilidad presupuestal, así como por aportaciones extraordinarias de cada trabajador de base, mismas que podrá retirar después de un año.
- Los fondos aportados individualmente solo podrán ser retirados por los trabajadores o sus beneficiarios, cuando cause baja de la Cámara.
- Las operaciones del Fondo serán administradas por medio de la constitución de un Fideicomiso, contratado por la dirigencia sindical, con la asesoría de la Cámara, con una institución financiera, cuyos recursos no podrá destinar a otros fines para los que se crea.

### **Fondo revolvente para el personal sindicalizado.**

- El Fondo se incrementa en \$150.000.00, que sumados a los \$550.000.00 hacen un total para su operación de \$700.000.00 mismo que se distribuirán al personal sindicalizado conforme a las reglas de operación establecidas por la Cámara de Senadores.

### **Ayuda económica por fallecimiento de familiares.**

- Se incrementa en \$500.00 cantidad que se otorga a los trabajadores por el fallecimiento de familiares directos: padre, madre, e hijos o cónyuge.

### **Ropa y equipo de trabajo.**

- Prestación que se regula por medio de la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene y Medio Ambiente, quien vigila su uso y define el catálogo de ropa y equipo de trabajo por puesto y funciones reales, que justifiquen la adquisición y reposición periódica.

### **Festejos de fin de año y del día de la madre.**

- En los eventos se rifan enseres domésticos, bienes electrónicos e informáticos y viajes nacionales en la modalidad de VTP'S, estos últimos para el trabajador y un acompañante.

### **Compromisos de modernización laboral y productividad.**

- A fin de mejorar el ingreso económico de los trabajadores sindicalizados, a partir del mes de abril del año 2006 se elaborarán los estudios correspondientes para que en el futuro y de manera gradual, se revise el Catálogo de puestos operativos para una posible mejora de los niveles salariales. De esta manera se logrará una mayor capacidad de crédito ante el ISSSTE y el FOVISSSTE y mejores condiciones económicas en las jubilaciones y pensiones de los trabajadores que opten por decisión.

### **Registro de asistencia opcional mediante huella digital.**

- Desde el año 2004 en los diversos inmuebles se instaló las lectoras para el registro asistencial por medio de huella digital, los trabajadores que opten por este registro y no presenten ninguna incidencia durante el año, se beneficia con un incremento adicional de cinco días en el premio anual de puntualidad. Para ello se llevará a cabo la reposición de credencial institucional del personal para su instrumentación en el mes de septiembre.

## Revisión de las Condiciones Generales de Trabajo

- A fin de actualizar su contenido e incorporar un capítulo de prestaciones económicas la autoridad y la representación sindical de la Cámara de Senadores revisarán es ordenamiento administrativo y de todas las normas que regulan el pago de cada una de las prestaciones.

Para atender de forma eficiente, oportuna y a bajo costo los servicios que otorga a los trabajadores de la Cámara de Senadores, es recomendable instrumentar un sistema de nómina integral que permita registrar el ingreso de los aspirantes a un puesto, que se le pague conforme a una plaza presupuestal autorizada, que se emita su pago con sus percepciones y deducciones, y que lleve el registro histórico de su vida laboral para el pago de su prestaciones y jubilación al cumplir la edad requerida.

Así mismo es necesario que los beneficios económicos que otorga a sus trabajadores la Cámara de Senadores por medio de las prestaciones de forman mensual, anual y ocasional, los legisladores han participado en una nueva Ley del ISSSTE modificando el régimen de pensiones, tanto de su personal que es reducido como de todos los trabajadores al servicio del Estado que es la gran mayoría, como señala Drucker <sup>(70)</sup>

“en la esfera de la atención de la salud es muy posible que nos acerquemos a un sistema que defina el principio de que todos tienen derecho a una atención de la salud financiada previamente, con fondos del seguro de empleados o por el gobierno en el caso de los ancianos y los pobres. Muy bien podemos alentar un grado considerable de diferenciación entre los diversos planes y una competencia considerable entre diferentes clases de instituciones de atención de la salud, distintos planes y variadas prioridades.

---

<sup>70</sup> Drucker, *op.cit* Pág. 187

Este es el enfoque del plan nacional más antiguo de atención de la salud, que es el de Alemania”.

