



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA ORGANIZACIÓN CIENTÍFICA PARA
UNA REFORMA ADMINISTRATIVA INTE-
GRAL DEL SECTOR PÚBLICO MEXICANO.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

JAIME EUSEBIO ESTRADA ROMERO

MEXICO, D. F.

1976



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

PARA EL ING. JUAN ESTRADA VARGAS
QUE MARCO EL PUNTO DE PARTIDA, CUAL
PLATAFORMA CONTINENTAL, EN UN VUELO
DE AGRESIVIDAD, CON EL OBJETIVO SIMPLE
Y LLANO DE LA FELICIDAD.

ANTES DE TU NOMBRE TE LLAMAS
AMOR TE LLAMAS MADRE, PALABRAS
CUYA CONCEPCION PLEDE SER CAPAZ
DE INTERPRETAR QUIEN HAYA ESTADO
BAJO TUS ALAS BIENHECHORAS:
TERESA DE JESUS ROMERO DE ESTRADA

EN UN SUEÑO EN CUYOS PRIMEROS AÑOS
DE MI VIDA SE EVOCA, SURGISTE CUAL
SI FUERAS FANTASIA, HADA Y REINA —
DEL MUNDO, TU CRISTINA CARDENAS —
AHORA DE ESTRADA, COMO LA REALIDAD
QUE REPRESENTAS EN MI VIDA, LLEGAS
TE CON TU ARREBATADA JUVENTUD A —
HACER DE AQUEL CARÑO LA MAS HERMO
SA DE TODAS LAS REALIDADES.

COMO FANTASTICA NEBULOSA CANDENTE CUAL
SI FUERE PREDECESORA DEL SOL, Y EN UN--
MOMENTO, NO DE HOLOCAUSTO, SINO DE --
AMOR, SURGIMOS CUATRO HERMANOS SUS NOM
BRES:

JUAN CARLOS,
SERGIO SAUL,
OSCAR OTHON Y
JAIME EUSEBIO

EN DESINTEGRACION FISICA, PERO NO EN --
UNA DESINTEGRACION DE AMOR.

HERMANOS: CONTINUEMOS INTEGRANDONOS --
COMO UNA DE LAS MAS IMPORTANTES RAZO--
NES DE NUESTRA EXISTENCIA.

INDICE GENERAL DE MATERIAS.

| | |
|-------------------|-----|
| PREFACIO..... | I |
| INTRODUCCION..... | III |

CAPITULO I

| | |
|---|----|
| LA ADMINISTRACION PUBLICA..... | 1 |
| El Derecho Administrativo. Los Principios y los Elementos Generales de la Administración..... | 10 |

CAPITULO II

| | |
|---|----|
| EL REGIMEN DE CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA..... | 17 |
| El Regimen de Centralización con desconcentración.... | 42 |

CAPITULO III

| | |
|---|----|
| EL REGIMEN DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA..... | 47 |
| Las Formas de Descentralización Administrativa..... | 52 |
| La Descentralización Administrativa por Servicio..... | 56 |

CAPITULO IV

| | |
|--|----|
| LAS EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL..... | 73 |
|--|----|

CAPITULO V

| | |
|---|-----|
| INTRODUCCION A LA REFORMA ADMINISTRATIVA..... | 90 |
| Antecedentes de la Reforma Administrativa..... | 93 |
| La Comisión de Administración Pública..... | 100 |
| El Programa Actual de la Reforma Administrativa..... | 103 |
| Marco Global de Referencia de la Reforma Administra- tiva..... | 105 |
| Objetivos de la Reforma Administrativa..... | 110 |
| Programas que integran el Plan Global..... | 112 |
| Criterios para su Instrumentación..... | 121 |

CAPITULO VI

| | |
|---|-----|
| EL PORQUE DE LA ADMINISTRACION EN EL SECTOR PUBLICO.. | 125 |
| La Administración y la Organización..... | 127 |
| Definición de Administración..... | 127 |
| Fases que comprende la Administración..... | 127 |
| Definición de Organización..... | 129 |
| Campos que comprende la Organización..... | 131 |
| Importancia de la Organización..... | 132 |
| Motivos para Organizar..... | 134 |
| Planeación de la Organización..... | 135 |
| El Servicio Interno de la Organización..... | 137 |
| Dependencia de un Servicio de Organización..... | 138 |
| Derechos Fundamentales..... | 139 |
| Reglas Fundamentales de Coordinación..... | 139 |

CAPITULO VII

| | |
|---------------------------------|-----|
| COMO ORGANIZAR..... | 141 |
| Principios de Organización..... | 141 |

| | |
|---|-----|
| Los Diez Mandamientos de la Buena Organización..... | 147 |
| Pasos para Organizar..... | 149 |
| Análisis de la Organización Actual..... | 152 |
| Otras Recomendaciones para Organizar..... | 154 |

CAPITULO VIII

| | |
|---|-----|
| OBJETIVOS, POLITICAS, DE TERMINACION Y AGRUPACION DE LAS ACTIVIDADES..... | 158 |
| Objetivos..... | 158 |
| Clases de Objetivos..... | 161 |
| Preparación de los Objetivos..... | 162 |
| Políticas..... | 165 |
| Clases de Políticas..... | 167 |
| Formulación de las Políticas..... | 167 |
| Determinación y Agrupación de las Actividades..... | 169 |
| Agrupación de Actividades Nuevas..... | 175 |

CAPITULO IX

| | |
|---|-----|
| CREACION DE LOS PUESTOS, AUTORIDAD, RESPONSABILIDAD, - JERARQUIZACION DE LOS PUESTOS..... | 177 |
| Creación de los Puestos..... | 177 |
| Responsabilidad..... | 178 |
| Autoridad..... | 179 |
| Autoridad de Línea y de Staff..... | 181 |
| Armonización Entre el Staff y la Línea..... | 187 |
| Coordinación del Staff de Graduación Más Elevada con los Jefes de Línea..... | 189 |
| Armonización del Staff de Baja Graduación con los Jefes de Línea..... | 191 |
| El Ayudante Staff..... | 192 |
| Autoridad Funcional..... | 196 |

| | |
|---|-----|
| Naturaleza de la Funcionalización..... | 199 |
| El Especialista Funcional..... | 200 |
| Problemas de Organización que Crea la Funcionalización..... | 202 |
| Delegación de Autoridad..... | 204 |
| La Personalidad y la Delegación de Autoridad..... | 206 |
| Reglas para Delegar la Autoridad..... | 208 |
| Jerarquización de los Puestos..... | 210 |

CAPITULO X

| | |
|---|-----|
| TRAMO DE CONTROL, CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION... | 213 |
| Análisis del Tramo de Control..... | 213 |
| Criterios para Determinar el Tramo de Control..... | 216 |
| Centralización y Descentralización..... | 221 |
| Factores que Afectan la Decisión de Centralizar..... | 226 |

CAPITULO XI

| | |
|---|-----|
| COMITES..... | 232 |
| Objeto de los Comités..... | 232 |
| Ventajas de los Comités..... | 234 |
| Desventajas de los Comités..... | 237 |
| Análisis de las Actividades que Deben Encomendarse a - un Comité y a un Individuo..... | 239 |
| Factores Estratégicos para el Exito en el Trabajo del Comité..... | 243 |
| Recomendaciones para Manejar las Reuniones de los Comi tés..... | 252 |
| Uso indebido de los Comités..... | 255 |

CAPITULO XII

| | |
|--|-----|
| ORGANIGRAMAS, DESCRIPCIONES DE PUESTOS, MANUAL DE ORGA NIZACION, SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS..... | 258 |
| Objeto de los Organigramas..... | 258 |

| | |
|---|-----|
| El Organigrama y las Relaciones de Autoridad y de Comunicación..... | 264 |
| Comentarios Sobre la Forma de Presentación de los Organigramas..... | 269 |
| Otras Características de la Organización..... | 271 |
| Las Descripciones de Puestos..... | 274 |
| Elaboración de las Descripciones de Puestos..... | 275 |
| Manual de Organización..... | 281 |
| Elaboración y Mantenimiento del Manual de Organización.. | 285 |
| Sistemas y Procedimientos..... | 287 |

CAPITULO XIII

| | |
|---|-----|
| LAS RELACIONES HUMANAS Y LA ORGANIZACION..... | 289 |
| Etapas para Llevar a Cabo los Cambios en la Organización..... | 289 |
| Cómo Lograr la Aceptación del Plan..... | 292 |
| Métodos de Persuasión..... | 296 |
| Otras Recomendaciones para Poner en Práctica la Organización..... | 298 |
| El Elemento Humano y la Organización..... | 303 |
| Ventajas de la Organización..... | 305 |

CAPITULO XIV

| | |
|---|-----|
| AUDITORIA ADMINISTRATIVA..... | 308 |
| Objeto de la Auditoría Administrativa..... | 308 |
| Evaluación de la Efectividad de los Ejecutivos..... | 312 |
| Quien Debe Dirigir la Auditoría Administrativa..... | 313 |
| Programa de Auditoría Administrativa..... | 314 |

| | |
|---|-----|
| El Organigrama y las Relaciones de Autoridad y de Comunicación..... | 264 |
| Comentarios Sobre la Forma de Presentación de los Organigramas..... | 269 |
| Otras Características de la Organización..... | 271 |
| Las Descripciones de Puestos..... | 274 |
| Elaboración de las Descripciones de Puestos..... | 275 |
| Manual de Organización..... | 281 |
| Elaboración y Mantenimiento del Manual de Organización.. | 285 |
| Sistemas y Procedimientos..... | 287 |

CAPITULO XIII

| | |
|---|-----|
| LAS RELACIONES HUMANAS Y LA ORGANIZACION..... | 289 |
| Etapas para Llevar a Cabo los Cambios en la Organización..... | 289 |
| Cómo Lograr la Aceptación del Plan..... | 292 |
| Métodos de Persuasión..... | 296 |
| Otras Recomendaciones para Poner en Práctica la Organización..... | 298 |
| El Elemento Humano y la Organización..... | 303 |
| Ventajas de la Organización..... | 305 |

CAPITULO XIV

| | |
|---|-----|
| AUDITORIA ADMINISTRATIVA..... | 308 |
| Objeto de la Auditoría Administrativa..... | 308 |
| Evaluación de la Efectividad de los Ejecutivos..... | 312 |
| Quien Debe Dirigir la Auditoría Administrativa..... | 313 |
| Programa de Auditoría Administrativa..... | 314 |

| | |
|---|-----|
| Importancia de los Cuestionarios Como un Método de Revisión..... | 317 |
| Comprobación de las Observaciones y Recomendaciones..... | 322 |
| CASO PRACTICO..... | 324 |
| Manual de Organización y Procedimientos de la Oficina - Jurídico Fiscal de la Delegación Regional del Sureste - de la Direc. Gral. del Registro Federal de Automóviles. | |
| BIBLIOGRAFIA..... | 358 |
| INDICE..... | 368 |

P R E F A C I O

Los conocimientos adquiridos en las Licenciaturas de Administración de Empresas y Derecho, me motivaron a conocer la Administración Pública Mexicana, como el más excitante terreno, donde he depositado todos los años de mi vida profesional, estudiando actualmente la Maestría en Administración Pública, he evidenciado la necesidad de estructurar y amalgamar los aspectos básicos de la Reforma Administrativa y desarrollar en lo que compete a la Administración Pública, el estudio de la Organización, su método y su Aplicación.

La materia de la Organización es extremadamente compleja, su realización práctica está influenciada por infinidad de factores, por lo tanto tuve que decidir sobre su amplitud, seleccionando los principios que fueran susceptibles de ajustarse a la Administración Pública, tarea cuyas dificultades intelectuales y técnicas se valoran por quien conozca el arduo esfuerzo de la gestación de un libro. No sé si lo he logrado, pero en gran parte de esta tarea busqué llegar a lo bueno por el camino de lo breve, y ahora lo presento a la consideración del honorable jurado.

Estando todavía la Administración Pública en el período embrionario en el Estudio de la Organización, es como un terreno baldío sin cerco ni dueño, por donde todo el

mundo transita sin control; al observar este problema he ---
pensado que la modificación no puede venir íntegramente del-
extranjero, sino buscar la adecuación de esos métodos y crear
los nuestros propios.

Si en México la Administración, como ciencia, lle-
gara a convertirse en un centro de investigación y enseñan-
za, si el escaso número de especialistas se multiplicara, si
se consiguiera concentrar un núcleo homogéneo y serio de es-
tudiosos, si diéramos pruebas de una orgánica individual ---
científica, la Organización se impondría en el ambiente y --
realizaría la selección vigilante de otras especialidades; --
pues la verdadera cultura es de tal modo luminosa que pone
en evidencia y ahuyenta al charlatanismo, la improvisación---
y la audacia.

En una biblioteca me encontré y escribía hábido, --
queriendo vertir en un escrito, todos aquellos conocimientos
que mi inteligencia dictaba, que eran los que iban a dar fru-
to y resultado positivo a quien hiciese uso de éstos; más --
el arrebató del joven hizo que en un momento me encontrara --
perdido sin ninguna luz que guiara mi objetivo y estando ---
agotado, desesperado por dar forma a esta pequeña obra, al-
guien con prudente autoridad se acerca y guía sin titubeos --
el camino para afrontar aquellas etapas de oscuridad que ---
sin el Lic. Alfonso Nava Negrete, no hubieran llegado a este
pináculo, que es un escalón más en la etapa de mi vida.

EL SUSTENTANTE,

I N T R O D U C C I O N .

La urgencia de cumplir con las necesidades prioritarias del país, se fundamenta en la eficiencia del aparato Administrativo a disposición del Estado.

El Ejecutivo Federal ha iniciado una nueva estrategia de desarrollo que permite acelerar nuestro crecimiento y afianzar la independencia Técnica y económica respecto del exterior, provocando la realización de un conjunto de reformas de carácter Administrativo, orientadas a definir y poner en marcha las estructuras y métodos necesarios y suficientes para la expansión y modernización de las actividades administrativas y en el aprovechamiento óptimo de los recursos que se utilizan.

Las medidas de formación, mantenimiento, adaptación y perfeccionamiento necesarias para conservar un equilibrio adecuado entre las necesidades prioritarias del país como de los medios adecuados que se derivan en consecuencia inmediata.

La instrumentación de estas medidas requerirá en su momento, modificar la Ley de Secretarías y Departamentos del Estado, así como la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Respecto de esta última cabe aclarar que la Ley — deberá modificarse de manera que se pueda ejercer un control a posteriori. De este modo se facilitará la delegación de — autoridad en la toma de decisiones, responsabilizar a los — funcionarios y agilizar los procesos administrativos, porque el poder ejecutivo se enfrenta a la necesidad de verificar — la justificación de las órdenes antes de proceder a su cum— plimiento, con la consiguiente pérdida de eficiencia.

Con el mismo propósito, cabe subrayar la función — de los consejos de administración de las empresas y organismos del Sector Público; al dárlos de independencia y mayor capacidad de decisión, mejorando su eficiencia como instru— mento de auxilio al ejecutivo.

Siendo entonces, la Administración Pública un con— junto de dependencias del Poder Ejecutivo y organismos para— estatales que representan el instrumento ejecutor de la po— lítica económica y social del gobierno, quien además tiene — el encargo de formular, ejecutar y vigilar los planes para — lograr el crecimiento y el desarrollo del país; busca tam— bién la Administración Pública, y esto resulta importante — en el momento que vivimos, una mejor distribución de la ri— queza.

La Administración Pública en consecuencia, debe — presentarse como un continuo proceso de ajuste y como un me—

dio para dar expresión concreta a la política del gobierno— en una sociedad altamente diversificada como la nuestra.

Por ello se hace imprescindible que la modifica— ción de las estructuras se efectúe de manera científica, así como una sincronización precisa en el Tiempo y en el espacio, con el menor número posible de contradicciones y duplicacio— nes.

Las medidas de reforma más importantes deben ten— der, fundamentalmente, a simplificar las normas, los proce— dimientos y, en su caso, las propias estructuras gubernamen— tales, para hacer más eficiente y oportuna la acción públi— ca; y la delimitación precisa de los campos en las que, en — forma inmediata, habrá de hacerse un mayor esfuerzo, se fa— cilita por la jerarquización prioritaria de los objetivos y — metas del País.

Ha llegado el momento de definir el concepto de — Reforma Administrativa, para los efectos de esta Tesis en— tendiéndolo como, el análisis permanente de los planes de — acción del Estado, procedimientos, formas y equipo, simplifi— cación y estandarización de operaciones, que lleva a cabo — la Administración Pública en su conjunto con el fin de lo— grar metas comunes.

Evidentemente las probabilidades de realizar con buen éxito "Las Reformas Administrativas", dependen en buena medida de los aspectos Legales y políticos pero fundamentalmente de la eficiencia de los Sistemas Administrativos que se utilicen y de su correcta aplicación.

EL SUSTENTANTE .

CAPITULO I

LA ADMINISTRACION PUBLICA

En la primera parte de este estudio se desarrolló un análisis de la Administración Pública, como antecedente y fundamento para la continuación de la segunda, en la que se examina y se aplica la Reforma Administrativa a la Organización Científica que tiene por objeto, el estudio de la Administración Pública en su aspecto dinámico de adaptación y orientación de los preceptos legales a la realización práctica de las atribuciones que el Estado le confiere.

Respetando este orden lógico del estudio, exponemos varios conceptos de lo que es la Administración Pública dentro del ámbito de las disciplinas jurídicas como una actividad propia del Estado, localizada dentro de la esfera de acción del mismo, obvia será la multitud de posturas doctrinales, que atentas a sus diversos intereses o propósitos, cada una de ellas, propondrá una postura diferente. Esto aunado a la creciente complejidad de nuevos problemas que día a día se van presentando dentro de la Administración Pública para su solución y a los constantes cambios en las circunstancias económicas, políticas y sociales, provocando consecuentemente que exista un criterio uniforme de nuestro concepto por definir.

Encontramos bases sólidas para asegurar lo dicho, en la variedad de opiniones que en breve expondremos.

En primer término recurriremos al concepto de administración en su sentido general, encontrándonos con que la etimología del vocablo proviene del latín AD y MINISTRARE, que significa servir, o según otros, de la contracción AD MANUSTRARE, que da la idea de manejo o gestión, de donde se deduce que la idea de administración se refiere a una gestión de intereses o de asuntos pero es una gestión subordinada (1)

Siguiendo en esta parte de nuestro estudio la exposición que hace en su texto el Doctor Andrés Serra Rojas (2), que nos dice que "inicialmente la palabra administración se concretó a la gestión subordinada principalmente de los particulares" y agrega que " el Derecho Civil como otras disciplinas que usa del término administración para señalar la actividad de una persona respecto de un patrimonio que no es de su propiedad" y que cuanto al derecho público, ERNST FOSSTHOFF afirma"... que es desconocida esta referencia de la administración a un objeto ajeno, pues

(1) Manuel Díez. Derecho Administrativo. Edit. Libreros. Buenos Aires, S.F. Pág. 91. T.I.

(2) Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. Edit. Manuel Porrúa, S.A. México, 1965. Pág. 19

la administración pública referida a objetos propios".

Sigue diciendo el autor citado que "el concepto de administrar impreciso y general, ha evolucionado con amplitud hasta significar; de manera general, a la acción encaminada a cumplir con un fin particular o público". Citando a los autores A. SIMON, DONALD W. SMITHBURG Y VICTOR A. THOMPSON, afirma que éstos definen la administración como "las actividades de grupos que cooperan para alcanzar determinados objetivos, y agregan "que el concepto es tan general que bien puede decirse que toda persona entregada a una actividad en cooperación con otros, trabaja en una administración. (3)

RAFAEL BIELSA entiende la palabra administrar como sinónimo de ordenar, de proveer, diciendo que "...por administrar, en la acepción común del vocablo entiéndase ordenar económicamente los medios de que se dispone y usar convenientemente de ellos para proveer a las propias necesidades; la utilidad es entonces el fin, la oportunidad y eficiencia depende de los medios y el derecho es el límite de esa actividad. Una buena administración supone el establecimiento o mantenimiento de una relación armónica y por eso proporcionada - entre la satisfacción de las necesidades y los medios disponibles". (4)

(3) Andrés Serra Rojas. Pág. 20 op. cit.

(4) Rafael Bielsa. Derecho Administrativo. Edit. Depalma. Buenos Aires, 1955.

Como es de observarse, creemos que más que en un sentido jurídico, la definición anteriormente transcrita goza de un marcado contenido económico.

Las ideas anteriormente expuestas, referidas únicamente al concepto general de lo que es Administración, nos lleva a considerar un segundo aspecto en nuestro estudio, que es el de desentrañar lo que se puede entender por Administración Pública, toda vez que la palabra administración es un término usual tanto en actividades particulares como en actividades del Poder Público, razón por la que procederemos a hacer una breve exposición de algunas ideas que al respecto se ha elaborado, sin pretender con ello, hacer un análisis exhaustivo de las mismas, lo que propiamente puede considerarse abundante material para un trabajo especial.

El Tratadista Pedro Muñoz Amato en su obra "Introducción a la Administración Pública" citando a los autores SIMON, SMITHBURG y THOMPSON, nos dice que estos afirman que "La administración Pública significa en el uso corriente, las actividades de las ramas ejecutivas de los gobiernos nacionales, estatales y locales; las juntas y comisiones independientes creadas por el Congreso y las legislaturas de los Estados; las corporaciones del Gobierno; y ciertas entidades de carácter especializado. Se excluyen-

específicamente los organismos legislativos y judiciales - del gobierno y la administración que no es gubernamental... ." (5)

Se han objetado toda la postura de estos autores diciendo que "... no es una identificación completamente adecuada de la administración pública porque no sistematiza las características esenciales del Gobierno, ni de la administración, y descansa mucho en la arbitrariedad de la tradición. (6)

Efectivamente pensamos que esta definición deja mucho que desear, pues al no darnos la caracterización precisa de la naturaleza de las actividades de los órganos e instituciones que menciona, cabría preguntarnos si también podría considerarse como Administración Pública la actividad de alguno de esos órganos con competencia para ello, tendiente a la elaboración de un reglamento, lo que constituye una actividad de tipo eminentemente legislativa, o si también - como suele suceder en algunos países - sería administración Pública, el acto jurisdiccional de un órgano dotado de tal potestad, aunque perteneciere al cua-

(5) Pedro Muñoz Amato. Introducción a la Administración Pública. Fondo de Cultura Económica. México. Buenos Aires 1963. Pág. 20 T. I.

(6) Pedro Muñoz Amato. Op. cit. Pág. 21.

dro del poder ejecutivo.

Según Pedro Muñoz Amato, LUTHER GULICK expresa: "La Administración Pública es aquella parte de la ciencia de la Administración que tiene que ver con el gobierno, y, por lo tanto, se ocupa principalmente de la rama ejecutiva, donde se hace el trabajo del gobierno, aunque evidentemente hay problemas administrativos también en relación con las ramas legislativa y judicial. (7)

Como podemos observar, esta definición no descuida el aspecto concerniente a los problemas administrativos en relación con la rama legislativa y judicial, pero si en cambio, pensamos con Muñoz Amato, que adolece de ciertas lagunas que inmediatamente salen a relucir si nos formulamos algunas interrogantes como podrían serlo las siguientes: ¿Es acaso la Administración Pública una mera obediencia mecánica en cumplimiento de directivas determinadas e otras esferas o etapas?; ¿Puede decirse que sea solo ejecución, o sea un proceso separado de la formulación de normas y de las decisiones en cuanto a fines y medios? Por otro lado, en la definición aludida no se da la razón o fundamento para poder equiparar a la rama ejecutiva con la administración pública, como el sitio "donde se hace el trabajo de gobierno."

(7) Pedro Muñoz Amato op. cit. Pág. 17.

LEONARD D. WHITE, al decir de Muñoz Amato, comenta que "... la Administración Pública consiste en todas las operaciones que tienen como propósito la realización - o el cumplimiento de la política pura", siendo uno de sus principales críticos el mismo Muñoz Amato cuando dice que los conceptos de la definición son tan amplios que cabe - todo el sistema político aunque no está claro lo que quiere decirse con "realización de las directivas políticas".- Puede significar dice, tanto la formulación como la ejecución de las normas, aunque también pudiera ser interpretada esta palabra como ejecución, y, "... en todo caso, la realización de la política pública de los objetivos del Estado, es tarea que en realidad comparten los ciudadanos, - los partidos políticos, las asociaciones, los parlamentos, los tribunales, los órganos de opinión pública, los grupos de intereses económicos, los funcionarios de la rama ejecutiva y otros agentes". (8)

En nuestro derecho mexicano, el Doctor Serra - Rojas, citando a RENE VERDOT, al hablar de la Administración, nos dice que esta puede tener varias acepciones, - siendo las más generales las siguientes:

- a).- "La Administración en su sentido material y objetivo que alude a la actividad o -

(8) Pedro Muñoz Amato op. cit. Pág. 20.

acción, es decir, al hecho mismo de administrar un negocio o administrar los asuntos públicos, y,

- b).- "La administración en su sentido orgánico subjetivo o formal que se refiere al conjunto de órganos, servicios, o actividades bajo la misma dirección o consejo, - a fin de perseguir una tarea determinada de interés privado o público", agregando más adelante que "la Administración Pública comprende las dos acepciones citadas, por una parte se refiere al conjunto de órganos que integran la organización administrativa, y por la otra, - a la función o acción administrativa del Estado encaminada a realizar las tareas o prerrogativas que las leyes, establecen, para asegurar la organización y funcionamiento de los servicios públicos". La Administración Pública comprende toda la actividad estatal, con excepción de la legislativa, judicial o la de gobierno". (9).

Como puede observarse, en la anterior exposición se nos da a conocer dos nuevos puntos de vista sobre los cuales se puede considerar a la Administración Pública

(9) Andrés Serra Rojas. op. cit. Págs. 20 y 21.

y que son su aspecto objetivo o de contenido, traducido en acción o actividad administrativa, es decir, en la que se excluye totalmente toda actividad política y de gobierno, y su aspecto subjetivo o formal, que al referirse únicamente al órgano que administra, comprende a todos los entes de poder público a los que la Ley ha encomendado el cumplimiento de los propósitos administrativos.

Por su parte, Gabino Fraga, aludiendo al autor A. MOLITOR, nos dice que para éste, la administración Pública desde un punto de vista formal o subjetivo, se entiende como " ... al organismo público que ha recibido del poder político la competencia y las medidas necesarias para la satisfacción de intereses generales" y que desde el punto de vista material u objetivo, " ... es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes, como son los particulares, para asegurar la ejecución de su misión". Añade que desde el punto de vista formal, la Administración Pública se identifica con el Poder Ejecutivo. (10).

Con todo lo antes expuesto, creemos que para tratar de obtener un concepto más o menos preciso y uniforme en lo que nos fuere posible, de la Administración Pública

(10) Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, - S. A. México, 1963. Pág. 119.

ca, éste debe abarcar las dos acepciones a que ya nos hemos referido, es decir, por un lado debe considerar al conjunto de órganos integrantes de la misma y por el otro a la actividad administrativa del Estado tendiente a cumplir con las tareas marcadas por leyes específicas, para satisfacer las necesidades comunes, por lo que podríamos intentar dar un concepto de Administración Pública diciendo: - QUE ES UNA ACTIVIDAD DEL ESTADO, TENDIENTE A CUMPLIR CON LAS TAREAS MARCADAS POR LEYES ESPECIFICAS, A TRAVES DE UN COMPLEJO ORGANICO QUE CONTANDO CON LOS MEDIOS DE ACCION SUFICIENTES, YA SEAN ESTOS MATERIALES O HUMANOS, DIRECTOS O INDIRECTOS, REALICE LOS FINES PUBLICOS, PARA ASI ASEGURAR TANTO LOS DERECHOS DE LOS PARTICULARES COMO EL INTERES DEL PROPIO ESTADO.

EL DERECHO ADMINISTRATIVO. LOS PRINCIPIOS Y LOS ELEMENTOS GENERALES DE LA ADMINISTRACION.

El profesor Jorge Olivera Toro, sustenta en su opinión, que existe fundamentalmente tres principios, que él llama de la organización administrativa y que son:

El principio de Coordinación Administrativa, - el principio de Jerarquía Administrativa y el principio de Concentración.

Tratando de reunir todos los elementos del primero de ellos o sea del Principio de Coordinación, citando a José Ortiz Díaz, nos dice que se entiende" ... como - aquel principio que tiene por objeto conseguir, mediante la debida coherencia, estructura adecuada y actuación sincrónica o jerarquizada en el tiempo, de los distintos fines, funciones o servicios, órganos o agentes administrativos, la necesaria rapidez y eficacia de la actividad administrativa, evitando la duplicidad de cometidos o las lagunas que pudieran producirse, así como que los efectos de las distintas actuaciones puedan ser total o parcialmente contrarios y que persigue al mismo tiempo, la más posible economicidad de la gestión de la Administración Pública, - mediante el empleo de un mínimo de personas y esfuerzos."- (11)

Es pues debido a la coordinación como se logra el ajuste de las partes entre sí, para que mediante la actividad oportuna y coherente de las mismas se obtenga de cada una de ellas se aportación máxima al producto del conjunto.

Dentro de la Administración Pública, generalmente este principio se lleve a cabo en virtud de las instrucciones y encargos que los Altos Jefes dan a sus infe -

(11) Jorge Olivera Toro. Manual de Derecho Administrativo. Edit. Jurid. Mexicana. México, 1963.

riores, presentándose en ocasiones, como sucede en los Estados Unidos de Norteamérica, la necesidad de emplear medios suplementarios, según comenta Leonard D. White, como son las conferencias de los Altos Jefes del Ejecutivo, presididas por el Jefe máximo, así como también las de los ejecutivos secundarios, las comisiones interdepartamentales y los organismos coordinadores especializados.

Es causa de desperdicio de energías, duplicidad en las funciones, aumentos de costos para el sector oficial y existencia de trámites lentos y engorrosos, la ausencia de coordinación administrativa. Por otro lado, su desmedido abuso origina la creación de multitud de comisiones, consejos, comités, etc., todos ellos calificados de coordinadores, que nunca han sido vistos con buenos ojos, dada su ineficacia para corregir vicios de arriba hacia abajo cuando debería de ser a la inversa. Es decir, la aplicación de este principio deberá ser moderada, de acuerdo a las circunstancias, para evitar, ya sea por su falta o por su abuso, anomalías dentro de la Administración Pública.

Al principio de jerarquía, presume, que los diversos elementos de la Organización Administrativa, no pueden responder aisladamente de su acción, toda vez que se encuentran sujetos a una dependencia que se manifiesta por líneas que enlazan un centro de autoridad con otros inferiores, en virtud de que su variedad de funciones originada por la división del trabajo, requiere de una orden o rela-

ción establecida por el impulso y dirección de los centros superiores, y la ejecución por los órganos dependientes o subordinados.

"Jorge Olivera Toro, afirma que para que se cumpla este principio, se hará necesario que prevalezca la -- orden superior, a fin de vigilar, modificar o bien revo-- car los actos de éste último, agregando que de tal suerte la jaraquía" ... no solo es escala gradual del división - del trabajo, sino vínculo que liga a los órganos escalona-- damente". (12)

El tercero de los Principios que trata Olivera Toro es el de Concentración y debido a él se evita el quebrantamiento de la unidad que preside a la Administración-- como solución a la dispersión de competencias de los dife-- rentes órganos que la integran. Si embargo, se nos dice-- por el autor comentado, que esta concentración, en su bús-- queda de la unidad", ... produce en este sentido más apa-- riencia que realidad, ya que escaparían a ese principio ac-- tividades de semejantes, pero que influyen en la actividad administrativa, puesto que es imposible explicar el desa-- rrollo de la acción de la Administración por simples fórmu-- las de tipo matemático, y fijar la concentración de compe--

(12) Jorge Olivera Toro op. cit. Pág. 38

tencias en un bloque coherentemente determinado, sin examinar las coyunturas sociales y apreciar los efectos de la acción administrativa en forma integral, con la complejidad que tiene todo proceso humano", por lo que más adelante agrega que la aplicación simplista de este principio se haga cuidadosamente, en los casos que "... puedan asirse aisladamente un haz de competencia con otras tareas del Estado". (13)

Por lo que se refiere a los elementos de la Administración Pública", habré que partir de la consideración según explica Serra Rojas, de que "... la Administración Pública es un conjunto de medios de acción". (14) - Agrega el citado tratadista que el profesor Escoube, contesta a la pregunta de cuáles son los elementos de que dispone la administración para lograr su finalidad, diciéndonos que éstos son de cuatro clases, a saber:

1º. Estructuras. En este término se comprende lo que se denomina la morfología de la administración o el estudio de las estructuras gubernamentales, resultando explicable el por qué la Administración Pública es un conjunto de estructuras y organizaciones, con el sólo observar la multitud de dependencias, llámense Secretarías o Depar-

(13) Jorge Olivera Toro. op. cit. Pág. 39

(14) Andrés Serra Rojas. op. cit. pág. 26

tamentos del Estado, organismos desconcentrados y organismos descentralizados, a quienes está encomendada la realización de los fines públicos.

2º. Procedimientos Administrativos, Por lo que nos dice Pierre Escoube que no hay que entender a los actos que cumple la Administración Pública para el logro de sus objetivos, sino a las normas jurídicas a las que tienen que ajustarse las diferentes actividades administrativas, surgiendo de esta manera el problema, al cual dan diferente solución los países latinos y los de derecho sajón, consistente a saber si la Administración debe actuar de acuerdo con las normas jurídicas que rigen para los particulares o para una empresa privada, o si por el contrario, y en razón de las tareas de interés general que debe realizar y toda vez que constituye el instrumento con que se realiza la política del gobierno, el armazón y la maquinaria estatal, debe ajustarse a normas enteramente distintas a las de derecho privado.

En los países de derecho sajón, tanto las personas públicas como las personas privadas se rigen por la misma ley y ocurren ante los mismos jueces, aunque ha sido palpable en los últimos años la necesidad de regular sus servicios públicos por normas específicas, desde luego diferentes a las que regulan las actividades privadas.

Los países latinos en cambio, han preferido —

elaborar un derecho administrativo que ha constituido sus propias instituciones jurídicas diametralmente opuestas al derecho privado, al cual solo se hace referencia por mera excepción.

3º. Elemento Material. Constituido como su nombre lo indica por todo ese conjunto de elementos e Instalaciones Materiales, equipos y procedimientos mecánicos-científicos, con los cuales cuenta la Administración Pública para llevar mejor a cabo su cometido.

4º. Por último tenemos el elemento o factor humano, sobre el que la mayoría de los autores coinciden en afirmar que es el más importante de todos. Al respecto, Antonio García Valencia, citado por Jorge Olivera Toro, — nos dice: "Las estructuras, los procedimientos, las instalaciones materiales, todo a pesar de ser importante no es más que una especie de arsenal, un conjunto de herramientas que valen lo que valen los hombres encargados de emplearlas. El valor y la eficacia de los servicios públicos depende, principalmente en todos los campos, de la capacidad técnica y de la conciencia profesional de los empleados públicos. La verdadera Administración, la Administración concreta se hace con hombres, para hombres y — por hombres. Ninguna consideración supuesta científica — ninguna teoría abstracta de la Administración Pública, no deben en ningún instante hacer olvidar este axioma básico y fundamental: El factor humano siempre predomina en el desarrollo de todas las labores administrativas. (15)

Pasaremos ahora al estudio de las formas de organización administrativa.

(15) Jorge Olivera Toro. op. cit. 2º trimestre. México. — 1964. Pág. 17.

CAPITULO II

EL REGIMEN DE CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

El Estado, ante el gran cúmulo de problemas — sociales que encuentra a su paso en su labor tendiente a — satisfacer las necesidades colectivas, lleva a cabo sus — funciones desarrollándose en formas cada vez más comple — jas, que demandan de una manera imprescindible la organi — zación jurídica y sistemática de las mismas, pues sólo en — contrando su coordinación y estructuración, logrará la efi — ciencia de sus propósitos. Tal cometido nos lleva al es — tudio de las formas de organización administrativa.

Cabe hacer sin embargo, una distribución ya — que esos métodos o sistemas encaminados a la estructura — ción de las funciones jurídicas del estado a través de las — cuales logra sus propósitos, bien pueden ser formas de or — ganización política o formas de organización administrati — va. Las primeras se refieren al Estado considerado en su — unidad, bien podría decirse a la forma de Estado; y las se — gundas solo hacen consideración de uno de los poderes del — Estado — el Poder Ejecutivo — que es el órgano al cual le — corresponde la función administrativa. Para el propósito — de nuestro estudio, únicamente nos evocaremos al conoci — miento de las formas de organización administrativa.

Podemos considerar estas formas de organiza —

ción en dos grandes ramas que son:

III.- El Régimen de Centralización Administrativa, en el que podemos a su vez distinguir:

a).- El Régimen de Centralización propiamente dicho, y

b).- El Régimen de Centralización con desconcentración; y,

II.- El Régimen de Descentralización Administrativa.

Comenzaremos por el Estudio de Régimen de Centralización propiamente dicho.

"Existe el régimen de centralización Administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades. La relación jurídica que liga a los diversos órganos coloca—

dos en la situación que acabamos de describir, constituye lo que se denomina relación de jerarquía". (16)

FRITZ FLEINER, citado por Serra Rojas, nos dice: Se llama centralización administrativa a la subordinación estricta y directa de los órganos públicos al Poder Central, bajo los diferentes puntos de vista: del nombramiento, competencia y ejercicio de sus funciones, para satisfacer las necesidades públicas. A este fin, la ley ha instituido un organismo especial de cargos y de autoridades administrativas, asignándoles determinadas funciones"-(17)

Encajando en nuestro derecho las anteriores definiciones, bien podríamos imaginarnos el régimen de organización centralizada, hablando en un sentido figurativo - a manera de una pirámide que en su vértice superior tiene al Presidente de la República, y en los grados siguientes, a todos los demás órganos Administrativos inferiores, que en situación subordinada y dependiente, colaboran para preparar y ejecutar las decisiones del órgano administrativo superior, lo mismo podríamos imaginarnos qué sucede en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, colocando en el vértice superior al Secretario o Jefe de Depar

(16) Gabino Fraga. op. cit. pág. 169.

(17) Andrés Serra Rojas. op. cit.

tamento.

Ahora bién ese conjunto de órganos que integran la organización administrativa centralizada, no actúan de una manera dispersa sino coordinada, agrupándose de arriba a abajo para formar una estructura unitaria, situación que únicamente se logra por la llamada relación de jerarquía, la cual requiere de ciertos poderes de los órganos superiores sobre los inferiores, que según los grados de jerarquía van desde el Presidente de la República, hasta el más humilde servidor de la Administración.

Sobre este tipo de relación que estamos comentando, se han emitido infinidad de conceptos, pero casi toda la doctrina está acorde en considerar que debe entenderse por "jerarquía".... a la relación jurídica que vincula entre sí a los órganos de la Administración y a los funcionarios, mediante poder de subordinación para asegurar la unidad en la acción". (18)

Ese poder de los órganos superiores sobre los inferiores para conducir la acción administrativa, se lleva a cabo mediante decretos u órdenes de servicio, o bién anulando los actos realizados por los inferiores, que sean ilegales o contrarios, al interés público, Con esta finalidad

(18) Andrés Serra Rojas. op. cit.

lidad el artículo 92 de nuestra Constitución Federal al - igual que el artículo 27 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, establecen en esencia que" todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, deberán estar firmados por el Secretario del Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos..."

Para lograr la garantía en la conservación de esa unidad en la acción, de los órganos sujetos al régimen centralizado, existe lo que se ha dado en llamar, la concentración del poder de coacción, del poder de decisión, del poder de competencia técnica y del poder de nombramiento.

Veremos brevemente a que se refieren cada uno de estos conceptos:

Se refiere la concentración del poder de coacción a la circunstancia de que solo los organismos superiores de la Administración Central, podrán hacer uso de la fuerza pública, para el mantenimiento del orden, la seguridad y la paz pública, y solamente por excepción y virtud de una disposición legal expresa, una organización privada, en auxilio de las autoridades Estatales, podrá hacer uso de este instrumento de coacción.

Si distinguimos tres etapas o momentos sucesi-

vos en la función pública, es decir, su preparación, su de ci si ón, encontramos que la concentración del poder de de ci si ón ha de traducirse en la facultad que solo un número re du ci do de órganos de la administración centralizada, tiene para realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho, pues todos los demás órganos solamente tendrán facultades para preparar o ejecutar dicha decisión.

La concentración del poder de competencia té cn ica consiste en la facultad que tienen los órganos superiores, para dictar órdenes e instrucciones con base en un cr ite ri o científico, a los inferiores, para llevar a cabo las tareas que requieran de una competencia técnica especializada; y, por último la concentración del poder de no mb ra m i e n t o, debemos referirla a la facultad que tiene el órgano superior del régimen administrativo centralizado, o sea el Presidente de la República, para nombrar a sus funcionarios y empleados, atribución sin embargo, que muchas veces la organización administrativa entrega a los órganos inferiores en virtud de una Ley.

Debemos además mencionar de una manera complementaria, algunos poderes o facultades que también permiten obtener esa consistencia en la unidad y en la uniformidad de acción de los órganos subordinados al régimen ce n tr al iz a d o.

ENRIQUE SAYAGUES LASO, nos dice que para asegurar la uniformidad de acción, el jerarca se vale de normas reglamentarias internas a fin de encausar la actividad de sus subordinados, pudiendo también utilizar instrucciones de servicio para efectuar indicaciones de detalle y de carácter práctico, o bien, decisiones imperativas u órdenes para casos concretos.

Pero la intervención del jerarca también puede realizarse posteriormente a la actuación del órgano o del funcionario subordinado, bien sea de oficio o a instancia de parte, para que revisando lo resuelto por el inferior, revoque, reforme o substituya esa decisión emitida. Cuando es el particular quien dá margen a esta revisión por parte del superior, se dice que hace uso del recurso jarárquico.

Además de sus potestades sobre los actos administrativos en particular, sigue diciendo Sayagues Laso — que " ... el jararca puede vigilar en todo momento la actuación de los funcionarios que le están subordinados y eventualmente imponer sanciones disciplinarias. También le compete decidir administrativamente los conflictos de competencia que se suceden entre los órganos de su dependencia". (19)

(19) Enrique Sayagues Laso. Tratado de Derecho Administrativo. Montevideo 1953. T. I. pág. 220

Al ocuparse Rafael Bielsa del Estudio del Orden Jerárquico, (20) nos dice que debido a él los superiores ejercen un poder respecto de sus inferiores que se manifiesta en dos formas que son:

- 1.- En lo que hace a sus obligaciones, y que consiste en dictarles órdenes directas en ejercer vigilancia y control y en delegarles atribuciones, si es que a ello lo autotiza la Ley; y,
- 2.- En cuanto a sus decisiones o actos, a través de la atribución de examinar la legibilidad y oportunidad de lo decidido, por medio de la cual, los superiores podrán revocar o modificar dichos actos, de oficio o a petición de parte interesada; siempre y cuando a esto no se oponga un texto expresso de la Ley.

ENRIQUE SILVA CIMMA, afirma que, en tratándose de la autoridad jerárquica del órgano superior, en un téngimen centralizado, ésta se materializa en los siguientes —

(20) Rafael Bielsa. Derecho Administrativo. Tercera Edición
 Librería de J. Lajduane y Cía. Buenos Aires, 1938. —
 T. II. pág. 325.

principios: (21)

- 1.- Poder de Mandó. Gracias a él, puede el superior dar órdenes a sus subordinados;
- 2.- Potestad Disciplinarias, en virtud de la cual, el superior jerárquico fiscaliza el cumplimiento de las obligaciones por parte de sus subordinados y aplica las sanciones, para el caso de que dichas obligaciones resulten infringidas, en la forma y con los que señala la Ley;
- 3.- Jurisdicción retenida. Comenta Silva Cimma, que por medio de ella, podrá el particular recurrir al Superior, para que éste modifique o suspenda la resolución tomada por el inferior, a menos que la Ley conceda al subordinado competencia exclusiva y única, configurando de tal forma el llamado recurso jerárquico, que en opinión del autor comentado, se trata sólo, de un recurso netamente administrativo que habrá que agotar forzomante antes de entablar un recurso contencioso administrativo; y,
- 4.- Jurisdicción de conflictos, que faculta al-

(21) Enrique Silva Cimma. Derecho Administrativo Chileno y Comparado, Edit. Jurídica de Chile, 1951, T. II Pág. 123

superior jerárquico a resolver las contien-
das de competencia que se planteen entre -
sus subordinados.

Para lograr el aseguramiento y buen funciona-
miento de los servicios públicos GASTON JEZE, se preocupa-
de los constantes problemas que pueden surgir debido a que
la prestación de éstos se encuentra distribuída entre multi-
tud de agentes públicos, señalando principalmente tres pe-
ligrosos de los cuales deben estar alertas los gobernantes
para evitar anomalías dentro de su gestión, y concluyendo-
que serán los poderes de vigilancia, de disciplina y de je-
rarquía, el mejor correctivo en todos estos posibles tras-
tornos.

Los tres peligrosos que deben de preverse, en
su opinión son los siguientes: (22)

- 1.- "El agente es inhábil o deshonesto. Para-
impedir sus torpezas o sus faltas los go-
bernantes y los agentes superiores los di-
rigirán y los vigilarán (medios preventi-
vos), o los castigarán, a fin de que ello-
sirva de lección a los agentes culpables -
y de ejemplo a los demás agentes (medida-
representativas). Trátase de dos ins- -
tituciones:

(22) Gastón Jeze. Principios generales de Derecho Adminis-
trativo. Edit. de Palma. Buenos Aires, 1949. T. III -
Pág. 69.

a).- El poder de Vigilancia;

b).- El Poder Disciplinario".

2.- "El agente público ha realizado un acto jurídico inoportuno o ilegal. Es preciso — evitar los efectos de ese acto; se le anulará o se le suspenderá o bien se le corregirá".

3.- "El agente público se niega a realizar un acto jurídico, se niega a llevar a cabo un acto oportuno y legal, que corresponde a su competencia. Es preciso que otros agentes puedan actuar en su lugar".

A los dos últimos puntos es a lo que corresponde el poder jerárquico.

Del poder de vigilancia, nos dice Jéze que sirve para impartir instrucciones y órdenes de servicio para así asegurar regularidad en el funcionamiento de éste, agregando que esas instrucciones y órdenes de servicio, no deben de ser en principio reglamentos; que solo pueden tener por objeto el servicio público y que todos los agentes públicos deberán quedar sometidos a esta citado poder.

Por medio del poder disciplinario se entrega a la facultad a los superiores jerárquicos de castigar a sus agentes públicos subordinados, cuando han cometido alguna falta de servicio. Trátase consecuentemente de una medida represiva y no preventiva, que tiene por objeto mejorar el funcionamiento del servicio público por la enmienda del agente público o por su exclusión de los cuadros de la Administración que no debe confundirse con la represión penal, por la comisión por parte del agente público del algún delito, pues mientras ésta tiene por objeto la punición personal del delincuente, la represión disciplinaria solo mira como fin el mejoramiento del servicio público; que obviamente solo deberá ser aplicable, a los agentes públicos que cometan una falta de servicio; y, finalmente, los castigos que se impongan deberán estar establecidos en la Ley o Reglamento Orgánico del Servicio, o bien se dejarán a criterio del Jefe del mismo.

Por último en lo que respecta al poder jerárquico, comenta Jeze que mediante él, los órganos superiores realizan un control sobre los actos jurídicos que efectúan sus subordinados, señalando que en Derecho francés este poder cuenta con cinco caracteres, a saber:

- 1.- Que presuponiendo la existencia de un acto jurídico o de una manifestación de voluntad creadora de efectos jurídicos, sólo podrá ser ejercitado en relación a los agentes públicos que con su actuación realicen actos jurídicos.

- 2.- En virtud mismo, puede el superior jerárquico, anular, realizar nuevamente o reformar un acto del inferior, cuando estime — que dicho acto es inoportuno o ilegal; no sin antes invitar al subordinado a anularlo por sí mismo, aunque existen ocasiones en que no se hace esta invitación..
- 3.- No otorga al Jefe del Servicio o Superior jerárquico, el calificativo de juez de apelación;
- 4.- Solo se ejerce sobre los agentes públicos comprendidos en la relación jerárquica, es decir, sobre los agentes centralizados; y,
- 5.- Finalmente su ejercicio no podrá ser criticado por los agentes centralizados, mediante recursos contenciosos.

Resumiéndolo que los autores anteriormente mencionados han dicho acerca de los diferentes poderes que — ejercen los órganos superiores sobre sus inferiores, en el régimen centralizado para lograr la consistencia en la — unidad y uniformidad en la acción, tenemos que existen;

- 1.- El Poder de Mando, el cual se encuentra representado por ese cúmulo de órdenes, instrucciones y circulares, que los órganos superiores dan a sus inferiores para normar y conducir el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas y que pueden tener el carácter de individuales o generales, o bien, ser de un contenido meramente material, como podría ser el caso en que se den instrucciones para mejorar un servicio, o de un carácter verdaderamente reglamentario, cuando en su contenido se establecen disposiciones para desarrollar una Ley y hacerla adaptable a las circunstancias concretas.

