

36
29



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA EN MEXICO,
A PARTIR DE 1976: AVANCES Y
PERSPECTIVAS EN EL CASO DEL
FOVISSSTE

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA
PRESENTA

ALEJANDRO POLO RUIZ

MEXICO, D. F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1990



Universidad Nacional
Autónoma de México

UNAM



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 está 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.

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	1
1. MARCO GENERAL DE LA TEORIA DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA	
1.1 Conceptualización Básica	12
1.1.1 Definiciones	14
1.1.2 Teorías de la organización	17
1.1.3 Tipos de organización	30
1.1.4 Principios de organización	33
1.2 Estructura de la Organización	38
1.2.1 Nivel jerárquico	38
1.2.2 Departamentación	39
1.2.3 Relaciones de línea y staff	41
1.2.4 Centralización, descentralización, concentración y desconcentración	43
1.2.5 Comités	49
1.3 Administración de la Organización	51
1.3.1 Manejo de recursos	51
1.3.2 Procesos internos	66
1.3.3 Interrelación con el medio externo	70
2. ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN MEXICO	
2.1 La Administración Pública como instrumento de las decisiones políticas	76
2.2 La Administración Pública Centralizada	79
2.3 La Administración Pública Paraestatal	80

2.4	La Reforma Administrativa en México	82
2.4.1	Antecedentes de reorganizaciones administrativas	82
2.4.2	Avances de la reforma administrativa 1971-1976	88
2.4.3	Bases jurídicas de la reforma administrativa	91
2.4.4	Aspectos globales de la reforma administrativa 1976-1982	96
2.5	Organización Sectorial del Gobierno Federal	108
2.6	Modernización de la Administración Pública	112
2.6.1	Marco legal de la modernización administrativa	121
2.6.2	Mecanismos de seguimiento y control	121
3.	EL FONDO DE LA VIVIENDA Y EL PROCESO DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA	
3.1	Descripción Histórica del FOVISSSTE	135
3.1.1	Aspecto social	135
3.1.2	Fines de su creación	138
3.1.3	Concepto genérico	141
3.1.4	Sustentación jurídica	142
3.2	Evolución Institucional 1973-1982	145
3.2.1	Modificaciones a nivel jurídico	145
3.2.2	Cambios a nivel organizacional	147
3.2.3	Diagnóstico efectuado a 1982	156
3.3	Programa de Trabajo 1983-1988	162
3.3.1	Objetivo global	163
3.3.2	Líneas de acción	163
3.3.3	Evaluación general	165

	Pág.
3.4 Avances en la Modernización Administrativa	174
3.4.1 Reformas a la ley del ISSSTE	174
3.4.2 Simplificación administrativa	176
3.4.3 Desconcentración operativa	179
3.4.4 Desarrollo estructural	183
4. PROPUESTA DE MODERNIZACION ESTRUCTURAL DEL FOVISSSTE	
4.1 Consideraciones Preliminares	191
4.2 Bases Metodológicas de Análisis Organizacional	195
4.3 Modernización de la Estructura Orgánica	209
4.3.1 Marco para el desarrollo de la propuesta	210
4.3.2 Problemática y planteamiento de solución	214
4.3.3 Propuesta de organograma estructural	232
4.3.4 Integración del manual de organización general	233
4.4 Recomendaciones para la Operación de la Propuesta	250
CONCLUSIONES	255
BIBLIOGRAFIA	259

INTRODUCCION

INTRODUCCION

La presente investigación tiene como propósito fundamental, desarrollar un caso práctico que se vincula al proceso de la modernización administrativa, con el cual se busca revisar la estructura orgánica del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), y como resultado de ello, poder hacer la propuesta de modernización estructural de la Institución, buscando mejorar su funcionamiento interno y a la vez contribuir a seguir fortaleciendo las acciones de desconcentración operativa, que le permita al FOVISSSTE dar una respuesta ágil, eficiente y equitativa a las peticiones de vivienda de los trabajadores al servicio del Estado, en cada una de las Entidades Federativas de la República Mexicana.

Como finalidad específica de este trabajo, se pretende enunciar una alternativa metodológica complementaria para el análisis organizacional, aplicado expresamente a la revisión y modernización de estructuras orgánicas de las Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal, tomando en consideración los criterios básicos y observando la normatividad que en esta materia señala la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La modernización administrativa en México, encierra su importancia por referirse a un campo de estudio, que aún cuando no es novedoso sí tiene vigencia y actualidad, por estar estrechamente ligada al papel que cumple la Administración Pública en su conjunto, como instrumento del Estado para aplicar su política económica y social en su carácter de rector del desarrollo nacional.

Partiendo de que la función administrativa en el ámbito gubernamental, es una función jamás interrumpida, nos lleva a comprender que desde la existencia misma de los grupos humanos hasta la actual sociedad mexicana, se ha requerido y se han implantado medidas para introducir reformas en la Administración Pública, con el fin de adecuarla a las circunstancias económicas, sociales y políticas que en un momento dado han prevalecido en el país.

La propia evolución de la estructura orgánica de la Administración Pública Federal nos permite apreciar como su desenvolvimiento, se ha encontrado inmerso en el proceso histórico de la nación, de tal forma que en su trayectoria ha sufrido cambios graduales, debido a la diversificación de las atribuciones que el Estado Mexicano, ha venido asumiendo como consecuencia de cada uno de los movimientos de Independencia, Reforma y Revolución.

Basta recordar que a partir de 1821, el panorama histórico revela que -- una vez consumada la Independencia, el Estado se limitaba a cuidar el -- orden interno, a mantener las relaciones con el exterior, a los aspectos hacendarios y a preservar nuestra soberanía. En cambio durante las etapas históricas de la Reforma y particularmente después de la Revolución, se incorporan a la estructura de gobierno organismos públicos para el fomento económico y para el cumplimiento de los compromisos sociales adquiridos con la población, ya que la Constitución de 1917 caracterizó al -- Estado Mexicano, como un Estado de servicio.

De 1917 a la época contemporánea, el Estado ha venido procurando cubrir los satisfactores mínimos de bienestar para los sectores mayoritarios de la sociedad, como son la alimentación, la educación, la salud, la vivienda, etc., prioritarios para los regímenes en turno, sin embargo, la complejidad que va generándose en la sociedad en todos sus aspectos, le ha significado al gobierno retos más difíciles de superar, en virtud de la tendencia cada vez más acentuada de la situación de crisis económica que priva en el país, lo que le provoca una disminución en su capacidad de respuesta, con los riesgos sociales y políticos consecuentes.

El Artículo 3º de nuestra Constitución Política define en la fracción -- primera, inciso a) que la democracia es "un sistema de vida fundado en -- el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo", de -- ahí la obligación del Estado de procurar en forma permanente la elevación de los niveles de bienestar de la población del país. Uno de los -- medios para conseguirlo es la seguridad social, a través de las instituciones que para esta finalidad han creado los diferentes regímenes de gobierno.

Como producto de las conquistas laborales de los trabajadores, surge el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), a fin de materializar las aspiraciones de la seguridad social, a que tienen derecho al encontrarse amparados por el apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.

Para hacer frente a la responsabilidad de brindarles bienestar social a sus asegurados (*), en 1983 el ISSSTE emprendió un programa de reorganización administrativa y financiera, el cual fue ubicado en el marco más general de los objetivos, relacionados entre sí, que se señalaron en el Plan Nacional de Desarrollo para el período sexenal 1983-1988. Siendo éstos los siguientes:

- "Conservar y fortalecer las instituciones democráticas: mediante la unidad solidaria de los mexicanos, para mantenernos como Nación libre e independiente. Con acciones ágiles, oportunas y eficientes, para combatir los problemas de corto plazo, y revertir el agravamiento de la situación actual con plena conciencia de la realidad nacional e internacional y disposición para el cambio".

(*) De acuerdo al dato que aparece en la agenda estadística del ISSSTE, 1982-1985, la población total amparada que se desglosa en: Trabajadores en activo y sus familiares y trabajadores pensionados con sus familiares ascendía en 1983 a 5'611,000. Para octubre de 1988 se proyectó una población total amparada de 8'191,000 derechohabientes, según la cifra que aparece en el cuadro Población Nacional y Derechohabiente 1960-1988, contenida en la página 157 del Programa Institucional 1983-1988 del ISSSTE. Cabe destacar que con base en el Primer Informe de Gobierno del Presidente de la República, Lic. Carlos Salinas de Gortari, editado por la Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, se confirma como dato real que el Instituto atiende al mes de octubre de 1989 a más de siete millones de trabajadores y a sus familiares. (Apartado 4 del Informe denominado: Mejoramiento productivo del nivel de vida, p. 46).

- "Recuperar la capacidad de crecimiento: a través de la utilización racional de los recursos disponibles; la atención equilibrada de los diversos sectores productivos y regiones del país, apoyados en una clara política de descentralización de la vida nacional, para lograr una eficiente articulación de los procesos de producción, distribución y consumo, fortaleciendo el mercado interno y emprendiendo un esfuerzo decidido para dinamizar y diversificar el intercambio con el exterior y sustituir eficientemente las importaciones".
- "Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales: con el apoyo y participación de los diversos grupos sociales y con la planeación democrática, -- orientar los esfuerzos nacionales de acuerdo a la democratización integral de la vida nacional y la renovación moral para acceder a una sociedad igualitaria, libre y democrática".

A fin de lograr el cambio estructural y de modernización administrativa del Instituto, la Dirección General puso en acción durante el sexenio -- 1983-1988, las estrategias siguientes: Actualización del marco jurídico; Reestructuración y transparencia financiera; Simplificación administrativa y desconcentración de operaciones; Coordinación interinstitucional; - Incremento de la participación de los asegurados y Desarrollo y capacitación del personal.

De acuerdo al Artículo 3º de la Ley del ISSSTE en vigor, el Instituto -- proporciona con carácter obligatorio veinte tipos de prestaciones (seguros, prestaciones y servicios), las que a su vez se dividen en dos vertientes principales: las prestaciones en especie y las prestaciones económicas.

Las prestaciones en especie incluyen: la protección a la salud (servicio médico); la protección al salario (sistema de tiendas); las diversas -- prestaciones sociales (estancias de bienestar infantil, talleres de jubilados y velatorios, entre otras) y las culturales, deportivas y recreativas (TURISSSTE).

Las prestaciones económicas comprenden: las pensiones (por jubilación, -- invalidez, edad avanzada, retiro y muerte); las indemnizaciones globales; la seguridad e higiene en el trabajo; la devolución de depósitos; los -- créditos personales y los destinados a la adquisición de vivienda los -- que otorga por medio del Fondo de la Vivienda.

Como se muestra, entre las prestaciones económicas que brinda el Institu to, se encuentra la destinada a créditos para casa-habitación, misma que está consagrada en la Constitución, al señalarse en el Artículo 4º que - "Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa...", ya que es un hecho que una de las necesidades humanas básicas es la vi-- vivienda, por encontrarse en su núcleo, el hogar en el cual gira la vida - y la actividad familiar, brindando protección ante influencias del medio ambiente (natural y social) y a la vez representando bienestar familiar.

Se estima que el país cuenta a octubre de 1989 con 84'272,400 de habitan-- tes ^(*), de los que aproximadamente el 70 por ciento se asienta en zonas urbanas. Se espera que para el año 2000 pueda haber alrededor de 102 mi-- llones de mexicanos, de los cuales el 65 por ciento vivirá en las ciuda-- des, requiriendo fuentes de trabajo, de abastecimiento de agua, de trans porte, de energía eléctrica, de vivienda y demás servicios ^(**).

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), en su carácter de Coordinadora de Sector tiene entre otras responsabilidades la de normar y conducir la política nacional en el rubro de vivienda, además de coor-- dinar la participación de varios organismos, como son: el Instituto del

(*) Anexo del Primer Informe de Gobierno, rendido por el Lic. Carlos Sa-- lina de Gortari, el 1º de noviembre de 1989, editado por la Direc-- ción General de Comunicación Social de la Presidencia de la Repúbli-- ca. Véase el rubro de Política del Estado Mexicano, Sector Goberna-- ción (5. Población), pág. 7.

(**) PRI, Grandes Retos de la Nación: Justicia Social, XIII Asamblea Na-- cional, marzo 1987, pág. 173.

Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), el Fondo de Operación para el Financiamiento Bancario de la Vivienda (FOVI), el Fideicomiso para la Vivienda y el Desarrollo Urbano (FIVIDESU), Casa-Propia, el Fondo de la Vivienda del ISSSTE, entre otros.

El déficit habitacional a nivel nacional estimado a octubre de 1988 es de más de 5 millones de viviendas y la necesidad de rehabilitar 6 millones para los próximos 12 años (*), impide que una gran parte de la población no tenga acceso a ese bien costoso, pero básico para el núcleo familiar, debido a que se produce como mercancía en condiciones en las que predomina el control privado de la tierra, los materiales de construcción, y en las que la lógica de la ganancia marca la acción de empresas promotoras y constructoras. Si bien el Estado ha asumido un papel cada vez más importante, sobre todo en el proceso de distribución de la vivienda a través de las instituciones públicas, su intervención en este campo ha sido insuficiente al permanecer el alto y creciente problema de vivienda en México.

Ante esta situación, el Estado no ha contado ni dispone de los recursos necesarios para hacer frente a la dimensión del rezago que impacta en las clases más desprotegidas económicamente de nuestra sociedad. Ello se expresa entonces, en una penuria acentuada y permanente de vivienda para los sectores populares de bajos ingresos, que en general no tienen más remedio que ocupar ilegalmente terrenos, autoconstruir sus viviendas en condiciones de gran precariedad o alquilar un cuarto en azoteas o vecindades. El problema de la vivienda, si bien es de carácter estructural, se agudiza en las épocas de crisis económica, durante las cuales afecta aún más a estos sectores y amplía los estratos de población que no pueden tener vivienda.

(*) SEDUE, Reunión de Autoevaluación 1983-1988, efectuada ante el C. Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, en la Residencia Oficial de los Pinos el 10 de octubre de 1988, pág. 27.

Sin embargo, para aminorar este problema el Gobierno Federal durante 1989 canalizó una inversión superior a los cinco billones de pesos (*), por medio de diversos programas de desarrollo de vivienda de interés social, en los cuales participó el FOVISSSTE con una erogación del orden de los 521,000.0 millones de pesos (**), que representan el 10.42 por ciento respecto de la inversión total orientada a este renglón.

En cuanto a la prestación crediticia destinada a la vivienda, el ISSSTE la proporciona a través del Fondo de la Vivienda, el cual tiene carácter de órgano desconcentrado del propio Instituto, quien en su materia específica de competencia se enfrenta al reto de otorgar financiamiento de interés social, en un momento de adversidad económica que desde luego no debe frenar el esfuerzo de combatir el rezago de vivienda en el sector de trabajadores al servicio del Estado, que anualmente va teniendo en promedio un incremento aproximado del 4.4 por ciento (que significa la petición anual de 47,669 casas) que se va acumulando a la demanda real insatisfecha, la cual a diciembre de 1988 se calcula en 1,083,376 viviendas, que en relación al déficit habitacional del país significa el 21.66 por ciento (***) .

Por ello, el FOVISSSTE se ve obligado a propiciar un cambio en su estructura orgánica que promueva su modernización para la adecuada utilización y aprovechamiento de los recursos humanos, financieros, materiales y técnicos con que dispone, como un medio para atender a 2 millones de trabajadores al servicio del Estado que cotizan a la Institución, a fin de poder ampliar su cobertura anual la cual a diciembre de 1988 era del 5.1 por ciento (****), (y que constituye una respuesta anual de 12,370 viviendas) y de esta manera contribuir a solventar el rezago de vivienda señalado.

(*) Op. cit. Primer Informe..., p. 49.

(**) FOVISSSTE, Presupuesto Original y Modificado 1989, rango presupuestal de egresos calculado a millones de pesos (cifras netas).

(***) FOVISSSTE, Anexo Estadístico del Informe Anual 1988. Comportamiento de la oferta y demanda de vivienda durante 1973-1988, México, D. F. Febrero de 1989, pág. 7.

(****) FOVISSSTE, Informe Anual 1988, presentado por el Vocal Ejecutivo México, D. F., Febrero de 1989, hoja 29.

Lo anterior es recomendable porque se aprecia la siguiente problemática, cuyos aspectos relevantes son: centralización de funciones y recursos, -- que en algunos casos propician núcleos de poder; desequilibrio en la orga-- nicación entre las áreas sustantivas de apoyo y de regulación, dándose -- principalmente una insuficiencia y fragmentación en el subsistema último y desproporción en las cargas de trabajo; crecimiento de la estructura or-- gánica por agregación que propició un inadecuado desarrollo organizacio-- nal, la duplicación y desarticulación de funciones; deficiente coordina-- ción y comunicación entre las áreas internas y a nivel interinstitucional; existencia de funciones innecesarias o que corresponden a otras áreas con los conflictos que traen aparejados; carencia de un sistema integral de - información institucional que impide la adecuada toma de decisiones, la - regulación y control de la entidad; limitada capacidad en la materia de - recuperación de los créditos otorgados; falta de un programa de capacita-- ción integral dirigido al personal operativo y de mandos medios y superio-- res; procedimientos obsoletos y realización de trámites dilatados e inne-- cesarios.

Otros elementos del medio ambiente que también influyen en el funciona--- miento del Fondo, y que es conveniente tomar en cuenta para el análisis, destacan: la presión permanente que ejercen los sindicatos hacia las auto-- ridades de la Institución; pérdida de la credibilidad ante la base traba-- jadora; manipulación de la información sobre la prestación y carencia de la misma sobre el beneficio del crédito como demanda cotidiana de la ---- FSTSE, de los sindicatos federados e independientes y de los niveles me-- dios y superiores de la Administración Pública; inconformidad del servi-- dor público derechohabiente por la dificultad de acceso al crédito y limi-- tación en los montos; el incumplimiento, en muchos casos, por parte de -- las Dependencias y Entidades que cotizan a la Institución, de sus obliga-- ciones establecidas en la Ley; entrega generalmente tardía de los recur-- sos programados para el otorgamiento del crédito; estancamiento en la au-- toadministración de los módulos sociales y del fomento de la convivencia comunitaria, implicando una importante derrama de recursos; y detrimento de la imagen institucional por la insuficiente respuesta e inadecuada --- atención a los derechohabientes.

Referente a las propuestas hipotéticas del estudio, se parte de que si en el período de gobierno 1982-1988, se continuó con el apoyo e impulso amplio de las acciones encaminadas a institucionalizar el proceso de modernización administrativa en las Dependencias y Entidades que integran la Administración Pública Federal, era probable que dicha decisión política representara una estrategia orientada, a que dentro de la situación de crisis económica por la que atraviesa nuestro país, las instituciones públicas puedan cumplir lo mejor posible sus objetivos, y con ello propiciar el reconocimiento de la sociedad hacia el gobierno y por consiguiente lograr éste su legitimación.

Los esfuerzos del Ejecutivo Federal para institucionalizar el proceso de modernización administrativa en las Dependencias y Entidades que integran la Administración Pública Federal, sólo tienen probabilidad de éxito, si previamente a su aplicación, se han cumplido ciertas condiciones de viabilidad, entre las que destacan: un marco de planeación acorde con los objetivos y políticas del sector de actividad a que pertenecen los organismos respectivos, la integración institucional, elevar la cultura administrativa, la actualización de las bases jurídicas, la participación de los sectores involucrados y de los propios servidores públicos.

La estructura del presente trabajo consta de cuatro capítulos, siendo la descripción de cada uno la siguiente:

En el Capítulo Primero se estudia el marco general de la teoría de la organización administrativa que enseña los conceptos básicos, sus técnicas más usuales, su metodología de estructuración interna, así como el marco de acción para el manejo de recursos y procesos internos que requiere una institución, a fin de garantizar su mejor desenvolvimiento.

En el Capítulo Segundo se describe de manera general la organización de la Administración Pública Federal en México; asimismo se da una visión somera de la evolución del proceso de modernización administrativa, cuyo antecedente básico se remonta a uno de los estudiosos de la Administra--

ción Pública, Simón Tadeo Ortiz de Ayala, considerado en la materia uno de los primeros teóricos del México Independiente (*). Dado que esta investigación tiene como base de partida el Programa de Reforma Administrativa 1970-1976, a nivel Federal y abarca hasta el año de 1988, se tratan los aspectos relevantes que se manejaron en el período referido, en el que se dió prioridad a la racionalización de los sistemas de apoyo administrativo.

De igual manera continuó el proceso de reforma administrativa con otro programa que comprende el sexenio 1976-1982, en el que se concede especial importancia al establecimiento de la Sectorización para facilitar la puesta en marcha de un Sistema Nacional de Planeación que se fue perfeccionando y consolidando.

A partir de 1983 y hasta la fecha, se ha venido dando de manera firme la Modernización Administrativa ligada a la Planeación Nacional, Sectorial, Regional e Institucional. En el proceso de transformación en el campo de la planeación nacional se han destacado hoy en día tres regímenes que son: el gobierno del Lic. José López Portillo (1976-1982), el del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) y, actualmente el del Lic. Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), quienes han legitimado la planeación vía Constitucional, fundamentándose así la Ley de Planeación, el Sistema Nacional de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo, a fin de poder aumentar la capacidad de respuesta del Estado a las necesidades del desarrollo económico, social y político del país.

El Capítulo Tercero versa sobre el curso institucional que ha tenido el Fondo de la Vivienda, tomando en cuenta los antecedentes sociales y fines de su creación como fruto de las reivindicaciones y conquistas de los trabajadores, lo que permite definirlo como un Organismo de profundo sentido social y político. También se da un panorama de la evolución

(*) Para mayor información puede consultarse la obra de CHANES NIETO, JO SE. Uno de los Primeros Teóricos del México Independiente: Simón Tadeo Ortiz de Ayala. CIAP de la FCPyS, UNAM. México, 1983, págs. 81. (Cuaderno 1, Serie: Histórica).

qué ha alcanzado el Fondo en sus primeros diez años de existencia, resaltando concretamente los cambios en el orden jurídico y organizacional, presentando a la vez un diagnóstico administrativo que destaca la problemática a 1982, del cual se derivó el programa de trabajo de la Institución correspondiente al periodo 1983-1988; finalmente se tratan en este apartado los avances del Fondo en el ámbito de la modernización administrativa.

En el Capítulo Cuarto se pone a consideración la propuesta de modernización de la estructura orgánica del FOVISSSTE; previamente a ello se vieron comentarios generales de las bases y las características que deben reunir un esquema de modernización de estructura funcional, sugiriéndose también una alternativa metodológica complementaria para el análisis organizacional de estructuras, así como las recomendaciones para la aplicación práctica de dicha propuesta que persigue mayores perspectivas de desarrollo operativo de la Institución.

Por último, se presentan de manera general las conclusiones a que se llegó con el desarrollo de esta investigación.

Es necesario reconocer que este trabajo tiene limitaciones, sin embargo, un tema de esta naturaleza motiva a seguir abriendo brecha en un campo fértil para los estudiosos de la disciplina, los servidores de la Administración Pública y en general, por todos los interesados en enriquecerla.

CAPITULO PRIMERO

MARCO GENERAL DE LA TEORIA DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1. MARCO GENERAL DE LA TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

1.1 Conceptualización Básica

Las sociedades modernas utilizan a la organización como un instrumento importante en el desarrollo de sus sistemas políticos, económicos, sociales y culturales. Es un hecho que el trabajo en nuestra sociedad es fundamentalmente una actividad de grupos que constituyen organizaciones complejas, tanto en el ámbito público, como en el privado y social, tratándose por ello, de un fenómeno con el cual nos encontramos en cada instante y en todo lugar.

A través del tiempo, la organización ha adquirido diversos significados y/o enfoques, que se han concretado en corrientes de acción y de pensamiento en la materia. De tal manera, el concepto organización puede ser interpretado como una entidad social o agrupación humana deliberadamente formada para alcanzar fines específicos, o como parte del proceso de estructuración de funciones y responsabilidades para que una institución lleve a cabo sus planes y objetivos.

Este trabajo basa su desarrollo ubicando a la organización como estructura orientada al análisis y a los efectos prácticos que tiene la acción de organizar como proceso o metodología, para lograr el adecuado funcionamiento de un organismo público que tiene una finalidad específica en el área de la vivienda en México.

Considerando como punto de partida, la separación esencial de los dos aspectos que Urwick (1) llama la mecánica y la dinámica administrativa y, recogiendo lo más útil de las diversas clasificaciones que se tienen del proceso administrativo, entre las que destacan la de Terry, de Koontz, y O'Donnell (2), Agustín Reyes Ponce propone una división de los elementos de la administración en seis etapas, misma que es tomada como marco de referencia en la presente investigación.

	I. Previsión
A) Mecánica	II. Planeación
	III. Organización
	IV. Integración
B) Dinámica	V. Dirección
	VI. Control

Cada una de estas etapas responde en forma genérica a los siguientes planteamientos:

Previsión	¿Qué puede hacerse?
Planeación	¿Qué va a hacerse?
Organización	¿Cómo y quién lo va a hacer?
Integración	¿Con qué se va a hacer?
Dirección	¿Se está haciendo?
Control	¿Cómo se ha realizado?

La previsión consiste en determinar técnicamente lo que se desea lograr, investigando y analizando los medios con que se puede contar, adaptándolos a los fines propuestos y visualizando los distintos cursos alternativos de acción. La previsión estudia lo que puede hacerse, previene las condiciones en que se deberá desarrollar la futura acción administrativa.

La planeación, con base en lo anterior, fija con precisión lo que se va a hacer, determina el curso concreto de acción que se seguirá, estableciendo los principios que lo habrán de orientar, así como los procedimientos necesarios para su realización.

La organización, definida sólo para efectos de ubicarla dentro del proceso administrativo, es considerada el elemento más técnico del mismo y por ser la parte final del aspecto mecánico, recoge, completa y lleva hasta sus últimos detalles todo lo que la previsión y la planeación ha señalado.

La organización nos dice en concreto cómo y quién va a efectuar cada cosa;

y cuando está definida sólo resta actuar, integrando, dirigiendo y controlando, lo que corresponde a la fase dinámica del proceso.

La integración consiste en los procedimientos para seleccionar los elementos necesarios y lograr que se articulen o introduzcan lo mejor y más rápido posible a la dependencia o entidad, buscando su desarrollo. En esta etapa se deben obtener los elementos financieros, materiales y humanos, que la organización y que la planeación han señalado como necesarios para el adecuado funcionamiento de la institución.

La dirección es impulsar, coordinar y vigilar las acciones de cada miembro y grupo integrante a fin de que se realicen eficazmente los objetivos señalados. Esta etapa comprende el principio de autoridad o mando, la comunicación y la supervisión.

La dirección es una etapa que también se conoce como ejecución, ya que es en ésta donde se logra la realización de todo lo planeado.

El control es la última etapa del proceso administrativo y es el establecimiento de sistemas que permiten medir los resultados actuales y pasados en relación a los esperados, con el fin de evaluar lo obtenido, efectuar correcciones, mejoras o formular nuevos planes u objetivos.

El control cierra el ciclo administrativo, pero de hecho, éste se da en las demás fases del proceso.

1.1.1 Definiciones

Respecto al término organización, en el contexto de organización formal -- existen diversos puntos de vista, que permiten una mejor comprensión y tratamiento del tema:

Albers, Henry H., dice que "la organización es una estructura dentro de la cual se ejecutan las tareas administrativas y las operativas" (3)

Es la definición de este autor la que marca el punto de partida para colocar a la organización como parte de un proceso, donde las partes que lo componen se ordenan en un cuerpo o estructura, a fin de darle coherencia y sentido al funcionamiento de una institución.

Anderson R. G. establece que "... organización es la estructura de las relaciones, responsabilidades y autoridades a través de los que una empresa apunta al logro de sus objetivos. La estructura de organización comprende también la red de comunicación formal de la organización a través de la que descienden las decisiones e instrucciones y ascienden los informes que ponen en conocimiento del personal directivo en qué medida se han alcanzado los objetivos formulados". (4)

El concepto de Anderson es más amplio que el de Albers en la medida que identifica algunos factores que componen la estructura de organización. Si bien es cierto que la fijación de autoridad y la asignación de responsabilidades son importantes, también lo es en forma preponderante la conformación de un conveniente sistema de comunicación interna que le dé agilidad y confiabilidad al proceso interno de la estructura.

Terry, George R., expresa que "organizar es distribuir el trabajo total a efectuar entre el grupo de trabajo, estableciendo la autoridad y responsabilidad relativa de cada individuo a quien se pone a cargo de cada componente de trabajo y proporcionar el medio ambiente de trabajo adecuado". (5)

Con Terry sobresalen dos elementos que son necesarios considerar: la división del trabajo y las condiciones ambientales en que se desarrolla la estructura organizacional. Seguramente que el equilibrio en ambos factores podrán adicionalmente garantizar la mejor operatividad de una entidad.

Reyes Ponce, Agustín, indica que la palabra organización proviene del término griego "organon", el cual significa instrumento y define a la organización como "la estructuración técnica de las relaciones que deben de existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de un organismo social, con el fin de lograr una máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados". (6)

La definición del maestro Reyes Ponce es connotada en este rubro, y desde

luego reúne los medios básicos que se requieren considerar para explayar el tema en cuestión

Duhalt Krauss, Miguel, considera que "la palabra organización designa la disposición y arreglo de las distintas unidades de que se compone un organismo administrativo y la relación que guardan esas unidades entre sí, así como la forma en que están repartidas las actividades de ese organismo entre sus unidades". (7)

Lo expuesto por Duhalt Krauss nos muestra la necesidad de que se constituya una estructura, en la cual se dé la acción administrativa a partir de que se le confieran actividades y funciones a cada una de las partes que la componen. La característica que más resalta es que se deja a un lado la rigidez organizacional para entender a los diversos órganos de la estructura como parte de un conjunto. Esta última concepción se amplía con las definiciones que dentro del enfoque de sistemas se exponen a continuación:

Mason Haire, da dos conceptos sobre organización:

a) "Por organización nos referimos a un sistema interdependiente de actividades, o a un sistema de actividades dirigidas hacia un propósito organizacional o bien a un grupo de personas dedicadas en cooperación a la obtención de un objetivo.

b) Organización es un sistema continuo de diferente y coordinada actividad humana, que utiliza, transforma y mezcla un grupo de personas, material, capital, ideologías y recursos naturales en la solución de problemas particulares, producto de la interacción con otros sistemas de actividad humana en un ambiente determinado". (8)

"En sentido ecológico, el concepto organización está relacionado con un organismo, con el modo como se tejen entre sí las células para formar órganos y éstos, a su vez, conjuntos de sistemas; y los sistemas, seres vivos. En otras palabras una organización es un sistema integrado por el individuo o los individuos que la componen". (9)

Definida la organización como un sistema integrado, Guillermo Michel apunta que un sistema es "un conjunto de unidades interrelacionadas de una manera más o menos compleja, y que actúan en función del todo". (10)

Johnson manifiesta que "la organización es un conjunto de gentes, materiales, máquinas y otros recursos engranados en la tarea de obtener ciertos logros a través de una serie de interacciones e integrados dentro de un sistema social". (11)

Derivado de los puntos de vista mencionados, puede considerarse a la organización como parte del sistema institucional en que se encuentra, concibiéndola dentro de su medio ambiente que le rodea, funcionando en interacción con él y con los subsistemas que lo integran (regulación, operación y apoyo).

Tomando como referencia los diversos elementos que manejan los autores antes citados, respecto al concepto de organización como parte del proceso de estructuración orgánica, se propone en la materia la siguiente definición:

La organización administrativa es un sistema estructurado que establece los niveles jerárquicos, la división del trabajo, los canales de comunicación, los mecanismos de coordinación y control, y el conjunto de disposiciones normativas que regulan el funcionamiento interno, orientado a cumplir los objetivos de una dependencia ó entidad pública, dentro de un proceso de adaptación a los cambios que imponen las circunstancias sociales, económicas y políticas.

1.1.2 Teorías de la organización (12)

Es indudable, que el campo de las teorías que versan sobre organización, sigue en continua evolución permitiendo nuevas aportaciones, así como la existencia de variantes y estudios para su entendimiento y aplicación adecuada en el ámbito de la administración pública en su conjunto.

De ahí que por ejemplo, sociólogos se concentran en los sistemas de interacción y el control normativo; al mismo tiempo, los psicólogos se interesan en las pautas de motivación y los esfuerzos individuales para encon-

trar en la organización una satisfacción de sus necesidades; también existen investigadores de operaciones que analizan estos fenómenos con modelos para predecir los resultados futuros; ingenieros que se interesan en el manejo de los trabajadores en el proceso industrial y aún cuando consideraran problemas psicológicos, sólo ven la productividad como el fin de una organización.

Opiniones tendientes a restablecer el valor integral del ser humano, fueron la respuesta al maquinismo y la identificación del hombre como una simple herramienta para elevar la productividad; autores que consideran a la organización como un sistema de carácter general sujeto a reglas y procedimientos susceptibles de establecer estructuras formales que aseguren buenos resultados.

Por otra parte, se visualiza a la organización como un sistema integral que tiene entre otros elementos característicos, a las personas, las relaciones formales e informales, un medio ambiente físico, metas y una red de comunicación, y que un cambio en una parte afecta la operación de las otras.

Siendo amplio el conocimiento sobre las teorías de la organización, únicamente se presenta un breve resumen descriptivo y general de las tres corrientes que tienen reconocimiento en la materia, como son: la teoría clásica, la teoría neoclásica y la teoría moderna de la organización, a fin de conocer sus características propias y sus alcances en el terreno práctico.

1.1.2.1 Teoría clásica de la organización

La teoría clásica surge a fines del siglo pasado y principios del actual, haciendo hincapié en la administración científica, en la burocracia y en la teoría de la administración formal, basada en cuatro principios fundamentales: a) división del trabajo y especialización, b) cadena de mando y proceso funcional, c) estructuración y d) tramo de control, principios que buscan la racionalidad y eficiencia en la ejecución del trabajo.

a) La división del trabajo es el principio básico de esta teoría, sobre la cual descansan los demás elementos, ya que la cadena de mando y el proceso funcional requieren de la especialización y departamentación de funciones; la estructura de organización dependerá de la forma en que se haya llevado a cabo la especialización de las actividades; por último, la capacidad de control estará determinada por el número de funciones especializadas que el administrador necesita supervisar dentro de su área.

b) La cadena de mando y el proceso funcional se refiere al crecimiento vertical y horizontal, respectivamente, de la organización. El crecimiento vertical se dá a través de la delegación de autoridad y responsabilidad, la unidad de mando y la obligación a informar o reportar. La división de la organización en partes o en áreas especializadas y el agrupamiento de las partes en unidades compatibles, pertenecen al proceso funcional, el cual como se mencionó se enfoca directamente al desarrollo horizontal de la línea y el staff en una organización formal.

c) La estructura de organización es la agrupación de las funciones, de tal manera que se logre la consecución más eficiente de los objetivos. La teoría clásica de la organización contempla dos tipos de estructuración: lineal o funcional; el primero se refiere a la cadena vertical de mando - desde la parte superior a la inferior de la organización, el último a la agrupación de actividades o crecimiento horizontal de la organización.

d) El tramo de control se refiere al número de subordinados que un administrador puede eficientemente supervisar y está determinado por la forma de organización, la cual varía conforme a su crecimiento.

La escuela clásica representa una contribución al conocimiento, al plantear las bases de la organización formal, además de tratar los problemas de autoridad, responsabilidad, delegación, liderazgo, etc., que surgen en el trabajo cotidiano de cualquier organización y básicamente dió surgimiento a la constitución formal de la misma. Los principales representantes de esta corriente son: Allen C. Reiley, Frederick Taylor, Henry Fayol, - James D. Mooney, Lindall F. Urwick y Max Weber.

Esta teoría se enfocó principalmente a la revisión analítica sobre la manera de desempeñar el trabajo, así como la implantación de una subdivisión científica de éste, con objeto de ahorrarse tiempo y esfuerzo del personal, estimando a la administración como un factor impersonal en la realización de los objetivos de una organización; no sólo le dió importancia a la división del trabajo, sino a la manera de coordinar las operaciones parciales sincronizándolas en fases planeadas de actividad, de manera que se estableciera una continuidad en los procesos de trabajo. Se pensaba también, que esta división lograría en los miembros de la organización, una actividad que no los agotaría, sino incluso, los llevaría a desarrollar de mejor manera sus tareas.

Los trabajadores eran considerados como personas altamente motivadas por recompensas salariales, por lo que pensaban reducir las desviaciones y errores de éstos analizando las capacidades físicas de cada uno de ellos, a través de estudios y movimientos y definiendo cuidadosamente los puestos, usando siempre un enfoque económico, sosteniendo la premisa de que el hombre se ve obligado a laborar para satisfacer sus necesidades primarias, mediante la obtención de remuneraciones por el trabajo que desempeñe, tanto en calidad como en cantidad.

La teoría clásica contiene un amplio conocimiento de cómo establecer el marco lógico para construir la organización, pero su valor está limitado por su estrecho enfoque a la estructura formal y estricta de la misma, des cuidando aspectos psicológicos y sociales, que únicamente le orientaron en la búsqueda de la racionalización en los métodos de trabajo, elevar el proceso de cooperación eficiente a costa de considerar a las personas como máquinas, sin darle importancia al comportamiento de los grupos dentro de la organización.

Lo expuesto por esta teoría, no implica, que al tratar sus autores lo relativo a las relaciones informales, los conflictos, las personalidades, los procesos decisorios, etc., en la organización hayan sido proposiciones equivocadas; sino como ya se dijo, es una aportación que ha representado una base para avanzar en esta área del conocimiento.

1.1.2.2 Teoría neoclásica o humanista de la organización

La teoría neoclásica se basa en los postulados de la teoría clásica y la complementa añadiéndole el factor determinante del comportamiento individual, y la influencia de los grupos informales, haciendo énfasis de la importancia de las relaciones humanas dentro de la organización.

Es difícil precisar con certeza el período que en el tiempo surge cada teoría; no obstante, pudiera estimarse que la neoclásica se desenvuelve en la década de los años '20 hasta los '40, siendo en esta última década cuando aparece la teoría moderna vigente hasta nuestros días. Algunos principales representantes de la corriente humanista son: Abraham H. Maslow, Chester I. Barnard, Douglas Mc Gregor, Elton Mayo, Hebert Simon e Isaac Guzmán Valdivia.

Una de las más importantes contribuciones es la introducción de las ciencias del comportamiento en una forma integrada a la teoría de la organización, apreciándose con ello, como se ven afectados los pilares de la teoría clásica por el impacto de las relaciones humanas. Asimismo, la teoría neoclásica incluye un tratamiento sistemático de la organización informal, mostrando su influencia en la estructura formal.

Las aportaciones de la teoría neoclásica a la teoría de la organización se pueden considerar en los dos aspectos siguientes; modificaciones de los pilares de la teoría clásica y la organización informal.

1a. Modificación a los pilares de la teoría clásica

a) División del trabajo: la aportación de la teoría neoclásica a este principio se dá en los estudios para determinar la fatiga y la monotonía causados por la especialización y posteriormente, el estudio del aislamiento del trabajador y su sentimiento de anonimato resultante de trabajos insignificantes, lo cual ocasionaba negligencia por parte del personal. En --

este sentido se desarrolló el complemento de la división del trabajo, basándose en la motivación, coordinación y liderazgo.

b) Cadena de mando y proceso funcional: la teoría clásica sostiene cierta perfección en la delegación y el proceso funcional, sin embargo, la teoría neoclásica establece que los problemas humanos son causados precisamente por la imperfección en la forma en que estos procesos son manejados. Una delegación excesiva o insuficiente puede incapacitar la acción de un ejecutivo; el fracaso en la delegación de autoridad y responsabilidad en igual manera puede causar trastornos.

c) Estructuración: se afirma que el comportamiento humano puede afectar el mejor plan de organización e impide la claridad de las relaciones lógicas encontradas en la estructura, por lo que la teoría neoclásica expone la necesidad de crear el sentido de participación, el reconocimiento de la dignidad humana y una comunicación eficiente.

d) Tramo de control: según la teoría humanista, está en función a los determinantes humanos y que tratar de definir un margen para la capacidad de control es totalmente impráctico e injustificado. De esta manera, el tamaño del tramo de control depende de las diferencias individuales en habilidades administrativas, el tipo de personas y las funciones que deban ser supervisadas y la capacidad de comunicación efectiva.

2a. Organización informal

La organización informal se refiere a la agrupación de personas dentro de la entidad, sin que esta agrupación esté especificada en la estructura formal. Asimismo, se refiere a la asociación natural de los individuos dentro de la situación del trabajo.

Esta teoría es auspiciada principalmente por sociólogos, psicólogos y tratadistas de las ciencias sociales, los cuales sostienen que la teoría clásica no contó con los elementos para resolver los aspectos que surgen en la organización, tales como las emociones, los sentimientos, los prejuicios

cios y los efectos de las personas ante los cambios. Por ello, la teoría humanista busca desarrollar en las personas, sus propósitos individuales y sus cualidades más sobresalientes, poniendo mayor atención en las expectativas que las personas tienen al laborar en la organización.

Los estudios e investigaciones se enfocan al desempeño del personal en una organización, por medio de sus relaciones sociales y laborales, así como a la posición que asumen ante el establecimiento de políticas, normas, puestos, interrelaciones de conducta, movilidad social, desempeño en grupos, colaboración, valores sociales, estatus y estabilidad económica, prestigio, valores morales, representaciones jerárquicas, responsabilidades, compromisos, conflictos personales con y en el grupo, el papel de la motivación directa e indirecta a los individuos, entre otros.

Se analiza también el papel de liderazgo, su participación en grupos de trabajo, las influencias internas y externas, aspectos sobre coerción ante fallas, el cansancio por rutina, rotación del personal en puestos, capacitación, el efecto de los rumores, el papel que tienen los sindicatos; se hace referencia también sobre el buen funcionamiento de una organización, el efecto del ausentismo, se revisa cómo se dan las relaciones y comunicaciones formales e informales de las personas.

Precisamente un experimento efectuado por Elton Mayo y Roethlisberger, denominado "Hawthorne" demostró que las estimaciones hacia el personal en la organización, llegan a ser más evidentes y necesarias para la eficacia y la productividad, que aquellos factores como el dinero, la iluminación o los períodos de descanso.

1.1.2.3 Teoría moderna de la organización

Esta teoría tiene como antecedente el enfoque tradicional de la organización que puso énfasis en la estructura, la jerarquía, la especialización, el control y las relaciones entre línea y staff, la cual como se dijo anteriormente, fue modificada por la escuela de relaciones humanas, que destacó las necesidades personales y sociales de los participantes de la or-

ganización, planteando el concepto de la organización como un sistema total que comprendía a los individuos, los grupos informales, las relaciones entre los grupos y las estructuras formales.

Haciendo referencia a que ni el enfoque tradicional ni el de relaciones humanas han proporcionado una base para establecer un esquema de organización sistemática e integrado, emerge el punto de vista de la teoría moderna que trata a la organización como un sistema formado por varios subsistemas, interrelacionados, y que a la vez, pertenece a un sistema mayor o medio ambiente, en el que se desenvuelve e interactúa.

Quienes proponen esta escuela de pensamiento no constituyen un grupo homogéneo; hay ingenieros, economistas, especialistas en ciencias sociales, en administración y en proceso electrónico de datos, que se han dedicado a la tarea de producir conocimientos que han superado el punto de vista clásico y humanista. Entre los exponentes de esta escuela destacan: Bertran M. Gross, Charles E. Summer, Ludwig Von Bertalanffy, Ralph M. Stogdill, Stanley Young y William Lazer.

La teoría moderna hace uso de la teoría general de sistemas como herramienta principal de análisis de una gran parte de aspectos para establecer nuevos instrumentos de identificación, diagnóstico, revisión, interpretación, cambio y desarrollo de la organización, ante la creciente complejidad administrativa.

Bajo el concepto de sistemas, la organización se compone de una serie de partes que incluyen al individuo como elemento fundamental, a los grupos de trabajo informal, a la organización formal, el estilo de liderazgo administrativo y el ambiente físico que es determinante.

También se consideran los medios de interrelación y coordinación de los más subsistemas, cuyas partes se integran en un sistema total mediante tres procesos fundamentales: la comunicación e información; la toma de de-

ciones y el equilibrio (homeostasis) por medio del cual la organización tiende a lograr un estado de crecimiento, estabilidad, adaptación e interacción con su medio.

Retomando que la teoría moderna de la organización, surge dentro del marco de la teoría general de sistemas, se da un breve panorama al respecto.

a) Introducción al enfoque sistémico (*)

Es característico que en las definiciones sobre sistemas aparecen elementos afines como los siguientes: un conjunto o combinación de cosas o partes; integradas e interdependientes; cuyas relaciones entre sí y con sus atributos, las hacen formar un todo unitario y organizado; que cumple con un propósito o realiza determinada función. Un concepto básico de sistema sería entonces, considerarlo como un conjunto de elementos relacionados entre sí y dirigidos hacia un propósito común.

El enfoque sistémico es aquél que concibe al universo de estudio como un sistema, como parte de un sistema, o como un conjunto de sistemas. Una de las ventajas fundamentales de este enfoque es que permite estudiar y resolver cualquier problema relacionándolo con el sistema al que pertenece, - destacando la importancia de considerarlo desde una perspectiva global. Desde el punto de vista de las instituciones públicas, la utilidad que - tiene para el análisis de la organización de seguir este método de estudio, es que le permite tener una visión integrada y global del funcionamiento de la institución.

Asimismo, ofrece la posibilidad de ser utilizado como método de análisis a cualquier nivel de agregación general como al detalle que se requiera, sin desligar el objeto de estudio de los hechos y fenómenos que incluyen o se relacionan básicamente con su operación. El método puede aplicarse en

(*) Los incisos a); b) y c) que a continuación se presentan, son tomados - de la Guía Técnica para el Análisis y Desarrollo Institucional de las Organizaciones Públicas, editado por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, Serie: Organización y Métodos No. 11, págs. 13-14; 18-20 y 21-23.

el estudio de una institución, dirección, departamento u oficina; en el proceso de producción de un bien o servicio; en el manejo y control de un recurso; también puede aplicarse a un sector administrativo o bien a la administración pública en su totalidad.

El enfoque sistémico significa, además de una forma de pensar y un marco de referencia para el análisis y solución de los problemas administrativos, un cambio sustancial en los conceptos desarrollados en esta materia. Su principal valor, radica en que proporciona un instrumento técnico que permite al analista obtener una visión general e integrada del sistema institucional, lo que hace posible que los esfuerzos de dirijan hacia la operación eficaz, eficiente y congruente del mismo, dentro de un medio ambiente dinámico.

Además, implica concebirla como un conjunto de instituciones, acciones, factores y variables encaminadas a cumplir o hacer cumplir las políticas gubernamentales. Por lo tanto, constituye la Administración Pública, un sistema abierto y complejo, que debe afrontar los problemas generales de su medio ambiente externo, siendo preciso que se retroalimente oportunamente sobre sus realizaciones y sus efectos sobre el sistema global, a fin de que pueda autorregular sus acciones y esté en posibilidad de obtener los recursos y el apoyo requerido para su eficaz y eficiente operación.