Con estas ideas se propone que los senadores se aboquen como política pública a legislar la seguridad social, como ya se ha iniciado con la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Social de los Trabajadores del Estado, publicada el 31 de marzo del año 2007 en el Diario Oficial de la Federación.

Además Drucker señala <sup>71</sup> que las instituciones de gobierno necesitan una auditoría organizada e independiente, las únicas disciplinas a las que podemos someterlas son el análisis y la verificación de resultados.

“La institución del auditor general llegó aceptarse en el gobierno durante el siglo XIX (aunque se remonta a Francia de Luis XIV, es decir a fines del siglo XVII, y fue creada más o menos en la forma actual ya en 1760 por Federico el Grande de Prusia). En la actualidad es usual que el gobierno cree un organismo autónomo independiente de las ramas ejecutivas y legislativas, que practique la auditoría de las erogaciones y comunique al público los actos de deshonestidad, las irregularidades y los casos flagrantes de ineficiencia. ...Las instituciones de servicios no necesitan adquirir un espíritu más comercial, necesitan acentuar su propio carácter – como hospitales, universidades, o como gobierno- necesitan reflexionar acerca de sus funciones, sus misiones y sus propósitos específicos. No necesitan más personal, basta que este personal ejecute sistemáticamente las tareas administrativas e intencionalmente concentre su atención y la de su institución sobre el rendimiento y los resultados. Ciertamente se requiere eficiencia-es decir, control de los costos-pero sobre todo hace falta efectividad, es decir, asignar importancia a los resultados apropiados.”

---

<sup>71</sup> Drucker, *Op. Cit.* Pág 188 y 190

## 5. Conclusiones

La evolución del Estado, surge desde la polis griega, se desarrolla en el imperio romano y se consolida a través de los estados nacionales hasta llegar hasta el Estado moderno, mismo que surge como necesidad de la sociedad para organizarse, jurídica y políticamente. La Edad media trajo consigo la idea de libertad de los individuos sometidos al poder feudal. El siglo XV produce la consolidación de los estados nacionales y con las ideas de Nicolás Maquiavelo, surge la formulación de la razón de Estado. Con el absolutismo la autoridad real impera sobre la nación, concepto asociado a un territorio y una frontera, configurándose así los elementos característicos del Estado Nacional (Nación, población, territorio, ejército).

Se podría pensar que los griegos concibieron a la polis como comunidades pequeñas, políticas formadas por los hombres con un objetivo del bien común, sin embargo fue mérito de los romanos concebir al Estado en términos jurídicos, señalándole un conjunto de competencias y facultades, destacándose entre ellos el de juricidad, que implica la subordinación del poder público y la actuación de todos los órganos del Estado al derecho

Durante el siglo XVIII, con el surgimiento de la burguesía y con la caída de la nobleza por el desarrollo del capitalismo y la acumulación del capital por parte de la nueva clase social llamada burguesía, se fueron generando por la diversidad económica espacios de poder y autoridad modificando el rol del Estado y sus integrantes. Surgiendo el estado liberal a partir de las revoluciones francesa, inglesa y americana.

Con la revolución francesa y la Declaración de los Derechos del Hombre a finales del siglo XVI surgió un cambio en la vida política del hombre, que afectó la relación entre el Estado y sus habitantes, el soberano no podrá hacer lo que le conviene, estaba limitado por la ley y debería respetar los derechos individuales. El acto del príncipe era como un acto de Dios, por encima del orden jurídico que no pueden

ser llevados a la justicia. De ahí la doble personalidad del Estado, como poder soberano y como sujeto de derecho.

En la monarquía existió la justicia del soberano, es decir decidía las contiendas entre las partes, posteriormente evoluciona a una justicia delegada, en el que el rey delega la decisión ante un consejo que depende de él, que fue un avance importante para señalar la responsabilidad de los servidores públicos que hacían las funciones administrativas apagadas a derecho. El Estado moderno es la comunidad nacional soberana, como nación que ha logrado su independencia de otras naciones, que vive en un territorio y que ha conquistado su soberanía.

El Estado proviene del latín “status” conformado por los elementos siguientes: población, estructura jurídica y soberanía, es decir los grupos de personas integradas socialmente, se reúnen en un territorio determinado, instalando una comunidad política para crear derechos y obligaciones. La soberanía nació a finales de la Edad Media como distintivo del Estado nacional, es la instancia última de decisión, es la libre determinación del orden legal.