CIRCULARES Y ACTOS DEL EJECUTIVO. SU CONCEPTO. --

Entre las circulares y los actos del C. Presidente de la República efectuados en ejercicio de la facultad reglamentaria constitucional, existe una diferencia, ya que las circulares se dirigen por la autoridad a sus subalternos para el buen gobierno interior de una rama de la administración, y, en cambio, los actos del Ejecutivo Federal efectuados en el ejercicio de la facultad reglamentaria constitucional son leyes en el sentido material inconstreñido de esa palabra. -- Amparo en revisión 2431/52, Compañía de Sabinas, S.A. y -- Coags.- 8 de febrero de 1963. Volúmen LXVIII, Tercera Parte- Pág. 51

CIRCULARES, CARACTER JURIDICO DE LAS.- Dada la naturaleza de éstos, debe entenderse que las mismas constituyen meros actos administrativos tendientes a complementar la Ley, pues contienen exclusivamente explicaciones enderezadas a orientar a los funcionarios de la administración, y por ello no tienen ni pueden tener el carácter de disposiciones legislativas, ya que se trata, por decirlo así, de un instructivo u opinión de los superiores jerárquicos administrativos. Revisión fiscal 341/59.- Colgate Palmolive, S. A. - 16 de octubre de 1963. - Volúmen - LXXVI. Tercera Parte. Página 36.

CIRCULARES.- Las circulares no tienen el carácter de Reglamentos gubernativos o de policía, pues en tanto que éstos contienen disposiciones de observancia general que obligan a los particulares en sus relaciones con el Poder Público, las circulares, por su propia naturaleza, son expedidas por los superiores jerárquicos en la esfera administrativa, dando instrucciones a los inferiores, sobre el régimen interior de las Oficinas, o sobre su funcionamiento con la relación al público, o para aclarar a los inferiores la inteligencia de disposiciones legales ya existentes; pero no para establecer derechos o imponer restricciones al ejercicio de ellos. Aún en el caso de que una Circular tuviere el carácter de disposición reglamentaria-gubernativa, para que adquiriese fuerza, debería ser puesta en vigor mediante su publicación en el Diario Oficial, puesto que: las leyes y reglamentos solo pueden obligar cuando son debidamente expedidos, publicados y promulgados. También podría aceptarse que el contexto de una circular--

obliga a determinado individuo, si le ha sido notificada personalmente; pero si tal circunstancia no acredita por la autoridad responsable, los actos que se funden en la aplicación de una circular, resulta atentatorios. La Vasco Cantabra, S. A. Tomo XC.- 4 de Octubre de 1946. Página-195.

CIRCULARES.- Es de explorado derecho que las circulares no pueden modificar las disposiciones de una Ley, siendo su objeto, únicamente, aclararlas o reglamentarlas, por lo que no pueden considerarse como derogatorias ni modificatorias de esa Ley.

- Tomo XVII .- Sánchez Aldana Antonio.- Página 1113
- Tomo XIX .- Archa José.- Página 1115
- Tomo XVIII .- Gómez Ochoa y Compañía.- Página 75.
- Tomo VII .- Arias Vda. de Ramírez Crispina.-
Página 1137.
- Tomo XIX .- Concuera Hermanos, Sucrs. Página 1217.

2.- Poder de Vigilancia, que se lleva a cabo por una serie de actos realizados por las autoridades superiores tendientes a controlar el trabajo de los inferiores, y así, en un momento dado, estar en condiciones de aplicar las sanciones, procedentes, para el caso de que llegaren a hallar anomalías, en contra de los funcionarios o empleados que resulten

responsables. Dichos actos pueden consistir en investigaciones, visitas, rendiciones de cuentas, informaciones de estados de contabilidad, etc., y pueden quedar clasificadas en dos categorías a saber: - Actos de vigilancia de los órganos superiores sobre los inferiores y actos de éstos últimos informando a sus superiores sobre su labor encomendada.

TRABAJADORES DEL ESTADO. INVESTIGACIONES POR ---
 FALTAS COMETIDAS POR LOS.- Cuando para conocer la naturaleza de la falta cometida por un empleado público sea necesario practicar una investigación, no puede estimarse conocida por el titular como lo requiere la fracción IV del artículo 87 Estatutario, sino hasta en el momento en que tal investigación se agota, no sólo porque es en tal ocasión cuando se conoce efectivamente la impuntualidad de la falta, sino porque la tramitación de la propia investigación denota la intención del titular de no abandonar su derecho a solicitar que se den por terminados los efectos del nombramiento del trabajador. Amparo directo 7310/58. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- 24 de septiembre de 1959.- Volumen XXVII, 5a. parte página, 46.

SECRETARIA DE GOBERNACION, VALOR DE LOS INFORMES DE LOS AGENTES DE SERVICIOS ESPECIALES DE LA.- Como la misión de los agentes de servicios especiales, de la Secretaría de Gobernación, es practicar las investigaciones, que les sean encomendadas por ésta, es evidente que la misma está en lo justo al apoyar sus determinaciones en los informes que le sean rendidos por dichos agentes, a menos que queden desvirtuados por pruebas fehaciente, Lemberguer Abraham. - 21 de septiembre de 1938.- Tomo LVII.- Página 2929.

3.- El Poder Disciplinario, que no es más que un procedimiento de represión de carácter administrativo, ejercitado en contra de todo funcionario o empleado, que por su actuación indebida o irregular, cause un mal a la Administración Pública.

SANCIONES EN MATERIA DE TRABAJO, AUTORIDADES QUE DEBEN APLICARLAS.- La Cuarta Sala de la Suprema Corte ha interpretado el artículo 684 de la Ley Federal del Trabajo en diversas ejecutorias, en el sentido de que corresponde imponer las sanciones relativas al Secretario de Educación Pública, por lo que de los términos del artículo citado, resulta indudable que únicamente al mencionado funcionario compete la facultad que se indica, y que por tanto al Director de Educación Federal en un Estado de la República no está facultado para imponer multa alguna. Legarreta - Manuel 8. - 17 de noviembre de 1963. Tomo L.- Página 1317.

TRABAJADORES DEL ESTADO.- FALTAS DE ASISTENCIA LOS DES — CUENTOS POR LAS, NO DESTRUYEN LA ACCION DE CESACION.- La — circunstancia de que el trabajador hubiere sufrido descuen — tos por las faltas de asistencia en que incurrió, no des — truyen la acción del Titular para demandar la cesación de — los efectos del nombramiento de aquel. Considerar que el Estado está obligado a pagar por servicios no prestados — cuando esto obedece a faltas injustificadas de asistencia, para poder sancionar con la terminación de los efectos del nombramiento de un empleado público, es dar una inadmissi — ble interpretación a la fracción V del artículo 44. Ampa — ro directo 4288/55 . Jesús Avilés Mendoza.- 6 de enero — de 1960. volún XXXI.- 5a. parte, página 93.

4.- Poder de Revisión, el cual consiste en la — facultad que tienen los órganos superiores, para suspender, anular o modificar los actos realizados por los órganos in — feriores, siempre que éstos no tengan el carácter de defi — nitivos, cuando su actuación no se realice con apego a la — Ley o se pretendan desconocer los derechos de los particu — lares. De ésta manera este poder puede ponerse en movi — miento de oficio o bien a petición de parte, pero de ningu — na manera presupone la facultad de los órganos superiores — de substituirse en la competencia de la autoridades infe — riores.

REVISION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.- Cuando conforme a la Ley los actos de las autoridades administra — tivas queden sujetos a revisión, si ésta tiene solo por ob

jeto establecer si se ajustaron, o nó, a la Ley, los procedimientos del inferior, y no reparar las violaciones cometidas en cuanto al fondo, tal revisión no es obstáculo para la procedencia del amparo, Contreras Tiburcio: 20 de marzo de 1931. Tomo XXXI. Página 1797.

SALUBRIDAD, REVISION DE MULTAS IMPUESTAS POR-

Es el titular de la Secretaría quién debe resolver sobre el recurso de reconsideración, que se interponga contra una multa impuesta por dicha Secretaría, y no las autoridades inferiores, quienes no tienen facultades para resolver en sentido alguno sobre dicho recurso. Monroy Joaquina.- 25 de abril de 1945. Tomo LXXXIV. Página 1050.

REVISION ADMINISTRATIVA. ECONOMIA PROCESAL.-

Es contra el principio de la economía procesal revocar una resolución para el efecto de que la autoridad inferior reponga el procedimiento cuando legalmente es posible que la autoridad superior examine el fondo del negocio planteado. Así pues, a menos que, en contrario exista una disposición expresa de la Ley, o que sea lógicamente imposible emitir una decisión de fondo, el órgano-revisor no debe ordenar al de primera instancia la reposición la procedimiento, si aquel está legalmente en aptitud de pronunciar la resolución de fondo, porque tiene o puede adquirir, con arreglo a la Ley, los elementos suficientes para dictar una resolución que decida la cuestión principal. Amparo en revisión 4351/60. Minas Asociados del Sur, S. A. 18 de enero de 1961. Tomo XLIII,-

tercera parte, página 116.

REVISION ANTE LA PROCURADURIA.- El recurso de revisión, como el de apelación, tiene por objeto que una autoridad superior revise una resolución del inferior, con el fin de confirmarla, revocarla o modificarla, según proceda; y basta la lectura del artículo 43 de la Ley Orgánica del Ministerio del Distrito Federal y de los demás preceptos con que ese artículo está relacionado, que rigen el funcionamiento del Ministerio Público, para comprender que dicho artículo es aplicable únicamente, para aquellos casos en que la declaración de no haber elementos suficientes para el ejercicio de la acción presecutoria haya sido hecha por el agente investigador que inició el procedimiento, antes de que las primeras diligencias tendientes a la comprobación del delito y a la responsabilidad penal del indiciado hayan sido remitidas al Juzgado correspondiente. En estas condiciones, hay una autoridad superior, el Procurador de Justicia, que revisa la declaración hecha por el agente investigador y por lo mismo cabe la aplicación del citado artículo 43; pero si ya el proceso no está en manos del Agente Investigador si no de la autoridad judicial, y si acuerdo por él que se faculta al Agente del Ministerio Público para que pida al Juez del proceso que sobresea en él, por prescripción de la acción penal, ha sido dictado por el Procurador, es un absurdo interponer un recurso de revisión para que sea resultado por la misma autoridad que dicta el acto que se trata de revisar; así es que, al desear el Procurador de Justicia del D. F., el recurso de revisión interpuesto contra tal acuerdo, no infringe el cita-

do artículo 43 de la Ley Orgánica del Ministerio Público - Madrazo.Miguel. Sucesión. 6 de junio de 1946. Tomo - LXXXVIII, página 1982.

5.- El poder para resolver conflictos de competencia, que, como su nombre lo indica, es la facultad que tienen los órganos superiores para resolver sobre la competencia que debe tener cada uno de los órganos inferiores, cuando la falta de una disposición expresa, la existencia de una situación contradictoria entre la competencia de dos o mas órganos, la negativa de un órgano para reconocer determinada materia como de su propia atribución, originen conflictos que puedan en un momento dado entorpecer la actividad de la administración. Vemos plasmado en nuestro Derecho positivo este poder, cuando el artículo 30 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado vigente, dispone: "En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría o Departamento de Estado para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Gobernación, resolverá a que dependencia corresponde el despacho del mismo".

Habiendo expuesto a grandes rasgos los caracteres del régimen centralizado, únicamente nos resta por citar los diferentes órganos que en México integran este tipo de organización administrativa, lo cual nos conduce a fijar nuestra atención en la forma de organización adoptada por el Poder Ejecutivo Federal, que, como lo tenemos di

cho anteriormente, se encuentra estructurado a la manera de una pirámide que en su vértice superior cuenta con el Presidente de la República, titular de la administración pública y del Gobierno, y en sus grados inferiores a los demás órganos de la administración; dicho de otra manera, se puede afirmar que el régimen centralizado es lo que constitucionalmente constituye la forma de organización Administrativa Federal en México.

Así, siendo el Presidente de la República el más alto Jefe de la Administración Pública Federal y encontrándose depositado en su persona el Poder Ejecutivo, según el Artículo 80 de la Constitución Federal, no debemos perder de vista que actúa como órgano político, cuando su voluntad constituye la voluntad del Estado y como órgano administrativo, cuando cumpliendo con la voluntad del legislador, realiza actos de naturaleza administrativa. Pero siendo indudable la imposibilidad del Presidente de la República para llevar a cabo por sí mismo esta labor administrativa, tendrá forzosamente que valerse de órganos auxiliares, los que en su conjunto integran el régimen de Centralización Administrativa Mexicana Federal.

El doctor Serra Rojas ha elaborado el siguiente esquema de la administración Pública Federal Mexicana.-(23)

(23) Andrés Serra Rojas. Op. Cit. Pág. 479.

El apartado No. 4, desaparece por no existir en la actualidad Departamento de Estado.

- 1.- Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Consejo de Ministros.
- 3.- Secretarios de Estado.
- 4.- Departamentos de Estado.
- 5.- Procuraduría General de la República.
- 6.- Gobierno del Distrito Federal.
- 7.- Gobierno de los Territorios Federales.
- 8.- Instituciones Descentralizadas.
- 9.- Instituciones Centralizadas y Descentralizadas.
- 10.- Empresas privadas de interés público: la economía mixta.
- 11.- Comisiones Administrativas Intersecretariales.
- 12.- Comisiones Administrativas Internacionales.
- 13.- Tribunal Fiscal de la Federación.
- 14.- Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Servidores Públicos.
- 15.- Tribunal de lo contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Por parecernos bastante aceptado y completo el cuadro anteriormente transcrito, hemos recogido de él, los elementos u órganos, que en nuestro concepto integran el régimen de Centralización Administrativa Federal de México.

Respetando la opinión Del Dr. Serra Rojas ppta

mos por no incluir bajo el régimen que estamos tratando - al Tribunal Fiscal de la Federación, al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, al tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de las Servidores Públicos y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal - porque consideramos que aunque son dependientes del poder Ejecutivo, sus atribuciones son de índole jurisdiccional y no administrativo.

Con afán de sistematización proponemos cambiar la redacción del apartado número 9, que él denomina, "Instituciones Centralizadas y Descentralizadas," por el de - Instituciones Centralizadas con desconcentración, pues - creemos redundante hablar de instituciones centralizadas - después de haber establecido en los apartados 3 y 4 respectivamente a las Secretarías y Departamentos de Estado, - pensando que el término Instituciones Centralizadas con desconcentración es más apropiado por desempeñar una función diferente dentro de la Administración Pública Centralizada.

Por último los organismos mencionados en los - apartados 8 y 10, pertenecen a diferentes regímenes, respectivamente al régimen descentralizado, y al régimen privado.

Por las razones expuestas, consideramos como C-

Únicos elementos integrantes del Régimen Administrativo - Centralizado a los siguientes.

- 1.- Presidente de los Estados Unidos Mexicanos
- 2.- Consejo de Ministros.
- 3.- Secretarías de Estado..
- 4.- Procuraduría General de la República.
- 5.- Gobierno del Distrito Federal.
- 6.- Gobierno de los Territorios Federales.
- 7.- Instituciones Centralizadas con Desconcentración.
- 8.- Comisiones Administrativas Intersecretariales.
- 9.- Comisiones Administrativas Internacionales.

A).- EL REGIMEN DE CENTRALIZACION CON DESCONCENTRACION.

Como advertencia preliminar en el estudio de este tema queremos hacer hincapié en considerarlo como una especie del régimen centralizado, pues si bien es cierta la transferencia que de ciertas facultades para actuar y decidir hacen los órganos superiores a los entes desconcentrados, también lo es que no por ello se desligan de la organización centralizada, que muy bien creemos constituye su esencia morfológica.

GABINO FRAGA nos dice que la desconcentración consiste" ... en atribuir facultades de decisión a algunos órganos de la administración, que a pesar de recibir tales facultades, siguen sometidos a los poderes jerárquicos de los superiores" (24)

Citados por Serra Rojas, Enrique Sayagues Laso y André de Laubadere, coinciden en afirmar que "... se llama desconcentración a la transferencia a un órgano local de un poder de decisión ejercido hasta entonces por el Jefe Superior de la Jerarquía", ofreciéndonos más adelante un concepto más elaborado de los mismos autores cuando se nos dice que entienden por desconcentración" ... a la técnica de organización que consiste en reconocer importante poder de decisión a los agentes del poder central, colocados a la cabeza de las diversas circunscripciones administrativas o de los diversos servicios" (25).

Como puede observarse de los anteriores conceptos, los órganos desconcentrados no se desligan de la relación jerárquica a que antes nos hemos referido, razón por lo que sus superiores conservan en su integridad, todos los poderes de vigilancia, de revisión, disciplinarios, etc., sobre los mismos; se trata solo de un procedimiento administrativo, que la complejidad creciente en los proble

(24) Gabino Fraga. Op. Cit. Pág. 204

(25) Andrés Serra Rojas. Op. Cit. Pág. 494.

mas de la burocracia y su consecuente necesidad de descongestión, la constante y también creciente intrusión del Estado en campos a los que antes no osaba penetrar, correlativa de la inminente necesidad de los órganos subordinados para ampliar su esfera de acción, demanda de un desplazamiento, legalmente establecido de poderes del órgano superior hacia los inferiores, sin romper con ellos su vinculación jerárquica.

Con este procedimiento se logra además una Administración Pública más flexible y adaptable a las circunstancias, en la cual, sus órganos, conociendo mejor y más de cerca los diferentes problemas que les aquejan, así como también las necesidades que con su acción deben satisfacer, pueden en un momento dado descongestionar la labor del Poder Central, actuando también con mayor responsabilidad, economía y rapidez.

El autor Enrique Sayagues Laso, al ocuparse — del estudio del Régimen de Desconcentración nos dice: "La etapa de mínima descentralización se configura cuando un órgano subordinado jerárquicamente se le confiere ciertos poderes de administración para que los ejerza a título de competencia propia, bajo determinado contralor del órgano superior" (26) y continúa más adelante expresado lo siguiente:

(26) Enrique Sayagues Laso. Op. Cit. Pág. 240.

"Esta primera etapa de descentralización limitada, merece técnicamente el calificativo de desconcentración y puede caracterizarse así: A).- La descentralización es solo parcial, en cierta materia y limitada a ciertos poderes de administración. En los otros aspectos de su actividad el órgano está en la misma posición que los demás órganos jerarquizados o sea que existe centralización".... (27)

Como puede observarse, en el último de los párrafos, el autor que estamos comentando, reconoce la existencia de un régimen centralizado en el procedimiento de desconcentración, resultando entonces confusas y contradictorias sus afirmaciones dadas en el sentido de que la desconcentración sea "la etapa mínima de la descentralización"; pues, pensamos que no podrá haber descentralización mientras exista un régimen centralizado. En todo caso, podríamos afirmar que el procedimiento de desconcentración es un procedimiento en tránsito hacia la descentralización, pero no una descentralización propiamente dicha todavía, pues, de ninguna manera un órgano "subordinado jerárquicamente" como textualmente él lo nombra, puede considerarse como descentralizado.

Con el debido respeto que merece la opinión de este autor, pensamos que de muy diferente naturaleza jurí-

(27) Enrique Sayagues Laso. Op. Cit. Pág. 241

dica resultan ser el régimen de descentralización del centro de (centralización), del régimen de desconcentración, ya que éste último, sin salir del ámbito del régimen centralizado, únicamente supone una separación, una transferencia de uno de los poderes (poder de decisión) con que cuentan de una manera concentrada los órganos superiores de la Administración Centralizada, para lograr la unidad y la uniformidad en la acción de todos los demás órganos que les están sometidos, constituyéndose entonces como su nombre lo indica, solamente una desconcentración.

En México, estos organismos centralizados con desconcentración, han adoptado las formas más diversas como son: de instituciones, en donde tenemos por ejemplo Lotería Nacional; de Juntas, como las Juntas Federales de Mejoras Materiales; de Institutos, como el Instituto Politécnico Nacional, el Instituto de Juventud Mexicana; de Consejos, como el consejo de Bellas Artes y; Patronatos como el patronato para la investigación, Fomento y Defensa Agrícola; de Uniones, como la Unión de permisionarios de transportes de pasajeros en camiones y autobuses del D. F., de Comisiones, como la Comisión de Relaciones Humanas, la Comisión Federal de Electricidad.

De todas formas, siempre habrá que estar atentos de la Ley para conocer la naturaleza jurídica de un organismo determinado, que en ocasiones, la imperfección legislativa cataloga como organismo desconcentrado, cuando que de su contenido se infiere que se trata de un organismo descentralizado o viceversa.

CAPITULO III

EL REGIMEN DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

Principiaremos el estudio de este tema, dando al respecto un concepto sobre la organización descentralizada en general.

"Descentralizar, es retirar los poderes de la autoridad central para transferirlos a una autoridad de competencia menos general: sea de competencia territorialmenos amplia (autoridad Local,) sea de competencia especializada por su objeto" (28)

Como puede observarse de esta definición, debido al contenido general que contempla, da cabida a las formas de organización descentralizada tanto políticas como administrativas, al referirse a la "competencia territorial" y a la "competencia especializada por su objeto", pero interesándonos únicamente, como lo tenemos dicho, el estudio de las formas de organización administrativas que se realizan exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo,-

(28) Marcel Wàline. Droit Administratif, 9a. ed. 1963.
Sirey. Pág. 299.

procederemos a exponer algunos conceptos sobre las mismas sin que por ello omitamos establecer más adelante, algunas nociones generales acerca de la organización política descentralizada que en nuestro País coincide con el Régimen de descentralización por región.

GABINO FRAGA, nos dice que la descentralización administrativa, en términos generales "... consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central, - una relación que no es la jerarquía". (29)

"La descentralización administrativa es una forma de organización mediante la cual se integra legalmente una persona de derecho público, para administrar sus negocios con relativa independencia del poder central, sin desligarse de la orientación gubernamental" (30).

De los conceptos antes expresados podemos deducir que nos ocupamos de una forma de organización diferente de la centralización, al no encontrarse los órganos que revisten esta forma, subordinados a esa relación jerárquica en la que los superiores ejercen una serie de poderes sobre los órganos inferiores, y la que también se distin-

(28) Gabino Fraga. Op. Cit. Pág. 204.

(30) Andrés Serra Rojas. Op. Cit. Pág. 553.

que de la descentralización política por referirse esta — última a una forma de organización Estatal que implica cierta independencia de un poder local, frente a los poderes federales, dándose únicamente la descentralización administrativa, en el ámbito del Poder Ejecutivo.

Por otro lado, el "administrar negocios con relativa independencia del poder central, sin desligarse de la orientación gubernamental", nos hace considerar que los entes públicos sujetos al régimen, descentralizado, aún — cuando la Ley les conceda suficiente autonomía, no se llega al caso de desvincularlos completamente de la tutela del Estado, el cual, por diversos motivos de orden práctico, prefiere no mantenerlos en la puridad de su construcción jurídica. Piénsese que un régimen de autonomía total podría conducir a una desintegración del Estado.

Así para lograr una verdadera orientación gubernamental, el Estado deberá fijar los límites hasta donde ha de llegar la descentralización.

Tenemos por ejemplo el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México, que siendo el organismo administrativo descentralizado de máxima autonomía en nuestro País, el Estado sin embargo, se reserva la facultad de reformar su régimen jurídico por medio de la Ley, o bien, de retirar el subsidio anual si así lo estima conveniente.

En la descentralización administrativa, hay un relajamiento por parte del poder central de los vínculos que lo unen al ente público, el cual siempre debe ser creado por una Ley, más en toda ocasión, se reserva las atribuciones necesarias para vigilar la actuación administrativa, financiera y política de estos organismos. Este poder de vigilancia constituye uno de los principales medios con que cuenta el poder central para lograr el control de los organismos descentralizados.

El régimen administrativo descentralizado, contando con el manejo de un servicio técnico, de un estatuto legal, de un presupuesto, un régimen económico no sometido a la jerarquía administrativa y de un personal técnico especializado a las exigencias que el servicio demanda, obedece a la idea de hacer una más eficaz acción del poder público, mediante la particularización de la función y del órgano que la atiende, para satisfacer las necesidades colectivas sin todos los inconvenientes, complejidad y tardanza del régimen centralizado.

Con los que los autores han escrito acerca de los organismos descentralizados, la doctrina, conocedora de todos los matices que pueden adoptar los mismos, ha tratado de establecer caracteres esenciales y constantes en todos ellos y así, ha dicho que deben gozar de una PERSONALIDAD JURIDICA especial y de un PATRIMONIO PROPIO. Dichas características sin embargo, no son decisivos para identificar a estos entes públicos, pues se dan casos, por

ejemplo como sucede con el Departamento del Distrito Federal, que reuniendo las dos cualidades, sigue formando parte del régimen centralizado.

Debemos entonces considerar a la personalidad jurídica y al patrimonio propio, como medios para el logro de cualquiera de estos dos objetivos: LA AUTONOMIA TECNICA Y LA AUTONOMIA ORGANICA. La primera consiste en no estar sometido a las reglas de gestión administrativa y financiera aplicables a los entes centralizados, y la segunda, en no permanecer sujetos a ninguno de los poderes jerárquicos propios de una administración centralizada, y sólo ésta última característica será la única decisiva y fundamental para identificar el régimen descentralizado.

Finalmente dentro de estos rasgos generales (que de los organismos descentralizados hemos esbozado, creemos pertinente referimos a su creación, la que bien puede llevarse a cabo en virtud de una Ley expedida por el Congreso de la Unión, o por medio de un decreto del Ejecutivo Federal, según dispone el artículo segundo de la Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos descentralizados y Empresas de participación Estatal.

No prestándose la naturaleza de nuestro estudio para internarse en un profundo y minucioso examen de índole Constitucional sobre éste punto, simplemente dire -

mos que nos adherimos a la corriente de pensamiento que opina que es completamente inconstitucional el que se otorgue al Ejecutivo la facultad de crear por un simple decreto algún organismo descentralizado como puede serlo un Municipio, un Instituto Mexicano del Seguro Social, etc., ya que el Congreso de la Unión no puede delegar en él, una facultad legislativa de tanta trascendencia. En cuanto a la creación de organismos descentralizados por Ley del Congreso de la Unión, encontramos su fundamento Constitucional en el artículo 73, Fracción XXX de nuestra Carta Magna, el cual dispone: "El Congreso tiene facultad: XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión". Se ha dicho que los organismos administrativos descentralizados, tienen por objeto organizar y desarrollar esas facultades constitucionales.

LAS FORMAS DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Sobre las formas que puede adoptar la organización administrativa descentralizada se han emitido diversos criterios, contándose entre los principales el de León Duguit, el cual considera cuatro tipos o formas de organización, a saber:

- a).- La descentralización regional;
- b).- La descentralización patrimonial;
- c).- La descentralización funcionalista;

d).- La concesión. (31)

Serra Rojas solamente distingue la descentralización administrativa regional o territorial, de la descentralización administrativa por servicio. De igual forma lo hace Gabino Fraga, aunque este último autor distingue una forma más: La descentralización administrativa por colaboración.

Brevemente expondremos en que consiste la descentralización administrativa regional y la descentralización administrativa por servicio, que son las formas que tradicionalmente ha conocido nuestro derecho, para que después, ocupándose de la descentralización administrativa por colaboración, podamos concluir si tiene o no fundamento dentro del mismo.

a).- "La Descentralización regional, es una forma de organización administrativa descentralizada, que tiene por finalidad la creación de un ente público, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que atiende a las necesidades particulares de una limitada circunscripción territorial". (32)

(31) Andrés Serra Rojas. Op. Cit. Pág. 555

(32) Andres Serra Rojas. Op. Cit. Pág. 564

Obedece este tipo de organización a la realización de ciertas aspiraciones democráticas al permitir a los interesados, a los gobernados; la libre elección de sus elementos que han de manejar los negocios que la comunidad les encargue, la oportunidad de todos y cada uno de los habitantes del lugar de ser designados para desempeñar cargos públicos, todo lo cual, desde el punto de vista administrativo, se traduce en una posibilidad de gestión más eficaz de los servicios públicos, al conocerse más de cerca las circunstancias y los problemas que aquejan a una región determinada, aunque por otro lado, ofrece algunos inconvenientes como pueden serlo: El debilitamiento del poder central, que en un momento dado se ve imposibilitado de intervenir en este tipo de organizaciones como lo hacen en la organización centralizada, para orientarlas a las diferentes exigencias de orden práctico, y aún más la circunstancia de ser los órganos administrativos también órganos políticos con todas las consecuentes desventajas.

La teoría clásica nos ofrece cuatro caracteres de la descentralización por región, y son:

- 1.- La existencia de una personalidad jurídica.
- 2.- La concesión, por parte del Estado, de derechos públicos en favor de esa persona jurídica.
- 3.- La existencia de un patrimonio cuyo titular sea la propia persona jurídica; y,
- 4.- La existencia de uno o varios órganos de representación de la misma.

No admitiendo la idea de personalidad jurídica, la Escuela Realista nos ofrece los siguientes caracteres de la misma forma administrativa.

- 1.- La existencia de un vínculo entre los funcionarios de la organización descentralizada, con la región;
- 2.- El establecimiento del sistema de elecciones para la designación de funcionario; y,
- 3.- La existencia de un Patrimonio autónomo — que garantice la independencia y la libertad de acción del organismo frente a la administración central.

La única forma característica de descentralización por región que existe en México es el Municipio, que por sus elementos constitucionales, también hace coincidir a esta forma de organización con la forma de descentralización política. Esta impresión da el artículo 115 de la Constitución Federal al disponer: "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su organización política y administrativa, el Municipio Libre...."

b).- LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA POR SERVICIO.

Si bien hemos dicho que el fin primordial de la descentralización por región es solo administrar intereses locales, ello nos lleva a considerar que también existen necesidades o intereses de orden general, que por tener una naturaleza especial, el Estado también tenderá a la mejor satisfacción de las mismas, mediante ciertos procedimientos técnicos, manejados también por un personal do ta do con una preparación especial, los cuales garantizando un eficaz funcionamiento, estarán a la vez un crecimiento desmedido del Poder del Estado. Todo ésto podrá obtenerse a través de la descentralización administrativa por-servicio, la cual, únicamente obedece a razones de orden técnico y financiero y no a factores políticos como sucede con la descentralización territorial.

"La descentralización por servicio es una forma de organización administrativa mediante la cual el Poder Legislativo, crea el régimen jurídico de una persona - de derecho público, con una competencia limitada y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos. (33)

La Ley para el control de Participación esta -

tal del 29 de diciembre de 1970, nos da un concepto de organismo descentralizado que más que técnico, únicamente — obedece a los efectos de aplicación de la propia Ley al de cimos:

Que se trata de personas morales por el Congre so de la Unión, o por Decreto del Ejecutivo Federal, sin + importar la forma o estructura que adopten, siempre que — reunan además los requisitos que se apuntan en los aparta dos siguientes:

I.- Su patrimonio debe estar constituido con — fondos o bienes federales o de otros orga nismos descentralizados, asignaciones, sub sidios, concesiones o derechos que le apor ten u otorguen el Gobierno Federal o con — el rendimiento de un impuesto específico;—
y,

II.- Su objeto o fin debe ser la prestación de un servicio público o social, la explota ción de bienes o recursos propiedades de = la Nación, la investigación científica y — tecnológica, o la obtención y aplicación — de recursos para fines de asistencia o se guridad social.

Ahora bien, desde un punto de vista más técnico podríamos intentar establecer algunas características especiales de los organismos descentralizados por servicio, aunque no por ello se piense que todas ellas concurren a la vez en cada tipo de organismo; muy difícil resulta así definirlos con caracteres uniformes e invariables. Con esta advertencia diremos que dichos caracteres son los siguientes:

- 1.- La existencia de un servicio público de orden técnico;
- 2.- Un estatuto legal que rija para los funcionarios y empleados de dicho servicio;
- 3.- Participación de funcionarios técnicos en la dirección del servicio;
- 4.- Control por parte del Gobierno Federal de los actos realizados por el servicio descentralizado a través de la revisión de la legalidad de los mismos; y,
- 5.- Responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios.

Nos referimos aunque sea de un modo breve al -

control por parte del Gobierno Federal de los organismos - descentralizados por servicio, principiando: por decir - que consideramos de una manera muy personal, que el mismo- constituye un elemento característico de este tipo de orga- nismos, pues aunque se adujera que todo órgano de relativa importancia, ya sea este perteneciente al régimen centrali- zado o la descentralizado, debe ser controlado por el Go- bierno, para el logro de la orientación gubernamental, se- nos ocurre pensar que el tipo de control que se ejerce so- bre los órganos descentralizados por servicio, es caracte- rístico y totalmente diferente al tipo de control que se - lleva a cabo en los organismos centralizados, a través de- esa serie de poderes que vimos al tratar lo relativo a la- jerarquía administrativa. Se trata pues, de un control - especial ejercido por la acción del Ejecutivo Federal y - que podríamos considerar en un doble aspecto: en su aspec- to activo, constituido por todos los actos del Estado ten- dientes a vigilar y controlar el funcionamiento del enté - público, como pudiera ser una auditoría externa, una ins- pección material, etc., o en su aspecto pasivo, constitui- do por todos los datos suministrados por este último para- informar al Gobierno de su gestión, como puede ser la pre- sentación mensual de sus estados financieros, etc.

Para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos descentralizados y Empresas de Participa- ción Estatal, existe la Ley del mismo nombre de fecha 29 - de diciembre de 1970 publicada en el Diario Oficial del - día 31 de diciembre de 1970.

De la lectura de su articulado, se observa que el control mencionado lo lleva a cabo el Gobierno Federal, delegando sus funciones, según se infiere de los artículos 1º. y 5º., en la Secretaría del Patrimonio Nacional, por lo que se refiere al control integral en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en lo que respecta a todo lo relativo a presupuestos, créditos, etc.; y en la Secretaría de la Presidencia en todo lo relativo a inversiones, atribuciones que encuentran su fundamento en los artículos 7º. fracción XII, 6º. fracción XVIII y 16º. fracción V, respectivamente de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado vigente. (Diario Oficial de 24 de diciembre de 1968).

En el artículo 1º. de la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos descentralizados y Empresas de participación Estatal, "se exceptúa expresamente del control y vigilancia que se establece en la misma, a las instituciones nacionales de crédito, organismos nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas y a las empresas cuyo capital social haya sido suscrito en su mayoría por las instituciones mencionadas, porque, integrado en su conjunto el sistema nacional de crédito que organiza y maneja la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que es vigilado a través de la Dirección General de Crédito Público y que es vigilado a través de la Dirección General de Crédito de dicha dependencia y de las Comisiones Nacionales Bancaria y Nacional de Seguros y Fianzas, no existe justificación alguna para sujetarlas al control y vigilancia de la Secretaría del Pa

Patrimonio Nacional, puesto que además de regirse por leyes especiales, carecería de objeto de duplicidad de funciones que resultaría de la aplicación a ellas de la Ley para el Control. En atención a que la fracción XI, del artículo 6º de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado encomienda a la Secretaría de Hacienda, intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del crédito público y que la Ley de Ingresos de la Federación establece que compete a dicha dependencia celebrar en representación del Gobierno Federal, los contratos de fideicomiso, se eximió también la aplicación de la Ley que estamos comentando, a los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda, como fideicomitente Único del Gobierno Federal. Para respetar la libertad de cátedra y la libre investigación técnica y científica, se eximió también a las instituciones docentes y culturales, de la aplicación de la inspección y vigilancia que señala la Ley, (Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos, del martes 7 de diciembre de 1965, Tomo I Número 26 Pág. 16).

La gran amplitud y el carácter especializado de las funciones que tiene que realizar la Secretaría del Patrimonio Nacional, a fin de controlar y vigilar la operación de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, originó la creación de la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas de Estado, como órgano administrativo especial dependiente de dicha Secretaría, con atribuciones propias para realizar esa serie de funciones que, según dijimos, dicha Secretaría tiene encomendadas respecto a estos organismos.

Quedó integrado dicho organismo, en un principio, según decreto publicado en el Diario Oficial de 31 de marzo de 1959, con cuatro miembros permanentes, agregándose posteriormente uno más, por Decreto publicado el 25 de Junio de 1960, que eran el Secretario y el Sub-secretario del Patrimonio Nacional, que fungían como Presidente y Vice-Presidente respectivamente, el Secretario de Hacienda, el de Industria y Comercio y el Director General de la Nacional Financiera, y como miembros alternos, todos los demás Secretarios de Estado no mencionados anteriormente, los Jefes de Departamentos Administrativos y los Directores del Banco de México y Petróleos Mexicanos.

Con posterioridad hubo una reforma a la estructura de este organismo mediante decreto publicado en el Diario Oficial de 8 de marzo de 1965, para quedar estructurado como sigue únicamente con miembros de la Secretaría del Patrimonio Nacional. y que son:..

- El Secretario, que fungirá como Presidente.
- El Sub-Secretario, que fungirá como Vice-Presidente Ejecutivo.
- El Director General del Jurídico.
- El Contralor.
- El Director General de Inspección de Adquisiciones.
- El Director General de Inspección de Obras.
- El Director General de Bienes Inmuebles, y
- El Director General de Bienes Muebles.

Como secretario de la Junta de Jefe de las Oficinas Técnicas y Administrativas de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Esta Junta, según el artículo 5º. del Decreto publicado en el Diario Oficial de 8 de marzo de 1965, cuenta con una serie de facultades, establecidas en el mismo precepto, para llevar a cabo el "control y vigilancia de los organismos descentralizados y Empresas del Estado; cuidando además que estas cumplan con las disposiciones que dicte la Secretaría de la Presidencia en materia de vigilancia de las inversiones así como, en su caso, con las normas que para el ejercicio de sus presupuestos les haya dictado la Secretaría de Hacienda, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley de Ingresos para la Federación velando también que las erogaciones que la propia Secretaría autorice, conforme a la Ley orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación y su reglamento, se apliquen a los fines para los cuales fueron autorizadas".

Por último solo nos resta decir que en México, el cuadro de la organización administrativa descentralizada por servicio, se encuentra integrado por multitud de instituciones, de diferentes denominaciones, que obedecen a propósitos y legislaciones de origen muy diverso, pues nunca en nuestro país se ha tenido un desarrollo regular ni sujeto a una sistemática doctrinal o legislativa uniforme, ya que siempre el legislador mexicano se ha inspirado en fuentes diferentes y en diversas legislaciones extranje

ras para crear este tipo de entes públicas. Entre ellas se cuentan a los establecimientos públicos, organismos descentralizados provenientes del Derecho Administrativo Francés, que nunca habrá que confundir con los establecimientos de utilidad pública, por darse estos últimos en el ámbito del derecho privado, aunque en ocasiones también les alcanzan las normas del derecho público, mientras que los establecimientos públicos se rigen en exclusiva por el derecho público; a las Instituciones Nacionales de Crédito, organismos administrativos descentralizados resultantes de la combinación del derecho privado y el derecho público; a los Institutos, Patronatos, Fondos, Juntas, Fundaciones y Direcciones provenientes algunos del derecho español y francés moderno y otros de viejas instituciones coloniales y creados con cierta autonomía para no sufrir la acción del Estado; y, a las Comisiones y Corporaciones de origen anglo-sajón.

Por vía de ejemplo mencionamos como algunos organismos administrativos descentralizados por servicio de importancia en México, a la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Instituto Mexicano del Seguro Social, Petróleos Mexicanos, Comisión Coordinadora de Puertos etc., pero no hay que olvidar que solo del texto de la Ley, podremos conocer las características de un organismo, para darle denominación de descentralizado por servicio.

c).- DESCENTRALIZACION POR COLABORACION

Cada vez que el Estado va penetrando en la vida privada, va encontrando a su paso problemas para cuya atención requiere de una preparación técnica de la cual carecen tanto los funcionarios políticos como los empleados administrativos de carrera, por lo que, para solucionarlos, necesitaría de la creación de una multitud de organismos, - en detrimento de la labor y los presupuestos de la Administración. Para salvar estos obstáculos, nos dice el Doctor Gabino Fraga, el Estado ha adoptado por autorizar la colaboración de determinadas organizaciones privadas, que de esta forma, sin dejar de ser personas de derecho privado, participan en el ejercicio de la función administrativa, originando con ello la llamada descentralización por colaboración.

Citando a Donati, Gabino Fraga nos dice que este tipo de descentralización tiene como elementos característicos los siguientes:

1º.- "El ejercicio de una función pública, es decir, de una actividad desarrollada en interés del Estado; y,

2º.- El ejercicio de dicha actividad en nombre

propio de la organización privada". (34)

Como puede observarse de los anteriores elementos, se podría establecer la diferencia de este tipo de descentralización, con los otros dos tipos anteriores a — que nos hemos referido, ya que estos últimos, únicamente — expresan la voluntad del Estado y al actuar, lo hacen como — órganos del mismo o sea en nombre e interés de éste, mientras que, en la descentralización por colaboración, el — ejercicio de la actividad de carácter público, se hace en — beneficio y en nombre propio de la institución privada.

Tomando en cuenta, como ya en una ocasión lo — hemos dicho, que en la función pública pueden distinguirse tres momentos o etapas sucesivas, es decir la preparación, — la decisión y la ejecución de la misma, este mismo crite — riu lo utiliza Fraga para clasificar a los organismos de — dos de descentralización por colaboración y así tendrían — mos:

- 1º.- Organismos que colaboran en la función de preparación o de consulta como las Asociaciones Agrícolas y las Cámaras de Comercio e Industria.

(34): Gabino Fraga. Op. Cit. Pág. 231

2º.- Organismos que colaboran en la función - de ejecución administrativa como los establecimientos incorporados de enseñanza, - las empresas concesionarias y los contratantes en contratos administrativos; y,

3º.- Organismos que colaboran asociados en las funciones de decisión y ejecución administrativa, como puede serlo, los Comisarios Ejidales, establecidos en la legislación - agraria.

Pero se nos dice que los organismos sujetos al procedimiento de descentralización por colaboración, al - pertenecer al régimen privado, no podrán ejercer funciones públicas por su propia iniciativa, ni tampoco, podrán llevar a cabo sus funciones sin intervención del Poder Público, lo que nos lleva a considerar las facultades que el Estado se reserva con respecto a los mismos y que son:

a).- La Autorización, consiste en un acto administrativo de carácter unilateral del Estado, mediante - el cual se concede a un organismo privado, colaborar en - una función pública determinada. Esta situación jurídica únicamente podrá ser modificada o revocada por otro acto - administrativo, cuando una Ley así lo prevenga y en los - términos en ella establecidos; y,

b).- La Facultad de vigilancia y control, pues siendo el Estado responsable en el ejercicio de las funciones públicas, tendrá que cuidar que estas se lleven a cabo por las instituciones privadas, dentro de los límites de la Ley.

Dicha facultad de vigilancia y control, se ejerce tomando en cuenta el grado de descentralización y la importancia de las funciones realizadas por los entes privados, y así, podrá constir desde el simple retiro de la autorización, como un acto de policía, hasta la revisión de los actos del organismo colaborador con funciones de decisión y de ejecución, que son las que constituyen el grado más alto de descentralización, pasándose por los estados intermedios, en que esta facultad se manifiesta en la simple selección de personal y la vigilancia de gestión.

Finalmente diremos que en la doctrina y en la legislación mexicanas, se ha considerado inaceptable el criterio que da base a los organismos descentralizados por colaboración. Serra Rojas nos dice que las actividades realizadas por los mismos no pueden considerarse formando parte de la función pública, ni mucho menos revisten al organismo con carácter de autoridad pública; se trata simplemente de actividades privadas y no de actividades públicas realizadas por el Estado, aduciendo que desde luego, el planteamiento de la tesis que sostiene este tipo de descentralización fincada sobre sus dos elementos característicos, o sea "el ejercicio de una función pública", es decir-

de una actividad realizada en interés del Estado" y, "el - ejercicio de dicha actividad en nombre propio de la organi zación privada", y contradictorio, porque o bien se trata de una actividad pública o de una actividad privada. (35)

Adhiriéndonos a la opinión del Dr. Serra Rojas, pensamos asimismo, que este régimen de descentralización - carece de fundamento legal, pues si bien hemos dicho que - la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participa - ción Estatal dice que se consideran como organismos descen - tralizados, aquellos creados por una Ley del Congreso o - por un Decreto del Ejecutivo, siempre que además tengan - como características, el de integrar su patrimonio con - fondos públicos y que su objeto sea las prestación de un - de un servicio público, etc., etc., podemos observar que - los órganos descentralizados por colaboración, ni son crea - dos por el Congreso o por el Ejecutivo, ni su patrimonio - se encuentra formado por fondos públicos.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, NATURALEZA DE LOS.

Los Organismos Descentralizados, conocidos también en la - doctrina como establecimientos públicos y cuerpos de admini - stración autónomos, son en estricto Derecho órganos dis - tintos del Estado, vinculados a él por autarquía. Su - creación obedece a una Ley que les confía la gestión de un

(35) Andrés Serra Rojas. Op. Cit. Pág. 646

determinado servicio público o de un conjunto de servicios públicos, dotándolos de personalidad jurídica, afectándoles un patrimonio y proveyéndoles de una estructura orgánica administrativa.

Si bien es cierto que en el sentido orgánico, -amplísimo de la administración pública, los establecimientos públicos forman parte del Estado en tanto que éste se integra por todo el conjunto de cuerpos destinados a la prestación de servicios públicos a la colectividad, también lo es que si se restringe el concepto de Estado a sus justos límites de organización política de la sociedad, como titular de la fuerza pública, se hace necesario considerar a los organismos descentralizados como colocados fuera de la órbita estrictamente estatal. Desde este punto de vista, es inconcuso que la Ley Federal del Trabajo al referirse en su artículo 2º. a las relaciones entre el Estado y sus servidores, se refirió al Estado como fenómeno político en la forma en que está previsto en la Constitución, -circunscrito a los tres poderes de gobierno, y no es lícito hacer extensivo ese precepto a los organismos descentralizados que en lo general operan marginalmente al poder público. Los órganos del Estado, en estricto sentido, se identifican por relaciones de supra y subordinación que los vinculan dentro de la estructura jerárquica del poder público, relaciones que afectan esencialmente a las facultades decisorias y de ejecución de tales órganos. Los organismos descentralizados, en cambio, el que como tal solo ejerce sobre ellos funciones de vigilancia. Amparo directo número 7221/52.- Sindicato de Trabajadores de la Jun

ta de Aguas de Drenaje de H. Matamoros, Tamps.- 2 de octubre de 1963. - Volúmen LXXVI, 5a. parte, página 17.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.- Está es una institución de carácter público de servicio descentralizado, de acuerdo con lo prevenido por los artículos - 1o., 2o., 3o., y 4o. de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, en relación con la fracción - XXV del artículo 73 de la Constitución Federal, ya que se trata de un establecimiento público creado por una Ley que le dió vida y le dotó de personalidad. Ponzanelli Conty - Dante. 24 de Octubre de 1941.- Tomo LXX. Pág. 1432.

EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS DESCENTRALIZADOS, EMPLEADOS DE LAS.- Los dependientes de empresas que prestan un servicio público descentralizado, no tienen el carácter de funcionarios o empleados públicos, pues este carácter toca a quien desempeña labores y funciones emanadas directamente del poder público estatal, por lo que el abandono de empleo por parte de tales dependientes, no puede engendrar el delito de abandono de empleo. Mestre Cuevas Luis. - 19 de Julio de 1945.- Tomo LXXXV.- página 394.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, DELITOS DE SUS EMPLEADOS.- No es aplicable la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación si el acuso se hallaba al delinquir, prestando sus servicios a un organismo descentralizado, y, por consiguiente aunque encargado -

de un servicio público, carecía del carácter de funcionario o empleado de la Federación o empleado de la Federación o del Distrito y Territorios Federales al imperio del aludido ordenamiento. Jiménez Alcaraz Octavio.- 17 de enero de 1951. - Tomo CVII.-Página 310.

EMPRESAS DESCENTRALIZADAS, competencia para conocer de sus conflictos de trabajo.- Si la demanda, aunque sin fines lucrativos, es una empresa, considerada como tal, en su acepción amplia de entidad que realiza actos o funciones que constituyen el desempeño de un servicio público descentralizado por el Gobierno Federal, los conflictos que tenga en materia de trabajo, serán de la competencia exclusiva de las autoridades federales, Díaz Luna Joséfi na. - 12.- de septiembre de 1950.- Tomo CV. - página 2365.

CAPITULO IV

LAS EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL

Nos ocupamos ahora de este nuevo tipo de entes que responden a la fusión de dos formas antitéticas de economía que son la individualista y el socialismo de Estado, de los que se puede decir, constituyen el resultado de la constante intromisión que en el campo de lo que antes se reservaba únicamente a la actividad particular, ha venido teniendo el Estado en los últimos años, principalmente a partir de la guerra de 1914-1918. En ellos tanto la Administración como los particulares concurren como accionistas para la formación de una sociedad de capital, que indirectamente ha de contribuir a solucionar una necesidad que tiene interés para el Estado.

Se ha dicho sin embargo, que el Estado o la Administración, en esta clase de Empresas, no debe concretarse a ser un simple accionista, pues ello equivaldría — tanto como a evadir su función jurídico-social en relación a la prestación de servicios públicos y a abdicar de su poder de control el cual es irrenunciable; debido a ello, — RAFAEL BIELSA aconseja que la intervención del Estado lo sea desde el comienzo, desde la constitución y reglamentación del ente, hasta en la fiscalización del mismo. (36)

(36) Rafael Bielsa. Derecho Administrativo Lib. de J. La -
jouane y Cía. Buenos Aires. 1938. T. II. pág. 373.

En la doctrina aún no ha existido uniformidad para denominar a este tipo de entes, quizá debido a su peculiar conformación jurídica y así sucede que en cada país se le designa con diferentes términos como por ejemplo:

En Francia se les denomina *accionariat des collectivités publics o enterprises* de econom e mixte, o, sociedades mixte o enter prises semi publics; en Italia los autores han usado los nombres de: *sociata anonime miste* o *societa di stato edient  publice* o *imprese private in mano pubblica*, expresiones de las que se ha dicho que sólo dan la idea de que el capital privado y los fondos públicos se encuentran reunidos para contribuir a la explotación de una empresa económica, sin dar propiamente una connotación jurídica.