Con este enfoque, una entidad pública debe contar con la capacidad permanente e institucional de transformar de manera ágil y oportuna su propia estructura y procesos internos, ante la necesidad de afrontar de la mejor manera posible los cambios de un medio ambiente en constante movimiento y transformación y estar así en condiciones de satisfacer las demandas de la población.

b) Componentes de los sistemas

Los sistemas, principalmente administrativos, pueden ser adecuadamente descritos en términos de sus elementos generales, que son:

"lo. Insumos o entradas: son los elementos externos que provienen del medio

ambiente y se incorporan al sistema en forma de demandas (de bienes, servicios o de información), recursos (humanos, materiales, financieros y tecnológicos), información en general, concernientes a los aspectos propios del sistema institucional estudiado, apoyos y oposiciones al funcionamiento del sistema institucional. "

" 2o. Procesador o transformador (caja negra): es el elemento o conjunto de elementos, que modifica o cambia el estado original de los insumos para obtener los productos o resultados. El proceso operativo de conversión se da a través de los equipos, instalaciones, tecnología, estructuras administrativas, normas, procedimientos y otros componentes."

" 3o. Productos o salidas: son los componentes que resultan del proceso de transformación de las entradas y que son la expresión de los objetivos del sistema. La comparación de la cantidad, calidad y oportunidad de los productos con relación a las demandas o requerimientos del medio ambiente y con los objetivos y metas institucionales, permite medir el grado de eficacia que tiene el desempeño de la organización. "

" El producto final es la base para medir la eficiencia de la organización, al establecer la relación óptima entre los recursos que se utilizan y los productos que se obtienen, entre los costos del producto o el beneficio de la acción. Los estándares de eficiencia pueden determinarse mediante la comparación de los costos, volúmenes y calidad de la producción de un sistema con otro que tenga objetivos y productos finales similares. "

" 4o. Regulador: es el elemento que planea, dirige y controla toda la operación del sistema, es el que toma las decisiones para modificar los insumos y/o el proceso y así poder alcanzar los objetivos. En la organización administrativa, el regulador está constituido por los niveles directivos o por los servidores públicos de alta jerarquía. "

" 5o. Mecanismos de retroalimentación: permiten regular, controlar y evaluar el funcionamiento del sistema, a fin de proponer las medidas o cambios necesarios para incrementar la eficacia, eficiencia y congruencia de la institución para que su producción se realice en las mejores condiciones."

"La retroalimentación se da tanto en el ámbito interno (hacia la propia institución) como en el externo (hacia el medio ambiente) y se produce a lo largo de todo el proceso de funcionamiento institucional, en forma permanente. Este mecanismo o dispositivo coadyuva al análisis y comparación de los resultados o productos y tomar las medidas correctivas, si es necesario, para asegurar el logro de las metas propuestas. "

"6o. Medio ambiente: se compone de los factores sociales, económicos, políticos, legales, físicos, psicológicos, culturales, etc., en los cuales el sistema se desenvuelve y donde provienen los fenómenos o hechos que afectan directa o indirectamente el funcionamiento del mismo, imponiéndole restricciones o facilitando su desempeño. "

"El análisis del medio ambiente permite conocer la influencia que éste ejerce sobre el sistema objeto de estudio, y así determinar aquéllas acciones que tiendan a mejorar los vínculos funcionales y estructurales existentes entre ambos, a fin de darle congruencia a la relación. El medio ambiente estimula e inhibe a quienes están en posibilidad de introducir insumos al sistema y recibe asimismo los productos finales de los procesos internos del sistema. "

c) Subsistemas de la estructura organizacional

En los procesos de conversión, es necesario tomar en cuenta que no son únicamente los insumos provenientes del medio ambiente los que influyen en los actos de la administración pública, sino también los elementos internos que puede identificarse como provenientes de tres subsistemas básicos en que se subdivide todo el sistema institucional y que representa la forma típica de organización de las diversas dependencias y entidades de que está conformado el sector público, los cuales son: el de regulación y control, el operativo y el de apoyo administrativo e institucional.

1o. El subsistema de regulación y control

"Es el encargado de las funciones de planeación programación-presupuestación, desarrollo institucional, información, estadística, control (super-

visión y auditoría) y la evaluación de las actividades propias de la institución. Este subsistema se encarga de orientar y de establecer las bases de congruencia y viabilidad operativa interna de la institución, buscando la máxima adecuación con los niveles sectorial y global. Por otra parte, aquí se generan los mecanismos que buscan elevar los niveles de eficiencia, eficacia y congruencia de la institución."

2o. El subsistema de operación

"Es el que desarrolla las funciones sustantivas que tienen como fin cumplir con las atribuciones y objetivos encomendados a la institución, mediante la producción de los bienes y/o la prestación de los servicios para los que está facultada. A través de su desempeño se miden los niveles de eficacia y eficiencia en el logro de los objetivos sustantivos de la organización. "

3o. El subsistema de apoyo

Este subsistema contempla dos aspectos:

I El apoyo administrativo

"Mediante esta función se proporciona a todas las unidades de la institución los recursos humanos, financieros y materiales, programados y autorizados, en el tiempo, cantidad y calidad requeridos. Así también provee de los servicios administrativos que se necesiten y la realización del mantenimiento y control de los bienes muebles e inmuebles y del ejercicio presupuestal. En resumen, tiene la responsabilidad de dotar de los recursos y servicios necesarios para hacer posible el funcionamiento institucional."

II El apoyo institucional

"Se encarga de los asuntos que no son propiamente de apoyo administrativo, como son los jurídicos, los de comunicación social, los de orientación, información y quejas, entre otros. Son funciones que por lo general se de-

sempañan por órganos adscritos directamente al titular de la institución, quien se encarga de orientar su operación aún cuando la adscripción puede ubicarse en el área del subsistema de apoyo."

1.1.3 Tipos de organización (13)

Existen diversos modelos que permiten desarrollar un proceso de organización, así como el medio por el cual se puede definir la estructura y funcionamiento más adecuado para la consecución de los fines de cualquier dependencia o entidad pública.

Los tipos de organización que existen se pueden clasificar en: organización lineal, funcional, de línea y asesoría y por proyecto.

1.1.3.1 Organización lineal o militar

Concentra la autoridad en una sola persona, quien toma todas las funciones y todas las responsabilidades del mando. De este modo el jefe proyecta y distribuye el trabajo y los subalternos deben ejecutarlo siguiendo estrictamente las instrucciones dadas.

El tipo militar de organización no excluye la cooperación de jefes subalternos, al contrario, la acepta y la aprovecha dentro de un orden jerárquico en el cual el superior va delegando en el inmediato inferior atribuciones y deberes precisos, dentro de los cuales debe actuar el subalterno.

En términos generales, la organización lineal es aquella en que la autoridad y responsabilidad correlativas se transmiten íntegramente por una sola línea para cada persona o grupo, y en la que cada individuo obedece y reporta a un solo jefe. La línea vertical de autoridad principia en el más alto nivel de administración y se extiende hasta el nivel más bajo de los empleados.

1.1.3.2 Organización funcional

Esta se establece específicamente por departamentos, basándose en la división del trabajo o conocimientos especializados, aprovechando la preparación y la aptitud de los individuos donde pueden tener un mejor desempeño.

Cada uno de los superiores tiene una participación proporcional en el mando, para lo cual se le otorgan facultades y se le exigen responsabilidades precisas.

La organización funcional se impone particularmente en las grandes unidades de trabajo, donde al frente de cada departamento está un responsable que tiene a su cargo una función determinada (Finanzas, Administración, Relaciones Públicas, etc.) cuyas labores son coordinadas por un superior, conforme a los objetivos de la institución.

1.1.3.3 Organización de línea y asesoría o estado mayor (Staff)

Esta clase de organización se caracteriza porque la organización lineal se complementa con la creación de puestos u órganos asesores que no ejercen autoridad sobre el personal de línea.

Brinda conocimientos y apoyos especializados a las actividades de línea, ya sea de manera indirecta o directa. El apoyo indirecto es el trabajo realizado por los departamentos de estado mayor general, tal como contabilidad y personal, los cuales son servicios centralizados que se prestan a toda organización; el apoyo directo es el trabajo realizado por los asesores, los cuales existen para asistir a los ejecutivos en el desempeño de sus labores. Se pueden establecer departamentos sólo para que proporcionen un apoyo directo, como por ejemplo: departamentos de publicidad, investigación de mercados, servicio al público, promoción, investigación y desarrollo, etcétera. Actualmente es la forma de organización más difundida.

1.1.3.4 Organización por proyecto

La organización por proyecto, también conocida como organización matricial, se da en las instituciones más desarrolladas, como consecuencia del avance de la ciencia y tecnología y su aplicación en las actividades administrativas. Se basa en utilizar recursos humanos, materiales y organizacionales de una institución para llevar a cabo un proyecto determinado.

En esta forma de organización se dan varias condiciones importantes:

lo. Se nombra un jefe de proyecto cuya acción puede abarcar diferentes órganos y funciones de una institución.

2o. Los conceptos de línea y asesoría tienden a ser suprimidos en función de lograr la consecución del proyecto señalado.

3o. Pueden coexistir diferentes unidades y proyectos.

Este tipo de estructura se localiza en la mayoría de los casos en organismos de productos múltiples y altamente técnicos, aunque cada producto se puede considerar distinto de los demás, muchos de ellos emplean recursos comunes para la producción y las ventas.

Las diversas formas de organización que se dan en el quehacer administrativo, se pueden representar por medio de los organogramas donde aparecen los puestos, las líneas de autoridad, los niveles jerárquicos, la descentralización de las unidades, las relaciones de coordinación. A continuación se presenta la clasificación que al respecto hace Duhak Krauss (14).

Por su objeto en:

- a) estructurales
- b) funcionales
- c) especiales

Por su naturaleza, en:

- a) esquemáticos
- b) analíticos

Por el área que representan, en:

- a) generales
- b) complementarios

Por su formato, en:

- a) verticales
- b) horizontales
- c) circulares
- d) mixtos

Este autor hace la apreciación, misma que se comparte, de que ningún organograma puede expresar por sí mismo todos los datos de la organización de una institución, por lo que requiere completarse con un texto que explique, ya sea la naturaleza de los órganos, de las relaciones que hay entre ellos, de sus funciones o labores.

1.1.4 Principios de organización (15)

Los diversos tipos de organización, también suelen tener diferencias en cuanto a su estructura, funciones, complejidad, recursos, entre otros aspectos, sin embargo, existen similitudes que las caracterizan derivadas del establecimiento de los siguientes principios básicos:

- 1o. Principio de unidad de objetivo: la organización en general y todas y cada una de sus partes tienen que contribuir a que se alcance el objetivo u objetivos debiéndose precisar éstos con la mayor claridad posible.
- 2o. Principio de eficiencia: toda organización deberá alcanzar sus objetivos con el mínimo de consecuencias o costos.
- 3o. Principio de coordinación: está implícita la coordinación de esfuerzos de la organización.
- 4o. Principio de la especialización: se refiere a la limitación de las personas a un solo fin.
- 5o. Principio de alcance de la dirección: hay un límite al número de personas que un individuo puede dirigir de modo efectivo.
- 6o. Principio de escalonamiento: en toda organización la autoridad final tiene que encontrarse en algún punto y entre éste y todas y cada una de las posiciones subordinadas de la organización tiene que haber una línea claramente establecida, que es a la vez de autoridad y comunicación pues entre menos intermediarios entre la jerarquía más alta y la más baja, más efectiva será la comunicación.
- 7o. Principio de delegación: la autoridad habrá de delegarse en el grado y modo necesarios para que se alcancen los resultados esperados; es decir, es el proceso que sigue un superior al distribuir el trabajo que le está asignado, de modo que él ejecuta la parte del mismo que sólo él puede hacer de modo eficaz, logrando así que otros le ayuden con el resto.

8o. Principio de la obligación: se define como el trabajo asignado a un puesto, ya sean actividades físicas o mentales necesarias para llevar a cabo una tarea; estas actividades son las que pueden delegarse. La obligación del subordinado respecto a su superior por la autoridad que ha recibido por medio de la delegación es absoluta; ningún superior puede considerarse relevado de su obligación por las actividades de su subordinado.

9o. Principio de paridad de la autoridad y la obligación: la obligación y la autoridad para llevar a cabo una tarea tienen que estar delegadas de modo claro y en igual medida.

10o. Principio de responsabilidad: es la exigencia que tiene todo individuo o unidad de dar cumplimiento a las acciones encomendadas o delegadas y de rendir cuentas de su ejecución a la autoridad correspondiente. La responsabilidad no se puede delegar y sólo se puede tener en el grado en que se tienen obligaciones y autoridades delegadas, o sea que no se puede ejercer ninguna autoridad sin responsabilidad y viceversa.

11o. Principio de la unidad de mando: se refiere a que en toda organización debe existir por cada unidad una sola autoridad formal que dé los órdenes, tome decisiones y reciba los informes acerca del cumplimiento de los deberes; es decir, que cada unidad de la organización, no debe tener más que un solo jefe para evitar que dos unidades tengan autoridad sobre una menor jerarquía. Cada subordinado deberá tener únicamente un superior.

12o. Principio de nivel de autoridad: es el derecho a hacer posible el trabajo delegado. También se define como la facultad del responsable de un órgano para dirigir las acciones, tomar decisiones y dar órdenes para que se haga o deje de hacer alguna tarea y necesariamente implica el ejercicio del mando. En algún nivel de la organización radica la autoridad para tomar cualquier decisión que quede dentro de la competencia de la organización y solamente las decisiones que no pueden tomarse en un nivel dado, serán las que habrán de someterse a otro nivel más alto de la organización.

13o. Principio de la división del trabajo: es la organización del trabajo

que se establece conforme a criterios específicos que permiten agrupar funciones según características que pueden ser técnicas, por equipo, por procedimiento administrativo, por área geográfica y otros. Estas funciones deben de contribuir del modo más efectivo a los objetivos de la misma. Las operaciones, las actividades y funciones constituyen los elementos principales de la división del trabajo.

14o. Principio de la definición funcional: el contenido de cada cargo y cada departamento tendrá que estar claramente definido respecto a actividades esperadas, delegaciones de autoridad, relaciones de autoridad implicadas dentro del cargo y departamento y entre el cargo y el departamento y los demás de la organización.

Debe especificarse el campo de acción de cada uno de los ejecutivos y sus ayudantes y/o empleados, así como de las actividades que les correspondan. Esto tendrá que ir de acuerdo con la autoridad jerárquica del puesto y del departamento a que pertenece; cada puesto debe contar con su instructivo y su reglamento de labores.

15o. Principio de la separación: debe establecerse una adecuada separación de actividades o políticas:

a) Personal, b) Producción, c) Finanzas, d) Servicios administrativos, e) Compras, f) Ventas, ... etc.

16o. Principio de equilibrio: la aplicación de principios y técnicas tiene que estar equilibrada desde el punto de vista de la efectividad general de la organización.

17o. Principio de flexibilidad: para que alcance sus objetivos frente a medios circundantes cambiantes, la organización tiene que ser flexible.

18o. Principio de facilitación de la función dirigente: la estructura y las delegaciones de autoridad de la organización han de estar dispuestas de tal modo que faciliten el desempeño del puesto del director.

19o. Principio de tramo de control: se refiere al número de funcionarios o unidades administrativas que deben depender directamente de cada jefe u órgano superior. La capacidad de todo jefe para dirigir a cierto número de subordinados es limitado y depende del grado de atención, supervisión, dirección y control que pueda tener sobre las actividades encomendadas a cada órgano bajo su cargo. Cuando se plantea un crecimiento en la organización debe evitarse el exagerado crecimiento horizontal, ya que el número de órganos y la necesidad de comunicación influyen sobre el tramo de control, el cual, si es demasiado extenso, puede causar complicaciones y entorpecimientos en la gestión administrativa.

20o. Principio de comunicación: es el proceso recíproco en que las unidades y las personas intercambian la información con un propósito determinado. En la organización se encuentran dos tipos de comunicación: la formal y la informal. La primera se dá entre los individuos o unidades con base en el puesto o jerarquía que ocupan, y la segunda se establece por las necesidades de trabajo, relaciones individuales, actividades intergrupales y otras.

21o. Principio de el cambio: el cambio es una característica inmutable de las organizaciones. En efecto hay cambios por los desarrollos tecnológicos, por el aumento de responsabilidades, por expansiones, por disminuciones, por aumentos en la producción, etc.

22o. Principio de la disciplina: establece que los canales de organización formales deben ser respetados por los miembros de la institución. Un subordinado deberá consultar con su jefe antes de tomar alguna acción en cualquier asunto por el cual su jefe pueda ser responsable ante autoridades superiores a él; en cualquier asunto que probablemente cause controversia dentro o entre las unidades de la entidad; o, en cualquier asunto en que debe haber coordinación con otras unidades de la organización.

23o. Principio de la centralización: dice que la toma de decisiones debe partir de la autoridad suprema de cada unidad organizacional y que las

operaciones deben ser controladas a nivel central; independientemente de que una institución tenga ramas diseminadas por todo el territorio.

24o. Principio de la descentralización: es orientado a la necesidad de establecer unidades de organización cuando las operaciones de la institución se diversifican, o crecen. La descentralización puede ser divisional o geográfica y puede comprender la descentralización de las operaciones y las decisiones, o bien, únicamente de las operaciones.

Asimismo se mencionan los principales postulados en que se apoya el enfoque de sistemas (16).

1. Principio de integración: un sistema es un todo indisoluble que está integrado por partes interrelacionadas, interactuantes e interdependientes de tal manera que ninguna parte puede ser afectada sin afectar a las otras partes.
2. Principio de subordinación: el todo es primario y las partes son secundarias. El papel que juegan las partes depende del propósito para el cual existe el todo.
3. Principio de la dependencia: la naturaleza de la parte y su función, se derivan de su posición dentro del todo y su conducta es regulada por la relación del todo con la parte.
4. Principio de la unidad: todo se conduce como una unidad, no importando lo complejo que sea.
5. Principio de la estabilidad: la identidad del todo y su unidad se preservan, pero las partes cambian. El todo se renueva a sí mismo constantemente a través de un proceso de transposición.
6. Principio de la organización: el todo es más que la suma de las partes. La organización confiere al agregado características diferentes de las de los componentes considerados en forma individual.

7. Principio de la jerarquía: los sistemas están relacionados en forma jerárquica. Las partes de un sistema pueden ellas mismas ser sistemas (subsistemas de un sistema mayor) y las partes de éstos, pueden asimismo, ser sistemas, constituyendo una jerarquía de sistemas, de tal forma que en la medida en que se avanza, se pasa a estados de organización más complejos, llegando de esta forma al sistema de sistemas.

1.2 Estructura de la Organización

1.2.1 Nivel jerárquico

El Glosario de Términos Administrativos, de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, señala que la jerarquización "es el proceso de clasificación y ubicación de los puestos o unidades administrativas que integran una organización, de acuerdo con la importancia que tienen dentro de la misma", lo que nos permite establecer los rangos de responsabilidad y de autoridad, según la escala de niveles establecido.

"El principio de jerarquía, 'fue designado por Fayol como el principio escalera'. Existe prácticamente en todas las organizaciones y consiste en una línea que es a la vez de autoridad y comunicación y que parte de la cabeza a sus subordinados inmediatos, sigue de éstos a sus inmediatos y así sucesivamente hasta la última categoría de empleados.

Se sostiene que esta jerarquía o cadena de mando debe ser tan corta como sea posible, pues entre menos intermediarios existan entre el hombre de la jerarquía más alta y el de la más baja, más efectiva será la comunicación" (17).

La práctica de utilizar los niveles jerárquicos en una estructura de organización, se deriva de la división del trabajo de ésta, donde se requiere la coordinación de esfuerzos si se desea alcanzar un propósito común. Dentro de esta estructura se desprende, que tanto los administradores como el personal en general, deben cumplir las decisiones emanadas del jefe, a

fin de que exista la disciplina y la coordinación, por lo que cada nivel está sujeto a las decisiones de planeación y de control provenientes de los niveles superiores.

La responsabilidad de las decisiones tomadas en los diferentes niveles de la jerarquía administrativa, ajustadas a lo determinado por los niveles superiores, se diferencia a través de las divisiones aparecidas en la organización, conocidas como órganos, unidades o departamentos.

1.2.2 Departamentación

Una vez que se ha determinado el curso esquemático de la acción, el paso siguiente es distribuir o designar cuáles serán las actividades que corresponden a los integrantes del grupo. Esta distribución se basará en la clase de actividades que hay que desarrollar, las personas que forman el grupo y los elementos físicos con que se cuenta. Departamentación o departamentalización, por tanto, consiste en la agrupación de funciones y actividades en unidades orgánicas.

La departamentación debe realizarse porque es necesario dividir el trabajo y controlarlo.

Galván Escobedo da tres razones para explicar la división del trabajo:

"a) Porque los hombres difieren notablemente en capacidad, habilidad y características personales y la especialización aumenta considerablemente su eficiencia.

b) Porque una misma persona no puede estar en dos sitios ni puede hacer dos cosas al mismo tiempo.

c) Porque la amplitud de los conocimientos y técnicas es tan grande que ningún hombre puede dominar más que una pequeña parte de dichos conocimientos y técnicas." (18)

Existen varios criterios para la agrupación de funciones y el establecimiento de unidades orgánicas.

Albers, Henry, menciona cuatro formas principales de departamentación:

- " 1o. Por propósito o función predominante.
- 2o. Por el procedimiento principal que se lleve a cabo.
- 3o. Por clientela
- 4o. Por área geográfica o territorio." (19)

1o. La departamentación por propósito o función predominante, se basa en los objetivos principales de una dependencia o entidad pública como pueden ser: la vivienda popular, la defensa nacional, las relaciones exteriores, producción agrícola, etc.

2o. La departamentación por procedimiento considera la puesta en práctica de un procedimiento que puede servir a varias unidades orgánicas. Por ejemplo, departamentos de ingeniería, de investigación, de salubridad, etc. Entre sus ventajas se cuenta una utilización más efectiva del personal y evitar duplicación de los servicios que se presentan en la misma Institución.

3o. La departamentación por clientela se usa cuando se quiere servir a un grupo de personas cualquiera que sea el propósito del servicio que se presta o las técnicas que se usen. Un claro ejemplo se tiene en las tiendas de autoservicio en donde existe: el departamento de bebés, el de caballeros, el de jóvenes, etc. En la Administración Pública: el Instituto Nacional Indigenista, que está organizado por un determinado tipo de individuos.

4o. La departamentación por territorio o área geográfica agrupa una serie de actividades que se realizan en un lugar determinado. Es el caso de las unidades desconcentradas cuya finalidad principal es estar en contacto directo con los asuntos que se manejen. Este tipo de departamentación se puede encontrar en las organizaciones como la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en la Dirección General de Distritos de Riego, en la UNAM, podría ser la Preparatoria de Coyoacán, la de Mixcoac, la de Coapa, etc.

1.2.3 Relaciones de línea y staff: (20)

El trabajo se divide entre los servidores públicos de línea y los de staff; en efecto, con frecuencia se menciona dentro de una estructura de organización, los conceptos "línea" y "staff".

Se considera una organización lineal aquélla que contribuye directamente a conseguir, mediante la realización de su trabajo, los objetivos de la institución. A este conjunto de actividades se le denomina, igualmente "actividades sustantivas". Por ejemplo, el Departamento del Distrito Federal debe -- considerar por necesidad varios aspectos que inciden en la línea: Policía y Tránsito, Recreación, Obras Públicas, Aguas y Saneamiento, Tesorería, Vivienda, Mercados, etc.

El staff está constituido por aquellos servidores públicos que contribuyen a conseguir los objetivos de la Institución prestando apoyo a la línea; suministrando información y asesoría y realizando funciones que se les asigne de acuerdo a las necesidades que demanden las áreas.

1.2.3.1 Relación de línea

Los elementos de línea son los que tienen la obligación y la autoridad para la realización directa de objetivos primarios.

a) Autoridad de línea

Los funcionarios de línea no están sujetos al mando del personal de staff. El directivo de línea quizá no tenga autoridad sobre el staff, pero presta atención a las sugerencias del mismo. Este puede tener su propio personal de staff y, en este caso, tendrá autoridad de línea sobre el mismo. De todos modos, el staff puede estar obligado, por la forma de organización, a rendir cuentas de su gestión a una autoridad superior de línea, en cuyo caso el personal inferior de línea no tendrá autoridad alguna sobre dicho staff. En caso de desacuerdo con el staff, el responsable de línea tiene derecho a tomar las decisiones finales. Puede producirse una excepción a esta

regla cuando hay una política de la organización que es de importancia capital; por ejemplo, si un especialista jurídico del staff opina que la acción propuesta por algún funcionario de línea será claramente ilegal.

b) La línea como cadena de mando

Entre cada superior y subordinado existe una relación de mando, la cual se deriva del proceso de delegación. Cuando un subordinado acepta que se le confíe la autoridad y las obligaciones delegadas por el superior, el subordinado se obliga a obedecer los mandatos de aquél.

La cadena de mando la constituye la serie de delegaciones que comienzan en el puesto ejecutivo más alto y terminan en el cargo más bajo de operación. Esta relación recibe también el nombre de "cadena escalonada", o "principio escalonado".

c) La línea como cadena de comunicaciones

Las relaciones de línea constituyen la cadena formal de la comunicación, -- tanto ascendente como descendente. La "línea" define a quién rinde cuentas cada cual.

1.2.3.2 Relación de staff

El titular, que tiene más trabajo del que puede llevar a cabo personalmente, necesita ayuda. El mejor modo de compartir la carga es que cuente con -- subordinados de línea que le ayuden, sin embargo, es virtualmente difícil -- que los subordinados de línea ejecuten eficazmente la totalidad de su propio trabajo y, al mismo tiempo, proporcionen consejo y servicios objetivos y expertos a sus superiores. Por ello, se hace necesario conseguir ayuda -- de personas distintas a los subordinados de línea, lo que dá origen a la -- relación de staff.

Los puestos de staff son los que guardan una relación predominante de asesoría y de servicio con la línea y los demás departamentos de staff. Se --

les puede clasificar como puestos de "sostén", que apoyan o sostienen al personal de línea. Generalmente se acepta que hay tres tipos de staff: el staff personal, el staff especializado y el staff general.

1.2.4 Centralización, Descentralización, Concentración y Desconcentración

1.2.4.1 Centralización

Es la reserva sistemática y constante de la autoridad en puntos centrales dentro de la organización. Henry Fayol dice que todo lo que aumenta la importancia del papel de los subordinados es descentralización; todo lo que la reduce es centralización.

En la administración pública, centralización según Andrés Serra Rojas "es el régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas". (21)

La centralización administrativa tiene que ver con el ejercicio pleno de la autoridad, responsabilidad y funcionamiento de alguna unidad organizacional. La centralización corresponde a la forma de organización interna del Poder Ejecutivo Federal; los órganos se encuentran agrupados unos respecto a otros, en una relación de jerarquía, como si estuvieran formando una pirámide en cuyo vértice superior está el Presidente de la República, y en las caras de la misma, en orden descendente los Secretarios de Estado, los Subsecretarios, los Jefes de Departamento, los Directores y así sucesivamente todos los subalternos hasta llegar a los más modestos empleados de la administración, que quedan ubicados en la base de dicha pirámide. Cada uno de dichos órganos está obligado a obedecer a los superiores jerárquicos, en la medida en que éstos actúen dentro de sus atribuciones, y a la vez, tienen derecho a mandar sobre los inferiores, con la misma limitación de ajustar sus actos a la ley.

Son elementos de la centralización: 1o. Facultad o poder de decisión, 2o. Facultad o poder de nombramiento, 3o. Facultad o poder de mando,

4o. Facultad o poder de vigilancia, 5o. Facultad o poder disciplinario, 6o. Facultad o poder de revisión, 7o. Facultad o poder para resolver conflictos de competencia.

1.2.4.2 Descentralización

El maestro Castelazo expone que la descentralización administrativa "es un problema de delegación de autoridad, responsabilidad o de funciones. Se pueden descentralizar funciones, mas no autoridad y responsabilidad. Estas funciones pueden descentralizarse dentro de un solo lugar físico o bien cambiando el lugar de la acción administrativa. Se pueden descentralizar las funciones y la responsabilidad mientras que la toma de decisiones, (o la autoridad) queda centralizada. O bien se pueden descentralizar las funciones, la responsabilidad y autoridad. El lugar físico, - en cualquiera de los tres casos, puede ser importante para tomar la decisión de descentralizar, pero, no obstante, no resulta más que una circunstancia en consideración, y no el único criterio". (22)

Serra Rojas, (23) señala que la descentralización administrativa ha surgido como un requerimiento del Estado contemporáneo, en la medida en que aumentan sus atribuciones, por tener mayor ingerencia en las actividades de los particulares, fundamentalmente, en el aspecto económico y en el - aspecto técnico, en los que, en ocasiones, se hace necesario subsistir total o parcialmente al sector privado. Por otra parte, resulta difícil que la Administración Pública a través de sus órganos centralizados, domine todas las ramas de la ciencia y de la técnica, y por ello, se hace necesario crear los Organos Descentralizados, para confiarles la prestación de ciertos servicios a la sociedad.

La Descentralización Administrativa Técnica, también llamada Descentralización por Servicio Funcional o Institucional, se ha creado con el fin de promover el interés general y la mayor eficacia del servicio mismo.

En la Descentralización por Servicio, los órganos tienen las siguientes características:

- a) Son creados invariablemente por una Ley o Decreto, en la cual se precisan sus atribuciones y se regula su funcionamiento.
- b) Tienen personalidad jurídica propia, y pueden ser sujetos de derechos y obligaciones, dentro de lo que autoriza su ley orgánica.
- c) Tienen un patrimonio propio y distinto del que corresponde a la Administración Pública Federal; y aún cuando muchos de estos organismos requieren subsidios oficiales, el propósito ideal es que lleguen a ser autosuficientes, evitando que sean una carga para el Estado.
- d) Prestan servicios públicos, de tipo técnico o científico, para lo cual cuentan con sus órganos directivos.
- e) Funcionan bajo la dirección de consejos técnicos, que gozan de autonomía para las decisiones internas de cada organismo.
- f) Están sujetos a la intervención del Gobierno Federal, en ejercicio de las facultades que éste tiene para el control de la legalidad y la vigilancia de sus actos, siendo importante que estas facultades se limitan a observar que cumplan con las obligaciones que señala la propia Ley que los creó.
- g) Los dirigentes de Organismos Descentralizados, tienen responsabilidad personal y efectiva, por las faltas que cometan en el desempeño de su actividad. La base jurídica de la descentralización técnica se encuentra en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Art. 10., Tercer párrafo y Art. 45o. principalmente.

En cuanto a la naturaleza de la descentralización en general, tenemos que:

1o. La descentralización no es un tipo de organización. Centralización y Descentralización son prolongaciones de la Delegación.

Delegación se refiere a que las obligaciones y la autoridad de un individuo queden confiadas a otro. Descentralización es la delegación de un elemento o función de la organización.

2o. La descentralización total no es conveniente. En la planeación de la organización, la coordinación y el control siempre se hace necesario algo de trabajo central. Para que la acción tenga lugar, tiene que existir algo de descentralización de la autoridad en las unidades de operación.

3o. La descentralización es distinta a la dispersión. La dispersión es el proceso de establecer oficinas con distancia material entre ellas. La descentralización puede llevarse adelante sin separación de las instalaciones pueden estar separadas sin que haya descentralización.

1.2.4.3 Concentración

"Se refiere a la concentración de bienes o personas, dentro de un lugar físico, para realizar una función administrativa, independientemente de esa función o de la responsabilidad o autoridad para llevarla a cabo... Es claro que la concentración de áreas funcionales resulta primordial para racionalizar la ejecución de las tareas". (24)

En la Administración Pública la concentración administrativa, se presenta cuando se agrupan en un ámbito territorial específico las oficinas de gobierno, a pesar de que sus funciones sean de cobertura nacional, en el caso de la Federación, y por lo que se refiere al ámbito de la entidad federativa, en la capital del Estado, lo que ocasiona congestionamientos y dificultades a los usuarios. También se habla de concentración administrativa al establecerse el hecho de que los titulares o funcionarios superiores de una institución no delegan en sus órganos o funcionarios subalternos el ejercicio de una o varias funciones de las que le han sido formalmente encomendadas—excepto las que por disposición legal deben ejercer personalmente—o al ejecutar, en el centro, el ejercicio de las acciones administrativas en cuanto a disposición y disponibilidad de los recursos humanos, materiales y financieros.

1.2.4.4 Desconcentración

Se entiende por desconcentración administrativa la ubicación física de bienes y personas fuera de un territorio determinado que constituye la sede de una organización, así como una forma de organización administrativa

que se integra con órganos a los que se les encomienda la realización de determinadas actividades y que no pierden la relación jerárquica con el órgano central.

Gabino Fraga nos explica la desconcentración diciendo que "consiste en la delegación que hacen las autoridades superiores en favor de órganos que les están subordinados, de ciertas facultades de decisión". (25)

En relación a los Organos Desconcentrados, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dice en su Art. 17.- "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables".

Según Miguel Acosta Romero las características de los Organismos Desconcentrados son las siguientes:

"a) Son creados por una Ley o Reglamento. (Técnicamente es incorrecta su creación por reglamento).

b) Dependen siempre de la Presidencia, de una Secretaría o de un Departamento de Estado.

c) Su competencia deriva de las facultades de la Administración Central.

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

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

f) Tienen autonomía técnica

- g) No puede tratarse de un órgano superior. (Siempre dependen de otro).
- h) Su nomenclatura puede ser muy variada.
- i) Su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso, estudiando en particular el órgano de que se trate.
- j) En ocasiones tienen personalidad propia. (Pero no se trata de un requisito)". (26)

Asimismo la desconcentración administrativa, es un proceso jurídico-administrativo que permite al titular de una institución, por una parte, delegar en sus funcionarios u órganos subalternos la responsabilidad del ejercicio de una o varias funciones que le son legalmente encomendadas - excepto las que por disposición legal debe ejercer personalmente - y por otro, transferir los recursos presupuestales y apoyos administrativos necesarios para el desempeño de tales responsabilidades, sin que el órgano desconcentrado pierda la relación de autoridad que lo supedita a un órgano central. Así como también se plantea a ésta, como una solución a los problemas generados por el congestionamiento en el despacho de los asuntos de una dependencia de gobierno.

El proceso de delegación administrativa tiene tres fases:

1a. Delegación simple (o de trámites): mediante la delegación simple se pretende descongestionar las tareas de los órganos centrales y agilizar la toma de decisiones en los distintos niveles y área de la estructura orgánica de la dependencia y procurar acercar, en su caso, la resolución de trámites y la prestación de servicios al público o usuario.

2a. Desconcentración de facultades: es el acto jurídico que permite al titular de una dependencia, conferir ciertas funciones de autoridad a un funcionario u órgano de la institución que le está jerárquicamente subordinado.

Con esto, permite, por una parte, contar en ámbitos territoriales deter-

minados con funcionarios públicos o unidades administrativas que acercan en el tiempo, espacio y especialidad, las acciones y decisiones al público, y, por otra parte, contribuye a la más eficaz y eficiente atención y despacho de los asuntos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

3a. Creación de órganos desconcentrados: un órgano desconcentrado es la unidad administrativa de una dependencia a cuyo responsable han sido conferidas, por disposición presidencial, funciones específicas y se le han transferido los recursos presupuestales y apoyos administrativos necesarios que le permiten resolver, con agilidad y eficiencia, sobre determinada materia o realizar actividades dentro del ámbito territorial que se fije en el instrumento jurídico que lo crea.

El órgano desconcentrado no cuenta con personalidad jurídica ni patrimonio propio, sin embargo, dada la importancia de las funciones desconcentradas y por la naturaleza de las funciones que realiza, puede distinguirse administrativamente y presupuestalmente en su organización y operación de las demás unidades que integran la estructura de la institución de la que depende. Y en algunos casos, la creación de órganos desconcentrados es la consecuencia orgánica de la desconcentración de facultades, o sea que se le transfieren en términos generales, funciones de ejecución y operación y se delegan facultades de decisión a una unidad técnico-administrativa con ámbito territorial determinado, guardando una relación de jerarquía al órgano central.

1.2.5 Comités

Los comités son un grupo de personas que se reúnen para deliberar, decidir o ejecutar en común y en forma coordinada, algún acto y/o asunto.

Para H. Albers Henry, un comité es "un grupo de personas encargadas del cumplimiento de algunos aspectos de la función ejecutiva" (27). Los comités, pueden funcionar para propósitos de información y consulta, para promover la coordinación y para facilitar la comunicación y la cooperación. Algunos comités que a menudo son llamados ejecutivos plurales, ejercitan responsabilidades de toma de decisiones.

Las prácticas de organización indican una variedad de tipos y propósitos de comités; algunos son una parte formalmente constituida de la estructura administrativa con funciones, procedimientos y nomenclatura debidamente establecidos. Otros comités son un poco más que asambleas informales de directivos para discutir cualquier asunto que parezca apropiado en el momento.

Los comités se clasifican en: directivos, ejecutivos, de vigilancia, consultivos, y deliberativos o decisivos.

Los comités suelen emplearse para alguno de los siguientes fines:

- "a) Contar con un grupo que ayuda a la deliberación y que conduzca a llegar a una decisión.
- b) Limitar la autoridad.
- c) Representar los intereses de los diversos grupos de una institución.
- d) Coordinar mejores planes y políticas.
- e) Transmitir información.
- f) Consolidar la autoridad.
- g) Motivar a los funcionarios inferiores a la mayor participación en tareas administrativas, etc.

Las condiciones de operación requieren cuidar los aspectos siguientes:

- 1). Deben justificar su costo;
- 2). Deben aplicarse los principios de acción efectiva de grupo;
- 3). La mecánica del comité debe disponerse de tal suerte, que las reuniones no sean obstaculizadas por dificultades de procedimiento;

4). Solamente se deben seleccionar para su discusión en el comité los temas que se pueden manejar por grupos que por individuos." (28)

Lo anterior nos indica que los comités son un medio importante para el avance interno, por lo que debe promoverse el funcionamiento de los mismos, --- cuando se justifique su existencia.

En la Administración Pública, comité se define como grupo de personas a las cuales se les asignan ciertas funciones con un propósito u objetivo prede-- terminado, a fin de que las lleven a cabo colegiadamente.

Los ejemplos de comité, en la Administración Pública, son: El Comité Con--- sultivo, el Comité de Planeación de Desarrollo Estatal (COPLADES), Comité - Nacional de Capacitación y Adiestramiento, y el Comité Técnico Consultivo, entre otros.

1.3 Administración de la Organización

1.3.1 Manejo de recursos

Cuando se tiene una estructura de organización y un objetivo común que perseguir, es necesario para darle vida, dotarla de recursos humanos, recursos financieros, recursos materiales y recursos tecnológicos. Aunado a los re-- cursos mencionados, es menester proporcionarle movimiento y funcionalidad - operativa a la dependencia o entidad para que alcance sus propósitos, esta-- bleciendo procesos de planeación, de toma de decisiones o dirección, de --- coordinación para utilizar todos los recursos de manera óptima, y de con--- trol para verificar que los objetivos se alcancen de acuerdo a lo previsto.

1.3.1.1 Administración de recursos humanos (29)

Es conveniente y aconsejable darle singular prioridad al personal de que se dispone, en virtud de que el elemento humano es decisivo en el funcionamien-- to y proyección de una empresa o institución, ya sea en la etapa de naci--- miento o formación, en la de crecimiento o expansión y en la de consolda--- ción y desarrollo.

El objetivo del área de recursos humanos en una empresa es contratar al personal adecuado, así como mantener las buenas relaciones humanas y efectuar todas las labores operativas que corresponden a sueldos, salarios, prestaciones, valuación, promociones, etc.

Bases mínimas para organizar un área de personal en la empresa

Funciones:	Subdivisión por unidades compatibles	La asignación de puestos
<ul style="list-style-type: none"> . Reclutamiento . Selección . Contratación . Capacitación . Desarrollo . Promociones 	<ul style="list-style-type: none"> . Selección y Desarrollo de Personal 	<ul style="list-style-type: none"> . Jefe o encargado de Selección y Desarrollo
<ul style="list-style-type: none"> . Administración y Sueldos y Salarios . I M S S . INFONAVIT . Asistencia . Motivaciones 	<ul style="list-style-type: none"> . Administración de Personal 	<ul style="list-style-type: none"> . Jefe o encargado de la Administración de Personal

En cuanto a la Administración de Recursos Humanos en la Administración Pública, el maestro José Castelazo dice en su obra; Apuntes sobre teoría de la Administración Pública, que "la Administración de Recursos Humanos en el Sector Público Mexicano consiste en obtener, ubicar, desarrollar, evaluar y guiar recursos humanos idóneos para cada unidad orgánica de la institución de que se trate, con el propósito de satisfacer los intereses de quienes reciben el servicio público y satisfacer, también, las aspiraciones económicas, psicológicas y sociales de quienes prestan el servicio".

La Administración de Recursos Humanos está integrada por nueve elementos interactuantes que son:

a) Planeación y organización

Que comprende el estudio y previsión de las políticas de crecimiento de la planta de personal; normas y procedimientos para atender la oferta y demanda laboral; tablas de reemplazos, profesiones, investigación comparada; evaluación, mecanismos normativos, y ejecutivos y organización y funcionamientos de las Unidades responsables.

b) Empleo

Las áreas fundamentales en que puede dividirse el empleo para ser diagnosticado, son: reclutamiento, selección, nombramiento, análisis y clasificación de puestos, catálogo de puestos, plantillas e incidencias.

c) Remuneraciones

Se refiere al estudio de la situación actual relativa a: tabulador de sueldos, zonas salariales, estructura salarial, pagos, valuación de puestos y evaluación de méritos.

d) Relaciones jurídico-laborales

Comprende el estudio y análisis del contenido y aplicación de las leyes, reglamentos, normas, relaciones sindicales, estímulos y premios, horarios y vacaciones.

e) Prestaciones y servicios

Contempla el estudio y análisis de las características y condiciones en que se otorgan al personal las prestaciones culturales, sociales, económicas, seguridad social, servicios, higiene y seguridad.

f) Capacitación y desarrollo

Este elemento puede dividirse para ser analizado en: inducción al puesto, capacitación, adiestramiento, actualización, intercambio tecnológico, programa-presupuesto para la capacitación.

g) Motivación

Puede decirse que está constituido por todos aquellos factores capaces de provocar, mantener y dirigir la conducta hacia un objetivo. Este elemento puede dividirse para su análisis en: cultura administrativa, comunicación social, participación.

h) Información

Comprende los registros, censos, estadísticas, bancos de datos, y difusión, entre otros.

i) Evaluación

Este elemento contempla: registros de avance, comparación y análisis de resultados, aplicación de medidas correctivas.

1.3.1.2 Administración de recursos financieros (30)

Las finanzas de una empresa son un auxilio técnico a la gerencia, en asuntos administrativos como: la obtención y empleo de fondos (finanzas), ubicándose esta unidad dentro de la estructura de la empresa, como de apoyo y/o asesoramiento. Es conveniente observar que cuando la empresa es pequeña, todas las funciones de finanzas pueden recaer en una misma persona. Inclusive, no existe esta unidad de trabajo como sección por separado, centrándose estas funciones en el gerente o dueño de la empresa.

Bases mínimas para organizar un área de finanzas en la empresa

Objetivo	Funciones básicas	Descripción	Subdivisión por unidades compatibles	Puestos asignados
	Financiamiento	Financiamiento interno Financiamiento externo	Obtención de financiamientos y planeación de su utilización.	Jefe o Gerente de Finanzas.
Obtener y aplicar racionalmente los recursos monetarios.	Presupuestos Costos	Programar lo que se asigna en efectivo a cada sección o unidad de trabajo. Determinar los gastos ocasionados al producir y al administrar.		
	Crédito	Se estudia el tipo de personas a quienes se puede otorgar crédito y los plazos de éste.	Aplicación de los financiamientos.	Jefe o Encargado de la Administración de los Recursos Financieros.

Objetivo	Funciones básicas	Descripción	Subdivisión por unidades compatibles	Puestos
Obtener y aplicar racionalmente los recursos monetarios.	Cobranzas	Se distribuye la cartera de clientes y se controlan los archivos de tarjetas y letras.		
	Facturación	Se elaboran y revisan las facturas.		
	Nómina	Determina los pagos de sueldos e impuestos.		
	Caja	Es un manejo adecuado de efectivo de realización de pagos; - recepción de cobros, manejo de cuentas y cheques.		
	Archivo	Se archivan todas las facturas, pagarés, letras y demás documentos.		

Referente a la Administración de Recursos Financieros en la Administración Pública, también se recurre al planteamiento que hace el maestro José Castelazo, quien nos indica que en primer lugar hay que distinguir entre Macro-financiamiento y Micro-financiamiento. El Macro-financiamiento se refiere a todos los recursos financieros de un país, a las Finanzas Públicas. Esto es, a los ingresos que requiere la Administración Pública para cumplir con sus funciones de gobierno: los impuestos en general, los impuestos al comercio exterior, los impuestos a la importación; los derechos, productos y aprovechamientos; los ingresos de empresas de participación estatal y organismos descentralizados y, la deuda pública, es decir, el crédito interno y externo.

La cuestión micro-financiera se orienta al financiamiento de una entidad en particular que puede llamarse Secretaría o Departamento de Estado; Organismo Descentralizado, Empresa de Participación Estatal Mayoritaria o - Minoritaria, Comité, Consejo o Fideicomiso.

El maestro Castelazo expone que la administración de recursos financieros consiste en obtener oportunamente y en las mejores condiciones de costo, recursos monetarios para cada unidad orgánica de la institución que se trate, con el propósito de que se ejecuten las tareas, se eleve la eficiencia en las operaciones y se satisfagan los intereses de quienes reciben el servicio público.

La Administración de Recursos Financieros, requiere las funciones siguientes:

a) Planeación financiera

Es la previsión de las necesidades actuales y futuras de recursos financieros que nos dice cuánto dinero se necesita para alcanzar los objetivos, a qué plazos, y en qué lugares; el costo de los recursos, por lo que es necesario hacer un análisis de los costos de producción en relación con los costos de venta y la utilidad final, esto en el caso de empresas paraestatales productoras de bienes duraderos o de consumo.

Referente a la Administración de Recursos Financieros en la Administración Pública, también se recurre al planteamiento que hace el maestro José Castelazo, quien nos indica que en primer lugar hay que distinguir entre Macro-financiamiento y Micro-financiamiento. El Macro-financiamiento se refiere a todos los recursos financieros de un país, a las Finanzas Públicas. Esto es, a los ingresos que requiere la Administración Pública para cumplir con sus funciones de gobierno: los impuestos en general, los impuestos al comercio exterior, los impuestos a la importación; los derechos, productos y aprovechamientos; los ingresos de empresas de participación estatal y organismos descentralizados y, la deuda pública, es decir, el crédito interno y externo.