El Estado no puede existir jurídicamente sin órganos que lo compongan de ahí que la Constitución señale una estructura y forma de gobierno, dichos órganos son el legislativo, judicial y ejecutivo, éste último es el ejecutor y sancionador de todas las leyes, le corresponde vigilar y sancionar a los órganos administrativos que lo componen. El legislativo como órgano del Estado es el moderador y equilibrio del poder del ejecutivo, por medio de la creación de leyes, que son normas jurídicas de alcance general, de cumplimiento obligatorio y dirigido a un número indeterminado de personas.

La organización del Estado es centralizada y descentralizada, es decir cuando los órganos del Estado se agrupan jerárquicamente en una relación de dependencia desde el órgano más importante hasta el más pequeño, estamos frente al régimen centralizado. El poder de decisión y el poder de mando quedan reservados para el poder central. La fuerza pública queda en manos y a disposición del poder supremo. La centralización es un sistema que tiene el ejercicio de la potestad



pública en sus dos aspectos: gobierno y administración. Los órganos descentralizados colaboran con la autoridad central y participan del poder político, son órganos públicos que colaboran con el Estado para lograr el bien común.

En consecuencia la Administración Pública se encarga de regular, promover, alentar y coordinar los mejores elementos de la vida privada y pública, a través de los programas públicos da sentido al mundo institucional del Estado, que es el mundo organizado de la sociedad. Los programas públicos y los servicios públicos son medios que permiten aumentar la capacidad de gestión de la administración pública-legitimidad de resultados- , cuando se responde con oportunidad y eficacia a la diversidad de las exigencias que se forman y desarrollan en la sociedad. Los servicios públicos son uno de los elementos importantes que tiene a su cargo la administración pública, lo cual implica que en su relación con la sociedad, es fundamental proporcionarlos con calidad y eficiencia para multiplicar el capital político que es básico en el apoyo de las tareas del gobierno.

Las guía de prestaciones institucionales de la Cámara de Senadores tiene una orientación eminentemente práctica, en base a los años de experiencia que como administrador público se han desarrollado en las diferentes áreas del gobierno, donde se ha participado activamente, la guía esta en función también a la teoría general de sistemas que utilizó el biólogo vienés Ludwing Bertalanffy, como parte de sus trabajo de investigación del mundo de los seres vivos, poniendo una evidencia importante dentro de los organismo como un todo, ya que él planteó en su teoría general de sistemas, las formas de vida como sistemas complejos organizados que interactúan en diversos ambientes de una forma abierta que se mantienen, se comunican y su auto-reparan. En este sentido se podrá concluir que la guía de prestaciones es un sistema abierto puede estudiarse en términos comparados, de modo que se posible mostrar cómo los diferentes sistemas reciben, transforman y entregan o intercambian información o energía en un ambiente constante.

El enfoque de sistemas que contiene la guía de prestaciones surge como una necesidad de aplicar un modelo diferente a la administración científica propuesta por **Federick Winslow Taylor**, que se interesó básicamente en mejorar la eficiencia, los métodos de trabajo e investigar las tareas para hacerlas mejor, por medio de un enfoque de ingeniería que venía al trabajador como una apéndice de la máquina, sin vincularse con el todo de la organización, especializase en una tarea y no intervenir en los demás procesos. La administración científica exigió que los administradores planearan, organizarán y controlarán el desempeño de trabajo. Posterior a éste esfuerzo del enfoque de Taylor, surgió el primer teórico de la administración **Henri Fayol**, su teoría se sintetiza en cinco puntos fundamentales planeación, organización, ejecución, coordinación y control.