En países de habla española, como en Argentina, se les ha designado como "organizaciones mixtas y sociedades mixtas", aunque se puede decir que los términos "Empresas de Economía Mixta" o, "Sociedades de Economía Mixta" son los más generalizados.

VALLARINO, comenta a propósito de los diferentes términos empleados para designar a estos entes: "Como se va, su heterogénea organización económica, estatal, comercial, civil justifica el nombre de sociedad mixta y aún el de híbrida que se le ha asignado. (37)

(37) Citado por Benjamín Villegas Basavilbaso. Derecho Administrativo. Edit. Argentina 1950 T. II. pág. 194.

Legislativamente, las Instituciones que comentamos, en nuestro derecho, ha sido llamadas "Empresas de Participación Estatal" (Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 29 de diciembre de 1970, aunque también se les conoce con el nombre de "Empresas de Economía Mixta".

Es manifiesta asimismo la variedad de criterios para conceptuar a estas Empresas de Participación Estatal o de Economía Mixta y así tenemos también por vía — de ejemplo que:

LAPIE, la define "... como unión de personas públicas y privadas para la realización de servicios de interés general". (38)

Citado por Enrique Silva Cimma, para CHAVANON, "son sociedades anónimas en las cuales se vinculan colectividades públicas por un lado y particulares por otro, por seyendo cada cual una participación administrativa en la gestión, como consecuencia de la participación financiera constituida por las partes para formar el capital, o mediante empréstitos; agregándose que de esta forma se veri-

(38) Citado por Enrique Silva Cimma. Der. Advo. Chileno y Comparado. Edit. Jurídica de Chile. 1961. Tomo II. — pág. 296.

fica la colaboración entre el capital público y el privado.
(39)

Por las razones que habremos de esgrimir al internarnos en el Estudio de las Empresas de Participación - Estatal en México, preferimos adherirnos al concepto que - de las mismas dá el Dr. Andrés Serra Rojas, por considerar más acorde a nuestra realidad, el cual en obvio de repeticiones dejaremos asentado en páginas posteriores.

Por lo que hace a la naturaleza jurídica de esta clase de Empresas que estamos tratando, diremos que no se ha logrado precisarla con exactitud, toda vez que son - diferentes las modalidades que suelen adoptar en cada derecho positivo, lo que consecuentemente conduce a que exista pluralidad de criterios, pues si bien hay quienes dicen que participan de elementos públicos y privados, gozando - de tal suerte de una naturaleza jurídica mixta, otros en - cambio las encuadran dentro del derecho público, atribuyen doles entonces éste tipo de naturaleza jurídica, aunque - es mayor a estas dos posturas, la opinión que las considera como sujetos de derecho privado.

(39) Enrique Silva Cimma. Op. Cit. Pág. 296 .

Berjamín Villegas Basavilbaso, por ejemplo, — nos dice que la naturaleza jurídica de estas sociedades de economía mixta, como él las llama, sólo podrá establecerse atendiendo a los elementos orgánicos de las mismas, a saber, su constitución, la aprobación de su presupuesto y la designación de su personal.

Tomando en cuenta su constitución, si el ente es creado por Ley como servicio público, independientemente del cual sea su finalidad, comercial, industrial o de interés público, deberá ser clasificado como persona administrativa o de derecho público, siendo el espíritu de la Ley el autorizar a la Administración a tomar una participación en la empresa y al mismo tiempo, el establecer un régimen administrativo derogatorio de las normas del derecho civil o comercial,

Además, afirma el autor comentado, igualmente será signo de publicidad en este tipo de sociedades, la circunstancia de ser indispensable la aprobación de su presupuesto ya sea por Ley o por la Administración, lo mismo que la designación por ésta última de su personal.

Dicho de otra forma, debido a la participación o no de las anteriores condiciones, para Villegas Basavilbaso, depende el que una empresa de economía mixta caiga en el ámbito del derecho público o del derecho privado, de terminarse así su naturaleza jurídica.

El tratadista JULIO RODRIGUEZ ARIAS, concibe dos tipos específicos de sociedad de economía mixta que son: "el que es sometida a las normas de derecho público (administrativo) y la sociedad mixta de derecho privado (bajo la forma de sociedad anónima, cooperativa o de responsabilidad limitada), (40) diciendo de las primeras que teniendo como objeto el satisfacer una necesidad esencial del Estado, que éste tiene que cumplir con apego al régimen de derecho público habrá en la dirección y administración de ellas un predominio de la entidad pública, no sucediendo lo mismo con las sociedades mixtas de derecho privado en las que, concurriendo en un plan de igualdad particulares y Estado, la participación de éste sólo será en función de un interés nacional, general o fiscal, limitando su intervención únicamente el debido y natural control y dirección jurídica administrativos de la Empresa, con amplia libertad en cambio para la esfera privada, en la gestión del negocio de que se trata.

Ahora bien, el ocuparnos del Estudio de las Empresas de Participación Estatal en nuestro derecho, a fin de fijar su naturaleza jurídica, nos conduce a considerar una dualidad de opiniones resultantes del diferente punto de vista que tiene Gabino Fraga, el estimarlas formando parte del régimen de descentralización por colaboración, y Serra Rojas, quien estudia este tipo de organismos bajo el

(40) Julio C. Rodríguez Arias. La Sociedad de Economía Mixta. Librería Ciencia. Rosario 1940. Pág. 66.

rubro de Empresas Privadas de Interés Público.

En efecto recordemos que el primero de los tratadistas mencionados, al enfocar su estudio al segundo de los grupos que propone en su clasificación, o sea, al grupo de los órganos que colaboran con el Estado en las funciones de ejecución, coloca dentro de él, a los contratantes en contratos administrativos, a los establecimientos incorporados de enseñanza y a las EMPRESAS CONCESIONARIAS, considerando entre éstas últimas a las Empresas de Participación Estatal o de economía mixta. Se reserva sin embargo, en esta parte de su estudio del desarrollo pormenorizado de las Empresas Concesionarias, para realizarlo después, — ligado con otros temas posteriores de su texto. Así decimos que considera a las Empresas de Participación Estatal, entre las Empresas Concesionarias, y por lo tanto, — entre los organismos descentralizados por colaboración, — por que al ocuparse del tema relativo a la concesión de Servicio Público, habla del tipo Empresa de Participación Estatal, como el remedio idóneo a las desventajas del sistema de concesión en manos de particulares cuando nos dice: "Estas desventajas encontradas al sistema de concesión han hecho pensar en otro, en el cual se combina la intervención del Estado y de los intereses privados. Consiste este sistema en otorgar la explotación del servicio público a una sociedad en la que figuren como accionistas, no solo los particulares, sino también el Estado y aún los usuarios del servicio, de tal manera que, tanto en la inversión del capital que el servicio requiere como en la administración del mismo, intervenga el Estado aportando parte

de los fondos públicos y figurando en los Consejos de Administración de las Empresas En la Empresa de economía mixta, que en la legislación mexicana se denomina también, de participación estatal, el Estado obtiene el concurso financiero de los particulares y los métodos que éstos usan en su empresas; pero la presencia del Estado facilita la adaptación de la empresa a las necesidades del público y evita, además, que el interés de éste sea propuesto a una finalidad de lucro, logrando finalmente que las utilidades de la explotación también beneficien al Estado.... De esta manera, pues, se piensa que podrán aprovecharse todas las ventajas de la concesión y se suprimirán sus inconvenientes". (41)

Por parte del Doctor Serra Rojas, nos dice que: "las empresas privadas de interés público son aquellas empresas manejadas por particulares en las que el Estado interviene decisivamente para proteger un interés público o patrimonial importante". (42)

Estas empresas comprenden dos grupos:

I.- Grupo general de empresas en las que el Estado interviene indirectamente; y,

(41) Gabina Fraga. Op. Cit. Págs. 258 y 259

(42) Andrés Serra Rojas. Op. Cit. Pág. 650

II.- Grupo particular de las propiamente llamadas empresas privadas de interés público, en las que la intervención estatal es directa, y que a su vez comprende:

- a).- Sociedades de Responsabilidad Limitada de Interés Público;
- b).- Sociedades de Inversión.
- c).- Empresas privadas Incorporadas o Representadas, que asumen el ejercicio legal de actividades que el Estado les encomienda; para su organización o funcionamiento como en el caso de las Cámaras de Comercio e Industria, a las Asociaciones Agrícolas, las Instituciones Privadas de Educación, que ya hemos visto que Gabino Fraga las considera como Organismos Descentralizados por colaboración, los Colegios de Profesionistas, las Asociaciones Privadas de Asistencia, las Sociedades Cooperativas, y otras análogas; y,
- d).- Empresas de Participación Estatal.

Como puede observarse de la clasificación, al no estimar Serra Rojas fundados en procedimiento de descentralización por colaboración, considera a las institucio -

ciones mencionadas en el inciso "C", como integrantes del grupo de empresas privadas de interés público en las que la intervención del Estado es directa, y lo mismo hace con las Empresas de Participación Estatal.

Sin pretender al campo de las discusiones doctrinales, y repitiendo solamente las mismas objeciones que formulamos en páginas anteriores, a propósito de los organismos descentralizados por colaboración, nos adherimos a la postura adoptada por el Dr. Serra Rojas que contempla como Empresas Privadas de Interés Público a los órganos que Gabino Fraga considera como descentralizados por colaboración, agregando únicamente, por lo que hace a las Empresas de Participación Estatal, que si en breve hemos de ver, en ellas el Estado interviene con un interés preferente de carácter económico y con facultades de nombramiento y voto en la dirección, bien puede decirse que está formando parte de las mismas, por lo que no puede aceptarse entonces la afirmación en el sentido de que recibe la colaboración de las mismas en sus funciones de ejecución, dicho en otra forma, particular y Estado concurrentes como socios dentro de la organización a los fines de la misma.

Nos dice Serra Rojas: "En algunas de las actividades que principalmente regula el Derecho Privado, el Estado se ve obligado a intervenir por tratarse de materias que se relacionan y protegen el interés colectivo o porque el Estado así lo estima conveniente en la defensa y administración de sus intereses" (43)

(43) Andrés Serra Rojas. Op. Cit. Pág. 644

No debemos entonces perder de vista, que aun - que el Estado se encuentre interesado en las actividades - de los particulares, sólo podrán revestir el carácter de - empresas de interés público, aquellas en las que el Estado intervengan para proteger un interés público o patrimonial de importancia, y que no por ello se desvirtuará su natura leza privada, ni se alterará el Estatuto Jurídico que las - rige.

Con esto se quiere decir, a mayor abundamiento que si en este tipo de empresas existe una franca y decisi va intervención estatal, ello no se debe, como afirma Gabi no Fraga, a que realicen una función propia del Estado, si no que, dicha intervención, obedece por un lado, a que su gestión tiene un interés público reconocido por el Estado, y por el otro, debido a que en ellas concurren fondos o re cursos de carácter público.“

Participando de los lineamientos antes expre sados, repetimos, Serra Rojas encuadra dentro de las empre sas privadas de interés público, a las Empresas de Partici pación Estatal las que adoptando la forma de una sociedad mercantil, concibe desde un punto de vista económico jurí dico y no como un modo de gestión del servicio público. -- De tal suerte las considera sujetas a un régimen de dere cho privado que tiene incidental roce con normas de dere cho público, debido a que el Estado, tiene que proteger en ellas el interés económico con que participa, sin que por esto se varíe el régimen al que pertenecen para configurar su naturaleza jurídica.

Son todas estas razones las que, como lo tenemos dicho, nos hacen compartir el criterio del Dr. Serra - Rojas cuando define a las Empresas de Participación Estatal "¿?¿. como aquellas empresas privadas en las que el Estado tiene un interés económico preferente que le permite intervenir o administrar una empresa". (44)

Reforzando esta postura doctrinal, señalaremos que en México, el criterio utilizado por el Tribunal Fiscal de la Federación para fijar la naturaleza jurídica de las Empresas de Participación Estatal, ha sido establecido en los siguientes términos:

EMPRESA DE ECONOMICA MIXTA. NO DEBE CONFLUNDIRSE CON UN ORGANISMO PUBLICO Y POR ELLO ES CAUSANTE EN CEDULA I.- Atentos los términos del artículo 30 fracción I del Código Fiscal de la Federación, toda sociedad Anónima en la que tenga importante participación la Federación no puede confundirse con ésta, ni con un organismo público, ya que se trata de un ente organizado y sujeto a las disposiciones de la Ley de Sociedades Mercantiles, ni tampoco puede considerarse comprendido en el artículo 3º fracción VII de la Ley del Impuesto sobre al Renta vigente, porque no pertenece al Gobierno Federal, a pesar de que tenga éste la mayoría de las acciones, sino que tiene per-

(44) Andrés Serra Rojas. Op. Cit. Pág. 657

sonalidad jurídica y patrimonios propios, siendo de advertir que en el caso no esté designada a un servicio público, sino a realizar actividades comerciales, aún cuando con una finalidad económica determinada, para provocar baja de precios de papel. El hecho de que se trata de una sociedad de Economía mixta, tampoco tiene consecuencias de ese sentido por que no le quita el carácter de Sociedad Anónima, y por lo tanto es organismo de Derecho Privado, y las circunstancias de que de acuerdo con su funcionamiento no está destinada a tener utilidades, no la exime tampoco de ser en principio causante del Impuesto sobre la Renta, sin perjuicio de que si en ejercicio determinado no percibe utilidades no hay base para que erogue impuesto alguno, ya que la ley de la Materia solo grava a quienes han tenido beneficio de esta naturaleza; por último, es de advertir que dicha empresa tiene un capital propio independiente del Gobierno Federal. (Tesis: 1661 R.T.F.E. - año IX Núms. 97 y 108. Pág. 132, enero a diciembre de 1945).

La Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, del 29 de diciembre de 1970, publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1970 establece el concepto de éstas últimas en los siguientes términos:

"Artículo 3º.- Para los fines de este capítulo se considerarán Empresas de Participación Estatal, aquellas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

- 1.- Que el Gobierno Federal aporte o sea propietario del 50% o más del capital social o de las acciones de la empresa:

- II.- que en la Constitución de su capital se hgan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; y,

- III.- que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u Organó equivalente, o de designar al Presidente o Director, o al Gerente, o tenga facultades para vetar los Acuerdos de la Asamblea General de Accionistas, del Consejo de Administración o de la Junta Directiva y Organó Equivalente".

Anteriormente se encargaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el control y vigilancia de estas empresas, al igual que de los organismos descentralizados, pero con la actual Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958, se entregó dicha atribución a la Secretaría del Patrimonio Nacional según el artículo 7º.- fracción XII, sin perjuicio de la competencia que la misma Ley otorga a la Secretaría de la Presidencia según el artículo 16 fracciones IV y V, para: coor-

dinar los programas de inversión de los diversos órganos - de la administración pública y estudiar las modificaciones que deban hacerse, y para planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Por lo que hace a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aunque la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado actual, no le concede expresamente en el artículo 6º ninguna facultad con respecto a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, si en cambio, la fracción XVIII, al referirse " a las demás funciones que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos", deja abierta la puerta para considerar que la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, en su artículo 1º., último párrafo y 5º., último párrafo, le está atribuyendo a dicha Secretaría, funciones en materia de presupuestos, por lo que, como lo hicimos al tratar del control de los organismos descentralizados, también podemos decir, que en las Empresas de Participación Estatal, el Gobierno Federal ejerce dicho control a través de la Secretaría del Patrimonio Nacional; de un modo integral, a través de la Secretaría de la Presidencia, en materia de inversiones; y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de presupuestos.

También diremos que con relación a las facultades que la Ley encomienda a la Secretaría del Patrimonio Nacional, con respecto a estas empresas, se creó la Junta -

de Gobierno de los Organismos y Empresas de Estado, como órgano administrativo dependiente de dicha Secretaría según acuerdo publicado en el Diario Oficial de 31 de marzo de 1959, restructurando posteriormente por acuerdo publicado en el Diario Oficial de 8 de marzo de 1965, cuyas características y funciones hemos reseñado al hablar del control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados, por lo que siendo redundante volver a repetir las remitimos al lector a la lectura de este tema anteriormente tratado.

Como medio de control presupuestal, el párrafo del artículo 6º. de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, dispone que los organismos y empresas comprendidos dentro del presupuesto de Egresos de la Federación, concentrarán en la Tesorería de la Federación todos los ingresos que perciban, cualquiera que sea el concepto que los origine, de acuerdo con las disposiciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Este precepto como se indica, tiende a concentrar los ingresos de estos organismos y empresas, para que únicamente con base en ellos y hasta el monto que hayan logrado reunir, se autorice su presupuesto de egresos conjuntamente al presupuesto de egresos de la Federación.

Como ejemplo de algunas Empresas de Participación Estatal en México que se encuentran en alguno de los

supuestos que la Ley establece para considerarlas como tales, tenemos a la Compañía Industrial Atenquique, S. A.,— Guanos y Fertilizantes, S. A., Fabricantes de Papel Tuxtepec. S. A. Ayotla Textil, S. A., Altos Hornos de México, — S. A., etc. Sería muy difícil sin embargo tratar de hacer una enumeración taxativa de las mismas, pues dependiendo su carácter, principalmente de la participación en su patrimonio de fondos públicos, bién puede resultar que de la noche a la mañana un número mayoritario de acciones: pa sen a manos del Estado a los particulares o viceversa.

Finalmente debemos decir que no deben confundirse las Empresas de Participación Estatal con los Organismos Descentralizados, ya que estos últimos son sujetos de derecho público, mientras que las empresas de economía mixta son sujetos de derecho privado. La intervención — del Estado obedece en ambos casos a propósitos diferentes; a través de los Organismos Descentralizados, el Estado rea liza funciones Públicas ligadas con sus prerrogativas, en cambio, en las empresas de Participación Estatal se trata de actividades de particulares, que no por que el Estado — considere necesario estimular, intervenir o administrar, — pierden por ello su carácter privado.

Con lo dicho hasta ahora, hemos tratado de conocer en sus rasgos primordiales lo que es la Administración Pública y lo que puede estimarse como las formas de — organización administrativa tradicionalmente aceptadas.

CAPITULO V

INTRODUCCION A LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Para introducirnos en la Reforma Administrativa, es necesario analizar el término, y vemos que se encuentra íntimamente ligado a la palabra "reorganización", justificando esta asociación desde el punto de vista etimológico. Reforma tiene su origen literal en dar una forma nueva o diferente a algo; y tratándose de cuestiones de organización, toda forma nueva significa una nueva estructura organizativa. Reforma tiene una connotación marcadamente normativa; como sustantivo significa "cambio para mejorar"; su forma verbal significa cambiar "de malo a bueno". Reorganización, aún siendo de definición algo más restringida y precisa, ha llegado a adquirir aproximadamente el mismo significado dentro de la cultura americana, tanto en su sentido descriptivo como en el normativo.

La fe en la reorganización como instrumento o importante del mejoramiento administrativo, se está manifestando ya en la Administración Pública Mexicana.

El motivo fundamental para la reorganización, es que la organización dejó de responder, en todo o en parte, a la dinámica de los nuevos tiempos, en una o más dimensiones diferentes. La primera de éstas es el crecimi-

miento (crecimiento en magnitud, en carga de trabajo, en radio de acción, etc.)

La segunda es la absolencia por la que se haya dejado de responder adecuadamente a los problemas y necesidades cambiantes, propios del campo de actividad al que se dedica el organismo.

La tercera, la constituyen los cambios de papel del propio gobierno, tanto en el campo de actividad en el que funcionan cada organismo distinto, transformaciones que son reflejo de la respuesta del gobierno a la dinámica del contexto social y económico dentro del cual el gobierno despliega sus actitudes.

La cuarta, la constituye la aparición de una nueva tecnología, nuevos tipos de equipo y nuevos conocimientos que son aplicables al desempeño de las actividades del organismo.

La quinta, la constituye el cambio en los requisitos exigidos al personal en el campo de actividades en el que trabaja, esto puede ocurrir con los cambios en el sistema educativo, y de la forma en que se reflejan los nuevos y cada vez más amplios conocimientos sobre diversos campos que guardan relación con las responsabilidades propias del organismo.

Por último, la obsolencia de la organización puede dimanar de acciones emprendidas por las jerarquías superiores de una Secretaría u otro organismo. Estas acciones pueden cobrar la forma de cambios que algunas veces vienen respaldadas desde arriba, y que hacen que la estructura actual se torne anticuada en relación con el contexto total de la organización.

A).-ANTECEDENTES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

Los antecedentes de la Reforma Administrativa se encuentran diseminados a lo largo de 150 años de la vida independiente de México, tiempo donde se llevó a cabo diversos intentos de crear mecanismos para el estudio y mejoramiento de la actividad administrativa con el objetivo - de introducir modificaciones; tanto en el ámbito de cada dependencia, como en el sector público en su conjunto. - Las ideas y acciones de Reforma Administrativa empiezan a tomar forma al emitirse el primer reglamento de Gobierno - en 1821, que estableció que cada uno de los cuatro Ministros de Estado, tenían la obligación de "proponer a la Regencia de las reformas y mejoras que creyeran convenientes en los cuerpos y ramas dependientes de sus ministerios".

Durante el período comprendido entre 1821 a - 1853, sin alterar mayormente la estructura básica, se reubicaron varias veces las funciones asignadas a los ministerios al dividirse la Secretaría de Estado y de Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores en el Ministerio de Relaciones Exteriores y en el del Interior. A mediados de 1853, se creó un sexto ministerio, con el nombre de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.

Al triunfo del Partido Liberal, que le significó llegar al poder, hicieron acto de presencia las Leyes - de Reforma, que a su vez propiciaron un cambio sustancial en las funciones asignadas a la Administración Gubernamen-

tal. Con la separación del Estado de la Iglesia, la Secretaría del Despacho Universal de Justicia y Negocios — Eclesiásticos se convirtió en 1861 en Secretaría de Justicia e Instrucción Pública.

Durante el Gobierno del Gral. Porfirio Díaz, — los ministerios se incrementaron a ocho, con la creación — en 1891, de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; y en 1896 de la del Consejo de Salubridad.

El triunfo de la Revolución, tuvo que generar — forzosamente una serie de cambios debido a la necesidad de — adecuar las actividades gubernamentales a los nuevos — status socio-políticos sustentados en la Constitución de 1917.

En 1921 se realizaron algunas reformas a las — disposiciones vigentes, se creó nuevamente una Secretaría — con las funciones sustraídas a la desaparición de Instrucción Pública, que desde entonces se llamó de Educación Pública. El Departamento Universitario pasó a formar parte de esta dependencia. Ocho años más tarde, las funciones — de este último dejarían de ejercerse dentro del ámbito de la Administración Central pasando al régimen descentralizado como Universidad Nacional Autónoma de México.

El 30 de diciembre de 1922 se elevó a catorce el número de dependencias con la creación del Departamento

Autónomo de Estadística Nacional. Este nuevo servicio de apoyo común se encargaría de compilar y publicar periódicamente, por medio de cuadros comparativos, todos los datos concernientes a la información de los censos y al aprovechamiento de datos catastrales, a fin de que el Estado pudiera allegarse información adecuada para la toma de decisiones.

Con la intención de coordinar el desarrollo creciente del aparato administrativo del Estado, se promulgó en 1930, la Ley sobre Planificación General de la República que pretendía coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de organizarlo en una forma ordenada y orgánica. Las condiciones del momento impidieron nuevamente que este esfuerzo alcanzara la debida instrumentación en la práctica.

En 1932 se encomendó por medio de la Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación (D.O. 8-VI-28) a la oficina técnica Fiscal y del Presupuesto, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el estudio de la organización administrativa, coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencias en los servicios públicos.

En 1943, se creó una Comisión Intersecretarial; por acuerdo interno, en tiempos de guerra, del 7-IX-43, que no fue publicado en el Diario Oficial, encargado de :-

realizar un Plan coordinado de mejoramiento de la organización pública a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento de personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo para el horario y conseguir así un mejor, aprovechamiento de los fondos públicos.

La primera ley de Secretarías y Departamentos de Estado de diciembre de 1946, otorgó a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, funciones de órgano central de Organización y Métodos, para coordinar el mejoramiento administrativo de las dependencias, hacer estudios de macroorganización, sugerir al Jefe del Ejecutivo medidas tendientes al mejoramiento de la Administración Pública y asesorar en la materia a las entidades gubernamentales que lo soliciten. El órgano operativo encargado de estas tareas fue la Dirección Técnica de Organización Administrativa. Si bien esta Dirección realizó varios análisis valiosos sobre los principales problemas de la estructura y funcionamiento del Gobierno Federal, careció de apoyo suficiente para cumplir cabalmente los objetivos que tenía señalados.

En 1958, la facultad de estudiar las Reformas Administrativas que requiere el sector público en su conjunto pasó de la de Bienes Nacionales a la Secretaría de la Presidencia al crearse ésta por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958, que entró en vigor el primero de enero de 1959, específicamente encargada de auxiliar al Ejecutivo en la planeación, coordinación-

y evaluación del desarrollo económico y social, así como - en la programación del gasto público, facultándola al mismo tiempo para coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública y para estudiar las modificaciones que a ésta deben hacerse.

El acuerdo presidencial que crea la Comisión Intersecretarial para la formulación de planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social, de julio de 1961. Este dispone que para alcanzar los objetivos y metas nacionales se intensificará la coordinación de las actividades del sector público y la promoción de las modificaciones que requiera la Administración Pública.

En 1962, un segundo acuerdo subraya los criterios para estudiar las modificaciones que requiera la Administración Pública. El 9 de abril de 1965, se creó en la Subsecretaría de la Presidencia, por acuerdo verbal del Subsecretario, la Comisión de Administración Pública (Actas de la Comisión de Administración Pública, Secretaría de la Presidencia No. 1), encargándole el cumplimiento del artículo 16, fracción IV de la Ley de Secretarías, y se le señalaron como objetivos, los siguientes:

- 1.- Dictaminar la más adecuada estructura de la Administración Pública y las modificaciones que deberían hacerse en su actual organización para:

- a) Coordinar las acciones y el proceso del desarrollo económico y social del País, con Justicia Social.
- b) Introducir Técnicos de Organización Administrativa al aparato gubernamental que resulten convenientes para alcanzar el objetivo, anterior.
- c) Lograr mejor preparación del personal gubernamental.

2.- Proponer reformas a la legislación y las medidas administrativas que procedan."

En 1967, la Comisión de Administración Pública realizó una investigación para lograr un diagnóstico global y en 1968 decidió integrar un Secretario Técnico permanente que debía ser un órgano de estudio y de apoyo, realizando funciones de "enlace con los organismos públicos, facultándolo, asimismo, para apoyar técnicamente el análisis, programación, promoción y evaluación de proyectos específicos de reforma en los distintos sistemas y dependencias de la Administración Pública".

Estas tareas fueron realizándose muy antiguamente, durante los dos últimos años del período presidencial

anterior. Pero es sin duda el C. Presidente de la República Lic. Luis Echeverría, quien la ha dado mayor impulso a la reforma y Capacitación Administrativas. Es en su gestión gubernamental cuando se diseñan las políticas y estrategias, sobre la base de experiencia valiosas, con criterio objetivo y con gran visión. Así, al iniciar su mandato presidencial, con base en los antecedentes descritos, dispuso mediante los acuerdos de enero y marzo de 1971, la institucionalización de algunas recomendaciones de la Comisión Administración Pública, tales como las comisiones intertemas de Administración, de Unidades de Programación y de Organización y Métodos de las dependencias del Ejecutivo para cuya coordinación la Secretaría de la Presidencia creó las Direcciones de Estudios Económicos y de Estudios Administrativos".

B) LA COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA

En 1958 la facultad de estudiar las reformas administrativas que requiere el sector público en su conjunto pasó de la de Bienes Nacionales a la Secretaría de la Presidencia, al crearse ésta por la Ley de Secretarías del 23 de diciembre de 1958 y que entró en vigor el 1º de enero de 1959.

Con base en esta facultad, el 9 de abril de 1965 una vez resuelto el funcionamiento normal de otras áreas encomendadas a dicha dependencia - se estableció en su seno la Comisión de Administración Pública. Esta Comisión estuvo inicialmente presidida por el Director Jurídico Consultivo e integrada con los directores de Planeación, de Inversiones Pública, el Subdirector Jurídico Consultivo y dos asesores técnicos del Instituto de Administración Pública. (45) En 1967, tras de un estudio que condujo a la

(45) La Comisión de Administración se integró originalmente de la siguiente manera: Presidente de la Comisión: Lic. José López Portillo; Secretario: Lic. Carlos Vargas Galindo; los demás miembros eran: el Lic. Emilio Mujica, el Lic. Julio Rodolfo Moctezuma, el Lic. Gustavo Martínez Cabañas y el Lic. Fernando Solana. El 20 de abril se incorporó a sus Trabajos el Lic. José Enrique Gama Muñoz. El 5 de octubre entró a formar parte de la Comisión, el Lic. Leopoldo Ramírez Limón. El 21 de julio de 1966, también se incorporó el Lic. Guillermo Velazquez Herrera y el 28 de septiembre de 1967 el Dr. Pedro G. Zorrilla Martínez. El 18 de enero de 1968, el Lic. Alejandro Carrillo Castro ingresó a la Comisión, en su calidad de Secretario Técnico y el 21 de mayo del propio año, el Lic. Carlos Tello entró a formar parte de la misma.

formulación de un análisis preliminar, la Comisión elaboró un diagnóstico intitulado informe sobre las Reformas a la Administración Pública, cuyas recomendaciones fueron presentadas a los Secretarios y Jefes de Departamento de Estado, así como a los directores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal. La Comisión estableció un Secretario Técnico en enero de 1968, a fin de contar con un órgano operativo que pudiera profundizar en los análisis realizados, así como dedicarse a promover y coordinar los trabajos de reforma a nivel operativo, manteniendo un contacto permanente con los organismos públicos. Como resultado de los trabajos de la Comisión de Administración Pública y su Secretariado Técnico se realizaron estudios y proyectos de reforma en las áreas de organización y métodos, adquisiciones, almacenes, bienes inmuebles del Sector Público, disposiciones jurídicas que rigen la acción del Gobierno Federal, y en otros sistemas administrativos cuyas funciones, de apoyo o de administración de recursos - son comunes a todas las dependencias públicas.

Por considerarse imposible resolver todos los problemas que implicaba una reforma administrativa a fondo a partir de una sola unidad central, la Comisión recomendó que cada dependencia contara con una unidad de asesoría técnica permanente que, convencionalmente, se llamaría de "Organización y Métodos": (UOM). Estas unidades deberían encargarse de analizar y proponer medidas de racionalización administrativa, así como de asesorar a los funcionarios responsables de las mejoras internas de cada dependencia; su creación, como unidades de análisis, administrati-

vo interno se impulsó de 1965 a 1970. Sin embargo, la -
falta de un instrumento legal que garantizará formalmente-
su acción como unidades asesoras de cada titular, ocasionó
que se les relegara, en ocasiones, al estudio de medidas -
menores y generalmente aisladas.

La ausencia de participación suficiente y de -
un apoyo decidido, así como la falta de un acceso directo-
a los más altos niveles de autoridad, obstaculizó también-
la acción de estas Unidades. Muchas de las medidas de re-
forma que éstas propusieron, se orientaban a la búsqueda-
tradicional -actualmente casi superada- de "la eficiencia-
por la eficiencia misma". Esto se debió, en muy buena me-
dida, a que no siempre estuvieron vinculadas al proceso -
de programación del organismo al que se hallaban incorpora-
das ni, mucho menos, al del sector público en su conjunto.
Asimismo, se analizaron los métodos de administración y -
coordinación de algunas funciones en ciertos sectores bási-
cos de la actividad económica y social, como el sector -
agrícola, (46)pecuario y forestal, el de comercio exterior-
y otros.

(46) Véase Metodología y Documentos Finales de las Subcomi-
siones de Estudio. No. 1; Metodología y Documentos -
Finales de las Subcomisiones de Estudio, No. 2 y Reco-
mendaciones de Reforma Administrativa en el Sector -
Agropecuaria. No. 3, patrimonio documental del Centro
de Documentación, Información e Investigación de la -
Dirección General de Estudios Administrativos de la -
Secretaría de la Presidencia.

C) EL PROGRAMA ACTUAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

De acuerdo con los lineamientos, la programación actual de la reforma se inició con la investigación y el análisis de la estructura y funcionamiento — tanto macro como microadministrativo — del aparato burocrático estatal. Se investigó cuántas dependencias lo integran, así como cuáles de ellas operan dentro de cada sector de actividad y cuáles tienen asignadas funciones normativas y de coordinación o control en los sistemas administrativos comunes a varias dependencias. Esto permitió, a su vez, la formulación de un diagnóstico general (47) con miras a caracterizar el desarrollo y complejidad actuales de la Administración Pública, en el que se señalaron los campos en los que se ha avanzado considerablemente, así como aquellas en los que aún se requieren cambios fundamentales. En cuanto a estos últimos, se procuró señalar los problemas principales, intentando, siempre que fue posible, su jerarquización y cuantificación.

Cuando se cumplió el paso de elaboración del diagnóstico, se hizo necesario contar con un programa global de la reforma, que fijase los objetivos generales, los enfoques y las políticas a seguir en el corto, mediano y largo plazo, al mismo tiempo que permitiera una clara designación de los responsables de cada área o proyecto.

(47) Basado en el Informe de la Comisión de Administración Pública Mexicana, Secretaría de la Presidencia.

La Secretaría de la Presidencia ha organizado diversas reuniones con la representación de todas las dependencias del Gobierno Federal y del Sector Paraestatal. De estas reuniones ha surgido una serie de recomendaciones, con fundamento en las cuales se elaboró el proyecto intitulado "Bases para el programa de reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal, 1971-1976 (48) que se discutió con el Comité Consultivo de Asesores del Programa de Reforma Administrativa, el 21 de octubre de 1971. Posteriormente el programa fue sometido a la consideración del Presidente de la República, en el acuerdo colectivo que concedió al Secretario de la Presidencia el 4 de octubre de 1972.

(48) Véase Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, 1971-1976, Dirección General de Estudios Administrativos, 1972.

D) MARCO GLOBAL DE REFERENCIA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

Las diversas medidas de reforma que se requieren para resolver los problemas detectados en el Sector Público, tanto individuales como de conjunto, reclaman, como condición previa para su coordinación efectiva, la existencia de un marco de referencia global. Este debe precisar con claridad los objetivos generales y particulares, así como señalar las bases metodológicas que permitan concebir y formular programas articulados y compatibles entre sí. Deben plantearse estrategias que permitan instrumentar proyectos específicos, dentro de las opciones que contempla el modelo teórico, en función del momento histórico y de las características particulares de cada área o dependencia.

El marco de referencia elaborado para desarrollar el actual programa de reforma parte de la base de que el aparato burocrático que depende actualmente del Poder Ejecutivo está constituido por un complejo conjunto de órganos, estructurados jurídica y administrativamente de diversas maneras y bajo distintas denominaciones. (49)

Algunas de estas instituciones desarrollan funciones relacionadas con la prestación de servicios o la producción de bienes para la comunidad, mientras que otras tienen

(49) Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos Públicos.

a su cargo funciones de apoyo, coordinación o control para la acción gubernamental en su conjunto. Existen sin embargo, algunos casos en que una misma entidad se encarga a un tiempo de realizar ambos tipos de actividades. Por esta razón se ha convenido en distinguir, para su estudio, las actividades gubernamentales que se consideran como fines (sociales, económicos, políticos y culturales) en sí mismas, (50) — como sería el caso de la prestación de los servicios públicos o la producción de bienes para el consumo público — de aquellas que están destinadas a prestar apoyo técnico o administrativo (51) para el debido cumplimiento de las primeras — como serían las funciones de programación, presupuesto, información, administración de recursos humanos y materiales, así como de control y evaluación.

Todas estas actividades del Estado pueden a su vez estudiarse en su dimensión micro y macroadministrativa; es decir, desde el punto de vista interno de cada institución, considerada como universo total en sí misma, (microadministrativa), o analizando la acción conjunta de dos o más dependencias, cuando concurren al desempeño de una o varias funciones gubernamentales (macroadministración).

El análisis macroadministrativo de las activida—

(50) Actividades Operativas o sustantivas.

(51) Actividades de regulación, dirección, adaptación y mantenimiento; también llamadas adjetivas.

des consideradas como fines sociales en sí mismas, puede — realizarse agrupándolas convencionalmente en lo que los economistas denominan sectores, mientras que conviene realizar el análisis macroadministrativo de las de apoyo común a varias dependencias, con el llamado enfoque de sistemas. (52)

Para utilizar este enfoque de sistemas, en torno — de las funciones comunes de apoyo, (mantenimiento o regulación —dirección y adaptación—) se parte de la base de que — cada institución o dependencia pública cuenta, en su estructura interna, con unidades que le prestan servicios de apoyo técnico administrativo o le ministran recursos para su — adecuado funcionamiento. Pero si bien estas unidades dependen administrativamente del titular de cada institución, — generalmente tienen también que atender a marcos de referencia técnicos alineamientos de política establecidos por — una o varias dependencias centrales o normativas, v.gr. la Secretaría de Hacienda, en lo que respecta al presupuesto; — la de la Presidencia para la programación de inversiones; — la de Industria y Comercio por lo que respecta a las estadísticas; la del Patrimonio Nacional, para el control de — adquisiciones.

(52) Supra, Capítulo I, págs. 30-35, así como Jiménez Castro, Wilburg en Introducción al estudio de la Teoría — Administrativa, 1970, Sistemas prioritarios para la — administración del desarrollo, 1968 y Administración — Pública para el Desarrollo Integral; Miguel Duhalt — — Krauss, en Administración Pública y Desarrollo en México, 1970, y Saul M. Katz, en Programa de Administración para el Desarrollo, 1965 y A. Systems Approach to Development Administration, 1965.

El programa global de la Reforma Administrativa — debe orientarse, por tanto, a la previsión de los cambios— que se requieren, a nivel de: a) instituciones, b) sistemas de apoyo administrativo, y c) sectores de actividad, de — acuerdo a la estrategia y a las prioridades que señale el— Titular del Ejecutivo Federal.

Las reformas institucionales (micro) se han encar- gado a los funcionarios responsables de cada entidad, mien- tras que la revisión macroadministrativa es responsabilidad del propio Ejecutivo, con el apoyo de la Secretaría de la — Presidencia.

Es conveniente señalar que tanto los sistemas co— mo los sectores, —a diferencia de las instituciones— care— cen de líneas jerárquicas bien definidas y sus relaciones — de dependencia no siempre administradas en forma plena. So— lo son gobernables en la medida en que se pueden orientar,— coordinar y evaluar sus actividades. (53) A su vez, cada — uno de estos sectores y sistemas de apoyo debe entenderse — como parte de un sistema mayor, homogéneo y coherente, que— es la Administración Pública. No se les debe concebir como— cuerpos aislados de acción unilateral. Así, las dependen— cias que tienen a su cargo la coordinación de un sector de— actividad o de un sistema de apoyo, al elaborar o llevar a— cabo sus programas de reforma, tendrán que analizar y tomar en cuenta la complejidad de sus interrelaciones, a fin de— contribuir efectivamente a la administración pública en su— conjunto.

(53) Véase Supra, Primera Parte, Cap. I, y también Jiménez Nieto, Ignacio, Política y Administración, loc. cit.

El presidente de la República es, constitucionalmente, el responsable directo de proveer en la esfera administrativa al cumplimiento de las disposiciones legales vigentes. (54) Es, por lo tanto, el encargado, en forma univoca, de coordinar tanto a las instituciones, como a los sectores y sistemas administrativos (55) y, en virtud de esa responsabilidad emitió los Acuerdos del 28 de enero y del 11 de marzo de 1971, que dieron lugar a los mecanismos actuales para operar la Reforma Administrativa.

(54) Artículo 81 Constitucional fracción I.

(55) Tanto los sistemas de dirección y adaptación como los de mantenimiento.

E) OBJETIVOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

La reforma administrativa, como esfuerzo permanente y sistemático, pretende imprimir mayor racionalidad y dinamismo al sector público en todas sus áreas y niveles, por lo que sus propósitos son, entre otras: incrementar la eficiencia y eficacia de las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo (Organización Científica), a fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el Estado; agilizar y descentralizar los mecanismos operativos de esas entidades, acelerando y simplificando los trámites; generar en el personal público una adecuada conciencia de servicio, así como una actitud innovadora, dinámica y responsable, y fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de Gobierno.

Básicamente, el proceso de programación de la reforma administrativa se concibió para reportar beneficios directos a los seres humanos que participan en el acontecer administrativo y ello porque, sólo así, se podrían señalar las responsabilidades de cada quien a su correspondiente nivel.

Por lo tanto, la reforma pretende desarrollar una administración pública que permita:

Al Presidente de la República, llevar a cabo con la mayor eficacia posible los objetivos y programas por medio de los cuales desempeña sus atribuciones constitucionales, principalmente los relacionados con la nueva estrategia de desarrollo económico y social.

A los responsables de las instituciones públicas, contar con estructuras y sistemas que les permitan el mejor cumplimiento de los objetivos y programas que tienen encomendados, aprovechando al máximo los recursos humanos, materiales y financieros con que cuentan, y fortaleciendo la coordinación, la participación y el trabajo en equipo.

A los trabajadores al servicio del Estado, desempeñar sus actividades al amparo de un sistema de personal moderno y equitativo que, tomando en cuenta sus conocimientos, aptitudes y antigüedad, se preocupe por generar en los servidores públicos la actitud y la preparación que reclama el actual desarrollo del país garantizando, al mismo tiempo, sus derechos y atendiendo a sus necesidades.

A los ciudadanos y a la sociedad en general, su constante mejoramiento económico, social y cultural, así como una atención eficiente en los asuntos que tengan que tramitar y en los servicios que tengan derecho a demandar ante las dependencias públicas.

F) PROGRAMAS QUE INTEGRAN EL PLAN GLOBAL.

El plan global pretende garantizar que la revisión interna de las instituciones se lleve a cabo sin desconocer los análisis que habrán de realizarse en torno a los sistemas y sectores macroadministrativos. De no tenerse este cuidado, como ya se ha dicho, se podrían duplicar esfuerzos o conseguir resultados parcial y totalmente contradictorios.

Por ello, el proyecto de "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, 1971-1976", planteó la posibilidad de llevar a cabo once programas. — El primero de ellos, se refiere a la instrumentación de la infraestructura del sistema mismo de reforma administrativa. Los siguientes nueve, fueron enunciados siguiendo la secuencia de los procesos del ciclo administrativo (planeación, organización, integración de recursos; dirección, control) (56) y se relacionan con la racionalización de los sistemas de apoyo (auxiliares y asesores) prioritarios para la administración. El programa número once está dedicado a buscar la sistematización de las acciones sectoriales y regionales del Sector Público.

A continuación se enuncian los once programas, —

(56) Véase Boletín de Estudios Administrativos.

con su correspondiente objetivo central; que para su realización necesitan de la Organización Científica:

I.- Instrumentación de los mecanismos de reforma administrativa. Pretende establecer o adecuar los órganos y mecanismos que permitan promover e implantar las reformas administrativas que requieran las entidades del Gobierno Federal, así como establecer los sistemas de comunicación y coordinación necesarios para compatibilizar el proceso en su conjunto.

II.- Reorganización y adecuación administrativa del sistema de programación. Persigue sentar las bases institucionales necesarias para diseñar, compatibilizar, financiar, llevar a la práctica, controlar y evaluar los programas de actividades de las entidades del sector público federal.

III.- Racionalización del gasto público. Busca establecer mecanismos permanentes de carácter operativo para la programación, coordinación, financiamiento, control y evaluación del gasto público, tanto en sus aspectos de inversión como en los de gasto corriente.

IV.- Estructuración del sistema de información y estadística. Tiende a lograr la integración de un sistema

nacional de información y estadística que asegure el acopio y proceso de estadísticas, con el grado de confiabilidad y oportunidad que requiere la programación del desarrollo económico y social del país.

V.- Desarrollo del sistema de organización y métodos. Pretende la adecuación y simplificación de la estructura y funcionamiento administrativo de las entidades públicas, para elevar su eficiencia y productividad, buscando al mismo tiempo mejorar la atención que en ellas se viene otorgando.

VI.- Revisión de las bases legales de la actividad pública federal. Intenta llegar a compilar y analizar las normas jurídicas que rigen la actividad administrativa del Poder Ejecutivo, a fin de proponer a su titular las medidas que permitan contar con un sistema jurídico administrativo coherente y que responda a los requerimientos de la nueva estrategia de desarrollo del país.

VII.- Reestructuración del sistema de administración de recursos humanos del sector público. Busca resolver de manera integral la problemática de la administración y el desarrollo de los recursos humanos del sector público, mediante sistemas de planeación, empleo, capacitación y desarrollo del personal, administración de sueldos y salarios, prestaciones y servicios, relaciones laborales e información para la toma de decisiones°

VIII.- Revisión de la administración de recursos materiales. Intenta contribuir a la optimización del gasto público a través de la racionalización de políticas, normas, sistemas y procedimientos referentes a la adquisición, control de existencias y aprovechamiento de materiales, — equipos y herramientas, así como de los bienes inmuebles — del sector público federal.

IX.- Racionalización del sistema de procesamiento electrónico de datos. Tiende a optimizar, racionalizar y compatibilizar la adquisición, instalación y utilización de los recursos con que cuenta el sector público en materia de procesamiento electrónico de datos e informática — para auxiliar a dinamizar y modernizar la actividad de la administración pública, logrando al mismo tiempo una mayor productividad del gasto público en este renglón.

X.- Reorganización del sistema de contabilidad gubernamental. Pretende lograr que el Estado cuente con un eficiente sistema de controles financieros y administrativos que permitan evaluar la eficacia de las actividades — realizadas en el sector público federal en función de los objetivos y resultados previstos en los planes y programas de cada una de las entidades que lo forman.

XI.- Macroreforma sectorial y regional. Busca — dotar a la administración pública de mecanismos que permi-

tan racionalizar sus funciones en los ámbitos sectorial y regional, sentando las bases para un adecuado crecimiento sectorial del país y para un desarrollo regional equilibrado. (57)

(57) Véase "Programa de Reforma Administrativa", Declaraciones del Secretario de la Presidencia Lic. Hugo Cervantes del Rfo. "Mercado de Valores", No. 44 del 10 de noviembre de 1971.

La estructuración de los once programas, convencionalmente en torno de grandes áreas o sistemas comunes — (los diez primeros) o bien de sectores de actividad (el — undécimo), no se hizo con la idea de establecer una secuencia necesaria de prioridades, a la que son tan afectos — los teóricos de la reforma.

Se parte de la conciencia de que la acción reforadora efectiva se lleva a cabo; en la realidad, por medio de proyectos específicos, que únicamente se refieren a parte del área del estudio y no siempre se pueden realizar — simultáneamente, ni en un solo intento. El programa global en su conjunto, constituye solo un marco de referencia.

La instrumentación de proyectos específicos y — de acciones concretas de reforma, obedecerá siempre a de—cisiones políticas concretas que atienden a su viabilidad, de acuerdo con las circunstancias del momento o la prioridad que se les haya otorgado.

Debe buscarse, sin embargo, que los proyectos — iniciales tengan un efecto multiplicador que los constitu—ya en polos de acción y fuente generadoras de nuevos y más profundos cambios. En cada caso se han ido tomando en cuenta la amplitud del campo de acción, la magnitud de los — obstáculos por remover y el empleo racional de los escasos recursos humanos especializados, así como de los recursos—financieros disponibles.

Los proyectos específicos de reformas, basados— en este marco general de referencia, han ido indicando y —habrán de señalar las modificaciones que pudieren requerir las normas jurídicas que sirven de base a la actividad administrativa pública. No obstante, para dar tiempo suficiente a las autoridades competentes para la meditada revisión de esas bases legales, se ha procurado realizar, al principio, aquellas reformas que no impliquen necesariamente el cambio de tales disposiciones. Pero éstas habrán de proponerse cuando se consideren indispensables.

Esta estrategia no significa tampoco que las reformas parciales o que se proponen, tanto para el ámbito — de las instituciones, sistemas sectores— impliquen el ataque de puntos aislados en forma incoherente. Se pretende— que, por medio de los mecanismos de coordinación y de los sistemas de comunicación previstos, dichas acciones, si — bien separadas en el tiempo o en el espacio, se cifien en — lo básico al marco de referencia general. Ahora bien, esto debe lograrse por vía de la convergencia y la complementación de los esfuerzos, más bien que forzando las acciones— reformadoras para constreñirlas dogmáticamente a prioridades y secuencias que solo pudiesen resultar válidas para — la presentación esquemática del modelo teórico.

Por ello no se ha esperado la integración de todo un paquete de reformas de gran impacto con el único fin de inaugurarlas solemnemente. Se ha procurado, siempre que

ha sido posible, identificar problemas concretos para darles soluciones concretas e inmediatas, lo cual ha permitido y seguirá permitiendo acelerar al máximo la implantación de sus beneficios.

Tampoco puede concebirse la secuencia diagnóstico-programación-ejecución con un mismo lapso de tiempo para todos los casos. Algunas áreas han sido de tal manera analizadas y conocidas en el pasado, que han podido empezarse a revisar de inmediato; otras aún requieren de una fase de investigación dilatada, previa a la sugerencia de medidas de reforma. Puede ocurrir que apenas se estén planteando las bases del diagnóstico de una área, cuando otras ya estén en el estudio de su programación, o en el de su implantación, si no es que en espera de la evaluación de sus resultados. Unas reformas tomarán más tiempo que otras y, por ello, se debe ser sumamente flexible durante su etapa de ejecución.