La cuestión micro-financiera se orienta al financiamiento de una entidad en particular que puede llamarse Secretaría o Departamento de Estado; Organismo Descentralizado, Empresa de Participación Estatal Mayoritaria o Minoritaria, Comité, Consejo o Fideicomiso.

El maestro Castelazo expone que la administración de recursos financieros consiste en obtener oportunamente y en las mejores condiciones de costo, recursos monetarios para cada unidad orgánica de la institución que se trate, con el propósito de que se ejecuten las tareas, se eleve la eficiencia en las operaciones y se satisfagan los intereses de quienes reciben el servicio público.

La Administración de Recursos Financieros, requiere las funciones siguientes:

a) Planeación financiera

Es la previsión de las necesidades actuales y futuras de recursos financieros que nos dice cuánto dinero se necesita para alcanzar los objetivos, a qué plazos, y en qué lugares; el costo de los recursos, por lo que es necesario hacer un análisis de los costos de producción en relación con

Dentro de esta función de planeación se ubica prioritariamente el presupuesto por programa, que debe obedecer, precisamente, a una estructura programática por unidades organizacionales para facilitar su integración, su revisión, su aprobación y las acciones correctivas.

b) Contratación de Crédito

Es preciso determinar para qué se necesita el crédito, el cual puede estar definido para: compras nacionales, compras de bienes de importación, construcción de plantas industriales, edificios, capital de operación, etc.

Una vez determinado el uso y/o aplicación del crédito, el siguiente paso consiste en seleccionar el tipo de fuente de financiamiento, nacionales o extranjeras; se estudia el costo del dinero, su origen, su oportunidad, etc. Ya que se ha decidido el tipo de fuente más viable, se contrata el crédito.

c) Tesorería

Administrar los recursos financieros supone un control presupuestal y significa realizar la función de tesorería (ingresos y egresos), de acuerdo al presupuesto por programa.

d) Contabilidad

Corresponde al área financiera efectuar los registros contables necesarios. Estos registros contables deben corresponder al presupuesto por programa efectuándose por unidad organizacional, para estar en condiciones de evitar fallas y aplicar correctivos oportunamente.

e) Contraloría

Consiste en controlar la correcta aplicación de los recursos de conformidad al presupuesto. Para ello, se ha desarrollado la técnica de auditorías internas y externas que sirven para detectar las fallas concretas y/o irregularidades en la administración de los recursos financieros de una institución.

1.3.1.3 Administración de recursos materiales (31)

Las necesidades de la empresa moderna han encontrado en la administración de recursos materiales, un factor indispensable para la organización de la producción. El objetivo que se persigue es disponer de los materiales apropiados, en la cantidad conveniente, en el lugar apropiado y en el momento requerido.

La producción es una función de operación dentro de la estructura de la organización, y es ésta, en parte, la que lleva a cabo las actividades planeadas por la gerencia.

Funcionamiento de una área de producción

Sección	Actividades	Personal	Objetivo
.Compras	-Elaborar órdenes de compra -Controlar los inventarios de materia prima. -Suministrar materia prima al taller.	-Encargado o Agente de compras.	-Abastecer a las fábricas de materia prima de máxima calidad al menor precio.
.Diseño y Prueba	-Determinar las características y normas específicas del producto: material, color, tamaño, densidad, forma, sabor, etc.	-Ingeniero en Jefe Encargado de diseño y prueba.	-Obtener el producto con las características y calidad previstas.
.Mantenimiento	-Efectuar composturas a la maquinaria	-Ingeniero o Técnico	-Mantener la maquinaria y las instalaciones de la fábrica en condiciones óptimas de producción.
.Taller	-Desarrollo del proceso de elaboración del producto.	-Ingeniero o Jefe de Taller.	-Elaborar los productos con las características y cantidades previstas.

La Administración de Recursos Materiales es definida por Edgardo Villasana Rivero, como todos aquellos bienes y servicios que requieren una organiza-

ción en un momento dado, en el lugar convenido, en la calidad, cantidad y tipo requerido, y a un costo razonable, para realizar las tareas que se le han encomendado.

En la Administración de Recursos Materiales dentro del Sector Público, es importante efectuar las siguientes funciones:

a) Planeación y adquisiciones

La adquisición de los recursos materiales implica una erogación y por tanto es necesario optimizar el nivel de gasto en este renglón. La adquisición comprende, entre otras actividades, la planeación de bienes y servicios, la investigación y análisis, la formalización legal de los compromisos y la supervisión.

b) Almacenamiento y control de inventarios

El almacenamiento comprende los procedimientos de recepción, control de calidad y cantidad, registros de movimientos de alta y baja, control de inventarios, clasificación y localización, conservación, protección y recuperación, así como el despacho de bienes solicitados.

Esta función consiste en planear, organizar y controlar la recepción, almacenamiento, despacho y registro de los bienes adquiridos por una institución.

c) La Distribución

La distribución comprende los procedimientos de programación de embarques, diseño de rutas, medios de transporte, carga y descarga, etc.

Esta función consiste en hacer llegar los bienes hasta el lugar donde se requieren; en el tiempo, cantidad, calidad y al menor costo posible, teniendo en cuenta que contar con canales de distribución y medios.

d) Mantenimiento

Consiste en todas aquellas actividades encaminadas a la conservación, limpieza y reparación de instalaciones y equipo. El mantenimiento puede ser preventivo y/o correctivo.

1.3.1.4 Administración de recursos técnicos (32)

La Administración de Recursos Técnicos la constituyen la tecnología de ope~~raciones~~, que se refiere a las técnicas empleadas en las actividades de la organización, la de materiales y la relacionada con el conocimiento.

La tecnología en una organización se manifiesta en dos sentidos: el material y el mental. En el sentido material, se pueden introducir cambios tecnológicos consistentes en una nueva máquina, un nuevo transporte, herramienta, etc. En el sentido mental se introducen cambios que no se pueden tocar y cuya medición es difícil, tales como cambios en la organización, modificación de los procesos de toma de decisiones, racionalización administrativa en términos de aumentar los conocimientos y modificaciones en la actitud del elemento humano, etc.

La administración de recursos técnicos implica cuatro funciones: planeación de métodos de trabajo, selección de métodos, implantación de métodos de trabajo y evaluación de métodos.

a) Planeación de métodos de trabajo

Consiste en el registro, análisis y examen crítico y sistemático de los modos existentes y propuestos de llevar a cabo un trabajo, y el desarrollo y aplicación de métodos más sencillos y eficaces.

Existiendo para ello una metodología, que está compuesta por éstas etapas:

1o. Planeación del estudio

2o. Recopilación de datos

3o. Análisis de datos.

Los fines del estudio de métodos son los siguientes:

- I. Mejorar los procesos y los procedimientos.
- II. Mejorar la disposición de la fábrica, taller y lugar de trabajo, así como también el diseño del equipo e instalaciones.
- III. Economizar el esfuerzo humano y reducir la fatiga innecesaria.
- IV. Mejorar la utilización de materiales, máquinas y mano de obra.
- V. Crear mejores condiciones materiales de trabajo.

En la Administración Pública, la Unidad de Organización y Métodos, se encarga de llevar y participar en cada función, ya que tiene como objetivo contribuir al mejoramiento administrativo de la dependencia, asesorando a sus funcionarios y empleados en aquellos aspectos de organización y procedimientos que permitan elevar, de una manera sistemática y permanente, la eficiencia y eficacia de las entidades del Sector Público.

b) Selección de métodos

Contribuye a la revisión de los métodos factibles de aplicarse sobre los procesos de trabajo y la elección del que mayor resultado puede proporcionar, considerando factores tales como: de índole práctico, técnico, económico, humano y de eficacia, por lo cual la buena administración de los recursos técnicos puede proporcionar beneficios para la organización y para los trabajadores.

En esta función se incluye la etapa:

10. Formulación de recomendaciones

Como resultado del análisis se proponen las mejores soluciones con una introducción, un informe y las conclusiones; las que se podrán clasificar dentro de alguno de los siguientes tipos:

I. Recomendaciones de eliminación: supresión de un sistema de trabajo, eliminación de procedimientos o de pasos dentro de un procedimiento; reemplazo de formas, registros e informes, supresión de unidades u órganos administrativos, baja de plazas dentro de un puesto, etc.

II. Recomendaciones de adición: introducción de un nuevo sistema, operaciones adicionales en un procedimiento o todo un procedimiento, una nueva unidad administrativa dentro de la estructura de organización, programas adicionales, aumento de plazas, etc.

III. Recomendaciones de combinación: combinar el orden de las operaciones de un procedimiento tomando en cuenta los factores: lugar y secuencia de ejecución, así como la persona que las realiza, etc.

IV. Recomendaciones de modificación: cambios en los procedimientos o las operaciones, redistribución de unidades administrativas, de funciones o del espacio de trabajo, modificaciones en las formas, registros e informes, etc.

V. Recomendaciones de simplificación: introducción de mejoras en los métodos de trabajo mediante el análisis de las operaciones de un procedimiento, simplificar las estructuras orgánicas para agilizar los procesos de comunicación, decisión y coordinación, etc.

Un informe constará normalmente de los siguientes componentes: una introducción que resuma el propósito, enfoque, limitaciones y el plan de estudio; el cuerpo o parte principal del informe donde se consignan los hechos, argumentos y justificaciones; la parte de conclusiones y recomendaciones y finalmente, los apéndices o anexos donde se incluirán las gráficas, cuadros y demás instrumentos de análisis administrativo necesarios para apoyar las propuestas y recomendaciones.

c) Implantación de métodos de trabajo

Permite llevar a la práctica los métodos seleccionados, sean éstos relativos de cómo desempeñar los trabajos o la utilización de máquinas y herramientas en los procesos de trabajo, a fin de satisfacer la obtención de los objetivos determinados por la planeación de métodos.

Esta función incluye la etapa de implantación de la cual tiene tres pasos: el primero en la formulación del programa de implantación será determinar las actividades que deben desarrollarse y la secuencia de su realización; el siguiente será determinar los requerimientos en cuanto a personal, instalaciones, mobiliario y equipo, formas de oficina, manuales e instructivos de trabajo, etc., recursos que serán necesarios para cumplir con la implantación de las recomendaciones. Asimismo, deberán fijarse el tiempo y las fechas en que habrán de iniciarse y terminar cada una de las actividades del programa y aquéllas en que estarán disponibles los recursos antes señalados.

Por último, el programa deberá fijar el método de implantación que más convenga utilizar, de acuerdo con las características del nuevo sistema y condiciones bajo las cuales se va a introducir.

Existen varias formas para implantar mejoras administrativas y cada una responde al problema de que se trate o al grado de complejidad del sistema a implantar. Los métodos más usuales son: el método instantáneo, el de proyecto piloto, el de implantación en paralelo y el parcial o por aproximaciones sucesivas.

1o. Método instantáneo: generalmente, si el nuevo sistema es relativamente sencillo y no involucra un gran volumen de operaciones o un número excesivo de unidades administrativas, este método es el más aconsejable y el más aceptado en la práctica.

2o. Método de proyecto piloto: consiste en realizar un ensayo del nuevo sistema en solo una parte del total de la organización, con la finalidad

de medir su eficiencia. Debe entenderse que esto sólo es posible cuando existe una relativa semejanza en las condiciones que imperan en la organización como un todo.

3o. Método de implantación en paralelo: este método ayuda en la operación simultánea, por un período determinado, tanto del sistema tradicional como del que se va a implantar. Esto permite realizar modificaciones y ajustes sin crear graves problemas, al tiempo que permite que el nuevo sistema esté funcionando normalmente antes de que se suspenda la operación del anterior. Cuando se trata de la implantación de proyectos de gran envergadura, o que implican procesos complejos, es recomendable este método.

4o. Método de implantación parcial o de aproximaciones sucesivas: se usa para implantar sistemas de gran magnitud. Se caracteriza por seleccionar parte del nuevo sistema o pequeñas porciones del mismo e implantarlas procurando no causar grandes alteraciones, avanzando al siguiente solo hasta que se haya consolidado suficientemente el anterior. Es un método más lento, porque requerirá más tiempo que el previsto inicialmente, sin embargo, esta aparente desventaja se compensa, ya que permite un cambio gradual y perfectamente controlado.

d) Evaluación de métodos

Esta función es permanente y coadyuva a comparar los resultados obtenidos con los objetivos establecidos en el plan. Una vez que se han implantado los métodos y/o propuestas, es indispensable se mantenga al día en la información sobre la aplicación, a fin de comprobar la eficacia de las mejoras introducidas y, en su caso, sugerir las medidas correctivas que procedan.

Esta función incluye la etapa de evaluación la cual es un conjunto de técnicas y procedimientos utilizados para asegurar que los objetivos de una organización, serán cumplidos de acuerdo a los planes, programas y metas diseñados para tal efecto.

Es importante mencionar tres aspectos que deben cuidarse:

- 1o. Los mecanismos de información
- 2o. La adopción de medidas correctivas
- 3o. La auditoría administrativa

1.3.2 Procesos internos (33)

Las formas principales en que la organización pasa de un estado a otro son: el poder y el conflicto, la dirección, la toma de decisiones, la comunicación y el control.

La estructura organizacional sienta la base para que estos procesos ocurran; cuando se presentan, la organización generalmente evoluciona hacia un nuevo estado, que da pie para que el proceso continúe y así sucesivamente. Como el proceso ocurre constantemente se simplifica al máximo, pero cada acto de poder o situación de comunicación proviene de la estructura existente y contribuye a todo tipo de cambio en la organización.

1.3.2.1 Poder y conflicto

La realidad sugiere que el poder y el conflicto son factores importantes para la operación de cualquier dependencia o entidad y que la vida y el comportamiento de los miembros de la organización se ven afectados por sus posiciones relativas de poder ó la facultad de dirigir y controlar las acciones de otros y la obligación de usarlo para los propósitos institucionales, lo que realza la conexión íntima entre los procesos y la estructura organizacional, ya que es la estructura la que establece los límites originales para ello.

Las relaciones del poder en las unidades organizacionales tienen lugar, generalmente, a lo largo del eje horizontal o lateral de la organización; los arreglos verticales o jerárquicos, por definición, conllevan un componente

los participantes menores y que les permitan ejercer poder sobre aquellos que se encuentran más alto en la jerarquía.

Existe acuerdo acerca de que el poder en las instituciones, no toma sólo una forma-autoridad legítima y que las consideraciones extraorganizaciones son importantes en las relaciones del poder. Si se emplean formas inadecuadas de poder, la entidad probablemente será menos efectiva que de otra forma. Los procesos y la estructura organizacional están en interacción con el medio y los resultados organizacionales afectan el medio externo.

El conflicto en las instituciones tiene íntima relación entre este proceso y el poder. Conflicto es aquel estado interno en el que el individuo se ve presionado en direcciones opuestas dentro de su mismo ser, tales presiones pueden estar estimuladas por condiciones del medio ambiente. En un sentido muy general se considera el conflicto como interno, dentro de la psicología del individuo, o externo impuesto por el medio ambiente, tanto el físico como el social.

Siendo el poder un elemento importante, incluso decisivo, del conflicto, la identificación de varias formas, estados, condiciones y consecuencias del conflicto señala su naturaleza endémica en las dependencias o entidades. En este sentido, el conflicto es parte del estado normal de las mismas y sus consecuencias son igualmente normales, en cuanto que pueden ser tanto organizacional como individualmente positivas o negativas.

1.3.2.2 Liderazgo y toma de decisiones

Para algunos tratadistas, liderazgo es sinónimo de capacidad administrativa, pero la organización formal e informal demuestran que esto no es correcto, ya que se puede encontrar el líder en una y en la otra. El liderazgo se refiere a la habilidad de una persona para influenciar las actividades de sus seguidores dentro de un contexto organizacional, el énfasis radica en el hecho de que el líder debe interactuar con sus seguidores y la institución para ejercer cierta influencia.

Actualmente el liderazgo comprende una combinación de factores que son: la posición en la organización misma, las situaciones específicas confrontadas, las características de los individuos involucrados y la naturaleza de las relaciones con los subalternos afectan la conducta de los líderes y el impacto de tal conducta. En vista de que tales variables, excepto la posición, pueden alterarse, se hace difícil establecer normas o prescripciones particulares del liderazgo.

El liderazgo de la cima es importante para la Institución como un todo, sin embargo, no se puede especificar el grado o las condiciones en que es importante, cuando se compara con factores como la existencia de la estructura organizacional, las relaciones de poder derivadas, las presiones del medio externo, las relaciones con otras dependencias o entidades, etc.

Dado que un elemento importante del liderazgo es la toma de decisiones se analiza su naturaleza, definiéndose como el proceso síquico, en donde la información, la experiencia, y la creatividad se funden para producir la acción. La toma de decisiones puede ser considerada como la facultad para determinar qué planes serán ejecutados y qué actividades requerirán organizarse y controlarse.

1.3.2.3 Comunicación

Es la acción por la cual el ser humano trasmite y recibe opiniones, ideas, pensamientos, informes, instrucciones, órdenes y señales, ya sea en forma individual o colectiva.

El proceso de comunicaciones es vital para las operaciones organizacionales y desde el punto de vista administrativo, comunicación es la transmisión y recepción de información que se desarrolla en cada una de las diferentes fases de la actividad administrativa y que tiene como finalidad establecer canales o conductos de transmisión de mensajes, los que pueden ser orales o escritos.

La efectividad, la coordinación, el poder, el liderazgo, la toma de decisión y el control dependen de las comunicaciones, simplemente porque estas

áreas requieren de entradas que son en gran parte información; a mejor información, mejor decisión, empleo de poder, etc.

1.3.2.4 Control de la organización

El control puede darse permanente, periódica o eventualmente durante un proceso determinado, o parte de éste, a través de la medición de resultados. El control, tiene que ver con expectativas, es decir con el futuro, además que se refiere a fines, el control normativo concierne a lo que debe ser.

A la vez es un proceso cuyo objetivo es la detección de logros y desviaciones para evaluar la ejecución de programas y acciones y aplicar las medidas correctivas necesarias.

Los pasos del proceso del control se dividen en cuatro:

- a) Establecer las normas y métodos para medir el desempeño.
- b) Medir el desempeño.
- c) Comparación de los resultados por la norma o meta fijada.
- d) Tomar medidas correctivas.

Por lo general los métodos de control pueden agruparse en tres categorías básicas: de dirección, que descubren la desviación de la norma antes de concluir la operación; de selección, que ven que se cumplan ciertas condiciones específicas, antes de seguir adelante una operación, y posteriores a la acción, en que la experiencia se aplica a las operaciones futuras.

Para que sea eficaz un sistema de control, debe ser adecuado, oportuno, objetivo, debe concretarse a zonas primordiales de desempeño y a puntos estratégicos de control, ha de ser económicamente realista, y de igual

manera, estar coordinado con la fuerza de trabajo de la institución, ser flexible, prescriptible y aceptable a los miembros de la misma.

1.3.3 Interrelación con el medio externo (34)

Las condiciones externas como la tecnología, las leyes, las situaciones - políticas y sindicales, la economía, los aspectos sociales y ecológicos, entre otros fenómenos, influyen en una institución, teniendo particular - importancia en su planeación y toma de decisiones, por lo que "los facto - res del medio externo son... una fuente de cambio en la organización, al igual que una fuente o causa de las condiciones existentes".

Las condiciones del medio externo, señala Richard Hall, pueden dividirse para su estudio en dos categorías: La primera contine aquellas condicio - nes generales que deben preocupar a todas las instituciones - los cambios económicos, demográficos, etc.- Si bien las dependencias o entidades pú - blicas deben responder a los aspectos de estas condiciones que sean más - importantes para ellas, las condiciones en sí son las mismas para todos. La segunda categoría contiene las influencias específicas del medio exter - no sobre la Institución, tales como las otras con las cuales interactúa o los individuos particulares que le son cruciales. En el caso de los facto - res específicos, la interacción es directa, en tanto que el medio exter - no general no es una entidad concreta en interacción sino más bien un con - junto de condiciones con las que debe enfrentarse.

El medio externo se compone de elementos pertinentes a sus operaciones, - pero que están por fuera de la dependencia, no queriendo decir que ésta - sea autosuficiente o aislada, sino que intercambia recursos con el medio externo y depende de él para su superviviencia. De esta manera las mate - rias primas, los recursos financieros, la fuerza laboral, las demandas, etc., son insumos que la institución toma de ese medio, los transforma en bienes y servicios y los devuelve como productos a la sociedad.

Los componentes de acción directa como el público, los derechohabientes, los proveedores, las instituciones financieras, los sindicatos, las dependencias del sector, los trabajadores, los competidores u organismos similares, interactúan con una institución directamente en forma continua; -- mientras que los componentes de acción indirecta, como los aspectos tecnológicos, económicos, socio-culturales, políticos, legales e internacionales, la afectan de manera ocasional o irregularmente. Sin embargo, la crisis económica que padece el país repercute más directamente y con mayor frecuencia en las dependencias y entidades públicas.

La dinámica social puede hacer que los componentes de acción indirecta pasen a la esfera de acción directa, (ya sea coyunturalmente o de manera -- permanente), en el caso de grupos de damnificados, grupos ecologistas, en el sector de pensionados o jubilados, que pueden afectar directamente la operación cotidiana de una institución mediante mitines, huelgas, boicoteos, presiones para obtener nuevas leyes, etc.

La alteración en el medio externo es indicativo de que los responsables -- de dirigir las dependencias y entidades públicas deban anticiparse a los cambios futuros, tomando acciones concretas de modernización administrativa, con el objeto de adecuarse a las nuevas circunstancias económicas y -- políticas que imperen en el país en un momento dado, poder dar respuestas adecuadas a las demandas y reclamos de la ciudadanía, ya que no hay que -- olvidar que las instituciones surgen de las decisiones políticas del gobierno, para cubrir o aminorar las necesidades sociales del hombre, que -- éstas son organizadas y administradas por hombres, con el fin último de -- servir al propio hombre.

CITAS DEL CAPJTULO PRIMERO

- (1) L. Urwick, Los Elementos de la Administración, pp. 15-22
- (2) G. Terry, Principios de la Administración, pp. 45-73
- (3) H. Albers, Principios de Organización y Dirección, pp-101
- (4) R. Anderson, Organización y Métodos, p-229
- (5) G. Terry, Admón. y Control de Oficinas, p-663 .
- (6) A. Reyes Ponce, Administración de Empresas: Teoría y..., p-212
- (7) M. Duhalt Krauss, Los manuales de procedimientos en las..., p-111
- (8) H. Mason, Teoría Moderna de la Organización, p-18
- (9) G. Michel, Ecología de la Organización, p-26
- (10) Ibid., p-27
- (11) R. Johnson et. al., Teoría integración y administración de sistemas, p-71
- (12) Este apartado se fundamenta en las exposiciones de las siguientes fuentes:
 - . W. Sexton, Teorías de la organización, pp. 484
 - . C. Velazco, Tesis: Teoría moderna de la organización, pp. 96-127
 - . C. Murillo, Tesis: El control administrativo en las..., pp. 7-43
 - . J. Lamothe, Tesis: Algunos enfoques de la evolución de la teoría de..., pp. 199-217

- . J. Morán, Tesis: Metodología para la implantación de un cambio..., pp. 14-16
 - . Coord. Gral. de Estudios Advos. P. de la R., Guía Técnica para el análisis y desarrollo institucional de las organizaciones..., pp. 9-23
 - . Apuntes de clase sobre teoría general de sistemas y organización.
- (13) Este apartado se fundamenta en las exposiciones de las siguientes fuentes:
- . Varios autores: G. Gómez Ceja, M. Duhalt Krauss, R. De la Fuente y PAASPAD, sus obras: Planeación y Organización de Empresas; Los Manuales de...; Organización Administrativa de las Empresas y Organización Met...
 - . Apuntes de clase.
- (14) Duhalt Krauss, op. Cit., p-127
- (15) Este apartado se fundamenta en las exposiciones de las siguientes fuentes:
- . PAASPAD, op. cit., pp. 108-110
 - . J. Castelazo, Apuntes sobre teoría de la Administración, pp. 139-141
 - . Albers, op. cit., pp. 99-246
- (16) M. Duhalt Krauss, La Administración de... un enfoque sistémico, pp. 39-40
- (17) Castelazo, op. cit., p. 140
- (18) J. Galván Escobedo, Tratado de Administración General, pp. 94-96

- (19) Albers, op. cit., p. 117-147
- (20) PAASPAD, op. cit., pp. 119-127
- (21) A. Serra Rojas, Derecho Administrativo, p-493
- (22) Castelazo op. cit., p-159
- (23) Serra Rojas, op. cit., p-580
- (24) Castelazo, op. cit., p-159
- (25) G. Fraga, Derecho Administrativo, p-165
- (26) M. Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo, p-196
- (27) Albers, op. cit., p-203
- (28) Colegio de Lic. en CP y AP, op. cit., p-262
- (29) Este apartado se fundamenta en las exposiciones de las siguientes fuentes:
- . De la Fuente, op. cit., pp. 145-160
 - . Castelazo, op. cit., pp. 165-179
 - . Coord. Gral. Est. Admvs., op. cit., pp. 40-47
- (30) Este apartado se fundamenta en las exposiciones de las siguientes fuentes:
- . H. Sisk y M. Sverdlik, Admón. y Gerencia de Empresas, pp. 540-548
 - . Castelazo, op. cit., pp. 179-182
 - . F. Junio, Control de Gestión, pp. 47-52

. C. Isoard, Auditoría de las Operaciones del Gob. Efectividad..., pp. 44-148

(31) Este apartado se fundamenta en las exposiciones de las siguientes fuentes:

. G. Velázquez Mastretta, Admón. de los Sistemas de Producción, pp. 540-548

. E. Villasana Rivero, Apuntes sobre la Admón. de Recursos Materiales en...

(32) Este apartado se fundamenta en las exposiciones de las siguientes fuentes:

. Ofna. Internacional del Trabajo. Introducción al estudio del trab... pp. 75-76

. Castelazo, op. cit., pp. 186-192

. D. Gral. de Estudios Admvs. P. de la R., Metodología de Inv. en O y M., pp. 13-35

. J. Fernández Arena, El proceso administrativo, p-144

(33) Este apartado se fundamenta en la exposición de la siguiente fuente:

. R. Hall, Organizaciones: estructura y proceso, pp. 187-271

(34) Este apartado se fundamenta en las exposiciones de las siguientes fuentes:

. J. Stoner, Administración, pp. 57-85

. R. Hall, op. cit., pp. 275-276, 301-321

. Apuntes de clase.

CAPITULO SEGUNDO

ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN MEXICO

2. ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN MEXICO

2.1 La Administración Pública como instrumento de las decisiones políticas

"la organización institucionalizada de los asuntos públicos ha existido, como fenómeno, desde los orígenes mismos de los grandes conglomerados humanos, ya que éstos para poder subsistir siempre han requerido de algún tipo de estructura orgánica y funcional, así como de los procedimientos y recursos necesarios para instrumentar las políticas o directrices de sus respectivos dirigentes o gobernantes". (1)

En este sentido podemos tomar como punto de partida la definición de que "la administración pública... es todo el sistema de gobierno, todo el conjunto de ideas, actitudes, normas, procesos, instituciones y otras formas de conducta humana que determinan cómo se distribuye y ejerce la autoridad política, cómo se atienden los intereses públicos". (2)

Para efectos de este trabajo, se toma el concepto del Dr. Alejandro Carrillo Castro, quien señala que la Administración Pública puede ser definida en términos del enfoque sistémico, como "un sistema dinámico, integrado por: normas; objetivos; estructuras; métodos y procedimientos; elementos humanos -como la administración del personal, las relaciones de trabajo, la comunicación social y la participación ciudadana-, y recursos financieros y materiales, a través de los cuales y de sus interacciones se ejecutan o instrumentan las decisiones y políticas de un gobierno". (3)

La Administración Pública queda así conceptualizada, como un medio o instrumento del sistema político gubernamental, al cual sirve en su calidad de subsistema teniendo a su cargo básicamente ejecutar las acciones que le encomienda dicho sistema, el cual a su vez se encuentra inmerso dentro del contexto global que constituye la sociedad en su conjunto.

Lo anterior nos indica el papel importante que juega la Administración Pública en la vida de una sociedad, ya que como lo apuntó Woodrow Wilson, "la administración es la parte más ostensible del gobierno; es el gobierno en acción; es el ejecutivo operante; el más visible aspecto del gobierno" (4), por lo tanto es algo tangible a la ciudadanía que casi cotidianamente se relaciona con el aparato administrativo del gobierno (ya sea a nivel federal, estatal o municipal), lo que la convierte en un factor de legitimidad o de desacuerdo del gobierno que la representa.

La evolución de la estructura orgánica de la Administración Pública, permite apreciar como el desarrollo de las Dependencias y Entidades Públicas, está íntimamente ligado al proceso histórico de nuestro país. En cada uno de los movimientos: Independencia, Reforma y Revolución, fue adquiriendo la Administración Pública una complejidad gradual, en virtud de las nuevas y variadas atribuciones que le han sido encomendadas al Estado Mexicano.

Por ello es que, por ejemplo, a partir de 1821, una vez consumada la Independencia, el Estado, concebido entonces como "liberal", cumplía sus funciones clásicas de garantizar el orden público, la soberanía nacional, la infraestructura básica, autorizar o prohibir, en su caso, ciertas conductas y actividades; así como arbitrar los conflictos presentados en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de las obligaciones establecidas, a través de su aparato administrativo, que en esa primera etapa, se encontraba organizado con cuatro dependencias centrales, llamadas Ministerios de: Relaciones Exteriores e Interiores, Justicia y Negocios Eclesiásticos, Hacienda, Guerra y Marina.

Durante las fases históricas de la Reforma, pero particularmente después de la Revolución y como resultado de ésta, se empezaron a incorporar a la estructura gubernamental, organismos públicos con los cuales el Estado intervendría más directamente en los procesos económicos, a fin de procurar satisfactoriamente el desarrollo integral de la sociedad, dejando superada la etapa del Estado-Gendarme del siglo pasado, para convertirse en un Estado Social de Servicio, claramente concebido por la Constitución de 1917, dentro de un régimen de economía mixta.

Ya para 1917 la Administración Pública se encontraba organizada en base a siete Secretarías de Estado y cinco Departamentos Administrativos (5). La idea de contar con un Ejecutivo Federal organizado y estructurado se basó en el precepto que para el despacho de las labores correspondientes al Presidente de la República, se requería de dos clases de órganos que tuvieran a su cargo: a) los primeros funciones político-administrativas, encargadas a las Secretarías de Estado para orientar al pueblo sobre el papel que al gobierno compete en la esfera de acción de los particulares, tanto en la reglamentación de la actividad privada como en el fomento, limitación y vigilancia de dicha actividad con el fin de satisfacer necesidades colectivas; b) los segundos funciones meramente administrativas, en cargadas a los Departamentos Administrativos, para la atención de los servicios públicos (correos, telégrafos, salubridad, educación pública, entre otros), cuyo funcionamiento no tendría que ver con la política. (6)

Desde 1927, el Estado mexicano -como Estado de servicio- no sólo cumple sus importantes funciones a través de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos (que son órganos de autoridad), sino también por medio de una variada gama de entidades pertenecientes al sector parastatal, que operan como organismos descentralizados, como empresas o como fideicomisos, interviene directamente en los procesos productivos y de prestación de servicios, ya sea con fines de regulación, de producción exclusiva por razones estratégicas, de comercialización o de redistribución de la riqueza. Por ello es que al hacerse necesario darle estabilidad al sistema económico surge el Banco de México, o bien por ser conveniente para propiciar un desarrollo económico y social, se crean bancos de Crédito Agrícola y Fjidal, Nacional Financiera, CONASUPO y otras más, o en el caso de otorgar prestaciones en materia de seguridad social se funda el IMSS y el ISSSTE.

También el Estado participa, por medio de sus entidades públicas, en la prestación de servicios públicos considerados prioritarios o estratégicos para el desarrollo de la nación, como en los casos de los Ferrocarriles Nacionales de México, Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, la Banca, las comunicaciones en general, etcétera. Los cuatro primeros fueron expropiados en los gobiernos de los presidentes Lázaro Cárdenas, Adolfo López Mateos y José López Portillo, respectivamente.

Asimismo el Estado ha tomado parte en la atención de actividades económicas que no habían sido del interés o del alcance del sector privado, o sector social ya sea por las grandes inversiones que se requieren, las bajas tasas de utilidad o el largo plazo para recuperar la inversión, a través de organismos como Altos Hornos de México, Fertimex, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril. Incluso, el Estado ha intervenido adquiriendo empresas privadas con dificultades financieras, a fin de mantener las fuentes de empleo.

Si bien es cierto de las ventajas que el recurso de descentralización o por servicio, ha traído a la estructura estatal para el cumplimiento de sus fines, también es verdad que a lo largo de las últimas décadas, se han generado diversos problemas como consecuencia de que muchos de los organismos fueron creados por requerimientos coyunturales, esto es, sin responder a un esquema de planeación. Aunado a lo anterior, se encuentra el hecho de que para 1976 ya se tenía un complejo universo de más de 900 entidades, las que en buena parte, con fundamento en su autonomía técnica y administrativa, se manejaban en forma suelta y descoordinada, propiciando una falta de coordinación, de control y de vigilancia adecuada.

De este modo la Administración Pública Federal, "considerada como el conjunto de dependencias del Poder Ejecutivo, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, se convierte en el principal instrumento de que se sirve el gobierno para aplicar su política económica y social, y el que formula, ejecuta y vigila la programación del desarrollo del país" (7), de tal manera que debe mantener su organización en un proceso de constante mejoramiento y/o cambio, "porque sabemos que, en el Estado, la función administrativa es una función jamás interrumpida, y ello nos lleva, incluso, a hacer la afirmación de que la función básica del Estado es la administración". (8)

2.2 La Administración Pública Centralizada (9)

La administración pública federal central de acuerdo con la Ley Orgánica que la norma, está conformada por La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

El titular de la administración pública federal centralizada es el Presidente de la República, quien delega facultades y atribuciones a los Secretarios de Estado y Jefe del Departamento del Distrito Federal, quienes ejercerán sus funciones por acuerdo del Presidente de la República.

La administración pública central concreta las decisiones del gobierno y está responsabilizada de estudiar, planear y despachar todos los negocios del orden administrativo encomendados al poder ejecutivo.

Para cumplir con esta función la administración pública centralizada cuenta con 18 Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal y la Procuraduría General de la República, la Ley Orgánica les concede el mismo rango y les confiere las atribuciones específicas que cada una debe desarrollar, con fundamento en el artículo 90 Constitucional y dicha Ley.

Las Secretarías de Estado representan al Ejecutivo en cada ramo del mismo, y aunque tienen facultades y atribuciones propias, no dejan de obrar como órganos de ese poder, ya que no sería posible que el Presidente de la República interviniera en todos y cada uno de los actos del poder que él encarna. Por ello, es que todo acto de las Secretarías de Estado es de la responsabilidad del Poder Ejecutivo.

2.3 La Administración Pública Paraestatal (10)

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la Administración Pública Paraestatal está integrada por: Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, y Fideicomisos.

Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como estar sujetos a controles especiales de la autoridad central, y cuyo objeto sea:

I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias

II. La prestación de un servicio público o social ó

III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Son Empresas de Participación Estatal Mayoritaria las siguientes:

I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica.

II. Las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los requisitos siguientes:

A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritos por el Gobierno Federal, o

C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

En el artículo 48 de la Ley Orgánica de 1976 se incluía expresamente a las Empresas de Participación Estatal Minoritaria, pero con las reformas a la Ley Orgánica del 14 de mayo de 1986 y la nueva Ley Federal de las Entidades Paraestatales de la misma fecha, se les dá un tratamiento indirecto y no se les señala de manera expresa. En el artículo 67 de la nueva

ley, que a la letra dice: "En aquellas empresas en las que participe la Administración Pública Federal con la suscripción del 25% al 50% del capital, se vigilarán las inversiones de la Federación, o en su caso del Departamento del Distrito Federal, a través del comisario que se designe por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el ejercicio de los derechos respectivos se hará por conducto de la dependencia correspondiente en los términos del artículo 33 de esta Ley".

Los Fideicomisos Públicos... son aquéllos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos. En estos órganos, se afecta un patrimonio a un fin determinado, para atender necesidades concretas y se regulan por su instrumento constitutivo.

En los fideicomisos constituídos por el gobierno federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

La propia Ley Orgánica señala que a fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

2.4 La Reforma Administrativa en México

2.4.1 Antecedentes de reorganizaciones administrativas

Desde el momento mismo en que se constituyó el primer Gobierno Nacional en 1821, se han creado instrumentos legales y diversos mecanismos para introducir reformas en la Administración Pública, como se puede apreciar en

el primer Reglamento de Gobierno (1821) emitido por la Junta Provisional Gubernativa que establecía "que cada uno de los cuatro ministros con los que contaba el Ejecutivo, estaba obligado a proponer a la Regencia las reformas y mejoras que creyera conducentes en 'los cuerpos y ramos dependientes de su ministerio, combinando con los demás ministros' lo que pudiera convenir 'al bien general del Estado' en todos los ramos de su administración". (11).

Uno de los antecedentes básicos referente al proceso de la Reforma Administrativa en nuestro país, se remonta a uno de los estudiosos de la Administración Pública, Simón Tadeo Ortíz de Ayala (1788-1833), considerado en la materia uno de los primeros teóricos del México Independiente, quien precisa crear una Administración acorde con los principios políticos fundamentales de la Nación y con los requerimientos económicos y sociales a que debe responder.

En este sentido Tadeo Ortíz señala que:

"Todas las naciones modernas civilizadas al emanciparse han adoptado en principio ciertas y determinadas bases como permanentes e inalterables, que constituyen los capitales puntos fundamentales del edificio social que debe regirlas, dejando una libertad condicional o de raciocinio a -- los representantes de las generaciones contemporáneas y venideras para -- alterar, modificar o adicionar otros puntos, que sin embargo de consig-- narse en el código elemental se reputan por ser menos graves y esencia-- les a los principios constitutivos orgánicos o reglamentarios" de cuyas -- reformas resultan a la sociedad inmensos bienes, especialmente cuando la revisión es legal y se sanciona de conformidad con las exigencias del -- país y la experiencia razonada del transcurso de los tiempos". (12)

Para entonces este autor, ya indicaba en sus proposiciones generales para el mejoramiento de la Administración Pública, aspectos tales como: la sectorización, la desconcentración de la Administración Pública, la creación de empresas por el gobierno o participación de éste en ellas, comba

tir la corrupción, participación de la ciudadanía en reformas de la administración, la formación y capacitación de los servidores públicos, entre otros puntos importantes.

En cuanto a los cimientos de un sistema de administración de personal - que debería basarse en la idoneidad de los empleados públicos, obligando al Oficial Mayor, primero a "instruirse" de la suficiencia y talento de cada oficial, a fin de dar a cada uno la ocupación para cuyo desempeño - tuviera más aptitud.

Es en el período de 1824-1857, donde se inicia el establecimiento del -- marco normativo de la Administración Pública, fundamentalmente en lo que se refiere al ejército, hacienda, puertos, aduanas, educación, caminos, minería y relaciones exteriores. La reforma cristalizó su ideario en la Constitución de 1857, la que incorporó los derechos individuales y su ga rantía al través del juicio de amparo; la separación de la Iglesia del Estado; la responsabilidad de los funcionarios públicos y los postulados básicos de la constitución de 1824; la forma de Estado Federal; régimen republicano; división del poder público y la forma de gobierno presidencial.

En el manifiesto del gabinete de Don Benito Juárez presentado como programa de gobierno, al restablecerse la legalidad y con ello la República después de la guerra de tres años, se reconocía también la trascendencia del cambio administrativo, al señalarse que "El instinto de la Nación... ha comprendido que las revoluciones serán estériles y que los -- elementos conquistados en el terreno político y social no darán fruto, mientras no se corone la obra con la revolución administrativa que permittiera llevar a cabo la reforma política y social tanto tiempo anhelada por el pueblo; y que el gobierno esperaba neutralizar por fin, los obstáculos que hasta entonces habían impedido en México, que se organizara y consolidara la Administración".

Sin embargo, la inestabilidad del medio político caracterizado por frecuentes cambios de gobierno, así como intervenciones extranjeras, apenas permitieron que se aplicaran algunas medidas formales de mejoramiento administrativo que, por lo general, se orientaron a la racionalización del gasto a través de reformas financieras y presupuestales, o bien a la revisión parcial de algunas disposiciones orgánicas.

Con el triunfo del movimiento constitucionalista, se inicia el proceso de adecuar la Administración Pública a la nueva realidad política establecida en la Constitución de 1917, lográndose el primer cambio sistemático y global del Ejecutivo Federal. Con la promulgación de la Ley de Secretarías de Estado en diciembre de ese año, se crearon los Departamentos Administrativos de Aprovechamientos Generales y de Controlaría. El Departamento de Contraloría funcionó hasta 1931 habiéndose encargado de estudiar la organización, procedimientos y gastos de las dependencias para incrementar la economía y eficiencia de la Administración Pública.

El Departamento del Presupuesto de la Federación analizó la organización administrativa, a fin de coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servicios públicos. Estas funciones fueron absorbidas en 1932 por la oficina técnica fiscal y del presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De 1935 a 1939 se establecieron las bases para que los titulares de cada dependencia del sector público se encargaran de dirigir las modificaciones internas de sus respectivas instituciones. En algunas dependencias funcionaron las llamadas "comisiones de eficiencia" encargadas de racionalizar el aprovechamiento de los recursos.

En 1943 se constituyó una Comisión Intersecretarial encargada de formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la administración pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo para el Erario y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos, misma que fue integrada por los Oficiales Mayores de todas las dependencias del sector central y por un representante de la Procuraduría General de la República.

Para 1947, la dispersión y complejidad de la Administración Pública, había alcanzado considerables proporciones, haciendo necesario contar con mecanismos más adecuados para elevar su eficiencia y asegurar el control, de ahí que se emitieran dos disposiciones complementarias: una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (que dió origen a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa) y la primera Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que sujetó a dichos organismos a la supervisión financiera y el control administrativo por parte del Ejecutivo Federal. (13)

Dentro de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, se estableció la Dirección Técnica de Organización Administrativa que tuvo, entre otras funciones, la de 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 solicitaran.

En 1958, la facultad de estudiar las reorganizaciones administrativas que requería el Sector Público en su conjunto, recayó en la Secretaría de la Presidencia al crearse ésta en ese año. Esta dependencia continuó dirigiendo y orientando ampliamente el programa de reforma administrativa del Ejecutivo Federal, teniendo como función recabar los datos para elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo; la planeación de obras y sistemas para promover el desarrollo de las regiones y localidades que señala el Presidente de la República, así como planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, coordinando también los programas de inversión de los diversos órganos de la Administración Pública y analizar las modificaciones que a ésta deben hacerse. En este aspecto -- sustituyó a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa que se transformó ese mismo año en la del Patrimonio Nacional.

No fue sino hasta 1965, que la Secretaría de la Presidencia, decidió establecer la Comisión de Administración Pública (CAP) para iniciar la promoción y coordinación de la Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal, señalándose los siguientes objetivos:

1.- "Determinar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deberían hacerse en su actual organización para:

a) Coordinar la acción y acelerar el proceso de desarrollo económico y social del país, con justicia social.

b) Introducir técnicas 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". (14)

La CAP elaboró de 1965 a 1967, un diagnóstico global donde se propusieron los principios fundamentales que deberían regir las reformas a la Administración Pública y los principales mecanismos para ejecutarlas, el cual se difundió bajo el título de Informe sobre la Reforma de la Administración Pública.

En dicho informe ya se contemplaban los problemas de la Administración Pública con una visión global y no sólo dependencia por dependencia, lo que permitió la incorporación de los criterios programáticos y sectoriales a las tareas de reforma. Se advertía, sin embargo, la necesidad de actuar simultáneamente en los dos frentes: el de los problemas de coordinación de todo el sector público y el de los que afectan específicamente a cada entidad en su funcionamiento administrativo interno.

Por el alto grado de imposibilidad de resolver la problemática que implica una reforma administrativa, a partir de una sola unidad central, la CAP recomendó que cada dependencia contara con una Unidad de Organización

y Métodos (UOM) con la finalidad de "contribuir al mejoramiento administrativo de la dependencia, asesorando a sus funcionarios y empleados en aquellos aspectos de organización y procedimientos que permitan elevar, de una manera sistemática y permanente, la eficiencia de las entidades del sector público". (15)

Con el apoyo de dichas unidades se revisaron los métodos de administración y de coordinación de algunas funciones correspondientes a diversos sectores básicos de la actividad económica y social, como fueron el sector agrícola, pecuario y forestal, el de comercio exterior y el de ciencia y tecnología.

2.4.2 Avances de la reforma administrativa 1971 - 1976

Al inicio del gobierno del Lic. Luis Echeverría Alvarez, se dieron a conocer por acuerdo presidencial, en enero de 1971, las bases de la reforma administrativa del Sector Público Federal, institucionalizando muchas de las medidas propuestas por la propia CAP a finales del sexenio anterior, la cual fue sustituida por la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, a fin de encargarse de la coordinación global y los trabajos de dicha reforma.

Derivado del mencionado acuerdo se convierte en obligación la instalación de las Unidades de Organización y Métodos en todas las dependencias del Ejecutivo Federal. Asimismo se establecieron las Comisiones Internas de Administración (CIDA), "con el propósito de plantear y realizar las reformas necesarias para el mejor cumplimiento de sus objetivos y programas, incrementar su propia eficiencia y contribuir a la del sector público en su conjunto". (16)

En marzo de ese mismo año, un nuevo acuerdo presidencial ordenó poner en cada dependencia una Unidad de Programación (UP), también para apoyar a las Comisiones Internas de Administración, con la finalidad "de asesorar a los titulares en el señalamiento de objetivos, la formulación de planes y previsiones y la determinación de los recursos necesarios para cumplir, dentro de sus atribuciones y fines específicos, las tareas que correspondan a cada entidad". (17)

En cuanto a las reformas macroadministrativas, se requirió el concurso de los responsables operativos de todas las dependencias en cada área de estudio, estableciéndose diversos grupos de trabajo para cada programa formando los Comités Técnicos Consultivos o Grupos Sectoriales.

Las Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1971 - 1976, publicadas por la Secretaría de la Presidencia en 1971, definieron el Plan Global de Reforma. En él se pretendía garantizar que la revisión interna de cada institución o entidad pública se llevara a cabo tomando en cuenta los criterios y las medidas que, paralelamente, se debían intentar tanto a nivel de los sectores económicos como de los sistemas generales de apoyo de la Administración Pública en su conjunto.

De acuerdo al mencionado plan, la reforma tendría como objetivo desarrollar una Administración Pública que permita:

a) Al titular del Ejecutivo Federal, 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 estrategia de desarrollo económico y social y los que atañen a las funciones fundamentales de defensa de la soberanía nacional, conservación de la paz pública y mejoramiento constante de las condiciones de vida de los mexicanos.

b) 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; fortaleciendo la coordinación, la participación y el trabajo en equipo como políticas fundamentales de gobierno.

c) 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 una actitud favorable y la preparación que reclama el actual desarrollo del país.

d) A los ciudadanos y a la sociedad en general, su constante mejoramiento económico, social, político 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.