Nuevamente la práctica administrativa dentro de las organizaciones tanto privadas como públicas evolucionó enormemente al integrarse a la organización y a la administración su coordinación sistémica, el enfoque de sistemas permite visualizar a la organización como un todo, que interactúa con su ambiente, sea este interno o externo, esta interacción con sus ambiente se le concibe como subsistemas. La aplicación del enfoque de sistemas en diferentes disciplinas sociales es importante ya que permitió ver a las organizaciones como sistemas, por ejemplo, en la sociología **Talcott Parsons** ha utilizado con amplitud el enfoque de sistemas abiertos para el estudio de las estructuras sociales. En el campo de la psicología el enfoque de sistemas es importante por medio de la palabra gestalt. **Chester Barnard** fue uno de los primeros escritores sobre administración en utilizar el enfoque de sistemas. Con estos elementos teóricos del modelo mecanicista hasta llegar al modelo sistémico se ha desarrollado la guía de prestaciones, es decir con un enfoque de sistemas, que concibe al universo de estudio dentro del Senado como parte de un conjunto de sistemas que a su vez se componen de un subconjunto de subsistemas, el método consiste en conocer a la Institución de una forma integral y específica, en forma general y concreta como el ente que se dedica a generar leyes para la ciudadanía y en forma concreta a

visualizar los procesos y servicios que se realizan para el otorgamiento de una prestación a los trabajadores del Senado.

El trabajo de la guía de prestaciones se orientó a identificar a las prestaciones sean estas económicas, en especie y ocasionales que otorga la Institución, por medio de tres subsistemas básicos, que deben ser alimentado mediante el ingreso de un recurso (entrada), para poder activar los elementos del sistema (proceso) y así arrojar los resultados requeridos (salidas), es decir los procesos se vinculan a los insumos que ingresan a cada uno de ellos, para ser convertidos en acciones reales de demandas de servicios, por medio de instrucciones precisas donde se generan prestaciones de carácter mensual para beneficio de los trabajadores, en caso de que la instrucción de la solicitud del servicio no sea la correcta el subsistema de retroalimentación (control) emitirá una alerta para corregirla inmediatamente o en su defecto desecharla o cambiar la instrucción para un nuevo proceso.

Los procesos que se generan en cada uno de los subsistemas de prestaciones no son aislados, sino al contrario se encuentran entrelazados, en sistemas más pequeños, una salida de una prestación puede convertirse en una entrada de otro subsistema, o a su vez un proceso puede relacionarse con otro proceso dentro del mismo subsistema o cambiar de dirección a otro ambiente del sistema. A medida de que los sistemas cumplan con su función básica de proveer de información. procesarla y emitirla un resultado de un bien o servicio, estará encaminado a lograr su cometido. Si este no es el caso los sistemas no tienen razón de existir.

Dentro de la guía de prestaciones se buscó siempre identificar a los elementos que componen al sistema al tratar de definir de una forma clara y sencilla la secuencia, proceso y recursos que se utilizan para otorgar las prestaciones, en ocasiones se describió la totalidad de los procesos y otros se limitaron en virtud de que la idea principal de la guía es orientar a las personas involucradas en las actividades para proporcionar de una forma objetiva la realidad del sistema, por

ello se utilizó aunado al modelo sistémico el método de análisis de situación, que identifica las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas (FODA), que permitió conocer la realidad de la situación del Senado y del área responsable de otorgar las prestaciones al personal, contar con una visión de conjunto de todos los ángulos posibles para identificar las oportunidades, debilidades, amenazas y fortalezas de la institución.

Dentro de la guía se determinaron las fortalezas, atacando siempre las debilidades, convirtiéndolas en oportunidades y las oportunidades en fortalezas, dirigir las estrategias para que las amenazas no lleguen a concretarse o en su defecto que su impacto sea mínimo. Se aprovechó la metodología del FODA, en virtud de que es una herramienta fundamental y participativa de todos los miembros de la organización, es decir todos con un objetivo común el de la Institución.

También se le consideró dentro de la guía de prestaciones, porque se relaciona con su medio ambiente interno y externo. Es una acción estratégica ya que permitió revisar la misión de la institución, sus objetivos, las estrategias que se plantean para atender, programas, personal, resistencia al cambio, sistemas, procesos, y actividades, la metodología es flexible en cualquier situación que se le presente. Al utilizar el método FODA es factible prever situaciones inmediatas y a futuro, utilizando una visión sistémica de la Institución, e incluso su interrelación en su entorno nacional e internacional.

Después de haber considerado el modelo sistémico para describir a la organización y a la administración como procesos en la Cámara de Senadores por medio de la guía de prestaciones, así como definir sus fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas se tiene que tener cuidado en su utilización aunque parece sencillo el proceso se pueden caer en simplezas al no conocer el grado de objetividad que se requiere para definir las oportunidades o fortalezas, o que los grupos que la integran al definir los procesos no señalen los resultados esperados,

al perder racionalidad, por la conducta cerrada de los integrantes y objetividad en los juicios que se planten.