Es de fundamental importancia la evaluación continua del avance de la reforma. Esta puede realizarse mediante comparaciones periódicas de las situaciones alcanzadas, confrontándolas con el marco de referencia y con el programa originales. La ausencia de un programa de evaluación ha impedido, en ocasiones, que proyectos bien concebidos e inaugurados con gran aliento se lleven a cabo hasta sus últimos efectos. La credulidad y la confianza se van desgastando y toda nueva idea es considerada finalmente irrealizable.

En las tareas de evaluación; el marco de referencia no debe ser utilizado en forma tan rígida que no pueda adaptarse a los cambios que se presenten en la realidad, — producto muchas veces del éxito mismo o del tropiezo que — vayan encontrando los programas de reforma. Esto no quiere decir que el marco de referencia oficial debe ser descartado o modificado de tal manera que su empleo sea totalmente inútil, pero tampoco debe ser tan rígido que se convierta en un dogma inoperante.

La reforma resulta ser, así, un proceso técnico-político permanente de revisión y racionalización, que debe retroalimentarse de una manera constante. El proceso — de reforma se concibe como una tarea de organización científica sistemática y continua, y sus resultados han de — considerarse siempre como punto de partida para nuevas mejoras.

G) CRITERIOS PARA SU INSTRUMENTACION.

Los acuerdos presidenciales de 1971 (58) se basaron en la idea de que los cambios administrativos exigen la participación activa y el compromiso de todos los sectores y niveles de la organización gubernamental, así como de la población en general, a fin de que se comparta abiertamente la responsabilidad de su materialización. Esta estrategia supone, también, vincular los esfuerzos de reforma administrativa con las metas y programas que deben perseguir las dependencias del sector público, en la actual etapa del desarrollo.

La administración actual ha postulado que "solo una toma de conciencia generalizada y el ejercicio de una franca autocrítica —a todos los niveles— puede debilitar los mecanismos tradicionalistas de autoconservación y complacencia, que son causa de las mayores resistencias al cambio y consecuentemente, a las reformas administrativas que reclama nuestro desarrollo". (59)

A este efecto, se acordó el establecimiento de una Comisión interna de Administración (CIDA) en cada enti

(58) D.O. 27 de enero y 11 de marzo.

(59) Muñoz Ledo, Porfirio, Programa Actual de la Reforma Administrativa, Revista de Administración pública, No. 22, enero-febrero, 1971, pp. 7-15.

dad del sector público federal, integrada por los responsables de las diversas funciones de la dependencia y presidida directamente por su titular. Las Comisiones Internas — habrán de contar con el apoyo técnico de las Unidades de Organización y Métodos (UOMs) y de las Unidades de Programación (UPs), a cuya creación se refieren también los acuerdos. Estas Comisiones Internas de Administración han sido concebidas para plantear y armonizar — en el ámbito interno de cada entidad — las reformas necesarias para el mejor cumplimiento de sus objetivos y programas, así como incrementar su propia eficiencia y contribuir a la del sector público en su conjunto.

De esta forma se busca contar con la participación directa y la corresponsabilidad de todos los funcionarios encargados de las atribuciones sustantivas y de apoyo en cada entidad del gobierno. La experiencia ha demostrado la imposibilidad de lograr una verdadera reforma administrativa, cuando no se cuenta con la activa y decidida colaboración de los propios funcionarios.

Las Unidades de Organización y Métodos, con la nueva estrategia, deben quedar ubicados bajo el mando directo del titular de cada dependencia o del funcionario — en quien éste delegue autoridad suficiente en materia de coordinación y racionalización administrativa. Tienen encargada, asimismo, la misión de auxiliar técnicamente a las Comisiones Internas de Administración en los estudios y proyectos que ésta determinen. Las Unidades de Programación también formarán parte de la Comisión Interna de Ad—

ministración, a fin de que los trabajos de reforma administrativa se orienten a la adecuación de los sistemas, estructuras y métodos en función de las metas y programas específicos de cada dependencia. Las Unidades de Programación están encargadas, a su vez, de asesorar a cada titular en el señalamiento de los objetivos de su dependencia, y en la formulación de sus programas de actividades e inversiones, para lo cual recabarán la información que permita determinar los recursos necesarios para cada caso.

Tanto las Unidades de Programación como las de Organización y Métodos de cada dependencia, se coordinarán técnicamente con la Secretaría de la Presidencia a través de las direcciones Generales de Coordinación de la Programación Económica y Social, de inversiones Públicas y de Estudios Administrativos. Esta última, habrá de relacionarse con las Comisiones Internas de Administración y mantendrá un estrecho contacto con las Unidades de Organización y Métodos con objeto de que los trabajos de cada una se ajusten a los programas globales de reforma. (60)

(60) Véase Boletín de Estudios Administrativos Nos. 1, 2, 3. 1971, y también La Reunión de las Unidades de Programación del Sector Público, relatoría general, 1972 así como:

- 1) Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976.
- 2) Las Unidades de Organización y Métodos en el Sector Público.
- 3) El Reglamento interior y el Manual de Organización. Instrumentos Básicos de la Reforma Administrativa. La Direc. Gral. de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia.

A la Secretaría de la Presidencia corresponde, - por último, promover y coordinar el plan global de reforma administrativa. Ha sido facultada para compatibilizar los propósitos y armonizar los esfuerzos de reforma de cada dependencia, así como para establecer los sistemas y normas comunes que se refieran a dos o más instituciones.

Para que exista una coordinación efectiva en la formulación, aplicación y evaluación de las medidas de reforma, se requieren mecanismos adecuados y de participación a los distintos niveles administrativos. Los comités y comisiones que se promuevan el efecto, deben procurar un intercambio de experiencias, ideas e información, que permita armonizar y compatibilizar los proyectos de las instituciones, buscando que las actividades de cada dependencia se encuadren dentro del proceso general de reforma. Las recomendaciones que se formulen se basarán, por lo tanto, en una amplia comunicación entre el personal de cada dependencia y los funcionarios que participen en cada comité o comisión consultivos. (61)

(61) Tal sería el caso de los Comités Técnico-Consultivos de Organización y Métodos de Recursos Humanos; de Capacitación; de Información y Estadística; de Adquisiciones; de Consultoría Jurídica, de Procesamiento Electrónico de Datos y de orientación e Información al Público entre otros.

También se organizarán grupos de trabajo, eventuales o semipermanentes para estudiar sectores, sistemas o proyectos que sean acordados por el Ejecutivo.

CAPITULO VI

EL PORQUE DE LA ORGANIZACION EN EL SECTOR PUBLICO.

El Gobierno Mexicano está interesado, en una Reforma Administrativa que incorpore las técnicas más modernas a su actividad administrativa, y eleve la eficacia de su aparato Estatal, como único medio racional para procurar la mayor satisfacción a las necesidades sociales.

Favoreciendo la introducción de los Métodos de Organización, como factor necesario para el aumento de productividad, la mejor utilización del capital, del trabajo, de las materias primas, de la dirección, y en general, todas aquellas labores tendientes a estructurar en forma completa y ordenada, los elementos necesarios para alcanzar eficientemente sus atribuciones.

En virtud, de que la Organización se encuentra íntimamente ligada a la Productividad, se provocan ventajas para la Institución que la aplica, conquistando condiciones de vida materiales y sociales superiores para sus empleados.

Los resultados de la Organización han sobrepasado exitosamente las más difíciles pruebas, permitiéndole a las Secretarías, Departamentos de Estados y Organismos Descentra

lizados la tramitación y resolución de los asuntos de su —
competencia. Por esta razón, he considerado de extrema nece-
sidad, la dedicación de los siguientes capítulos al estudio-
de la Organización.

LA ADMINISTRACION Y LA ORGANIZACION

DEFINICION DE ADMINISTRACION.

Existen muchas definiciones, entre las que destacan las que a continuación se transcriben:

- " Administrar es lograr un objetivo predeterminado mediante el esfuerzo ajeno". (George R. Terry).
- " La dirección de un organismo social y su efectividad en alcanzar objetivos, fundada en la habilidad de conducir a sus integrantes ". (Koontz y O'Donnell).
- " El conjunto sistemático de reglas para - lograr la máxima eficiencia de las normas de estructurar y de operar un organismo social ". (Lic. Agustín Reyes Ponce).

FASES QUE COMPRENDE LA ADMINISTRACION.

Administrar implica llevar a cabo las funciones de-

un organismo social. Estas funciones pueden ser producir o — comprar, vender, financiar, llevar a cabo obras sociales, etc. y a cada una de ellas se aplica la administración como un — proceso continuo, que para efectos de estudio ha sido nece— sario separarlas en aquellas fases que predominan en un mo— mento determinado. Entre las divisiones más difundidas se — encuentran las siguientes, en todas las cuales aparece la — organización, materia de este estudio.

American Management Association

Planeación
Organización
Supervisión.

George R. Terry

Planeación
Organización
Ejecución
Control.

Lic. Isaac Guzmán Valdivia

Planeación
Organización
Integración
Dirección
Ejecución
Control.

La diversidad de criterios en la división de las fa— ses que comprende la administración es consecuencia de la — separación de un proceso continuo y simultaneo. Efectivamen— te todas las fases están íntimamente conectadas y relaciona—

das entre sí, de tal manera que cuando se planea, simultáneamente se organiza, se ejecuta y se controla, y así sucesivamente.

DEFINICION DE ORGANIZACION.

Entre las muchas definiciones existentes, destacan las siguientes, todas las cuales tocan los aspectos más importantes de la organización, que son la estructuración técnica de las relaciones y su coordinación para lograr los objetivos establecidos:

" La organización consiste en el acto o proceso de definir líneas de autoridad y responsabilidad de las personas y — coordinar sus esfuerzos individuales — para alcanzar en forma armoniosa los — objetivos predeterminados ".

(William P. Leonard).

" Organización es el arreglo de las funciones que se estiman necesarias para lograr el objetivo y es una indicación de la autoridad y la responsabilidad — asignadas a las personas que tienen a su cargo la ejecución de las funciones respectivas ".

(Terry)

- " Organización es la estructuración técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de un organismo social, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados". (Lic. Reyes Ponce).
- " Organizar es coordinar las actividades de todos los individuos que integran una empresa con el propósito inmediato de obtener el máximo aprovechamiento posible de los elementos materiales, técnicos y humanos en la realización de los fines que la propia empresa persigue ". (Lic. Guzmán Valdivia).
- " Organizar consiste en ordenar una actividad común en vistas a la mejor concepción y el mejor funcionamiento ".
(Ernst y Eva Hijmans)

" Organizar es el conjunto de reglas o disciplinas que coordinan los medios destinados a obtener un resultado determinado con los mínimos gastos y esfuerzos, y agrega. Organizar es constituir las partes de un conjunto y asignar una función determinada a cada una de estas partes, con vistas todo ello a obtener un resultado determinado ". (Cámara de Comercio de París).

" Organizar es definir e implantar las estructuras y los métodos necesarios y suficientes que permitan alcanzar ciertos objetivos previamente establecidos y coordinados". (Claude Saint - Antonin).

Consecuentemente la organización constituye un conjunto de conocimiento que nos permiten establecer normas para conducir una actividad. Se trata de una acción para efectuar.

CAMPOS QUE COMPRENDE LA ORGANIZACION.

Si conciliamos las diferentes opiniones de los auto

res, podemos afirmar que los campos que comprende la organización son los siguientes:

- A - Enumeración y determinación de las actividades necesarias para lograr los objetivos.
- B - Agrupación de las actividades en unidades homogéneas y funcionales.
- C - Creación y jerarquización de puestos, o sea la asignación de los grupos de actividades a cada uno de los puestos.
- D - Asignación de la autoridad necesaria para que las personas que ocupan los puestos puedan llevar a cabo las actividades.
- E - Estructuración técnica de las relaciones entre los elementos materiales y humanos.

IMPORTANCIA DE LA ORGANIZACION INTERNA.

La organización interna se propone definir las es—

estructuras y métodos que permitan alcanzar los objetivos de la empresa; se trata pues, de conseguir que las condiciones necesarias de competitividad sean suficientes gracias a la implantación de una organización adecuada.

En una segunda etapa, la organización interna tendrá como fin la mejora de la eficacia general de la compañía; las acciones para mejorar la productividad se traducirán -- esencialmente en una reducción de costas.

Paralelamente a la implantación de las estructuras, la organización se encargará de la formación de los hombres y de su perfeccionamiento.

Finalmente su importancia radica también, la de mantener las estructuras y métodos definidos --si el volumen de actividad permanece constante-- o adaptarlos en caso de evolución.

En conclusión, podemos afirmar que la organización es una fase de la administración, que en sí no es un fin, -- sino un medio, que nos permite establecer normas para conducir las actividades con la máxima eficiencia y el menor costo posible, a la consecución de los objetivos de la empresa. Además, es dinámica y debe estudiarse en función del proceso de crecimiento de la empresa.

MOTIVOS PARA ORGANIZAR.

En un sentido estricto, organizar corresponde al — proceso creativo que se lleva a cabo al iniciarse la vida de la empresa y todos los actos posteriores que impliquen cambios en la organización caen dentro del concepto reorganizar. Por ello, el organizador se enfrenta más frecuentemente a — labores de reorganización que es organización en sí, razonamiento lógico si tenemos en cuenta la larga vida de las em— presas y el número de veces que deben enfrentarse a planes — y problemas de reorganización.

Son muy numerosas las razones que pueden dar lugar a la decisión de reorganizar. Entre los motivos más frecuentes por los cuales se efectúan modificaciones de importancia en la estructura de las empresas, se encuentre el cambio de los jefes principales, pues es usual que un nuevo jefe ejecutivo investigue y trate de adaptarla a su modo particular de conducir los negocios.

Otros de los factores que llevan a la decisión de — reorganizar son la adquisición o venta de propiedades de importancia como son fábricas o empresas subsidiarias, los cam— bios trascendentales en las tendencias económicas, la apli— cación de ideas comunmente aceptadas sobre organización y de los sistemas de compañías destacadas, así como las fallas — de la propia empresa, a consecuencia de una organización de— ficiente:

En todo caso el objetivo fundamental de organizar y reorganizar el proceso o método de crear o cambiar la estructura de organización de una empresa, consiste esencialmente en el mejor aprovechamiento del personal y recursos a la mano.

Pero antes de tomar medida alguna, debe estudiarse cuidadosamente la conveniencia o inconveniencia de efectuar cambios, pues éstos siempre perturban y alteran el ambiente de la empresa y si no se llevan a cabo en el momento oportuno y de la manera debida o si no están basados en un simple deseo de cambiar, pueden producir consecuencias desfavorables.

PLANEACION DE LA ORGANIZACION.

Ernest Dale señala que planear la organización es el proceso de definir y agrupar las actividades de la empresa de tal suerte que se puedan asignar en la forma más lógica y ejecutar de la manera más eficaz y que para planear la organización se deben tener presentes las siguientes características fundamentales.

- A - La organización es un proceso de planeación.-
Le corresponde establecer, perfeccionar y mantener una estructura o patrón de relaciones -

de trabajo del personal dentro de una empresa. Se — lleva a cabo de modo continuo según lo van requi— riendo los cambios de circunstancias, personas y — medio ambiente. Así pues, la organización es diná— mica. Sin embargo, la estructura resultante es es— tática; esto es, refleja la organización existente en un momento dado.

B -La organización es la determinación y asignación — de deberes para obtener así las ventajas de fijar — responsabilidades y de la especialización mediante la división del trabajo.

C -La organización es un plan para integrar o coordi— nar de manera más eficaz las actividades de cada — parte, a fin de que se establezcan y mantengan las relaciones apropiadas entre las diferentes unidades de trabajo y para que el esfuerzo total del perso— nal de la empresa ayude a alcanzar sus objetivos.

D -La organización es un medio para lograr un fin. La buena organización debe ser uno de los instrumen— tos para la realización de los objetivos de la — compañía, pero no se debe convertir en un objetivo en sí mismo.

La necesidad de planear la organización varía de acuerdo con la naturaleza de los objetivos y negocios de la compañía, con el tamaño de la misma y con una serie de factores más, como son problemas de producción y ventas, ubicación geográfica, las personas involucradas y la historia y tradiciones de la organización de la empresa.

Un buen plan de organización debe tomar en cuenta el futuro de la empresa. Para tales efectos debe considerarse: el desarrollo económico, las modernizaciones a la planta, la estabilidad de precios, el desarrollo de los ejecutivos, la revisión de métodos de operación y políticas administrativas, etc. No es posible desconocer que nos estamos enfrentando a un avance científico y tecnológico verdaderamente acelerado, por lo que resulta obvia la necesidad de que el diseñar la organización, se tengan presentes las posibilidades de desarrollo del negocio a largo plazo; en otras palabras, que no se mire solo el presente y un poco más adelante, sino que se tome en consideración el futuro, como un elemento definitivamente importante.

EL SERVICIO INTERNO DE ORGANIZACION.

La necesidad de un servicio interno es una consecuencia de la continuidad propia de la misión de organización, resultando a su vez de la evolución incesante del medio técnico, económico y social; a funciones permanentes estructuras permanentes.

En este medio en continuo movimiento, una organización corre el riesgo de convertirse rápidamente en algo inadecuado a los objetivos de degenerar en suma, si un órgano especializado no tiene como misión el estudio de las reformas necesarias, del mantenimiento y de las mejoras de las estructuras. Esto implica, por lo tanto, un control permanente de todos los factores que puedan influir, de tal forma que pueda descubrirse rápidamente las lagunas y remediarlas.

Asimismo, en cuanto se refiere a la adaptación de nuevas medidas de organización, si se lanzan en el momento oportuno, éstas se realizan fácilmente, en caso contrario, se puede producir desequilibrio en el proceso que podría significar que cada día resultase más difícil llegar a una solución adecuada.

DEPENDENCIA DE UN SERVICIO DE ORGANIZACION.

El servicio de organización debe de depender del órgano supremo de la empresa, puesto que el campo efectivo en el que puede desarrollar sus actividades sobre el conjunto de la empresa.

El servicio de organización debe poder intervenir en cualquier sector de la empresa; además, determinadas

acciones pueden afectar simultáneamente al conjunto de todas las dependencias; esta afirmación es cierta, actualmente, debido al desarrollo de organizaciones del tipo "gestión integrada" realizadas mediante ordenador.

DERECHOS FUNDAMENTALES.

Derecho de análisis y diagnóstico de la organización, sin justificación previa, en todos los sectores de la empresa y a todos los niveles (función de previsión de las necesidades de organización).

Derecho de recurrir, si fuera necesario, hasta el nivel más alto de la empresa, en caso de que el mando directamente afectado rehuse aplicar el plan de organización propuesto, únicamente ese mando tendrá derecho para rechazarlo en el último extremo.

Derecho para poder controlar la realización implantada; según la frecuencia y forma que estime conveniente el responsable de organización (función y mantenimiento).

REGLAS FUNDAMENTALES DE COORDINACION.

El mando no debe iniciar un trabajo de organiza---

ción, sin informar previamente al servicio de organización.

En el caso de que el mando tome a su cargo el estudio de un problema, las conclusiones a que llegue debe someterlas al responsable de organización, antes de su aplicación efectiva.

Tanto si el problema ha sido estudiado por el especialista de organización o por el mando, cualquier nota de aplicación que se produzca debe venir firmada conjuntamente por ambos.

CAPITULO VII

COMO ORGANIZAR

PRINCIPIOS DE ORGANIZACION.

Antes de iniciar el trabajo de organización en sí, es necesario tener presentes los principios de organización, de cuyo estudio se han ocupado diversos autores.

Koontz y O'Donnell prepararon un resumen de los que consideran más importantes, y los agruparon dentro de una estructuración lógica que a continuación se expone, y que se estima como una de las más claras y completas que se han preparado sobre este tema:

A - Propósito de Organización.

- 1.- Principio de la Unidad de Objetivo. La organización, considerada en conjunto y en cada una de sus partes, debe contribuir a la consecución de los objetivos de la empresa.

- 2.- Principio de la Eficiencia. Una organización debe alcanzar sus objetivos con un mínimo de consecuencias o costos no previstos.

B - Causa de Organización.

- 3.- Principio del Alcance de la Dirección. — Existe un límite en cuanto al número de personas que puede dirigir efectivamente un individuo, aún cuando ese límite no sea finito en cada caso, sino variable de acuerdo con la complejidad de las relaciones supervisadas y la capacidad de dirigentes y subordinados.

C - Estructura de la Organización. Autoridad

- 4.- Principio Escalar. En toda empresa, la autoridad final debe estar en algún sitio, y debe existir una línea bien clara desde ese punto a todos los cargos subordinados de la organización.

- 5.- Principio de Responsabilidad. La delegación de autoridad impone al subordinado — ante su superior una responsabilidad absoluta, y ningún superior puede esquivar la responsabilidad por las actividades — autorizadas de su subordinado.

- 6.- Principio de Paridad de Autoridad y de Responsabilidad. La responsabilidad exigida por acciones efectuadas de acuerdo — con la autoridad delegada no puede ser ma — yor ni tampoco menor, que la derivada de la autoridad delegada.

- 7.- Principio de la Unidad de Mando, Puesto — que la responsabilidad es una cuestión — personal y también lo es de modo eminente la relación entre superior y subordinado, cada subordinado debe tener solo un su — perior.

- 8.- Principio del Nivel de Autoridad. El cual — quier nivel de una organización existe — autoridad para tomar una decisión dentro — de la competencia de la empresa, y solo — aquellas decisiones que no pueden ser to — madas en un nivel determinado, deben ser — remitidas hacia arriba en la organización.

D - Estructura de la Organización. Actividades —
Divididas en Departamentos.

9.- Principio de la División del Trabajo. La estructura de la organización debe dividir y agrupar las actividades de la empresa más efectiva y eficiente a la consecución de los objetivos.

10.- Principio de la Definición Funcional. El contenido de cada cargo y de cada departamento debe ser claramente definido con respecto a las actividades encomendadas a las delegaciones de autoridad que se hagan y a las relaciones de autoridad dentro de ellos y relativas a otros cargos.

E - Proceso de la Organización.

11.- Principio del Equilibrio. La aplicación de principios y de técnicas debe ser equilibrada teniendo en cuenta la efectividad general de la organización para alcanzar los objetivos de la empresa.

- 12.- Principio de la Flexibilidad. Por ser la labor de los directivos tomar medidas para la consecución de los objetivos frente a un medio ambiente cambiante, hay que procurar el logro de una flexibilidad organizacional.

- 13.- Principio de la Continuidad. La organización debe procurarse los medios necesarios para su propia continuidad.

- 14.- Principio de Dar Facilidades al Mando. La estructura y delegaciones de autoridad de la organización deben de estar ideadas en forma que faciliten el ejercicio del mando por parte del dirigente.

Para complementar la calidad tan extraordinaria con que Koonts y O'Donnell, agrupan y explican los principios de organización conviene mencionar el siguiente comentario de Mooney ha incluido en su obra Principios de Organización.

El citado autor, expresa que la coordinación es el arreglo ordenado de los esfuerzos de un grupo para obtener la unidad de acción en el logro de un propósito común.

y señala en forma por demás clara e insistente que la coordinación es el principio básico de la organización y que ese término contiene en conjunto la totalidad de los principios de organización, al resto de los cuales los considera como principios subordinados, o sea aquellos a través de los cuales actúa la coordinación y se hace efectiva.

Aunque algunas personas han tachado a los principios de organización como obvios, dogmáticos, etc., es imposible dejar de reconocer que son el fruto del trabajo de análisis e investigación de tratadistas y expertos en administración que se han preocupado por definir los conceptos que puedan ayudar a los demás a crear sistemas de organización.

Henry Fayol dice que los principios constituyen condiciones que son flexibles y deben adaptarse a toda necesidad y que lo más importante acerca de ellos es el conocimiento de como aplicarlos, por lo que en cierta forma se parecen al sentido común basado en la experiencia, que puede ayudar a su poseedor a llegar a una solución satisfactoria de los problemas. Resulta evidente entonces que como ocurre en todas las ciencias, los principios, aplicados sin sentido común generalmente llevan al fracaso y si se aplican correctamente ayudarán a alcanzar la estructura de la organización ideal.

En resumen, los principios de organización no son científicos en el sentido estricto de la palabra, porque se refieren al campo de las relaciones humanas y por lo tanto no son aplicables en la misma forma a todas las situaciones, ni tampoco en todos los casos se habrán de obtener los mismos resultados. La complejidad de la naturaleza humana hace que los principios de organización deban aplicarse adaptándose a las diferentes condiciones que pueden presentarse y por ello no pueden aplicarse con rigidez, ya que en materia de organización nada es inflexible o absoluto y todo es cuestión de proporción.

LOS DIEZ MANDAMIENTOS DE LA BUENA ORGANIZACION,

La American Management Association publicó una declaración de principios de organización, que si bien algunos de ellos están comprendidos dentro de los principios ya mencionados, contienen ideas complementarias que por su interés ameritan su transcripción.

- 1.- A cada jefe se le deben asignar responsabilidades precisas y claras.
- 2.- La responsabilidad debe llevar siempre aparejada la autoridad correspondiente.

- 3.- No se debe efectuar ningún cambio en la esfera o responsabilidades de un puesto sin que todas las personas a quienes concierne lo entiendan perfectamente.
- 4.- Ningún jefe o empleado que desempeñe un solo puesto en la organización debe estar sujeto a recibir ordenes definitivas de más de una fuente. (Esto no debe estorbar la dirección funcional ejercida por departamentos de especialistas staff, como contabilidad personal, compras).
- 5.- Nunca se deben dar ordenes a los subalternos salvando el conducto del jefe responsable.
- 6.- Las críticas a los subalternos deben hacerse, siempre que sea posible, en privado, y en ningún caso se les debe criticar en presencia de jefes o empleados de igual o menor categoría.
- 7.- Ninguna disputa o diferencia entre jefes o empleados en lo tocante a autoridad o responsabilidades se debe considerar demasiado trivial para no juzgarla con prontitud y atención.

- 8.- Los ascensos, cambios de sueldo y medidas disciplinarias requerirán siempre la aprobación del jefe inmediatamente superior al directamente responsable.
- 9.- A ningún jefe o empleado se le debe exigir -- jamás, o esperar de él, que sea al mismo tiempo ayudante y crítico de otro.
- 10.- A todo funcionario cuyo trabajo esté sujeto a inspección regular se le debe dar, siempre que sea posible, la ayuda y facilidades necesarias para que pueda mantener una comprobación independiente de la calidad de su trabajo.

PASOS PARA ORGANIZAR.

Se recomiendan los siguientes pasos para organizar en una forma ordenada, en cuya aplicación deberán tenerse presentes los principios de organización y la influencia de la personalidad de los individuos en la organización:

- A - Estudio -- o en su caso definición -- de los objetivos de la empresa.

B - Estudio -o en su caso definición- de los planes y políticas para la realización de los objetivos de la empresa.

C - Análisis de la organización actual para determinar si existen o no fallas en:

- 1 - La determinación de las actividades necesarias para ejecutar los planes y políticas.
- 2 - La clasificación y agrupación de las actividades en unidades prácticas para lograr una mayor efectividad respecto a los objetivos empresariales.
- 3 - La definición clara de las responsabilidades de cada persona respecto a las actividades.
- 4 - La delegación de la autoridad necesaria a cada persona en función de sus responsabilidades.
- 5 - El tramo de control y en el número de niveles dentro de la empresa.
- 6 - Los rangos en relación a la autoridad y responsabilidad asignadas.

D - Proposición de los cambios necesarios.

E - Aplicación de los cambios aprobados.

Como complemento de lo anterior debe tenerse presente que entre los defectos mas comunes en la estructura de organización se cuentan los siguientes:

A - Una estructura no diseñada de acuerdo con las necesidades específicas de la empresa.

B - Funciones no coordinadas o no controladas.

C - Ausencia de delegación adecuada de autoridad y responsabilidad.

D - Posiciones claves ocupadas por personas que no reúnen las características adecuadas.

E - Deficiencias en la delegación y guía de los subordinados.

F - Fricción interna entre los departamentos principales. Falta de trabajo de equipo y de armonía.

- G - Falta de responsabilidad por calidad de la actuación.
- H - Falta de flexibilidad para los cambios de las condiciones.
- I - Organización desbalanceada. Vgr.: mayor énfasis en la producción y muy reducida en mercadotecnia y ventas.
- J - El principal ejecutivo abrumado por numerosos problemas. Muchas personas reportan directamente a él.

ANÁLISIS DE LA ORGANIZACIÓN ACTUAL.

Para llevar a cabo el análisis de la organización actual, debe acudirse a los organigramas y manuales de organización y cuando éstos no existen, debe construirse la estructura de organización existente.

En uno u otro caso, debe obtenerse de los ejecutivos principales y de los jefes, mediante cuestionarios o entrevistas, la información necesaria para determinar la forma real en que funciona la organización, pues frecuentemente difiere en forma substancial de la que aparece en organigramas y manuales.

Normalmente el sistema de cuestionario es menos cos toso y más brave, aunque por otra parte el método de entrevistas permite conseguir más información y contar con puntos de vista que difícilmente se obtienen a través de los cuestionarios. También puede adoptarse la modalidad de cuestionarios que se complementen con entrevistas de casos representativos.

En cuanto al contenido de los cuestionarios, existen numerosas modalidades, pero en lo básico todos ellos — deben contener preguntas cuando menos sobre los siguientes aspectos.

- A - Identificación de la persona y el puesto.
- B - Jefe inmediato superior.
- C - Subordinados.
- D - Descripción de las responsabilidades y la correspondiente autoridad,
- E - Comités y grupos a los que pertenece.
- F - Informes que recibe y prepara, así como su personalidad.
- G - Registros a su cargo.

H - Comentarios adicionales.

I - Sugestiones.

Con la información así obtenida se pueden determinar o reconstruir las relaciones existentes en la empresa, además de las que figuran en el organigrama, para precisar la organización informal y tener en cuenta el grado en que se verá afectada con motivo de los cambios que se vayan a proponer. La organización informal es importante, y cuando es buena, deben evitarse las medidas que tiendan a menoscabar su efectividad. Por otra parte, de su análisis es posible determinar irregularidades y anomalías de la organización, que de otra forma pasarían inadvertidas.

OTRAS RECOMENDACIONES PARA ORGANIZAR.

Para una buena organización es necesario el establecimiento de objetivos y de las políticas correspondientes, así como una planeación adecuada, pues la falta de un fin o propósito puede conducir a metas diferentes de las deseadas por la dirección de la empresa. Esta debe contar con objetivos generales, que regulen la estructura básica de la organización.

Al planear los objetivos, debe constituirse planes

para la mejor organización posible para la consecución de los mismos, y después hacer las modificaciones necesarias que se derivan del factor humano disponible. Esta postura es probablemente la más lógica y aceptable, pues conjuga los propósitos teóricos con las disponibilidades reales.

El organizador debe ser cuidadoso en la selección de técnicas aplicables a la empresa, conjugando la teoría con la práctica. Debe vigilarse que la organización sea flexible promoviendo con cuidado y dentro de ciertos límites el funcionamiento de la organización no formal.

Por otra parte, se debe usar de la cautela en la aplicación del sistema de staff para que no lesione el funcionamiento de los dirigentes de línea y cuidar de otros peligros comunes como son la delegación de autoridad funcional sin restricciones, la subordinación doble, la asignación de autoridad sin la correspondiente responsabilidad o viceversa, la falta de una clara determinación de las relaciones o de delegación de autoridad y la confusión entre relaciones de autoridad y de información.

El organizador debe ser capaz de diferenciar las funciones importantes y las no importantes y de poner cada una en el lugar que le corresponda. Debe saber buscar las relaciones clave y tener en cuenta las influencias de personalidades. Debe ser capaz de hacer comprender y aceptar

sus ideas y sobrellevar a los jefes de tal manera que éstos consideren que el plan final es de ellos y lo acepten sin reservas. En todo caso, el conocimiento práctico de la labor de organizar, la objetividad personal y el tiempo para hacer el trabajo de manera debida son cualidades tan importantes como el conocimiento técnico o teórico.

También deben tenerse presentes otras características fundamentales del negocio, como son:

- A - La personalidad de quien lo encabeza, la preparación docente y la experiencia de los dirigentes principales.
- B - La tecnología básica, en cuanto a la producción y ventas, los canales de distribución, la multiplicidad de funciones, etc.
- C - Las economías que pueden derivarse de la producción en gran escala, que son determinantes en el grado de concentración de actividades y en la longitud de la cadena de mando.
- D - La posición financiera de la empresa, que de acuerdo con su grado, influye en la estructura de la organización.

El organizador debe trabajar tomando en cuenta los elementos de que dispone la empresa y no puede recomendar -- cambios drásticos que destruyan completamente la organiza-- ción antigua antes de que la nueva comience a tomar fuerza.

Al igual que ocurre si los trabajos de organiza-- ción se encomiendan a consultores externos o a ejecutivos de la empresa, es necesario en ambos casos contar con el apoyo de la alta dirección y con la cooperación de los ejecutivos de la empresa. Quien tiene a su cargo las labores de reor-- ganización debe ser oportuno, discreto, franco y adaptable, y en general debe contar con un manejo adecuado de las re-- laciones humanas.

CAPITULO VIII

OBJETIVOS, POLITICAS, DETERMINACION Y AGRUPACION DE LAS ACTIVIDADES.

OBJETIVOS.

Los objetivos representan lo que la empresa desea alcanzar en un tiempo dado, a consecuencia de su actividad administrativa. Por lo tanto son determinantes en la planeación del trabajo y ayudan al dirigente a no desviarse del camino indicado y a conducir a sus colaboradores para alcanzar los propios objetivos.

Sin objetivos definidos, es muy difícil organizar adecuadamente, por lo que el organizador no debe iniciar sus labores si no conoce los objetivos de la empresa, que es necesario queden expresados por escrito en una forma ordenada, concreta y concisa, y que se incluyan dentro del Manual de Organización, para que así puedan ser conocidos y comprendidos por todos los integrantes de la empresa.

Ultimamente se ha concedido particular importancia a la administración por objetivos, en virtud de que organiza las labores en la forma que permita lograr determi-

nadas condiciones o resultados en un tiempo establecido. - Este proceso lleva implícito el requisito de que esos resultados o condiciones contribuyan a alcanzar los objetivos principales de la empresa.

Los objetivos de trabajo, en su carácter de obligaciones personales para ejecutar o alcanzar resultados específicos, deben reunir las siguientes características;

- A - Orientados a una misión.
- B - Mesurables.
- C - Necesarios.
- D - Valuables.
- E - Tener un plazo para su cumplimiento.

Los objetivos deben complementarse con los elementos necesarios para vigilar su desarrollo, entre los que destacan el control presupuestal y los estándares de actuación. Cuando una compañía ha establecido sus objetivos, el siguiente paso es vaciarlos en presupuestos y estándares, - que no son los objetivos, sino su consecuencia.

Los estándares de actuación han sido definidos como la expresión de las condiciones que deben existir si un trabajo se está llevando a cabo en la forma correcta. Algunas empresas en Estados Unidos acostumbran incluirlos en sus manuales de procedimientos, y se ocupan preferentemente de señalar el cómo más que el qué. Constituyen objetivos detallados y son tan diversos, que frecuentemente se usan diferentes términos para identificarlos, algunos de los cuales se mencionan a continuación:

- A - En materia de ventas al estándar se denomina cuota.
- B - En los laboratorios y fábricas el estándar se denomina especificación.
- C - En materia de gastos el estándar es el presupuesto.
- D - En el almacén el estándar para los envíos se denomina cédula.

Por lo anterior, el sistema de informes a la dirección, debe ser objeto de análisis cuidadoso, a fin de asegurarse de que dé a conocer en forma oportuna todos los datos necesarios para que los ejecutivos principales com-

prueben si las actividades se están llevando o no a cabo — de acuerdo con lo planeado y para que en su caso puedan — dictar oportunamente las medidas de rectificación necesarias.

CLASES DE OBJETIVOS.

Existen muchos tipos de objetivos, como son: aumentar la magnitud de la empresa, mejorar las condiciones humanas, el perfeccionamiento, un determinado volumen de utilidades anuales, etc., y pretender relacionarlos sería el señalar condiciones a alcanzar en todas y cada una de las fases de la actividad de la empresa.

De acuerdo con su contenido, los objetivos pueden ser a largo o corto plazo, principales, subordinados o subsidiarios, clasificaciones que es importante tener en cuenta para poder verificarlos debidamente y para que se comprenda su trascendencia. Debemos tener presente que los objetivos subsidiarios y colaterales deben ayudar a la consecución de los objetivos básicos o principales, para evitar que en un momento dado un objetivo secundario sea indebidamente considerado como básico.

Conviene recordar que los objetivos deben modificarse o adaptarse de acuerdo con los cambios en la situación de la empresa, esencialmente en el caso de objetivos

a largo plazo, Naturalmente la trascendencia de las variaciones puede en ocasiones obligar a cambios fundamentales en la organización.

PREPARACION DE LOS OBJETIVOS.

Cuando una empresa prepare por escrito sus objetivos básicos, debe cuidar que los mismos:

- A - Definan los propósitos básicos de la empresa, señalando en forma exacta porqué se encuentra en esa actividad.

- B - Los objetivos se pueden fraccionar con el detalle necesario para facilitar su comprensión - y para comprobar que se mencionen todos los importantes para la empresa. Además, deben ser comunicados a todo el personal y particularmente a aquellos que a través del desarrollo de su trabajo tengan contacto con clientes y público en general.

En la formulación de los objetivos conviene ser particularmente cauteloso. Se debe evitar el señalamiento de objetivos prácticamente inalcanzable, así como de otros tan cómodos que fácilmente puedan superarse. Un plan dema-

siado ambicioso no podrá lograrse y sí puede crear sensaciones de frustración e incomodidad en los objetivos, en tanto que uno poco ambicioso puede originar conformismo, abulia y falta de aprovechamiento de la capacidad de trabajo. La postura más recomendable es la de establecer objetivos razonablemente ambiciosa.

Peter Drucker afirma que se requieren objetivos - en todas aquellas actividades cuya actuación y resultados afecten directa y vitalmente la supervivencia y prosperidad de la empresa, y que generalmente son los siguientes:

- A - Posición en el mercado.
- B - Innovaciones.
- C - Productividad.
- D - Recursos físicos y financieros.
- E - Utilidades.
- F - Actuación y desarrollo de la dirección.
- G - Actitud y actuación de los trabajadores.
- H - Responsabilidad pública.

En el caso de los negocios existen opiniones con-

tradictorias, ya que mientras unos afirman que su objetivo básico son las ganancias, otros señalan que éste es un objetivo demasiado limitado, por considerar que en el mundo-moderno de los negocios, para poder sobrevivir, no basta tener utilidades, sino que deben existir otros objetivos que hagan del negocio un organismo útil en todo sentido a la comunidad a la que pertenece y que las utilidades representan un resultado secundario de actividades que deben tener fines más elevados.

Sobre el particular, la obra "El Análisis Factorial" de Klein y Grabinsky, menciona que en economía, una empresa puede considerarse como una célula del cuerpo económico, como la más pequeña unidad estructural de su vida-orgánica. El cuerpo económico mismo está luchando para satisfacer los deseos y necesidades originados por sus procesos y por quienes participan en la actividad económica. La función de la empresa consiste, por tanto, en contribuir a la satisfacción de estas necesidades. En tal sentido, la empresa no solo es un negocio basado en el principio de obtener una ganancia, sino también un establecimiento que sirva para la producción de bienes y, por consiguiente, una institución subordinada a los intereses económicos y sociales de la comunidad. El funcionamiento de una empresa puede juzgarse atendiendo a distintos criterios. Por lo que se refiere a su política económica, la empresa debe cumplir una tarea específica: debe rendir un servicio adecuado para el sector al que pertenece; de otra manera, puede ser expulsada del cuerpo económico y parecer como una célula

sin función.

Sin embargo, como la competencia obliga a todas las empresas a proporcionar un servicio satisfactorio y útil, este objetivo se traduce en obtener ganancias. En consecuencia, el concepto ganancias no puede desligarse de los demás objetivos y en todo caso la colocación en un orden de importancia dependerá del sentir de quienes conducen a la empresa.

POLITICAS.

Las políticas son normas de acción que regulan la actividad de los dirigentes. Orientan en forma general la función administrativa para lograr los objetivos y por tanto, son amplias, generales, elásticas y dinámicas, por lo que se deben diferenciar de otro tipo de guías como son las normas o las reglas, que no ofrecen flexibilidad, pues deben aplicarse exactamente igual cada vez que se les emplea.

Las políticas forman parte de la planeación y dan significado a los objetivos. También constituyen un medio para ejercer autoridad. Ayudan a coordinar más eficientemente los esfuerzos del grupo para lograr el objetivo final, y aunque fijan límites generales, permiten libertad de acción tendiente a lograr la meta.

Las políticas hacen progresar a quienes las aplican, porque requieren interpretación y obligan al dirigente a pensar, ayudándolo a resolver sus problemas. Asimismo favorecen el desarrollo del criterio y el ejercicio de la autoridad dentro de las limitaciones establecidas. Como son una definición de propósitos comunes para los componentes de la organización y para la empresa en asuntos en los cuales es deseable que los responsables pongan en prácticas — discreción y buen juicio en la decisión de distintos cursos en acción, guían al individuo a elegir el camino más adecuado para alcanzar los objetivos, y le dan confianza, porque advierte que está actuando de acuerdo con el sentir del dirigente principal.

El organizador debe exigir que las políticas queden expresadas por escrito y bajo un plan formal. Es muy frecuente encontrarse con muchas empresas que piensan que han satisfecho correctamente el requisito de contar con políticas definidas por el hecho de que a través de memorándums, acta de juntas de comités y discursos, se han comentado las políticas de la empresa, pero ello no basta.

Las políticas regulan y orientan tanto a los integrantes de la empresa como al organizador, quien debe cuidar que se incluyan en un capítulo especial dentro del Manual de Organización, en una forma ordenada que permita difundir las con la amplitud necesaria y que facilite su localización en caso de consulta, pues debe reconocerse que su bene

ficio real sólo se obtiene cuando han sido aceptadas, entendidas y puestas en práctica.

CLASES DE POLITICAS.

En todas las empresas existen distintos tipos de políticas, y se pueden clasificar de diferentes maneras. De acuerdo con su importancia, serán fundamentales, generales, departamentales o de operación. De acuerdo con la actividad a que se refieren, serán financieras, de ventas, de producción, de personal, etc. Sin embargo, lo verdaderamente importante es cuidar que las políticas queden expresadas en forma clara y comprensible, debidamente clasificadas y jerarquizadas para que quienes las usan puedan aplicarlas en la forma más adecuada posible.

FORMULACION DE LAS POLITICAS.

Uno de los aspectos más importantes de las políticas en su formulación, que requiere un cuidado extremo. Las políticas deben prepararse en forma completa, con la flexibilidad necesaria y con carácter práctico. Las políticas demasiado idealistas, las formuladas a la ligera y sin prever todas las contingencias posibles y en general las mal concebidas, se constituyen en un verdadero obstáculo en vez de ser una ayuda.

La formulación de las políticas es una labor semi-permanente cuya frecuencia varía en función de la calidad con que se hayan elaborado y en la medida en que ocurran cambios importantes dentro de la empresa. En todo caso, es importante cuidar que las políticas se mantengan al día y se modifiquen con la frecuencia que sea necesaria.

Las políticas y sus cambios deben darse a conocer por escrito, pues cuando son verbales o implícitas se prestan a numerosas confusiones que pueden desvirtuarlas por completo. Por ello se afirma con frecuencia que una política que no está escrita, no existe. No desconocemos que el poner las políticas por escrito ofrece algunas desventajas, pero éstas resultan inferiores a los beneficios que se obtienen si se expresan por escrito.

Para preparar las políticas se recomienda formular listados de las actividades principales de cada división o departamento, que servirán como guía y recordatorio de los renglones que deben cubrirse. En esta labor es muy conveniente contar con la participación de los directamente responsables, quienes pueden aportar ideas y puntos de vista de mucha utilidad, y hasta donde las circunstancias lo permitan, se recomienda oír la opinión de los responsables de cada departamento previamente a su entrega a la alta dirección para que las revise y apruebe.

DETERMINACION Y AGRUPACION DE LAS ACTIVIDADES.

Una vez que se han precisado los objetivos de la empresa, deben determinarse las actividades fundamentales y necesarias para lograrlos. Para llevar a cabo la enumeración y determinación de esas actividades, hay que usar el método deductivo para comprobar que queden comprendidas todas y cada una de las que debe desarrollar la empresa, ya sea que participen directa o indirectamente en la consecución de tales objetivos.

Conocidas las actividades necesarias para lograr los objetivos, el siguiente paso es agruparlas en forma homogénea y funcional. Esta labor es la que algunos autores denominan división del trabajo, de funciones, departamentización, unidades de organización, etc.

La agrupación de las actividades en divisiones, departamentos, secciones, etc., es una característica inevitable a consecuencia del crecimiento de las empresas, que se ha calificado como un mal necesario, fundamentalmente por motivos de costos, puesto que dá lugar a niveles y a departamentos accesorios que a medida que la organización es más grande exigen cada vez mayores esfuerzos de dirección. Además, como produce diferentes niveles, complica la planeación, el control directivo y la comunicación, pero es la solución inevitable a la limitación de las personas para

dirigir en forma efectiva a un número grande de subordina-
dos, aunque por otra parte permite aprovechar las ventajas-
económicas que se derivan del desarrollo del trabajo por
especialidades.

El problema práctico de agrupar las actividades — obliga a efectuar un reconocimiento de las mismas que permita la mejor solución posible. Es muy frecuente que para — ello se use el método de asignación por semejanza de activi—
dades, aunque frecuentemente tiene que recurrirse a otros—
procedimientos de clasificación, entre los cuales se encuen—
tran el interés de los ejecutivos, la necesidad de crear —
competencia entre ellos o la conveniencia de suprimirla, —
pero en todos los casos cuidando que la clasificación que —
se efectúe proporcione la mejor solución a las necesidades—
de la empresa.

Los métodos tradicionales para dividir y agrupar — el trabajo de una empresa, son muy numerosos. A continua—
ción se muestran los más comunes para la clasificación pri—
meria de las actividades de un negocio:

A - Función.

B - Producto.

C - Lugar

D - Clientes.

E - Proceso.

F - Equipo.

G - Tiempo.

H - Yuxtaposición.

La agrupación funcional de las actividades es la más utilizada para organizar a las empresas y la mayor parte de ellas la usan en algún nivel de su organización. La principal ventaja estriba en que el organizador sigue un método lógico y natural para clasificar y agrupar las actividades.

La agrupación de actividades que toma como base a los productos, es la propia de las grandes empresas que necesitan el empleo óptimo de las habilidades personales y de los conocimientos especiales, así como el empleo de capital especializado.

Es frecuente que la clasificación territorial se use cuando la empresa opera en áreas geográficas diferentes o bien para obtener algunas economías derivadas del funcionamiento de varias plantas para reducir costos de transpor-

te y períodos de entrega, con la ventaja colateral de que constituyen lugares de entrenamiento para los ejecutivos.

La agrupación de actividades según los clientes — se practica en muchas empresas, con objeto de poder atender en la mejor forma posible a los distintos grupos de clientes. También es una necesidad de la especialización que se requiere para actuar eficientemente y es muy frecuente su empleo en los departamentos de ventas de empresas cuya agrupación en el primer nivel corresponde a algunas de las formas anteriormente señaladas.

La agrupación según el proceso de fabricación o el tipo de equipo usado, se observa más en los niveles bajos de la organización y con el propósito de conseguir ventajas económicas.

El método de yuxtaposición, se aplica fundamentalmente en los trabajos de investigación urgente, en que al iniciarse una parte del proyecto se asume su terminación — con éxito y se comienza la siguiente fase como si ya estuviera la primera y así sucesivamente.

La aplicación específica de cualquier de los métodos antes listados, dependerá de las necesidades especiales de cada empresa, con la circunstancia de que frecuente-

mente se pueden usar en forma mixta para un mejor aprovechamiento de los elementos materiales y humanos de la empresa, ya que en el primer nivel se aplicará un método y para el segundo y demás niveles se pueden poner en práctica procedimientos de agrupación diferentes.

Por ello, en la división del trabajo lo importante es el criterio a seguir, el cual puede ser regido por factores de eficiencia económica por factores no económicos o por la magnitud de la compañía.

Entre los factores de eficiencia económica, se pueden mencionar la especialización, la longitud de las líneas de comunicación, el grado de control, etc. Entre los factores no económicos se cuentan la creación de divisiones especiales para atender distintos aspectos de relaciones de la empresa, las peculiaridades del ejecutivo principal, etc. Por cuanto a la magnitud de la compañía, su influencia como factor en la agrupación del trabajo obedece a que en los negocios pequeños el dirigente principal participa en grado más elevado en las actividades técnicas, comerciales, financieras y contables de la empresa, y que a medida que la empresa es más grande, esa participación disminuye haciéndose mayor su intervención en los aspectos de planeación, organización, dirección y control.

En consecuencia, el factor más importante para la agrupación de actividades es la eficiencia económica, que

conduce a la especialización, a la utilización plena de capacidades y a la homogeneidad entre grupos. Este criterio económico puede en ocasiones ser modificado por otro tipo de necesidades no económicas, por lo que tendrán que hacerse en su caso, las adaptaciones necesarias.