En el plan se establecían once programas que habrían de ser el marco de referencia para las actividades de reforma de ese sexenio. El primero de dichos programas tendía al establecimiento e institucionalización de los propios mecanismos de reforma a nivel, tanto de cada dependencia, como del sector público en su conjunto. Los nueve siguientes buscaban revisar la acción del aparato público siguiendo básicamente la secuencia de los procesos del ciclo administrativo (planeación, organización, integración de recursos, dirección y control), siendo estos: II. Reorganización y adecuación administrativa del sistema de programación; III. Racionalización del Gasto Público; IV. Reestructuración del sistema de información y estadística; V. Desarrollo del sistema de organización y métodos; VI. Revisión de las bases legales de la actividad pública federal; VII. Reestructuración del sistema de administración y desarrollo de recursos humanos; VIII. Revisión de la administración de recursos materiales; IX. Racionalización del sistema de procesamiento electrónico de datos y X. Reorganización de los sistemas de Control Administrativo y Contabilidad Gubernamental. El último programa, el número XI, tenía como propósito plantear los requerimientos de reforma a nivel macroadministrativo, tanto en lo que se refiere a la organización sectorial como regional.

En la implantación de las medidas contempladas del plan global de Reforma Administrativa, se recomendó seguir las siguientes estrategias:

1. El Plan Global es sólo un marco de referencia para dar coherencia a los proyectos específicos.
2. No esperar a tener todo el paquete de reformas acabado para ponerlo en marcha.
3. Dar a cada reforma el ritmo y la prioridad que requiera.

4. Procurar que los proyectos sean viables políticamente.
5. Buscar reacciones en cadena.
6. Evaluar periódicamente los avances.
7. Tener la suficiente flexibilidad.
8. Procurar la institucionalización de los mecanismos de reforma.

Dos aspectos que se les dió prioridad dentro del programa de Reforma Administrativa, en este período de gobierno, fueron por una parte, la descentralización de las actividades gubernamentales, y por la otra, la información y orientación al público. Asimismo, destaca en 1971 la fundación del Centro Nacional de Capacitación Administrativa (CNCA) dependiente del ISSSTE. En 1975 se inició la presupuestación con orientación programática en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en ese mismo año se llevó a cabo la fusión de los tres bancos agrícolas en uno solo: el rural. Ambos casos constituyen ejemplos del tipo de reformas macroadministrativas que se generalizaron dos años más tarde.

Referente a los logros alcanzados, se cubrió el programa correspondiente a la institucionalización jurídica y operativa del propio sistema de Reforma Administrativa y hubo avances en los demás programas señalados. (18) El esfuerzo realizado y las experiencias acumuladas en el sexenio del Presidente Echeverría Alvarez, nutrieron el proceso aportando elementos suficientes para continuar con una Reforma Administrativa más profunda.

2.4.3 Bases jurídicas de la reforma administrativa

Como punto de apoyo se incluyen en este trabajo las disposiciones legales más significativas, que tienen relación directa con el proceso de Reforma Administrativa:

DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES

- . DECRETO que reforma y adiciona los artículos 74 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D O 6-XII-1977.
- . DECRETO que reforma y adiciona los artículos 29, 90 y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D O 21-IV-1981.
- . DECRETO por el que se reforma la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D O 21-IV-1981.

LEYES:

- . LEY para el control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, D O 31-XII-1970.
- . LEY Orgánica de la Administración Pública Federal, D O 29-XII-1976.
- . LEY de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, D O 31-XII-1976.
- . LEY General de Deuda Pública, D O 31-XII-1976.
- . LEY de Coordinación Fiscal, D O 27-XII-1978.
- . LEY Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, D O 29-XII-1978.
- . LEY Sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, D O 31-XII-1979.
- . LEY de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, D O 4- I -1980.
- . LEY de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles (Reformas), D O 15- I -1980.

- . LEY General de Bienes Nacionales (Reformas y Adiciones). D O 15-I-1980.
- . LEY de Información Estadística y Geografía, D O 30-XII-1980.
- . LEY de Obras Públicas, D O 30-XII-1980.
- . LEY de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1981, D O 31-XII-1980.

DECRETOS Y ACUERDOS DEL EJECUTIVO FEDERAL

- . DECRETO por el que se establecen las bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fidei comisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal, D O 27-II-1979.
- . DECRETO por el que se aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, D O 17-IV-1980.
- . DECRETO por el que la Secretaría de Programación y Presupuesto formulará el programa conforme al cual las dependencias de la Administración Pública Centralizada, se responsabilizarán directamente de las funciones relaciona das con el pago por concepto de remuneraciones a los trabajadores adscritos a cada una de ellas, D O 23-I-1981.
- . ACUERDO por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de la Reforma Administrativa del Sector Público Federal, D O 28-I-1971.
- . ACUERDO para promover la mejor capacitación administrativa y profesional de los trabajadores al servicio del Estado, D O 26-VI-1971.
- . ACUERDO por el que se establece la semana laboral de cinco días de duración para los Trabajadores de las Secretarías y Departamentos de Estado, dependencias del Ejecutivo Federal y demás organismos públicos e instituciones que se rijan por la Ley Federal de los Trabajadores del Estado. D O 28-XII-1972.

. ACUERDO por el que se dispone que las distintas dependencias del Ejecutivo deberán establecer la coordinación adecuada con el ISSSTE, a fin de desarrollar los programas de capacitación para empleados de base, D O 5-IV-1973.

. ACUERDO por el que se dispone que los titulares de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado deben procurar dar la atención que requiere el programa de Reforma Administrativa de su dependencia, D O 5-IV-1973.

. ACUERDO por el que se dispone que las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de la Administración Pública Federal, procedan a implantar las medidas necesarias delegando facultades en funcionarios subalternos, para la más ágil toma de decisiones y tramitación de asuntos, D O 5-IV-1973.

. ACUERDO por medio del cual se dá a conocer que corresponde a la Secretaría de la Presidencia llevar a cabo visitas periódicas en materia de Reforma Administrativa, así como elaborar los diagnósticos necesarios relacionándose para ello con las Comisiones Internas de Administración y con las Unidades de Organización y Métodos, D O 16-IV-1974.

. ACUERDO por el que la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, coadyuvará permanentemente con las entidades del sector público en el establecimiento y cumplimiento de las normas y mecanismos necesarios para mantener la regularidad, seguridad y estabilidad en el trabajo de los servidores públicos, D O 9-II-1976.

. ACUERDO por el que el Ejecutivo Federal contará con la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos D O 3-I-1977.

. ACUERDO mediante el cual la Secretaría de Gobernación dará a conocer a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que a partir del 1º del corriente año, se servirán enviar a la Presidencia de la República, los proyectos de acuerdos presidenciales correspondientes a sus respectivos ramos, D O 3-I-1977.

. ACUERDO por el que se establece un procedimiento de reasignación de personal al servicio de la Administración Pública Centralizada, coordinado por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, D O 31-I-1977.

. ACUERDO por el que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal realizarán los actos que legal y administrativamente procedan para establecer un sistema de orientación, información y quejas, a fin de facilitar el trámite, gestión y solución de los asuntos que el público plantee ante ella y promover la participación y colaboración de los usuarios en el mejoramiento de los servicios que se les presta, D O 19-IX-1977.

. ACUERDO por el que las Entidades de la Administración Pública Federal deberán remitir a la Secretaría de Programación y Presupuesto los planes de inversión que se incluyan en el anteproyecto de programa y presupuesto, del siguiente ejercicio fiscal de acuerdo con las normas, fechas, montos y plazos establecidos, D O 3-X-1977.

. ACUERDO por el que se constituye la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, adscrita directamente al Presidente de la República, como unidad de asesoría, apoyo técnico y coordinación, D O 21-X-1977.

. ACUERDO por el que la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas con la participación que corresponde por parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto y con el auxilio de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República formulará el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, D O 16-I-1978.

. ACUERDO por el que se establece un procedimiento permanente de reubicación y reasignación de personal al servicio de la Administración Pública Federal coordinado por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, D O 16-II-1978.

. ACUERDO por el que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal adecuarán sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme al proceso permanente, programado y participativo de reforma administrativa, D O 24-IV-1979.

. ACUERDO por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento para el despacho de asuntos de materia - de gasto público y su financiamiento, así como de los programas correspondientes de la competencia de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, D O 29-VIII-1979.

. ACUERDO por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal a que se refiere este Acuerdo, se agruparán por sectores, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, como se indican, D O 1-IV-1981.

2.4.4 Aspectos globales de la Reforma Administrativa 1976 - 1982

La crisis económica del país, llevó al Presidente José López Portillo, a reformar la estructura y funciones del aparato administrativo, ya que con el tiempo, algunas de sus partes se habían vuelto excesivamente complejas, duplicatorias y descoordinadas, lo que las volvía lentas e ineficientes, propiciando corrupción y por tanto descontento entre la población.

A fin de poder cumplir los objetivos de su gobierno de manera más eficaz y más eficiente, propició que el Lic. José López Portillo, efectuara, apoyado en los años de experiencia y de estudios de la problemática administrativa, "una de las reorganizaciones de fondo más importantes que se han hecho a nuestra administración pública, con la idea no sólo de preparar al país para afrontar la crisis presente, sino para perfilar desde ahora el tipo de administración pública que habrá de requerir el México del último cuarto de siglo". (19)

Por lo anterior, se entiende para efectos de la presente investigación, que "La reforma administrativa es un proceso que a su vez puede explicarse también como un 'sistema'; como un sistema de cambio planificado que requiere de una serie de decisiones. Estas decisiones se dan en el tiempo y requieren del apoyo y colaboración de todos. Decisiones para realizar diagnósticos; para preparar alternativas de solución; para la ejecución de acciones concretas y para evaluar resultados y actuar en consecuencia". (20)

Desde luego este proceso debe ser determinado y despertar la participación conciente y responsable de todos los involucrados, ya que como lo manifiesta Gustavo Martínez Cabañas, un programa de Reforma Administrativa para que garantice el logro de sus fines, debe combinar cuatro elementos esenciales:

1. Autoridad. Se refiere a la decisión y apoyo político que tenga la reforma administrativa. La decisión puede provenir de los dirigentes políticos, de los órganos administrativos de alto nivel del Gobierno, del partido en el poder, a iniciativa del Poder Legislativo, de los grupos de presión o partidos políticos de oposición y de la sociedad en general. Además se conjuntan las demandas de las asociaciones, grupos y otras organizaciones que se mantienen en la esfera del poder político y las relaciones que se sostienen con el sistema administrativo.

2. Técnicas. Resultan de las necesidades de racionalidad. Los recursos intervienen en todas las etapas del proceso, desde el diagnóstico hasta el control y evaluación, pasando por la instrumentación. Se deben establecer órganos de apoyo técnico y contar con personal calificado.

3. Recursos. El Estado debe orientar recursos suficientes para apoyar los cambios previstos.

4. Tiempo. Ninguna reforma de este tipo puede concretarse en forma inme-

diata, tiene que hacerse progresivamente, en forma permanente y sostenida". (21)

Por encima de los elementos antes citados, debe considerarse como factor determinante para concretar una reforma administrativa, que los cuadros que laboran, a todos los niveles, en el Sector Público, cuenten con una actitud de servicio y la convicción firme de que es importante y decoroso servir al país y a sus compatriotas por medio de las instituciones. Es verdad que se han aplicado programas en materia de desarrollo de personal, que han contribuido a aminorar las inercias burocráticas, oposiciones y resistencias al cambio, sin embargo, hay que continuar elevando la formación de los servidores públicos, de lo contrario poco vale contar con la voluntad política, la capacidad técnica y la disponibilidad de recursos para mejorar el funcionamiento de la administración pública.

También es recomendable que los otros dos Poderes -el Legislativo y el Judicial- así como los Gobiernos Estatales y Municipales, apliquen en mayor intensidad dentro de sus competencias exclusivas, programas de mejoramiento administrativo para extender esta acción a todo el país y no dejar este esfuerzo a nivel federal.

2.4.4.1 Objetivos globales

Los objetivos básicos del Programa de Reforma Administrativa, delineados para el período 1976-1982, fueron:

1. Organizar al gobierno para organizar al país
2. Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno
3. Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal

4. Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo.

5. Mejorar la administración de justicia.

2.4.4.2 Políticas generales

a) La Reforma Administrativa no se produce en el vacío; forma parte de un proceso global de Reforma Social que incluye la Reforma Política; la Reforma Económica, abarcando la Reforma Fiscal y la Reforma Administrativa.

b) La Reforma Administrativa no es eficientista, sino que se orienta a los propósitos del desarrollo económico y social del país.

c) La Reforma Administrativa está estrechamente vinculada a la programación económica y social, ya que pretende hacer de ésta un mejor instrumento para formular, ejecutar y evaluar los planes gubernamentales.

d) La Reforma Administrativa constituye en sí misma un proceso programado y evaluado. Cuenta con un marco global y programa presupuestados anuales a partir de 1979.

e) La Reforma Administrativa es un proceso institucional, constante y renovado de modernización y mejoramiento. Para ello, cuenta con los órganos y mecanismos necesarios.

f) La Reforma Administrativa es participativa y recurre a la consulta y opinión no sólo de quienes pueden resultar afectados, sino de quienes han hecho del estudio de la administración su vocación fundamental, y a la consulta sistemática y regular de la opinión pública en general.

g) La Reforma Administrativa se basa en una metodología general que se integra con un modelo de administración, de manera que evita los cambios meramente formales y aislados.

h) Mediante el apoyo político sostenido, el consenso ciudadano, las técnicas, los recursos y el tiempo, la estrategia de la Reforma Administrativa no sólo busca reducir las resistencias sino cambiar radicalmente la cultura administrativa para que sea más humanista y democrática.

i) La Reforma Administrativa tiene por norma no afectar los derechos legítimamente adquiridos (como son la autonomía de empresas paraestatales, los derechos laborales, y los de terceros).

2.4.4.3 Fases de implantación

Durante los años de 1976 y 1977, los cinco objetivos básicos se implantaron en etapas convencionalmente establecidas, en el entendido de que no es posible hacerlo todo al mismo tiempo y que algunas acciones requieren de la realización previa de otras. Sólo para efectos convencionales se ha dividido en etapas este proceso permanente y sistemático de reforma, pero que en realidad constituye un continuo que, a partir de la división y diferenciación inicial de las dependencias, pretende finalmente la globalización de todo lo que antes fue dividido o diferenciado con la idea de precisar atribuciones.

La primera etapa, iniciada en enero de 1977, estuvo básicamente orientada a instrumentar las reformas estructurales, en las dependencias directas del Ejecutivo, precisando responsabilidades y eliminando duplicación y traslape de funciones.

Para llevar a cabo esta etapa en los primeros seis meses, a fin de instrumentar lo previsto por la Ley Orgánica, hubo necesidad de transferir 59 Unidades Administrativas entre 16 de las 17 dependencias centrales, implicando la reubicación de 79,000 plazas, la regulación de 3,169 trabajadores y el movimiento de partidas de gasto por valor de 29,000 millones de pesos, sin lesionar los derechos sindicales o individuales de los trabajadores afectados.

La segunda etapa, llamada de "Sectorización de las actividades de la Administración Pública", se inició en julio de 1977. En ella se asignaron res

ponsabilidades de coordinación a los titulares de las dependencias centrales, en su calidad de "cabezas de Sector", y se establecieron instrumentos para integrar sus sectores y facilitar su operación articulada.

Durante esta segunda etapa, y a propuesta de los propios coordinadores de los sectores, se liquidaron a más de 100 entidades de las 900 que formaban hasta entonces la Administración Pública Paraestatal, y entraron en proceso de revisión muchas otras.

La tercera etapa, que se emprendió a fines de 1977, se denominó "de cruces intersectoriales" y pretendía el amarre o coordinación de los esfuerzos de los distintos sectores en relación con las actividades que se ubican en las zonas de frontera, que son de todos y de nadie y en las que se diluyen las responsabilidades y, en consecuencia, las acciones. Se convocaron a reuniones de Gabinete en pleno para tratar conjuntamente sobre problemas que son comunes a todos o a diversos sectores, y que se establecieran para tal efecto los Gabinetes Económicos, Agropecuario y de Salud y las Comisiones de Gasto-Financiamiento, de Precios, Salarios y de Empleo, así como otros grupos interinstitucionales de programación participativa.

La cuarta etapa, se empezó en abril de 1978, orientada a simplificar los procedimientos que implicaban trato inmediato con el público, así como a garantizar una atención adecuada y diligente por parte de los servidores públicos a quienes asisten a las oficinas gubernamentales a ejercer un derecho o a cumplir una obligación. En esta etapa se procuró la participación, en forma destacada, de la ciudadanía planteando problemas y sugiriendo soluciones por medio de dos modalidades: una, a través de las asociaciones de profesionistas, de las cámaras, de las confederaciones, los colegios, las juntas de vecinos y los grupos organizados del país, que plantean sus recomendaciones para la reforma de los trámites con los que están relacionados de manera directa. Otra, por todos los ciudadanos, que a título individual, planteaban sus quejas y formulaban sus recomendacio-

nes en los módulos de orientación, información y quejas existentes en ese entonces en todas las oficinas gubernamentales.

Sin embargo, de nada servirían las reformas a las estructuras y a los procedimientos si no cambiaran también las actitudes y aptitudes de los seres humanos, de los servidores públicos encargados de instrumentarlas, de convertirlas en servicios a la ciudadanía.

Por lo tanto, la quinta etapa persiguió que el gobierno contará con un sistema de administración y de desarrollo del personal que, al mismo tiempo que incentivara el desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones, garantizará también los derechos de los trabajadores. En 1977, a petición de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, (FSTSE) para que se diseñaran nuevas y mejores estructuras de escalafón y pago, así como de capacitación para el desempeño de cargos escalafonarios de mayor responsabilidad, se generaron la reubicación y reasignación del personal del Gobierno Federal, a fin de incrementar la eficiencia, garantizando la seguridad en el trabajo; el establecimiento de horario corrido, para promover la integración familiar y la recreación, las vacaciones escalonadas para hacer realidad el turismo social; la creación del premio nacional de Administración Pública para reconocer los esfuerzos y aportaciones de los trabajadores en beneficio de ésta.

Se ha dicho que a fin de lograr la coordinación y congruencia de todas las actividades y unidades Administrativas del Poder Ejecutivo Federal, así como su vialidad y alcance político social, la reforma requiere el establecimiento de mecanismos de participación que permitan, por una parte a todos los servidores públicos y representantes de los sectores privados y social involucrados reflexionar conjuntamente sobre problemas que son comunes, y por otra, ejecutar concertadamente reformas concretas, por lo tanto, la institucionalización de estos mecanismos es importante para el proceso de cambio.

Las áreas básicas que se señalaron como punto de partida para programar la reforma fueron: 1. los sistemas sustantivos (Sector Agropecuario, Industrial, etc.) 2. los sistemas adjetivos (planeación, programación, ---

presupuestación, estadística, control y evaluación). 3. El sistema de Administración y Desarrollo de los Recursos Humanos. Cada una de ellas se analiza de acuerdo con los tres niveles en que convencionalmente se dividió a la Administración Pública para fines analíticos y programáticos, se cuenta con tres tipos de mecanismos de participación y consulta: 1) Los Microadministrativos, que funcionan en el nivel de cada institución, dependencia o entidad; 2) Los Mesoadministrativos, en el nivel de cada sector administrativo de coordinación paraestatal y 3) Los Macroadministrativos, en el nivel global o de conjunto, que incluye las acciones de coordinación intersectorial.

2.4.4.4 Programas de trabajo

El Marco Global Administrativo del Gobierno Federal y del Programa de Reforma Administrativa en el sexenio 1976 - 1982, se integró con base en:

- a) Los marcos de acción de la administración pública
- b) El diagnóstico de su estado en que se encontraba
- c) El planteamiento del modelo a alcanzar
- d) La determinación de la brecha o distancia entre el diagnóstico y el modelo previsto, que permite fijación de objetivos, propósitos y políticas
- e) La estrategia de implantación, por etapas sucesivas y complementarias, así como
- f) Los mecanismos responsables de su preparación, ejecución y evaluación.

El programa global para las reformas concretas, se subdivide a su vez en veinte programas específicos que se orientan a la consecución de los cinco objetivos fundamentales de la Reforma Administrativa, sujetos a un continuo análisis y ajuste.

Del objetivo 1. Organizar al gobierno para organizar al país, derivan cinco programas específicos que buscan, principalmente, transformar y actualizar las estructuras y funciones de los sistemas operativos de la Administración.

Programa I. Reformas a la estructura y funcionamiento de la Administración Pública Centralizada.

Programa II. Reformas tendientes a la mejor organización y coordinación sectorial de la Administración Pública Paraestatal, con especial interés en lo que corresponde a conseguir el óptimo funcionamiento de las empresas públicas.

Programa III. Reformas tendientes a promover la Desconcentración Administrativa y Territorial de la Administración Pública Federal.

Programa IV. Reformas tendientes a la simplificación de trámites y mejoramiento de los servicios al público, y

Programa V. Reformas a las Bases Jurídicas de la Administración Pública Federal.

Del objetivo 2. Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, derivan los siguientes diez programas específicos, concretamente referidos a la articulación de las funciones adjetivas que ejercen los principales sistemas de regulación global y apoyo administrativo común.

Programa VI. Reformas al sistema de Planeación.

Programa VII. Reformas a los sistemas de Programación y Presupuesto.

Programa VIII. Reformas al sistema de financiamiento del Sector Público.

Programa IX. Reformas al sistema de Ejercicio del Presupuesto.

Programa X. Reformas al sistema de Contabilidad Gubernamental.

Programa XI. Reformas a los sistemas de Auditoría y Control.

Programa XII. Reformas a los sistemas de Informática y Estadística.

Programa XIII. Reformas al sistema de Evaluación.

Programa XIV. Reformas a los sistemas de Recursos Materiales, y

Programa XV. Reformas Administrativas en apoyo al Sistema Nacional de Comunicación Social.

Con relación al objetivo 3. Orientado a establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público, se han integrado diversas acciones en un solo programa específico:

Programa XVI. Reformas a los sistemas de Administración y Desarrollo del Personal Público.

El objetivo 4. Que persigue contribuir al fortalecimiento de la organización política y del federalismo, da lugar a tres programas específicos:

Programa XVII. Apoyo a las Reformas Administrativas de los Poderes Legislativo y Judicial, a fin de fortalecer y mejorar sus relaciones de coordinación con el Ejecutivo Federal.

Programa XVIII. Reformas Administrativas en apoyo al proceso electoral.

Programa XIX. Reformas a los sistemas de coordinación entre la Federación, Estados y Municipios, así como asesoría técnica a la reforma de las administraciones estatales y municipales para procurar el fortalecimiento del federalismo y del municipio libre.

Finalmente, el Objetivo 5. Mejorar la Impartición de Justicia, se basó en un solo programa específico.

Programa XX. Reformas a la Impartición de Justicia, en el ámbito del Ejecutivo Federal y de sus relaciones de coordinación con otros órganos y niveles encargados de administrar justicia.

2.4.4.5 Avances obtenidos

Uno de los principales logros de la Reforma Administrativa en este período, fue haber integrado las funciones de programación, presupuestación, planeación y evaluación en una sola dependencia: la Secretaría de Programación y Presupuesto, encargada de elaborar el marco global de congruencia para integrarse los programas específicos de Reforma Administrativa, a fin de evitar las complicaciones y falta de coordinación.

A partir de 1977, cada dependencia programaba sus propias acciones y al final de cada año efectuaba una autoevaluación de sus programas sustantivos y de sus reformas administrativas ante el Presidente de la República, acompañándose de los Coordinadores Generales del Sistema Nacional de Evaluación y de Estudios Administrativos, para que posteriormente se analizara y planteara en términos globales sus apreciaciones sobre los avances y problemas genéricos de la Administración Pública durante el período examinado; así como reestructuraciones internas y ajustes a su operación en el aparato administrativo de cada dependencia.

En el año de 1978 se inició la elaboración de un programa presupuestado anual de Reforma Administrativa, que contenía los proyectos de reforma de todos los sectores y se integraba al Presupuesto de Egresos desde 1979.

En el período 1976 - 1980 se reforzó el trabajo en equipo a efecto de coordinar acciones, intercambiar experiencias y llevar a cabo actividades en conjunto a través de los Comités Técnicos Consultivos que proliferaron y cubrían la mayoría de las funciones administrativas que son ejecutadas por las dependencias del Ejecutivo Federal. Cabe señalar que los Comités Técnicos Consultivos de: Organización y Métodos, Sistematización de Datos, Publicaciones Oficiales, Informática, Correspondencia y Archivos, el Grupo de Oficiales Mayores, y el Grupo de Directores Jurídicos, establecidos con anterioridad a 1976, han venido sesionando regularmente durante el período 1976 - 1980; asimismo se crearon en este lapso de tiempo otros comités técnicos consultivos con el propósito de continuar armonizando y compatibilizando los programas institucionales dentro de un marco global de reforma.

Así fue como se instalaron los Comités Técnicos Consultivos de: Recursos Humanos, Programación, Capacitación, Orientación, Información y Quejas, - Centros de Documentación, Coordinación Sectorial, Delegaciones y Representaciones Federales en las Entidades Federativas, así como la Comisión Técnica Consultiva de Archivos Contables.

Por otra parte y en virtud de la necesidad de establecer mejores condiciones administrativas para promover y regular las acciones institucionales, en 1979 el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Organización y Métodos (COTECUOM) propuso al titular del Ejecutivo Federal que emitiera un acuerdo presidencial con el propósito de que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal adecuaran sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme al proceso permanente, programado y participativo de Reforma Administrativa.

Durante 1979 - 1980 algunas unidades de organización y métodos y de programación, se fusionaron a fin de cumplir cabalmente con las demandas de un Sistema Nacional de Planeación.

En las dependencias donde estas funciones se realizaban separadamente, se propició la coordinación entre ellas a través de la Comisión Interna de Administración y Programación (CIDAP), vigilando que las CIDAPS llegaran a funcionar con mayor regularidad y estructura de trabajo.

Dichas unidades participarían en los Grupos Institucionales de Programación y Presupuestación Sectorial (GIPPS), que estableció al efecto la Secretaría de Programación y Presupuesto con cada una de las dependencias - coordinadoras de sector. Asimismo los resultados registrados en las entidades paraestatales hasta febrero de 1980 mostraban la disolución y liquidación de 180 Entidades, la desincorporación de cinco y la resectorización de 35, así como la creación de 58 nuevas entidades públicas.

2.4.4.6 Organos encargados del proceso

La promoción y la coordinación general del programa de reforma administrativa se realizó a través de los siguientes órganos:

- . Coordinación General de Estudios Administrativos Presidencia de la República
- . Secretaría de Programación y Presupuesto
- . Secretaría de Gobernación
- . Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado
- . Grupo de Oficiales Mayores
- . Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal
- . Comités Técnicos Consultivos (varios)
- . Entidades
- . Delegaciones y Representaciones Federales
- . Sindicatos

Coordinan globalmente el programa de acuerdo con los lineamientos presidenciales.

Determinan y proponen normas y políticas globales.

Establecen normas operativas en los ámbitos de su respectiva competencia.

Adecuan y ejecutan los programas de la Reforma Administrativa.

2.5 Organización Sectorial del Gobierno Federal. (22)

El proceso de sectorización iniciado en enero de 1977, logró en el período 1976-1982 un alto grado de avance, significando además una aportación importante a la estructura actual de la Administración Pública Federal.

La Sectorización se compone de los siguientes elementos:

- a) Un sujeto activo, representado por la secretaría o departamento Administrativo que coordina el sector correspondiente.
- b) Los sujetos coordinados expresados en el grupo de entidades paraestatales que integran cada sector (organismos descentralizados, empresas de participación estatal, sociedades nacionales de crédito, fondos, fideicomisos, sociedades civiles y asociaciones civiles).
- c) Una acción que es la de coordinar los fines y actividades de un grupo determinado de entidades, que quedan dentro de un sector; acción que considera la conducción de la programación, coordinación y evaluación de su funcionamiento.

El esquema de organización y funcionamiento sectorial de la Administración Pública Federal, tiene como objetivos básicos:

1. Ordenar la vasta y compleja Administración Pública Paraestatal en sectores, o sea grupos de empresas que dependen en ciertos aspectos de un coordinador de sector que es un Secretario de Estado o un Jefe de Departamento, a fin de lograr una mayor coordinación y control de las entidades que la integran.
2. Elevar la eficiencia y eficacia de las entidades para fortalecerlas como instrumento básico del Estado como rector del desarrollo.
3. Convertir a las entidades paraestatales agrupadas en cada Sector Administrativo en instrumentos para la implantación de las políticas sustantivas que llevan a cabo las dependencias centralizadas, y
4. Modernizar los sistemas de planeación, programación, presupuestación, control, información y evaluación de la Administración Pública Federal.

En el agrupamiento de las entidades de la Administración Pública Paraestatal en cada uno de los Sectores Administrativos, considera la afinidad en

tre sus objetivos y actividades, y las atribuciones y funciones de la Secretaría y/o Departamento que va a ser una Cabeza de Sector.

Las Secretarías de Hacienda, Programación y Presupuesto y la Contraloría en su condición de dependencias orientadoras y de apoyo global, llevan a cabo las tareas que se mencionan para efectos de Sectorización.

1. Normativas o definitorias, en virtud de que son órganos de autoridad.
2. De vigilancia y control global en materia de política, planes, programas, objetivos, metas, acciones y recursos del Sector Público.
3. De apoyo y asistencia técnica, para habilitar a las dependencias en su papel de Coordinadoras de Sector.

Estas dependencias establecen las normas y políticas que regulan la acción de las distintas entidades en función de su ubicación sectorial, actuación en la economía, rentabilidad social y financiera y la situación patrimonial específica de cada una. Excepcionalmente, sustituyen a las dependencias y entidades en su tarea de coordinación, cuando es necesario en virtud de su inadecuada administración, poca participación y/o la no justificación de su existencia para lo que fue creada determinada entidad; o en su defecto por una inadecuada función de alguna de éstas.

El esquema de sectorización concibe a cada dependencia coordinadora de sector como la unidad que tiene a su cargo tutelar o armonizar las acciones de las entidades paraestatales, con la idea de coadyuvar a la racionalización del aparato público en su conjunto.

La cabeza de sector estudia que exista debida concordancia entre los objetivos y metas individuales de sus entidades, con los generales para cada Sector Administrativo y los de mayor agregación incluidos en la programación económica y social; cada una de estas dependencias coordinadoras, llevan a cabo trabajos que les permiten tener una visión integral del Sector.

Por otra parte, uno de los propósitos fundamentales que persigue la sectorización de las entidades paraestatales es que la cabeza de sector formule estudios sobre cada una de ellas, a fin de proponer la creación, incorporación, fusión liquidación y fortalecimiento de ellas dentro del sector respectivo, así como estudiar y someter a consideración del Presidente de la República vía Secretaría de Programación y Presupuesto las modificaciones a su estructura básica.

Además del sector administrativo, funciona el sector de actividad económico social, el cual puede abarcar a más de un sector administrativo, cuando éste no ha recortado definitivamente un grupo de actividades afines y cuando la programación -para efectos globales- requiere un grado mayor de consolidación de las actividades de la Administración Pública Federal.

Mientras, hay tantos sectores administrativos como Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, para efectos de programación y presupuestación se cuenta con doce sectores de actividad económica y social que son: Administración y Defensa, Política Económica, Agropecuario y Forestal, Pesca, Fomento Industrial, Comercio, Comunicaciones y Transportes, Asentamientos Humanos, Trabajo, Educación, Salud y Seguridad Social y Turismo.

Salvo en los tres primeros sectores de actividad económica y social mencionados, en todos los demás el sector administrativo se identifica con el sector referido. (*)

En este esquema sectorial, las entidades paraestatales siguen manteniendo su distinta personalidad jurídica de la del Estado. Conservan su auto-

(*) El sector administración y defensa está integrado por las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina y el Departamento del Distrito Federal. El sector de política económica lo componen las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, y el sector agropecuario y forestal las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de la Reforma Agraria.

mía patrimonial, técnica, administrativa y operativa, aunque quedan obligadas a compatibilizar sus objetivos y metas con los sectores en su conjunto, por lo que su autonomía debe entenderse como el ejercicio de una necesaria libertad de acción dentro de los marcos normativos globales y sectoriales, lo que se consigue al establecer como conducto para sus relaciones con el Ejecutivo Federal a la dependencia coordinadora de sector respectiva.

2.6 Modernización de la Administración Pública

La evolución del proceso de Modernización Administrativa en nuestro país, continúa con base en el programa de Reforma Administrativa (1970-1976) en el que se le dió prioridad a la racionalización de los sistemas de apoyo administrativo; con el programa correspondiente en la materia (1976-1982) que le dió prioridad al establecimiento de la sectorización para facilitar la ejecución de un sistema nacional de planeación que se fortaleció de 1982 a la fecha, tanto a nivel Nacional, Sectorial, Regional e Institucional, respectivamente.

La Organización Sectorial permitió establecer el sistema de planeación; la Secretaría de Programación y Presupuesto se creó como ya se mencionó anteriormente para encargarse de la planeación, con lo cual se integraron los sistemas globales de planeación, la programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación, contabilidad, informática, estadística y recursos materiales. Por otra parte cada sector de actividad definió y precisó la política y los objetivos institucionales y sectoriales y las entidades federativas formularon sus planes de desarrollo estatal.

Los objetivos y metas de los diferentes planes se sintetizaron en el Plan Global de Desarrollo que propone objetivos prioritarios en producción y empleo, alimentación, educación, energéticos y transportes.

Para complementar y afirmar las instancias de la planeación se crearon diversas Comisiones Intersecretariales e Interinstitucionales entre las que se pueden citar: la Comisión de Aranceles y Controles de Comercio Exterior, la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano y la Comisión de Recursos Humanos.

La Modernización de la Administración Pública requiere relevancia, porque sirve de apoyo fundamental para el funcionamiento del sistema de planeación, con el cual se vincula la planeación administrativa con la planeación económica y social propuesta por la CAP desde 1965.

En cuanto al concepto de Modernización, Carlota Solé dice que "La teoría de la Modernización presupone que la transición es también una transformación, es decir, los elementos del orden antiguo-viejo, se reagrupan y mezclan de nuevo con elementos innovadores para producir como resultado un orden completamente nuevo; y además, es tratada como un proceso encaminado hacia la categoría universal de modernidad, sobre la base de un modelo "antes y después" de cambio social, ya sea de naturaleza endógena o exógena, acompañada por todo tipo de movimientos de protesta, disturbios y estallidos de entusiasmo de las masas". (23)

La Modernización de la Administración Pública Federal se conceptualiza, durante el régimen del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) como el proceso de transformación que busca adecuar las estructuras del gobierno a los nuevos objetivos, requerimientos, prioridades, principios y políticas del desarrollo nacional, proceso que además abarca la introducción de cambios normativos en áreas institucionales de actividad gubernamental y que genera la necesidad de crear o reformular las funciones de organización, procesos de trabajo, actitudes y comportamientos.

Es importante destacar que este proceso técnico-político se retroalimenta en forma constante y sus resultados considerados siempre como punto de partida para nuevas transformaciones administrativas.

Si en los programas anteriores de Reforma Administrativa, los cambios y modificaciones a la Administración Pública fueron inducidos por los propios programas establecidos, a partir de 1983, la Modernización Administrativa se ha orientado mediante el proceso de planeación nacional.

Para ello los órganos administrativos a nivel central se modificaron: Al desaparecer la Coordinación General de Estudios Administrativos de la estructura de organización de la Presidencia de la República, transfirió sus funciones a la Coordinación General de Modernización Administrativa depen-

diente de la Secretaría de Programación y Presupuesto, suscitándose una estrecha relación entre la planeación administrativa y la planeación económica.

Para consolidar el sistema de planeación del sector público se hicieron reformas a la Constitución y se publicó la Ley de Planeación; con la reforma Constitucional se conceden facultades al Estado para organizar un sistema de planeación que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía del país.

La Ley de Planeación (24) establece las bases del funcionamiento del sistema de planeación. Asimismo define los componentes del sistema de planeación y su organización y funcionamiento bajo la coordinación del Presidente de la República.

Como resultado se elaboró y publicó el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Este plan sólo establece directrices generales y no metas cuantitativas, que deben orientar y ordenar las actividades a nivel global, sectorial, regional e institucional.

En el Plan se diseñan los objetivos, estrategias y prioridades del desarrollo a mediano plazo para enfrentar los problemas derivados de la economía, que se deberán precisar y concretar en los programas operativos anuales. Los objetivos de desarrollo que persigue el Plan se derivan del propósito nacional y son cuatro:

- I. Conservar y fortalecer las instituciones democráticas
- II. Vencer la crisis
- III. Recuperar la capacidad de crecimiento
- IV. Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

Para instrumentar las estrategias se mencionan en el Plan cuatro grandes políticas:

1. La política económica general, donde se presentan las perspectivas macroeconómicas para el período de 1983-1988 en los renglones de gasto público, empresa pública, financiamiento del desarrollo, vinculación con la economía mundial y capacitación.
2. La política social, que contiene orientaciones para la atención de las necesidades básicas fundamentales: educación, alimentación, salud y seguridad social, desarrollo urbano y vivienda y medio ambiente.
3. Las políticas sectoriales, definen los objetivos, estrategias y líneas de acción específicas de donde derivan los programas de mediano plazo de carácter sectorial.
4. La política regional, en la cual se establecen las bases generales para la política de descentralización de la vida nacional y de desarrollo regional; los lineamientos para un desarrollo estatal integral; las bases para una mejor integración de las diversas regiones del país al desarrollo nacional y las orientaciones estratégicas para disminuir el crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México.

El Plan Nacional de Desarrollo establece las directrices para los siguientes sectores específicos: desarrollo rural integral; reforma agraria integral; agua, pesca y recursos del mar; bosques y selvas; desarrollo industrial y comercio exterior; energéticos, minería, sistema integral de transporte; modernización comercial y abasto popular, turismo y desarrollo científico y tecnológico. Además, señala los sectores sociales de empleo, bienestar social, distribución del ingreso, educación, salud y seguridad social, ecología y medio ambiente, y desarrollo urbano y vivienda.

Para cada uno de estos sectores de actividad económica y social se diseñaron los programas de mediano plazo respectivos, como el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior; el Programa Nacional de Pesca y Recursos del Mar; el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recrea-

ción y Deporte; el Programa Nacional de Salud; el Programa Nacional de Turismo, etcétera.

Estos programas sectoriales se integran en las dos líneas estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo: la reordenación económica y el cambio estructural. Por ejemplo, en la primera línea estratégica, el sector desarrollo industrial y comercio exterior participa en la implantación de los programas para la defensa de la planta productiva y del empleo. En la segunda -- línea estratégica, la del cambio estructural, el mismo sector participa en la reorientación y modernización del aparato industrial.

Entre las más importantes medidas de modernización administrativa para apoyar y auxiliar la ejecución del Plan Nacional tenemos: la reorganización de las Secretarías de Estado; la reforma municipal para la descentralización; el servicio civil de carrera; el secretariado técnico de gabinetes; el servicio público de banca y crédito, y el programa de simplificación administrativa.

a) La reorganización de las secretarías de Estado: (25)

En esta reorganización, tres Secretarías de Estado cambiaron de nomenclatura y de funciones: la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial pasó a ser Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal; la Secretaría de Comercio se convirtió en Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas fue transformada a Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. La más reciente modificación se dió al cambiar de nombre la Secretaría de Salubridad y Asistencia, por la de Secretaría de Salud, complementándose sus atribuciones normativas y de inspección, a fin de sentar las bases de un Sistema Nacional de Salud.

Por último, se añadieron nuevas facultades a cuatro Secretarías de Estado: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

b) La reforma municipal para la descentralización: (26)

Otras importantes medidas de modernización administrativa en apoyo del sistema de planeación se basan en las reformas constitucionales del artículo 115 municipal, que proporciona las bases jurídicas para que se incremente la capacidad de gestión del municipio.

En el artículo 115 se establecen las atribuciones y principios de los municipios que obligan a los gobiernos federal y estatal a emprender acciones para fortalecer su poder de ejecución, y ampliar su capacidad financiera mediante apoyos económicos y programas específicos y buscar un incremento de sus ingresos. Esta última constituye la reforma fundamental, pues permite al municipio estar en condiciones de prestar los servicios públicos necesarios a sus habitantes y contar con mayor autonomía respecto a los Estados y el Gobierno Federal.

c) El servicio civil de carrera: (27)

Una de las medidas administrativas más importantes desde el punto de vista del mejoramiento, eficiencia y honestidad en el manejo del gasto público y en general, de las actividades del conjunto de la administración pública, lo constituye la que tiende a crear e instaurar el servicio civil de carrera que se concibe como parte fundamental de la modernización administrativa.

El servicio civil de carrera, es un sistema de administración de personal público, desde su ingreso al servicio del Estado hasta su retiro y/o jubilación.

Los avances para implantar el sistema de servicio civil de carrera son:

La creación de la comisión intersecretarial de servicio civil, cuyo secretariado técnico es la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Además, se cuenta con los estudios de análisis de puestos y de escalafón.

d) El secretariado técnico de gabinetes (28)

El sistema de secretariados técnicos de los gabinetes es un nuevo sistema de coordinación y de supervisión, dependiente en forma directa del Ejecutivo Federal que lo regula a través de la Dirección General de Secretariado Técnico de Gabinetes. Con el fin de coordinar mejor las tareas político-administrativas de la administración pública centralizada y la administración pública paraestatal se crearon cuatro gabinetes especializados: el de economía, el de asuntos agropecuarios, el de salud y el de comercio exterior.

Cada gabinete cuenta con un secretariado técnico que conjuntamente con la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes, formula las agendas de las sesiones de su gabinete especializado; prepara la presentación de documentos básicos y materiales de apoyo; elabora las minutas de las reuniones y los estados de avance de los acuerdos tomados en sesiones anteriores y hace los estudios específicos que requiera el Presidente de la República.

e) El servicio público de banca y crédito: (29)

El 1º de septiembre de 1982, se expidieron dos decretos: uno que nacionalizó la banca y otro que estableció el control generalizado de cambios. Entre ambas medidas, se convirtió al Banco de México en organismo descentralizado.

En la administración del Lic. de la Madrid y con base en la reforma del artículo 28 constitucional, se expidió un decreto presidencial el 30 de diciembre de 1982, sobre la legislación de la banca nacionalizada. Con dicho decreto se publicó la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, en la cual se establece que el servicio público de banca y crédito será prestado por instituciones de crédito constituidas como sociedades nacionales de crédito y las constituidas por el Estado como instituciones nacionales de crédito. La aplicación de la ley corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los objetivos que contemplan las instituciones que prestan el servicio público de banca y crédito son: a) facilitar el acceso al servicio público de banca y crédito; b) el fomento de ahorro y el mejoramiento de los sistemas de captación; c) la canalización de recursos y su descentralización geográfica de acuerdo con las prioridades marcadas en los planes de desarrollo y d) la participación de la banca mexicana en los mercados financieros internacionales.

Además de la ley que las constituye, las sociedades nacionales de crédito se rigen por la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones - Auxiliares. Para que los programas de financiamiento se vinculen a los planes nacionales de desarrollo, las instituciones de crédito se orientan por las medidas que disponen la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Por lo tanto, la Banca Nacionalizada es un factor esencial para orientar y ordenar la economía y el crédito a actividades económicas prioritarias y - necesarias para todo el país, definidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988.

f) El programa de simplificación administrativa: (30)

El programa de simplificación administrativa tiene como propósito ordenar la actividad de la administración pública y volverla más eficaz, eficiente y productiva, mediante la reducción de las operaciones en los trámites y - servicios que ésta presta en atención a los ciudadanos. La Secretaría de - la Contraloría General de la Federación es la responsable de conducir, -- coordinar y seguir el programa que tiene los siguientes objetivos:

- . Facilitar la relación de los ciudadanos con la administración pública federal
- . Atenuar uno de los factores que propician conductas inconvenientes al interés público

- . Fomentar e impulsar la actividad económica y social del país
- . Alcanzar mayor productividad y eficiencia en la gestión pública

El acuerdo para llevar a cabo la simplificación administrativa establece las siguientes orientaciones que deben seguir los organismos de la Administración Pública Federal.

1. Las dependencias y entidades de la administración pública federal deben identificar, jerarquizar, preparar y realizar las acciones que la simplificación administrativa requiera para reducir los trámites que los ciudadanos efectúan ante ellas.
2. Las propias dependencias deben establecer mecanismos adecuados, como foros de consulta y otros medios para promover, recibir, articular, y resolver las demandas y proposiciones que el público en general y las personas físicas y morales interesadas, efectúen sobre la materia.
3. Se dará prioridad a la simplificación de trámites que no necesitan reformas o adiciones legales, es decir, aquellos que sólo requieran acciones administrativas de los titulares de las dependencias.
4. Las dependencias tendrán que preparar las reformas legales que resulten necesarias y proponerlas al Ejecutivo Federal, así como simplificar reglamentos y acuerdos cuando se trate de disposiciones que no posean formalmente el carácter de leyes.

Es necesario remarcar que para implantar la ejecución de este programa se enfrentan varios obstáculos. Entre ellos están: la resistencia al cambio de los servidores públicos, el costo económico de los estudios; la capacitación de los servidores públicos en los nuevos procedimientos y la información al público; las posibles reubicaciones del personal y de los locales y los "feudos administrativos" e intereses creados. También es importante señalar que se pueden salvar estos obstáculos mediante:

- . La investigación administrativa continúa en las dependencias y entidades de la administración pública federal;

- . el fortalecimiento de la docencia y la investigación en las universidades, escuelas e institutos en el área de administración pública;
- . la capacitación a los servidores públicos y
- . el afianzamiento de las actividades de las unidades de organización y métodos.

2.6.1 Marco legal de la modernización administrativa

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aborda este tema en sus artículos 65; 89 fracción I; 90; 115 fracciones I, II, III y IV.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 32 fracción XIV y XV; Ley de Planeación artículo 18; Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos artículos 48, 49, 50 y 60.

Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público artículos 7, 13, 17 y 28; Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto artículo 17 fracción VIII, IX, X, XI; Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación artículos 5 fracción II, 19 fracción I y VI.

2.6.2 Mecanismos de seguimiento y control

La estrategia diseñada para el desarrollo de las acciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en relación con las contralorías internas o equivalentes en las dependencias y entidades, contempla diferentes etapas a cumplir dentro de un plan general de trabajo, que persigue el fortalecimiento del control en la Administración Pública Federal, a través de la conformación de órganos internos de control independientes y autosuficientes para desarrollar las funciones que le han sido encomendadas.