Se puede señalar que el concepto de sistema y el modelo FODA, son utilizados ampliamente para definir modelos de planificación política, cuando los gobiernos orientan su administración por medio de su visión y su misión, partiendo de estos dos elementos el planificador político, tendrá que ir midiendo si los objetivos que se plantean en el corto plazo son los adecuados conforme a la misión o visión desarrollada, y hacia donde deben de dirigirse los esfuerzos para de la administración salga fortalecida y que las amenazas sean minimizadas, definiendo indicadores que deben de ser evaluados y vigilados constantemente.

De ahí que los servicios públicos dentro del Poder Legislativo se encuentran en dos vertientes, una exterior que se refiere a la formulación de leyes y la otra hacia el interior que son los servicios de las prestaciones institucionales que se otorgan a los servidores públicos. Por ello resulta importante el documento elaborado al no existir actualmente una referencia integral de los trámites y servicios para la obtención de un bien.

Por otra parte resulta importante que las prestaciones institucionales en la medida de lo posible formen parte del régimen de pensiones, que atañe no sólo a los trabajadores de la Cámara de Senadores, sino a toda la nación.

## 6. Bibliografía

- Acosta Romero, Miguel. Teoría general del derecho administrativo. México, Editorial Porrúa, 1963
- Amitaid Etsioni, Organizaciones modernas. México, Editorial UTHEA, 1965
- Arbisu Verduzco, Luis Ignacio. Política gubernamental y planeación en México. México, Colegio Nacional de Administración Pública, 1960.
- Bobbio, Norberto. Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política. México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho constitucional mexicano. México, Editorial Porrúa, 2000
- Claude S. George. Jr. Historia del Pensamiento Administrativo. México, Editorial Prentice-Hall Hispanoamericana S.A., 1974
- West Churchman. El Enfoque de sistemas. México, Editorial Diana, 1984
- Dolan, S. Valle.R. Jackson, S. Schuler, R. La gestión de recursos humanos. Editorial. Mac Graw-Hill.2000
- Drucker, Peter. La Gerencia en Tiempos Difíciles. Argentina, Editorial el Ateneo, 1988
- Drucker, Peter. La Gerencia. Tareas. Responsabilidades y Prácticas. Argentina, Editorial el Ateneo, 8ª. Edición . 2002
- Kast Fremont y E. Rosenzweig James. Administración en las organizaciones, enfoque de sistemas y de contingencias, México, Editorial Mac Graw-Hill Interamericana Editores S.A.de C.V., 2004, 4ª. Edición (segunda edición en español),2000
- Gamas Torruco, José. El Federalismo Mexicano, México, Secretaría de Educación Pública, 1ª. Edición 1975 SEP/SETENTAS.
- García, Salvador -Shimon, Dolan. La dirección por valores, México, Mac Graw-Hill Interamericana Editores S.A de C.V. , 2000
- Gilbert Burck y los Editores de Fortune. La era de la computadora y su potencial en la administración. México, Editorial Diana, 1969.

- Herbert A. Simon. Administración de empresas en la era electrónica, México, Editorial Letras, 1963.
- Herbert A. Simon. El comportamiento administrativo, estudio de los procesos decisorios, en la organización, Madrid, España, Editorial Aguilar 1972.
- Hernández Sampieri, Roberto. Metodología de la Investigación, México. Mac Graw-Hill Interamericana Editores S.A.de C.V., Tercera Edición , 2004.
- Hernández Rodríguez, Sergio. Administración, proceso, estrategia y vanguardia. México. Mac Graw-Hill Interamericana Editores S.A.de C.V., 2004
- Kast Johnson y Rosenzweig. Teoría, integración y administración de sistemas, México, Editorial Limusa-Wiley, 1966
- Koontz Harold y Weihrich Heinz. Administración, una perspectiva global, México, Editorial Mac Graw-Hill Interamericana Editores S.A.de C.V., 12ª edición 2004
- Mac Gregor, Josefina. Breve introducción al Senado de la República. México, Edición a cargo de la Dirección General de Archivo Histórico y Memoria Legislativa. 2005.