También deben tenerse en cuenta las características de la planta de ejecutivos con que se cuente. Surge la eterna polémica de si debe buscarse el individuo para el puesto o si debe adaptarse el puesto al individuo. En lo particular creo que ambas situaciones llevadas al extremo no son recomendables. Debemos considerar que las empresas son en su parte principal un conjunto de hombres que trabajan unidos para lograr un propósito común y que lo que diferencia a una empresa de otra es fundamentalmente la calidad de su equipo humano. Consecuentemente es mucho muy difícil pretender separar a la organización de las características de sus individuos principales, y por tanto destruir una organización ideal que nunca se verá realizada en la práctica. Por otra parte también sería equivocado pretender estructurar una organización ajustada enteramente a las virtudes y defectos de determinados individuos, pues debe admitirse que las personas pueden y deben superar sus propias deficiencias y que en lo posible debe evitarse que las mismas se reflejen en la organización.

Por último, en el arreglo de las actividades debe usarse de la lógica y del sentido común. Es quizás en este punto donde el organizador debe estar ajeno a los sentimientos

tos y a otras consideraciones de tipo personal, pues si la agrupación no reúne las características de homogeneidad y funcionalidad, puede originar duplicaciones en las actividades, empalmes, falta de coordinación u otra serie de vicios en la organización.

AGRUPACION DE ACTIVIDADES NUEVAS.

El organizador frecuentemente se enfrenta al problema concreto de determinar a quien debe encomendarse una nueva actividad o si debe crearse un nuevo departamento. Se trata de una decisión muy importante porque el éxito de la nueva actividad depende en gran parte de que se le asigne en forma adecuada.

A continuación se exponen algunas consideraciones que conviene tener en cuenta al efectuar el estudio para asignar una nueva actividad:

- A - Experiencia y conocimiento especializado del encargado propuesto.
- B - Compatibilidad de la nueva actividad con las demás del encargado, considerando objetivos comunes, naturaleza y localización de las actividades, prioridades del trabajo y control de beneficios.

- C - Capacidad del encargado para coordinar la nueva función con las existentes.
- D - Rango del encargado y nivel de autoridad necesario para desarrollar la nueva actividad.
- E - Efectos en el tramo de control del encargado - y en el trabajo que debe desarrollar.
- F - Conducta y personalidad que debe tener el encargado para supervisar y llevar a cabo la nueva actividad.

- C - Capacidad del encargado para coordinar la nueva función con las existentes.
- D - Rango del encargado y nivel de autoridad necesario para desarrollar la nueva actividad.
- E - Efectos en el tramo de control del encargado - y en el trabajo que debe desarrollar.
- F - Conducta y personalidad que debe tener el encargado para supervisar y llevar a cabo la nueva actividad.

CAPITULO IX

CREACION DE LOS PUESTOS, AUTORIDAD, RESPONSABILIDAD, JERARQUIZACION DE LOS PUESTOS.

CREACION DE LOS PUESTOS.

Con base en la agrupación de las actividades, se -- determinan los puestos que deben existir en la empresa, las actividades que les corresponden, la responsabilidad y la -- autoridad con respecto a cada actividad, y consecuentemente la jerarquía que ocuparán los puestos dentro de la estructura de la organización.

El estudio y determinación de los principales puestos de la organización, llevan frecuentemente a un problema serio en el caso de que no existan los necesarios, pues -- contra la necesidad de crearlos y llenarlos, surge el costo que implican, que en algunos casos puede resultar prohibiitivo, obligando por lo tanto a soluciones intermedias que -- resulten más económicas. Otro de los obstáculos más frecuentes está constituido por las limitaciones del personal actual, que falto de la capacidad necesaria y no pudiéndose -- eliminar, entorpece la implantación de los cambios necesarios.

La labor de analizar y valorar el personal disponible y comparar sus características con las que exigen los puestos correspondientes, cuyos requisitos generalmente varían con motivo de la nueva organización, conviene encomendarla a un comité que puede valorar adecuadamente a los individuos. En el caso de ejecutivos del primer nivel, corresponde al jefe principal tomar a su cargo ese análisis y evaluación.

Los problemas que se derivan de la falta de compatibilidad entre la persona y el puesto deben estudiarse cuidadosamente para resolverse en forma adecuada. Muchos planes de organización se han visto obstruidos por la falta de decisión para resolver las situaciones difíciles que se presentan por este motivo.

RESPONSABILIDAD.

Según afirman Koontz y O'Donnell, la esencia de la responsabilidad es la obligación de usar la autoridad para que cada cual cumpla su misión, y que se dice que se asignan responsabilidades a los jefes, cuando lo que se quiere decir es que se les asignan tareas o misiones. Aclaran la semántica de esos términos indicando que los jefes tienen unas actividades o tareas que les son encomendadas, una responsabilidad que se les exige y una autoridad (poder o derecho a mandar), que les ha sido delegada.

La responsabilidad se genera por la relación entre jefe y subordinado, lo que a su vez implica la autoridad — ejercida por un superior que lo faculta a exigir algo de — su subordinado.

Es importante mencionar que en tanto la autoridad puede ser delegada, la responsabilidad no, pues como es una obligación a cumplir, se mantiene permanente ante el superior y no se reduce por su asignación a otra persona.

En todo caso, puede aceptarse el concepto de que — la responsabilidad se comparte, pero nunca se delega, y — siempre se es responsable íntegramente ante el inmediato — superior.

En conclusión, la responsabilidad es uno de los — términos peor comprendidos en la literatura sobre adminis— tración. Se la usa como manejo, actividad o autoridad, cuando en esencia es la obligación de una persona de llevar a — cabo la actividad asignada. Otro error importante es suponer que la responsabilidad se delega, cuando sólo puede compar— tirse.

AUTORIDAD.

En materia administrativa, el concepto "autoridad"

representa el derecho de actuar o el derecho de mandar a — otros para que ejecuten las actividades que quien ejerce el poder consideren necesarias para alcanzar los objetivos que se le han asignado.

El derecho de ordenar a los subordinados que se — realicen determinadas actividades, es condición esencial en toda organización e incluso nuestra Ley Federal del Trabajo señala que si el subordinado no lleva a cabo las órdenes — recibidas, puede dar lugar a separación de la empresa con — causa justificada.

El concepto de la autoridad como poder transmitido de las instituciones sociales básicas a los dirigentes in— dividuales, ha sido llamado autoridad formal. Otra fuente— de la autoridad es la competencia técnica o las cualidades— personales y que en cierta forma es un origen de la autori— dad funcionar, que comentaremos más adelante.

La autoridad se ha convertido en la clave del tra— bajo directivo en virtud de que permite coordinar la actua— ción de los subordinados, de que es la principal fuerza — cohesiva que existe en la empresa, y de que sin ella apare— cería la anarquía.

La autoridad requiere por esencia de dotes de man— do en quien la ejerce, ya que los buenos empleados respon—

den mejor si tienen buenos jefes, además de que la autoridad no existe sino en cuanto un individuo acepta la decisión de otro.

Uno de los aspectos importantes en la creación y jerarquización de puestos, es la autoridad que debe otorgarse a la estructura de la organización, que no debe ser más de la necesaria ni menos de la indispensable, de acuerdo con las actividades encomendadas. La distribución adecuada de autoridad a los jefes es una condición ineludible para efectuar el trabajo sin tropiezos y para integrar un equipo de trabajo armónico y coordinado.

En tal virtud, las relaciones de autoridad perpendiculares u horizontales en ambos sentidos, determinan, de acuerdo con su calidad, la de la organización. Conviene entonces hacer breves comentarios sobre los distintos tipos de autoridad que pueden darse dentro de una empresa.

AUTORIDAD DE LINEA Y DE STAFF.

La confusión reinante entre los conceptos de línea y staff, ha dado lugar a uno de los problemas más comunes y frecuentes entre los dirigentes. Pero esa confusión no es la única causa de ese problema, ya que también influyen frecuentemente los celos profesionales de quienes se ven mez-

clados en este tipo de relaciones. Por ello, es necesario — clarificar ambos conceptos con objeto de que los dirigentes que utilizan estos tipos de autoridad se desenvuelvan en un medio menos confuso y en esa forma resulta más fácil determinar cuando los conflictos obedecen a razones de índole — personal y cuando a falta de conocimiento de los conceptos.

La confusión misma nace de que generalmente se dice que las actividades de línea son las que tienen responsabilidad directa para la consecución de los objetivos de — la empresa y que las actividades de staff consisten en ayudar a la línea de la manera más eficaz posible a esa consecución de objetivos.

Inmediatamente surge el problema de determinar — que actividades tienen responsabilidad directa y cuáles son las actividades auxiliares. Existen las de ventas o de — producción, que es fácil clasificarlas como de línea, pero en cuanto se trata de finanzas, compras, etc., empiezan a — surgir las confusiones, pues no creemos que existan bases — suficientes para juzgarlas como secundarias y al mismo tiempo se pueden esgrimir argumentos para rechazarlas como actividades de línea; situación que se repite con el resto — de las actividades.

Algunos tratadistas afirman que la diferencia entre línea y staff es puramente académica, y se debe agregar

que sería difícil encontrar el caso de otras dos palabras -- que hayan sido tan frecuentemente mal entendidas y mal usadas en los negocios. En un intento de eliminar las confusiones, algunas empresas se han preocupado por identificar en organigramas a los departamentos de línea y a los departamentos staff, sin que ello constituya una solución totalmente efectiva.

Los tratadistas americanos, quienes se han ocupado con mayor énfasis de la línea y staff, han desarrollado ideas muy útiles e interesantes como consecuencia del estudio de los cuerpos de staff de las grandes empresas de Estados Unidos. Sin embargo, este beneficio no deriva de su insistencia en definir cuales son departamentos staff y cuales de línea, sino de una adecuada planeación de la organización, en la cual se estructura la empresa de tal forma -- que se asigna en determinados colaboradores del ejecutivo -- principal una serie importante de actividades de planeación, como son formular políticas sobre áreas definidas, proveer procedimientos claros para guía de la línea, ayudar en la preparación o preparar los objetivos de la empresa, determinar estándares razonables como metas de la operación de la compañía, etc., que indiscutiblemente constituyen aspectos de primordial interés para lograr una coordinación adecuada en la empresa, que son inevitablemente actividades en las cuales se ejerce una autoridad staff, pero que no deben llevarnos como ocurre muy frecuentemente a utilizarse para tratar de prever si tal o cual puesto es de línea o staff.

Precisamente por este motivo, surgen confusiones y fricciones, ya que cuando un ejecutivo de los que se denominan staff determina objetivos y redacta los procedimientos bajo los cuales deben ejecutarse las labores, se dice que está dando órdenes directas a los departamentos de línea. El hecho es que en este caso, esas labores se llevan a cabo con base en la autoridad del presidente, específicamente delegada al funcionario staff. Es importante entonces cuidar de una adecuada asignación de los distintos tipos de autoridad a cada puesto para que la autoridad staff sea de verdadero provecho.

Koontz y O'Donnell han sido los autores que probablemente han tratado este aspecto con la mayor claridad y objetividad posibles. Principian por decir que el concepto más preciso de línea y staff se deriva de su consideración como simples cuestiones de relaciones de autoridad. Así señalan que siempre que hay autoridad de línea nos encontramos con un superior o subordinado en una relación de autoridad que va del primero al segundo y que se encuentra íntimamente ligado con el Principio Escalar. Además afirman que el staff es asimismo una relación, pero de naturaleza asesora y auxiliar.

Surge pues la necesidad de definir si la línea y el staff constituyen relaciones o son agrupaciones de actividades. Muy frecuentemente nos encontramos con la tendencia a hablar de departamentos staff o de puestos staff. Es-

ta es precisamente una falla, pues aunque algunos departamentos o puestos tienen como característica fundamental actividades de línea o de staff, no por ese hecho carecen del otro tipo de relaciones.

Así, a un departamento de relaciones públicas, que primordialmente actúa como asesor de los ejecutivos de más categoría, frecuentemente se le considera como un departamento staff, pero también dentro del mismo se encuentran relaciones de línea pues el jefe de él ejerce autoridad lineal sobre sus subordinados.

En forma semejante un jefe de producción encabeza un departamento de línea pero cuando se reúne con otros funcionarios para aconsejar al jefe principal sobre la política general a seguir por la empresa, su relación es de staff.

En tales condiciones, puede advertirse que la agrupación de actividades no da el carácter de línea o de staff a los departamentos, sino que éstos tienen relaciones de autoridad de línea o de staff con los restantes de la empresa. Por ello no estamos de acuerdo en que se pretenda afirmar la existencia de puestos o departamentos de staff o de línea. En todo caso puede aceptarse que en un departamento o en un puesto predominen las actividades en las que se ejerce autoridad staff o bien de línea, pero nunca se encontrará un puesto en el que se haga uso exclusivamente de

uno de los tipos de autoridad. Por ello, es más útil ocupar se de preparar descripciones de puestos que señalen en forma clara y precisa la clase de autoridad asignada para poder cumplir con las responsabilidades, cuidando que esa -- asignación de autoridad ayude a la coordinación de las actividades de la empresa, ya que si todas y cada una de las personas que forman parte de la organización saben cuando -- actúan con carácter de línea y cuando con carácter de staff, se evitarán las confusiones, los celos y las diferencias -- entre los funcionarios de la empresa.

Sobre este particular se puede ser sumamente claro, en virtud de que el idioma nos proporciona un número grande de verbos que nos permiten identificar claramente la clase de autoridad que se está otorgando.

Así, cuando la autoridad que se ejerce es de línea, la persona ejecuta, aprueba, autoriza; actúa, establece, -- resuelve, maneja, señala, asigna, etc.

La autoridad staff no tiene la fuerza de una decisión obligatoria sino únicamente el peso de la autoridad -- científica o técnica de quien emite la opinión. Los funcionarios con autoridad de línea reciben estas opiniones y las rechazan o las ponen en práctica, bajo su exclusiva responsabilidad.

La autoridad staff, generalmente se expresa por medio de los verbos recomendar, aconsejar, servir, proporcionar ayuda, dar servicio, rendir servicio, proveer información, rendir asistencia técnica, inspeccionar, controlar, asesorar, cuidar, someter a la consideración, estudiar, proponer, opinar, etc., y comprende las tres siguientes actividades.

- a - Proporcionar consejo e información.
- b - Prestar un servicio específico.
- c - Proporcionar inspección y control.

ARMONIZACION ENTRE EL STAFF Y LA LINEA.

Ernest Dale propone las siguientes recomendaciones para integrar las actividades de línea y de staff y para mejorar su relaciones:

- A - Conocimiento de las operaciones de línea. Es muy recomendable que quien desempeña actividades de staff tenga alguna experiencia de línea para que conozca y comprenda mejor sus problemas. También es deseable que se informe a fondo de sus problemas antes de hacer recomendaciones.

B - Persuasión en lugar de mandato. Quien desempeña actividades de staff debe procurar que se acepten sus ideas como consecuencia del uso de argumentos y negociaciones, en vez de la imposición de autoridad. Es necesario el tacto y la diplomacia, el momento oportuno y el lenguaje comprensible. La propuesta del staff no debe aplicarse sino hasta que sea aprobada por el superior del staff y por los jefes de línea afectados.

C - Uso del enfoque informal. Cuando el staff cuenta con la confianza del jefe de línea y no infringe su autoridad sobre sus subordinados, puede resolver en forma directa la mayor parte de los trabajos siempre y cuando cuide en todos los casos de informarlos de cualquier acción que se haya emprendido y que afecte a sus subordinados y si existe la menor posibilidad de desacuerdo en cuanto a algún asunto, lo primero que debe hacer es consultar con el superior de línea.

D - Resolución de desacuerdos. Cuando la línea esté en desacuerdo con el staff, éste debe continuar sus intentos por llegar a un acuerdo, evitando el hacer cumplir sus ideas por autoridad directa o por medio de otras personas, pues en

estos casos, aunque se obtenga la aceptación verbal, su ejecución satisfactoria suele ser saboteada de muchas maneras.

COORDINACION DEL STAFF DE GRADUACION MAS ELEVADA - CON LOS JEFES DE LINEA.

Esta relación, en las empresas grandes y sobre todo cuando tienen sucursales que guardan relaciones con el staff de la oficina matriz constituye un grave problema.

Uno de los aspectos básicos en las relaciones línea staff, es la de que si los especialistas van a ser independientes de los gerentes de las sucursales o bien van a depender de ellos. La independencia significaría que los especialistas de la oficina matriz aconsejarían a los jefes de línea de la sucursal en forma directa, procedimiento que tiene la ventaja de evitar la duplicación de las unidades staff en las sucursales y los peligros de crecimiento parasitario en cada nivel de mando. Además, haría posible las ventajas íntegras de la organización en gran escala, estimularía la uniformidad de normas de acción y procedimiento, así como la coordinación central.

Sin embargo, la centralización de especialistas puede llevar aparejadas graves desventajas, entre las que

destaca la posibilidad de lesionar la jefatura ejecutiva en la sucursal. Si el gerente de la misma está sujeto a una variedad de reglamentaciones que con frecuencia pueden ser inadecuadas y demasiado rígidas para aplicarlas a las condiciones locales, pueden menoscabarse su jefatura y su iniciativa, sobre todo si la oficina matriz no conoce en forma directa la situación de la sucursal y de la localidad. Pueden producirse graves conflictos entre los especialistas y los gerentes de las sucursales, pues los primeros quizás tengan que obrar estrictamente para hacer cumplir el pensamiento de la oficina matriz en tanto que los segundos pueden desear que los especialistas sean únicamente unos asesores.

Para evitar este tipo de dificultades se puede pensar en que las sucursales trabajen como entidades separadas hasta donde las circunstancias lo permitan, en cuyo caso el gerente debe tener facultades amplias y la ayuda necesaria de los especialistas de la oficina matriz. A su vez el gerente contará con especialistas locales, quienes serán responsables ante el propio gerente, quien en todo caso decidirá cuál recomendación conviene más seguir, si las generales dictadas por los especialistas de la oficina matriz o las particulares formuladas por los especialistas locales.

En todo caso es recomendable observar los siguientes puntos:

- A - Separación material de la oficina matriz de — las oficinas regionales o sucursales, con el — fin de evitar un grado excesivo de interferencia mutua.
- B - Utilizar un manual de políticas o normas de — acción para familiarizar a la organización de — línea con las funciones, relaciones y uso de — los especialistas de los departamentos.
- C - Intercambio regular de información sobre las — actividades de las sucursales y de la oficina — matriz, mediante boletines, informes, reunio — nes e intercambio de personal.
- D - Nombramiento de un funcionario que actúa — — — como intermediario y arbitro imparcial entre — la oficina matriz y la sucursal, en caso de de — acuerdo.

ARMONIZACION DEL STAFF DE BAJA GRADUACION CON LOS — JEFES DE LINEA.

En las empresas grandes es necesario hacer una — distinción entre el staff de baja graduación y el del alto — nivel en sus relaciones con los jefes de línea. La relación línea-staff, en el nivel de supervisión, ha sido tratada en — forma muy clara por la Ford Motor Company en 'sur-Leader's Guide

que contiene los siguientes principios que deben gobernar — la relación entre la dirección de la línea y el staff.

- A - Usted solamente tiene un jefe.
- B - Como supervisor, apoye por igual a subordina— dos iguales y nada más a sus subordinados.
- C - Las instrucciones bajan por la línea, los in— formes suben por la línea.
- D - Mantenga la línea abierta.
- E - Mantenga la línea advertida.
- F - Los compañeros se apoyan mutuamente.
- G - Un compañero de la línea no tiene autoridad — sobre un compañero del staff y viceversa.

EL AYUDANTE STAFF.

El crecimiento de las empresas, que lleva implícito el aumento de problemas, provoca que el dirigente encuentre difícil manejar los asuntos a su cargo. Los métodos empíricos, la experiencia personal y las corazonadas, ya no constituyen un elemento adecuado y los nuevos problemas requieren la ayuda de personal especializado con amplia prepara—

ción técnica, que no cuenta con facultades para actuar en forma autónoma, sino que proporciona a su jefe información y recomendaciones que este último usa como lo estime más conveniente.

Ese colaborador, al que generalmente se le denomina ayudante staff, opera en la misma área de responsabilidad de su jefe, pero sin delegación de autoridad. Como indica Urwick, es esencialmente una persona que representa a su jefe en asuntos de detalle administrativo y sus funciones se limitan a estudiar, investigar, analizar, hacer recomendaciones y sobre todo, a ayudar a su jefe a que se hagan las cosas mediante el manejo de la publicación de instrucciones, vigilando la organización y previendo y adelantándose a cualquier falla, en coordinación entre los especialistas y los funcionarios de línea, desde luego, sin facultades ejecutivas.

Ernest Dale afirma que las ventajas para un ejecutivo de contar con un ayudante incluyen:

- A - Reducción de la carga de trabajo. Esto puede permitir que el jefe ejecutivo entreviste personas, piense con tranquilidad, amplíe su trabajo de control (si es necesario), o que supervise mejor a sus actuales subordinados y que complemente su competencia técnica con la competencia administrativa y de relaciones humanas.

- B - Mejoramiento en la planeación y la coordinación.
- C - Mejor utilización y aplicación continua del — asesoramiento exterior.
- D - Adiestramiento para el ayudante con el fin de que pueda adquirir un punto de vista global de los asuntos de la compañía, de que aprenda a — persuadir a los demás, de que tenga la oportunidad de supervisar y ser supervisado, y de — que, a fin de cuentas, quizás llegue a poder — hacerse cargo de una función administrativa.

El mismo autor cita como desventajas, las siguientes:

- A - la confusión que ocurre con frecuencia en relación con la naturaleza de sus responsabilidades.
- B - El peligro de que el ayudante exponga sus opiniones personales en lugar de interpretar los puntos de vista de su jefe.
- C - Posibilidad de que el ayudante ponga obstáculos para que el jefe no vea a individuos a — quienes realmente quiere ver.
- D - Riesgo de que el personal de línea tome a malos consejos de alguien que es inferior a ellos en categoría.

- E - Imposibilidad de confiar por entero a un ayudante todo tipo de asuntos.
- F - El peligro de que el ayudante pueda tener más acceso al patrón que los jefes de línea.
- G - Riesgo de que el dirigente pueda engañarse al creer que su capacidad para tomar decisiones se multiplica en proporción al número de ayudantes que tiene a sus órdenes.

Puede afirmarse que la oposición al ayudante se centra especialmente en que con demasiada frecuencia se convierte en el intérprete del ejecutivo, en su confidente, compañero, recadero, expedidor de papeles, el hombre de contacto informal, el espía, el vapuleador o la eminencia gris detrás del trono. Por estas razones muchas empresas evitan nombrar un ayudante de los gerentes principales, a menos que el nombramiento sea temporal y con fines de adiestramiento.

Es conveniente hacer una distinción entre lo que se conoce como ayudante staff y especialista staff.

Se afirma que el ayudante staff es el representante de su jefe, pero actúa tan solo como consejero y sin autoridad personal, aún cuando en ausencia del jefe toma al-

gunas determinaciones, que siguen siendo decisiones del propio jefe.

En cambio el especialista staff desarrolla las siguientes actividades:

- A - Aconseja a los departamentos de operación, en la especialidad particular de él.
- B - Su consejo se puede aplicar a todas las partes del negocio.
- C - Tiene autoridad de línea en su propio departamento.

En conclusión, el ayudante staff es un colaborador sin delegación de autoridad, al que muchos jefes recurren cuando se les acumula el trabajo, solución que produce más perjuicios que beneficios y que además provoca frecuentes conflictos.

AUTORIDAD FUNCIONAL.

La autoridad funcional es una variación a la autoridad staff, transición que los tratadistas han dividido en tres etapas:

La primera cuando el superior del especialista de staff delega autoridad en éste para transmitir información, propuestas y consejos directamente a los subordinados del ejecutivo de línea.

La segunda modificación permite al especialista no sólo transmitir información o consejo a los dirigentes de línea, sino también consultar con ellos, indicándoles como debe ser utilizada la información o como ejecutar las recomendaciones.

La transición final a la autoridad funcional ocurre cuando se delega en el especialista una autoridad específica para prescribir procesos, métodos e incluso planes de acción aunque se trate de departamentos operativos, de servicios o de staff. Así, ese especialista, que en otro tiempo sólo podía aconsejar, ahora tiene una autoridad limitada para supervisar la organización de línea, pero esa autoridad está circunscrita a una función o proceso especial. Debe entenderse a la autoridad funcional como una pequeña porción de la autoridad del superior de línea.

Es evidente que este tipo de autoridad hace suponer a primera vista una violación al principio de unidad de mando, pero si éste se observara en forma rigorista, la autoridad funcional sería ejercida por los jefes superiores de línea, con las desventajas derivadas de la falta de espe

cialización o de capacidad para supervisar los métodos seguidos, y con el riesgo de que sean interpretados en forma distinta los planes y procedimientos, razones todas ellas que han obligado a que en muchas empresas se quite autoridad en casos determinados a los superiores de línea y que se delegue autoridad especializada o funcional al jefe de otro departamento. Para conservar la apariencia de unidad de mando, es recomendable que la autoridad funcional no se extienda más allá del nivel de la organización que sigue al del propio superior.

Es importante hacer notar que el uso de la autoridad funcional no está reservada a funcionarios de departamentos predominantemente de servicios o de staff, ya que también pueden ejercerla los funcionarios de línea. Sin embargo, es común que los dos primeros sean los que más frecuentemente la usen, porque normalmente se trata de especialistas que tienen los conocimientos que constituyen la base de los controles funcionales. Como un ejemplo de la autoridad funcional ejercida por los jefes de línea, podemos citar la que se puede otorgar al jefe de ventas sobre algunos aspectos de la producción.

La autoridad funcional es la que tiene un ejecutivo en relación a procedimientos, sistemas, prácticas o bien otras materias relacionadas con la ejecución de actividades a cargo de personal de otros departamentos. Normalmente es restringida, por lo que queda limitada al área del cómo y cuándo y ocasionalmente se aplica al dónde, al qué o al --

quién, ya que se trata de establecer la forma de funcionar sin llegar al extremo de destruir la actividad del jefe de línea. La autoridad funcional debe usarse en forma cuidadosa y equilibrada, estudiando las necesidades de su otorgamiento a fin de precisar con exactitud los terrenos o materias en los cuales debe aplicarse.

La delegación de autoridad funcional es inevitable en las grandes empresas y aparece con frecuencia en las pequeñas. Aunque algunas se resisten en forma persistente a aceptar su uso, lo cierto es que en la práctica se presenta. Por razones del tramo de control del jefe de línea, de tiempo, de control, etc., no es posible mantener la separación de relaciones de autoridad de línea y de staff, así como su funcionamiento rígido como tales y a la larga se tiene que caer en la delegación de autoridad funcional.

NATURALEZA DE LA FUNCIONALIZACION.

Se dice que las actividades de línea corresponden a aquellas funciones que se siguen una a otra en forma encadenada como etapas de las operaciones principales. Se afirma además, que hay servicios comunes a esa línea que se agrupan de acuerdo con su función y que son manejados por especialistas, los cuales tienen autoridad indirecta (no directa), funcional (no de operación) y con responsabilidad especializada (no general).

Las actividades del especialista funcional varían mucho de una empresa a otra, pero en términos generales se resumen en:

- A - Asesoramiento técnico. Preparación de planes, procedimientos y normas, así como recomendaciones o consejos.
- B - Servicios de operación. Manejo de unidades especiales de servicio para ayudar a otras actividades, como lo son los aspectos jurídicos, las relaciones públicas, ingeniería, investigación, etc.
- C - Mando directo. Cuando el especialista, en nombre de su jefe inmediato superior emite instrucciones a los jefes de línea para establecer nuevos métodos técnicos, para lograr uniformidad, para acelerar la acción sin reducir la calidad de la decisión, para mejorar la calidad de la ejecución o para emprender la acción necesaria en ausencia del superior inmediato.

EL ESPECIALISTA FUNCIONAL.

Las empresas pequeñas y sobre todo las de tamaño -

medio para la solución de problemas técnicos complicados, - ocurren en grado considerable a la ayuda externa proporcionada por diferentes especialistas, asesoría que generalmente no aparece en los organigramas, aún cuando su influencia y participación en las decisiones importantes es de gran trascendencia.

A medida que las empresas crecen, llegan a una etapa en que desde el punto de vista económico les resulta más conveniente contratar especialistas funcionales de tiempo completo que recurrir a los servicios de asesoría de terceros. Este momento generalmente ocurre cuando esos servicios especiales son requeridos con cierta frecuencia,

El problema de introducir esta funcionalización es comparable al de la delegación inicial de control, ya que no lleva involucrada la buena disposición y la capacidad del jefe para delegar, cuando ya existe la administración compartida puede que no resulte difícil esta delegación adicional.

Sin embargo, pueden surgir problemas en lo que hace al personal, porque en ocasiones algunos de los dirigentes con períodos largos de servicio se llegan a considerar con derecho a un puesto funcional de importancia aunque les falte la indispensable preparación técnica que el puesto exige. También ocurre que los funcionarios de línea, acos-

tumbrados a manejar determinados asuntos, se sienten cuando ven disminuidas algunas de sus facultades. Muchas empresas acuden al procedimiento intermedio de nombrar ayudantes del jefe principal para que le ayuden a llevar las funciones — que se están separando, como un período de adaptación que permita llegar a la funcionalización planeada.

En conclusión, la frecuencia con que se requiere — la ayuda técnica especializada es determinante en el uso — del especialista funcional, que se dá en menor grado en las empresas medianas y pequeñas y en la totalidad de las empresas grandes.

PROBLEMAS DE ORGANIZACION QUE CREA LA FUNCIONALIZACION.

La creación de especialistas funcionales puede — traer graves problemas de organización porque en la práctica, a fin de que se acepten los resultados de su trabajo y para justificar la continuación de sus actividades, tales — especialistas ejercen además de las citadas anteriormente, — otras facultades de mando sobre los jefes de línea, como — son las siguientes:

A — Mando por persuasión. Frecuentemente los especialistas tienen facilidad de palabra y habilidad para persuadir a los demás a aceptar sus ideas.

- B - Mando mediante la competencia técnica. Como el especialista tiene habilidades técnicas y conocimientos de los que carecen los demás, su consejo suele tener que aceptarse. También ocurre que en ocasiones la aceptación de esas ideas— está basada simplemente en el prestigio de — quien las emite, aunque ello lleve como resultado ingerencia indebida en las operaciones.
- C - Mando por rango. Frecuentemente los especialistas se encuentran colocados en niveles más altos que los de los jefes a quienes aconseja, — lo cual es de gran influencia para lograr la— aceptación.
- D - Mando mediante sanciones. Por medio de la amenaza o del uso de sanciones, se puede obtener la aceptación de la línea, ya que la influencia puede ser tanta, que conduzca a la destitución y eliminación de los oponentes, lo que dá lugar a la existencia de un antagonismo oculto— entre el especialista y la línea.
- E - Mando por incumplimiento. Ocurre cuando por — falta de tiempo o de interés por parte de la — línea, no se toman medidas para solucionar problemas importantes, caso en el que se requiere la participación del especialista para resol— ver los asuntos.

DELEGACION DE AUTORIDAD.

Delegar la autoridad es autorizar a una persona — de jerarquía inferior para que decida sobre un campo determinado y con la extensión que se le señale. Estas decisiones toman el carácter de órdenes obligatorias para los subordinados de quien ejerce la delegación.

Entre las variantes de la delegación de autoridad se cuentan la operativa o sea la simple autorización para hacer, y la técnica, o sea la concedida a los funcionarios-staff para que desempeñen sus actividades de estudio, investigación, análisis, etc.

La delegación de la autoridad obedece a las necesidades del desarrollo de las empresas y se considera como una característica propia de la administración eficiente. Surge por la impotencia de los jefes para desarrollar personalmente todas las actividades y es uno de los factores importantes en la creación de puestos, ya que en la forma en que aumentan las limitaciones por el tramo de control, mayor será la tarea de delegación.

La autoridad debe delegarse de un modo efectivo, para que los subordinados puedan llevar a cabo las actividades que les han sido asignadas. Todas las delegaciones de autoridad pueden ser recuperadas por quien las concedió,

ya que la autoridad tiene como característica la de que el poseedor original no se despoja a sí mismo permanentemente de su poder por el hecho de haberlo delegado. Es claro que un superior no puede delegar la autoridad que no tiene y que tampoco puede delegar toda su autoridad sin trasladar el cargo al subordinado.

La delegación debe hacerse siempre en la forma más clara posible y el efectuarla en forma escrita y específica, resulta de suma utilidad para el que la recibe como para el que la delega, sobre todo para este último, quien por este procedimiento puede advertir más fácilmente los conflictos con otros cargos y otro tipo de deficiencias. Acudir a estos medios elimina incertidumbres, aunque no deja de haber personas que sostienen que especialmente en los niveles más altos de la organización, es muy difícil hacer delegaciones específicas, lo que es cierto en ocasiones por lo menos al principio, pero esta situación puede corregirse rápidamente, sobre todo si se obtiene la colaboración de las personas que desempeñan los puestos para precisar y detallar sus atribuciones.

Debe tenerse presente que trabajar sin este tipo de detalles da lugar a fricciones, celos, intromisiones, reuniones innecesarias y otros numerosos aspectos de ineficiencia.

Otros aspecto de crítica hacia las delegaciones —

de autoridad escritas y específicas, es el que pueden originar inflexibilidad en la organización. Sin embargo, este pensamiento, que debe calificarse de ilógico, se combate — creando un ambiente de flexibilidad, en virtud del cual se pueda originar en la conciencia de los directivos un sentido de reorganización con la frecuencia necesaria para el al cance de los objetivos en las mejores condiciones posibles.

La delegación de autoridad puede hacerse en distin to grado y se habla de centralización cuando un dirigente — tiende a no delegar autoridad a sus subordinados y se llama descentralización a la tendencia a delegar mucha autoridad — a través de los escalones de la estructura de la organiza— ción.

En resumen, la delegación de autoridad está consi-
derada como una de las artes más importantes de la dirección
y aunque la casi totalidad de los dirigentes comprenden su-
importancia, se practica en forma deficiente, a grado tal —
que diversos estudios señalan a la incapacidad para delegar
autoridad como una de las causas principales del fracaso —
de los dirigentes.

LA PERSONALIDAD Y LA DELEGACION DE AUTORIDAD.

Lyndall Uwick señaló que el problema de la delega—

ción es un problema de personalidad, es decir, un problema humano, en el que intervienen la personalidad de quien delega y la de aquél al cual se delega, lo que impide la formación de principios o normas inflexibles sobre esta materia. Al efecto se han hecho numerosos análisis, tendientes a establecer los motivos por los cuales surgen vicios en la delegación de autoridad.

Cuando hay delegaciones de autoridad indefinidas, o supuestas y aparentes delegaciones, o bien actitud de los jefes que impiden a los subordinados hacer uso de su autoridad, se propicia en grado muy importante el fracaso de la organización. También contribuye en la misma forma, la presencia de subordinados débiles, mal adiestrados, reacios a la delegación o que no gustan de tomar responsabilidades, así como las personas que disculpan sus fracasos alegando que no tienen suficiente autoridad cuando en realidad tienen poca influencia sobre los demás por su falta de conocimientos y competencia. Sin embargo en todos los casos el responsable de que exista una delegación adecuada es el superior, en mayor grado cuanto más alto sea su nivel dentro de la empresa, y naturalmente debe cuidar que exista un medio adecuado para que sus subordinados puedan ejercitar en forma adecuada el uso de su autoridad.

Así pues, la delegación de autoridad implica un problema de personalidad, en el cual deben tenerse en cuenta los siguientes aspectos:

- A - Impacto de la personalidad del ejecutivo en la organización.
- B - Tipos de personas que toman decisiones.
- C - Los valores del jefe ejecutivo.
- D - Impacto de los antecedentes ambientales del jefe.
- E - Influencia de la organización informal.

En resumen la delegación de autoridad es uno de los aspectos de organización que se vé más influenciado por la personalidad de los individuos, tanto del que delega como de quien recibe la delegación. Hay que evitar el error frecuente de suponer que la delegación de autoridad hace aptas automáticamente a las personas para cumplir con sus responsabilidades, y que la autoridad conferida produce inmediatamente en los demás la reacción correcta y el acato a tal autoridad, ya que esta última depende del poder que lleva implícito en sí misma como del respeto que inspira la persona.

REGLAS PARA DELEGAR LA AUTORIDAD.

El arte de la delegación requiere determinadas reglas,

entre las cuales pueden citarse las siguientes:

- A - Dejar hacer a los demás.
- B - Permitir que los demás cometan errores.
- C - Confiar en los subordinados.
- D - Establecer y ejercer amplios controles.

Entre las guías prácticas para que la delegación sea efectiva y real, Koontz y O'Donnell citan las siguientes:

- A - Exponer de manera clara los planes y la política a seguir.
- B - Definir la asignación de funciones y de autoridad de acuerdo con lo que se espera conseguir.
- C - Teniendo en cuenta el trabajo a realizar, elegir al hombre adecuado.
- D - Mantener líneas de comunicación abiertas.
- E - Establecer los controles convenientes.

F - Cuando hay delegación efectiva, recompensar al superior que delega y al subordinado que recibe la delegación.

JERARQUIZACION DE LOS PUESTOS.

Una vez que se han determinado las actividades, las responsabilidades y la autoridad que corresponden a cada puesto, debe procederse a la jerarquización de los mismos.

La definición del rango que corresponde a cada puesto dentro de la estructura de la organización debe ajustarse en forma precisa a la importancia del mismo. Las sobre-estimaciones o las subestimaciones solo sirven para provocar celos entre los ejecutivos.

Este último problema ha provocado que algunas empresas presenten en sus gráficas de organización únicamente las relaciones y los canales de comunicación, sin indicar los rangos de los puestos y departamentos. Sin embargo, encontramos que esta posición implica ignorar ante los demás la importancia de cada puesto, que por otra parte el jefe principal mentalmente la tiene bien definida, sin que se decida a darla a conocer, fundamentalmente porque duda de que sea bien acogida. A su vez esta duda solo puede basarse en que la jerarquización no esté bien hecha, por lo que el procedimiento adecuado es corregirla y darla a conocer.

En cambio, otros muchos negocios tienen un sistema de rangos bien establecido que en ocasiones es tan rígido— como el militar. Todos los hombres saben que en la empresa— se trabaja bajo una disciplina y que la coordinación y la— especialización serían imposibles si no se contara con un — sistema de rangos no necesariamente rígido, pero en el cual se requiere la obediencia de los subordinados respecto a — sus superiores. El rango o la categoría se constituyen en — un elemento importante para la coordinación de las activi— dades.

El rango o categoría está determinado por distin— tos factores, entre los que destacan los siguientes:

- A - La importancia de la actividad con relación al negocio. Hay actividades que pueden resultar— sumamente importantes en algunas empresas y — ser de carácter secundario en otras. A título— de ejemplo podemos considerar el caso de una — fábrica que maneja un número de obreros muy — importante que se encuentran agrupados en un — sindicato fuerte; en esta situación, el encar— gado de las relaciones industriales tiene una— posición de mucha trascendencia dentro de la — empresa. En otra fábrica en que la fuerza la— boral es de poca importancia; el mismo puesto— sería de carácter secundario.

B - Las características de la persona. Un individuo con habilidad y empuje puede dar a las labores que desempeña una importancia fuera de lo común. Desde luego, el ejecutivo principal no debe permitir a sus colaboradores que inflen el rango de su puesto más allá del punto lógico y necesario.

En materia de rango, existen en los negocios una serie de elementos que lo ponen de manifiesto fácilmente a las personas que tratan con la empresa. Uno de los más comunes es el título, que puede ser tan genérico como el de sub-gerente, funcionario, sub-director, etc., que no indican qué es lo que el individuo hace, sino únicamente su jerarquía. Algunas empresas se han inclinado por adicionar a esas denominaciones la función o especialidad correspondiente, como ocurre en el caso del sub-director de finanzas, sub-gerente administrativo o funcionario de relaciones, casos en los que se dá a conocer no solamente el rango sino también la actividad que cubre. Con objeto de lograr una información más completa y exacta, nos inclinamos por este último procedimiento, por considerarlo más completo.

En resumen, la existencia de actividades y responsabilidades diferentes, dá origen a la formación de rangos entre los colaboradores de una empresa, que es necesario respaldar con el otorgamiento de autoridad formal.

CAPITULO X

TRAMO DE CONTROL, CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION,

ANALISIS DEL TRAMO DE CONTROL.

El crecimiento de las empresas plantea el problema de la capacidad del jefe para vigilar eficazmente un mayor volumen de actividades. Ya quedó señalada la dificultad de tomar demasiadas decisiones por sí mismo que se resuelve — mediante la delegación de algunas de ellas. Este proceso a su vez origina el problema de supervisar a un número de — personas superior al de las posibilidades físicas, lo que — lleva al análisis del tramo de control, y que generalmente — a que se justifique una mayor delegación de actividades, lo que por regla general aumenta los costos de supervisión, — que deben determinarse cuidadosamente y compararse contra — los beneficios que se esperan, a fin de definir si conviene o no tomar esa medida.

Aunque no se ha podido establecer una regla que — indique cuál es el número adecuado de subordinados que debe supervisar un ejecutivo, es importante cuidar el caso particular de la empresa de que se trate, teniendo presente — que la solución más adecuada estará determinada no sólo por el número físico de personas a supervisar, sino también por

la naturaleza y grado de autoridad conferida a cada uno de esos subordinados.

Se puede afirmar por ejemplo, que si los subordinados desarrollan trabajos similares, el tramo de control puede ser más grande, pero si se dá el caso de que esos subordinados estén a cargo de divisiones muy importantes, cubriendo cada una de ellas campos diferentes, las labores de supervisión pueden resultar complicadas, tomando mucho del tiempo del ejecutivo encargado de coordinarlos.

Los tratadistas se han inclinado por recomendar tramos de control cortos, y también sugieren que las empresas cuenten con líneas de comunicación cortas. Sin embargo, tales recomendaciones son contradictorias puesto que si un ejecutivo observa la política de un tramo de control reducido, probablemente se vea obligado a aumentar los escalones de la organización. Lógicamente, la mejor solución será aquella que en la forma más adecuada conjugue ambas recomendaciones.

Entre las razones más comunes en favor de que se limite el tramo de control, se cuentan las siguientes:

- A - El aumento de subordinados no sólo hace crecer las relaciones directas sino también las laterales entre miembros del grupo.

- B - Los individuos tienen una esfera limitada de atención, que después de cierto punto los imposibilita para supervisar adecuadamente.
- C - El número mayor de subordinados generalmente los dispersa en una área más grande, creando problemas de supervisión.

Entre las razones más comunes para el aumento del tramo de control se cuentan las siguientes:

- A - La necesidad de contar con una cadena de mando tan corta como sea posible. Si se acorta el tramo de control, aumentan los niveles y se hacen más largas las líneas de comunicación, lo cual crea numerosas desventajas.
- B - El peligro de una supervisión demasiado estrecha que puede desalentar la iniciativa y la confianza de los subordinados en sí mismos.
- C - El interés de los ejecutivos de manejar numerosos aspectos, la falta de confianza en los subordinados, el temor de posibles rivales y el deseo de darse importancia a través de numerosos subordinados.

- D - El deseo de los jefes de tener un acceso tan elevado como sea posible, como un medio de ascenso y una señal de rango.

CRITERIOS PARA DETERMINAR EL TRAMO DE CONTROL.

El tramo de control óptimo se puede determinar ponderando por una parte la ventaja de retener facultades administrativas y por la otra lo que se puede ganar delegándolas.

Las ventajas de delegar el trabajo de un jefe en un número mayor de subordinados dependen de la manera en que esta situación contribuya a aumentar la utilidades o a proporcionar beneficios al negocio aunque éstos no sean precisamente en dinero. A continuación se citan algunos de los factores que incrementan las ventajas que reporta la delegación:

- A - A mayor capacidad del ejecutivo para altas labores administrativas, mayores beneficios. Si su habilidad se dá solamente en la supervisión, los beneficios serán menores.
- B - Si el tiempo dedicado a la alta administración es reducido, se pueden esperar beneficios de la delegación.

- C - Cuanto menos complejo sea el tipo de trabajo supervisado, más será lo que se ganará delegando.
- D - A menor número de funciones diferentes supervisadas y cuanto menos diversas sean éstas, mayores serán las ventajas de delegar.
- E - A mayor grado de iniciativa e independencia del subordinado con el consentimiento del supervisor, mayores serán las ventajas de la delegación.
- F - El adecuado adiestramiento y amplia experiencia reducen el grado de supervisión directa necesaria.
- G - La competencia y la colaboración del personal de staff ayudan a obtener beneficios de la delegación.

Los tratadistas no se han puesto de acuerdo, porque es difícil hacerlo, acerca del tramo de control óptimo, o sea el número de subordinados que una persona puede supervisar eficazmente.

Así encontramos que L. Urwick indica que el número de subordinados cuyas labores son interdependientes, que —

puede ser dirigido inmediata y efectivamente por individuo, es estrictamente limitado.....No debe exceder de 5 o 6.- El número ideal de subordinados para todas las autoridades superiores parece ser de 4.

R.E. Gillmor por su parte expresa que se conviene generalmente que si las funciones que están coordinadas — son interdependientes y distintas, la amplitud de control — no debe exceder de 5.

Así pues, nos encontramos con que si bien en el — nivel de supervisión de primera línea el número de subordinados puede ser considerablemente mayor, a medida que se — asciende a los niveles más altos se debe ir reduciendo ese número, y es por ello que Hamilton expresó que cuanto más — nos aproximamos a la cabeza suprema de toda la organización, más debemos procurar que los grupos sean de 3; cuanto más — nos acercamos al pie de toda la organización, más nos incli — namos hacia los grupos de 6.

Con motivo de un estudio efectuado por la American Management Association, en 100 compañías con más de 5,000- trabajadores, se encontró que el número medio de subordina- dos directos del presidente fluctúa entre 8 y 9 y que en 6- de las 100 compañías el presidente solamente supervisa a — un individuo que generalmente es el vice-presidente ejecu- tivo. Esta situación permite al presidente dedicarse en gran

parte a la formulación de políticas, planeación de largo alcance, asuntos especiales urgentes y a funciones particulares importantes para las utilidades o pérdidas de la compañía. A su vez el vice-presidente ejecutivo se ocupa de hacer que se cumplan las políticas y planes.

Ese mismo estudio comprendió también el análisis de compañías de tamaño medio con empleados entre 500 y 5,000 en el que se observó que el promedio de subordinados del presidente fluctúa entre 5 y 6, como consecuencia de que las empresas más reducidas tienen un menor número de problemas.

Las variantes tan grandes entre los distintos criterios obedecen a que la capacidad de supervisión varía de acuerdo con la personalidad del dirigente, quien en cada caso hace sentir sus inclinaciones particulares. Cada empresa deberá resolver este punto tomando en consideración las cualidades y características de los individuos que los dirigen, procurando combinar adecuadamente las ventajas y desventajas de la amplitud o reducción del tramo de control y del número de niveles.

Es pues manifiesto que cada caso tiene que ser tratado en forma distinta y considerar los aspectos especiales que concurren en él. Entre esos factores Koontz y O'Donnell incluyen los siguientes:

- A - Adiestramiento de los subordinados.
- B - Extensión y naturaleza de las delegaciones de autoridad.
- C - Extensión y naturaleza de la planeación.
- D - Dinámica de la empresa y complejidad de la formulación de planes de acción.
- E - Grado en que se aplican los objetivos-tipo.
- F - Efectividad de la técnica de las comunicaciones.
- G - Tiempo disponible.
- H - Las limitaciones de la atención.
- I - Alcance de la personalidad y de la energía.
- J - Alcance de los conocimientos.

Es muy recomendable no confundir el tramo de control, que implica supervisión directa, con las relaciones derivadas del acceso a una persona, que son producto de la organización informal y de la necesidad de crear canales de comunicación más eficientes y ágiles.

En conclusión, el tramo de control es un factor —

importante en la efectividad de los ejecutivos, sin que sea posible señalar el número óptimo de subordinados que una persona puede supervisar eficazmente, en virtud de que son numerosos los aspectos que sin afectar la capacidad de supervisión, pueden aumentar o reducir el tramo de control. La solución más económica y generalmente la más satisfactoria, es la que evita una cadena de mando larga y complicada, así como una extensión horizontal desproporcionada. En todo caso, es necesario establecer un límite formal al número de subordinados directos. Una vez logrado el tramo de control óptimo, si el ejecutivo tiene necesidad de delegar más trabajo, generalmente es conveniente añadir un nuevo eslabón a la cadena de mando.

CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION.

Otro aspecto fundamental de la organización es el grado en que la autoridad debe o no centralizarse. Esto se refiere no a qué clase de autoridad, sino a cuanta autoridad se ha de delegar a los subordinados. La centralización de autoridad es parte muy importante del principio de la delegación, ya que la autoridad se considera centralizada en la medida en que no se delega y solo ocasionalmente se encuentra aplicada en forma casi absoluta la centralización o la descentralización.

Es conveniente hacer notar que cuando existe cen-

tralización de autoridad absoluta en una persona, también — ocurre que no hay dirigentes subordinados ni existe organi— zación, ya que la descentralización es una característica — propia de toda organización. Tampoco puede haber una descen— tralización absoluta, ya que si un dirigente delega toda — su autoridad, desaparece su condición como tal y queda eli— minada su posición en la estructura de la organización. Por — ello, la centralización y la descentralización deben cali— ficarse como tendencias y cualidades.