Con la emisión de los marcos de actuación y de relación de las Contralo-

rías Internas se ha logrado precisar el concepto, objetivos, atribuciones, relaciones y sus funciones genéricas, lo que debe permitir avanzar en el propósito de conformar órganos internos de control, cuya capacidad y aptitud justifique en la práctica su utilidad mediante un efectivo apoyo al titular de la dependencia o entidad y a las áreas sustantivas de las mismas, con lo que se propicia la optimización y actualización de su gestión, a efecto de que su actividad se oriente a crear un aparato público moderno, ágil y eficiente.

La escasez de recursos, los problemas inflacionarios, el volumen y complejidad de las operaciones que realiza la Administración Pública Federal y el propósito de evitar desvíos o dispendios en el manejo presupuestario, han sido factores determinantes para que la presente administración haya considerado la necesidad de fortalecer el control de las actividades que realizan las dependencias y entidades, a fin de coadyuvar al cabal cumplimiento de sus metas y objetivos.

El establecimiento y mantenimiento de adecuados sistemas de control, constituye para los titulares y para los encargados de las diversas áreas, un apoyo fundamental para el mejor desempeño de sus responsabilidades.

"El control comprende el plan de organización y todos los métodos y procedimientos que en forma coordinada adopta la administración de una dependencia o entidad para salvaguardar sus recursos, obtener la suficiente información oportuna y confiable, promover la eficiencia operacional y asegurar la adhesión a las leyes, normas y políticas en vigor, con objeto de lograr el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos". (31)

De la definición anterior se puede derivar que los objetivos primarios del control y evaluación son:

- a) La protección de los recursos.
- b) La suficiencia, oportunidad y confiabilidad de la información.

- c) El uso económico y eficiente de los recursos.
- d) El apego a los planes, políticas, procedimientos, leyes, y reglamentos.
- e) El cumplimiento óptimo de metas y objetivos.

En este sentido, se puede advertir que el control en cualquier aspecto, de berá estar siempre enfocado a lograr la mayor eficiencia y eficacia del ma nejo de los recursos presupuestarios y de la modernización de las estructu ras de organización en correlación con los objetivos y metas establecidos.

En la Administración Pública Federal, el marco del control está determina-
do por el Plan Nacional de Desarrollo, los programas que de él emanen y --
los presupuestos anuales que consignent las metas de los programas y los re cur sos presupuestarios destinados para su alcance.

Los titulares de los órganos internos de control podría considerarse que -
tienen a su cargo las siguientes responsabilidades: examinar y evaluar y -
como consecuencia de ello controlar los cambios que se lleven a cabo en el
sector central y paraestatal con el propósito de:

- a) Determinar la suficiencia del sistema de control, para juzgar si pro--
porciona una garantía razonable de que los objetivos y metas que se alcan--
zarán con el menor costo y el mayor aprovechamiento de los recursos.
- b) Determinar la eficiencia del sistema de control para precisar si el --
sistema funciona como es esperado que lo haga.
- c) Determinar la calidad del desarrollo de las actividades en el cumpli--
miento de las responsabilidades conferidas, estableciendo si se han alcan--
zado los objetivos y metas previstas.

El órgano interno de control cumple con su responsabilidad en esta mate---
ria, cuando examina y evalúa los sistemas de control en todas las fases --
del proceso administrativo, a fin de establecer si cada sistema permite --
controlar el logro razonable de las metas y objetivos.

Es necesario hacer notar que es condición esencial, para que los sistemas de control funcionen satisfactoriamente, la actitud y el interés que tengan sobre ellos los más altos niveles de decisión, y por otro lado para el examen y evaluación de estos sistemas es indispensable que los órganos internos de control tengan un pleno conocimiento del marco jurídico y de los diferentes lineamientos que regulan el funcionamiento de la dependencia o entidad. Así mismo, se requiere que posean una visión clara sobre la estructura orgánica, en relación con los objetivos y programas prioritarios de la dependencia o entidad de la calidad y distribución de los recursos humanos, materiales y financieros, siendo recomendable:

- a) Conocer la existencia y expresión formal de los objetivos primarios -- que persigue la institución y que sustenta la razón de ser.
- b) Verificar el grado de definición, difusión y establecimiento de los objetivos dentro de la organización.
- c) Analizar los criterios adoptados por la administración para jerarquizar programas prioritarios.
- d) Jerarquizar los sistemas operativos para establecer programas de revisión en función de recursos manejados.
- e) Identificar las alternativas de simplificación de operaciones o modernización de estructuras o de los sistemas, incluyendo la automatización de procesos.

La Modernización Administrativa es ... dependiente del poder del cual procede y de la sociedad a la que se aplica, en consecuencia, aún cuando el ritmo y las modalidades de la evolución de la Administración Pública varíen sensiblemente de un país a otro la orientación estará fijada por la naturaleza misma de los problemas a resolver. (32)

CITAS DEL CAPITULO SEGUNDO

- (1) A. Carrillo Castro, Tesis de doctorado: Metodología para el Estudio y Funcionamiento ..., p. 1. Tomado de la cita referente a Jacobi, Henry, La Burocratización del Mundo, Siglo XXI, 1971, pp. 9-33 y otros.
- (2) P. Muñoz Amato, Introducción a la Administración Pública, p. 24
- (3) Carrillo Castro, op. cit., p. 17
- (4) Muñoz Amato, op. cit. p. 16. Hace referencia al artículo de Woodrow Wilson "El estudio de la administración", publicado en 1887.
- (5) Ley de Secretarías de Estado, publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1917.
- (6) Secretaría de la Presidencia. México a través de los informes..., p. XXXVIII. Hace referencia al Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, pp. 477 y 478.
- (7) Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, "Las Reformas a la Administración Pública", p. 5 del periódico El Día. (Suplemento: La reforma administrativa, junio de 1977).
- (8) J. López Portillo, Conferencia: La Reforma Administrativa en la administración para el desarrollo de México, pronunciada en la Escuela Superior de Comercio y Administración del IPN, el 23 de febrero de 1970.
- (9) La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en vigor a partir del 1° de enero de 1977, pp. 3-68.

- (10) La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el DOF el 29 de diciembre de 1976, - pp. 68-72 y Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el DOF el 14 de mayo de 1986 pp. 4-13.
- (11) Presidencia de la República, Bases para el Programa de Reforma - Administrativa..., p. 25.
- (12) J. Chanes Nieto, Uno de los Primeros Teóricos del México Independiente: Simón Tadeo Ortiz de Ayala. p. 18.
- (13) Decreto publicado en el Diario Oficial del 27 de enero de 1948, p.151.
- (14) Presidencia de la República, Informe sobre la Reforma de la Administración..., pp. 16-17.
- (15) Presidencia de la República, Las Unidades de Organización y Métodos en el ..., p. 13.
- (16) Acuerdo por el que se Establecen las Bases para la Promoción y Coordinación de la Reformas..., publicado en el DOF del 28 de enero de 1971.
- (17) Acuerdo para el Establecimiento de Unidades de Programación en cada una de ..., publicado en el DOF el 11 de marzo - de 1971.
- (18) Véase pp. 56-62. Principales resultados alcanzados, pp. 126-127 - evaluación de resultados del libro: La Reforma -- Administrativa en México, del Dr. Alejandro Carrillo Castro, Tomo II.
- (19) A. Carrillo Castro, La Nueva Ley Orgánica de la ..., uno de los - Medios para Alcanzar el Modelo del País al que Aspiramos, conferencia editada por el ISSSTE en 1977, p. 58.

(20) Ibid., p. 74

(21) G. Martínez Cabañas, "Bases para una Reforma Administrativa".
Revista Comercio Exterior, pp. 820-822.

(22) Este apartado se fundamenta en las exposiciones de las siguientes fuentes:

. G. Juárez Mejía, La Sectorización de la Administración Pública Federal, pp. 15-45.

. Presidencia de la República, Base Legal y Lineamientos para la Reforma Administrativa Global, Sectorial e..., pp. 25-45.

. M. Uribe Castañeda, "Sectorización y Desarrollo Económico".
Revista de Administración Pública, pp. 68-72.

. La Nueva Ley Orgánica de la Administración...,
op. cit., pp. 68-72.

(23) C. Solé, Modernización: un análisis sociológico, ediciones península, Barcelona, 1976, p. 5.

(24) Ley de Planeación, D.O. de fecha 19 de enero de 1983.

(25) Reformas y Adiciones a la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, D.O. de fecha 29 de diciembre de 1982.

(26) Decreto por el que se Reforma y Adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O. de fecha 3 de febrero de 1983.

(27) Diarios Oficiales de la Federación de fechas: 9 de febrero de 1976, 31 de enero de 1977 y 16 de febrero de 1978.

(28) Acuerdo por el que se crea La Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República, D.O. de fecha 19 de enero de 1983.

- (29) Decreto de Nacionalización de la Banca, D.O. de fecha 10 de septiembre de 1982
- (30) Acuerdo de Simplificación Administrativa, D.O. de fecha 8 de agosto de 1984
- (31) SECOGEF, Bases Generales del Programa Anual de Control y ..., p. 11
- (32) ONU, la participación popular en la elaboración de decisiones relativas al ..., P 53

CAPITULO TERCERO

EL FONDO DE LA VIVIENDA Y EL PROCESO DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA

3. EL FONDO DE LA VIVIENDA Y EL PROCESO DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA

El gobierno mexicano, en su búsqueda permanente de mejores niveles de bienestar social para la población del país, ha mantenido la convicción de -- que la seguridad social y sus instituciones, son un medio idóneo para el -- desarrollo integral de los trabajadores y sus familias y, que de ello depende, que el país avance hacia mejores y más altos niveles de productividad y progreso nacional.

Al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), en particular le corresponde como organismo público descentralizado, garantizar el ejercicio del derecho a la seguridad social que -- tienen los servidores públicos, amparados por el apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, por lo que "desde el inicio de su gestión como Presidente de la República, el Lic. Miguel de la Madrid ordenó realizar una profunda reestructuración administrativa y financiera del ISSSTE, con la idea de modernizar su operación y transparentar el origen y destino de los recursos que el Instituto maneja en beneficio de los trabajadores del Estado y sus familiares". (1)

El programa de reorganización administrativa y financiera del ISSSTE, se -- ubica en el marco más general de los objetivos, relacionados entre sí, que el gobierno del Lic. Miguel de la Madrid estableció alcanzar entre 1983 y 1988.

" . Conservar y fortalecer las instituciones democráticas

. Recuperar la capacidad de crecimiento

. Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales". (2)

A fin de lograr el cambio estructural y de modernización institucional que le permitiera cumplir su propósito de procurar el bienestar social a sus -- asegurados, el ISSSTE puso en acción durante el período sexenal 1983-1988,

las seis estrategias que se mencionan: Actualización del marco jurídico; Reestructuración y transparencia financiera; Simplificación administrativa y desconcentración de operaciones; Coordinación interinstitucional; - Incremento de la participación de los asegurados y Desarrollo y capacitación del personal.

1o. Actualización del marco jurídico

El marco jurídico o norma básica es la Ley que creó al ISSSTE, reglamentaria de la fracción XI, del Apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1959.

A más de dos décadas de promulgada la Ley del ISSSTE, ésta reclamó una - revisión sistemática que contemplara el nuevo perfil de demanda de la seguridad social, en función del crecimiento y características actuales de sus derechohabientes. Se necesitó por tanto un análisis integral de la - Ley que permitiera la reordenación del Instituto y de sus sistemas operativos con la idea de actualizarlos, modernizarlos y perfeccionarlos, para que pudieran responder de manera más eficaz y equilibrada a las demandas de los trabajadores asegurados y de sus familiares derechohabientes, dentro de una permanente revisión y evaluación de las disposiciones que hagan de la norma el medio para institucionalizar los cambios estructurales que se necesitan.

2o. Reestructuración y transparencia financiera

Se encaminó a reestructurar el sistema financiero del ISSSTE, precisando la demanda de servicios y prestaciones apoyada en criterios actuariales que permitieran analizar y proyectar la estructura y evolución de los derechohabientes, las posibles variantes salariales sobre las que se determinan cuotas y aportaciones y las bases para estimar montos y tipos de primas, así como el volumen y requerimientos de reservas actuariales y -

financieras por tipo de prestación, para garantizar la transparencia en el origen y destino de los recursos.

En cuanto al sistema de cobranza a favor del instituto se determinó mediante las siguientes líneas de acción:

- Precisando el monto de los adeudos del Gobierno Federal, con el apoyo de las dependencias globalizadoras competentes, documentando dichos adeudos para lograr su oportuna recuperación para aumentar la cobertura de las prestaciones prioritarias.
- Individualizando los adeudos por créditos (por Dependencia, Entidades y Organos Desconcentrados de la Administración Pública, por Estados, etc.), indicando el monto de los mismos a través de la operación del sistema de cuenta individual, a fin de identificar y recuperar la cartera e incrementar los recursos destinados a los préstamos para fortalecer las partidas correspondientes y evitar que estos renglones fueran financiados con cargo a los fondos destinados a otras prestaciones.
- Estableciendo un sistema integral de crédito, que permitiera que la cartera vigente de los distintos tipos de prestaciones económicas, se complementaran entre sí apoyándose en la cuenta individual de cada asegurado para facilitar así su adecuada recuperación.

Asimismo, la dualidad del sistema de financiamiento, por un lado el ISSSTE otorgaba a los trabajadores créditos hipotecarios a una tasa de interés del 8 por ciento y por el otro el FOVISSSTE concedía a los trabajadores préstamos a una tasa preferencial del 4 por ciento, lo que originó un tratamiento inequitativo entre los asegurados, por lo que se optó por integrar las dos líneas de créditos hipotecarios en una sola y a un mismo porcentaje de interés bajo la responsabilidad directa del FOVISSSTE.

3o. Simplificación administrativa y desconcentración de operaciones

La solidez y posibilidad de lograr mayor eficacia y eficiencia operativa del Instituto no descansó únicamente en su reestructuración financiera, - sino que se cifró también en el proceso de simplificación de estructuras, trámites y procedimientos, así como en la desconcentración de operaciones para recuperar y elevar permanentemente la capacidad y oportunidad de res puesta frente al continuo crecimiento en el número y dispersión de sus de rechoahabientes.

Con la aplicación de esta estrategia se persiguieron los objetivos siguien tes:

- Dotar al Instituto de la estructura orgánica funcional que le permitiera alcanzar sus metas y objetivos, tanto a nivel central como en las delegaciones, con apego a las disposiciones de austeridad y bajo principios de mayor eficiencia y eficacia.

- Reducir, en forma sustancial, tiempos, instancias, molestias, papeleo, - desplazamientos, deshonestidades y tratos privilegiados en el otorgamiento de prestaciones y servicios, a través de la simplificación y desconcentración de los procedimientos existentes.

-Lograr un mayor equilibrio regional en el otorgamiento de las prestaciones y servicios, así como el desarrollo y aplicación de modelos delegacionales con capacidad real de decisión y operación, para otorgar a los derechoha-- bientes las prestaciones y servicios del régimen obligatorio en su entidad y evitar los desplazamientos innecesarios al Distrito Federal.

4o. Coordinación interinstitucional

En este rubro se buscó obtener los siguientes fines:

- Fortalecer las relaciones de coordinación interinstitucional con aquellas dependencias que tienen a su cargo ramos de actividad afines a los del --- ISSSTE, con el propósito de sumar esfuerzos en beneficio de los derechoha-- bientes, lograr mayor racionalidad en la prestación de los servicios y aprovechar las ventajas de intercambio o de las acciones conjuntas.

- Ampliar las relaciones de coordinación con los gobiernos de los estados y municipios, a fin de que los servidores públicos de dichos niveles de gobierno puedan contar con mejores servicios y prestaciones de seguridad social.

- Operar nuevas fórmulas de inducción y concertación con los sectores social y privado, para fortalecer y lograr mayor eficacia en la producción de servicios y otorgamiento de prestaciones a cargo del ISSSTE.

5o. Incremento de la participación de los asegurados

De conformidad con los principios de la estrategia de modernización, ha buscado impulsar la participación de los asegurados y sus sindicatos, a fin de acceder a esferas más justas de desarrollo institucional y por medio del despliegue conjunto de esfuerzos, mejorar sus niveles de bienestar y de calidad de vida.

6o. Desarrollo y capacitación del personal

Para inducir el proceso de cambio en el Instituto, se requiere generar nuevas actitudes y aptitudes en su personal, ya que de su convicción dependerá también la aceleración de los resultados, de ahí la importancia de integrar un sistema más justo y equitativo de administración del personal, salarios y seguridad laboral para trabajadores del ISSSTE y garantizar su participación en los programas de trabajo institucionales a corto y mediano plazo.

En cuanto al funcionamiento del ISSSTE, la nueva Ley lo organizó en torno a dos vertientes principales:

- a) Las prestaciones en especie
- b) Las prestaciones económicas

Las prestaciones en especie incluyen: la protección a la salud; la protección al salario (sistema de tiendas); las diversas prestaciones sociales (estancias de bienestar infantil, talleres de jubilados y velatorios, entre otras) y las culturales, deportivas y recreativas (TURISSSTE).

Las prestaciones económicas comprenden: las pensiones (por jubilación, invalidez, edad avanzada, retiro y muerte); las indemnizaciones globales;

la seguridad e higiene en el trabajo, la devolución de depósitos, los créditos personales y los destinados a la adquisición de vivienda que se otorgan por medio del Fondo de la Vivienda.

De acuerdo a la nueva Ley, las prestaciones en especie benefician tanto al trabajador como a sus familiares, en tanto las prestaciones económicas se conceden exclusivamente a los trabajadores asegurados y a los pensionistas.

Ya esta sola enumeración de las principales prestaciones y servicios del Instituto dá idea de su complejidad administrativa y financiera. En relación a las prestaciones económicas destinadas a la vivienda las otorga a través del Fondo de la Vivienda (FOVISSSTE), mismo que tiene carácter de órgano desconcentrado del ISSSTE, el cual "para la atención y despacho de los asuntos de su competencia, podrá contar previo acuerdo de la Junta Directiva, con órganos administrativos desconcentrados que estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en su caso". (3)

El Instituto en su carácter de organismo de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, mantiene relaciones con el Poder Legislativo y el Poder Judicial Federal y con todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que estén sujetas a su régimen para efectos de otorgar los servicios y prestaciones a los asegurados y sus familiares.

A nivel de coordinación programática mantiene nexos con dependencias del Gobierno Federal, con las cuales coinciden sus materias de actividad sectorial como son: Secretaría de Salud, (Coordinadora del Sector Salud y cuyo Titular preside la Junta Directiva del Instituto), Secretaría del Trabajo y Previsión Social (Riesgos del Trabajo), Secretaría de Educación Pública (Promoción Cultural), Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Protección al Salario ó Tiendas), Secretaría de Turismo (TURISSSTE) y Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Crédito para Vivienda). Con

SEDUE se desarrollan los programas de vivienda de la Institución.

Como entidad del Gobierno Federal mantiene relaciones de regulación, control y evaluación programática, presupuestal, financiera y de administración de recursos con las dependencias globalizadoras: SPP, SH y CP y - SECOGEF.

El ISSSTE por ser un organismo sostenido con recursos de origen bipartita, provenientes de aportaciones de los trabajadores y del Gobierno Federal - no se le adscribe a un determinado sector de la Administración Pública - Federal. Asimismo, coordina sus programas de asistencia social con: DIF, IMSS, DDF, UNAM, Estados y Municipios, cuando existe acuerdo de voluntades y medien convenios con estos dos últimos.

Desde el punto de vista político-sindical mantiene estrecha relación con la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado - (FSTSE) y con el Sindicato Nacional del ISSSTE.

3.1 Descripción Histórica del FOVISSSTE

3.1.1 Aspecto social(*)

"El grado de injusticia en que se desarrollaba el trabajo durante el porfiriato y la ausencia de garantías laborales, unieron a obreros y campesinos para reivindicar sus derechos y su seguridad. Para 1906 destaca - particularmente en el punto número 26 del programa del Partido Liberal - Mexicano (manifiesto del 1º de julio de 1906) y la Ley sobre Casas de -- Obreros y Empleados Públicos que expidió el Gobernador Enrique C. Creel, el 1º de noviembre de 1906, con jurisdicción en la capital del Estado de Chihuahua y en las cabeceras de los distritos de la propia entidad, la - necesidad de que los patrones brindaran alojamiento higiénico a los trabajadores." (4)

(*)Este punto fue realizado con información que aparece en el Programa Institucional 1983-1988 (Revisión Anual), elaborado por la Dirección General del ISSSTE en julio de 1987 y del documento llamado el ISSSTE en el Sistema de Seguridad Social: El Sistema Operativo del FOVISSSTE, sin fecha, pero consta que fue preparado en el período en que fungió como Director General del Instituto, el Profr. Edgar Robledo Santiago.

El afán de nuevas conquistas laborales de los trabajadores mexicanos, se reflejó en la Constitución de 1917, la cual determinó en el texto original del Artículo 123, Fracción XXIX, que "se consideran de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole".

En el mismo artículo se obliga en la parte patronal, ante los casos en que los obreros trabajen en centros industriales aislados, a proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, escuelas, enfermería, capacitación y otros servicios, además se otorga la prerrogativa a los trabajadores a organizarse para garantizar tales derechos. Cabe destacar que durante los debates del Constituyente el Dip. José Natividad Macías, planteó que "las empresas tienen la obligación de proporcionar habitaciones a sus trabajadores las que deben ser secas, aereadas, perfectamente higiénicas, que tengan cuando menos tres piezas dotadas de agua..." (5)

El Constituyente al aprobar el planteamiento, estableció que el fruto del trabajo no es tan sólo una remuneración acorde a una circunstancia de esfuerzos, el trabajo deber dar derecho a una vivienda, a la educación de una familia, acceso a la cultura y a todas aquellas circunstancias que llevan al individuo a su desarrollo, dentro de un marco de convivencia social.

La importancia de haberse establecido como garantía social, la obligación por parte del patrón de proporcionar vivienda, ha conducido a los trabajadores a un intenso esfuerzo por el logro de la habitación, necesidad cuya solución representa una condición básica para la elevación de su nivel de vida y un compromiso ineludible del Estado.

En 1925 se aprobó la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, en la que se autorizó invertir los excedentes del fondo de pensiones para otorgar préstamos hipotecarios con una tasa mínima de interés del 9 por ciento -que era entonces superior a la tasa comercial- para adquirir o construir casa habitación o comprar tierras de cultivo; también se autorizaba la

inversión de excedentes para otorgar préstamos que sirvieran para establecer pequeñas y medianas industrias, así como para la formación de fondos para construir casas y departamentos para enajenación o renta. La Dirección de Pensiones Civiles de Retiro surgió así con facultades para operar como una institución de seguros, de ahorro y de crédito.

En 1937 el Presidente Lázaro Cárdenas presentó al Congreso una iniciativa de Ley que propuso la sindicalización de los trabajadores al servicio del Estado y la elevación a norma jurídica de los derechos de los servidores públicos, dando origen al Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Anteriormente a esta iniciativa, habían surgido diversas normas laborales que originaron la Ley Federal del Trabajo en 1931, la que excluía de sus disposiciones a los empleados y funcionarios públicos al declarar: "las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del estado civil que se expidan", por considerarse que los empleados públicos no estaban ligados al Estado por un contrato de trabajo y por lo tanto no gozaban de las prerrogativas que para los trabajadores consignaba el artículo 123 Constitucional, ya que éste "tendió a buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo, como factores de la producción, circunstancias que no concurren en el caso de las relaciones que median entre el Poder Público y los empleados que de él dependen".

El Estatuto, aprobado en diciembre de 1938, amparó la existencia de una sola central sindical: la FSTSE, correspondiendo a la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro proteger exclusivamente a los trabajadores afiliados a los sindicatos federados en dicho organismo sindical.

Asimismo un factor externo que contribuyó al apoyo de las reivindicaciones sociales en nuestro país, fue la declaración universal de los derechos del hombre, la que dió a conocer la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1948, afirmando que: "Toda persona como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social... a un nivel de vida adecuado que le asegure así como a su familia, la salud y bienestar... la vivienda, la

asistencia médica y los servicios sociales necesarios. Tiene derecho... a los seguros en caso de desempleo, invalidez o vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad".

La nueva Ley de Pensiones Civiles de 1947, autorizó también la inversión de parte del fondo de pensiones para la construcción de colonias para trabajadores y la emisión de bonos hipotecarios para adquirir, construir, acondicionar y explotar inmuebles destinados a solucionar el problema de vivienda, así como la construcción de unidades habitacionales para arrendamiento.

Con la intención de proteger en forma integral a los trabajadores al servicio del Estado y sus familias, el 30 de diciembre de 1959 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley que sustituyó a la Dirección General de Pensiones Civiles por el actual Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en la cual se establecieron con el carácter de obligatorias las siguientes prestaciones:

I. Créditos para la adquisición en propiedad de casas o terrenos para la construcción de las mismas, destinadas a la habitación familiar del trabajador

II. Arrendamiento de habitaciones pertenecientes al Instituto

III. Préstamos hipotecarios

3.1.2 Fines de su creación

Cuando en 1972, el gobierno del Lic. Luis Echeverría Álvarez, estableció como política para responder a la demanda habitacional un sistema de créditos sustentados en la composición de fondos financieros, por medio de la captación de recursos sobre el 5% del salario de los trabajadores, se dió a la vivienda de interés social un impulso importante, debido entre otras

causas al proceso de crecimiento económico y social alcanzado en nuestro -- país.

Esta modalidad se aplicó a tres sectores y dió como resultado el funciona-- miento del mismo número de fondos: El 24 de abril de 1972 se creó el Insti-- tuto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), que rigen su relación laboral de acuerdo con el apartado "A" del Artículo 123 - Constitucional y el 28 de diciembre del mismo año de 1972, se reformó la -- Ley del ISSSTE para dar nacimiento al Fondo de la Vivienda para los Trabaja-- dores al Servicio del Estado (FOVISSSTE), pertenecientes al apartado "B" -- del Artículo 123 Constitucional, fecha en que coincidió con la fundación -- del Fondo Nacional de la Vivienda para los miembros de las Fuerzas Armadas (FOVIMI).

Fue así como el FOVISSSTE se instituyó en la fecha antes referida, mediante una serie de reformas y adiciones a las fracciones XI, inciso f, y XIII del apartado "B" del Artículo 123 Constitucional; a los Artículos 33 y 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; así como la reforma al rubro respectivo del Capítulo sexto, la adición a dicho capítulo de la -- sección 4ª, a los Artículos 54-A al 54-Z, a la fracción III del Artículo -- 103, a las fracciones XIII y XIV del Artículo 110 y a los Artículos 116-A, 116-B, 116-C, 116-E de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Socia-- les de los Trabajadores del Estado.

La creación del FOVISSSTE tuvo como finalidad, luego de cuarenta y cinco -- años de no tenerse la aplicabilidad deseada de las disposiciones constitu-- cionales en la materia:

"I. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los tra-- bajadores obtener crédito barato y suficiente para:

- a) La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, inclu-- yendo aquéllas sujetas al régimen de condominio;
- b) La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitacio-- nes; y

c) El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores;

II. Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores; y

III. Los demás..." (6)

El precedente del financiamiento para la construcción de vivienda de interés social provenía principalmente de recursos de los departamentos de ahorro de la banca privada, mediante el Programa Financiero de Vivienda. Aunque también existían acciones del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, del Instituto Nacional de la Vivienda, del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Departamento del Distrito Federal, de Patróleos Mexicanos, de la Comisión Federal de Electricidad y del propio ISSSTE, - estas acciones resultaban verdaderamente insuficientes.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), en su carácter de Coordinadora de Sector tiene entre otras responsabilidades la de normar y conducir la política nacional en el rubro de vivienda, además de coordinar la participación de varios organismos como son: el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), el Fondo de Operación para el Financiamiento Bancario de la Vivienda (FOVI), el Fideicomiso para la Vivienda y el Desarrollo Urbano (FIVIDESU), Casa-Dropia, el Fondo de la Vivienda del ISSSTE, entre otros.

De acuerdo a la información proporcionada por la SEDUE en la Reunión de Autoevaluación del ramo de la vivienda, efectuada en los Pinos ante el - Presidente de la República, el 10 de octubre de 1989, el déficit habitacional a nivel nacional estimado a octubre de ese año es de más de 5 millones de viviendas y la necesidad de rehabilitar 6 millones para los - próximos 12 años, impide que una gran parte de la población no tenga acceso a ese bien costoso, pero básico para el núcleo familiar, debido a que se produce como mercancía en condiciones en las que predomina el con

trol privado de la tierra, los materiales de construcción, y en las que la lógica de la ganancia marca la acción de empresas promotoras y constructoras. Si bien el Estado ha asumido un papel cada vez más importante, sobre todo en el proceso de distribución de la vivienda a través de las instituciones públicas, su intervención en este campo ha sido insuficiente al permanecer el alto y creciente problema de vivienda en México.

3.1.3 Concepto genérico

Con la fundación del FOVISSSTE, se inicia un esfuerzo institucional por resolver el problema de la vivienda de un sector de trabajadores, cuya función dentro del aparato administrativo público, a todos los niveles, es decisiva para el cumplimiento de los planes sociales, económicos, culturales, etc. del Estado, ya que "los trabajadores al servicio del Estado son carne y hueso de las instituciones nacionales y soporte del Estado mexicano". (7)

Ante el reto de atender a 2 millones de servidores públicos, que a diciembre de 1988 cotizaban al Fondo de la Vivienda, el Estado no ha contado ni dispone de los recursos necesarios para hacer frente al rezago que se tiene en este sector de trabajadores y que anualmente genera en promedio un incremento del 4.4 por ciento, que se va acumulando a la demanda real insatisfecha, la cual a la fecha antes mencionada es de 1'083,376 viviendas, que en relación al déficit habitacional del país significa el 21.66 por ciento.

Cuando el Estado proporciona vivienda a los servidores públicos, le debe reeditar a éste, la garantía en la reafirmación del apoyo y solidaridad de sus trabajadores, que es el recurso fundamental con que cuenta para dotar a la sociedad de mejores niveles de bienestar y, por medio de ellos lograr legitimarse con los diferentes sectores o grupos sociales que la componen, sobre todo en momentos en que se hacen más participativos y expresan cada vez con mayor fuerza sus inconformidades, como consecuencia de los problemas económicos y políticos que aquejan a nuestra nación.

A manera de definición conceptual, se ofrece una idea de lo que puede entenderse, que es el Fondo de la Vivienda, surgida del planteamiento previo. A decir:

El FOVISSSTE, es un instrumento de financiamiento para los servidores públicos sujetos al régimen del ISSSTE, tendiente a orientar socialmente el crédito en función de sus necesidades básicas de una vivienda decorosa, con la finalidad de proteger la economía familiar y consolidar su patrimonio, y con ello contribuir al mejoramiento integral de los trabajadores, lo cual debe traducirse en un factor de reforzamiento de su convicción de servicio, y de esta manera auspiciar una mayor legitimidad del gobierno ante la sociedad.

Bajo este marco conceptual es conveniente planear, organizar, dirigir y evaluar las actividades sustantivas del Fondo, a fin de que verdaderamente se cumpla su cometido, que sin duda, tiene un profundo sentido social y político, al haberse llegado a este tipo de institución como resultado de un proceso revolucionario, desterrando el concepto simple de que el FOVISSSTE sea un mero organismo constructor beneficiario de vivienda.

Este concepto social también debe regir la conducta del elemento humano en la institución, en los sindicatos, en las dependencias y entidades, en las compañías constructoras y en todos los demás factores que intervienen para hacer posible la función del FOVISSSTE, expulsando a la vez, todos los vicios e intereses creados, que distorsionan y que tantas veces deslegitiman al Estado cuando le concede vivienda a sus propios trabajadores, impidiendo que se dé el efecto de verse como auténtico otorgante, sin que éste derive necesariamente en paternalismo.

3.1.4 Sustentación jurídica (8)

El marco jurídico en el cual el FOVISSSTE sustenta sus acciones para hacer factible su objetivo, es el siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**LEYES**

- . LEY Federal del Trabajo
- . LEY Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado
- . LEY del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
- . LEY Orgánica de la Administración Pública Federal
- . LEY de Planeación
- . LEY General de Asentamientos Humanos
- . LEY de Desarrollo Urbano del Distrito Federal
- . LEY Federal de Vivienda
- . LEY de Obras Públicas
- . LEY General de Bienes Nacionales
- . LEY Federal de la Reforma Agraria
- . LEY General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares
- . LEY de Títulos y Operaciones de Crédito
- . LEY de Adquisiciones, Arrendamiento y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles

Reglamentos

- . Reglamento de Construcción del Distrito Federal y de los diversos Estados de la República Mexicana
- . Reglamentos de Diseño Urbano Estatales y Municipales de la República Mexicana
- . Reglamento General de Crédito del Fondo de la Vivienda del ISSSTE
- . Reglamento para la Devolución de Depósitos, Aportación Voluntaria, Prórroga de Pagos, Pagos Anticipados, Renuncia al Crédito de Vivienda del Fondo de la Vivienda del ISSSTE
- . Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales
- . Reglamento de la Ley de Obras Públicas
- . Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo del ISSSTE

Decretos

- . Decreto que Reforma el Rubro del Capítulo 6° y el Artículo 54, y se Adiciona al mismo Capítulo 6°, con la sección 4a. y los Artículos 54-A al 54-Z; se Adiciona la Fracción III del Artículo 103, las Fracciones XIII y XIV del Artículo 110 y los Artículos 116-A, 116-B, 116-C, 116-D y 116-E de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- . Decreto por el que se Aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Urbano
- . Decreto por el que se Aprueba el Programa Nacional de Vivienda conforme al cual el Gobierno Federal Establece el Marco General de Acción en Materia de Vivienda, así como las Bases de Coordinación con los Gobiernos Estatales y Municipales y con los Sectores Social y Privado.

- . Decreto que Establece Estímulos Fiscales para Fomentar la Construcción de Vivienda de Interés Social

- . Decreto por el que se Aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982

- . Decreto de la Descentralización de la Administración Pública Federal

Acuerdos

- . Acuerdo por el que se Crea con Carácter Permanente la Comisión Intersecretarial de Planeación, Programación y Financiamiento de la Vivienda

- . Acuerdo de Simplificación Administrativa

Documento Normativo-Administrativo

- . Marco Social de Referencia del Fondo de la Vivienda del ISSSTE.

3.2 Evolución Institucional 1973-1982

El FOVISSSTE inició formalmente sus operaciones en 1973, buscando dar respuesta al sustancial incremento de las solicitudes de crédito que se registró a partir de 1970. Este organismo vino a fortalecer la política de dotación de vivienda mediante la expansión constante, durante sus primeros años, de la oferta de créditos hipotecarios.

Desde su creación el FOVISSSTE ha procurado adecuar sus mecanismos legales, financieros, contables, administrativos, a fin de enfrentar la creciente demanda de sus prestaciones. Para efectos de este trabajo se presenta un panorama general del desarrollo que la Institución ha experimentado en el ámbito jurídico y en el aspecto organizacional, así como su problemática existente en la primera década de su funcionamiento.

3.2.1 Modificaciones a nivel jurídico (9)

Durante el lapso señalado fueron promovidas diversas reformas a la Ley del ISSSTE, que precisaron los siguientes puntos:

Diciembre de 1972: se establece que las casas adquiridas o construídas por los trabajadores con recursos administrados por el Instituto, excepto los del Fondo de la Vivienda, quedarán exentos a partir de la fecha de su adquisición o construcción de todos los impuestos federales y del Departamento del Distrito Federal por el doble del crédito y hasta por \$ 200,000.00 de su valor catastral, mientras permanezca insoluto.

Diciembre de 1975: se reforma la Ley pero no en materia de vivienda.

Diciembre de 1977: se reforman artículos de la Ley estableciéndose la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda integrada por siete miembros; asimismo se obligan a sesionar una vez por semana.

Septiembre de 1978: se modifica la Ley para crear las Delegaciones del ISSSTE, no modificándose en materia de vivienda.

Enero de 1981: se modifica la Ley en lo referente al monto de los créditos hipotecarios, en el sentido de que aún los mancomunados tendrán el mismo monto y su otorgamiento dependerá del sueldo que perciba, tomando como base que las amortizaciones no sobrepasen el 50% de su sueldo o sueldos, excepto que comprueben tener ingresos permanentes superiores.

Respecto de los inmuebles construidos o adquiridos por los trabajadores con fondos del Instituto, quedan exentos de los impuestos federales y del Departamento del Distrito Federal, hasta por el doble del crédito y hasta por \$ 1'040,000.00 de su valor catastral mientras que el crédito permanezca insoluto, exceptuando los financiados por el Fondo de la Vivienda.

Diciembre de 1982: se modifica la Ley en cuanto a la composición de la Junta Directiva, no habiendo modificación en materia de vivienda.

Aún con los breves cambios jurídicos efectuados en materia de vivienda hasta 1982, se contribuye a sentar las bases para que a partir del siguiente sexenio, se inicie un proceso de adecuación, de acuerdo a las experiencias obtenidas en los primeros diez años de operación del Fondo.

Interrelacionadamente al marco legal, se encuentra la evolución en el rubro de la organización, mismo que nos enseña el desenvolvimiento práctico logrado por el FOVISSSTE.

3.2.2 Cambios a nivel organizacional

En cumplimiento a la adición constitucional que creó al FOVISSSTE, el 26 de enero de 1973 quedó establecida la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda, integrada en forma bipartita y paritariamente, conformada inicialmente por cinco vocales propietarios: dos representantes del Gobierno Federal provenientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y dos representantes de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado y un Vocal Ejecutivo nombrado por la Junta Directiva del ISSSTE. A los representantes del Gobierno Federal y de los trabajadores se les designan vocales suplentes.

La Comisión Ejecutiva fue instalada como órgano del Instituto para la operación del Fondo de la Vivienda, con las atribuciones y funciones siguientes:

I. Decidir a propuesta del Vocal Ejecutivo, las inversiones de los recursos y los financiamientos del Fondo;

II. Resolver sobre las operaciones del Fondo, excepto aquéllas que por su importancia ameriten acuerdo expreso de la Junta Directiva, la que deberá acordar lo conducente;

III. Examinar y en su caso, aprobar, la presentación a la Junta Directiva, de los presupuestos de ingresos y egresos, los planes de labores y de

financiamiento, así como los estados financieros y el informe de actividades formulado por el Vocal Ejecutivo;

IV. Presentar a la Junta Directiva para su aprobación en su caso, el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del Fondo, los que no deberán exceder del uno y medio por ciento de los recursos totales que administre;

V. Proponer a la Junta Directiva las reglas para el otorgamiento de créditos, así como para la operación de los depósitos a que se refiere esta Ley; y

VI. Las demás que le señale la Junta Directiva". (10)

A fin de poder cumplir con sus objetivos, el FOVISSSTE adoptó originalmente la estructura orgánica que a continuación se menciona:

- a. Junta Directiva, ISSSTE
- b. Comisión Ejecutiva
- c. Vocalía Ejecutiva
- d. Dirección Jurídica y Social
- e. Subdirección Jurídica
- f. Departamento Legal
- f. Departamento Contencioso
- e. Subdirección de Control de Beneficiarios y Estudios Sociales
- f. Departamento de Estudios Socio-Económicos
- f. Departamento de Promoción y Bienestar Social
- d. Dirección de Recursos Financieros y Administrativos
- e. Subdirección de Planeación Financiera
- f. Departamento de Inversiones
- f. Departamento de Estudios Financieros

- f. Departamento de Control de Presupuesto
- e. Subdirección de Administración y Servicios
- f. Departamento de Recursos Humanos
- f. Departamento de Métodos y Sistemas
- f. Departamento de Contabilidad
- f. Departamento de Adquisiciones y Servicios

- f. Departamento de Auditoría

- d. Dirección Técnica
- e. Subdirección Técnica
- f. Departamento de Planeación y Desarrollo Urbano
- f. Departamento de Relaciones Técnicas
- f. Departamento de Coordinación de Obras
- f. Departamento de Bienes Raíces

- g. Unidad de Control Patrimonial

- f. Departamento de Comunicación (11)

Considerando que ninguna estructura de organización ni sistema establecido puede ser llevada a efecto si no se cuenta con el "motor" fundamental que es el elemento humano, la Institución, entre la fecha de su creación y 1974 incorporó a 270 personas, contándose directivos, personal medio y operativo. En cuanto a la población derechohabiente del Fondo arc de 596,000 trabajadores al servicio del Estado.

En 1975 se da la primera reestructuración quedando organizada la Institución de la forma siguiente:

- a. Junta Directiva, ISSSTE
- b. Comisión Ejecutiva
- c. Vocalía Ejecutiva

- d. Dirección Social
 - e. Subdirección Social
 - f. Departamento de Estudios Sociales y Económicos
 - f. Departamento de Promoción y Adjudicaciones
 - f. Departamento de Desarrollo Social
-
- d. Dirección de Finanzas
 - e. Subdirección de Finanzas
 - f. Departamento de Inversiones
 - f. Departamento de Estudios Financieros
 - f. Departamento de Presupuesto
 - f. Departamento de Crédito y Cobranzas
-
- d. Dirección Técnica
 - e. Subdirección Técnica
 - f. Departamento de Coordinación de Obras
 - f. Departamento de Relaciones Técnicas
 - f. Departamento de Bienes Inmuebles
 - f. Departamento de Urbanismo
 - f. Departamento de Arquitectura
 - f. Departamento de Saturación Urb. y Evaluación de Proyectos
-
- g. Unidad de Servicios Jurídicos
 - f. Departamento Legal
 - f. Departamento Contencioso
-
- g. Unidad de Servicios Administrativos
 - f. Departamento de Adquisiciones y Servicios
 - f. Departamento de Contabilidad
 - f. Departamento de Caja
-
- g. Unidad de Sistemas
 - f. Departamento de Informática
 - f. Departamento de Métodos y Sistemas
 - f. Departamento de Auditoría

- g. Unidad de Control Patrimonial
- f. Departamento de Recepción y Glosa
- f. Departamento de Verificación Técnica
- f. Departamento de Trámites Jurídicos

- f. Departamento de Recursos Humanos

- f. Departamento de Comunicación

En este cambio organizacional se produce una separación de las áreas respectivas en dos Direcciones: Social y Finanzas quedan con ese rango y su respectiva Subdirección, mientras que la Jurídica y la de Administración pasan a ser ubicadas a nivel de Unidad (equivalente a Subdirección), en tanto a la Dirección Técnica le son adicionados dos Departamentos y dos de los primeros cuatro son reestructurados, al igual que otras áreas como el Departamento de Sistemas que adquiere el nivel de Unidad, quedándole adscrita Auditoría, inicialmente dependiente de la Dirección de Recursos Financieros y Administrativos, la Unidad de Control Patrimonial pasa a componerse con tres Departamentos y el área de Recursos Humanos queda adscrita directamente a la Vocalía Ejecutiva.

De 28 órganos administrativos que integraron la estructura orgánica original: 1 Comisión Ejecutiva, 1 Vocalía Ejecutiva, 3 Direcciones, 5 Subdirecciones, 1 Unidad y 17 Departamentos, se pasó dos años más tarde a 38 Unidades, con la siguiente composición: los tres primeros niveles igual, 3 Subdirecciones, 4 Unidades y 26 Departamentos.

Para fines de 1975 el FOVISSSTE contaba con una plantilla de 404 empleados y al 31 de diciembre de 1976 su número ascendía a 441 servidores públicos. En este año se incorpora a la Dirección Técnica el Departamento de Costos y Presupuestos, desaparece el de Relaciones Técnicas y surge el de Control y Abastecimiento.

En 1977 se reformó e integró a la Comisión Ejecutiva con siete miembros: Un Vocal Ejecutivo designado por la Junta Directiva a propuesta del

C. Director General del ISSSTE, tres Vocales propietarios nombrados por los titulares de las Secretarías de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público y Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y tres vocales propietarios de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Por cada Vocal Propietario se nombró un Suplente.

En este mismo año la Dirección Social pasó a ser Social y de Crédito con dos Subdirecciones. A ella se integró, como Subdirección de Crédito Unitario la Unidad de Control Patrimonial, que venía manejando la distribución y tramitación del crédito unitario, quedando esta Subdirección con tres Departamentos: de Recepción y Glosa, Trámites y de Supervisión; la Subdirección de Vivienda Financiada con tres Departamentos: Area Metropolitana, Foránea y de Asesoría Social. Asimismo, introduce dos Departamentos: el de Servicios y el de Planeación y Evaluación Social con dependencia del Director.

La Dirección de Finanzas queda intacta, en tanto la Dirección Técnica, origina otra Subdirección para operar también con dos. Una para el estudio y planeación de las acciones integrales de vivienda y la otra para coordinar y vigilar el proceso constructivo de los módulos habitacionales.

La Subdirección de Estudios y Proyectos con cuatro Departamentos: de Estudios y Normas, de Análisis y Saturación Urbanos, de Bienes Inmuebles y el de Proyectos; la Subdirección de Producción con dos Departamentos: de Promoción Industrial y de Coordinación de Obras. Los Departamentos de Programación Técnica, de Costos y Presupuestos y de Contratación Técnica quedaron guardando relación directa con la Dirección. Como puede apreciarse, además de la Subdirección, esta área creció con dos órganos, habiéndose reestructurado en cuatro de sus Departamentos.

Las Unidades de Servicios Administrativos, la de Servicios Jurídicos y la de Sistemas y los Departamentos de Recursos Humanos y Comunicaciones, continuaron igual, apareciendo como órganos adscritos al Vocal como apo-

yo administrativo e institucional; con esta reubicación administrativa los órganos de esta nueva estructura ascendieron a 44, al sumarse dos Subdirecciones y cuatro Departamentos.

Es en 1977 cuando se constituye la Sección XLII del Sindicato Nacional de Trabajadores del ISSSTE, con representatividad en el Fondo de la Vivienda, el que contaba con 476 empleados, de los cuales el 52% estaba compuesto por profesionistas divididos en 14 disciplinas. Asimismo el universo de personas inscritas al régimen de FOVISSSTE ascendió a 988,861.

De conformidad a los lineamientos de la Reforma Administrativa, el 15 de febrero de 1978 se instaló la Comisión Interna de Administración y Programación (CIDAP); encabezada por el Vocal Ejecutivo, sesionando mensualmente. Colateralmente se constituyeron las Subcomisiones de Programación y Presupuesto; de Organización y Sistemas, de Evaluación y Control; de Servicios de Apoyo Legal, Técnico y Administrativo, de Recursos Humanos y la Subcomisión de Control de Calidad de Vivienda y Servicios Legales, quien tuvo a su cargo elaborar un estudio relacionado con el control del gasto que ocasionan los ajustes constructivos que se realizan en los módulos habitacionales financiados por el Fondo.

Dentro de la labor desarrollada por la CIDAP, se puede citar la evaluación que se hizo del Programa Operativo 1977; la presentación del Programa Operativo 1978; el conocimiento sobre el Proyecto de Cuenta Individual, la reorganización del Departamento de Recursos Humanos, que pasó a ser Unidad de Apoyo de la Vocalía Ejecutiva, la reorganización, también, del Departamento de Comunicación; y el Departamento de Auditoría, que pasó a depender directamente de la Vocalía Ejecutiva.