El aumento en tamaño de las empresas, hace mayor — el número y las dificultades de las decisiones a que se tie— nen que enfrentar los directores, cuyo tiempo y capacidad — de trabajo son limitados; lo que hace indispensable que — transmitan a otras personas ciertos poderes para formular — decisiones. Existen otros factores que también pueden obli— gar a la descentralización, como son la complejidad de las — operaciones, la variedad de los productos y la dispersión — geográfica.

Estas circunstancias han obligado a las grandes — empresas a un fuerte movimiento de descentralización de au— toridad y responsabilidad, que ha sido adoptado con cierto — entusiasmo, en virtud de las ventajas que se derivan de su — manejo acertado.

Se afirma que bajo la descentralización de autori— dad es posible desarrollar en las personas habilidad ejecu—

tiva e iniciativa, creando un gran sentido de responsabilidad y una situación adecuada para futuro crecimiento sin necesidad de cambios básicos en la organización. Otras de las ventajas de la descentralización son las siguientes:

- A - El desarrollo de los ejecutivos.
- B - Dirección de los individuos mediante convencimiento más que por órdenes.
- C - Integración del trabajo de equipo.
- D - Medición de los resultados.
- E - Uso apropiado de todos los tipos de compensación.
- F - Un mejor criterio para determinar la ubicación de las actividades en los niveles departamentales, divisionales y de la compañía en general.

La descentralización no debe confundirse, como frecuentemente ocurre, con la separación física de las actividades o de las oficinas, que si bien constituye una descentralización física, puede no implicar necesariamente cambios en la naturaleza de la dirección. Debemos tener presente, que el grado de descentralización administrativa en una compañía es mayor cuando:

- A - Mayor es el número de decisiones que toman los subalternos.
- B - Las decisiones que toman los subalternos son más importantes.
- C - El número de funciones a las que afectan las decisiones de los subalternos es mayor.
- D - Se vigilan menos las decisiones.

Puede advertirse fácilmente que el grado de descentralización se mide por la participación de los altos jefes en la formulación de decisiones. Es interesante analizar qué poderes se reserva el jefe ejecutivo y cuáles delega en sus subordinados. Siempre es importante determinar el grado real de delegación de las decisiones importantes, y formar cuadros que permitan conocer la tendencia de la administración.

La delegación ha evolucionado hacia la descentralización de operaciones bajo control centralizado, situación ideal en opinión de muchos organizadores y directores de empresa. Bajo este concepto los jefes de divisiones o departamentos disfrutaban de un alto grado de autoridad y responsabilidad para conducir sus propias operaciones, pero bajo determinadas políticas y procedimientos establecidos previamente por la dirección, la cual ejerce una adecuada vigilancia.

cia de las operaciones para cerciorarse de que se llevan a cabo eficientemente. En este caso el aspecto importante para el organizador y el director de la empresa es determinar el grado de autoridad y responsabilidad que será dado a los subordinados, problema que se vuelve más delicado cuando éstos se encuentra localizados en plazas distintas.

Por otra parte, la centralización del control ejecutivo facilita la adopción de políticas uniformes y la coordinación de las actividades de la empresa y propicia un alto grado de estandarización y especialización con las respectivas economías en operación y equipo. En esta forma las actividades y responsabilidades pueden definirse más claramente en virtud de esa especialización y se reduce el riesgo de duplicación y empalme de esfuerzos y registros.

La centralización y la descentralización no se dan en forma absoluta, ni son por sí mismas convenientes ni inconvenientes, y no constituyen un tipo de organización, sino una característica de la forma en que el jefe principal delega su autoridad. El grado de descentralización se ve afectado fundamentalmente por el juicio subjetivo de los dirigentes y por muchos otros factores, tan importantes algunos de ellos que con frecuencia los obligan a actuar en contra de sus deseos. Destaca fundamentalmente el factor económico, que obliga a localizar la autoridad en el sitio más adecuado para que las decisiones se produzcan con el mayor beneficio posible para la empresa y en el momento

oportuno. Cuando se toma la decisión de descentralizar y de delegar autoridad, deben establecerse simultáneamente controles sobre el uso del poder delegado, para que el superior conozca, con tiempo suficiente para actuar, el uso que se está haciendo de ese poder.

FACTORES QUE AFECTAN LA DECISION DE CENTRALIZAR.

Toda vez que la descentralización no constituye - por sí misma un principio de buena organización, para determinar si es aconsejable, debe efectuarse un análisis de los siguientes factores, que son determinantes en este sentido.

A - Magnitud de la compañía. El costo de tomar decisiones tiende generalmente a ser más elevado cuanto más lejos se toman del punto en el cual surge el problema. Por otra parte, la decisión en sí puede ser menos satisfactoria. A mayor magnitud del negocio más numerosas serán las decisiones a tomar y se requerirá más tiempo para resolverlas. A mayor tiempo y distancia material, más extenso y complejo será el proceso de comunicar la decisión de manera precisa. A mayor magnitud, será más difícil que la decisión se lleva a cabo tan eficaz y rápidamente como fuera de desearse.

Para resolver estos problemas algunas empresas han recurrido al procedimiento de fraccionar - las unidades grandes en varias pequeñas, delegando facultades para tomar decisiones, lo que se afirma produce las siguientes ventajas:

- 1.- Los jefes están más próximos al punto donde -- haya que tomar decisiones.
- 2.- Puede aumentarse la eficiencia al aprovechar -- mejor el tiempo y aptitudes de los funcionarios.
- 3.- La calidad de las decisiones suele mejorar a -- medida que su magnitud y complejidad se reduce.
- 4.- La cuantía y gastos de papeleo del personal en las oficinas centrales se disminuyen conside-- rablemente.
- 5.- Los gastos de coordinación se pueden reducir -- debido a la mayor autonomía para tomar decisio-- nes.

Por otra parte, el mismo procedimientos puede pre-- sentar las siguientes desventajas:

- 1.- Falta de uniformidad de las decisiones.

2.- Inadecuado aprovechamiento de los especialistas.

3.- Falta de equipo apropiado o de funcionarios — calificados en la actividad.

B - Naturaleza del negocio de la compañía. Cada — empresa en particular presenta diversos factores de costo que pueden incrementar la delegación de facultades para tomar decisiones, entre los que se citan más frecuentemente:

1.- El ritmo de crecimiento de la compañía.

2.- El crecimiento por adquisición de propiedades.

3.- La dispersión geográfica.

4.- La diversidad de producción.

5.- La uniformidad de las actividades.

6.- Los factores legales.

C - Tendencias económicas. Entre las tendencias — económicas que pueden conducir a la descentralización, se cuentan las siguientes:

- 1.- Expansión de la actividad del negocio.
 - 2.- La intensidad de la competencia.
- D - Tendencia de las políticas e ideas fundamentales. Existe gran diversidad en las consideraciones políticas que pueden implicar importantes costos monetarios y sociales que suelen ser factores de descentralización, entre los que se pueden citar a título de ejemplo.
- 1.- Evitar la concentración excesiva en una área determinada.
 - 2.- La obtención de concesiones económicas como son exenciones fiscales y otro tipo de beneficios que pueden conceder las autoridades.
- E - Ideas fundamentales de la administración. Estas, en muchas empresas, tienen una influencia profunda sobre la naturaleza de las decisiones.
- F - Personalidad de los dirigentes. Es evidente que la forma de ser de quienes dirigen a las empresas, constituye un factor obvio en la de-

terminación del grado de descentralización y — destaca en particular la personalidad del — principal jefe ejecutivo.

- G - El tipo de función administrativa. Existen actividades que se pueden delegar más fácilmente como son la de ventas y se dan casos como el de la función financiera, que es de las que comúnmente menos se descentralizan.

En todo caso, resulta evidente el avance de la — descentralización en las empresas, aunque muy frecuentemente se encuentran los casos de jefes ejecutivos que se resisten, por diversos motivos, a caer en el grado de descentralización necesario, resistencia que puede obedecer a los — siguientes motivos:

- A - Tradición.
- B - Necesidad en épocas difíciles de mantener una estrecha vigilancia personal.
- C - Los gastos adicionales por adiestramiento y — errores de los jefes jóvenes.
- D - La aparente pérdida de poder y control que amplifica la delegación.

- E - La aparente pérdida de categoría y prestigio - por la delegación.
- F - El interés en conservar contactos con los altos funcionarios de otras empresas y la competencia dentro de la compañía para atraer la - - atención del principal ejecutivo.
- G - Ideas creadas en los individuos, que se resisten a la pérdida aparente de los beneficios de su actividad presente.

CAPITULO XI

COMITES

OBJETO DE LOS COMITES.

Conforme aumentan el número y el grado de complejidad de las funciones delegadas, se propicia el medio para que surjan conflictos de autoridad y malentendidos entre los encargados de las diferentes funciones, quienes llegan a mostrar una tendencia a pensar más en las unidades a su cargo y no en la empresa como un conjunto. Los distintos puntos de unión entre cada una de las unidades o departamentos pueden ser origen de conflictos, lo que aumenta la necesidad de coordinar e integrar las diferentes opiniones, para lo cual es necesario llevar a cabo con regularidad juntas formales e informales entre esos jefes.

Esos grupos de trabajo, que pueden denominarse comités, comisiones, juntas, etc., son probablemente uno de los temas de mayor controversia en cuanto a su utilidad para la dirección de las empresas. En primer lugar debe señalarse que la forma en que se organizan los comités es muy variable. A continuación se enuncian algunas de las variantes:

A - Algunos comités ejercen funciones directivas.

- B - Algunos comités toman decisiones.
- C - Algunos comités deliberan sobre ciertos problemas, sin autoridad para tomar decisiones.
- D - Algunos comités tienen autoridad para hacer recomendaciones a un directivo, que las acepta o no.
- E - Algunos comités solo reciben información, sin función de deliberación o de decisiones.

En virtud de los diferentes grados de autoridad — que se pueden asignar a los comités, existen confusiones en cuanto a su naturaleza y así hay quienes opinan que constituyen un tipo claro de organización staff sin características de línea, en tanto que otros los señalan un grupo designado precisamente para realizar actos administrativos. En la práctica, el comité puede caer en uno y otro casos de acuerdo con la autoridad que se le haya conferido.

Los comités son formales cuando constituyen parte de la estructura formal de la organización, con funciones y autoridad delegadas en forma concreta. Los no formales, — carecen de delegación específica de autoridad, como ocurre con los constituidos por personas que desean contar con un grupo formulador de ideas en común para tomar decisiones — en conjunto sobre un problema determinado.

También hay comités permanentes o temporales. Dentro de los primeros caen más comunmente los comités formales aunque pueden darse excepciones en ambos sentidos.

El uso de los comités se puede aplicar en cualquier tipo de organización y su presencia se observa en mayor grado en los organismos oficiales, en las distintas dependencias de los gobiernos federal y estatales, en los centros educativos, y desde luego en los negocios grandes.

VENTAJAS DE LOS COMITES.

Existen muchas razones o motivos que justifican el empleo de los comités, que enumeraremos a continuación:

- A - Obtener una deliberación y una apreciación — realizadas en grupo, ya que varias personas — pueden aportar más experiencia que una sola al estudio de un problema, que siendo importante, cubra distintas fases de la actividad de una — empresa y su resolución exija más conocimientos, experiencia y juicio de los que puede poseer un solo individuo. Aunque es posible afirmar que la apreciación de grupo podría obtenerse sin la formación de comités, lo cierto es — que este último, constituido formalmente, obli

ga a su empleo y proporciona una forma ordenada para tratar los asuntos.

- B - En muchas ocasiones existe temor para delegar demasiada autoridad en una sola persona, situación que se ha observado más frecuentemente — en las organizaciones oficiales y administrativas y se presenta en menor grado en las empresas mercantiles. En este caso el comité ayuda a que se haga efectiva la delegación de autoridad suficiente, liberando los temores propios de la desconfianza de otorgar demasiado poder a un solo individuo.
- C - Los comités dan oportunidad a que en las deliberaciones estén representados los distintos — grupos interesados en el asunto, lo que facilita la cooperación más efectiva en la aplicación de los planes concretos.
- D - A través de los comités se logra una mejor — coordinación de la planeación y ejecución de — la política a seguir por la empresa. El comité es un organismo valioso para llegar a un acuerdo sobre los pasos a dar en la coordinación y — constituye un excelente medio de concentración de autoridad para elaborar un programa que se refiera a varios departamentos.

ga a su empleo y proporciona una forma ordenada para tratar los asuntos.

- B - En muchas ocasiones existe temor para delegar demasiada autoridad en una sola persona, situación que se ha observado más frecuentemente — en las organizaciones oficiales y administrativas y se presenta en menor grado en las empresas mercantiles. En este caso el comité ayuda a que se haga efectiva la delegación de autoridad suficiente, liberando los temores propios de la desconfianza de otorgar demasiado poder a un solo individuo.
- C - Los comités dan oportunidad a que en las deliberaciones estén representados los distintos — grupos interesados en el asunto, lo que facilita la cooperación más efectiva en la aplicación de los planes concretos.
- D - A través de los comités se logra una mejor — coordinación de la planeación y ejecución de — la política a seguir por la empresa. El comité es un organismo valioso para llegar a un acuerdo sobre los pasos a dar en la coordinación y — constituye un excelente medio de concentración de autoridad para elaborar un programa que se refiera a varios departamentos.

- E - El comité es de particular utilidad para transmitir información, pues todas las partes interesadas en un problema pueden conocerlo simultáneamente, reciben instrucciones de modo uniforme y cuentan con la oportunidad de aclaraciones.

- F - Es frecuente que muchos jefes tengan solo parte de la autoridad necesaria para realizar un trabajo determinado que requiere de la conformidad de otros jefes. En estos casos el comité proporciona la concentración de autoridad necesaria para decidir sobre el asunto; lo aceptan o ejecutan con más entusiasmo. En esta forma los comités propician la motivación de los ejecutivos como resultado de su participación en mayor o menor grado en el asunto de que se trate.

- H - Aportan continuidad de la administración y desarrollo del personal.

- I - Permiten obtener supervisión consultiva. En esta forma se obtiene uniformidad de dirección, coordinación de programas a corto y largo plazo para alcanzar los objetivos, flexibilidad en casos de emergencia sin interferir con programas básicos, experiencia más amplia para los jefes y mayor posibilidad de intercambio del personal.

DESVENTAJAS DE LOS COMITES.

Por otra parte, el uso de los comités también es causa de desventajas, tantas que se han desacreditado a los comités ante los ojos de muchos de los dirigentes y a grado tal que se han prestado para numerosas bromas. A continuación nos ocuparemos de algunas de las desventajas más comunes:

A - Lo más seguro es que el funcionamiento de un comité resulte costoso. Frecuentemente los miembros viajan para asistir a reuniones durante las mismas se pueden incurrir en pérdidas de tiempo con motivo de expresión de opiniones en los comités que pueden no ser útiles.

En esta forma el costo de las discusiones en los comités puede resultar muy elevado no sólo por el tiempo que emplean los ejecutivos, sino por el retraso en las labores de cada persona. De ahí la importancia de cuidar el tipo de asuntos que se encomiendan al comité.

B - Cuando los comités deban tomar decisiones o llegar a conclusiones, existe el peligro de que las mismas queden influenciadas por aquellos aspectos de menor importancia en que todos los asistentes estén de acuerdo o sea el mínimo --

común denominador en que coinciden las personas, dando lugar a que la acción del comité sea débil, diluida e incluso sin sentido.

- C - Es frecuente oír la opinión de que los comités tienden a ser indecisos, por el tiempo que toman para una deliberación completa, por la tendencia a discutir asuntos periféricos o tangenciales y por la dificultad de llegar a una conclusión, por lo que existe la posibilidad de retardar las decisiones y acciones, lo que produce que su aplicación generalmente se haga fuera de tiempo y no dé resultados efectivos.
- D - Cuando los comités deben tomar decisiones, se observa muy frecuentemente la tendencia del grupo a autodestruirse, en virtud de que a menudo de entre sus integrantes surge un líder que transforma a la larga al comité en un ejecutivo con un grupo de seguidores más o menos incondicionales.
- E - La delegación de autoridad en los comités igualmente tiende a una dispersión de la misma dando lugar a que se diluya o fragmente el sentido de responsabilidad.

F - Cuando en los comités se establece que las conclusiones o disposiciones deben ser unánimes o casi unánimes, surgen miembros minoritarios que se constituyen en verdaderos tiranos y controladores del comité, no por sus dotes de mando sino mediante el uso del poder de retirar su voto.

ANALISIS DE LAS ACTIVIDADES QUE DEBEN ENCOMENDARSE A UN COMITE Y A UN INDIVIDUO.

Para poder juzgar la conveniencia o inconveniencia de los comités, a continuación se analizan las distintas actividades de una empresa y los puntos de vista respecto a si deben encomendarse a un comité o a un individuo.

A - Planeación.

1.- Formulación de objetivos y políticas. Como los individuos están sujetos a los problemas diarios, fácilmente descuidan los objetivos y las políticas fundamentales. En este caso, las reuniones de grupo permiten a los jefes de línea ponerse en contacto con las personas asesoras de la dirección, lo cual ayuda a determinar objetivos y políticas más adecuadas, y se puede estable-

cer una estructura dentro de la cual los jefes de línea actúan con más eficacia y proporcionan mayores beneficios. Sin embargo, la labor de moldear y convertir los objetivos y políticas en exposiciones claras, quedan mejor en manos de individuos.

2.- Desarrollo de planes. La elaboración de los planes y pronósticos, que requieren cuidado en la compilación, análisis, comprobación y comparación de datos, deducciones y conclusiones, son labores que pueden ser desarrolladas mejor por un individuo que por su grupo, pero a su vez el comité puede ser útil por la aportación de datos importantes y conciliación de opiniones divergentes; también puede proporcionar opiniones valiosas sobre actividades propuestas.

3.- Innovación. Esta importante función, aunque generalmente es producto de una sola mente, a través de un comité puede evaluarse, señalar omisiones, sugerir mejoras y ayudar a coordinar las nuevas ideas con las ya existentes, y las discusiones pueden originar un concepto más completo.

B - Organización.

Como requiere meditación intensa, análisis y apreciación, constituye una labor continua que se acomoda mal en un comité, el cual tiene la desventaja de que algunos de sus integrantes pueden resultar afectados por la reorganización. Además, las personalidades diferentes y los intereses creados pueden impedir la evolución a la estructura ideal. Por otra parte el grupo puede estudiar diferentes planes de organización, revisar sus méritos, criticar detalles y recomendar un plan final. De todos modos la participación del comité en el desarrollo del plan facilita su aceptación.

C - Ejecución.

- 1.- Ejecución. Se considera que este tipo de trabajo es muy difícil de realizar por un grupo de personas, aunque existen casos en que resulta la mejor solución; como ocurre para el nombramiento de personal, en que el juicio combinado de varias personas se considera más sensato y objetivo que el de una sola persona.

2.- Administración. Puede afirmarse que -- las funciones administrativas llevan -- aparejadas labores sumamente técnicas y continuas que requieren la contribución de expertos, por lo que su administración por medio del comité puede ser menos eficaz que por una sola persona. Al efecto, debemos entender por administración la conducción cotidiana de los asuntos de la compañía, la aplicación de las normas y procedimientos para guiar y gobernar la ejecución de las políticas establecidas, mediante -- controles para asegurar su cumplimiento, la coordinación entre divisiones y la solución de las diferencias que surjan.

3.-Cuestiones jurisdiccionales. Los comités son árbitros ideales en las disputas jurisdiccionales dentro de la empresa y el peso de los juicios colectivos lleva más prestigio que el de un solo árbitro, y es más probable que sea aceptado como una decisión imparcial.

D - Control.

Los informes necesarios para el control debense compilados por un individuo; ya que el empleo de comités para fines de investigación — resulta costoso y engorroso. Dados los progresos en los medios de información, un comité la puede examinar aportando opiniones que ayudena encontrar las mejores medidas correctivas.

FACTORES ESTRATEGICOS PARA EL EXITO EN EL TRABAJO-DEL COMITE.

Se afirma que los requisitos principales para el éxito de un comité son las siguientes:

A - Los resultados de un comité deben justificar — su costo.

Para analizar la justificación de los comités— deben tomarse en consideración los siguientes— puntos:

- 1.- Determinar las contribuciones del comité— a los ingresos de la empresa, que se pueden

dar no solo en dinero sino a través de las siguientes variantes:

- a - Solución de problemas.
- b - Coordinación de funciones.
- c - Lograr que las decisiones se acepten desde luego.
- d - Adiestramiento de los participantes.

2.-Ponderar los gastos, que incluyen los siguientes conceptos, y compararlos contra los resultados del comité y contra el costo de la resolución de los asuntos si fueran encomendados a individuos:

- a - El costo directo del comité, formado por el tiempo que los miembros dedican a la preparación de las reuniones y a la reunión de la misma, los gastos de los empleados al servicio del comité y por trabajo administrativo, los gastos de viaje y el tiempo empleado en viajar para ir y volver de las reuniones.

b - Gastos adicionales, formados por los asuntos que los integrantes descuidan con motivo de las reuniones del comité, y los derivados de la falta de responsabilidad en cuanto los resultados, ya que no es posible hacer responsable a un grupo en la misma forma que a una persona aislada y -- por tanto es posible que las decisiones no se lleven a cabo de manera -- apropiada.

Debe tenerse presente que no se puede criticar al comité en su conjunto ni individualmente a los miembros, ni -- se pueden exigir responsabilidades -- en caso de que las medidas acordadas no sean las más adecuadas. Además, -- se puede dar carpetazo fácilmente -- a los asuntos o problemas desagradables. Por regla, los comités tienden a ser malos patrones y el individuo subordinado encuentra difícil a quién y cómo obedecer, todo lo cual se traduce en un mayor costo.

B - La mecánica del comité debe disponerse en tal forma que las reuniones no sean obstaculizadas por dificultades de procedimiento.

Para hacer que el comité funcione de una manera efectiva es necesario cuidar que se cumplan las siguientes condiciones:

- 1.- Definir sus funciones y su campo de acción. Es muy recomendable preparar una descripción escrita de las responsabilidades, funciones y autoridad de los comités y en general de todos los aspectos relacionados con su funcionamiento.

- 2.- Integración del comité. Uno de los aspectos más delicados es precisar el número adecuado de los integrantes y de la selección de los individuos. Si el número es reducido pueden aprovecharse las ventajas del trabajo colectivo. Si el grupo es muy numeroso, puede dar lugar a diversos problemas, como son desacuerdo, dificultades para llegar a un acuerdo, mayores gastos, etc. Uno de los errores más frecuentes es el de suponer que cualquier persona puede ser buen miembro del comité. Se considera que el desempeñar un papel adecuado en un grupo es un arte difícil que dominan pocas personas. Aunque toda la gente ocupa una parte importantes de su tiempo de trabajo y social en grupos formales e informales, -

excepcionalmente aprende a conducirse de la forma adecuada dentro del grupo. Además los miembros deben ser capaces de expresar se delante de un grupo, ya que es sorprendente el número de individuos, de reconocida capacidad, que resultan una verdadera nulidad cuando se enfrentan a un pequeño auditorio.

- 3.- **Presidente del comité.** Se dice que el factor más importante en el funcionamiento de un comité, es la selección del presidente apropiado ya que su influencia en la conducción del grupo puede llevar a éste al éxito o al fracaso.

- 4.- **Secretario.** Es una práctica común que los acuerdos del comité se registren y se comuniquen a los demás por escrito. Aunque el secretario, en teoría, no influye en las deliberaciones del comité, como lleva a cabo un proceso selectivo para asentar lo que ocurre en las reuniones; adquiere cierto poder, que es mayor cuando el presidente cambia con frecuencia.

- 5.- Obtener acción. Por las ventajas que lleva implícitas; es conveniente enviar documentación e informes a los participantes del comité para que los estudien varios días antes de la reunión, lo que se traduce en un considerable ahorro de tiempo y frecuentemente en mejores decisiones.
 - 6.- Programación de las reuniones. Es conveniente que las reuniones de los comités se programen con una periodicidad adecuada, que no implique interrupciones frecuentes y largas a los trabajos de los ejecutivos.
- C - Solamente se deben seleccionar para discusión por el comité, los temas que se pueden manejar mejor colectiva que individualmente.

La American Management Association efectuó una encuesta entre distintas empresas de los Estados Unidos como resultado de la cual se determinó que:

- 1.- La acción de los comités parece ser definitivamente superior en la solución de asuntos que pueden originar disputas jurisdiccionales dentro de la empresa.

- 2.- Acción individual parece ser superior para organizar, ejecutar y tomar decisiones.
- 3.- Un comité es ligeramente superior para establecer comunicaciones, pero ligeramente inferior para planear, formular objetivos y administrar.
- 4.- La acción del comité es igual aproximadamente a la selección individual en labores de control, innovación técnica y asesoramiento.

D - Deben aplicarse los principios de acción efectiva de grupo.

Toda vez que el propósito de los comités es — obtener una perspectiva más amplia de un problema que la que puede lograr una sola persona, debe evitarse que un miembro del grupo imponga sus puntos de vista particulares debido a su dominio sobre los demás.

También deben tenerse en cuenta los objetivos y limitaciones del grupo, ya que un comité necesita únicamente de aquellos aspectos que contribuyan a fomentar el pensamiento colectivo, —

aunque no ayuden al progreso individual. Por otra parte, los conflictos se deben resolver por coordinación más que por dominio y avenencia. El trabajo de grupo exige un mayor énfasis en lo concreto y en lo práctico más que en preocupaciones por asuntos teóricos.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la productividad del comité se ve afectada por los siguientes factores.

- 1.- La urgencia del problema.
- 2.- Las facultades para tomar decisiones.
- 3.- La facilidad de comunicación, grado de comprensión mutua y libertad para participar.
- 4.- Tratamiento de los problemas de manera ordenada.
- 5.- Inteligencia y originalidad de cada uno de los miembros del grupo.

A su vez, el grado de acuerdo entre los miembros del grupo es mayor:

- 1.- Cuando es fuerte la atracción entre los individuos que participan en el grupo.

- 2.- Si hay amistad personal entre los miembros del grupo.
- 3.- Cuando es mayor la uniformidad del grupo.
- 4.- Cuando es menor el número de disidentes -- presentes.
- 5.- Si cada miembro reacciona fácilmente a -- la acción del otro.
- 6.- Cuando es mayor la cooperación y menor la rivalidad.

Cabe agregar que debe evitarse el estar de -- acuerdo sólo por el hecho de estarlo, porque -- sin diferencias de opinión, la reunión puede -- ser inútil. Por otra parte, no debe olvidarse -- que los acuerdos del comité, deben contribuir -- a los ingresos de la empresa y que la prueba -- económica es definitivamente la más importante.

E - Debe evitarse que los factores de personalidad y normas de acción interiores vicien la actuación de los comités.

Frecuentemente surgen los siguientes problemas:

- 1.- En ocasiones el comité se reúne para satisfacción de su presidente.
- 2.- Se puede llegar a acuerdos impuestos.
- 3.- Algunos individuos pueden ser excesivamente locuaces o tener dificultades para expresarse bien.
- 4.- En ocasiones las decisiones pueden ser lentas, a veces no llevarse a cabo o no vigilarse su cumplimiento.
- 5.- Algunos pueden usar tácticas consistentes en atemorizar indirectamente, ocultar datos, alterarlos, maniobrar para conseguir una mayoría de antemano, dar una simple apariencia de democracia al dejar que hablen todos y forzar después el acuerdo hacia una decisión tomada antes de la reunión.
- 6.- Puede haber exceso de autoridad o bien ser ejercida sin empeño ni energía, etc.

RECOMENDACIONES PARA MANEJAR LAS REUNIONES DE COMITÉS.

A continuación se incluye una lista preparada por-

George R. Terry con los puntos que recomienda observar para obtener resultados adecuados de las reuniones de comités.

- A - Unos tres días antes de la reunión, notificar la fecha, hora y lugar de la reunión, enviar material apropiado y datos de investigación, el orden del día y el tiempo aproximado que durá la reunión.
- B - Indicar claramente el objeto de la reunión de todos los miembros, es decir, si será para consejar, tomar una decisión, aceptar o rechazar alguna proposición.
- C - Preguntar al presidente del comité, un día antes de la reunión, si ha pensado en algunos asuntos que pudiera recomendar.
- D - Asegurarse de que todos los miembros han sido informados de la reunión.
- E - Cerciorarse de que el presidente está familiarizado con las técnicas de conducir una reunión.

- F - Animar al presidente a que procure la participación de todos los miembros por medio de su guía y dirección.
- G - Sugerir al presidente que no haga preguntas que puedan ser contestadas con un "si" o con un "no".
- H - Considerar si conviene la rotación de presidentes de debates, para adiestrar a los miembros en el modo de manejar reuniones.
- I - Insistir en que los miembros se dirijan al presidente y pidan la palabra, para que se conserve el orden.
- J - Emplear bastante material visual, pero no usarlo por el tiempo con un espectáculo.
- K - Procurar que todos los miembros participen; no permitir que un miembro monopolice la palabra y la discusión.
- L - Ser específico, haciendo que la discusión se apegue a los asuntos propuestos.

- M - No permitir que se transmitan llamadas telefónicas al salón de la reunión, mientras dure la sesión.

- N - Primero presentar los hechos y después las soluciones que se propongan.

- Ñ - Levantar acta de todo lo que se trate en la sesión y distribuir copias a todos los miembros del comité y al superior de quien éste dependa.

En conclusión, los comités constituyen una forma de dirección cada vez más extendida, que si se utiliza adecuadamente produce notables beneficios a la empresa. El factor más importante para el éxito en el trabajo del comité es asignarle solamente aquellos asuntos que se pueden manejar mejor colectiva que individualmente. También es de gran trascendencia la selección de sus integrantes y el nombramiento del presidente.

USO INDEBIDO DE LOS COMITES.

A continuación se mencionan algunos de los defectos más comunes en el uso de los comités:

- A - En ocasiones el comité se aplica en sustitución de un dirigente encomendándole decisiones que pueden tomar los individuos.

- B - Frecuentemente se usa de los comités como medio de investigación o estudio, cuando en realidad se les debe encomendar la crítica de los resultados del estudio.

- C - En ocasiones se encomiendan a los comités decisiones relativamente poco importante dando lugar al consiguiente aumento de los costos y a la impaciencia de sus integrantes.

- D - Se encomiendan al comité decisiones que quedan fuera de la competencia de autoridad de los miembros dando lugar a demoras mientras se consulta con superiores.

- E - Los comités se usan para consolidar autoridad fragmentada; como consecuencia de un defecto de organización.

Por ello, afirmamos que los comités son útiles a las empresas, y que en todo caso, las deficiencias que se

apuntan en contra de ellos no son producto del hecho de que se use de los comités, sino de que se manejan mal o se les atribuyen funciones y autoridad que deben quedar a cargo -- de una persona en lo individual.

C A P I T U L O X I I

ORGANIGRAMAS, DESCRIPCIONES DE PUESTO, MANUAL DE ORGANIZACION, SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS.

OBJETO DE LOS ORGANIGRAMAS.

El organigrama es la representación gráfica de las relaciones entre los puestos y departamentos de la empresa, así como de las líneas formales de autoridad. Constituye un instrumento muy útil para el funcionamiento de los principios de organización, así como para definir y clarificar la posición de cada puesto o departamento dentro de la empresa. Ayuda a poner de manifiesto las inconsistencias y las complejidades de las líneas de autoridad y ayuda a su corrección. Por otra parte, es una guía para una mejor comprensión de los cambios en la organización, así como para darla a conocer al personal de nuevo ingreso.

Los organigramas constituyen una información del curso que se sigue en la toma de decisiones y resolución de asuntos, aunque se encuentran desde luego, sujetos a limitaciones, entre otras cosas, porque indican solamente las relaciones formales de autoridad y omiten las muy importantes no formales y de información que existen en toda empresa. Por otra parte normalmente no mencionan la cantidad y calidad de la autoridad que existe en cualquier punto de

CAPITULO XII

ORGANIGRAMAS, DESCRIPCIONES DE PUESTO, MANUAL DE ORGANIZACION, SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS.

OBJETO DE LOS ORGANIGRAMAS.

El organigrama es la representación gráfica de las relaciones entre los puestos y departamentos de la empresa, así como de las líneas formales de autoridad. Constituye un instrumento muy útil para el funcionamiento de los principios de organización, así como para definir y clarificar la posición de cada puesto o departamento dentro de la empresa. Ayuda a poner de manifiesto las inconsistencias y las complejidades de las líneas de autoridad y ayuda a su corrección. Por otra parte, es una guía para una mejor comprensión de los cambios en la organización, así como para darla a conocer al personal de nuevo ingreso.

Los organigramas constituyen una información del curso que se sigue en la toma de decisiones y resolución de asuntos, aunque se encuentran desde luego; sujetos a limitaciones, entre otras cosas, porque indican solamente las relaciones formales de autoridad y omiten las muy importantes no formales y de información que existen en toda empresa. Por otra parte normalmente no mencionan la cantidad y calidad de la autoridad que existe en cualquier punto de

la organización ni las relaciones no formales y de información, aspectos que si se incluyeran en el organigrama, lo harían complejo e incomprensible. Además, algunos adolecen de la falla de que no indican la posición jerárquica de los puestos o departamentos, sino únicamente la división funcional, o bien ocurre que los puestos o departamentos staff de carácter secundario son presentados inmediatamente después del ejecutivo principal, y por encima de otros ejecutivos de jerarquía superior, defectos de presentación, que en nuestra opinión deben evitarse, ya que el organigrama es el elemento más adecuado para conocer los rangos. En tal virtud, es posible afirmar que uno de los aspectos más importantes que deben tenerse presentes cuando se diseñe un organigrama, es el evitar que la gráfica dé una impresión equivocada de los rangos o jerarquías de los puestos y departamentos incluidos.

Muchas empresas han iniciado el uso de los organigramas con la única idea de desarrollar una representación gráfica de la organización con propósitos de comunicación. Sin embargo, más adelante y ya en la labor de preparación del organigrama, se advierten numerosos problemas y conflictos que habían pasado desapercibidos, y que dan lugar a una reacción de sorpresa, situación que también ocurre frecuentemente cuando por primera vez se preparan proyectos de descripciones de puestos ejecutivos. El descubrimiento de estas deficiencias explica porqué muchas compañías no dan a conocer los organigramas al personal, lo cual puede encontrarse justificado en tanto se corrigen esas faltas, pero

no después de que se hayan eliminado; en caso de que no sea posible poner remedio inmediato a los defectos, debe abandonarse el proyecto de usar los organigramas.

La labor de definir un organigrama que esté de acuerdo con los objetivos y las políticas de la empresa, es en esencia una de las más importantes de organización, pues si no se estructura debidamente, se puede dar lugar a puestos y actividades que lejos de ayudar a conseguir los objetivos, puedan entorpecer las actividades de otras unidades, dar lugar a duplicidad en las funciones, a problemas en la coordinación, etc.

Por ello, insistiremos en la importancia y la necesidad de precisar cuidadosamente todas las actividades necesarias en la empresa para lograr los objetivos, aún las secundarias o menos importante, así como el efectuar con toda lógica y sentido común una agrupación homogénea de esas actividades. En estas condiciones se podrá, en principio, diseñar un organigrama adecuado.

También debemos tener presente que los problemas de coordinación y control de las empresas grandes, hacen necesario un modelo distinto en la concepción del staff que en las empresas pequeñas. La estructura de la organización y su representación gráfica, o sea el organigrama, normalmente será ágil en las compañías dinámicas, porque los requerimientos de la organización cambiarán conforme crezca -

la empresa.

La American Management Association efectuó un estudio de investigación sobre las gráficas de organización en las principales empresas de Estados Unidos, entre cuyos principales e interesantes resultados se cuentan los siguientes:

A - Las empresas utilizan las gráficas de organización fundamentalmente por los siguientes motivos.

- 1.- Para ayudar a fijar la responsabilidad y autoridad y para establecer las cadenas de mando.
- 2.- Para mejorar los canales de comunicación.
- 3.- Para mejorar las relaciones entre los departamentos de staff y de línea.
- 4.- Para dar a conocer claramente los conductos para reportar.

B - La iniciativa para comenzar las labores de preparación de las gráficas, generalmente parte -

del principal ejecutivo de la empresa o de — quien depende de él, circunstancia que pone de manifiesto la importancia que dentro de la administración se concede a la necesidad de contar con un elemento tan útil como lo es el organigrama.

C - La difusión es más o menos amplia, pues solo — un reducido porcentaje de empresas, aunque los preparen no los dan a conocer. Desde luego, — estimamos que la verdadera utilidad de los organigramas radica en su difusión adecuada, — pues no se pueden obtener muchos de sus benefi cios si se conservan ocultos.

D - Un porcentaje muy elevado de empresas cuenta — con gráficas de organización, salvo el caso de compañías de tamaño mediano o chico, en que su aplicación, siendo bastante generalizada, no — ha alcanzado el mismo desarrollo que en las em presas grandes.

El organigrama constituye una especie de fotogra— ffa o representación estática de la estructura formal de — un organismo que está cambiando constantemente. Estos cam— bios se dan en las personas que forman parte de la organi— zación, en sus relaciones informales y formales, en los gra

dos de centralización y descentralización de las actividades, etc.

Aunque los organigramas sean repuestos frecuentemente, ciertos elementos básicos de la organización de los negocios estarán siempre presentes, y ellos son la delegación y la especialización, y el grado en que se practican es determinante en la forma de la estructura de la organización.

En materia de organigramas, es común encontrar la deficiencia de que no se modifican cada vez que se efectúan cambios en la organización, y por tanto frecuentemente existen organigramas que no reflejan la verdadera y actual organización. Otro defecto es el de que indbidamente los organigramas llegan a introducir rigidez en la organización, — aunque ésto obedece más que al uso de los organigramas, al hecho de que no existe la disposición necesaria para modificarlos con la frecuencia que las circunstancias exijan.

El organigrama es la base o antecedente para poder preparar las descripciones de puestos ejecutivos. Por ello, debe cuidarse que al construir el organigrama se establezcan los distintos tipos de autoridad que corresponden a cada puesto, ya sea de línea, funcional o staff, antecedente indispensable para cuidar que en la descripción del puesto — la autoridad, la función y la responsabilidad queden debi-

damente balanceadas.

En resumen, el organigrama es la representación gráfica de las relaciones formales entre los puestos y los departamentos de la empresa y de las líneas formales de autoridad; y por la información que contienen, son un instrumento inevitable en los estudios de organización. Sin embargo, no substituyen a una buena organización, ni tampoco reemplazan a la definición de relaciones de autoridad en forma clara y completa, ni el detalle de los deberes de los dirigentes y subordinados, ni la determinación de responsabilidades, aspectos todos que deben relacionarse por separado para que en unión del organigrama constituyan una información completa.

EL ORGANIGRAMA Y LAS RELACIONES DE AUTORIDAD Y DE COMUNICACION.

Las relaciones de autoridad y de comunicación en la empresa pueden clasificarse de la siguiente forma:

- A - Formales. Son las relaciones de línea basadas en el poder de delegar, disciplinar y dar órdenes y los canales de comunicación para reportes e instrucciones entre jefe y subordinado. Deben usarse cualquiera que sea el interés o -

conveniencia de las personas afectadas. En tanto que un jefe puede seleccionar los asuntos - que dará a conocer a su subordinado, éste debe reportar a su superior todos los asuntos importantes y en algunos casos hasta los menos importantes.

- B - Semi-Formales. Consideramos dentro de este grupo las relaciones de autoridad y comunicación que se derivan del uso de las autoridades staff y funcional, en que existe la opción y en algunos casos la obligación de obtener el punto de vista de un tercero antes de tomar una decisión o bien informarle después de que se tomó.

- C - Informales. Son todas aquellas relaciones de autoridad y comunicación no señaladas expresamente o no obligatorias. En el desarrollo de las actividades se recurre muy frecuentemente a las relaciones informales por la necesidad de comunicación directa con personas colocadas en niveles superiores, inferiores e iguales. Aunque este tipo de relaciones viola el patrón formal establecido, se acepta su uso; condicionado a que las personas que se valgan de él, informen a sus jefes de los asuntos informales y se respetarán estrictamente las relaciones formales, el ejecutivo principal y los de los-

primeros niveles estarían agobiados por el despacho de asuntos sin importancia. En ocasiones las líneas de comunicación informales se ven reducidas por la presencia de los rangos, que ejercen una presión moral sobre determinados individuos, al limitar las posibilidades de acceso hacia un ejecutivo de categoría superior. Claro está que esa situación tiende a desaparecer de acuerdo con la importancia del asunto de que se trate, y al efecto se cita frecuentemente el caso de que es muy comprensible el que un velador haga una llamada de larga distancia a las dos de la mañana al director de la empresa, si la planta se está incendiando.

En nuestra opinión, los organigramas sólo deben contener las relaciones formales y deben ignorarse las relaciones semi-formales e informales, ya que su elevado número complicaría la comprensión del propio organigrama. Para evitar omisiones de información o consulta a causa del respeto estricto a las relaciones formales, debe indicarse a los integrantes de la empresa, que cualquier persona puede acudir a otra siempre que tenga una razón válida para ello,

En virtud de que el organigrama no muestra a la organización tal y como funciona diariamente, ya que constituye una expresión rígida del esqueleto de una organización en posición estática, algunas empresas se rehusan a

implantar organigramas de cualquier clase. Sin embargo, esa posición implica renunciar a sus muchas ventajas entre las que se cuentan la de que el organigrama constituye un valioso instrumento para coordinar y controlar las actividades de todos los componentes de la organización.

Los ejecutivos deben estar concientes de que no están obligados a limitarse a seguir únicamente las relaciones de línea para comunicarse con otra persona, pues se caería en una organización inflexible, pero por otra parte, también deben tener presente la necesidad de adherirse a las relaciones formales de líneas que muestra el organigrama, cuando las circunstancias lo requieran. Se trata de un caso en el que debe buscarse un balanceo apropiado.

Las personas que critican a los organigramas por su falta de profundidad, puesto que usualmente sólo muestran relaciones para reportar, o sean las cadenas de mando; deben tener presente que la gráfica debe estar complementada por descripciones de puestos, que si se desarrollan adecuadamente, contendrán una parte importante de la organización informal. En una buena descripción de puestos, la sección "Relaciones con otros puestos", frecuentemente contiene una cuidadosa lista o descripción de los individuos con los cuales se tiene frecuente comunicación. Las descripciones de puestos y el organigrama, reunidos, pueden proporcionar una información comprensiva y verdadera de las relaciones formales e informales de cada puesto. La objeción acerca de —

que los organigramas son superficiales, generalmente proviene de personas que esperan demasiado de esas gráficas o que pretenden utilizarlas en fines para los cuales son más propias las descripciones de puestos, de políticas y de procedimientos.

Por cuanto hace al organizador, lo más importante es evitar que se incluyan en el organigrama relaciones de línea incorrectas, toda vez que si la gráfica es importante porque muestra quien se encuentra a cargo de cada actividad, una falla de esa naturaleza puede llevar a decisiones inadecuadas tomadas por personas a quienes no corresponden el asunto.

Los cambios en la organización, mayores o menores, es raro que se den a conocer únicamente por la circulación de un nuevo organigrama. Las alteraciones en la estructura deben darse a conocer verbalmente o por escrito por la alta dirección, a fin de explicar los cambios y las razones para ello, y en su caso, complementarse con modificaciones a las descripciones de puestos, políticas y procedimientos. A partir de la fecha en que estas instrucciones son divulgadas, se supone que el personal debe usar los nuevos canales de comunicación y líneas de autoridad formales para desarrollar sus labores.

Sin embargo, en la práctica es frecuente que las -

relaciones informales no se modifiquen a menos que el nuevo organigrama sea el resultado de un movimiento radical en la organización. La enorme fuerza de muchos factores entre los que se cuentan la costumbre, los precedentes, las necesidades y las propias operaciones, a menudo pueden nulificar — las líneas y puestos de la gráfica de la organización formal.

COMENTARIOS SOBRE LA FORMA DE PRESENTACION DE LOS ORGANIGRAMAS.

Una costumbre generalizada es la de que cada cajón represente a una persona, es decir, evitando que en las — gráficas se expresen conceptos tales como "Compras", "Pro— ducción", etc., y que el título del puesto sea lo más claro posible con objeto de que ofrezca una idea más o menos exacta de las actividades que desempeña, mencionando de ser posible el nivel jerárquico que le corresponde. Así, resultarían típicas las denominaciones: sub—director de finanzas, — gerente de relaciones industriales, jefe del departamento — de compras, etc. En el caso de que la denominación oficial — del puesto no indique la actividad, como ocurre en muchas — empresas en donde se otorgan nombramientos de sub—directo— res, sub—gerentes, etc.; conviene que los organigramas, — cuando menos entre paréntesis, se expresen las actividades.

Otro de los aspectos interesantes es aquél relacionado

nado con los nombres de las personas, que algunas empresas acostumbra incluir en los cajones de cada puesto. Al efecto debe considerarse el grado de rotación de las personas en los puestos, así como el espacio disponible para incluir los nombres. Si éstos se mencionan, aumentará el número de reposiciones del organigrama, que si se está modificando con demasiada frecuencia, puede causar una mala impresión ante el personal y demás individuos que conozcan de él. Algunos autores señalan que si el título de un puesto no es claro, conviene mencionar el nombre del individuo que lo ocupe.

Algunas empresas acostumbra presentar sus organigramas usando y en ocasiones abusando del uso de colores, que pueden llevar a su incomprensión. Es muy importante procurar que los organigramas se entiendan fácilmente, por lo que debe cuidarse mucho su simplificación. Probablemente por ello sea recomendable el uso de un solo color, con objeto de reducir la información que no es propia de los organigramas.

En cuanto a la representación gráfica en sí, además de la tradicional formada a base de rectángulos, que descienden de los niveles superiores a los inferiores, se han desarrollado otras dos formas de representación. La primera es la gráfica concéntrica que en forma circular presenta en su centro a la alta dirección, rodeando a la alta dirección y en un anillo intermedio a los ejecutivos principales, y en -

la parte externa a los niveles inferiores; este tipo de representación no ha tenido mucho éxito en virtud de que por su propia naturaleza resulta un tanto difícil de preparar y bastante más complicado para interpretarlo. Otra variante es el organigrama escalar, que más que una gráfica, constituye una relación de los jefes y sus subordinados, y que algunos tratadistas consideran más bien como un elemento útil para planear la organización antes de integrar el organigrama definitivo. El organigrama escalar tiene en su contra el hecho de que resultará también de comprensión un tanto difícil, aunque por otra parte ofrece la ventaja de que en un espacio reducido se puede hacer una presentación numerosa de puestos.

Si concluimos lo relativo a presentación, encontramos que lo más importante es que los organigramas deben mantenerse al día. Las modificaciones son un síntoma de que una organización dinámica está cambiando para hacer frente a nuevas situaciones. El peligro consiste en que el organigrama no se modifique con oportunidad, en cuyo caso no sólo se vuelve inexacto sino que propicia el que la organización informal se constituya en el factor determinante dentro de la compañía.

OTRAS CARACTERISTICAS DE LA ORGANIZACION.

Se han comentado como características de organiza-

ción de las grandes empresas, la funcionalización, la distinción entre actividades de línea y de staff, la descentralización, la divisionalización y el uso de comités, elementos todos inevitables cuando la empresa rebasa determinado tamaño. Junto a estas características obligadas existen ciertas posiciones que se comentan a continuación:

- A - La introducción de ejecutivos de grupo, para reducir el tramo de control del ejecutivo principal y para mejorar la coordinación entre las unidades que componen la organización.

- B - El manejo de las responsabilidades de la alta dirección, con la participación del presidente del consejo de administración y el ejecutivo principal o entre el ejecutivo principal y el siguiente rango, a fin de reducir el tramo de control y de incrementar la coordinación eficiente.

El ejecutivo de grupo ha surgido en aquellos casos en que el tramo de control se ha extendido demasiado, como una necesidad de agrupar a algunos de los ejecutivos encomendando su supervisión a un funcionario que actúa como coordinador entre esos ejecutivos y el principal dirigente de la empresa, la presencia de ejecutivos de grupo es más frecuente en las empresas que se han inclinado para reducir al máximo posible el tramo de control, y debe meditarse cui

dadosamente, pues la introducción de un nuevo nivel entre los especialistas y el dirigente principal puede dar origen a sentimientos y reacciones, que serán menores en tanto mayor sea la habilidad de quienes resulten designados como ejecutivos de grupo.

Otro de los arreglos más comunes que se han venido observando en los últimos tiempos, es aquél en que el dirigente principal tiene solamente dos subordinados, uno que supervisa a las unidades de servicio y staff y otro que tiene a su cargo las unidades de línea. Este arreglo tiene entre otras ventajas la de que el grupo de alta dirección es reducido y que si esos tres hombres son capaces y enérgicos, pueden lograr una dirección que funcione ágilmente, aunque por otro lado se pueden citar algunas desventajas, entre las que destaca fundamentalmente el problema de comunicación derivado de una cadena de mando más larga.

Las alternativas anteriores se encuentran íntimamente relacionadas y acaso se empalmen, pero desde luego, constituyen medidas que aplicadas en forma adecuada a la empresa, pueden ayudarla a resolver algunos de los problemas complejos de administración que tan frecuentemente se presentan como consecuencia del aumento del volumen de operaciones.

LAS DESCRIPCIONES DE PUESTOS.

Las descripciones de puestos son instrumentos complementarios de los organigramas, que permiten analizar las relaciones del trabajo en cuestión con otras labores, ponen de manifiesto duplicaciones y lagunas, aclaran los aspectos y las necesidades más importantes de cada labor y contribuyen a revelar el valor relativo de las diversas actividades.

Las descripciones son la base fundamental para poder llevar a cabo las valuaciones de puestos. La calidad y la extensión de la descripción, son determinantes para una correcta valuación, que a su vez es la base del sistema de sueldos y de los programas de compensación e incentivos.

La descripción también es un soporte del sistema de calificación de la actuación del personal, tanto en la fijación de objetivos como en la valuación de resultados.

En cuanto al reclutamiento y entrenamiento del personal, las descripciones proporcionan los elementos esenciales para que puedan apreciarse debidamente los méritos y la idoneidad de los solicitantes de empleo, así como para orientarlos en el desarrollo de sus nuevas actividades.

Todos estos usos, hacen evidente la necesidad de -

que las descripciones de puestos sean completas y estén bien redactadas. Si se incluye únicamente lo básico y se elimina el detalle innecesario, se obtendrán descripciones flexibles y duraderas, evitando la necesidad de modificarlas constantemente a consecuencia de variaciones sin importancia.

ELABORACION DE LAS DESCRIPCIONES DE PUESTOS.

Dale Purvers, Presidente de la Association of Consulting Management Engineers de Filadelfia, comenta en el ejemplar de enero de 1966 de la revista The Office, la utilidad que tiene una adecuada descripción de los cargos y de los trabajos administrativos y lo lamentable de que muchas de las descripciones contenidas en diversas publicaciones se hayan redactado poniendo todo el interés en la forma en que se llevan a cabo las tareas y no la labor que se ha de realizar. Se escribe como si hubiera una sola fórmula de la definición de lo que es un empleado determinado. Aunque tales autores admiten las diferencias entre las distintas labores, han salvado el escollo alargando más o menos la descripción, pero no es cuestión de número de palabras. Las labores administrativas son diferentes porque los administradores están en sus puestos para hacer que las cosas acontezcan, y no simplemente para ejecutar las detalladas instrucciones que vienen de los puestos superiores. Por ello, las descripciones de las labores administrativas sólo tienen un significado útil cuando revelan resultados y omiten-

las tareas en sí. Por lo tanto, deben estar orientadas desde un punto de vista administrativo, redactadas dentro del marco de las necesidades y las perspectivas de la administración y en un lenguaje administrativo.

Por lo tanto, no cualquiera puede describir por escrito un trabajo administrativo. Se requiere poseer una actitud administrativa y estar suficientemente impuesto de los principios, el medio y los objetivos de su administración para extraer la esencia e ignorar lo secundario de los puestos administrativos. Se debe saber distinguir entre el porqué de la existencia del puesto y de su manera de funcionar. Se ha de ser indagador persistente pero cauto, capaz de escribir con claridad y precisión técnica.

A continuación el autor mencionado enumera algunos aspectos informativos que han de reflejarse en las adecuadas descripciones de las labores de administración.

- A - Porqué existe el puesto de que se trata. Exponer su función y su objetivo fundamental, enumerando las finalidades que deben alcanzarse.
- B - Naturaleza de esa tarea. La estructura general y el medio en que se desarrolla, su relación y dependencia respecto a otras funciones y actividades; las relaciones externas más impor-

tantes, la experiencia práctica que se requiere, la mentalidad necesaria para resolver los principales problemas de la labor de referencia.

- C - Libertad de acción del cargo. Expresar la naturaleza y la fuente de los controles que limitan o amplían la capacidad del titular para adoptar decisiones definitivas.
- D - Alcance de la labor. Como influye el objetivo esencial de la tarea en los objetivos de la empresa. Por ejemplo, de manera remota, contribuyente, de participación o fundamental.
- E - Magnitud, radio de acción y naturaleza. Para cada una de las funciones primordiales del título del puesto.

Conviene que la elaboración de las descripciones sea desarrollada personalmente por el ejecutivo de más alto nivel en la rama de organización, y para ello es muy recomendable que si es posible por medio de entrevistas o en su defecto a través de cuestionarios, obtenga de todos los ejecutivos cuando menos la siguiente información acerca del puesto que desempeña cada uno:

A - La función principal.

B - Las actividades específicas y las correspondientes responsabilidades, conforme a un detalle como el siguiente:

| <u>Actividades</u> | <u>Responsabilidades.</u> |
|-------------------------|---------------------------|
| Promocionales. | De ejecución. |
| Administrativas. | De supervisión. |
| De organización. | De asesoramiento. |
| Financieras. | De control. |
| De relaciones públicas. | De otro tipo. |
| De personal. | |
| En los comités. | |
| Otras. | |

C - Relaciones con otros puestos:

Ante quién es responsable.

Quiénes dependen de él.

Con quienes debe coordinarse.

A quiénes asesora.

A quiénes debe vigilar.

D - Políticas que observa en el cumplimiento de sus responsabilidades.

E - Aspectos que en opinión del entrevistado, deben ser objeto de estudio, modificación y reconsideración.

En aquellos casos en que no sea posible la entrevista directa con cada uno de los ejecutivos, se estima necesario cuando menos un previo cambio de impresiones entre el responsable del estudio y los ejecutivos que deberán llenar los cuestionarios, reunidos preferentemente en grupos homogéneos.

Este trabajo se debe iniciar por la cabeza principal de la empresa y en forma descendente, cubriendo todos y cada uno de los puestos de los niveles inmediatos superiores. Es recomendable no iniciar las descripciones del --

nivel inferior sino hasta que hayan quedado aprobadas las - del nivel superior.

Cubiertos los puntos anteriores y contando el organizador con toda la información necesaria, procede redactar las descripciones de los puestos; en forma de proyectos que conviene sigan el mismo guión que el cuestionario, - que deben someterse a la consideración del ejecutivo afectado y su jefe inmediato superior, y una vez aceptado por - ambos y hechas las modificaciones procedentes, se presentará para su aprobación al ejecutivo facultado, obtenida la - cual se integrará la descripción al Manual de Organización para que sea observada debidamente.

En algunos casos se acostumbra incluir en las descripciones de puestos las características que debe reunir - la persona que ocupará el puesto, aunque esta práctica no - es muy común, ya que en la generalidad de las empresas es - más frecuente que estas indicaciones se localicen en el departamento de personal.

Con objeto de evitar que las descripciones de puestos resulten largas y con conceptos repetidos en todas y - cada una de ellas, se encomienda presentar por separado las responsabilidades comunes de las distintas categorías o - niveles de puestos.

MANUAL DE ORGANIZACION.

El manual de organización es la representación material de las medidas de organización tomadas por la empresa.

Su importancia es indiscutible, en virtud de que constituye el medio de difusión típico de las decisiones de la alta dirección en materia de organización. Para que una organización pueda ponerse en práctica no basta con que el organizador la planee y que la alta dirección la aprueba. Es necesario darla a conocer a los directamente afectados y por ello debe hacerse uso del sistema de manuales.

Es pues evidente que para obtener los mejores resultados posibles, es necesario preparar un manual de organización claro y completo, y que éste se distribuya con la amplitud necesaria, ya que constituye el medio típico de comunicación de que puede valerse la alta dirección de la empresa para llegar a todos los ejecutivos y funcionarios de la misma.

Como el manual de organización es una guía autorizada que informa de la organización de la empresa, es un instrumento útil e indispensable para la administración, pues permite a cada persona conocer sus responsabilidades y las de los demás puestos, así como sus relaciones dentro

de la empresa, lo que ayuda a evitar conflictos y empalmes de funciones; al mismo tiempo permite advertir quiénes son los facultados para tomar decisiones; así como el grado de autoridad de cada uno de los puestos.

Aunque la elaboración del manual de organización constituye un trabajo de detalle muy considerable, los beneficios que se derivan de su uso justifican su costo. Debe ponerse especial cuidado en que no resulte demasiado detallado y sobreelaborado, pues ello, además de elevar los costos, complica la comprensión del manual.

Aunque con frecuencia se afirma que en virtud del costo de preparación y mantenimiento, el manual de organización no es conveniente en las empresas pequeñas, lo cierto es que si se seleccionan adecuadamente los aspectos que debe contener, se puede preparar un manual a un costo razonable que resulte económicamente útil a la empresa.

Existen otros tipos de objeciones en contra del manual, que en rigor son deficiencias en su preparación, como ocurre cuando falta uniformidad en las instrucciones, cuando no son claras ni están dispuestas en forma lógica o no se encuentra al día, cuando el manual constituye letra muerta o le falta flexibilidad, etc., aspectos todos ellos que fácilmente se pueden evitar si los funcionarios responsables ponen su empeño en la correcta preparación y aplica-

ción del manual.

Algunas empresas se han preocupado por incluir en el manual de organización una serie de explicaciones complementarias sobre la resolución de los problemas importantes de organización, a fin de que el personal pueda asimilar y comprender más fácilmente los principios de organización y aplicar en forma más uniforme el propio manual.

Es también muy recomendable incluir introducciones en cada uno de los capítulos del manual, en los que se expongan las ideas de la Dirección con respecto a cada concepto, explicando su contenido y en caso necesario la forma de aplicarlo en la práctica.

La American Management Association, como resultado de un seminario, determinó los siguientes beneficios básicos derivados del empleo de los manuales:

Beneficios de los
Manuales.

Resultados
normalmente obtenibles
(limitaciones del manual)
Excelente Bueno Regular

A - Flujo de información
administrativa.

X

| Beneficios de los Manuales. | Resultados normalmente obtenibles (limitaciones del manual) Excelente Bueno Regular |
|--|--|
| B - Guía del trabajo e ejecutar | X |
| C - Endoctrinamiento. | X |
| D - Adiestramiento de supervisión y desempeño ejecutivo. | X |
| E - Clarificación de la estructura de organización y de las responsabilidades. | X |
| F - Uniformidad en la interpretación y aplicación de las políticas. | X |
| G - Coordinación de actividades | X |
| H - Eliminación de duplicaciones innecesarias. | X |
| I - Revisión constante y mejoramiento de las políticas y procedimientos. | X |
| J - Auditoría interna de políticas, procedimientos y controles. | X |

ELABORACION Y MANTENIMIENTO DEL MANUAL DE ORGANIZACION.

La elaboración del manual debe quedar a cargo de una persona del nivel superior de la empresa, que conviene sea asesorado por un comité de altos ejecutivos. Resulta muy práctica que en su fase inicial el manual comience con una serie de circulares o boletines que posteriormente unidas y terminadas le den forma definitiva al propio manual.

La extensión del trabajo estará limitada por el tiempo y el costo asignados al propio trabajo, y conviene que sea condensado y de fácil lectura, evitando, cuando menos al principio, no ser demasiado ambicioso en su preparación y contenido.

Se estima que el manual de organización debe contener cuando menos los siguientes aspectos:

Objetivos.

Políticas.

Organigramas.

Descripciones de puestos ejecutivos.

Descripción de comités.

Las descripciones de puestos no ejecutivos, las reglamentaciones específicas sobre la forma en que deben negociarse o tramitarse las operaciones; tarifas, diagramas de procedimientos y demás reglamentaciones de detalle, deben formar parte por separado del manual de sistemas y procedimientos.

Claro está que muchas empresas acostumbran dividir sus manuales en formas distintas a la expresada y así encontramos casos en los cuales se cuenta con un manual de organización por separado de un manual de políticas, aspecto un tanto discutible porque las políticas forman parte de la organización, pero lo importante es que agrupado o subdividido de una u otra forma, se cuente con el material completo de los distintos conceptos que se han señalado.

Es muy conveniente que el manual cuente con un índice de su contenido, y que para facilitar la localización e integración de todos los conceptos que lo forman, las hojas se numeren bajo un sistema decimal o semejante a éste, que en una forma lógica clasifique su contenido y facilite la introducción de modificaciones.

El manual de organización debe ser revisado con una periodicidad determinada y cuando ocurran cambios importantes en la organización. Al efecto es conveniente reemplazar con oportunidad las hojas modificadas para mantenerlo

al día; cuidando que el costo de esas revisiones quede debidamente justificado.

En resumen, el manual de organización constituye el medio de difusión típico de las decisiones de la alta dirección en materia de organización, que para ponerse en práctica no basta con que sean planteadas y aprobadas, ya que es necesario darlas a conocer a los directamente afectados y en algunos casos aún a los que no afecte. Aunque la elaboración del manual de organización implica cierto costo, los beneficios que se derivan de su uso lo justifican, siempre que se tenga el cuidado de no preparar un material con demasiado detalle o sobrelaborado.

SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS.

Al llevar a cabo el proceso de organización surge la oportunidad frecuente y continua de evaluar y mejorar los sistemas y procedimientos y consecuentemente, en su caso, el determinar si es necesario revisarlos con mayor detalle para mejorarlos y reajustarlos.

Los sistemas y procedimientos deben ser objeto de una revisión cuidadosa, pues en esa forma se pueden reducir costos en la operación, así como aumentar la uniformidad.

Es muy conveniente contar con especificaciones escritas para los procedimientos, e indicar en ellos el proceso detallado de cada una de las actividades, mencionando quién las debe desempeñar, como, en qué orden, etc. Como su estudio por sí solo ocuparía un volumen adicional, solo agregaremos que:

Los sistemas y procedimientos constituyen un tema sumamente complejo y especial, y son al fin y al cabo una aplicación de la organización, llevada a su detalle, que frecuentemente se descuida, y que sin embargo es de particular importancia para que las operaciones de la empresa sean desempeñadas en forma eficiente y uniforme.

CAPITULO XIII

LAS RELACIONES HUMANAS Y LA ORGANIZACION.

La labor de organizar no queda completa si no se resuelven los problemas de su aplicación práctica, y ésta envuelve las actividades de guiar, inspirar y estimular a los integrantes de la empresa. Por ello, el dirigente está obligado a dedicar una atención muy especial al manejo de las relaciones humanas a fin de que los subordinados cooperen de la mejor manera y con el mínimo de problemas posibles. En los siguientes párrafos nos ocuparemos de las recomendaciones pertinentes para que la implantación de un plan de organización resulta exitosa.

ETAPAS PARA LLEVAR A CABO LOS CAMBIOS EN LA ORGANIZACION.

No siempre es conveniente tratar que de inmediato la empresa se acomode a la organización ideal, cuyo valor real estriba en que constituye una guía para los planes a largo plazo de la empresa. Cada vez que se produzcan acontecimientos importantes como son retiros o traslados de ejecutivos, debe reconsiderarse el plan y aprovechar esas circunstancias para poner en práctica los cambios que permitan acercarse más a esa estructura ideal. En el caso de un proceso

de reorganización, frecuentemente se sigue la costumbre de poner en práctica un plan de carácter intermedio entre la organización existente y la ideal, en el cual se incluyen las medidas para corregir los defectos o fallas más importantes.

De hecho existen tres procedimientos diferentes para aplicar los cambios en la organización, que son los siguientes:

- A - Efectuar los cambios completos y de inmediato.
- B - Efectuar los cambios completos durante un período más o menos corto.
- C - Efectuar los cambios en forma paulatina y durante un período largo.

Se afirma que el método más frecuente es el de llevar a cabo los cambios en forma completa e inmediata, sobre todo en los casos en que obedecen a la llegada de un nuevo director o cuando se incorpora a la empresa un asesor o experto en organización. Este procedimiento radical no siempre produce buenos resultados en virtud de que frecuentemente dá lugar a que los jefes pierdan su seguridad, a que renuncien buenos elementos y en general a que se lesione el espíritu de grupo de la empresa.

Los cambios planteados a corto plazo son aquellos cuya aplicación toma de 6 meses a 2 años. Por regla los cambios fundamentales se introducen de inmediato, pero como resultado de un estudio previo bastante cuidadoso, debidamente consultado y comentado con los jefes y se complementan con reuniones en que se discuten los distintos puntos de vista de aplicación práctica, de los cuales se pueden derivar modificaciones al diseño original.

Los cambios a largo plazo son aquellos que se aplican en un período mayor de 2 años. Frecuentemente el plan se fracciona en varios parciales, por lo que las modificaciones se llevan a cabo en forma paulatina. Este sistema constituye de hecho un proceso que no tiene fin y que procurando causar los menores trastornos posibles, trata de llevar a la empresa al grado más elevado de organización y cooperación.

La selección del procedimiento más adecuado para una empresa determinada, debe tener en cuenta las características personales de los ejecutivos y jefes, así como las necesidades de la empresa. No necesariamente debe eludirse la posibilidad de aplicar cambios radicales y completos en forma inmediata, pues en un momento dado puede ser la mejor solución. Lo mejor será medir los beneficios y perjuicios que pueda resentir la empresa en todos sus aspectos según cada una de las posibilidades que se han apuntado.

COMO LOGRAR LA ACEPTACION DEL PLAN.

Para lograr que se acepte la decisión de reorganizar, es indispensable demostrar la necesidad en que se consignen las razones principales para llevar a cabo los cambios en la organización, señalando las deficiencias de importancia y detallando los argumentos en favor de los cambios que se recomiendan.

Independientemente de los medios de persuasión que sean utilizados, es muy conveniente que las proposiciones de reorganización, al final, fluyan de los jefes más importantes, dado que su apoyo ayudará a influir sobre las personas. Si los cambios son muy importantes, es necesario obtener también apoyo formal del consejo de administración.

Una vez tomado el acuerdo de reorganizar, es conveniente tomar las providencias necesarias para evitar temores y oposiciones entre el personal aún antes de que comiencen los cambios, cuidando que no se produzcan rumores y apreensiones derivados de la falta de conocimientos de los planes.

Harwood F. Merrill en el artículo "Getting People to Accept Change", publicado en la revista Management News del mes de abril de 1966, señala que los cambios son la es-

cencia del progreso pero que la mayor parte de las personas se resisten a ellos y al efecto hace un resumen de las sugerencias que dió a conocer el Dr. Gordon L. Lippitt en una conferencia sobre personal efectuada bajo el auspicio de la American Management Association, el cual se cita a continuación :

Las personas se resisten a los cambios porque sienten que ellos pueden afectar su seguridad, aunque este sentimiento está un tanto compensado por el deseo de nuevas experiencias y por los beneficios que puedan recibir como resultado de los cambios.

Para hacer que el cambio sea aceptado, deben examinarse las razones en que se puede basar la resistencia, que generalmente obedecen a los siguientes motivos:

A - Cuando el propósito del cambio no se dá a conocer en forma clara. El misterio y la ambigüedad causan suspenso y ansiedad. Por ello, las personas muestran mayor resistencia a los cambios generales que a los cambios específicos.

B - Cuando las personas no participan en la planeación. La naturaleza del individuo lo lleva a apoyar aquellos aspectos en cuya creación ha

participado y le es más fácil seguir sus propias sugerencias.

C - Cuando los cambios están basados en razones personales. Aunque la lealtad es una característica deseable en los subordinados, no debe esperarse que se adapten al cambio exclusivamente por ello, ya que sólo responderán a esa razón personal si al mismo tiempo advierten que con ello resuelven un problema, alcanzan una meta u obtienen algún beneficio concreto.

D - Cuando los hábitos del trabajo de grupo son alterados. Obviamente no son bien recibidas aquellas decisiones que alteren las relaciones informales del personal.

E - Cuando existe una Comunicación deficiente sobre los cambios. Aunque un cambio afecte únicamente a una o dos personas de un grupo de diez, todas ellas deben ser informadas acerca del cambio a fin de darles una sensación de seguridad y mantener la cooperación del grupo.

F - Cuando existe una sensación de deficiencia personal. En la actualidad, las personas ponen mu-

cho interés en su situación dentro de la empresa. La sensación de deficiencia personal es especialmente fuerte cuando en la empresa se aplican castigos tales como remociones, disminución de facultades, congelamiento de sueldos, etc.

G -Cuando existe presión por demasiado trabajo. A menudo esa presión aparece cuando no se planean cambios suficientes y efectivos para mejorar las condiciones de trabajo.

H -Cuando el costo es demasiado alto o cuando los beneficios del cambio no pueden considerarse adecuados. El personal estará en desacuerdo con las medidas, aunque resulten beneficiosas para la empresa, si no les producen a ellos un beneficio directo y mucho menos si resienten alguna desventaja de cualquier naturaleza.

I -Cuando la situación presente aparenta ser satisfactoria. El personal no encuentra lógico ni necesario un cambio cuando la situación presente la considera satisfactoria.

De lo anterior se infiere la necesidad de crear un ambiente de confianza en el personal con objeto de lograr -

su más amplia colaboración de que los cambios puedan ser llevados a cabo con éxito.

MÉTODOS DE PERSUASION

Un factor decisivo para obtener la aceptación del plan de organización es darlo a conocer y que sea comprendido. Si los cambios se comunican a los afectados en forma brusca y repentina, las reacciones pueden ser negativas. Aunque puede forzarse y exigirse la aplicación del plan, el personal también puede obstruirlo de distintas maneras, difíciles de advertir y que pueden perjudicar en forma sensible la aplicación eficiente del plan.

Para ello, es muy recomendable aplicar métodos de persuasión en el personal, entre los cuales destacan particularmente los siguientes:

- A - Demostrar las ventajas del cambio en la organización. Si un cambio no es ventajoso, el introducirlo será un desperdicio. Además, es muy conveniente demostrar a las personas afectadas por el cambio, cómo es que se van a beneficiar con él, lo cual contribuirá a su tranquilidad y le permitirá dedicarse más eficientemente al desempeño de sus actividades.

- B -El ejemplo de otros resulta persuasivo. A menudo conviene mencionar el ejemplo de cambios similares que tuvieron éxito en otro departamento de la empresa o en alguna compañía competidora, pues ello influye en el ánimo del personal para comprender y aceptar los cambios.
- C -Argumentos indirectos. A través de ellos se puede demostrar la necesidad de cambios en la organización.
- D -Petición de consejos. Cuando se plantean los problemas a las personas y se les pide su consejo, se pone más fácilmente de manifiesto la necesidad de cambios, que naturalmente son más fácilmente aceptados.
- E -Compensaciones. Muchas empresas acostumbran compensar a los ejecutivos en alguna forma la pérdida real o aparente sufrida con motivo de los cambios de la organización.
- F -Participación en el desarrollo de la organización. Evidentemente, si se logra la participación del personal en el diseño de los cambios, más fácilmente se obtendrán su aceptación.

El problema de obtener la aceptación del plan de reorganización, está considerado como uno de los aspectos más difíciles del cambio del mismo. En este caso, los problemas humanos se constituyen como un gran obstáculo que requiere también, paciencia y dinero. Es muy conveniente contar con un plazo adecuado para que los cambios puedan llevarse a cabo, equilibrando razonablemente el costo de la modificación con los beneficios de la implantación y la conservación de un ambiente adecuado entre el personal.

Si admitimos que la implantación exitosa del plan es la parte más difícil de la reorganización, debemos cuidar que cada parte del programa de modificaciones se asigne a un individuo determinado, al que se responsabilice de llevarlo a cabo dentro de un plazo definido. Finalmente será necesario estar pendiente de la efectividad práctica del programa, de los gastos incurridos, resultados obtenidos y de los efectos en el espíritu de grupo de la empresa.

OTRAS RECOMENDACIONES PARA PONER EN PRACTICA LA ORGANIZACION.

Andrew M. Mc.Donald afirma que para guiar una organización por el sendero del éxito en la administración de empresas, se deben seguir 6 pasos:

- A - Selección de una dirección competente.
- B - Delegación de responsabilidades.
- C - Delegación de autoridad.
- D - Libertad de comunicación.
- E - Clima de creación.
- F - Acceso a la gerencia.

Por motivos de transcripción indicamos "Delegación de Responsabilidades", aunque estimamos que el concepto debe ser "Asignación de Responsabilidades".

Como puede advertirse, algunos de los pasos mencionados constituyen una fase de las relaciones humanas que no siendo materia directa de este trabajo, revisten una importancia fundamental para que la organización pueda rendir -- resultados.

Así tenemos que en la selección de directivos es importante cuidar que las vacantes se cubran con personal de la empresa y que cuando deban traerse elementos de fuera, se den a conocer al personal las razones que motivaron ese paso. También es importante valerse de todas las técnicas --

al alcance para poder discernir cuál elemento es más conveniente para ocupar la vacante. Existen opiniones distintas sobre la conveniencia o inconveniencia de los exámenes de aptitud y otros procedimientos semejantes, pero si se aplica buen juicio ajeno a intereses o simpatías personales, se puede afirmar que en un alto grado se seleccionarán adecuadamente las personas.

La asignación de responsabilidad y de autoridad, que es un proceso propio de la organización, se puede aplicar en distinto grado. Ello dependerá de la política de centralización o descentralización que observe la empresa, y de la mayor o menor confianza que exista en la persona. Afortunadamente en la mayor parte de los casos las personas reaccionan favorablemente ante la confianza depositada en ellos, máxime que esa asignación de responsabilidades siempre es consecuencia del juicio meditado del superior que la autoriza. A mayor abundamiento se afirma que son más graves las consecuencias de no asignar suficiente responsabilidad y correspondiente autoridad, que los errores que se derivan de la asignación de responsabilidad y autoridad en forma prematura.

La necesidad de una comunicación eficiente y libre ha sido materia de numerosos libros y artículos técnicos. Nada es tan importante como el que todo el personal, en el grado que compete a su responsabilidad; así como los objetivos a corto plazo de la propia empresa. Mientras no se lle-

que a esta situación, los individuos pueden trabajar desorientados y atendiendo exclusivamente a sus muy personales consideraciones. Por otra parte, se puede dar lugar a los rumores que frecuentemente circulan en muchas empresas; ya que constituyen la única forma de comunicación al alcance del personal y que evidentemente perjudican su buen funcionamiento.

El clima de creación es un refinamiento muy interesante, en virtud de que puede permitir a los ejecutivos la producción de ideas útiles a la alta gerencia. Hay diversos procedimientos para fomentarlo y siempre resulta conveniente contar con un programa que asegure que periódicamente se puede motivar a las personas para que aporten su cooperación a sus superiores.

Por último, un punto que es característico de los buenos dirigentes: el fácil acceso a la gerencia. Los dirigentes no pueden encerrarse en oficinas inaccesibles ya que ello entorpece el acceso a la información que les es indispensable para ordenar y conducir acertadamente a la empresa. La ausencia de acceso fácil hecha por tierra muchos otros aspectos necesarios a la buena organización, ya que queda obstruida la comunicación normal y necesaria entre jefes y subordinados.

Lawrence A. Appley, por su parte, afirma que el —

procedimiento para formalizar, poner en vigor y administrar un plan de organización como una actividad específica de la administración general, pasa por diversas etapas: dudas y - desconfianzas en todas las jerarquías, abierta oposición a - lo que erróneamente se interpreta como reglamentación y - estorbo a la iniciativa, resistencia pasiva, comentarios, - comprensión paulatina de su utilidad, su aceptación como - método de trabajo, y por último insistencia en que se siga - y se aproveche plenamente el plan. Durante las primeras eta - pas, quienes dedican todo su tiempo al planeamiento de la - organización encuentran muchas dificultades para lograr que los jefes de todas las jerarquías administrativas dediquen - el tiempo y esfuerzo necesarios para la preparación de las - descripciones de puestos, cartas de organización, manuales, - etc., porque se necesita que dediquen tiempo adicional que - nes están sumamente ocupados con otros asuntos, y aunque - aceptan la necesidad de hacer este trabajo, es sumamente - molesto para ellos. Lo más difícil es lograr que salga el - primer producto terminado. Generalmente quienes ponen más - dificultades en dedicar el tiempo necesario al perfecciona - miento del trabajo, quedan sumamente complacidos con el - producto ya terminado.

Para poder darle vida al plan de organización y - hacerlo indispensable a los jefes, a grado tal que se mues - tren no sólo dispuestos a dedicarle el tiempo necesario, - sino sinceramente deseosos de que el trabajo se haga y se - siga haciendo oportunamente, el mismo autor sugiere efec - tuar el análisis de las actividades, que es una carta del -

flujo del trabajo en que se describe la responsabilidad y la autoridad de las distintas personas que manejan una actividad completa desde el principio hasta el fin. Considera que esta manera de planear y administrar una organización infunde vida e interés a la actividad misma, y que el trabajo comienza activamente a producir resultados que mejoran las operaciones de la organización antes de que esté terminada toda la planeación.

EL ELEMENTO HUMANO Y LA ORGANIZACION.

Hemos establecido que la organización no es un fin, sino un medio para conducir las actividades con la máxima eficiencia y el menor costo posible. La organización proporciona una serie de principios y otro tipo de lineamientos, todos los cuales constituyen una base general de indiscutible utilidad, pero que no dan una pauta completa en cuanto a la forma de coordinar el plan de organización con los elementos humanos disponibles.

En el curso del presente trabajo se ha asentado en varias ocasiones que la personalidad de los integrantes de la empresa ejerce una influencia decisiva en la forma de organización que deba adoptarse. Debemos agregar que:

La implantación de un plan de organización descansa fundamentalmente en un manejo adecuado de relaciones humanas que requiere de mucho tacto. Conviene utilizar métodos idóneos de persuasión para lograr la aceptación del plan y vencer la resistencia natural de las gentes hacia los cambios.

Pero hay todavía un aspecto de particular importancia que consiste en la motivación del personal de la empresa. Es frecuente encontrar generalizado el concepto de que el individuo promedio es por naturaleza indolente, que evita la responsabilidad y que trabaja lo menos posible. Este criterio es determinante en la forma de organización, pues para evitar las desfavorables consecuencias de esa actitud supuesta, se aplican controles absolutos y supervisión muy rígida, que lejos de resolver el problema, contribuye a agudizarlo, ya que en su resultado final anulan al individuo.

Recordemos que la confianza debemos ponerla en los hombres y no en los sistemas, y aceptemos que la capacidad para asumir responsabilidades y para desarrollar actividades radica exclusivamente en el ser humano y que el dirigente debe hacer posible que los subordinados descubran y desarrollen esas características.

VENTAJAS DE LA ORGANIZACION.

Una vez cubierto el tema de organización, conviene resumir las ventajas que ofrece la misma:

- A - Ayuda a definir, discutir y evaluar los objetivos de la compañía.
- B - Indica en términos claros y comprensibles donde se encuentran las responsabilidades. El manual de organización y el organigrama son como un mapa que permite comprender la estructura de la compañía y las relaciones de cada ejecutivo, con la circunstancia de que ambos elementos constituyen un excelente medio de entrenamiento.
- C - La alta dirección puede determinar los empalmes de responsabilidad y dedicar más tiempo a la planeación a largo plazo; vigilancia, coordinación e innovación en general a las actividades más importantes de la empresa.
- D - Los jefes de los departamentos pueden desarrollar un trabajo más unido en beneficio de los objetivos de la empresa.

- E - Los ejecutivos cuentan con mayores oportunidades para utilizar sus habilidades, planear sus actividades, desarrollarse y entrenarse a sí mismos y ayudar a los demás.
- F - Se proveen las bases para estimar los recursos y fuerza de trabajo y las necesidades de desarrollo de ejecutivos y reemplazos, así como para ofrecer oportunidades de promoción a los elementos jóvenes.
- G - Ayuda a integrar la personalidad de los individuos de acuerdo con los objetivos de la empresa, así como a mejorar las relaciones humanas.
- H - Puede reducir o eliminar la duplicación de esfuerzos.
- I - Puede acortar las líneas de comunicación y asignar responsabilidad y autoridad definidas, lo que reduce el papeleo.
- J - Mejora la coordinación entre las diferentes funciones.
- K - Elimina funciones innecesarias.
- L - Reduce las fricciones, como consecuencia de la disminución del número de niveles y la clasificación lógica y definida de la localización de las responsabilidades.

- M - Tiende a reducir errores; ubicando la facultad de decidir en quien se encuentra más cerca de los problemas.
- N - Promueve la especialización y equilibrio en forma adecuada la expansión de las diferentes funciones de la administración.
- Ñ - Proporciona adaptación continua para hacer frente a los cambios de personas, recursos y circunstancias.
- O - Ayuda a conservar equilibradas las unidades de la organización, evitando exceso o defecto de fuerza entre los distintos departamentos.

CAPITULO XIV

AUDITORIA ADMINISTRATIVA

OBJETO DE LA AUDITORIA ADMINISTRATIVA.

William P. Leonard define a la auditoría de la administración como el examen inteligente y constructivo de la estructura y forma de organización de una compañía o de sus componentes, tales como: divisiones o departamentos, planes y políticas, controles financieros, métodos de operación y el empleo que hacen de sus disponibilidades humanas y físicas.

El mismo autor señala que el objetivo principal de una auditoría de la administración, es el de sacar a luz los defectos o irregularidades, si las hay, de los elementos que se examinan en aquella parte de la empresa que está bajo estudio e indicar los mejoramientos posibles. Asimismo, debe ayudar a la dirección a manejar las operaciones de la manera más eficiente posible.

Es obvio que las empresas requieren de una continua verificación y un control cuidadoso para asegurarse de que sus prácticas y programas alcanzan los resultados para los que se crearon y siguen manteniendo. La verificación

constante de las políticas, programas y prácticas, es parte de la función básica de revisión de una empresa. La auditoría administrativa proporciona una oportunidad para mostrar que es lo que un negocio está logrando en su todo o en algunas de sus partes, incluida la actuación del personal.

Por ello, puede afirmarse que el propósito de la auditoría de la administración es el examen y evaluación de una empresa para:

- A - Eliminar desperdicios y deficiencias.
- B - Desarrollar mejores métodos.
- C - Implantar mejores medios de control.
- D - Hacer más eficientes las operaciones.
- E - Lograr un mejor uso de los medios físicos y humanos.

En tal virtud, no se puede desconocer la importancia de que la organización sea revisada sistemática y periódicamente. Esta labor, que forma parte de la auditoría administrativa, debe tener como objeto principal el determinar los defectos o irregularidades en cualquiera de los aspectos revisados, así como la determinación de las mejoras posibles.

La revisión y el mantenimiento de la organización son formas de ayudar a que se logren de manera más eficiente posible, los objetivos de la empresa. Para ello es necesario examinar la estructura de la organización, su relación con los objetivos, las políticas y los procedimientos, los métodos y las actuaciones personales en cada uno de los campos de la empresa, la eficacia del trabajo, los desperdicios, los errores, la falta de cooperación, fricciones entre el personal, etc., pues todas estas deficiencias entorpecen el desarrollo normal de las actividades.

Las revisiones pueden abarcar una función específica, un departamento, una división o la empresa entera, pero siempre atendiendo a un programa elaborado cuidadosamente, en el cual queden debidamente balanceados el tiempo a utilizar y la extensión de la revisión que debe practicarse. En algunos aspectos las revisiones deben hacerse con una periodicidad mayor que con otros, pero siempre debe cuidarse de que todas las fases se revisen con la frecuencia necesaria.

En materia de organización, son los siguientes factores los que requieren un continuo análisis y revisión.

A - Planes y objetivos.

B - Estructura de la organización.

- C - Políticas y prácticas.
- D - Sistemas y procedimientos.
- E - Métodos de control.
- F - Medios de operación.
- G - Recursos físicos y humanos.

Cabe agregar que la experiencia ha demostrado que una de las grandes deficiencias en muchas compañías es la — falla para aplicar completamente los principios de organización, debido a indiferencia o falta de entendimiento y apreciación del valor de los mismos.

Las revisiones son oportunas para poner al día — la organización, que no es estática, pues frecuentemente — se producen cambios en los productos, métodos de operación, canales de distribución, volúmenes, etc., que exigen modificaciones a la organización. El verdadero éxito del plan — de organización en cualquier empresa se refleja en la habilidad para adaptarse a los cambios en las condiciones de — los negocios y en reconocer las grandes oportunidades que — se derivan de los nuevos avances tecnológicos y del uso de nuevo equipo.

EVALUACION DE LA EFECTIVIDAD DE LOS EJECUTIVOS.

Todas las empresas, cualquiera que sea su actividad o tamaño, requieren medir los esfuerzos y los resultados. Por regla general existen metas, objetivos, presupuestos o estándares, y una de las responsabilidades de la dirección es conocer lo que se ha hecho, comparar los resultados contra las metas, analizar las diferencias y determinar las rectificaciones que sean necesarias.

El progreso de los negocios se puede medir en dos fases, la primera por la formulación de estándares que sirvan de guía y la segunda por la observación de esos estándares a través de una actuación satisfactoria. Es muy importante comparar los resultados obtenidos contra los estándares, pues ésta es la base para medir la actuación.

Esta evaluación de los procedimientos de trabajo de la empresa y de la actuación de los individuos que la integran, debe ser adoptada por todas las empresas. Podrá variar su extensión, la forma en que se lleve a cabo y otros procedimientos de aplicación, pero no puede hacerse a un lado si no es con el riesgo de que los vicios y deficiencias pasen desapercibidos, se propaguen y se hagan cosa común y corriente dentro de la empresa.

La auditoría administrativa debe tomar en cuenta la calificación de la actuación de los ejecutivos, para determinar sus puntos fuertes y débiles. La información obtenida es de un valor muy estimable para la Dirección, porque revela el potencial humano para la expansión y desarrollo de la empresa, así como las características de la organización informal a que hemos hecho referencia en capítulos anteriores.

QUIEN DEBE DIRIGIR LA AUDITORIA ADMINISTRATIVA.

Algunas firmas prefieren la auditoría interna y otras se inclinan en favor de la auditoría externa. En los casos en que la revisión queda a cargo del personal de la misma empresa; las opiniones generalmente se dividen en dos corrientes, una que se inclina porque tal revisión se encomienda al departamento de organización y otra que considera que debe asignarse al departamento de auditoría interna o incluso formar un departamento por separado para esa función.

Son muchos los argumentos que se pueden esgrimir para apoyar una y otra opiniones; aunque quizás sean determinantes por una parte la independencia de los auditores y por otra la capacidad especializada de los integrantes del departamento de organización.

Lo cierto es que la función debe ser lo suficientemente independiente y libre de presiones de determinados — grupos de la empresa. Mientras mayor sea esa independenciam— se contará con la libertad suficiente para trabajar en forma efectiva. Algunos opinan que esta función debe depender en la forma más directa y cercana posible del ejecutivo — principal y se tienen informes de que muchas organizaciones han encomendado esta responsabilidad a un miembro de la dirección.

En todo caso, el acudir a auditores externos, auditores internos o al departamento de organización, ofrece en términos generales las mismas ventajas y desventajas que se han mencionado anteriormente al analizar a quien debe — encomendarse las labores de organización.

PROGRAMA DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA.

William P. Leonard señala que antes de dar principio a una auditoría de administración, es conveniente estudiar y delinear con brevedad, un programa que consiste — en una lista de los puntos a cubrir y los procedimientos — que se seguirán para ejecutar la tarea. Es muy importante — que los puntos se dirijan hacia los objetivos principales, — pero no es necesario que el auditor siga el programa estrictamente, porque en algunos casos podrá presentarse la ocasión de que ejercite su imaginación y buen juicio. Recomiend

da que el programa de auditoría se concrete a los pasos importantes, y al efecto presenta el ejemplo que a continuación se transcribe:

A - Organización.

- 1.- Estudiar la estructura de la organización en el área que se vaya a estimar.
- 2.- Comparar la estructura existente con la que aparece en la gráfica de organización de la empresa.
- 3.- Determinar si se han tomado en cuenta o no los principios de una buena organización y funcionalidad.

B - Políticas y Prácticas.

Hacer un estudio para encontrar qué acciones, si es que se necesitan, pueden ser tomadas a fin de mejorar la efectividad de las políticas y prácticas.

C - Reglamentos.

Determinar si se ha dado la debida atención

por parte de la empresa al cumplimiento integro de los reglamentos locales, estatales y federales.

D - Sistemas y Procedimientos.

Estudiar los sistemas y procedimientos para ver si existen defectos o irregularidades en los elementos examinados y encontrar métodos para lograr posibles mejoras.

E - Operaciones.

Evaluar las operaciones con objeto de definir qué es lo que se requiere para que los controles sean más efectivos y se obtengan resultados eficaces.

F - Personal.

Estudiar los reglamentos generales del personal y su aplicación al trabajo en el área que se está evaluando.

G - Ubicación y Uso del Equipo de Oficina.

Determinar si se pueden realizar mejoras a la ubicación y un mejor o más amplio uso del equipo de oficina.

H - Informes.

Preparar un informe de los hallazgos con las sugerencias recomendadas.

Estas recomendaciones de tipo general se deben complementar con listas de comprobación detalladas para cada uno de los departamentos.

IMPORTANCIA DE LOS CUESTIONARIOS COMO UN METODO DE REVISION.

La auditoría administrativa ha usado como una de las principales herramientas de trabajo la formulación de cuestionarios que sirvan como guía para examinar la organización de las empresas. Este método tiene la ventaja de que enfoca el examen hacia áreas o puntos precisos y determinados, y de que asegura contra la omisión en las revisiones.

George R. Terry preparó un interesante cuestionario que ayuda a determinar las áreas importantes que requieren acción correctiva en materia de organización, mismo - - que a continuación se inserta:

- A - Están los esfuerzos principales dirigidos hacia la obtención del objetivo principal ?
- B - Cuenta la empresa con personal bien preparado mediante enseñanza y experiencia, para alcanzar este importante objetivo ? Si es así, está ese personal en puestos apropiados de la organización ?
- C - Es adecuada la disposición de toda la organización ? Están las diversas actividades lógicamente relacionadas y agrupadas para lograr la máxima eficiencia.
- D - Cuenta la empresa con una carta de organización que muestre la estructura actual ? Tiene una carta de la estructura propuesta hace cinco años ? Desde hace diez años ?
- E - Tiene la empresa un manual de organización que defina la función, responsabilidad y relaciones de cada uno de sus puestos administrativos ?

- F - Conoce cada funcionario su propio trabajo, su autoridad y sus relaciones con los demás ? Si es así, es probable que no exista la superposición de funcionarios, resentimientos entre funcionarios, trabajo que no se ejecute ni demora en las decisiones.
- G - Existe la debida coordinación o integración entre las diversas unidades ? O en otras palabras, parece como si cada departamento trabajara demasiado independientemente?
- H - Se han tomado las debidas providencias para efectuar periódicamente las revisiones de las cartas y manuales de organización ?
- I - Hay trabajadores que tengan más de un jefe, o que no tengan ninguno ? En ambos casos es casi seguro que exista ejecución deficiente y confusión.
- J - Existen funcionarios que tengan demasiados subordinados ? Si es así, es muy probable que falten planeación, ejecución y control.
- K - Están concretamente asignadas todas las actividades necesarias en las unidades apropiadas ?

- L - Existen posibles reemplazos para funcionarios de los diversos niveles para los próximos cinco años ? Para los próximos diez ?
- M - Tiene la empresa algún programa para reemplazar personal administrativo cuando se necesita ? Existe un sistema de ascensos de personal o un programa formal de reclutamiento, o se contrata sin programa ?
- N - Se preparan los actuales funcionarios para aumentar su capacidad y eficiencia ?
- Ñ - Se hacen pruebas periódicas del progreso de los funcionarios y de su potencialidad futura ?

Al cuestionario anterior se pueden adicionar las siguientes preguntas:

- O - Alcanza la organización sus fines con el máximo de eficiencia y el mínimo de esfuerzo ?
- P - Existe una línea definida de autoridad desde la dirección hasta el último de los subordinados.

- Q - Tiene el subordinado ante su superior una —
responsabilidad absoluta y es responsable —
éste de las actividades autorizadas de sus —
subordinados ?
- R - Es la responsabilidad exigida igual a la au—
toridad delegada ?
- S - Son sometidas ante un nivel superior en la —
organización, sólo aquellas decisiones que —
no pueden ser tomadas en un nivel determinado ?
- T - Están divididas las operaciones de la empresa—
y agrupadas las actividades en el número óptimo
para la consecución efectiva y eficiente de —
los objetivos de la empresa ?
- U - Existe equilibrio entre las diferentes fases —
de la organización ?
- V - Puede adaptarse la organización a cualquier —
cambio en el medio ambiente y seguir contribu—
yendo en la misma forma a la consecución de —
los objetivos de la empresa ?

- W - Se capacita personal nuevo hasta asegurarse — que conoce sus labores ?
- X - Se procura poner al hombre adecuado en el pues to adecuado ?
- Y - Asegura la organización su continuidad, establece métodos que permitan la sustitución de elementos y personas sin afectar su funcionamiento ?
- Z - Tienen las personas a quienes se les ha otorga do autoridad, las necesarias facilidades para ejercer ésta ?

COMPROBACION DE LAS OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES.

En la auditoría administrativa el verdadero valor del trabajo radica en la habilidad con que se desarrollen — y recomienden mejoras. La labor no debe limitarse a señalar las fallas, sino que se debe complementar con la proposi- — ción de soluciones factibles y convenientes a la empresa.

Los trabajos de revisión de la organización no — quedarían completos si no se establece como sistema la comprobación de que las observaciones y recomendaciones aprobadas se han puesto en práctica, labor por la cual la persona responsable está pendiente de que se operen las modificaciones establecidas y que inclusive deben llevarse al extremo, en caso necesario, de auxiliar en la resolución de los problemas que puedan surgir de su implantación.

En conclusión, la organización debe ser revisada sistemática y periódicamente, para mejorarla y mantenerla al día. En el desarrollo de esta labor conviene usar los programas y cuestionarios. Es indispensable comprobar que las observaciones y recomendaciones se pongan en práctica.

**MANUAL DE ORGANIZACION Y PROCEDIMIEN-
TOS PARA LA OFICINA JURIDICO-FISCAL -
DE LA DELEGACION REGIONAL DEL SURESTE
OAXACA, OAX.**

C A S O P R A C T I C O

INTRODUCCION

Para ejemplificar prácticamente la importancia que tiene la Organización Científica dentro de una institución pública, he seleccionado la Oficina Jurídico Fiscal de la Delegación Regional del Sureste de la Dirección General del Registro Federal de Automóviles, en la cual presto mis servicios como Subdelegado Regional, para realizar un manual de Organización y Procedimientos, con la finalidad principal de agilizar los servicios que la misma proporciona a esta Dependencia y a los causantes de esta jurisdicción.

Este manual pretende informar y orientar al personal acerca de las actividades que le han sido encomendadas, pudiéndoles exigir la máxima eficiencia, pues se les muestra de una manera clara y precisa las actividades que tiene que desarrollar en cada uno de sus puestos, así como su ubicación dentro de la estructura orgánica de la Dependencia y sus relaciones funcionales entre sí. Además este manual ilustra sobre cada uno de los pasos en que se desarrolla el proceso lógico que lleva a cabo esta Oficina en las diferentes controversias de carácter jurídico-fiscal que surgen con motivo de la circulación de los vehículos, buscando, como ya se dijo, la orientación al servidor público, para incrementar su productividad y fortalecer la coordinación y el trabajo de grupo en beneficio del servicio que se otorgue.

ANTECEDENTES DE LA DIRECCION DE REGISTRO
FEDERAL DE AUTOMOVILLS.

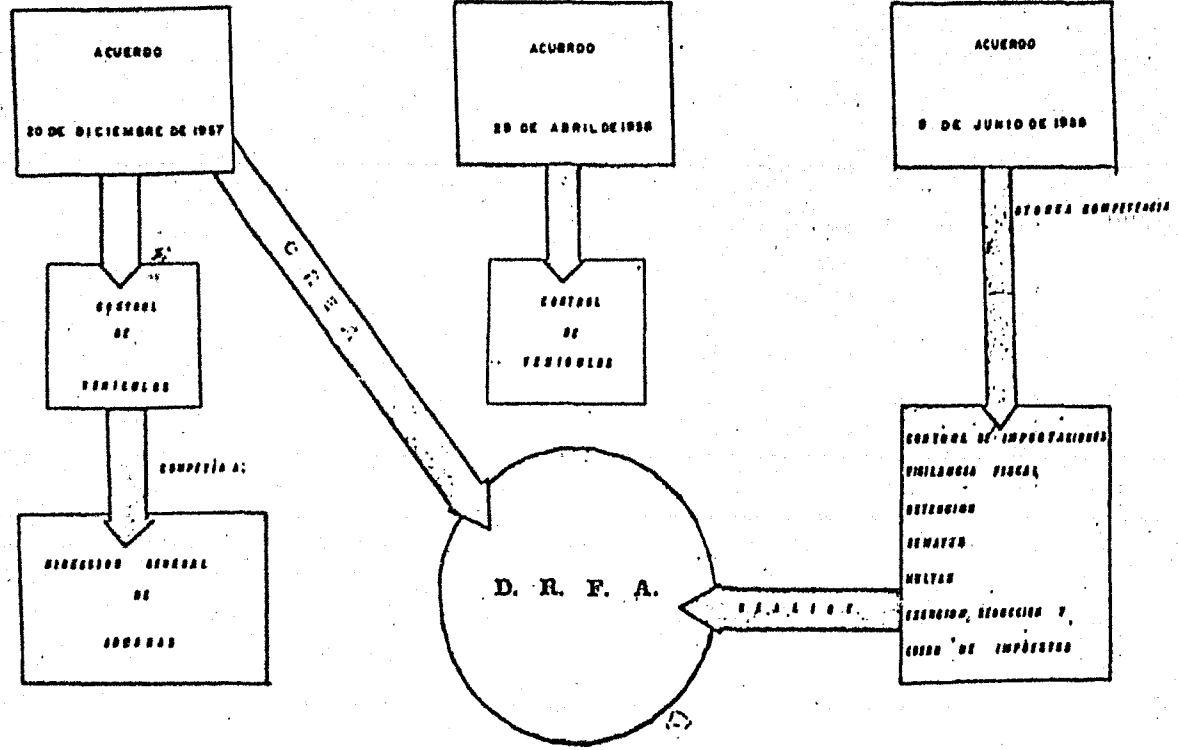
Hasta principios del año de 1957 no existía un organismo especializado que permitiera controlar debidamente la estancia legal de vehículos automotores en la República Mexicana, habiéndose creado el Registro de Vehículos Automotores en el Decreto publicado el 30 de Diciembre del mismo año.