En el transcurso de 1979 la Dirección Social y de Crédito, cambia dos Departamentos dependientes de la Subdirección de Crédito Unitario. El de Recepción y Glosa por el de Créditos en el D.F. y el de Trámites por el de Créditos Foráneos; e incluye el Departamento de Servicios en la Subdirección de Vivienda Financiada. La Subdirección Técnica ajusta el Departamen

to de Análisis y Saturación Urbanos por el de Coordinación de Proyectos de Saturación Urbana. Para esta fecha se cuenta con 32 Departamentos.

Al principiar 1979, el FOVISSSTE contaba con 601 empleados y al 31 de diciembre del mismo año su número creció a 680; en tanto su población para atender era de 1'081,452 trabajadores al servicio del Estado.

En abril de 1980 se efectúa una reforma al sistema administrativo de la Institución, propiciándose la implantación de la estructura orgánica que a continuación se detalla:

Se crea la Subdirección de Programación Técnica dentro de la Dirección Técnica, quedando con cuatro Departamentos: de Programación Técnica, de Contratación Técnica, de Costos y Presupuestos y de Trámites Oficiales. En la Subdirección de Estudios y Proyectos, cambia el Departamento de Proyectos por el de Industrialización de la Vivienda, conservando sus cuatro órganos. La Subdirección de Producción se denomina de Operación Técnica, conserva el Departamento de Coordinación de Obras, desaparece el de Promoción Industrial e integra el de Abastecimiento y el de Evaluación y Apoyo Técnico Constructivo.

La Dirección Social y de Crédito establece la Subdirección de Estudios y Servicios Sociales, con tres Departamentos: de Estudios Sociales, de Desarrollo Social y de Servicios Comunitarios. El Departamento de Supervisión es sustituido por el de Recepción y Control adscrito a la Subdirección de Crédito Unitario. En la Subdirección de Vivienda Financiada se cancelan los Departamentos: de Servicios y el de Asesoría Social y es formado el de Recepción de Módulos para la Adjudicación, quedando con tres Departamentos en lugar de cuatro.

Es introducida la Dirección de Programación y Presupuesto y suprimida la Dirección de Finanzas. La Dirección mencionada se compuso de tres Subdirecciones. La de Planeación Presupuestal con dos Departamentos: el de Presupuesto y Control de Programa y el de Estudios Económicos y Financieros. La de Organización y Sistemas con tres Departamentos: el de Organización y Métodos, el de Informática y el de Microfilmación. La Subdirec

ción de Control Financiero con tres Departamentos: el de Control a Titulares Aportantes, de Recuperación de Créditos y el de Inversiones y Costos Definitivos. El área de Auditoría Interna queda subordinada a esta Dirección con nivel de Departamento.

La unidad de Servicios Administrativos es convertida en Dirección con sus tres respectivas Subdirecciones: la de Administración y Desarrollo de Personal, la de Servicios Administrativos y la de Orientación, Información y Quejas. A la primera se le incorporan los dos Departamentos que componían la Unidad de Recursos Humanos, a la segunda se integra completamente la Unidad de Servicios Administrativos con la única variante de pasarle el área de Tesorería al Departamento de Caja. La última Subdirección señalada se conformó con tres Departamentos: el de Comunicación anteriormente adscrito a la Vocalía Ejecutiva, el de Recepción, Información y Quejas y el de Captación y Evaluación.

A la Unidad de Servicios Jurídicos se le sitúa a nivel de Subdirección, anexándole dos Departamentos más: el de Consulta y Legislación y el de Municipalización, quedando entotal con cuatro.

Con la organización adoptada la estructura orgánica se hace más horizontal, conformada por: 1 Comisión Ejecutiva, 1 Vocalía Ejecutiva, 4 Direcciones, 12 Subdirecciones, 1 Unidad con reconocimiento de Subdirección y 41 Departamentos. Con esta estructura funcionó el FOVISSSTE hasta 1982, año en que finalizó la administración del Lic. José López Portillo, contando para entonces con 912 empleados y con 1'418,126 derechohabientes afiliados al Fondo de la Vivienda.

La evolución de la estructura orgánica del Fondo de la Vivienda, a lo largo de la etapa que se ha descrito, no obedeció a un proceso planeado, sino más bien, orientada a apoyar un modelo de oferta de la prestación crediticia, en base al cual se organizó internamente, generándose con ello un crecimiento por agregación, en la medida en que se pudieron ir ampliando coyunturalmente el otorgamiento de crédito a cargo del FOVISSSTE.

Desde luego que lo anterior impidió el establecimiento de un esquema integral que permitiera orientar el desarrollo organizacional, conforme a las necesidades reales de demanda de los derechohabientes, y por ende se propició una duplicación y desarticulación de las funciones como consecuencia de un crecimiento dado con las características mencionadas.

Así también provocó que no todas las funciones hayan alcanzado solidez y continuidad en el desarrollo de la estructura, como es el caso del sistema de regulación cuya insuficiencia causó imprecisiones en la orientación general, control, información estratégica y realimentación constante hacia y entre los servicios sustantivos y los procesos administrativos, que deben apoyarlos, con base en procesos oportunos de programación, presu puestación, control y evaluación, información y estadística, dando como resultado una desvinculación y fragmentación de los órganos y servicios, que evita hacer correcciones de fondo y mantener a los directivos con información periódica y suficiente para la adecuada toma de decisiones, que los mantenga en situación de regular el desenvolvimiento institucional.

Por lo que se refiere al sistema operativo (actividades sustantivas) del Fondo, se logró precisar la organización para atender la prestación crediticia, sin embargo, faltó establecer adecuadamente los recursos y los apoyos administrativos suficientes y oportunos, a fin de que no se presentaran fallas operativas o de financiamiento.

En cuanto al sistema de apoyo (actividades adjetivas) que agrupa a los diferentes medios que facilitan el desarrollo de todos los procesos sustantivos, tales como los recursos humanos y materiales, de apoyo jurídico, de informática, etcétera, en 1982 se encuentran altamente centralizados, dando lugar a la problemática que se presenta en el siguiente apartado.

3.2.3 Diagnóstico efectuado a 1982

3.2.3.1 Problemática de carácter estructural

Con el FOVISSSTE se estableció un sistema de financiamiento para conceder créditos a los servidores públicos a una tasa preferencial del 4%, mientras que la impuesta a los créditos hipotecarios del ISSSTE era del 8%. Con estos dos esquemas, además de inequidad en el otorgamiento de la prestación a los derechohabientes, había diversos problemas administrativos: mecanismos de tramitación diferentes; registros independientes; controles individuales deficientes en cada una de las líneas de crédito, y dificultades en la identificación de la cartera que impedían su eficaz recuperación.

Por otra parte, el crédito para la vivienda se venía otorgando en forma centralizada, circunstancia que producía un gran desequilibrio en la distribución de las acciones en el territorio nacional. Al mismo tiempo se cubre cada vez una menor proporción del costo de la vivienda.

El número de créditos otorgados anualmente se mantuvo casi constante a lo largo de la década. Aunque la población creció aceleradamente y, como consecuencia también aumentó el monto de las aportaciones, el incremento de los costos de edificación ha sido tan alto que no ha permitido aumentar la cantidad de acciones de crédito de manera importante.

Por lo que respecta a la recuperación de los créditos otorgados al 31 de diciembre de 1982, únicamente el 2% de los adjudicatarios se encontraba al corriente en el pago de sus adeudos y el 40% del total de los acreditados nunca había efectuado pago alguno.

Por otra parte, durante el período 1981-1982, el ISSSTE otorgó 4,800 créditos hipotecarios que se destinaron a financiar 30 promociones de conjuntos habitacionales, mediante convenios celebrados entre constructores particulares y algunos sindicatos afiliados a la FSTSE. Por diversos motivos, en diciembre de 1982 sólo se habían terminado y entregado tres de las 30 promociones; 25 se encontraban suspendidas y dos se habían cancelado por falta de formalización legal de los convenios.

En cuanto al proceso de trámite de los créditos, es marcadamente centralizado, complejo y lento, por el sin número de instancias que deben cubrirse desde la entrega de la solicitud hasta la autorización por parte de la Comisión Ejecutiva y la ratificación de la Junta Directiva.

La carencia de "proyectos tipo" dió lugar al cargo de costos elevados por el diseño de proyectos para cada uno de los nuevos conjuntos de viviendas, muchas veces inadecuados a las condiciones geográficas o socioculturales de los lugares donde se construyen.

El retraso en la edificación de módulos sociales y el creciente aumento del precio de los materiales son factores que inciden en la suspensión temporal del proceso constructivo de algunos módulos.

Por su parte, la reserva territorial existente presenta insuficiencias e irregularidades desde su adquisición, de tal forma que el 27% de la misma no resultaba apta para la construcción de vivienda de interés social.

Asimismo, la irregularidad en los trámites oficiales para integrar expedientes de indivisos y para constituir regímenes de propiedad en condominio impidió la municipalización de los módulos sociales y propició la falta de escrituración de las viviendas. Como consecuencia, en los últimos diez años sólo se habían escriturado 55 viviendas, lo que ocasionó que el FOVISSSTE tuviera que asumir la administración y gastos de mantenimiento de los módulos y que no pudiera darlos en autoadministración a los adjudicatarios, tal como lo prevé la Ley.

La deficiente supervisión de las obras originó la entrega de viviendas con problemas constructivos y el decremento en la calidad de los materiales con respecto a lo previsto, por ello en varios conjuntos habitacionales aparecieron vicios ocultos de construcción que no fueron detectados oportunamente.

Cuando se creó el FOVISSSTE algunos aspectos de su naturaleza jurídica no fueron suficientemente precisados. Esto provocó que, ocasionalmente, se --

olvidara que éste es un órgano desconcentrado del ISSSTE y se le considera una entidad descentralizada y sin subordinación a la Dirección General del Instituto, lo que causaba descoordinación en el conjunto de las acciones de la Institución.

Entre 1973 y 1982 el FOVISSSTE había financiado la construcción de 62,330 viviendas y otorgado 17,882 créditos hipotecarios, que aunados a los concedidos por el ISSSTE de 1965 a 1982 y considerando la demanda real de vivienda (12), representan una cobertura anual en promedio estimada en 5.1 por ciento.

3.2.3.2 Problemática de carácter administrativo

En términos generales se presentan a continuación los problemas más significativos, que enfrentaba el Fondo de la Vivienda en 1982, respecto a su funcionamiento interno y sus repercusiones en el medio externo, con el objeto de identificar los elementos que afectan el desarrollo de las actividades de la Institución.

a) Simplificación administrativa

- Síntomas:

- . Retraso en el cobro de las aportaciones de las Dependencias y Entidades del Sector Público incorporadas al régimen del FOVISSSTE.

- . Lentitud en la devolución de depósitos a los trabajadores que se pensionan y jubilan

- . Irregularidad en los descuentos a los servidores públicos y carencia de información de sus adeudos

- . Corrupción en algunas instancias en el otorgamiento de la prestación crediticia

- . Obra ejecutada sin respaldo contractual

- . Molestia de contratistas por los montos e improcedencia de escalamientos y la aplicación de deductivas

- . Dilación en el pago a contratistas.

- Causas:

- . Carencia de sustentación en el cobro de las aportaciones

- . Falta de un sistema de información

- . Desconocimiento del saldo individual de los créditos

- . Complejidad en el trámite e intermediación excesiva en el otorgamiento de la prestación

- . Incompleta elaboración de los presupuestos base para concursos de obra

- . Viciados procedimientos para pago de estimaciones y escalamientos.

b) Desconcentración operativa

- Síntomas:

- . Lentitud en el otorgamiento de crédito

- . Deficiente supervisión de la obra en proceso

- . Problema por la calidad y falta de terminación de la vivienda

- . Insuficiencia de servicios públicos y comunitarios en la vivienda adjudicada

- . Lentitud en la recepción y adjudicación de la vivienda

- . Deficiencias en el mantenimiento de los módulos.

- Causas:

- . Centralización en la autorización de créditos
- . Inadecuada selección de compañías supervisoras de obra
- . Incumplimiento de trámites legales para servicios municipales
- . Centralización en el proceso de adjudicación de vivienda
- . Improcedente mantenimiento de módulos por cuenta del Fondo.

3.2.3.3 Efectos de la problemática en el medio ambiente

La problemática del sistema administrativo de la Institución, planteada a grandes rasgos, repercute en forma determinante en el medio ambiente, de acuerdo a la cantidad y calidad de sus productos o servicios que proporciona a la población derechohabiente a la que va dirigida su función social. Sobre el particular pueden apreciarse algunos efectos dignos de comentarse:

En lo que se refiere al servidor público derechohabiente, a quien se orienta la prestación, muestra inconformidad por la dificultad de acceso al crédito y limitación en los montos; frustración al no poder ejercer su derecho; así como conductas agresivas hacia la Institución y sus representantes. También llega a tener confusión sobre los derechos de sus aportaciones.

A nivel de los sindicatos se produce una presión permanente hacia las autoridades del Instituto; pérdida de la credibilidad ante la base trabajadora; manipulación de la información sobre la prestación y carencia de información sobre el beneficio del crédito como demanda cotidiana de la FSTSE, de los sindicatos independientes y de los niveles medios y superiores de la Administración Pública.

En el ámbito de las Dependencias se da una descordinación interinstitucional; así como inconformidad de los trabajadores ante sus autoridades.

Respecto a la opinión pública se genera el deterioro de la imagen institucional, la que no afecta exclusivamente a su titular, sino trasciende al ámbito social en detrimento del propio gobierno.

El diagnóstico expuesto nos acerca al conocimiento de los aspectos más relevantes que deben tomarse en cuenta en el FOVISSSTE, con el objeto de que se apliquen las acciones convenientes para solucionar la problemática detectada en un momento determinado, ya sea a corto o mediano plazo, según lo aconsejen los análisis y la práctica político-administrativa.

3.3 Programa de Trabajo 1983-1988

Entre las medidas más importantes en materia de vivienda, promovidas durante el régimen del Lic. Miguel de la Madrid resaltan: la elevación a rango Constitucional de este derecho, como una garantía social de todos los mexicanos, y la promulgación de la Ley Federal de Vivienda; la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, a la cual se le confirió, entre otras responsabilidades la de normar y conducir la política nacional en este campo y la de formular el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988; el incremento de los recursos para vivienda de interés social, a través de la ampliación gradual del encaje legal que las sociedades nacionales de crédito destinan con este propósito, y la instauración de estímulos fiscales y financieros con el fin de alentar la construcción de vivienda en renta.

El Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988, destacan la necesidad de replantear los sistemas de financiamiento, con el objeto de ampliar su cobertura social, buscando que se dirija un mayor volumen de recursos a los sectores más desprotegidos. Plantean también el imperativo de mejorar la coordinación administrativa entre los organismos del sector, para promover la revisión de las bases jurídicas en materia de vivienda.

Todas estas medidas representan herramientas que coadyuvan a lograr mejores resultados en el desempeño de los organismos y fondos federales y estatales de vivienda. En el caso específico del FOVISSSTE, las premisas contenidas en dicho Plan definieron el programa de trabajo de la Institución para el período señalado; mismo que se expone a grandes líneas de acción.

3.3.1 Objetivo global

Destinar los créditos para vivienda principalmente a los trabajadores de menores ingresos y de mayor antigüedad, mediante un sistema de otorgamiento único y desconcentrado, que responda a los programas nacionales prioritarios, que incorpore nuevos esquemas de financiamiento y que apoye la regularización de la propiedad para dar seguridad jurídica a los beneficiarios.

3.3.2 Líneas de acción

- Integrar las dos líneas de créditos hipotecarios en una sola y a una misma tasa bajo la responsabilidad del FOVISSSTE.
- Ampliar la cobertura de la prestación hacia los sectores más desprotegidos de la población asegurada, para buscar el equilibrio regional de acuerdo con los recursos disponibles.
- Replantear el sistema de crédito para extender sus beneficios mediante el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles y la búsqueda de nuevas opciones de financiamiento.
- Definir políticas más equitativas para distribuir el otorgamiento de los créditos hipotecarios y la adjudicación de las viviendas financiadas por el Fondo.
- Ubicar las funciones que tienen que ver con la administración de vivienda en renta del ISSSTE, bajo la responsabilidad del FOVISSSTE.

- Depurar la reserva territorial del FOVISSSTE y solicitar la autorización de los órganos de gobierno para vender o permutar aquella que no sea apta para la construcción de viviendas de interés social.

- Incrementar la reserva territorial útil del Fondo, preferentemente mediante la donación de terrenos propiedad de la federación, de los estados, de los municipios o de los sectores social y privado.

- Desarrollar prototipos regionales de vivienda adecuados a las condiciones locales, en cuanto a clima, materiales, procedimientos constructivos y costumbres; asimismo, incorporar sistemas industrializados para aprovechar mejor los recursos económicos y reducir el tiempo de edificación de los módulos sociales.

- Incluir en los proyectos de construcción que realiza el FOVISSSTE los espacios necesarios para establecer clínicas, tiendas, estancias de bienestar infantil, así como los servicios sociales o culturales que otorga el ISSSTE.

- Integrar y depurar la cartera de los créditos otorgados y recuperar los adeudos vencidos.

- Conformar las reservas actuariales para la devolución de depósitos constituidos a favor de los trabajadores.

- Apoyar de manera prioritaria el Programa de Desconcentración de la Administración Pública Federal, mediante el otorgamiento de créditos para vivienda.

- Revisar las bases jurídicas del Fondo de la Vivienda y promover cambios a la Ley del ISSSTE para incrementar la prima destinada a vivienda y para sustentar el proceso de modernización administrativa y financiera.

3.3.3 Evaluación general.

El conjunto de esfuerzos realizados para alcanzar lo establecido en el Programa de Trabajo 1983 - 1988 del Fondo de la Vivienda del ISSSTE, comprendió la revisión de sus bases jurídicas; el replanteamiento del sistema de crédito para poder ampliar la atención a los derechohabientes; así como la reestructuración de sus mecanismos financieros y administrativos.

A continuación se tocan los aspectos más relevantes de la actividad desarrollada por la institución en la obtención de sus fines.

3.3.3.1 Precisión de la naturaleza jurídica del Fondo.

En el año de 1985 la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, al hacer la revisión de la Cuenta Pública Federal y la del Departamento del Distrito Federal correspondiente al ejercicio fiscal 1983, señaló en su informe que el Fondo de la Vivienda del ISSSTE, "se atribuyó en el pasado, personalidad jurídica de la cual carece" lo que obligó a precisar la naturaleza jurídica del propio Fondo.

En este sentido la reforma al artículo 123, apartado "B", de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año de 1972, en la fracción XI, inciso f), estableció como se dijo antes que "se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un Fondo Nacional de Vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita a éstos, créditos..."

Por lo tanto, "las aportaciones que se hagan a dicho Fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su ley y en las que correspondan, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado Fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos".

La Ley vigente del ISSSTE, en sus artículos 100 al 126, establece las reglas conforme a las que operará el Fondo de la Vivienda, asimismo, el artículo 151 establece que la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda es uno de los órganos de gobierno del Instituto y los artículos 165 y 169 del mismo ordenamiento señalan cómo debe integrarse y cuáles son sus atribuciones y funciones.

El Reglamento Interior del Instituto, en su artículo 34, establece que el Fondo de la Vivienda es un órgano desconcentrado del ISSSTE, de lo anterior se desprende que conforme a la legislación vigente y a la doctrina, éste es un órgano desconcentrado del Instituto, por lo tanto, jerárquicamente subordinado a la Junta Directiva y a la Dirección General y con facultades específicas para operar un sistema de crédito en materia de vivienda a nivel nacional.

3.3.3.2 Replanteamiento del sistema de crédito

Se unificaron las dos líneas de crédito hipotecario ISSSTE-FOVISSSTE, con una misma tasa de interés y para hacer frente a la inflación que ha agobiado al país, se fortaleció el sistema de cofinanciamiento y coconversión iniciado en 1985, con el objeto de sumar a los recursos del Fondo los de otras instituciones, federales o estatales, de financiamiento de vivienda, así como los de los sectores social y privado.

La incorporación de estos nuevos esquemas de financiamiento llevó a la reorientación del gasto para mantener una proporción similar, en cuanto a recursos, entre la vivienda financiada y los créditos hipotecarios. Esto con el fin de elevar el número de los trabajadores atendidos e incrementar el porcentaje de cobertura.

Del total de recursos para créditos y viviendas en los años de 1983 a 1987, el 44% se destinó al programa de créditos hipotecarios y el 56% al programa de financiamiento de vivienda; esta misma relación, para el lapso 1973-1982, fue del 17% y del 83%, respectivamente.

Como resultado del nuevo esquema de gasto generado por el cofinanciamiento y la coinversión fue posible atender un mayor número de solicitudes de los servidores públicos, objetivo que no hubiera sido posible alcanzar si se continúa con el modelo tradicional.

Mientras que en el período 1973-1982 se otorgaron 80 mil 212 créditos, incluyendo los de vivienda financiada, entre 1983 y 1987 se concedieron 79 mil 904, es decir, en cinco años casi se igualó la cantidad alcanzada en un decenio, con menos recursos en términos reales.

De esta forma, entre 1983 y 1988 se llevaron al cabo 97 mil acciones de vivienda, que superan en más del 20 por ciento, a lo realizado por el Fondo durante los primeros diez años de su operación.

En el último quinquenio la limitación de recursos del Fondo de la Vivienda, hizo que decayera, en términos reales, el monto máximo autorizado para los préstamos hipotecarios: mientras que en 1973 éste equivalía a 187 salarios mínimos mensuales, en 1987 fue igual a 36. Como apoyo adicional a los trabajadores de escasos recursos, junto con el cofinanciamiento se establecieron fideicomisos de inversión y administración que permitieron hacer sujetos de crédito, ante el banco correspondiente, a los solicitantes que no tenían los ingresos mínimos establecidos por la normatividad del Banco de México. Igualmente posibilitan que los empleados no destinen más del 30% de su salario al pago de las amortizaciones de las viviendas de los tipos I y II.

En cuanto al financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales, a partir de 1985 la adquisición de predios para la reserva territorial del Fondo, se ha realizado mediante la promoción de donaciones o permutas de terrenos propiedad del gobierno federal, de los gobiernos estatales y municipales, así como de organizaciones del sector social y del sector privado. En la concertación de este tipo de acciones, se ha contado con el respaldo de las diferentes instancias de gobierno, y se han podido contrarrestar los efectos de la especulación que existe en el mercado de este insumo básico para la construcción de viviendas.

Por otra parte, en 1986 se inició la aplicación de 14 prototipos regionales de vivienda, adaptados al clima, a los materiales y a las costumbres de las distintas zonas geográficas del país. Con ellos se consiguió abatir el costo y el tiempo en la elaboración de los proyectos. También se mejoró la supervisión de las obras para agilizar su construcción.

Para el financiamiento dirigido a la construcción de viviendas, que requiere de una importante inversión presupuestal por períodos prolongados, y que en las circunstancias actuales no puede expandirse en la medida que lo requiere la demanda de vivienda de los servidores públicos, es conveniente profundizar en la operación de mecanismos de coinversión, en los que el Fondo actúe en concertación con organismos afines y con gobiernos estatales y municipales, así como con las propias organizaciones sindicales de tal manera que los conjuntos habitacionales que se construyan tengan costos accesibles. Las viviendas así edificadas deben satisfacer demandas concretas, como la generada por el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal.

La aplicación del sistema de cofinanciamiento y coinversión ha permitido dar respuesta a las necesidades derivadas de algunos programas nacionales prioritarios, como la descentralización de la Administración Pública Federal o la atención a los trabajadores damnificados por los sismos de 1985.

En lo que respecta a la descentralización se apoyó a instituciones y organismos como CCNALEP, CONAFRUT, INEGI y Caminos y Puentes Federales de Ingresos, beneficiando de este modo a más de 10,500 familias que cambiaron su lugar de residencia merced a este programa. Al mismo tiempo se coadyuvó a la ejecución de los programas de desconcentración territorial de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría de Pesca y de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, con la participación de las autoridades y de los sindicatos de cada una de estas dependencias.

Por lo que se refiere al programa de atención a los damnificados por los sismos de 1985, mediante la adjudicación de viviendas, los créditos hipotecarios tradicionales, los de cofinanciamiento y los de emergencia para reparación de vivienda, se solucionó el problema habitacional de 10 mil - 431 servidores públicos.

Si bien, como se reconoció, el esquema de cofinanciamiento hizo posible que a partir de 1985, no decayera el otorgamiento de créditos hipotecarios y de vivienda financiada, en este momento se ha visto seriamente rebasado por la situación económica del país, siendo cada vez más difícil que se atienda mediante esta modalidad a los trabajadores de bajos ingresos.

En relación a los créditos hipotecarios sería recomendable fortalecerlos, en todas sus líneas, como la opción más práctica para que los trabajadores accedan a una vivienda. Para ello es necesario favorecer financieramente este tipo de créditos vía recuperación de adeudos tanto del Gobierno Federal como de los créditos otorgados, a fin de poder lograr la actualización de los montos máximos autorizados, para que a su vez no se rezaguen en una proporción considerable, respecto a los costos de la vivienda en el mercado. Con el esquema de créditos hipotecarios, puede extenderse la escasa pero favorable experiencia que se ha tenido en procesos de autoconstrucción de vivienda con la participación directa de los trabajadores organizados.

Referente a la municipalización de unidades habitacionales, se consiguió pasar de 16 módulos regularizados hasta 1982, a más de 200 en el período 1983-1988. En escrituración de viviendas se logró la formalización en el período de 37, 703 escrituras, contra las 55 existentes hasta 1982. De esta manera se auspició que la administración de los conjuntos habitacionales pase a ser responsabilidad directa de los adjudicatarios, tal como está ordenado por la Ley.

3.3.3.3 Reestructuración financiera

Uno de los problemas más serios que ha enfrentado el Fondo de la Vivienda del ISSSTE es el decaimiento de su capacidad financiera. Esta situación se ha derivado del crecimiento de los precios de la construcción, del aumento de la población trabajadora y del decremento real de los salarios, y por lo tanto de las aportaciones del 5%. Basta señalar que mientras en el año del 1973 para construir una vivienda de 60 m². era necesario conjuntar aportaciones anuales de 34 trabajadores de ingreso medio, en 1987 esta relación se elevó al equivalente a 103 aportaciones individuales para la construcción de una vivienda del mismo tipo.

Para dar una sólida base a los servicios que otorga el Fondo de la Vivienda, fue menester depurar y actualizar los registros contables, incorporar la cartera de crédito al Sistema de Cuenta Individual del ISSSTE para lograr una mejor recuperación y control de los créditos para vivienda, con lo que fue posible actualizar el monto de las amortizaciones de los créditos, y fijar la prima de aportación al Fondo en un 6% de la masa salarial conformándola con el 5% de ésta, que ya se otorga, más 1% de las cuotas y aportaciones que recibe el Instituto.

Un aspecto relevante es la regularización de los pagos por aportaciones, - (5%) cuotas y aportaciones (1%) que sobre todo a partir de 1977, dejó de hacer tanto el Sector Central como el Sector Paraestatal con los consiguientes problemas financieros para el FOVISSSTE. Al respecto se ha logrado el reconocimiento de los adeudos por la cantidad de 361 mil 135 millones de pesos correspondientes a los años de 1972 a 1988.

Pese a los esfuerzos mencionados para obtener el fortalecimiento financiero de la Institución, se requieren tomar otras acciones encaminadas realmente a cambiar el esquema financiero actual, porque de lo contrario no podrá darse respuesta a la demanda de habitación de los trabajadores al servicio del Estado, en condiciones de equidad y suficiencia.

La experiencia ha demostrado que la modificación al artículo 117, inciso b), de la Ley del ISSSTE realizada en 1986 a fin de establecer una tasa

de interés mixta para la vivienda financiada, no ha permitido resolver el problema financiero del Fondo, ni tampoco beneficiado a los trabajadores, ya que con este tipo de tasa para los créditos de vivienda financiada, es previsible que en poco tiempo ningún trabajador con bajo salario pueda tener acceso a la prestación y la recuperación crediticia - se mantiene prácticamente igual.

Por ello es que la estructura financiera del FOVISSSTE, necesita modificarse radicalmente, con un sistema de financiamiento de crédito en base a la recuperación por salarios mínimos, como por ejemplo lo hizo el --- INFONAVIT.

El mecanismo de dicho sistema es el siguiente:

Se evalúa el monto del crédito en términos del salario mínimo vigente, en vez de evaluarlo en pesos, buscando recuperarlo a lo largo del tiempo exactamente el mismo número de salarios mínimos que se prestaron; para ello, cada vez que el trabajador se le efectúa un descuento éste se aplica en función de su valor según el salario mínimo vigente en ese momento. Es decir, la tasa de interés es nula, en términos de salarios mínimos, - pero variable en términos de dinero.

Supeditar la recuperación a un valor fluctuante como es el salario mínimo, resulta más equitativo para los trabajadores de acuerdo con su nivel de ingreso y para el FOVISSSTE conveniente como factor de equilibrio financiero.

Otro aspecto importante de este modelo de recuperación es que se presume que las fluctuaciones en los salarios mínimos son un reflejo fiel de las fluctuaciones en los precios de la vivienda; si esto fuera real, con la recuperación de un crédito se podría otorgar otro que sirva para adquirir una vivienda de las mismas características que la del primero.

Para hacer viable la reestructuración financiera, la Institución requiere también verse respaldada con la entrega completa y oportuna por parte de

las dependencias y entidades públicas sujetas a su régimen, de las aportaciones y de las cuotas que señala la Ley.

Un medio de propiciar que se cumpla con la condición señalada, sería que el Fondo pudiera captar directamente las aportaciones, sin la intervención de la Secretaría de Programación y Presupuesto, ya que de nada sirve que las dependencias y entidades cumplan con sus obligaciones en el calendario convenido, si después la S.P.P. le proporciona al FOVISSSTE sus recursos financieros totalmente desfasados, causando todo género de ajustes en las metas comprometidas, con las consecuentes repercusiones económicas, sociales y políticas.

De no darse el tipo de recuperación propuesto y un manejo con mayor autonomía financiera, el Estado en su carácter de patrón podría verse obligado a participar y orientar recursos más amplios para evitar que se acentúe la insatisfacción de la demanda de vivienda y por ende limitar, o inclusive, hacer insatisfactible el derecho constitucional a la vivienda para los servidores públicos.

Para darle soporte a lo apuntado, "es necesario tomar en cuenta que mientras en el año de su creación (del FOVISSSTE) el presupuesto por concepto de aportaciones correspondía a 1.2 salarios mínimos por derechohabiente, en 1987 fue sólo de 0.52 salarios mínimos, menos del 50%. Por otra parte, el costo del metro cuadrado de construcción de vivienda de interés social que en 1973 era de 0.68 salarios mínimos, en 1987 se elevó a 1.35 salarios mínimos, equivalente a un aumento de casi el cien por ciento".

"A pesar de que en 1987 se obtuvo la cifra nominal más alta de la historia en cuanto a la recuperación de créditos -7 mil 363 millones de pesos- resulta ser el monto más bajo de los últimos once años si se mide en términos de salarios mínimos mensuales. Esto explica en función de la tasa de recuperación que es del 4% anual sobre saldos insolutos, lo que equivale a menos del 3% anual efectivo, y que resulta muy inferior a la tasa inflacionaria acumulada durante los últimos cinco años, que es de más de 2 mil 400 por ciento".

"... El monto máximo de los créditos hipotecarios equivale actualmente a 36 salarios mínimos, lo que representa las dos terceras partes de lo que se requiere para otorgar un préstamo en cofinanciamiento; mientras que en 1986 con 3 millones 800 mil pesos, que entonces equivalía aproximadamente a 50 salarios mínimos, alcanzaba para pagar casi dos - créditos en cofinanciamiento".

"Lo anterior explica que, mientras en 1986 se llegó a la mayor cifra - en la historia de la Institución de 23 mil 045 acciones de vivienda, en 1987 se lograron sólo 14 mil 499".

"Al analizar con objetividad las cifras anteriores, estamos conscientes del deterioro financiero en que ha caído la Institución así como que este deterioro habrá de ser progresivo. Ocultarlo o dejarlo pasar disimuladamente constituiría un acto de irresponsabilidad. Estamos obligados a estudiar a fondo las modificaciones a la estructura - del organismo que se requieran para evitar el estado crítico al que - lo llevarían irremediablemente las condiciones bajo las que actualmente funciona". (13)

La consolidación de la estructura financiera del FOVISSSTE como se ha planteado, depende de la concertación de los esfuerzos de las dependencias del gobierno federal que intervienen en los órganos de gobierno del ISSSTE, específicamente de la Comisión Ejecutiva y de la FSTSE. En esta dirección habrá de seguirse trabajando para conseguirse este cometido.

Como punto de referencia en el ejercicio de 1988 se manejó un presupuesto de 482 mil 600 millones de pesos, en los que se incluyen pagos para la regularización de ingresos por aportaciones, autorizados por la SPP, tendientes a apoyar los programas de descentralización de la Administración Pública Federal; la adquisición de vivienda por cuenta de terceros; los programas de prejubilación, y para iniciar el programa especial de vivienda.

Dichos recursos financieros se integran con 330 mil 500 millones de pesos por concepto de aportaciones del Gobierno Federal; 68 mil 900 millones de pesos por aportaciones de Entidades y Organismos; 18 mil 900 millones de pesos por ingresos diversos; 52 mil 300 millones de pesos por ISSSTE 1%; 8 mil 700 millones de pesos por recuperación de créditos y 3 mil 300 millones de pesos por ingresos por cuenta de terceros.

3.4 Avances en la Modernización Administrativa

Los resultados obtenidos de la modernización administrativa aplicada en la operación del FOVISSSTE, en el período comprendido de 1983 a 1988, - con el propósito de mantener al Fondo dentro de márgenes adecuados de - eficiencia, eficacia y congruencia, se apoya en cuatro acciones fundamentales: Reformas a la Ley del ISSSTE en materia de vivienda; la simplificación administrativa; la desconcentración operativa y el desarrollo - de la estructura de organización de la Institución, a fin de abordar la atención del problema habitacional de los servidores públicos en condiciones más óptimas, dentro del contexto de crisis económica que padece nuestro país.

3.4.1 Reformas a la Ley del ISSSTE

La modernización administrativa que fue necesario efectuar requirió del debido sustento jurídico, por lo que se revisó la Ley del ISSSTE en lo relativo a vivienda y se promovieron las siguientes modificaciones:

La ley del ISSSTE, en su artículo 100 del capítulo VII, establecía dos apartados relativos a la vivienda. La sección primera, que contemplaba al Fondo de la Vivienda; y la segunda, a los préstamos hipotecarios del ISSSTE. Con las reformas de 1985 se unificó lo relativo a los créditos hipotecarios, concibiendo al Fondo de la Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado de una manera integral, razón por lo que a las atribuciones que ya tenía asignadas se le añadieron las acciones que para otorgamiento y recuperación de crédito hipotecario venía desarrollando la entonces Subdirección General de Crédito del propio Instituto, lo que permitió unificar la tasa de interés al 4% y a la vez lograr una simplificación en el otorgamiento del crédito, al ser una sola fuente a la que deben concurrir los derechohabientes y un mismo tipo de trámite a realizar.

Derivado de esta reforma, el Fondo de la Vivienda se integra con las - aportaciones que ya hacían las dependencias y entidades públicas equivalentes al 5% sobre el sueldo básico de los trabajadores y con el medio por ciento que se deduzca del sueldo básico de los trabajadores que como cuota enteren al Instituto, y el medio por ciento que como aportación enteren las dependencias y entidades. (Artículo 101, Fracciones I y III).

El período mínimo de cotización para que el trabajador pueda acceder a alguna de las modalidades de crédito se amplió de 6 a 18 meses. (Artículo 103, primer párrafo).

Se incluyeron las figuras de cofinanciamiento y coinversión para el otorgamiento de créditos, posibilitando que el ISSSTE pueda fincar hipotecas en segundo lugar, con organismos análogos al FOVISSSTE, a fin de extender los beneficios de la prestación a un mayor número de derechohabientes. (Art. 103, fracción I y II y Art. 100, fracción I).

Fue garantizada la obligación de constituir una reserva actuarial para la correcta aplicación del 40% de los depósitos. (Adición al Art. 105, fracción II).

Se facultó al Fondo para que escriture las viviendas que financía a los beneficiarios designados ante el Instituto por los trabajadores, jubilados o pensionistas que fallezcan antes de formalizar la propiedad de sus viviendas. (Artículo 111).

Se estableció la obligación de contar con reservas actuariales para la - devolución de aportaciones del 5%, ampliándose el derecho a la devolución de depósitos a parientes colaterales hasta el segundo grado en adición de la fracción VII. (Artículo 112).

Fue establecida la aplicación de intereses del 4% a los créditos de vivienda financiada, por un total que puede llegar a ser igual al monto máximo otorgado a los créditos hipotecarios. Al valor excedente se aplicarán las

tasas que fije la Junta Directiva, a propuesta de la Comisión Ejecutiva. (Artículo 117).

Se determinó que la vivienda en renta pudiera ser adquirida por sus ocupantes. (Artículo 127).

Las reformas mencionadas fueron el resultado del análisis a que se sometió el marco jurídico del Fondo de la Vivienda.

3.4.2 Simplificación administrativa.

Con base al diagnóstico practicado y al propósito de modernización del Sector Público que se ha fijado el Ejecutivo Federal que "implica por una parte, la agilización y transparencia de los procedimientos relacionados con los trámites y gestiones que realiza la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos o en el cumplimiento de sus obligaciones y por la otra, la reorganización y adecuado funcionamiento interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal..." (14), se propuso mejorar la capacidad de servicio del Fondo de la Vivienda y facilitar las relaciones de la Institución con sus derechohabientes, con el objeto de alcanzar mayor productividad y eficiencia, en la búsqueda de atenuar el descontento que se produce cuando éstos no son debidamente tratados y atendidos en su demanda de crédito.

A partir de septiembre de 1984 se identificaron 54 trámites y procedimientos que daban sustento a la operatividad del FOVISSSTE. En el transcurso del año siguiente éstos fueron analizados, detectándose la necesidad de eliminar aquéllos que en la práctica no se llevaban a cabo, así como excluir algunos que habían sido identificados con diferente denominación y que en realidad formaban parte de un mismo proceso con un objetivo común, siendo reestructurados y reconocidos con un nuevo nombre.

Con la compactación de la estructura orgánica del Fondo efectuada en 1985, hubo ajustes en el programa de simplificación administrativa, eliminando, reubicando y modificando algunas de las gestiones y procedimientos, determinándose 23 trámites y procedimientos a desarrollar, entre los que destacan: atención a desajustes constructivos; contratación de obra; convenios de ampliación, escalamientos y cancelación de fianzas.

Debido a la mejoría en los procedimientos de pago a contratistas, se eliminaron costos adicionales que incrementaban considerablemente el valor de las viviendas por falta de pago oportuno, lográndose disminuir en gran medida los rezagos existentes y reducir la duración del trámite de pago, en un promedio de 75 a 12 días hábiles.

Por otra parte, con la eliminación del requisito de autorización previa de la Comisión Ejecutiva para el otorgamiento de créditos hipotecarios, se pudo acortar sustancialmente el tiempo de trámite, de tal forma que su tramitación, integración y elaboración de instrucciones a notario, se ha logrado hacer en un plazo de 10 días; por lo que el tiempo comprendido entre la autorización y el pago del cheque y firma de escrituras es de 30 días hábiles, en promedio. Estos mismos trámites se realizaban en más de 120 días.

En los casos de los créditos que se obtienen mediante cofinanciamiento con sociedades nacionales de crédito, una vez que los candidatos han reunido los requisitos para ser sujetos de crédito y el expediente es aprobado por el banco, el Fondo dictamina y envía instrucciones al notario en un lapso de 3 días hábiles, utilizando un procedimiento totalmente automatizado.

En 1987 se constituye el Comité para el Programa de Simplificación Administrativa, siguiéndose los lineamientos de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, compuesto por un representante de cada una de las áreas del Fondo, con la finalidad de analizar, validar, vigilar la implantación y evaluar el desenvolvimiento de los trámites y procedimientos de la Institución.

En particular se ha procurado establecer sistemas de cómputo para hacer más eficientes las diversas actividades que se realizan en el Fondo. Esto ya se ha hecho con la distribución y el control presupuestal de los créditos hipotecarios, la supervisión de los registros contables, y la información correspondiente al avance físico y financiero de las obras.

Para agilizar el proceso constructivo, se elaboró el Sistema Integral de Control de Obras, mediante el cual podrá realizarse un seguimiento eficiente del avance físico y financiero de las obras en proceso y por lo tanto se podrán aplicar medidas correctivas que impidan el retraso en su ejecución.

En cuanto a adjudicación de vivienda, ésta se agilizó a través del procedimiento de preadjudicación y de la desconcentración de las funciones inherentes al proceso recepción-distribución-entrega de módulos sociales. Actualmente la vivienda se adjudica prácticamente de manera simultánea a la recepción del conjunto habitacional. Hasta hace poco, este procedimiento se efectuaba en un período que en ocasiones llegaba a los seis meses, después de que las viviendas habían sido terminadas.

A partir de 1988 se hace la asignación de vivienda, cuando las obras en proceso presentan un avance del 70 por ciento.

La escrituración de la vivienda financiada, en mucho se ha simplificado debido a que los trámites de titulación se llevan ya a cabo en cada una de las entidades federativas.

La devolución de depósitos se realiza actualmente en un tiempo de 30 días hábiles. Este procedimiento se efectuaba en un lapso también de seis meses.

Asimismo los 23 procedimientos inicialmente simplificados para su implantación a nivel central, fueron adecuados en el seno de dicho Comité, a fin de aplicarlos dentro del programa institucional de desconcentración operativa. En 1988 se incorporaron 14 nuevos trámites de los cuales uno está validado y 13 se encuentran en proceso de verificación. (15)

De conformidad al programa mencionado, durante el período 1983-1987 se redujeron los tiempos para la obtención de las prestaciones del FOVISSSTE, por lo que actualmente ningún trámite en circunstancias normales, rebasa los 30 días hábiles.

Es importante hacer notar que la simplificación administrativa no se debe considerar como una mera moda sexenal, ni tampoco como una simple medida para reducir trámites, sino básicamente como un instrumento que el FOVISSSTE debe utilizar de manera permanente, a fin de lograr una verdadera democratización honestidad y oportunidad en el otorgamiento de la prestación crediticia que por ley tiene que proporcionar la Institución.

3.4.3 Desconcentración operativa

El proceso de desconcentración en el ISSSTE no es nuevo, ya que tiene sus antecedentes en los años cuarenta, con la creación de las primeras agencias de la Dirección de Pensiones Civiles, acelerando su ritmo de crecimiento en 1978, al establecerse las 31 Delegaciones Estatales del Instituto.

Sin embargo, lo anterior no fue garantía de una mayor calidad, eficiencia y oportunidad en el otorgamiento de servicios y prestaciones a la población derechohabiente, sin distinciones regionales. En 1982 las 31 Delegaciones eran simples oficinas tramitadoras, que apenas resolvían en su ámbito territorial algunas cuestiones que no justificaban su presencia como instancias de decisión local del ISSSTE.

No obstante que las Delegaciones Estatales fueron creadas como órganos desconcentrados de la Institución, el proceso de desconcentración en el ISSSTE había sido muy limitado, lo que motivó la paradoja consistente en tener dichos órganos en cada uno de los estados de la República y experimentar un alto grado de concentración de decisiones, gestiones y procedimientos en las áreas centrales, con el consecuente entorpecimiento en la atención a los derechohabientes.

En el aspecto estructural, en todos los casos la manera de organización era poco racional, que ni correspondía a las necesidades locales de las Delegaciones ni tampoco a la de las áreas centrales.

El Fondo de la Vivienda como órgano desconcentrado del ISSSTE, cuyo funcio-

namiento se dá prácticamente en 1973, tiene su primera referencia histórica en cuanto al proceso de desconcentración en el año de 1985, cuando el 30 de octubre, mediante escritura pública No. 23302, se otorgaron amplias facultades a los Delegados del Instituto y a los Jefes de sus Unidades - Jurídicas, para realizar todo tipo de acciones relacionadas con el FOVISSSTE.

Lo anterior, obedeció al programa de desconcentración administrativa emprendido por la Dirección General del ISSSTE, en cumplimiento al "Decreto por el que las Dependencias y Entidades procederán a elaborar un Programa de Descentralización Administrativa que asegure el avance en dicho proceso" (16), con el objeto de que las decisiones se tomen en el lugar geográfico donde se demandan las prestaciones y los servicios, a fin de que éstos se propocionen de manera ágil, eficiente y en forma más equilibrada.

A diciembre de 1985 se logró desconcentrar las funciones de municipalización y escrituración a 23 Delegaciones Estatales del ISSSTE, iniciándose la desconcentración operativa y presupuestal de los créditos hipotecarios a las 31 Delegaciones. Para entonces ya se tenían seleccionadas 11 Entidades Federativas con el propósito de instalar las primeras llamadas "Representaciones del Fondo de la Vivienda", en base a la enseñanza que reportó la prueba piloto de desconcentración en los Estados de Guanajuato y Estado de México.

A raíz de los sismos se busca impulsar el proceso de desconcentración - del FOVISSSTE y estrecha su programa en la materia con el del ISSSTE, - obteniéndose la determinación y definición de las funciones operativas a desconcentrarse y la corresponsabilidad en el cumplimiento del mismo.

Durante 1986 se constituyeron 31 Unidades del Fondo de la Vivienda y 4 en el Distrito Federal, dependiendo estructuralmente de cada una de las Delegaciones del ISSSTE y normativamente del FOVISSSTE, buscando fortalecer la imagen de que el Fondo de la Vivienda pertenece al ISSSTE y - no que era un organismo independiente como se manejaba, surgiendo con - ello, los consiguientes problemas administrativos, políticos, laborales

etc. Era notoria la desvinculación del Fondo respecto al Instituto, que - entre el personal se marcaban divisiones, sobre todo cuando en el Fondo - se dejaban ver mayores prestaciones, como por ejemplo 30 días más de aguinaldo, o que en la estructura orgánica del Fondo hubiera Direcciones y en el ISSSTE Subdirecciones.

Con la creación de las Jefaturas de Unidad, se superó el fenómeno centralizador que se presentaba aún más agudo que en otras áreas del Instituto, ya que como se expuso, en ninguna de las Delegaciones del ISSSTE, se contaba con una unidad específica para gestionar lo concerniente a la vivienda, lo que obligaba a los trabajadores a efectuar traslados costosos al Distrito Federal y hacía lentas y difíciles las gestiones relacionadas -- con la prestación. Además esta medida coadyuvaría a aplicar de mejor manera la política integral de crédito del Instituto, dentro de un esquema -- administrativo sujeto al Programa Institucional.

Asimismo se integró de manera informal a la estructura orgánica del Fondo, la Coordinación de Unidades de Vivienda, con relación tanto con el Vocal Ejecutivo, como con el Coordinador General de Delegaciones del ISSSTE a fin de encargarse de todo lo referente al enlace y coordinación de dichas Unidades.