Por acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, número 102-000572, de 29 de Abril de 1958, (publicado en el "Diario Oficial de 3 de Mayo de 1958"), por el que se dispone que la autorización para el alta o cambio de propietario, de chasis o de automóviles para el transporte de personas o efectos, será dada en lo sucesivo por la Dirección de Registro Federal de Automóviles, exclusivamente.

Por acuerdo del 9 de Junio de 1959, publicado en el Diario Oficial el 16 del mismo mes, se dispuso que pasaran a ser de su exclusiva competencia todas las facultades que hasta esa fecha otorgaba el Código Aduanero y sus disposiciones conexas a la Dirección General de Aduanas, en materia de importación, vigilancia fiscal, detención, remate, exención o reducción y cobro de impuestos, multas y en general todos los aspectos aduaneros de los vehículos automotores.

ANTECEDENTES DE LA D.R.F.A.

1



DISPOSICIONES LEGALES QUE FUNDAMENTAN LA DIRECCION
DE REGISTRO FEDERAL DE AUTOMOVILES

Ley del Registro Federal de Automóviles. (Publicada en el Diario Oficial el 13 de Enero de 1965.

Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Automóviles. (Publicada en el Diario Oficial el 10. de Enero de 1963.

Fundamentos en forma supletoria:

Ley y Reglamento de Población

Ley Federal de Instituciones de Fianzas y Ley Reglamentaria

Código Aduanero y sus Disposiciones Conexas

Código Fiscal de la Federación

Código Civil para el Distrito Federal

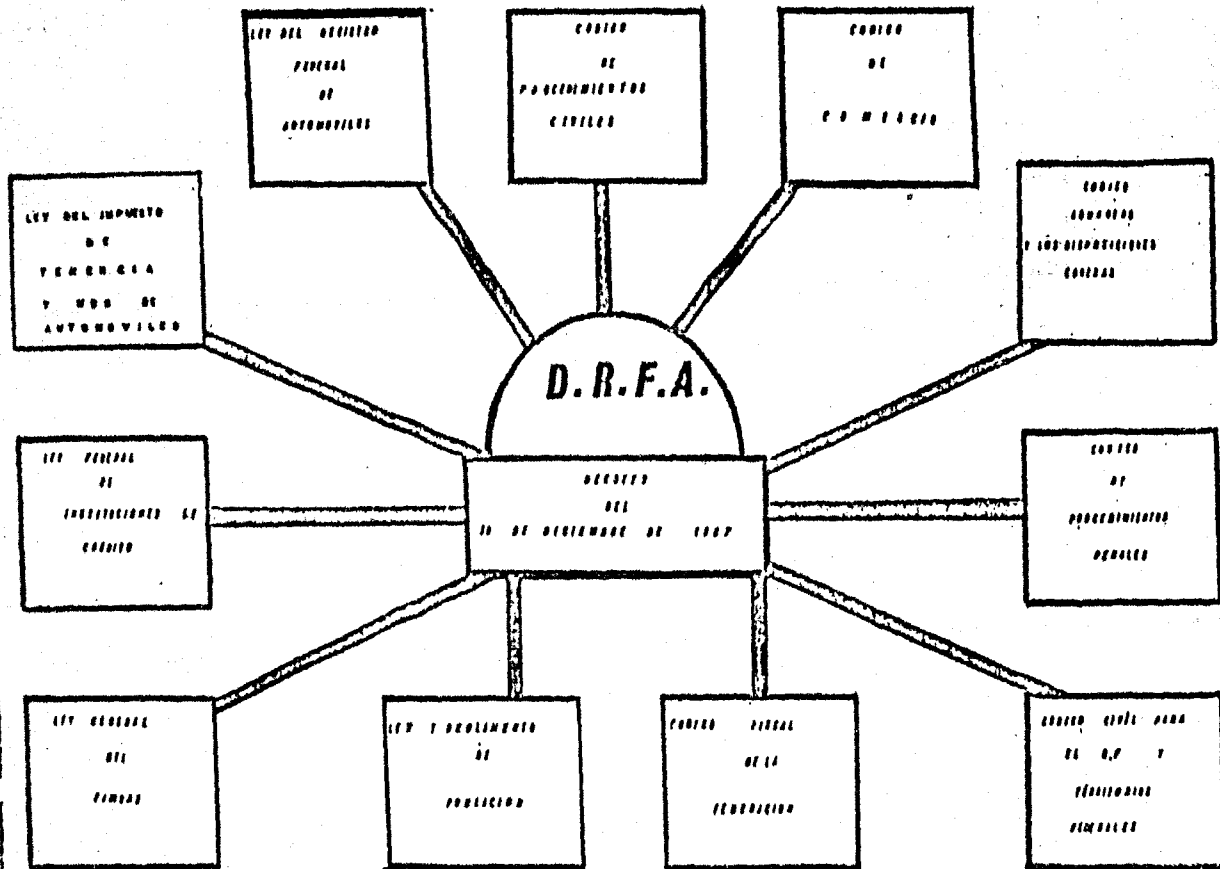
Código de Procedimientos Civiles.

Código de Procedimientos Penales

Ley General del Timbre

Código de Comercio.

DISPOSICIONES LEGALES QUE LO FUNDAMENTAN



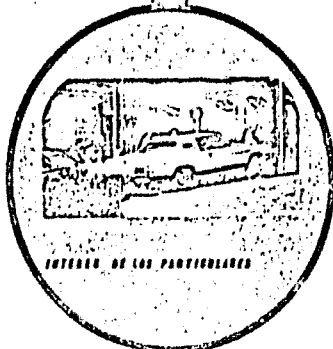
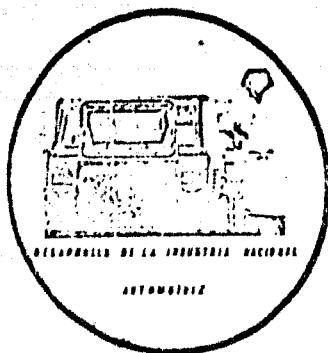
OBJETIVOS DE LA DIRECCION DE REGISTRO FEDERAL DE
AUTOMOVILES

La Dirección de Registro Federal de Automóviles, a fin de cumplir los propósitos para los que fué creada, se ha fijado los siguientes objetivos:

- Proteger el desarrollo de la Industria Nacional Automotriz. Esto se logra evitando la circulación de vehículos extranjeros, internados al País ilegalmente.
- Proteger el interés de los particulares. Esto se logra mediante la expedición de comprobantes que certifiquen la legal estancia de sus vehículos dentro de Territorio Nacional y proporcionando la información que sobre éstos era solicitada.
- Proteger el interés fiscal de la Federación, mediante la vigilancia de la correcta recaudación de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, derivados de las operaciones realizadas con vehículos.

OBJETIVOS DE LA D.R.F.A.

P R O T E G E R



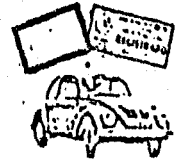
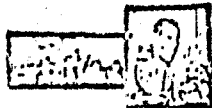
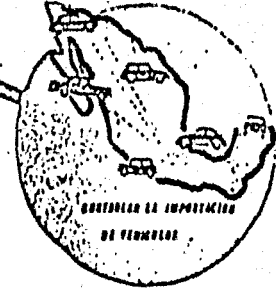
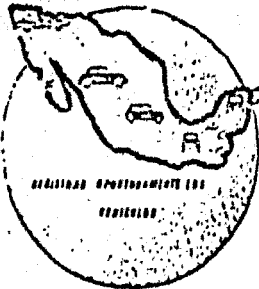
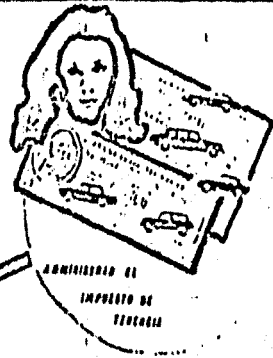
F U N C I O N E S

A fin de cumplir con sus objetivos, la Dirección de Registro Federal de Automóviles desempeña las siguientes funciones:

- Planear las actividades necesarias
- Llevar un registro oportuno de todos los vehículos que circulan en Territorio Nacional, actualizándolo con los cambios que sufren los vehículos.
- Resolver las controversias de carácter jurídico-fiscal, que surjan con motivo de la circulación de vehículos.
- Vigilar la legal circulación de vehículos y el debido cumplimiento de sus obligaciones fiscales.
- Acreditar la legalidad de los vehículos en materia fiscal, expidiendo la documentación que lo certifique.
- Controlar las importaciones temporales de vehículos que se internan al

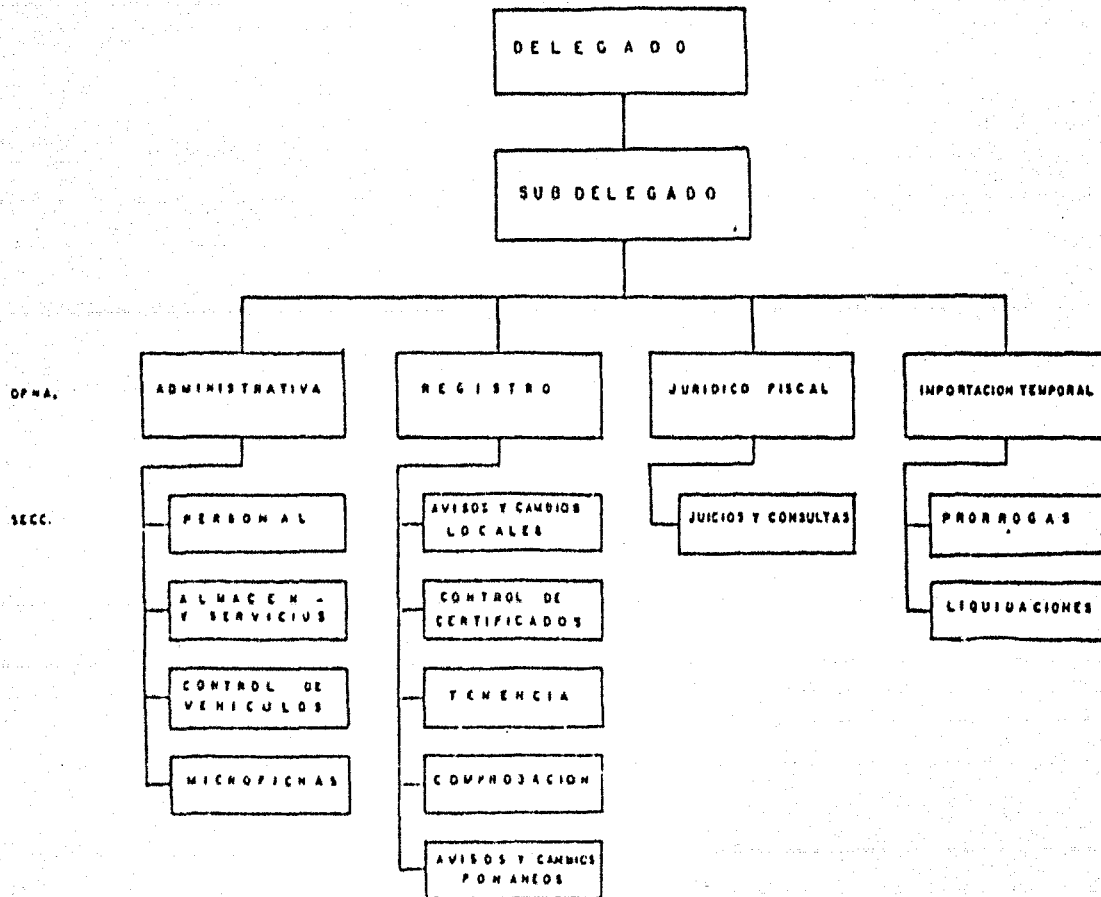
DRFA

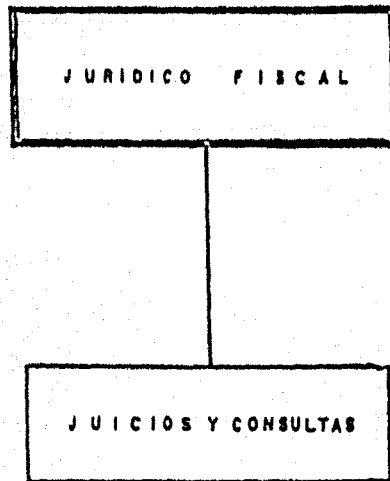
FUNCIÓNES



ORGANIGRAMA DE LA DELEGACION REGIONAL DE LA DIRECCION DE REGISTRO FEDERAL DE AUTOMOVILES

334





OFICINA:JURIDICO-FISCALF U N C I O N E S

- Fungir como representante y asesor legal de la Delegacion Regional.
- Instruir el Juicio Administrativo de Investigación para determinar la situación fiscal de los Vehículos Secuestrados en la jurisdicción de la Delegación.
- Reunir los elementos de prueba, rendir informes y remitirlos al Departamento de Investigación y Asesoría Jurídica, cuando la D.R.F.A. aparezca como parte demandada en juicios de Nulidad o Amparo relacionados con Vehículos Secuestrados en el perímetro de la Delegación.
- Resolver inconformidades respecto al pago del Impuesto de Tenencia o Uso de Automóviles, comprobando el pago del gravamen en los casos procedentes.
- Tramitar lo relativo a devoluciones de pagos indebidos respecto al Impuesto sobre Tenencia o Uso de Automóviles.

- Comprobar el pago del impuesto mencionado con los restos identificables de las calcomanías.
- Resolver las consultas planteadas y expedir certificaciones a solicitud de los particulares, de acuerdo con el Art. 5o.
- Elaborar proyectos de Acuerdos de Adjudicación de Vehículos por abandonos tácitos y expresos cuyos antecedentes son remitidos por las Oficinas Auxiliares dentro de su jurisdicción, en cuyos recintos fiscales se encuentran estos vehículos.
- Inscribir y cancelar gravámenes a que están sujetos los vehículos, derivados de las solicitudes presentadas por los causantes.
- Avocarse a la revisión del contenido de las Pólizas de Fianzas y asesorar legalmente en los aspectos a que se refieren las mismas, a petición del propio Delegado o del Jefe de la Sección de Fianzas y Créditos.

PROCEDIMIENTOS

OFICINA: JURIDICO FISCAL.

- Juicio Administrativo.
- Devolución de un Doble Pago del Impuesto de Tenencia ó Uso de Automóviles.
- Devolución del pago indebido, de tenencia de mayor valor.
- Certificación del entero por concepto del Impuesto de Tenencia del ejercicio fiscal anterior.
- Reclamación de enteros por concepto del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Automóviles, no previsto en el Oficio Circular - 27437 de Mayo de 1962
- Inscripción y Certificación de gravámenes.

| OF. NUM. | PUESTO | UNIDAD ADMVA. | DESCRIPCION | OBSERVACIONES. |
|----------|--------|--------------------------|--|---|
| 1 | | Oficina Jurídico Fiscal. | <p>Formulan el Acta de Secuestro, anejando la documentación, exhibida por el interesado o enviada por la oficina de la Delegación que detectó la procedencia del vehículo. La documentación puede ser: Factura, inventario fiscal de la unidad, tarjetón de calces, y en general toda la documentación que se refiere a la unidad y a su secuestro.</p> <p>Se proyecta el auto de incoación para firma del C. Delegado, asentando razón de la designación de los empleados que deben fungir como representante del C. Delegado y Secretario de Procedimiento, aceptan el cargo y protestan su fiel y leal cumplimiento.</p> <p>Remite el C. Vista Aduanal los antecedentes del vehículo para que formule la clasificación arancelaria en base a las características del vehículo y sus accesorios.</p> | <p>El Acta de Secuestro puede haber sido formulada por: Inspectores Fiscales Federales - (por orden de visita domiciliaria o de visita en la zona) Oficinas auxiliares o por autoridades distintas de las hacenderías (inspecciones de policía o juzgados de lo penal).</p> <p>En el caso de que un vehículo es puesto a disposición de la Delegación por autoridades distintas de las Hacenderías, es necesario iniciar con el Acta de Secuestro indicando en el cuerpo de dicha Acta, el nombre de la autoridad y el del funcionario remitidor.</p> |
| 2 | | Vista Aduanal. | <p>Recibe los antecedentes y hace la clasificación arancelaria del vehículo. Derivando toda la documentación a la Oficina Jurídico Fiscal.</p> | |

| OF. NUM. | PUESTO | UNIDAD ADMVA. | DESCRIPCION | OBSERVACIONES. |
|----------|--------|----------------------------|--|---|
| 3 | | Oficina Jurídico - Fiscal. | <p>Recibe del Visto Aduanal los antecedentes y la clasificación Arancelaria formulada.</p> <p>Notifica al interesado tanto el auto de incoación como la clasificación arancelaria, por los siguientes medios: correo certificado con acuse de recibo, entrega personal - por medio de mensajero (controlando su recepción en libreta de firmas), o por la presencia voluntaria del interesado en la Oficina.</p> <p>Al haberse notificado el Auto de Incoación así como la clasificación arancelaria al causante, y cuando este se presenta voluntariamente ante la oficina, se levanta un acta de comparecencia, asentándose las generales del causante previa identificación, concediéndole el uso de la palabra y requiriéndole para que haga exhibición de documentos y demás medios de prueba tendientes a desvirtuar los motivos que dieron origen al secuestro.</p> <p>De solicitarlo el causante, se le concede un plazo de diez días hábiles para la exhibición de documentos.</p> <p>Se practican todos las diligencias necesarias para el esclarecimiento de las infracciones que se hubieran</p> | <p>Se debe optar por notificar por medio de mensajero control de libreta y firma cuando el causante reside en la ciudad, sede de la Delegación Regional.</p> <p>Si la persona que acude es representante del causante se le exige carta poder simple certificada por notario público, o poder general para pleitos y cobranzas.</p> |

| OF. NUM. | PUESTO | UNIDAD ADMVA. | DESCRIPCION | OBSERVACIONES. |
|----------|--------|---------------|---|---|
| | | | <p>cometido, tales como: solicitador - dictámenes; comprobación de documentos remisión de oficios. Telegramas y memoranda, para el envío de antecedentes o datos, -- con el fin de integrar debidamente el expediente.</p> <p>Una vez integrado el expediente y agotada la investigación se formula el proyecto de resolución en el que deben tomarse en cuenta y se referirá:</p> <p>a).- Que el vehículo carece de antecedentes fiscales.</p> <p>b).- Que el vehículo tiene alteraciones en sus números de --- identificaciones.</p> <p>c).- Que el vehículo fué secuestrado habiendo vencido el -- permiso de importación ó de internación temporal.</p> <p>d).- Que el vehículo fué secuestrado, cuando era tripulado por tercera persona, no autorizada para ello.</p> <p>e).- Que existe solicitud de prescripción interpuesta como excepción dentro de la secuela del procedimiento.</p> <p>f).- Que la documentación del vehículo se encuentra falsificado.</p> <p>g).- Que existe presunción de haberse cometido la infracción de contrabando o infracción equiparable, relacionado con automóviles.</p> | <p>Se dá cuenta con el estado de autos al C. Delegado y autoriza la formulación del proyecto.</p> |

| OF. NUM. | PUESTO | UNIDAD ADMVA. | DESCRIPCION | OBSERVACIONES. |
|----------|--------|----------------------|---|--|
| 4 | | Oficialía de Partes. | <p>h).- Que la unidad tiene adaptadas partes de fabricación extranjera y no se comprobó la legal importación de estas partes.</p> <p>l).- Que el vehículo se pretende amparar con documentación expedida por otro.</p> <p>j).- Que notificada la Resolución al interesado, este interponga recurso de Revocación.</p> <p>El proyecto tendrá el carácter de reservado, pudiendo incurrir en responsabilidad al dar a conocer a la parte interesada o a un tercero el sentido del proyecto.</p> <p>La resolución se fundará en Derecho y examinará todos y cada uno de los puntos controvertidos.</p> <p>Se turnará el proyecto de resolución al C. Delegado, para su autorización y firma, enviándose a Oficialía de Partes para el desglose y notificación respectiva.</p> <p>Recibe la resolución y la comunica mediante correo certificado con acuse de recibo.</p> | <p>En caso de revocación, debe remitirse la documentación a la Dirección General, para que se estudie el Recurso correspondiente a petición de parte, en términos del Art.614 fracción II del Código Aduanero.</p> <p>En la resolución se hace la liquidación anotando impuestos y multas que correspondan. La liquidación se asentará en la última hoja de la Sentencia, por el reverso, en donde firmará el liquidador.</p> <p>Si la Delegación cuenta con personal de servicio, se mandará notificar personalmente, mediante el</p> |

| OF. NUM. | PUESTO | UNIDAD ADMVA. | DESCRIPCION | OBSERVACIONES |
|-------------|--------|---------------|--|---|
| | | | <p>Si después de 45 días hábiles, a partir de la fecha de recepción de la notificación, el interesado no interpone el recurso de revocación, para la recuperación del vehículo sin cubrir los requisitos necesarios, se proyecta acuerdo de adjudicación en los términos del Art. 525 Fracc. I inciso h) del Código Aduanero.</p> <p>Puede ser también que el expediente se instruya en contra de la persona desconocida, que el causante no concurre a juicio, habiendo recibido el Oficio de Notificación de incoación, ó que no haya recibido dicho oficio.</p> <p>Otro supuesto puede presentarse, cuando si durante la instrucción el interesado hace abandono expreso de la unidad, se cierra el procedimiento con la fórmula de Adjudicación, con base en el Art. 525 Fracc. II del Código Aduanero.</p> <p>Si la resolución ordena la devolución de la unidad una vez cumplida dicha orden, se remite la solicitud de registro y demás documentos, para que se continúe el</p> | <p>acuse de recibo del interesado, según se indica en el punto 3o.</p> <p>Si el expediente se instruye en contra de la persona desconocida, transcurridos 3 meses contados a partir de la fecha de secuestro, se formula el proyecto de acuerdo de adjudicación en los términos del Art. 525 Fracc. I, inciso a) - (Ver procedimiento de Adjudicación).</p> <p>Con el mismo fundamento se formula el Proyecto de Acuerdo de Adjudicación del vehículo que es materia de la Donación. (Los proyectos de Donación anteriormente señalados tiene la misma forma que si se hicieran fuera de un procedimiento "Abandono Expreso".</p> |

| OF. NUM. | PUESTO | UNIDAD ADMVA. | DESCRIPCION | OBSERVACIONES |
|-------------|--------|---------------|---|---------------|
| | | | <p>trámite y se expida la documentación de registro respectiva.</p> <p>Por último, si la resolución ordena la devolución de una unidad, en el caso de que su propietario sea un turista, concediéndole un plazo "prórroga" para retornarla al extranjero y la aduana, por lo que salió, comunica el retorno oportuno al asunto, se da por terminado el asunto.</p> <p>Si la Aduana informa, después de habersele preguntado, que no se efectuó el retorno, se giró Memorándum al C. Jefe del Grupo de Ejecución Fiscal para que proceda a la localización y Secuestro del Vehículo y el expediente se controle, bajo guarda, sin darse de bajo, hasta que se efectúe el Secuestro ordenado.</p> | |

| OF. NUM. | PUESTO | UNIDAD ADMVA. | DESCRIPCION | OBSERVACIONES |
|----------|------------|--------------------------|--|--|
| 1 | Interesado | | Se presenta en la Oficina Juridico - Fiscal a solicitar la devolución del importe de una de las calcomanías de tenencia, en virtud de haberla adquirido en forma innecesaria. | Las calcomanías deberán corresponder a un mismo ejercicio fiscal - para que proceda la solicitud del interesado. |
| 2 | | Oficina Juridico Fiscal. | <p>La Oficina Juridico Fiscal, orienta al interesado y le señala que debe - presentar una solicitud escrita de - devolución acompañada de los documentos siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Los recibos de las manifestaciones de ambos pagos. b) La calcomanía del Impuesto de Tenencia no adherida al parabrisas o medallón. c) Copia del certificado de registro debidamente endosado a su nombre. d) Copia fotostática de la factura endosada a favor del interesado - en términos de Ley. <p>Revisada la referida documentación, se le indica al interesado que la entregue junto con su solicitud de devolución en Oficialía de Partes.</p> | En el caso de que el interesado - no haya efectuado el cambio de - propietario a su favor, no procede el estudio de la devolución. |
| 3 | Interesado | Oficialía de - Partes. | <p>Elabora su solicitud y con los documentos la entrega en Oficialía de - Partes.</p> <p>Recibe el escrito en original y 2 copias, con los documentos que se le -</p> | Los documentos indicados son los - que entregó. |

| OF. NUM. | PUESTO | UNIDAD ADMVA. | DESCRIPCION | OBSERVACIONES |
|----------|----------|--------------------------|--|---|
| 6 | Delegado | Oficina Jurídico Fiscal. | <p>indicaron al interesado, y le entrega a éste una copia fechada, indicándole que su asunto lo remitirá para su estudio a la Oficina Jurídico Fiscal, y que debe regresar a la citada Oficina 2 días después.</p> <p>Oficialía de Partes, envía el original y copia, con sus anexos a la Oficina Jurídico Fiscal, mediante control de vale y conserva en su minuto una copia de la Solicitud del interesado.</p> <p>Analiza la Solicitud de devolución, examina los elementos de prueba presentados por el interesado y verifica los números de folio de las calcomanías, confrontándolas con las manifestaciones de pago, a fin de determinar si éstas fueron pagadas por el mismo propietario, al igual que las características del vehículo objeto del impuesto concuerdan con los datos asentados en las manifestaciones de pago de tenencia. Satisfechos estos requisitos, se formula el anteproyecto de resolución y lo rubrica, turnándolo al C. Delegado para autorización y firma.</p> <p>Después de examinar el oficio resolutivo, lo firma y lo envía a Oficialía de Partes.</p> | <p>Requiere de la presentación del vehículo para verificar la calcomanía adherida al parabrisas o medallón.</p> |

| OF. NUM. | PUESTO | UNIDAD ADMVA. | DESCRIPCION | OBSERVACIONES |
|----------|------------|---------------------|--|--|
| 7 | | Oficialía de Partes | <p>Folea el oficio y lo distribuye de la siguiente manera:</p> <p><u>Original y copia.</u>- Las envía a la Oficina de Administración Fiscal - Regional.</p> <p><u>Segunda Copia.</u>- La turna al expediente de Registro.</p> <p><u>Tercera Copia.</u>- Es para integrarle el recibo general de correspondencia de salida.</p> <p><u>Cuarta Copia.</u>- Para remitirle al domicilio del interesado (con escusa de recibo certificado).</p> | <p>Se anexarán las manifestaciones de pago de tenencia y las calcomanías exhibidas por el interesado.</p> <p>Si el interesado se presenta en la Delegación, se le entregará personalmente al oficio y firmará devuelta esta pieza.</p> |
| 8 | Interesado | | <p>Recibe la resolución, si es favorable con ésta ocurrirá a la Oficina de Administración Fiscal Regional, para obtener lo reclamado.</p> <p>Si dicha resolución es contraria al particular, no podrá ser materia de nueva reconsideración para revocarse por las mismas autoridades administrativas.</p> | |

DEVOLUCION DEL PAGO INDEBIDO, DE TENENCIA DE MAYOR VALOR.

| OF. NUM. | PUESTO | UNIDAD ADMVA. | DESCRIPCION | OBSERVACIONES |
|----------|------------|--------------------------|---|--|
| 1 | Interesado | | Se presenta en la Oficina Jurídico Fiscal con un escrito, mediante el cual solicita la devolución de la cantidad, pagada en demasía, agregando como anexos: la Manifestación de Pgo de Tenencia o recibo oficial del entero, copias fotostáticas de la factura y del certificado de registro, y la calcomanía de tenencia y revisada la documentación, así como el escrito petitorio se le indica al interesado que debe pasar a -Oficiaría de Partes, a presentar su solicitud y anexos. | |
| 2 | | Oficiaría de Partes. | Recibe del interesado la solicitud y anexos, entregándole una copia sellada y foliada, indicando que debe ocurrir después de 2 días a la Oficina Jurídico Fiscal, para conocer el resultado de su gestión. Efectúa la distribución con el control correspondiente; dejando una copia en su minuterio y con un volante de archivo le turna a la Oficina Jurídico Fiscal el original y anexos. | La calcomanía de tenencia puede estar adherida al parabrisas, ó al interesado traerla en propia mano. En el caso de que el interesado no se presente se le enviará oficio -- con acuse de recibo certificado. |
| 3 | | Oficina Jurídico Fiscal. | Analiza la solicitud de devolución, así como los elementos de prueba -- presentados por el interesado, y si estos son considerados como elemen- | El oficio resolutive se formula en original y 4 copias quedándose la - Oficina Jurídico Fiscal con una copia simple para su minuterio. |

| OF. NUM. | PUESTO | UNIDAD ADMVA. | DESCRIPCION | OBSERVACIONES |
|----------|------------|--------------------------------|---|---|
| 4 | | Delegado | <p>tos suficientes y necesarios, formula el oficio con antefirma del C. Delegado en original y cuatro copias.</p> <p>El Proyecto de la resolución contenida en el oficio formulado, se turna al C. Delegado, para su autorización y firma.</p> <p>Acuerda con el Jefe de la Oficina Jurídico Fiscal respecto a la solicitud de devolución del pago de lo indebido, firmando el oficio de resolución y se envía a Oficialía.</p> | <p>Se revisará que el interesado - se encuentra al corriente de -- los impuestos de Uso o Tenencia y del Timbre.</p> <p>Este oficio lo rubrica el Jefe de la Oficina Jurídico Fiscal.</p> |
| 5 | | Oficialía de Partes. | <p>Folia el referido oficio desglosándolo de la siguiente manera:</p> <p>El original y copia para el C. Jefe de la Oficina Administrativa Fiscal Regional; la segunda copia para el interesado la tercera copia para el expediente de Registro; cuarta copia para el minuterio de la Oficina Jurídico Fiscal.</p> | |
| 6 | Interesado | | <p>Ocurrirá con su copia del oficio a la Oficina de Administración Fiscal Regional, específicamente a la Caja, a cobrar la cantidad reclamada.</p> | |
| 7 | | Caja de la Tercera Federación. | <p>Entregará al interesado la cantidad que corresponda.</p> | |

| OF. NUM. | PUESTO | UNIDAD ADMVA. | DESCRIPCION | OBSERVACIONES |
|----------|------------|--------------------------|---|--|
| 1 | Interesado | | Se presenta en la Oficina Jurídico Fiscal con el Certificado de Registro, manifestación de pago de tenencia del ejercicio fiscal anterior y restos de cristal (parabrisas o medallón). | |
| 2 | | Oficina Jurídico Fiscal. | Se verifica de la calcomanía color, año, cantidad y número de folio de la misma, cotejando los datos con la manifestación de pago de tenencia correspondiente, verificando que el número de folio anotado en la manifestación coincide cuando me-- nos en dos números, con los que se en-- cuentran en los referidos restos de cris-- tal. Se elabora oficio de certificación y se envía junto con lo presentado por el in-- teresado, para firma del C. Delegado por un empleado de la Oficina. | El oficio de Certificación se - elabora en original y 4 copias. |
| 3 | | Delegado | Recibe los antecedentes enviados por la Oficina Jurídico Fiscal, los revisa y -- firma el oficio de certificación, turnan-- do el oficio a Oficialía de Partes, el -- cual es llevado por el empleado de la O-- ficina Jurídico Fiscal. | Los antecedentes son: Certifica-- do de Registro, restos de cris-- tal que contiene la calcomanía y la manifestación de pago de -- la tenencia. |
| 4 | | Oficialía de Partes. | Recibe el oficio foliando el original y las copias respectivas. Distribuye el oficio de la siguiente ma-- nera: El original lo recibe el empleado de la Oficina Jurídico Fiscal, quien firma en la copia que sirve de acuse de recibo de Oficialía de Partes. | El empleado de la Oficina Jurí-- dico Fiscal, recibe el original del oficio ya foliado, el cual entregará al interesado, que se encuentra esperando su trámite en esa Oficina. |

| OF. NUM. | PUESTO | UNIDAD ADMVA. | DESCRIPCION | OBSERVACIONES |
|----------|------------|--------------------------|--|---|
| 5 | | Oficina Jurídico Fiscal. | <p>Copia 1.- Para el minuterio de Oficina de Partes.</p> <p>Copia 2.- Para la Oficina de Tenencia de la D. R. F. A.</p> <p>Copia 3.- Que se enviará al expediente de Registro del interesado -- es decir se microfilmeará.</p> <p>El oficio original foliado es llevado por el empleado, para ser entregado al interesado, quien firmará en la copia del minuterio de haber recibido su original y el Certificado de Registro.</p> | <p>Si los restos del cristal contienen exclusivamente la Tenencia -- del ejercicio fiscal anterior, se conservarán 15 días para cualquier aclaración posterior después de lo cual se destruirán.</p> |
| 6 | Interesado | | <p>Recibe el oficio que le entrega la Oficina Jurídico Fiscal, y se retira.</p> | |
| 7 | | Oficina Jurídico Fiscal. | <p>La manifestación de pago de tenencia, se anexe a la copia del oficio referido (copia del minuterio de la Oficina)</p> | <p>En caso de que los restos de cristal contenga además de la calcomanía certificada, otras calcomanías de ejercicios anteriores y actual, se le devolverán al interesado dichos restos, borrando la calcomanía certificada, para que pueda justificar los demás pagos en los trámites que sean necesarios.</p> |

RECLAMACION DE ENTEROS POR CONCEPTO DEL IMPUESTO SOBRE
TENENCIA O USO DE AUTOMOVILES, NO PREVISTO EN EL OFI--
CIO CIRCULAR 27437 DE 24 DE MAYO DE 1962.

353

| OF. NUM. | PUESTO | UNIDAD ADMVA. | DESCRIPCION | OBSERVACIONES |
|-------------|------------|--------------------------|--|--|
| 1 | Interesado | | Interpondrá por escrito, en el que se precisen los agravios que le causen - el pago afectuado, ofreciendo y rindiendo pruebas idóneas tendientes a - obtener la resolución favorable administrándose solo, las que se encuentren comprendidas dentro del razonamiento de su escrito. | Debe entenderse que dentro del - trámite, el interesado debe tener oportunidad razonable de rendir pruebas. El escrito deberá hacerse en original y 4 copias. |
| 2 | | Oficiante de Partes. | Recibe el original del escrito y 4 copias cuando menos, foliándolo y anejando los anexos que le señale el interesado, el cual le entregarán una copia con la fecha de presentación. Con cédula de archivo y abierto el número del expediente respectivo, envía la documentación a la Oficina Jurídico Fiscal. | |
| 3 | | Oficina Jurídico Fiscal. | Recibe el escrito del interesado, hace el estudio correspondiente y analiza si el caso se encuentra previsto, en el oficio circular 27437 del 24 de Mayo de 1962, aplicando su criterio jurídico solicitando el desahogo de las pruebas ofrecidas y recibidas estas en un término de 15 días pudiendo umplir éste término hasta por 3 meses si la naturaleza de dichas pruebas lo requiere, tomando en cuenta los informes que tenga que rendir, por las partes que hayan intervenido en la resolución reclamada. Rendidas las pruebas y recibidas en su caso, dictará proyecto de resolu- | |

| OF. NUM. | PUESTO | UNIDAD ADMVA. | DESCRIPCION | OBSERVACIONES |
|----------|--------|----------------------|---|--|
| 4 | | Delegado | <p>ción en un plazo que no excederá de - 30 días (Art. 159 del Código Fiscal - de la Federación), enviando dicho pro- yecto al C. Delegado para su aproba- ción y firma.</p> <p>Examina y autoriza o en su caso pro- pone reformas a la resolución emitida y la envía a Oficialía de Partes para su Despacho.</p> | El Jefe de la Oficina Jurídico - Fiscal, rúbrica el anteproyecto, quedándose, con una copia simple. |
| 5 | | Oficialía de Partes. | <p>Recibe el oficio-resolución y lo dis- tribuye: Original y copia para la au- toridad administrativa que debe dar - cumplimiento al contenido de la reso- lución.</p> <p>La segunda copia es para el minutarío que se utiliza para el control de sa- lida de la propia oficina.</p> <p>La tercera copia es para el interes- do, la que se remitirá por correo cer- tificado con acuse de recibo, o en su defecto, si el interesado se encuen- tra, presente lo recibirá en forma -- personal, firmando de conformidad y - de enterado de su contenido.</p> | Si Oficialía de Partes cuenta con personal de servicio, lo enviará el domicilio del interesado con - un propio, el cual recabará la -- firma como Acuse de Recibo. |

INSCRIPCION Y CERTIFICACION DE GRAVAMENES

| OF. NUM. | PUESTO | UNIDAD ADMVA. | DESCRIPCION | OBSERVACIONES |
|----------|------------|--------------------------|---|--|
| 1 | Interesado | | <p>Se presenta en la Oficina Jurídico Fiscal, con la orden judicial administrativa, ó en su caso, con el convenio celebrado con otro particular, a solicitar la inscripción del gravámen que pesa <u>so</u>bre el vehículo.</p> <p>El interesado deberá presentar su escrito ó la orden de registro, en la que se contenga: las características del vehículo con el número del Certificado de Registro Definitivo, Provisional o Temporal; la cantidad señalada como gravámen que pesa sobre la unidad, y el documento constitutivo del gravámen con una copia del mismo.</p> | <p>Esta inscripción puede ser solicitada, por las autoridades Judiciales y Administrativas, o por <u>per</u>sonas físicas y morales, a través de dichas autoridades.</p> <p>No se requiere la presentación del vehículo.</p> <p>La orden de registro de gravámen, procede de autoridad judicial o <u>ad</u>ministrativa.</p> <p>La solicitud de particulares para registrar el gravámen que pesa <u>so</u>bre un vehículo procede del Convenio celebrado entre los mismos.</p> |
| 2 | | Oficina Jurídico Fiscal. | <p>Recibe la correspondiente Solicitud de inscripción, acompañando el documento constitutivo del gravámen, con una copia del mismo.</p> <p>Previo autorización de la Solicitud, se formulará el Recibo Oficial de pago con la anotación del monto de la operación, así como de los derechos que corresponden a la inscripción solicitada, nombre del deudor y del acreedor y lugar y fecha de la Solicitud.</p> | <p>Las funciones de la oficina, en <u>ma</u>teria de inscripciones será:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) inscripción de constitución de gravámenes; b) inscripción de liberación de <u>gr</u>avámenes; c) Expedición de Certificación de gravámen; d) inscripción de datos por orden judicial o administrativa. <p>Recibo Oficial. Original.- Interesado Copia 1.- Caja Copia 2.- Caja Copia 3.- Expediente.</p> |

| OF. NUM. | PUESTO | UNIDAD ADMVA. | DESCRIPCION | OBSERVACIONES |
|----------|------------|--------------------------|--|--|
| 3 | Interesado | | Ocurrirá a la caja a efectuar el pago - de los derechos correspondientes y volverá a la propia Oficina Jurídico Fiscal, con original y 4c. Copie del Recibo Oficial y una fotostática o copia simple del mismo, para que se agregue - el expediente que se abra. | <p>Tarifas:</p> <p>1o. La inscripción de gravámen según monto de la operación.</p> <p>A.- De \$1.00 a \$25,000.00-\$30.00</p> <p>B.- De \$25,000.00 a \$50,000.00 - \$ 40.00</p> <p>C.- De \$50,000.00 a \$75,000.00 - \$ 50.00</p> <p>D.- De 75,000.00 en adelante \$60.00</p> <p>2o. Cancelación de gravámen \$30.00</p> <p>3o. 1a. Expedición de Certificado \$10.00</p> <p>4o. 2a. y 3a. Expedición de Certificado de gravámen \$30.00</p> |
| 4 | | Oficina Jurídico Fiscal. | <p>Recibe y examina el Recibo Oficial y toma nota de la operación de caja, ó en su defecto del sello fechador y a continuación se procederá a hacer la inscripción del gravámen en el libro correspondiente.</p> <p>Asentada la inscripción se devolverá al interesado el original del documento registrado, con la anotación al calce, -- del libro, foja y número bajo el cual se inscribió, monto de los derechos pagados, fecha de la inscripción y nombre y firma del funcionario que la legaliza adheriendo los timbres y cancelándolos por la cantidad de \$10.00 (Diez Pesos), cuyo original, funcionará como primera certificación.</p> | <p>La oficina contará con 3 libros ó los que estime necesarios para esta clase de operaciones: 1.- Libro Judicial; 2.- Administrativo; 3.- Ente particulares; etc., los cuales foliará en número progresivo - al margen izquierdo.</p> <p>El interesado podrá solicitar la - expedición de Certificados de Gravámenes, así como una segunda ó tercera certificación, etc.</p> |

| OF. NUM. | PUESTO | UNIDAD AMVA. | DESCRIPCION | OBSERVACIONES |
|----------|--------|--------------------------|--|---|
| 5 | | Oficina Jurídico Fiscal. | <p>Cuando el interesado solicita una segunda ó tercera certificación, le será expedida, con la cancelación de los timbres según la tarifa correspondiente.</p> <p>Asentará la inscripción solicitada ó -- cancelación de gravámenes y expedida la primera certificación, dentro de las 24 hrs. siguientes a la solicitud, bajo la responsabilidad del Jefe, deberá remitir a la Dirección del Registro Federal de Automóviles, Depto. de Investigación y Asesoría Jurídica, los antecedentes de inscripción del gravamen o su cancelación.</p> <p>Las certificaciones y cancelaciones de serán contener además de los datos esenciales de la operación, tales como tipo y monto de la misma, nombre del acreedor y deudor, características del vehículo sobre el que se constituye el gravamen, número de Certificado de Registro que ampara su legal estancia en el país, el lugar y fecha en que se practicó la inscripción, así como la hora y fecha en que se presentó la solicitud respectiva, el importe de los derechos que causó la inscripción de acuerdo con la tarifa respectiva, y número de la operación de caja con que quedaron cubiertos, y por último nombre y firma del funcionario que legalice la inscripción.</p> | <p>El Depto. de Investigación y Asesoría Jurídica, bajo la responsabilidad de titular asentará la anotación en el expediente de registro, y en los libros que se cuenten para dichos gravámenes, de la misma manera se harán las cancelaciones.</p> |

B I B L I O G R A F I A.

APPLEY LAURENCE A.

Administración en Acción.

Reverté, S. A.

ANSON, FRANCISCO Y LIÑAN FERNANDO DE

Teoría y Técnica de la Administración

Ediciones Rialp, S. A.

BENNET, C. L.

Defining The Manager's Job.

American Management Association.

BIELSA, RAFAEL

Derecho Administrativo Tomo II.

Depalma.

BIELSA, RAFAEL

Derecho Administrativo Tomo II

Lib. de J. Lajouane y Cía.

BIELSA, RAFAEL

Derecho Administrativo

Tercera Edición

Librería de J. Lajouane y Cía

BOENINGER, EDGARDO

La Reforma Administrativa

Mensaje No. 123. Octubre 1963. Santiago de Chile.

CERVANTES DEL RIO, LIC. HUGO

Declaraciones del Srío, de la Presidencia

Programa de Reforma Administrativa.

Mercedo de Valores, No. 44 del lo. de Nov. de 1971

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CORNS, MARSHALL C.

Practical Operations And Management of a Bank

Bankers Publishing, Company.

DALE; ERNEST

Planning and Developing the Company Organization Structure.

American Management Association.

DIEZ, MANUEL MARIA

Derecho Administrativo

Libreros.

DIMOCK DIMOCK Y

Administración Pública

UTEHA. México.

DUHALT KRAUSS; MIGUEL

Administración Pública y Desarrollo en México, 1970

DUHALT KRAUSS, MIGUEL

Los Manuales de Procedimientos en las Oficinas Públicas

U.N.A.M.

ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS 1972, DIRECCION GENERAL DE
Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, 1971-1976.

ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS, NOS. 1, 2 y 3 1971, BOLETIN DE

FAVOL, HENRY

Administración Industrial y General
Herrero Hermanos Sucesores, S. A.

FORD, GUY B.

Building A Winning Employee Team
American Management Association

FRAGA GABINO

Derecho Administrativo
Porrúa, S. A. México

FRIEIRO, M.

Administración Pública y Desarrollo
U.N.A.M.

G. I. PETROV

Anuario de la U.R.S.S.
C.N.R.S. París.

GOBIERNO DE MEXICO

Lineamientos para el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980.

GRILLO ELMER V.

Control Techniques For Office Efficiency

McGraw-Hill Book Company, Inc.

GUZMAN VALDIVIA, LIC. ISAAC.

Reflexiones sobre la Administración

Reverté, S. A.

GULICK, LUTER

Science Value and Public Administration

Institute of Public Administration, New York.

HOLDEN, FISH AND SMITH

Top Management Organization and Control

McGraw-Hill Book Company, Inc.

JEZE, GASTON

Principios Generales de Derecho Administrativo

De Palma.

JIMENEZ CASTRO, WILBURG

Los Dilemas de la Descentralización Funcional,

Un Análisis de la Autonomía Institucional Pública.

Costa Rica.

JIMENEZ CASTRO, WILBURG

Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa, 1970

Sistemas prioritarios para la Administración del Desarrollo,

1968 Administración Pública para el Desarrollo Integral.

JIMENEZ NIETO, IGNACIO.
Política y Administración.

KATZ, SAUL M.
Programa de Administración para el Desarrollo, 1965:
A. Systems Approach to Development Administration, 1965.

KDONTZ HAROLD Y O'DONNELL CYRIL
Principios de Dirección de Empresas
McGraw-Hill Book Company, Inc.

KDONTZ HAROLD Y O'DONNELL CYRIL
Readings in Management
McGraw-Hill Book Company, Inc.

KLEIN ALFRED W. Y GRABINSKY NATHAN
El Análisis Factorial
Departamento de Investigaciones Industriales del Banco de -
México, S. A.

LANHAM, E.
Job Evaluation
McGraw-Hill Book Company, Inc.

LAZZARO, VICTOR.
Systems and Procedures
Prentice-Hall, Inc.

Leonard William P.
The Management Audit
Prentice-Hall, Inc.

LIBRAIRIE ARMAND COLIN. PARIS

Introduction a la Science Administrative.

MAHONEY, THOMAS A.

Building the Executive Team

Prentice-Hall, Inc.

MCDONALD, ANDREW

El sentido Contable Actual

MCGREGOR, DOUCLAS

The human Side Of Enterprise

McGraw-Hill Book Company, Inc.

MERRIL, HARWOOD F.

Management News, Abril de 1966

MILLER ERNEST C.

Objectives and Standards

American Management Association

MOONEY JAMES D.

The Principles of Organization

Harper & Row, Publishers, Inc.

MUÑOZ AMATO, PEDRO

Introducción a la Administración Pública

Fondo de Cultura Económica.

MUÑOZ LEDO, PORFIRIO

Programa Actual de la Reforma Administrativa

Revista de Administración Pública, No. 22, enero-
febrero, 1971

OLIVERA TORO, JORGE.
Manual de Derecho Administrativo
Jurid.

PAMP, FREDERIC E
Reports to Top Management
American Management Association.

PFIFFNER J. M. Y PRESTHUS R. V.
Public Administration
The Roland Press Co. New York.

PORRUA PEREZ, FRANCISCO
Teoría del Estado
Porrúa, S. A. México.

PRESIDENCIA SECRETARIA DE LA DIRECCION GENERAL DE ESTUDIOS
ADMINISTRATIVOS.

Metodología y Documentos Finales de las Subcomisiones de —
Estudio No. 1 Metodología y Documentos Finales de las Sub —
comisiones de Estudio No. 2 Recomendaciones de Reforma Admi —
nistrativa en el Sector Agropecuario No 3.

PRESIDENCIA SECRETARIA DE LA
Informe de la Comisión de Administración Pública Mexicana.

REYES PONCE LIC. AGUSTIN.
Teoría de la Administración
Apuntes.

ROJINA VILLEGAS, R.
Teoría General del Estado
Porrúa, S. A. México.

ROFRIGLEZ ARIAS? JULIO C.
La Sociedad de Economía Mixta.
Librería Ciencia, Rosario 1940.

SAYAGUES LASO, ENRIQUE
Tratado de Derecho Administrativo
Montevideo 1953.

SHELL E. H.
Técnica del Control Ejecutivo
Fondo de Cultura Económica.

SERRA ROJAS, ANDRES
Derecho Administrativo
Manuel Porrúa, S. A.

SILVA CIMMA, ENRIQUE
Derecho Administrativo Chileno y Comparado. Tomo I.
Jurídica de Chile, 1961.

SILVA CIMMA, ENRIQUE
Derecho Administrativo Chileno y Comparado Tomo II.
Jurídica de Chile, 1961.

SIMON, HERBERT A.
Administración Pública.

SMITH, BRUCE L.

Problemas Administrativos de un Departamento de Organización. C.E.M.L.A.

TERRY GEORGE R.

Principios de Administración.
Compañía Editorial Continental, S. A.

TAYLOR FREDERICK W.

Principios de la Administración Científica
Herrero Hermanos Sucesores, S. A.

VILLEGAS BASAVILBASO, BENJAMIN

Derecho Administrativo
Argentina 1950.

WALDO D.

Estudio de la Administración Pública
F. Trillons, S. A. México.

WALINE, MARCEL

Droit Administratif, 9a. Ed. 1963
Sirey

WHITE, K. K.

Understanding The Company Organization Chart
American Management Association.

WHITE, LEONARD D.

Introducción al Estudio de la Administración Pública
Cía General de Ediciones, S. A. México.

WILSON, WOODROW.

Informe de la Comisión de Administración Pública
México.