En 1987 se efectúa una reestructuración organizacional de las Unidades de Vivienda, cambiando su denominación a Subdelegaciones de Vivienda, las -- que actualmente tienen bajo su responsabilidad la ejecución de los principales programas del Fondo como son: el otorgamiento de créditos hipotecarios, la incorporación y la custodia de la reserva territorial, el seguimiento de las obras, la adjudicación de las viviendas y su escrituración, la municipalización de conjuntos habitacionales y la devolución de depósitos por aportaciones. En este año se creó una nueva Subdelegación de Vivienda en el Area Metropolitana, con sede en Tlalnepantla, para ---- atender a los derechohabientes de esa región.

Además de estas funciones sustantivas, a lo largo del período se han ido agregando facultades a dichas Subdelegaciones para la realización de tareas como: la contratación de empresas supervisoras locales, la investigación de precios de insumos para la construcción en los mercados regionales, el manejo del archivo de créditos otorgados, el pago de cuotas de mantenimiento, la elaboración de estados de cuenta, la devolución de des cuentas indebidas, el apoyo para la constitución de promotoras de desarrollo comunitario, la supervisión de la reparación de los desajustes -- constructivos detectados en los conjuntos habitacionales construidos. (17)

Cabe apuntar que el principio y avance del proceso de desconcentración -- en el Fondo, ha sido posible en virtud de la comunicación, coordinación entendimiento y convicción entre los diversos sectores que concurren y -- se encuentran involucrados en un esfuerzo de trascendencia social, política y administrativa para la institución y en general para la Administración Pública.

Por ello, se verificaron Reuniones Nacionales y Regionales con los Delegados y Subdelegados de Vivienda con las áreas centrales del Fondo, también concertaciones y acuerdos con la representación sindical, expedido convocatorias al personal interesado en cambiar de adscripción a las Delegaciones del Distrito Federal o del interior del país. Asimismo se -- dió capacitación considerando básicamente los aspectos de la operatividad.

Sin duda, la capacitación en el caso de la desconcentración del personal debe contribuir a que el servidor público conozca la historia, costumbres, actividades, etc., de los habitantes de la entidad que han seleccionado, con la finalidad de lograr identificación, adaptación mental, -- social, laboral, tendiente a garantizar la convivencia del personal desconcentrado y la población local.

De acuerdo al anexo estadístico correspondiente al año de 1993, se reporta a diciembre de ese año que se desconcentraron un total de 78 trabajadores

a las Subdelegaciones Estatales de Vivienda (no se incluye Subdelegados) y 206 fueron reubicados en las Subdelegaciones del Distrito Federal y - Area Metropolitana, los que fueron seleccionados en base a una encuesta previa. En ese sentido es recomendable evitar hasta donde sea posible, que la desconcentración se convierta en motivo para deshacerse del "personal indeseable", sino auspiciar que de manera voluntaria y razonada se trasladen preferentemente los servidores públicos de mejor actitud y aptitud.

Una vez contando con la decisión política y el elemento humano, tanto - desconcentrado como contratado localmente, se dotó de los recursos financieros y materiales necesarios, así como de la estructura de organiza -- ción y los medios administrativos adecuados, de acuerdo a cada etapa, - para el buen funcionamiento de las Subdelegaciones de Vivienda. Desde - luego que esta acción requiere de todo el apoyo del titular de una insti -- tución, para poder superar las vicisitudes que implica este proceso.

Para la operación y seguimiento del programa de desconcentración se creó en 1987 un órgano administrativo a nivel de Departamento con dependencia de la Subdirección de Administración.

La participación activa y consciente de todos, incluyendo a los usuarios de la prestación, es fundamental para la consolidación de un proceso de esta naturaleza, ya que es la única manera de alcanzar consenso y con -- ello poder desterrar vicios, inercias e intereses creados, que tanto han obstaculizado el funcionamiento sano y pleno de las instituciones públi -- cas en sus diferentes niveles de gobierno.

3.4.4 Desarrollo estructural

La administración del Fondo de la Vivienda, en 1983 revisa la estructura organizacional, eliminando 2 Subdirecciones y 11 Departamentos, habiendo efectuado los siguientes movimientos:

La Dirección de Programación y Presupuesto es convertida a su anterior -

denominación de Dirección de Finanzas, siéndole trasladada del área de Administración los Departamentos de Tesorería y Contabilidad por considerarse tener una mayor afinidad e interdependencia. A la vez de la Dirección de Finanzas pasa a la de Administración el área de Informática con nivel de Subdirección y los Departamentos de Análisis y Programación y de Proceso de Datos. Pensándose en una mejor funcionalidad, es reubicado del área Técnica a la de Administración el Departamento de Abastecimientos.

La Unidad de Servicios Jurídicos es elevada a rango de Dirección, compuesta por una Subdirección que se llamó de Municipalización y Titulación y por cuatro Departamentos: de Municipalización, de Titulación y Notariado, de Estudios y Contratos y de lo Contencioso, incorporándose las funciones de trámites oficiales que anteriormente llevaba la Dirección Técnica, a fin de atenderse debidamente programas prioritarios - que a 1982 sufrían un fuerte rezago, como la municipalización de módulos sociales y la escrituración de viviendas.

Para poder cumplir con el mandato legal de fortalecer los mecanismos de control y transparentar el ejercicio y aplicación de los recursos de la institución se crea la Contraloría Interna. Así también se integra a la estructura el Secretariado Técnico para la Adjudicación de Contratos, con la finalidad de hacer valer las normas previstas en la Ley de Obras Públicas.

En ese entonces se forma el Comité de Compras para tomarse decisiones colegiadamente en el renglón de adquisiciones y se adscribe directamente al Vocal Ejecutivo la Coordinación de Orientación, Información y Relaciones Institucionales.

Buscándose una mayor participación y de ahí fortalecer el órgano de gobierno del FOVISSSTE, en el mismo año de 1983 se integra a la Comisión Ejecutiva un representante más por parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y uno más por la FSTSE, quedando conformada por nueve miembros con sus respectivos suplentes.

En octubre de 1984 cambió la nomenclatura del segundo y tercer nivel de la estructura del Fondo, convirtiéndose las Direcciones en Subdirecciones y las Subdirecciones en Jefaturas de Servicios, equivalentes al tercero y cuarto niveles, respectivamente, de la estructura de organización del ISSSTE, haciéndose más compatible ésta. La medida tomada reafirmó la dependencia estructural del Fondo de la Vivienda con el Instituto, lo que en el quehacer cotidiano no se reconocía en lo interno ni tampoco en lo externo. Desde luego que esta acción tuvo un efecto positivo para el funcionamiento del Fondo de la Vivienda.

Bajo este nuevo modelo de organización el FOVISSSTE quedó estructurado -- como sigue:

Junta Directiva y Comisión Ejecutiva, como órganos de gobierno.

La Vocalía Ejecutiva con el siguiente apoyo institucional: CIDAP, la Coordinación de Relaciones Institucionales; el Secretariado Técnico para la Adjudicación de Contratos y los Comités: de Promociones Inmobiliarias, de Compras y de Adjudicación de Contratos.

En tanto la Subdirección Técnica quedó con tres Jefaturas de Servicios: de Programación y Control; de Estudios, Normas y Proyectos; y de Supervisión de Obra y ocho Departamentos: de Programación y Control; de Control de Estimaciones y Avances; de Presupuesto y Precios Unitarios; de Estudios y Proyectos; de Normas, Estudios y Trámites Oficiales; de Reserva Territorial; de Coordinación de Obras Zona Norte y de Coordinación de Obras Zona Sur.

La Subdirección de Crédito con tres Jefaturas de Servicios: de Crédito Unitario; de Préstamos Hipotecarios y de Adjudicación de Vivienda y ocho Departamentos: de Recepción y Control; de Crédito Foráneo; de Crédito Metropolitano; de Análisis y Depuración; de Promociones; de Recepción de Vivienda y Desajustes; de Adjudicación de Vivienda y de Servicios Municipales y Comunitarios.

Referente a la Subdirección de Finanzas se integró con tres Jefaturas de Servicios: de Planeación Financiera; de Presupuesto y Contabilidad y de Control de Ingresos y diez Departamentos: de Normatividad de Costos y Presupuestos; de Programación y Evaluación; de Estudios Económicos y Financieros; de Análisis Financiero; de Control de Inversiones; de Tesorería; de Contabilidad, de Control de Pagos, de Control de Aportaciones y de Recuperación de Créditos.

La Subdirección Jurídica permaneció con una Jefatura de Servicios: la de Municipalización y Titulación y los cuatro Departamentos ya mencionados.

En el caso de la Subdirección de Administración se compuso por tres Jefaturas de Servicios: de Administración de Personal; de Adquisiciones y Servicios y de Informática, con seis Departamentos: de Administración de Personal; de Planeación y Desarrollo de Personal; de Compras; de Servicios de Apoyo; de Análisis y Programación y de Procesamiento de Datos y dos Unidades: de Organización y Métodos y de Orientación, Información y Quejas.

Por otro lado desaparecieron de la estructura las áreas de Contraloría Interna y de Comunicación Institucional, siendo absorbidas estas funciones por la Contraloría General y la Coordinación de Comunicación Social del ISSSTE, como una medida para establecer un solo canal en estos renglones y como un esfuerzo de simplificación general del Instituto.

Como consecuencia de las medidas de austeridad dispuestas por el gobierno federal en agosto de 1985, fue compactada la estructura orgánica del Fondo en un 30 por ciento a nivel de mandos medios y superiores, resultando que de 5 Subdirecciones quedaran 3; de 15 Jefaturas de Servicio se mantuvieron 9 y de 40 Departamentos permanecieron 30.

Aún cuando se esperó que la reducción de la estructura no afectará la operación de los programas sustantivos, buscando elevar la productivi- - -

dad y mejorando la utilización de los recursos humanos, financieros y materiales, la realidad fue que esta acción sí repercutió en el funcionamiento de la institución, sin duda, por haberse reaccionado más en el cumplimiento de esta disposición, debido a que las condiciones económicas y políticas que prevalecieron en el momento de la compactación, no permitieron efectuar una planeación debida.

Para evitar desequilibrios organizacionales fuertes, es menester tomar en cuenta un método progresivo que indique el grado viable de compactación, de conformidad al avance que se vaya consiguiendo en el proceso de estudiar fórmulas, ponerlas en juego y obtener frutos de ellas, ya que hay que tener presente que ninguna decisión por mejor pensada que sea, es necesariamente alcanzada en forma inmediata o automática. En este sentido, lograr elevar el índice de productividad y la racionalización de los recursos, implicaba previamente, una ardua labor de modernización administrativa, de capacitación intensa, de concertación de intereses laborales, de cambio de actitud y aptitud de los servidores públicos, entre otros factores.

Otro aspecto importante que debió cuidarse para contrarrestar los efectos derivados de una compactación de la magnitud señalada, fue haber logrado la aceleración del programa de desconcentración en ese momento y paralelamente a ello, haber "atado" ambos procesos a fin de darle coherencia y estabilidad a la estructura, considerando que al irse desprendiendo, en forma gradual, por fases, la operación del área central para distribuirse y trasladarse a las entidades federativas, por razones lógicas los niveles de la organización central empezarán a disminuir, en virtud de entrar en una etapa de trabajo en la que las funciones generales a ejercer: programación, normatividad, auditoría, evaluación, regulación presupuestal, financiera y de control, requieren para su desenvolvimiento una estructura simplificada.

Sin embargo, el fenómeno del sismo retrasó notablemente la desconcentración, por el hecho de que hubo que brindar atención directa a los servidores públicos que fueron damnificados. Mientras que la intervención del Fondo en la solución de este problema contribuyó a que personal de -

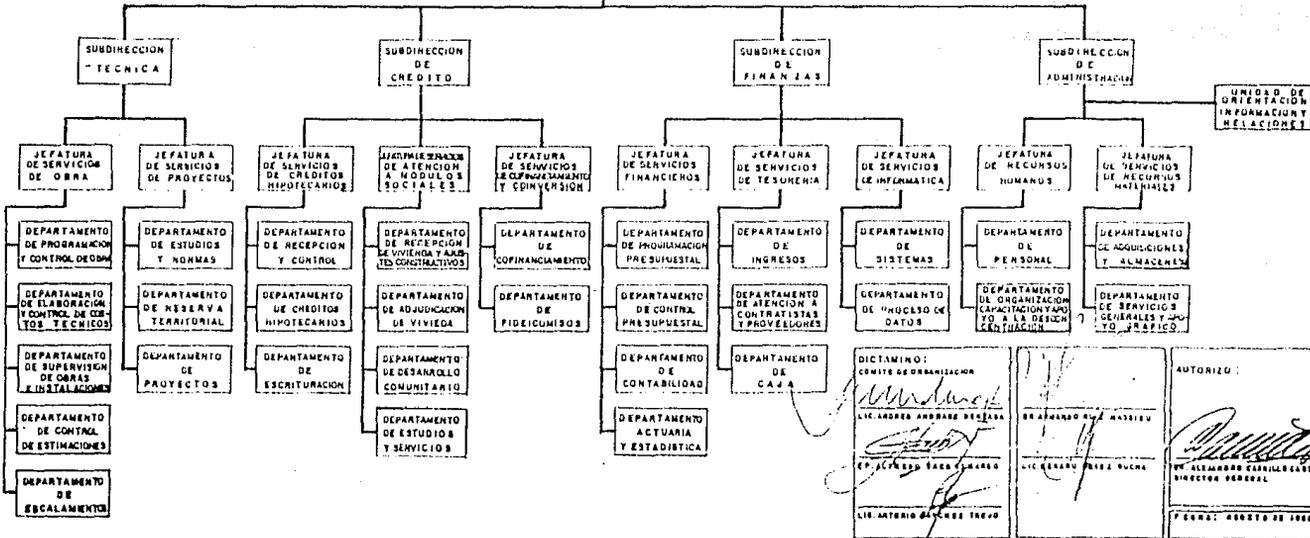
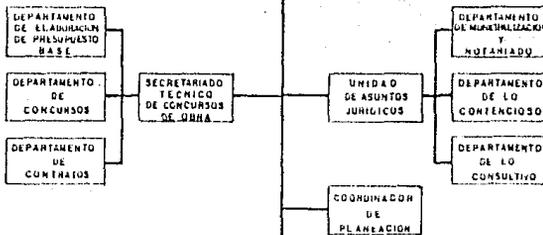
diversas dependencias y entidades públicas se desconcentraran a los Estados en que se les dotó de vivienda, la institución se vió frenada en este sentido, ya que para fines de 1986 la respuesta del personal para irse a provincia fue mínima, aún cuando los ofrecimientos para el cambio hayan sido lo suficientemente aceptables: basificación en los casos necesarios, nivelación salarial, gastos de menaje y período de tiempo para buscar arrendamiento o adquisición de vivienda por medio de crédito, incluso otorgamiento de vivienda por parte de FOVISSSTE.

En tanto se cubrió la estructura de organización mínima en las Subdelegaciones de Vivienda de los Estados, contratando personal en la localidad, la estructura central del Fondo se volvió a ensanchar, teniendo para 1988 el organograma que a continuación se muestra:



FONDO DE LA VIVIENDA DEL ISSSTE

VUCALIA EJECUTIVA



CITAS DEL CAPITULO TERCERO

- (1) ISSSTE, Ley del Instituto de Seguridad y Serv..., p. Introducción.
- (2) Poder Ejec. Federal, Plan Nacional de Desarrollo: 1983-1988, p. 108.
- (3) ISSSTE, Reglamento Interior del Instituto de Seguridad y Serv..., de fecha: 23 de agosto, 1985. Art. 33, p. 125 del DOF.
- (4) Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo - VIII, p. 417.
- (5) INFONAVIT, Una nueva Institución de la República 1972-1976, p. 15.
- (6) Decreto que reforma el rubro del capítulo sexto y el Art. 54, y se adiciona al mismo capítulo sexto, con la sección 4a. y los Arts. - 54-A al 54-Z; se adiciona la fracción III del Art. 103, las fracciones XIII y XIV del Art. 110, y los Arts. 116-A, 116-B, 116-C, - 116-D y 116-E de la Ley del ISSSTE, de fecha 28 de diciembre de - 1972.
- (7) El Herald de México, "Los Servidores Públicos son Soporte del Estado Mexicano": MMH. Nota de Carlos Velazco Venegas, aparecida - el lo. de octubre de 1988, Sección A, Columna 4-8, p.3.
- (8) FOVISSSTE, Manual de Organización, pp. 8 y 9.
- (9) Este apartado se fundamenta en los siguientes documentos de trabajo:
 - . FOVISSSTE, Antecedentes Legislativos en Materia de Vivienda, pp. 16.
 - . FOVISSSTE, Estudio Comparativo sobre las Reformas a la Ley del ISSSTE, pp. 30.
 - . ISSSTE, Cronología Jurídica Comentada, 1910-1984, pp. 71.

. ISSSTE, El Marco Histórico-Jurídico de las Prestaciones Económ..., pp. 48.

- (10) Decreto de reformas y adiciones, op. cit., Art. 116-D.
- (11) FOVISSSTE, Organograma por Areas de Competencia, de marzo'73, tomado del Instructivo del Fondo de la Vivienda del ISSSTE, pp.45.
- (12) Datos obtenidos, según el censo de recursos humanos de 1975, elaborado por el Gobierno Federal.
- (13) Informe de labores del Vocal Ejecutivo del FOVISSSTE, correspondiente al año de 1987, pp.22-23.
- (14) Acuerdo por el que se Establecen las Bases para la Ejecución, Coordinación y Evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, publicado en el D O F del día 9 de febrero de 1989.
- (15) Véase el documento: Informe del Avance en que se encuentran los Trámites y Procedimientos del Programa de Simplificación Administrativa del FOVISSSTE, pp. 3.
- (16) Decreto publicado en el D O F el día 18 de junio de 1984.
- (17) Consúltese el Acuerdo mediante el cual el Vocal Ejecutivo de la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda del ISSSTE, delega facultades a diversos funcionarios adscritos a las Delegaciones del Instituto en los Estados y en el Distrito Federal, publicado en el D O F, el lunes 4 de julio de 1988.

CAPITULO CUARTO

PROPUESTA DE MODERNIZACION ESTRUCTURAL DEL FOVISSSTE

4. PROPUESTA DE MODERNIZACION ESTRUCTURAL DEL FOVISSSTE.

4.1 Consideraciones preliminares

El respaldo legal para la modernización administrativa, se encuentra contenido en los Artículos 19 y 32, fracciones XIV y XV de la Ley Orgánica - de la Administración Pública. En este sentido, el Artículo 19 establece - que:

"El titular de cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo ex pedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener infor mación sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se es tablezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo in-- terno, deberán mantenerse permanentemente actualizados. Los manuales de - organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federaci ón..."

En cuanto al Artículo 32, las fracciones antes referidas señalan:

"XIV. Establecer la política y las directrices que apruebe el Presidente de la República para la modernización administrativa de carácter global, sectorial e institucional, que orienten a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo en la determinación y ejecución de las acciones que autoricen en el ámbito de su competencia;"

"XV. Someter a la consideración del Presidente de la República los cam-- bios a la organización que determinen los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública federal, que impliquen modificacio nes a su estructura orgánica básica y que deban reflejarse en su reglamen to interior."

De lo anterior se desprende que las dependencias coordinadoras de sector se encargan de orientar y vigilar el proceso de modernización de las estructuras de organización de las Entidades que les correspondan, autorizando el incremento de unidades administrativas y la modificación de niveles jerárquicos. Así también las propuestas de cambio estructural de las Entidades que requieran de dictamen por parte de la SPP o de la Secretaría o Departamento Administrativo cabeza de Sector, contarán previamente con la aprobación por parte del órgano de gobierno de éstas.

Por otra parte, las estructuras de organización de las dependencias y entidades públicas, deberán guardar una estrecha vinculación con su instrumento jurídico de creación, con los objetivos, metas y prioridades que se deriven del Plan Nacional de Desarrollo, de Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y los Anuales, a fin de contar con una Administración Pública eficiente, flexible y articulada al Sistema Nacional de Planeación.

El reconocer que la Administración Pública es un instrumento del sistema político, permite afirmar que la modernización administrativa está orientada a robustecer la función social del Estado y a mejorar su capacidad de servicio frente a la ciudadanía, con el objeto de atender oportuna y adecuadamente sus demandas de bienes y servicios, para que las decisiones de gobierno se traduzcan efectivamente en los resultados esperados en la planeación de desarrollo, y con ello, legitimarse ante la sociedad.

Es así que la Administración Pública, tiende a cumplir su cometido de servir a la población, a través de su infraestructura de organización, con la cual opera para alcanzar sus programas de gobierno, ya que en base a la estructura orgánica de las dependencias y entidades se distribuyen funciones y responsabilidades, se facilita la coordinación de los esfuerzos, y su ámbito de influencia impacta en la determinación de las acciones a realizar y en la asignación de recursos.

En el caso específico de la Institución objeto de estudio, el proceso de modernización administrativa tiene como finalidad proponer el redimensionamiento de su estructura orgánica, para que dentro de la crítica situación económica y política prevalecte en el país, se promueva una adecuada utilización y aprovechamiento de los recursos humanos, financieros, materiales y técnicos con que dispone, a fin de lograr sus objetivos y programas institucionales en un marco de racionalización, eficiencia, productividad y simplificación.

Para ubicar y precisar dicho marco de actuación se adoptan los conceptos siguientes:

El Diccionario de Política y Administración Pública define la racionalización y eficiencia como sigue:

"... En Administración Pública, y en general en todo proceso orgánico administrativo, racionalización, implica optimizar todos los recursos (humanos, materiales, tecnológicos y financieros) involucrados en el proceso administrativo para conseguir los propósitos previamente definidos, alcanzándose dicha optimización, mediante la maximización o minimización de los elementos que concurren en un sistema determinado. Así, hablamos de racionalizar el gasto público, de racionalizar las adquisiciones, de racionalizar los energéticos, etc."

De acuerdo a lo anterior, la acción de racionalizar nos permite planear y manejar los recursos necesarios para la consecución de los fines que se desean obtener, ya sea en el área de vivienda, transporte, educación, etc., sin que ello derive en ahorros mal entendidos que pudieran generar serios problemas sociales, por una falta de respuesta adecuada.

La eficiencia "se refiere a la promoción de métodos administrativos que produzcan el conjunto... de resultados para un objetivo determinado y con el menor costo. La reducción de costos de personal y materiales, en tanto que se logra la máxima precisión, velocidad y simplificación administrativa".

Desde el punto de vista de una estructura de organización se podrá considerar que es eficiente en sus procesos internos, en la medida que una Institución logre sus metas y objetivos predeterminados, en base a un uso racional de sus recursos asignados, evitando dispendios y en los casos de erogaciones adicionales a lo presupuestado, deberán tener una justificación social; asimismo, la eficiencia de una Entidad Pública debe medirse también en función del grado en que tiende a resolver o aminorar una determinada demanda o prestación social.

El Glosario de Términos Administrativos de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, conceptualiza a la Productividad y Simplificación como se describe:

La Productividad "es una relación entre los productos obtenidos (bienes o servicios) y los factores o recursos utilizados en la producción, como --son los trabajadores, maquinaria, equipo, tecnología e insumos. La pro--ductividad mide la eficiencia con que se emplean en la producción los recursos en conjunto, incluyendo tanto el capital de trabajo como la mano de obra."

Es la productividad un elemento decisivo para el buen desempeño de la Administración Pública, por lo que es conveniente impulsar y respaldar entre otros aspectos, la capacitación, actualización y motivación de los servidores públicos, procurándoles a la vez un desarrollo profesional con perspectivas más amplias así como un ingreso remunerador; la revisión y constante mejoramiento de las estructuras orgánicas; la adecuación de los sistemas y procedimientos internos que garanticen la funcionalidad de la operación de las Dependencias y Entidades; promover el avance tecnológico y actuar con disciplina financiera. Esto, sin duda, podrá contribuir a apoyar la modernización de los Organismos Públicos.

Se toma como referencia para este punto la definición de Simplificación del Trabajo como el "conjunto de operaciones, cualidades, responsabilidades y condiciones que, aunados a los conocimientos de las fases de una actividad laboral, implican el mejoramiento constante del trabajo y hacen más expedito y simple su desarrollo."

Hablar de simplificación es referirnos a la práctica de ver y hacer sencillas las actividades cotidianas elevando la productividad institucional - para ofrecer mejores servicios a la ciudadanía. En el ámbito organizacional la simplificación requiere traducirse en la racionalización de estructuras y la agilización de los procedimientos administrativos, en concordancia con los programas de trabajo y los recursos disponibles.

La interrelación entre los cuatro conceptos mencionados le dan mayor coherencia y sentido a las medidas de modernización, indicando concretamente - lo que se debe esperar de una acción de mejoramiento de esta naturaleza. Para dar un sustento metodológico a la revisión y adecuación de una estructura de organización, es menester establecer los criterios de análisis - - aplicables en la materia.

4.2 Bases metodológicas para el análisis organizacional (*)

Es necesario contar con una guía metodológica que oriente el análisis de - estructuras de organización, de ahí que áreas internas como la de Organización y Métodos contribuyan de manera importante a este tipo de estudios, - con base en la normatividad que en este rubro ha emitido la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). Tomando como referencia la Guía Metodológica para el Análisis Organizacional de Estructuras, dada a conocer por la SPP para su aplicación en Dependencias y Entidades, se pone a consideración el intento de complementar los estudios organizacionales, sugiriéndose para ello, entre otras, las siguientes etapas fundamentales:

(*) Esta parte tiene su cimiento en el documento: "Lineamientos, Metodología y Procedimientos para el Registro y Modernización de Estructuras Organizacionales", y en cuyo contenido se encuentran, entre otros aspectos, la guía arriba señalada la cual contempla once etapas que deben seguirse en el análisis de la organización. A fin de obtener mayor información sobre el tema, favor de consultar dicho documento el cual fue elaborado en el mes de septiembre de 1984, para su observancia general en la Administración Pública Federal.

1. Características de la dependencia o entidad
2. Marco Jurídico
3. Objetivos
4. Naturaleza de la estructura orgánica
5. Funciones
6. Políticas
7. Recursos
8. Congruencia entre la estructura de organización y programa de trabajo
9. Revisión de las áreas funcionales básicas
10. Presentación de conclusiones y propuestas de mejoramiento estructural

A continuación se hará un tratamiento general de los aspectos que se recomiendan tomar en cuenta, en cada una de las etapas arriba mencionadas para poder orientar metodológicamente el análisis organizacional.

1. Características de la dependencia o entidad

En esta etapa se deberá examinar información relativa a los puntos que a continuación se describen:

- . Historial: Cuándo y cómo fué fundada, acontecimientos principales (adquisiciones, fusiones, programas tecnológicos, crisis, etc.)
- . Actividad: Tipo (sector), productos, servicios principales

. Propiedad: Tipo (pública, cooperativa, privada, etc.)

Forma jurídica (empresa pública, organismo descentralizado, asociación civil, etc.)

2. Marco jurídico

Siendo el marco legal la base de las actividades del Sector Público, deberán identificarse las atribuciones a que dá cumplimiento la estructura de organización de acuerdo con las disposiciones jurídico-administrativas vigentes.

Las bases jurídico-administrativas que se dan en la Administración Pública Federal son de dos tipos: a) de aplicación común a todas las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal; y b) disposiciones específicas -- que determinan la estructura y regulan la actividad particular de una dependencia o entidad.

Las atribuciones deberán derivarse principalmente de la ley o decreto de creación de la dependencia o entidad y de su reglamento interior, considerando otros ordenamientos jurídico-administrativos, que habrán de seguir un orden jerárquico descendente que es: constitución, leyes, tratados, -- convenios, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, etc.

En el análisis del marco jurídico se deberá determinar si hay obsolescencia, duplicidad de ordenamientos, lagunas jurídicas, faltas de reglamentación, incongruencia entre las bases jurídico-administrativas y la operación de la dependencia o entidad, falta de difusión y/o aplicación, seguimiento, control, etc.

En este apartado se determinará si la estructura de organización corresponde con el marco de las atribuciones contenidas en la legislación aplicable al ámbito de competencia de la dependencia o entidad que se trate.

3. Objetivos

Es importante recordar que un objetivo es el fin o propósito que se pretende alcanzar, ya sea con la realización de una sólo operación, de una actividad concreta, de un procedimiento, de una función o de todo el funcionamiento de una dependencia o entidad.

Los objetivos deberán estar bien definidos y delimitados, establecidos de manera clara y precisa, de modo que permitan la congruencia interna de las áreas tanto de la dependencia o entidad.

a) Objetivos institucionales

Los objetivos institucionales deberán estar fundamentados en las atribuciones que le designa el instrumento jurídico de creación, el Plan Nacional de Desarrollo y los programas de gobierno.

El objeto y las atribuciones que se le confieren, conjuntamente con los considerandos de creación de la dependencia o entidad, proporcionan la información necesaria para definir el objetivo global de éstas, del cual se derivarán los objetivos de carácter general que orientarán las actividades de las áreas sustantivas y de apoyo.

b) Objetivos generales y específicos

Las áreas sustantivas son aquellas que desarrollan funciones cuyo fin es cumplir con las atribuciones, objetivos, programas encomendados a la dependencia o entidad para lo que está facultada y fué constituida.

Los objetivos de las áreas de apoyo están encaminadas a proporcionar los recursos humanos, financieros y materiales, así como de proveer y realizar los servicios necesarios para hacer factible el funcionamiento de la dependencia o entidad.

Se verá que los objetivos de las áreas de segundo nivel (en una dependencia corresponde al Subsecretario y Oficial Mayor y en una entidad corres-

ponde al Subdirector General, Dirección de Area, Gerencia), contribuyan a la obtención del(os) objetivo(s) institucional(es) y que los de las - áreas de tercer nivel jerárquico (en una dependencia corresponde al Director General y en una entidad corresponde a la Subdirección, Subgerencia, Superintendencias) apoyen a la consecución de los objetivos del nivel jerárquico inmediato superior y así sucesivamente en forma descendente hasta llegar a los objetivos específicos de las diferentes áreas que componen un Organismo.

Este aspecto en la revisión ayudará a detectar si los objetivos son establecidos de manera clara y precisa, que permita sentar bases de congruencia interna de la dependencia o entidad, en caso contrario, se encontrarán errores y anomalías que afecten a éstas; como pueden ser por ejemplo: creación de órganos internos sin precisión de objetivos, planteamiento aislado de objetivos, falta de especificación en la materia y campos de actividad de la dependencia o entidad, que provoca dispersión de esfuerzos, etc.

4 Naturaleza de la estructura orgánica

Bajo esta etapa podrá examinarse información básica sobre los siguientes rubros:

- . Revisión de las diversas áreas que integran la dependencia o entidad, a fin de conocer su estructuración interna.
- . Appreciar su grado de centralización y/o descentralización.
- . Existencia, calidad y uso de manuales.

a) Organograma

Los organogramas establecen de manera esquemática los diversos mecanismos de integración de una institución, y constituyen un auxiliar en el análisis, conocimiento y diseño de la organización, ya que expresan gráficamente la estructura orgánica o parte de ella, y las relaciones que guardan entre sí los órganos que la integran.

Como complemento a la parte de los organogramas referidos en el capítulo 1, se presenta la siguiente clasificación, tomada de la guía técnica para el diseño de organogramas editada por la entonces Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

1) Por su contenido:

- a) Estructurales: Estos organogramas representan gráficamente los órganos que integran una Unidad Administrativa o área y las relaciones de jerarquía que guardan entre sí.
- b) Funcionales: Indican en el cuerpo de la gráfica, además de los órganos administrativos y sus interrelaciones, las funciones principales que efectúan, relacionadas por orden de importancia.
- c) De integración de puestos y plazas por unidad: Señalan, dentro del marco de cada área, los diferentes puestos establecidos para la ejecución de las funciones asignadas, así como el número de plazas.

2) Por su ámbito de aplicación:

- a) Generales: Representan únicamente los órganos principales de la dependencia o entidad y sus interrelaciones básicas.

- b) Específicos: Ofrecen mayor detalle de la organización de un área en particular.
- 3) Por su presentación:
- a) Verticales: Los organogramas de este tipo tienen por objeto la representación gráfica de los órganos que integran la dependencia o entidad, ramificados de arriba hacia abajo, colocando al titular en el nivel superior, por lo que los distintos niveles jerárquicos de la organización se ubican en renglones. Las líneas que representan las relaciones entre las áreas se disponen verticalmente.
- b) Horizontales: Representan las unidades ramificadas de izquierda a derecha, colocando al titular en el extremo izquierdo. Los niveles jerárquicos se ubican en columnas y las relaciones entre las unidades se representan por líneas dispuestas horizontalmente.
- c) Mixtos: Se representa la estructura de una organización utilizando combinaciones verticales y horizontales, con el objeto de superar las limitaciones que la aplicación de un solo tipo trae consigo.
- d) De bloque: Constituyen una variante de los verticales y tienen la particularidad de representar un mayor número de dependencias o entidades al describir en forma de estructura orgánica a los órganos ubicados en los últimos niveles.

Para complementar el estudio de la naturaleza de la estructura orgánica, se deberán considerar como representativos los principios que a continuación se citan, mismos que son tratados en el Capítulo 1.

1. Tramo de Control
2. Unidad de Mando
3. Jerarquización y
4. Coordinación

Dicha revisión tendrá que apoyarse con el organograma estructural autorizado y el organograma estructural que opera o propuesto.

5 Funciones

En esta parte fundamental del análisis, es conveniente tener presente lo siguiente:

Una función es un grupo de actividades afines y coordinadas, necesarias para alcanzar los objetivos de la Institución.

La función siempre se asigna a un órgano, para que las actividades que la componen sean ejecutadas por las personas que integran el órgano, en forma de labores individuales, aplicando el principio de división del -- trabajo.

La operación, la actividad y la función se refieren a "lo que se hace" y a "quien lo hace", el método, el procedimiento y el sistema se refiere -- además, a "cómo se hace" y "en qué orden o con qué secuencia se hace".

Con base en lo anterior, se revisará la desagregación y especialización de funciones, es decir, que éstas se agrupen o separen jerárquicamente -- (Dirección, Subdirecciones, Gerencias y Departamentos u órganos equivalentes), considerando la particularidad de cada área, afinidad e importancia.

Asimismo, se determinará que no exista repetición o duplicidad en las -- funciones que realizan las áreas que conforman la estructura de organiza-- ción.

Las funciones genéricas son las que darán el soporte para alcanzar los - objetivos institucionales y las funciones específicas son las que están encaminadas al logro de los objetivos generales. En los niveles superiores, el carácter de las funciones abarcan un mayor número de actividades genéricas, y a medida que baja el nivel organizacional, las funciones po-- seen un carácter más operativo y se responsabilizan de actividades más - concretas.

La revisión y análisis de las funciones de la estructura de organiza---- ción, permitirá identificar lo siguiente:

- . Si los objetivos son congruentes con las funciones y apoyan el logro de los objetivos específicos del área, que a su vez, contribuyen al logro de los objetivos institucionales.
- . Si hay una clara delimitación de funciones y responsabilidades, que apoye una delegación de facultades adecuada a los niveles jerárqui-- cos subsecuentes.
- . Si se han considerado todas las funciones para alcanzar los objeti-- vos y que no se presente repetición en las funciones que realizan -- las áreas.
- . Si el nombre de las áreas es representativo de las funciones que rea-- lizan, es decir, que reflejen claramente el ámbito de competencia.

6 Políticas

Las políticas son criterios rectores y orientadores de la acción dentro de la cual han de realizarse las funciones y actividades determinadas, -

tendientes a alcanzar los objetivos, representando además, una base indispensable en toda dependencia o entidad para la adecuada toma de decisiones.

Se deberán contemplar todas las políticas, que precisan la mayor parte de situaciones alternativas que pudieran presentarse, debiendo estar bien definidas y claramente redactadas.

7 Recursos

Los recursos de que dispone la Institución se examinarán en forma global, verificando en qué medida éstos son suficientes y oportunos para su desarrollo.

a) Recursos humanos

Se sugiere revisar algunos puntos como pueden ser:

- Si los servidores públicos conocen los objetivos, funciones y normas que regulan las operaciones de la organización.
- Si el personal que integra las unidades administrativas de la organización, son suficientes y reúnen las características que los puestos requieren.
- Si existe un ambiente laboral propio para el desenvolvimiento del personal y las condiciones de relación humana, que propicie una mística de trabajo e identificación institucional.
- Si se están ejecutando programas de actualización y capacitación del personal y a qué niveles jerárquicos se imparten.
- Si se cuenta con criterios y/o políticas de remuneración apegados a la responsabilidad y funciones del personal.

. Si se están administrando oportunamente las prestaciones a que tienen derecho conforme a la ley (sea apartado A o B).

. Si se están atendiendo adecuadamente las relaciones con el Sindicato.

b) Recursos financieros

Se deberán considerar entre otros, los siguientes aspectos:

. Si en el proceso de programación-presupuestación intervienen las diferentes áreas de la Institución.

. Si le son entregados a tiempo sus recursos financieros y precisar la suficiencia de los mismos.

. Si el manejo de este tipo de recursos se cumple con disciplina financiera y transparencia.

. Si tiene endeudamiento, conocer la naturaleza de éste y cuales son las acciones de saneamiento financiero que respalden su capacidad de solventar los compromisos de pago.

c) Recursos materiales

Es pertinente tomar en cuenta:

. Si existe una planeación de bienes y servicios para la adecuada operación de la dependencia o entidad.

. Si hay un programa general de adquisiciones verificar que éstas se vayan realizando conforme a lo establecido.

. Si se está ejecutando óptimamente las acciones de conservación y mantenimiento, tanto preventivo como correctivo, de las instalaciones y equipo de acuerdo a los programas en la materia.

- . Si el funcionamiento de los almacenes se apega a las normas establecidas en cuanto a la recepción, almacenaje, despacho de los artículos que manejan.
- . Si son proporcionados los servicios de transporte con la eficiencia que se requiere.

d) Recursos técnicos

Deberá de efectuarse una revisión sobre:

- . Si tiene la tecnología (máquinas, equipo, procedimientos, sistemas, conocimientos, etc.), acorde al tipo de organización con que cuente la dependencia o entidad para la producción de bienes o la prestación de los servicios a su cargo.
- . Si las diferentes áreas disponen de los instrumentos administrativos y/o guías técnicas que apoyen el buen desempeño de actividades, operaciones o para resolver problemas determinados.
- . Si hay revisión de los métodos y sistemas que se aplican en los procesos de trabajo, a fin de cuantificar la magnitud del avance tecnológico o rezago del mismo.
- . Si la utilización de estos recursos le producen resultados óptimos a la Institución, que justifique la inversión destinada a este renglón.

8 Congruencia entre la estructura de organización y programa de trabajo

Se deberá definir el grado de adaptación que existe, entre la estructura de organización y el programa de trabajo institucional, con el propósito de obtener información sobre la capacidad de la primera para alcanzar -- los objetivos y las metas establecidas.

También se revisará que las funciones de los órganos de la estructura -- orgánica sean congruentes con la programación de actividades, y que esto aunado a lo anterior contribuya al logro de los objetivos y metas de la dependencia o entidad.

9 Revisión de las áreas funcionales básicas

Esta etapa permitirá apreciar la división de una estructura orgánica, de acuerdo a las unidades administrativas que tiene asignadas para desarrollar funciones determinadas dentro de una dependencia o entidad, considerándose como las básicas: Personal, Finanzas, Producción, Comercialización e Investigación y Desarrollo.

a) Personal

El examen de esta área deberá comprender esencialmente las funciones que se mencionan en el apartado 1.3.1.1 del Capítulo 1.

b) Finanzas

Al igual que en la parte de personal, el análisis deberá abarcar básicamente las funciones a que hace referencia el apartado 1.3.1.2 del Capítulo 1.

c) Producción

Este tipo de área requiere tener funciones como las siguientes:

- . Planeación
- . Métodos de Trabajo
- . Planta y equipo
- . Normas de rendimiento
- . Organización
- . Compras
- . Conservación y mantenimiento

- . Control de existencias
- . Control de materiales
- . Control de calidad
- . Tráfico y transportes

d) Comercialización

La revisión deberá contemplar fundamentalmente las funciones que se mencionan:

- . Administración de ventas
- . Cartera de clientes
- . Publicidad y promoción
- . Investigación y análisis de mercado

e) Investigación y desarrollo

Las funciones básicas que requieren incluirse son:

- . Investigación para el cambio tecnológico
 - Conocimiento de descubrimientos
 - Viabilidad técnica y financiera
 - Fijación de metas
 - Control y seguimiento del(os) proyecto(s)
- . Aplicación de resultados
 - Mejoras de productos
 - Nuevos productos
- . Evaluación de las innovaciones

10 Presentación de conclusiones y propuestas de mejoramiento estructural

La formulación de las conclusiones derivadas del proceso de análisis organizacional, deberán precisar la problemática detectada en materia de organización, en todas y cada una de las áreas funcionales de la dependencia o entidad de que se trate, identificando claramente las causas originadoras de la misma.

Paralelamente a la presentación del informe de conclusiones, es conveniente que en esta etapa se dé el planteamiento de propuestas de mejoramiento de la estructura orgánica, de acuerdo a las necesidades de operación que resulten de los programas y recursos de la Institución.

4.3 Modernización de la estructura orgánica

El Fondo de la Vivienda dependiente del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, como parte integrante de la Administración Pública Paraestatal, requiere apegarse en sus acciones al Plan Nacional de Desarrollo y al Programa Sectorial e Institucional respectivos, para hacer viable el compromiso de dotar vivienda a los servidores públicos amparados por el régimen del ISSSTE.

El aprovechamiento racional de los recursos y la constante adecuación de su organización a las circunstancias imperantes, le ha permitido al FOVISSSTE, disponer del sustento administrativo necesario para su funcionalidad, sin embargo, a pesar de que se han obtenido logros sustanciales, queda bastante por hacer en el campo organizacional, de ahí la importancia de recurrir a la modernización administrativa como una instancia prometedora para continuar avanzando en este terreno.

Tomando en consideración lo antes referido y partiendo de la premisa que ninguna estructura es estática ni perfecta, se pretende poder presentar un nuevo modelo básico de organización, bajo un esquema desconcentrador, que le permita a la Institución responder de mejor manera a los retos que le plantea su indiscutible función social, en el territorio nacional.

Por ello es que la parte médular del proceso de modernización de la Institución, se finca en proponer una estructura de organización, que al mismo tiempo de ser producto del fenómeno de la desconcentración, actúe en favor del constante fortalecimiento de ésta, para que realmente la operación se lleve al cabo en forma completa y eficiente en el propio lugar de origen de la demanda de la prestación crediticia, mientras que la parte normativa y de regulación relacionadas con las funciones de planeación, programación-presupuestación, información y estadística, de control y evaluación se efectúen estrictamente en la estructura central.

Además de coadyuvar a la consolidación del proceso de desconcentración, iniciado en el mes de octubre de 1985, la estructura orgánica que se diseñe deberá contribuir a desarrollar más agilmente los programas básicos, buscando con ello, elevar la capacidad de alcanzar el objetivo y metas de la Institución.

4.3.1 Marco para el desarrollo de la propuesta

Como se menciona en el apartado 3.2.2 del Capítulo 3, el órgano de gobierno del ISSSTE para la operación del Fondo de la Vivienda es la Comisión Ejecutiva, que está integrada por nueve miembros, la cual es coordinada por un Vocal Ejecutivo, nombrado por la Junta Directiva del Instituto a propuesta del Director General del ISSSTE, teniendo entre otras responsabilidades y facultades, la de ejecutar los acuerdos de la Junta y de la Comisión Ejecutiva relacionados con el Fondo.

Para el desarrollo de las actividades de la Vocalía Ejecutiva, encaminadas a lograr el objetivo institucional ya también referido, y que es: establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente, mediante préstamos con garantía hipotecaria, así como coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores que carezcan de ellas, el Vocal Ejecutivo podrá contar con la estructura orgánica que se estime funcional y congruente con el programa de trabajo establecido y con el presupuesto autorizado.

A fin de ubicar la relación entre programación y organización, se presenta la estructura programática del Fondo vigente.

4.3.1.1 Estructura programática del Fondo en 1988(*)

No.	PROGRAMA	SUBPROGRAMA	UNIDAD DE MEDIDA	META ESTABLECIDA
1	Regulación de los Asentamientos Humanos ---	Constitución de Reservas Territoriales	Hectárea	83
2	Financiamiento de Módulos Sociales	Estudios y Proyectos	Proyecto	25
		Construcción	Vivienda	9,655
		Remodelación y Rehabilitación	Vivienda	6,000
		Conservación y Mantenimiento	Vivienda	5,302
3	Canalización de Recursos Financieros a los trabajadores	Créditos Hipotecarios	Préstamo	14,100
4	Prestaciones Económicas	Devolución de Depósitos	Casos	16,800
5	Administración	Servicios Personales	Miles de Millones	16.1
		Recursos Materiales	de pesos	0.8
		Serv. Generales	" "	2.6
		Bienes Muebles e I.	" "	0.3

(*) La información para elaborar este cuadro, incluyendo los objetivos de los programas básicos del Fondo de la Vivienda, fue tomada del Programa de Trabajo 1988 y 1989 y de Resultados Alcanzados en 1988, documentos que forman parte del acervo de la Institución.

En relación al marco programático de 1988, el correspondiente a 1989 no contempla ya los subprogramas referidos a Estudios y Proyectos, Remodelación y Rehabilitación, Conservación y Mantenimiento, ni tampoco el de -- Bienes Muebles e Inmuebles, como consecuencia de las crecientes medidas de austeridad dictadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

4.3.1.2 Objetivos de los programas básicos del Fondo

También se plantean los objetivos de cada uno de los programas específicos antes mencionados, por ser otro elemento que cobra importancia en el desarrollo de la propuesta de estructura orgánica.

P R O G R A M A	O B J E T I V O
1. Regulación de los Asentamientos Humanos.	Adquirir y obtener mediante donaciones y permutas terrenos aptos para el desarrollo de los programas habitacionales aprobados.
2. Financiamiento de Módulos Sociales.	Construir viviendas de interés social para que puedan ser adquiridas en propiedad por los trabajadores, por medio de créditos que conceda la Institución directamente o con la participación de entidades públicas y/o privadas.
3. Canalización de Recursos Financieros a los trabajadores.	Olograr créditos hipotecarios a los -- servidores públicos, para adquirir, -- construir, reparar y ampliar o mejorar sus viviendas, pagar el enganche, gastos de escrituración y en su caso la -- constitución de fideicomiso de apoyo -- cuando tenga por objeto la adquisición de vivienda con la Banca y amortizar -- pasivos adquiridos por dichos concep-- tos.

P R O G R A M A

O B J E T I V O

- | | |
|----------------------------|--|
| 4. Prestaciones Económicas | Pagar la devolución de depósitos a los trabajadores que se pensionen, jubilen o que dejen de prestar sus servicios, para cumplir con lo previsto en la Ley del ISSSTE. |
| 5. Administración | Manejar racionalmente los recursos humanos, materiales y financieros, así como proveer y realizar los servicios necesarios para hacer posible el funcionamiento de la Institución. |

4.3.1.3 Identificación de las áreas a reestructurarse

El análisis en torno a la sugerencia de modernización estructural del Fondo de la Vivienda, se hará en función de cada Subsistema de la estructura de organización en que se divide un sistema administrativo institucional, por lo que se retoma para este punto lo descrito en el apartado 1.1.2.3 del capítulo 1 de este trabajo.

El orden que se desprende para conducir la justificación de la modernización estructural es el siguiente:

- 1o. Subsistema de Operación (Actividades Sustantivas)
 - . Prestación de Servicios

- 2o. Subsistema de Apoyo (Actividades Adjetivas)
 - . Apoyo Administrativo
 - Recursos Humanos
 - Recursos Materiales
 - Recursos Financieros

Apoyo Institucional

- Asuntos Jurídicos
- Comunicación Social
- Otros

3o. Subsistema de Regulación y Control (orientación, coordinación, adaptación).

- . Planeación
- . Programación -Presupuestación
- . Desarrollo Institucional
- . Informática y Estadística
- . Control y Evaluación

4.3.2 Problemática y planteamientos de solución

4.3.2.1 Aspectos relevantes de la problemática organizacional

El diagnóstico administrativo sirve para detectar los diferentes males que aquejan a la organización, el cual se conceptualiza como el "proceso de -- acercamiento gradual al conocimiento analítico de un hecho o problema administrativo que permite destacar los elementos más significativos de una alteración en el desarrollo de las actividades de una institución".^(*)

Del diagnóstico institucional realizado, se tomaron en consideración los aspectos más relevantes de la problemática detectada en materia organizacional, siendo éstos los siguientes:

- Centralización de funciones y recursos, que en algunos casos propician núcleos de poder interno.
- Desequilibrio en la organización entre las áreas sustantivas, de apoyo y de regulación, dándose principalmente una insuficiencia y fragmentación en el subsistema último y desproporción en las cargas de trabajo.

(*) Esta definición fue tomada del libro: Teoría y Práctica del Diagnóstico Administrativo, escrito por el Maestro Víctor Manuel Martínez Chávez, Ed. Trillas, México, 1989, pág. 194.

- Crecimiento de la estructura orgánica por agregación que propició un inadecuado desarrollo organizacional, la duplicación y desarticulación de funciones.
- Deficiente coordinación y comunicación entre las áreas internas y a nivel interinstitucional.
- Existencia de funciones innecesarias o que corresponden a otras áreas con los conflictos que traen aparejados.
- Carencia de un sistema integral de información institucional que impide la adecuada toma de decisiones, la regulación y control de la entidad.
- Limitada capacidad en materia de recuperación de los créditos otorgados.
- Falta de un programa de capacitación integral dirigido al personal operativo y de mandos medios y superiores.
- Procedimientos obsoletos y realización de trámites dilatados e innecesarios.
- Estancamiento en la autoadministración de los módulos sociales y del fomento de la convivencia comunitaria, implicando una importante derrama de recursos para el Fondo.
- Detrimiento de la imagen institucional por la insuficiente respuesta e inadecuada atención a los derechohabientes.

Dado a que la problemática que se detecta en el ámbito de la organización, incide en todo el sistema institucional, la propuesta de modificación estructural, previo análisis específico por cada subsistema, se formulará en un marco integral, y se dará según sea el caso:

- . Por supresión, al señalarse la disminución de órganos administrativos;
- . Por fusión, al conjuntarse en una sola unidad administrativa las funciones que realizan dos o más de ellas.
- . Por adición, al sugerirse la creación de nuevas áreas y
- . Por intercambio de funciones, al plantearse el paso de funciones entre las unidades internas.

4.3.2.2 Sugerencias de cambio al subsistema de operación

Las actividades sustantivas de la Institución encaminadas a cumplir con sus atribuciones y su objetivo, se realizan por medio de las Áreas Técnicas y de Crédito, dando soporte a la operación de los programas de Financiamiento de Módulos Sociales y de Canalización de Recursos Financieros a los Trabajadores, respectivamente.

Estas áreas denominadas Subdirecciones, con nivel equivalente a Dirección General, se caracterizan en su división del trabajo por la actividad particular que desempeñan: La primera se encarga de coordinar las acciones de construcción de viviendas, lo que efectúa por medio de empresas constructoras, ajustándose a las disposiciones aplicables en la materia. La segunda se dedica a proporcionar crédito a los derechohabientes para que éstos puedan resolver su problema habitacional en las mejores condiciones, ya sea a través del mecanismo tradicional de financiamiento o de otros compartidos con organismos de vivienda o del sistema bancario.

El actual subsistema operativo ha demostrado a la fecha, tener capacidad para ir enfrentando y aliviando gradualmente la problemática señalada en el diagnóstico institucional efectuado a 1982, y cuyos resultados se plasman en el capítulo 3. Sin embargo, hay que reiterar que el "talón de Aquiles" de este subsistema ha venido siendo la severa restricción en los recursos financieros, ya que el presupuesto para 1989 de -- 521 mil millones de pesos, fue totalmente insuficiente respecto a la cada vez creciente demanda de la prestación, merced al aumento de la población derechohabiente y a las circunstancias económicas difíciles que vive el país.

En relación al área Técnica se recomienda la desaparición del Departamento de Proyectos, ya que al haberse diseñado los prototipos de vivienda institucionales, aplicables a las diversas regiones climáticas y sísmicas, tipos del suelo, tipos de materiales, etc., se evita la contrata

ción y ejecución de múltiples proyectos "suelos", que venían ocasionando constantes deficiencias técnicas, altos costos y retardo en el proceso de construcción.

En tanto el Departamento de Estudios y Normas puede convertirse en Departamento de Diseño Constructivo, al quedar superada la elaboración de estudios y la aplicación de normas para los proyectos individuales de construcción de Módulos Sociales, por el hecho de que la existencia misma de los prototipos de vivienda, trae comprendida la normatividad correspondiente para su ejecución específica. Es por ello, que su función principal sería la investigación de las innovaciones tecnológicas en el campo del diseño urbano y arquitectónico, a fin de perfeccionar los prototipos ya producidos, así como seguir creando nuevos modelos tipo de vivienda. También le correspondería a este Departamento normar la aplicación de cada prototipo de acuerdo a la zona del país seleccionada para edificar vivienda.

En algún programa especial de vivienda, podrían trabajarse uno o varios proyectos particulares fuera de la normatividad institucional establecida, lo cual deberá sujetarse a las circunstancias del momento.

Al Departamento de Reserva Territorial hay que ajustarle sus funciones y nomenclatura para dar respuesta a la política de buscar la incorporación de tierra mediante donaciones o permutas de predios del gobierno federal, estatal o municipal y de los sectores privado y social, evitando al máximo la compra de terreno, con el fin de racionalizar los recursos presupuestales en el renglón. De ahí la importancia de fortalecer esta función en cada una de las Unidades de Vivienda, impulsando su carácter promotor en este tipo de concertación.

La Jefatura de Servicios de Proyectos puede quedar como Jefatura de Servicios de Estudios y Proyectos Tipo, abarcando el subprograma correspondiente y destacando la investigación para el perfeccionamiento de los proyectos modelo de vivienda de interés social dirigida a los trabajadores al servicio del Estado.

El Departamento de Programación y Control de Obra viene realizando funciones de planeación, programación, presupuestación y control financiero, que en estricto sentido debe llevar un área del subsistema de Regulación, ni siquiera el área de Finanzas como se viene dando, a no ser la parte del control del ejercicio presupuestal. Esto ha provocado -- descoordinación y conflicto entre Técnica y Finanzas, de ahí la necesidad de trasladar esta función al área de Planeación, dejándole a la Técnica el establecimiento del programa de obra y la estimación de los costos por cada prototipo de vivienda a construirse, para ser incorporados al programa anual de inversiones de la Institución.

De acuerdo a lo anterior, se hace válido que la nomenclatura de este Departamento, cambie por el de Formulación del Programa de Obras, encargando de normar la actualización permanente del catálogo de precios de los insumos de la construcción y cuidar que se cumpla con la normatividad -- específica de la Obra Pública.

Los Departamentos de Elaboración y Control de Costos Técnicos, el de -- Control de Estimaciones y el de Escalamientos, guardan una estrecha relación por el proceso en sí en que concurren: Elaboración de presupuestos base tomando como referencia la información que en esta materia le debe suministrar el Departamento arriba mencionado, a fin de poder cubrir los anticipos respectivos para el inicio de obra; autorización de los pagos parciales de conformidad con el avance de la construcción que le reporte el Departamento de Supervisión; determinación del índice de ajuste de precios (escalamientos) de la obra faltante por ejecutar en -- virtud de los incrementos en materiales, equipo y mano de obra; autorización de ampliaciones; aplicación de deductivas y liberación de las -- fianzas de garantía luego de concluido y recibido un módulo social.

El que este proceso conjunto se realice en tres áreas separadas ha traído consigo lentitud y tropiezo en los trámites, ya que por ejemplo: El contratista presenta al Departamento de Escalamientos su solicitud de -- ajuste de precios y esta área calcula los incrementos; a la vez este Departamento lo remite al de Control de Estimaciones quien decide si el -- planteamiento es correcto. Si opina que no es procedente lo regresa a

Escalamientos para nueva revisión, si dictamina que procede la petición, la hace llegar al Departamento de Elaboración y Control de Costos Técnicos, para que apruebe el pago, para entonces canalizar el asunto al área de Finanzas. Esta triangulación innecesaria provoca, entre otros aspectos, retrasos importantes en las obras.

Considerando el respaldo del sistema de cómputo y el apoyo que las Subdelegaciones de Vivienda brindan ya en este tipo de actividades, se refuerza la justificación para que estos tres Departamentos se fusionen en uno sólo, que se encargue de conducir el control integral de los costos técnicos, sugiriéndose precisamente un Departamento con esta denominación.

Así también la responsabilidad de elaborar presupuestos base para apoyar los concursos de obra, debe continuar en esta área y permanecer en el Departamento propuesto, con el objeto de eliminar la duplicidad que existe con el Departamento de Elaboración de Presupuestos Base, adscrito al Secretariado Técnico de Concursos de Obra.

El Departamento de Supervisión de Obras e Instalaciones actualmente encargado de la supervisión y recepción de la obra, requiere llevar la función originalmente ubicada en el Departamento de Programación y Control de Obra, consistente en coordinar la ejecución de los programas de construcción, así como también controlar el avance físico de las obras y evaluar que se cumplan los términos de cantidad, calidad y tiempos convenidos.

Cabe destacar que esta área cumple con su cometido a través de las Unidades Técnicas de Supervisión (UNITEC), las cuales son contratadas por el Fondo de la Vivienda para este fin concreto y también con la participación de las Subdelegaciones de Vivienda, motivo por el cual este Departamento debe reforzar más su cuadro normativo para un mejor y oportuno seguimiento de las obras, además de mantener constante intercambio de información con el área de Costos Técnicos.

A nivel del propio subsistema sustantivo hay que señalar la conveniencia de desaparecer el Departamento de Recepción de Vivienda y Ajustes Constructivos, dependiente del área de Crédito, debiendo ser absorbidas totalmente sus funciones por el área Técnica y particularmente quedar enmarcadas dentro de un Departamento responsable del seguimiento global de las obras y que además incluya la atención de los ajustes constructivos que debieran realizarse después de la entrega de las viviendas.

La práctica ha demostrado que al haberse desligado del área Técnica los detalles constructivos y/o vicios ocultos que pueden surgir después de recibidas las Unidades Habitacionales se ha perdido control en este aspecto, ya que el área de Crédito necesita retomar antecedentes y hacer una serie de negociaciones con los contratistas, retardándose las reparaciones por ello o porque en ocasiones hay que entablar nuevas contrataciones para hacerlas, con el consecuente perjuicio a los adjudicatarios y el serio conflicto social que se le plantea a la Institución.

Además de que no se justifica la existencia de una "mini" área Técnica -- en Crédito para abordar estas cuestiones, es saludable que se responsabilice a la Técnica, para que ésta refuerce y aplique mejores formas de seguimiento y control de las obras, lo que gradualmente puede conducir a la extinción de esta área al obtenerse productos de máxima calidad.

La Jefatura de Servicios puede abegarse al subprograma y quedar como Jefatura de Servicios de Construcción de Vivienda, mientras que la Subdirección Técnica puede hacer compatible su nomenclatura con el programa sustantivo de desarrollo de vivienda, ya que lo de Técnicas surgió a raíz de que la Institución, por medio de esta área compraba todos los insumos para la construcción (varillas, tuberías, puertas, chapas, etc.) de vivienda financiada por el Fondo.

Referente al área de Crédito ya se habló de la ventaja de trasladar las funciones del Departamento de Recepción de Vivienda y Ajustes Constructivos al área Técnica. Un tratamiento similar es el que se propone con el Departamento de Estudios y Servicios, con la supresión parcial de sus --

funciones, como son las de administrar los locales de servicio (comerciales).

Con la política de entregar en propiedad los locales e instalaciones de servicios cuyos costos de construcción habían sido cargados a los adjudicatadores, para ser manejados directamente por ellos a través de las mesas directivas promotoras del desarrollo comunitario (PRODEC), y que los recursos económicos provenientes del usufructo de los mismos sean destinados complementariamente a la conservación de los Módulos Sociales, se -- aligeró en gran parte la carga de trabajo a esta área.

Si partimos de la conveniencia social y administrativa de acelerar la regularización de los 200 locales faltantes en 1988, que forman parte del patrimonio del Fondo en el área Metropolitana, primero garantizando el funcionamiento de los servicios de carácter institucional y de interés público, y después creando fideicomisos para los locales restantes con el mismo fin de solidaridad social, se estará en posibilidad de concluir esta función que no debe ser responsabilidad de la Institución.

La cancelación inmediata de administrar los locales a nivel central, se puede hacer sencillamente desconcentrando totalmente la operación a las Subdelegaciones de Vivienda que corresponda, mientras que centralmente se lleve al cabo únicamente la negociación con los representantes de la FSTSE, para lograr el manejo de los locales mediante fideicomisos por cada Unidad Habitacional, siendo recomendable para legitimar esta acción -- obtener el acuerdo favorable por parte de la Comisión Ejecutiva.

La otra función de este Departamento que comprende los estudios orientados a conocer la membresía de los trabajadores, por rango salarial, su perfil socioeconómico, la demanda de vivienda satisfecha y recopilar la información relativa al sector vivienda, requiere pasarse al área de Planeación para dar impulso a este tipo de trabajo y hacer viable el análisis sobre la demanda real de vivienda por parte de los trabajadores que cotizan al Fondo de la Vivienda, con el objeto de que el Organismo planee sus acciones con mayor apego a la realidad social.

Es necesario que permanezca la Jefatura de Servicios de Atención a Módulos Sociales, justificándose la existencia de los Departamentos: el de Adjudicación de Vivienda y el de Desarrollo Comunitario, con sus variantes en sus funciones y nomenclatura. El primer órgano departamental - podría aparecer como de Distribución de Vivienda, ya que su función básica sería precisamente la de normar y controlar la distribución de vivienda en la Ciudad de México y en el interior del país, de acuerdo al número de afiliados de los sindicatos, mientras que propiamente la adjudicación de las mismas se efectúa en las Subdelegaciones previa presentación de los trabajadores por parte de sus organizaciones sindicales.

La segunda unidad departamental, ha pretendido promover el desarrollo comunitario, sin embargo, ha sido mal enfocado y de entrada ha generado más paternalismo que avance social, revirtiéndose a la Institución en casos patéticos como la solicitud del pago de luz de áreas comunes, focos, vidrios, intervenir en pleitos personales entre vecinos, etc., -- etc., lo que debe enseñarnos a comprender que el mejoramiento y bienestar de los adjudicatarios, es labor y responsabilidad de ellos mismos, de ahí que cuenten con su propio medio interno para hacerlo, que es la PRODEC.

En este sentido, la Institución no tiene porque intervenir en los aspectos administrativos internos de la PRODEC, ni mucho menos en sus asuntos políticos, sino dejar que democráticamente se constituyan eligiendo a los líderes naturales que sean de su aprecio y confianza. De lo que debe preocuparse el Fondo es que los Módulos Sociales que entregue se encuentren municipalizados con todos sus servicios funcionando, que -- haya la seguridad jurídica y la garantía de estar las viviendas bien -- construidas.

Lo que si es legítimo, incluso sano, es que los sindicatos pretendan seguir fortaleciendo su relación político-sindical por medio de la cultura, el deporte, las acciones sociales, etc., con los adjudicatarios en los Módulos Sociales, pero dependiendo de la forma en que lo hagan podrán ganarse su apoyo o repudio; lo mismo se puede decir del papel de -

los partidos políticos, ante un amplio sector de la ciudadanía que les -
representa un potencial electoral cautivo nada despreciable.

El FOVISSSTE tiene que estar abierto a su medio ambiente, de tal manera
que pueda contar con una primera instancia de diálogo y concertación con
los adjudicatarios en lo individual, con la PRODEC y con los sindicatos,
para canalizar adecuadamente la solución de los problemas que expongan -
en el ámbito de la vivienda.

Aunado a la función antes referida se tiene la de normar todo lo concer-
niente a la formación y protocolización de las PRODEC como asociaciones
civiles, a la autoadministración de los módulos sociales y los tipos de
servicios que puedan obtener por gestión propia, para que esta asesoría
y orientación se brinde en todas las Subdelegaciones de Vivienda.

La proposición es que este Departamento se designe como de Concertación
y Orientación, y la Jefatura de Servicios se defina como de Vivienda Fi-
nanciada por corresponder más a su objetivo.

De la manera en que actualmente se encuentran estructuradas las Jefatu-
ras de Servicios de Créditos Hipotecarios y la de Cofinanciamiento y - -
Coinversión, se origina una separación marcada entre un proceso que prác-
ticamente es el mismo, con salvedades particulares que son manejables --
con el sólo hecho de tener coordinación interna y externa.

Por principio el Departamento de Recepción y Control ya no tiene razón -
de ser en virtud de que centralmente ya no se reciben y mucho menos se -
operan los créditos hipotecarios, ya que esta función a fines de 1988 la
cumplen desconcentradamente las Subdelegaciones de Vivienda, de acuerdo
a los Ramos (dependencias y entidades) que geográficamente tengan asig-
nadas.

Tampoco hay razón para que el Departamento de Escrituración exista como
tal en Crédito, debido a su ya mínimo volumen de trabajo y porque en el

área Jurídica se coordina con los Notarios la escrituración de las viviendas; por tanto, es comprensible que si una sola área lleva la negociación y control de la escrituración de los préstamos y viviendas en su conjunto, se podrá obtener más rapidez con la escrituración en las Subdelegaciones y desde luego economía para los derechohabientes.

El Departamento de Créditos Hipotecarios debe mantenerse para normar la distribución presupuestal y la acción de otorgamiento de los créditos unitarios en todas sus modalidades.

La promoción y negociación de apoyo crediticio con la banca (cofinanciamiento), o con los mismos bancos, organismos públicos de vivienda, los sectores privado y social, que juntos o mínimo dos de ellos con la Institución proporcionen financiamiento (coinvertión) para la obtención de vivienda en favor de los servidores públicos, debe unirse en un sólo Departamento, mientras que el de Fideicomisos requiere desaparecer, en virtud de que prácticamente la función de apoyar la creación de fideicomisos y de elaborar convenios la ha normado y llevado el área Jurídica.

En respaldo a lo antes dicho, la Jefatura de Servicios de Cofinanciamiento y Coinversión se fusiona con la de Créditos Hipotecarios, para quedar con los dos Departamentos ya descritos.

4.3.2.3 Sugerencias de cambio al subsistema de apoyo

Como paso lógico de la compactación del subsistema de operación, pero también motivado por la necesidad de efectuar ajustes internos al subsistema de apoyo, se desprende su reestructuración iniciando con el área de apoyo administrativo y luego con la de apoyo institucional.

a) Apoyo administrativo

Tiene cabida la fusión de las áreas que proveen de los recursos humanos, materiales y financieros al subsistema operativo para que pueda hacer -

factible su operatividad, dando paso a la Subdirección de Administra---
ción y Finanzas, ya que no es racional que las actividades de apoyo se
coordinen y supervisen con el mismo número de órganos administrativos --
de igual nivel (2 Subdirecciones y 5 Jefaturas de Servicios) que las --
del subsistema sustantivo, cuando el grado de complejidad de las activiu
dades de apoyo no lo justifica. Asimismo la unificación de las dos áreas
permitirá alcanzar más eficiencia en este subsistema.

A la Subdirección de Administración hay que darle rango de Jefatura de
Servicios, abarcando en una sólo área las funciones de proporcionar los
recursos humanos y materiales, por conducto de dos Departamentos: el de
Administración de Personal como se hace actualmente y el de Recursos Mau
teriales y Servicios que sería resultado de la fusión de los Departamenu
tos de Adquisiciones y Almacenes con el de Servicios Generales y Apoyo
Gráfico.

El Departamento de Organización, Capacitación y Apoyo a la Desconcentrau
ción, requiere ser ubicado en el área de Planeación, con el fin de ha--
cer compatible su función de contribuir al desarrollo del sistema instiu
tucional, mediante estudios de organización y de racionalización admi--
nistrativa, de simplificación de los sistemas y procedimientos descon--
centrados del Fondo de la Vivienda. La parte de Capacitación se reinu
tegraría al Departamento de Administración de Personal.

En cuanto al área de Recursos Financieros, es importante transferir a --
Planeación los Departamentos de Programación-Presupuestación y el de Acu
tuaría y Estadística y en bloque la Jefatura de Servicios de Informátiu
ca con los Departamento de Sistemas y el de Proceso de Datos, a fin de
configurar verdaderamente un subsistema de regulación que evite al máxiu
mo la desvinculación y fragmentación a que se refiere la parte final --
del apartado 3.2.2 del capítulo 3 de esta investigación, ya que es notou
rio que las diversas partes que forman este subsistema se encuentran --
desmembradas.

Otro problema serio que acarrea el que el subsistema de apoyo y el de regulación se encuentren casi en el mismo ámbito, y particularmente centralizado en el área de Finanzas, es que suele convertir al titular de la misma en factor real de poder dentro de la estructura orgánica, en detrimento de las demás áreas. O los responsables de éstas se comportan en forma "alineada", o bien, se enfrentan al feudo financiero constituido por ese motivo, con los conflictos que ello origina.

Por otra parte, quedarían vigentes en la Jefatura de Servicios Financieros los Departamentos de Control de Ejercicio Presupuestal y el de Contabilidad, mientras que en área de Tesorería se aconseja desincorporar al Departamento de Atención a Contratistas y Proveedores cuyos pagos los -- efectúa la caja previa autorización por escrito de las áreas Técnica o de Administración, según sea el caso.

También se precisa que el Departamento de Caja absorba, como es su fun-- ción la captación de todos los ingresos, además de los egresos que tam-- bien lleva, para que el Departamento denominado de Ingresos, se dedique particularmente a normar y coordinar la recuperación de los créditos -- otorgados por el Fondo de la Vivienda, lo que es importante no nada más desde el punto de vista financiero, sino también de imagen institucional, ya que es preciso desterrar de parte de los derechohabientes y de la opi-- nión pública, la idea cada vez más generalizada de que el Organismo es - ineficiente para cobrar los préstamos a los interesados.

Cuando en el corto plazo las Delegaciones del ISSSTE tengan operando la regulación de los descuentos y la recuperación de los préstamos hipotecarios eficientemente, tanto en lo individual como por dependencia, y - que intervengan activamente en la agilización y captación de las aportaciones por parte de las dependencias y entidades públicas que cotizan a la Institución, el área de Finanzas podrá simplificarse aún más, siendo viable entonces, suprimir la Jefatura de Servicios de Tesorería y el Departamento de Recuperación de Crédito y convertir el área de Caja en el Departamento de Tesorería.

b) Apoyo Institucional

Siendo esencial que la marcha institucional transite por el camino del Derecho, el área Jurídica ha dirigido su esfuerzo a darle respaldo legal al Titular como a las demás unidades administrativas que integran el Fondo, incluyendo a las Subdelegaciones de Vivienda, que aunque cuentan con el amparo de las Subdelegaciones Jurídicas en las Entidades Federativas, interviene para normar y controlar lo concerniente al rubro de vivienda.

Además del auxilio que presta para la elaboración y manejo de convenios, contratos, establecimiento de fideicomisos, etc., coordina dentro de sus funciones la regularización de los conjuntos habitacionales en la República Mexicana, la escrituración de las viviendas, la defensa judicial o extrajudicial de los intereses del Instituto y el apoyo al programa de desconcentración operativa del Fondo.

La Unidad de Asuntos Jurídicos ha venido dando cumplimiento a sus funciones con el soporte de tres Departamentos, de tal manera que es válido -- que pueda quedar con igual número de órganos, haciéndose algunos ligeros ajustes:

Se requiere adicionar al Departamento de Municipalización y Notariado, la función de escrituración de los préstamos hipotecarios ubicada en el área de Crédito por las razones ya expuestas. Igualmente debe incorporarse al Jurídico la función de llevar los contratos de obra pública, sugiriéndose hacerlo en el Departamento Consultivo, ya que no hay justificación para que exista un órgano de esta naturaleza divorciado de la Unidad Jurídica, como actualmente sucede en el Secretariado Técnico de Concursos de Obra; de lo contrario, podría pensarse que se requiere un área en particular para cada tipo de contratos, lo que es impráctico e incosteable.

El Departamento de lo Contencioso puede quedar en los mismos términos, encargado desde luego de tramitar los juicios en proceso. Dada la característica del área Jurídica se recomienda situarla en línea dentro de la

estructura orgánica, con nivel de Jefatura de Servicios, respetando obviamente su dependencia directa con el Titular de la Institución.

Hasta ahora la Coordinación de Planeación ha carecido de la estructura y orientación para efectuar las funciones que requiere desempeñar como tal, ya que su función básica ha sido enfrentar y dar el cauce apropiado a las situaciones de carácter político, que en forma asidua, sobre todo a partir de los sismos de 1985, han presentado los sindicatos independientes, sindicatos federados como Ruta 100, los adjudicatarios de los Multifamiliares, de los Módulos Sociales, la Asamblea de Barrios, la Coordinadora de cuartos de azotea de Tlatelolco, etc., como resultado de la problemática creciente en el renglón de la vivienda.

Si bien es cierto que la actuación del responsable de Planeación, le ha permitido al Vocal Ejecutivo aminorar presiones, al contar con un recurso más de contención, una vez desbordada el área de Crédito, evitándole el menor desgaste posible y con ello conservar mayor capacidad de negociación frente a los grupos manifestantes, por el lado propiamente de la planeación institucional el área se ha visto restringida en su papel, circunstancia que le ha favorecido a la Subdirección de Finanzas quien ha podido incrementar y sostener su participación en este ámbito, con las consecuencias antes referidas.

Lo aconsejable en este punto es que se fortalezca la Coordinación de Planeación, convirtiéndola en Subdirección y agregándole las áreas que por el tipo de función le sean compatibles, colocándola en forma lineal y transfiriendo las funciones de índole política a otra área ligada al staff del titular de la Institución, como puede ser la Coordinación de Asesores, que aunque no aparece en el organograma autorizado por la SPP, en la práctica viene operando atendiendo la gestión de los créditos y viviendas de la reserva especial del Fondo, y ocasionalmente interviene como apoyo en el arreglo de los problemas mencionados.

Para fortalecer a la Coordinación de Asesores en la función de concertar con las representaciones de los trabajadores y adjudicatarios y las

propias que debe realizar como tal, es preciso que los dos asesores y el personal de apoyo adscrito a la Coordinación de Planeación, pasen a formar parte de la primera, ya que actualmente ésta se compone de una sólo persona que es precisamente el Coordinador y con el personal mínimo de apoyo que le brinda la Secretaría Particular, la cual debe seguir manejando lo referente a los créditos y viviendas asignados por la Vocalía Ejecutiva, como siempre se ha venido haciendo, así como también coordinar las giras de trabajo, inauguración de los Módulos Sociales, el grupo de edecanes, entre otras funciones.

Así como se recomendó trasladar a las áreas Técnica y Jurídica, las funciones de los Departamentos de Elaboración de Presupuesto Base y el de Contratos, respectivamente, en el caso de Departamento de Concursos se amerita anularlo, en virtud de que los concursos de obra pública que debían celebrarse, pueden concretarse en el seno de un Comité, con la participación y apoyo de los responsables de las áreas involucradas, a fin de tomar las decisiones colegiadamente y con el protocolo apropiado.

La constitución de dicho Comité, que podría reconocerse como de Adjudicación de Contratos de Obra Pública, tendría como fundamento lo dispuesto en los Artículos 56 y 58 Fracción X de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Es aconsejable que el Comité sea presidido por el Subdirector de Desarrollo de la Vivienda, debido a su conocimiento en la materia y que la Secretaría Técnica o Ejecutiva la ocupe una persona idónea contratada expresamente para este encargo, con el propósito de no abrumar a un funcionario de línea, con trabajo adicional.

Se juzga conveniente que se agrupen dos áreas más en esta parte de apoyo institucional, de manera formal y debidamente aprobadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto, sobre todo porque éstas aunque no aparecen en la estructura orgánica actual, vienen funcionando de manera real por ser necesarias, las cuales son: el Secretariado Técnico de la Comisión Ejecutiva y la Coordinación de Subdelegaciones de Vivienda.

La Comisión Ejecutiva demanda como se apunta en el Artículo 31 del Estatuto Orgánico del ISSSTE, contar con un Secretario Técnico de Actas, que será designado por la propia Comisión a propuesta del Vocal Ejecutivo. - Este puesto es clave para que el Vocal por medio del Secretario Técnico, mantenga enlace y mayor acercamiento con los Vocales representantes del Gobierno y de la FSTSE ante la Comisión, lo que facilita las negociaciones previas a las reuniones del órgano de gobierno de la Institución.

De igual alcance resulta integrar a la estructura del Fondo de la Vivienda la Coordinación de Subdelegaciones de Vivienda, con el propósito de - sostener una permanente y sólida vinculación con éstas, auspiciando buenas relaciones con los Delegados del ISSSTE para que ellos contribuyan a impulsar el trabajo de las Subdelegaciones de Vivienda en cada una de -- las Entidades Federativas y el Distrito Federal.

Es innegable que esta Coordinación podrá lograr mejor su cometido, si se define su dependencia directa con el Vocal Ejecutivo, desprendiéndola de la estructura de la Coordinación General de Delegaciones Estatales del - ISSSTE, ya que difícilmente se puede cumplir a dos jefes al mismo tiempo, basta recordar el principio de la unidad de mando.

Siendo tradicional que el área de Comunicación Social se encuentre incorporada en el rubro de apoyo institucional, el Fondo de la Vivienda no -- cuenta con una unidad administrativa de esta naturaleza por el motivo se ñalado en el apartado 3.4.4 del capítulo 3.

4.3.2.4 Sugerencias de cambio al subsistema de regulación

Ha sido evidente la falta de cohesión de este subsistema, el cual identificamos mezclado en el subsistema de apoyo, con las desventajas ya también comentadas.

Por tal razón, se reitera la proposición de darle rango de Subdirección y situarla como órgano de línea en la estructura, con dos tramos de control a nivel de Jefaturas de Servicios por el tipo de trabajo del área.

Con base en esta medida se crearía la Jefatura de Servicios de Planeación, con tres Departamentos: el de Programación Presupuestal que incluiría la función de evaluar las actividades del Organismo quedando como Departamento de Programación y Evaluación; el de Actuaría y Estadística que sería convertido en Departamento de Información y Estadística. Estos dos órganos serían desprendidos del área de Finanzas.

El Departamento de Organización, Capacitación y Apoyo a la Desconcentración, proveniente del área de Administración, podría ser reubicado como se dijo anteriormente como Departamento de Organización y Desarrollo Institucional.

La otra Jefatura de Servicios sería la de Informática, compuesta por los Departamentos de Sistemas y el de Proceso de Datos, transferidos del área de Finanzas, con el objeto de contar con la información relevante y complementaria para la actividad de planeación y seguir proporcionando apoyo operativo a las áreas para el eficiente funcionamiento del Fondo de la Vivienda.

Considerando la división del trabajo del área, se abre camino para que la Subdirección se denomine de Planeación y Sistemas, esperando con esta estructuración interna poder cubrir las funciones de su competencia descritas con anterioridad y que son: planeación, programación-presupuestación, desarrollo institucional, información y estadística y evaluación.

Para finalizar este apartado, es válido decir que las apreciaciones generales vertidas en torno al análisis del sistema institucional, para obtener una alternativa de modernización estructural, se derivan de la observación e investigación del comportamiento que la organización ha mostrado en los últimos 18 meses.

Asimismo los puntos de vista asentados como preponderantes para llegar a la modernización de la estructura orgánica del FOVISSSTE, dan fundamento a la propuesta de organograma estructural que a continuación se estima conveniente someter a consideración:

4.3.4 Integración del manual de organización general

El proceso de modernización administrativa impone la tarea de la formulación e implantación de manuales, en su carácter de medios de comunicación y coordinación que permitan registrar y transmitir, en forma ordenada y sistemática, información sobre los antecedentes, atribuciones, organización, objetivos, políticas y procedimientos de una unidad administrativa.

Los manuales se tipifican como instrumentos técnicos y de consulta, indispensables para el mejor desempeño en las labores de la unidad, dando a conocer su organización y funcionamiento a quienes laboran en la institución, así como al público en general.

Este punto se limita a presentar el marco de referencia, para la elaboración de los manuales de organización de todas y cada una de las áreas que conforman una dependencia o entidad.

Además se sugieren los objetivos y funciones para los órganos de apoyo institucional y hasta las unidades administrativas de nivel Subdirección, que aparecen en la propuesta de estructura orgánica, a fin de lograr la integración del manual de organización general, considerando también la información que para este propósito se brinda en los Capítulos 3 y 4. De igual forma se espera que este trabajo sirva de respaldo para la formulación, implantación y difusión de los manuales específicos de cada una de las áreas establecidas en el proyecto de modernización estructural del Fondo de la Vivienda.

4.3.4.1 Partes que componen un manual de organización(*)

Un manual de organización es el documento en que se registra y actualiza la información básica de una organización acerca de sus antecedentes histó

(*) La información para el desarrollo de este punto fue tomada de la Guía para la Elaboración de Manuales de Organización, preparada por la Coordinación General de Planeación e Informática del ISSSTE, en el año de 1984 y que consta de 12 páginas.

ricos, atribuciones, estructura orgánica, objetivos, funciones de las unidades de trabajo que la integran, niveles jerárquicos, líneas de comunicación y coordinación, así como los organogramas.

Al formular el manual se debe emplear un vocabulario sencillo, con el propósito de facilitar su entendimiento.

Es requisito indispensable que el manual sea aprobado por el titular de cada unidad de trabajo.

A continuación se resume la explicación de cada uno de los elementos que integran el manual:

1ª Identificación

Se constituye por la primera página que integra el manual de organización; es "la presentación" del documento y debe de reflejar la importancia de su contenido.

Los datos que en ella se consignarán en forma exclusiva serán los siguientes:

- . Logotipo y siglas de la Institución
- . Título y extensión del manual (general o específico)
- . Niveles jerárquicos que comprende
- . Lugar y fecha de elaboración
- . Número de revisión, en su caso
- . Unidades responsables de su elaboración y
- . Cantidad de ejemplares impresos

2ª Índice

Es la relación ordenada y sintética de los distintos capítulos que integran el documento.

Precisando en el margen derecho el número de página en que se inicia cada uno.

El manual de organización exclusivamente deberá contener los siguientes -- capítulos:

- 1.- Introducción
- 2.- Antecedentes
- 3.- Disposiciones jurídico-administrativas
- 4.- Atribuciones
- 5.- Objetivo
- 6.- Estructura orgánica
- 7.- Funciones
- 8.- Organograma

Por razones de orden y para facilitar su localización, es conveniente dividir mediante separadores cada uno de los capítulos señalados.

3ª Introducción

Contiene una explicación al lector acerca de lo que el documento es, de la ocasión en que se elabora o se efectúa la última revisión sobre el ámbito de su aplicación, a quién va dirigida, cómo se usará y cómo y cuándo se -- harán las revisiones y actualizaciones; conviene que contenga un mensaje y la aprobación de la más alta autoridad del área comprendida en el manual.

4ª Antecedentes

Este apartado se refiere a una descripción del origen de la entidad o del área descrita en el manual, en la que se indica el acuerdo de su creación e incluye una mención de la información sobresaliente acerca de su desarrollo histórico.

Puede contener, además, los datos de las disposiciones jurídicas que hayan modificado cualquiera de sus aspectos de organización.

5ª Disposiciones jurídico-administrativas

Es una relación de los títulos de los principales ordenamientos jurídicos, de los cuales se derivan las atribuciones de la entidad o de las unidades

administrativas comprendidas en ella, según se trate de un manual general o específico, así como de los demás que le son aplicables en función de sus actividades.

Es recomendable que la relación de las disposiciones jurídicas siga el orden jerárquico que se indica a continuación:

- . Constitución
- . Tratados
- . Leyes
- . Convenios
- . Reglamentos
- . Decretos
- . Acuerdos y/o circulares.

En las disposiciones se mencionará el nombre completo y la fecha en que fue publicado en el Diario Oficial; al efecto se describirá la fecha en la siguiente forma: con número arábigo el día y el año; con número romano el mes.

Si al ordenamiento se le hicieron reformas posteriores a su aparición, se le ubicará cronológicamente, según sea la fecha de su última reforma.

La selección de las disposiciones jurídico-administrativas se referirá a las atribuciones de la unidad de trabajo que influyan de manera sustantiva en su funcionamiento.

6a. Atribuciones

Este apartado consiste en una transcripción "textual y completa" de las facultades conferidas a la entidad o a sus unidades administrativas de acuerdo con las disposiciones jurídicas que dan base legal a sus actividades. Debe señalarse el título completo de los ordenamientos y el capítulo, artículo y texto íntegro de éste.

7º Objetivo

En este apartado se describirá el fin o propósito que se pretende alcanzar, con la creación de la unidad de trabajo.

(véase la parte correspondiente en bases metodológicas de análisis organizacional).

8ª Estructura orgánica

Se refiere a una descripción ordenada de los principales cargos y/o unidades administrativas de la dependencia, en función de sus relaciones de jerarquía.

Es conveniente codificarla en tal forma que sea posible visualizar gráficamente los niveles de jerarquía y las relaciones de dependencia.

Ejemplo:

1. Vocalía Ejecutiva

1.1. Subdirección de Area

1.1.1. Jefatura de Servicios

1.1.1.1. Departamento

1.1.1.2. Departamento

1.1.2. Jefatura de Servicios

1.1.2.1. Departamento

1.1.2.2. Departamento

1.1.2.3. Departamento

1.2. Subdirección de Area

1.2.1. Jefatura de Servicios

1.2.1.1. Departamento

1.2.1.2. Departamento

La descripción de la estructura orgánica debe corresponder a su representación gráfica en el organograma, tanto en lo referente al título de las unidades, como a su nivel jerárquico y al orden de su presentación.

9ª Funciones

Este apartado corresponde a la descripción genérica de las actividades inherentes a cada uno de los cargos y/o unidades administrativas, contenidas en la estructura orgánica, que le permiten cumplir con sus atribuciones -- legales.

Es recomendable:

- . Que los títulos de los órganos sean los mismos que se señalan en el apartado de la estructura orgánica
- . Que la descripción de funciones siga el orden establecido en la estructura orgánica
- . Que la descripción de las funciones se inicie siempre con un -- verbo en tiempo infinitivo

Existen distintos tipos de funciones, como pueden ser:

Función genérica.- Es la descripción en forma general, de las actividades que se realizan en una unidad de trabajo.

Función específica.- Es la descripción detallada de las actividades que se realizan en una unidad de trabajo.

Estas funciones se derivan de las genéricas.

Las funciones de acuerdo a su naturaleza deben clasificarse en:

a) Normativas:

Se refiere a la concertación, emisión o autorización de políticas, normas, reglas o lineamientos.

b) Operativas:

Se refiere a la realización de actividades afines sobre procesos establecidos.

c) Apoyo:

Se refiere al grupo de actividades auxiliares de las que requieren ----

otros órganos en el cumplimiento de sus funciones.

(Como complemento consultese punto 4.2.5 de bases metodológicas).

10ª Organograma

Un organograma como ya se dijo es la representación gráfica de una estructura orgánica y refleja en forma esquemática, la posición de las unidades que lo integran, niveles jerárquicos, canales formales de comunicación, líneas de autoridad, supervisión y asesoría.

El trazo de las líneas de autoridad debe ser lo suficientemente claro para no dejar duda de cuál es el órgano inmediato superior de otro.

Se recomienda que la figura empleada para la representación de los órganos sean rectángulos de la misma medida.

Se sugiere que el nombre que identifica a cada uno de los órganos sea igual al que se menciona en la descripción de la estructura orgánica y las funciones.

Es aconsejable que en el ángulo derecho inferior se anoten las siglas de la unidad que lo formula y la fecha.

(Para mayor amplitud sobre el particular véase la parte de organograma que se toca en bases metodológicas).

4.3.4.2 Objetivos y funciones genéricas a nivel Subdirección.

En este apartado, se buscará precisar los objetivos generales que deben tener y las funciones básicas que requieren desempeñar cada uno de los órganos administrativos que aparecen en la propuesta de organograma estructural, partiendo de la Vocalía Ejecutiva y concluyendo a la altura de las Subdirecciones de Área.

V O C A L I A E J E C U T I V A

Objetivo:

Planear, organizar, dirigir, controlar y fortalecer un sistema de financiamiento con orientación social, para que los servidores públicos amparados por el apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, tengan acceso a una vivienda decorosa que les permita proteger la economía familiar y consolidar su patrimonio.

Funciones:

- . Cumplir con los acuerdos de la Junta Directiva del ISSSTE y de la Comisión Ejecutiva, relacionados con el Fondo de la Vivienda.
- . Coordinar los programas de construcción de viviendas destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores que carecen de ellas, auxiliando el apoyo de los diferentes niveles de gobierno.
- . Dirigir el otorgamiento de la prestación crediticia mediante préstamos con garantía hipotecaria, conjuntamente con la FSTSE, y promoviendo la participación de la banca y los sectores privado y social.
- . Orientar la administración integral de los recursos para hacer viable el buen funcionamiento de la Institución.
- . Conducir la formulación del presupuesto de ingresos y egresos, el programa de actividades y de financiamiento para presentarlo a la aprobación de la Comisión Ejecutiva.
- . Encauzar las acciones del sistema de planeación institucional, de acuerdo a la ley que regula la materia.
- . Dictar las disposiciones de carácter general encaminadas a la mejor organización y funcionamiento administrativo del Fondo.
- . Cuidar que el desarrollo de la Institución vaya apegado a los principios del derecho en todos sus aspectos.

SECRETARIADO TECNICO DE LA COMISION EJECUTIVA

Objetivo:

Atender los asuntos que se deriven del órgano de gobierno del FOVISSSTE, - para apoyar el adecuado manejo de los mismos.

Funciones:

- . Levantar las actas de las sesiones, someterlas a la consideración del - Vocal Ejecutivo para la aprobación, en su caso, de la Comisión Ejecuti- va, e integrarlas al registro autorizado.
- . Hacer llegar a los Vocales la convocatoria, el orden del día y el sopor- te documental.
- . Asistir a las sesiones con voz pero sin voto.
- . Comunicar para su seguimiento y ejecución los acuerdos tomados en las - sesiones.
- . Firmar junto con el Vocal Ejecutivo las actas de las sesiones.

COMITE DE ADJUDICACION DE CONTRATOS DE OBRA PUBLICA

Objetivo:

Contar con un órgano colegiado que en forma participativa efectúe la lici- tación de la obra pública, a fin de cumplirse con los ordenamientos lega- les en la materia.

Funciones:

- . Coordinar y supervisar en forma conjunta con las autoridades respectivas, la programación y celebración de los concursos de obra pública, - así como informar de la formulación de los presupuestos base para concursos.
- . Elaborar y publicar en combinación con la Subdirección de Desarrollo - de la Vivienda, la convocatoria que contenga las bases para la adjudicación de contratos de obra pública.
- . Disponer que las áreas involucradas realicen los estudios de las cotizaciones presentadas por los contratistas, y sancionar en su caso, los dictámenes que fundamenten la adjudicación de los contratos.
- . Vigilar que las áreas lleven los trámites consecuentes de los contratos, convenios, ampliatorios, modificatorios, y órdenes de trabajo para la construcción de viviendas o de servicios técnicos relacionados - con las mismas.
- . Supervisar la integración y llevar el control del Padrón de Contratistas registrados en el Fondo de la Vivienda.

COORDINACION DE ASESORES**Objetivo:**

Servir de enlace entre el Vocal Ejecutivo y las representaciones de trabajadores independientes y adjudicatarios para la concertación de la problemática planteadas por éstas.

Funciones:

- . Diálogo con los grupos manifestantes que demanden más vivienda o que reclamen la solución de desperfectos en los Módulos Sociales y pasarlos con el Vocal Ejecutivo cuando se considere necesario y conveniente hacerlo.
- . Mantener relación estable y de "buen entendimiento" con las organizaciones de servidores públicos y de adjudicatarios opositores a la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado.
- . Brindar al Vocal Ejecutivo la información y las sugerencias pertinentes para las negociaciones, tanto con los sindicatos federados como de los sindicatos autónomos.
- . Realizar las actividades propias del área como elaboración de informes, discursos, análisis específicos de vivienda, de seguimiento interno de acciones prioritarias convenidas y las que señale el titular de la Institución.

COORDINACION DE SUBDELEGACIONES DE VIVIENDA

Objetivo:

Conseguir que los Delegados del ISSSTE apoyen e impulsen a las Subdelegaciones de Vivienda en cada uno de los Estados y la ciudad de México.

Funciones:

- . ~~Sostener~~ mantener permanente contacto con los Delegados del Instituto y los Subdelegados de Vivienda propiciando una mejor comunicación y acercamiento entre las Delegaciones, el Fondo y la Coordinación General de Delegaciones del ISSSTE.

- . Promover y supervisar el desenvolvimiento del proceso de desconcentración operativa, en coordinación con las diversas áreas que integran el Fondo.
- . Planear y organizar reuniones de carácter nacional o regional que permitan evaluar en forma conjunta con las áreas centrales, los avances y resultados de las Subdelegaciones de Vivienda.
- . Apoyar a las Subdelegaciones de Vivienda en el seguimiento de asuntos preponderantes a resolver por las áreas centrales y asistir al Vocal Ejecutivo en todo lo referente al manejo de las Subdelegaciones y la relación con los Delegados.

SUBDIRECCION DE DESARROLLO DE LA VIVIENDA

Objetivo:

Lograr el cumplimiento de los programas de construcción en calidad, cantidad y oportunidad, para contribuir a dotar de vivienda de interés social a los trabajadores al servicio del Estado.

Funciones:

- . Establecer la normatividad a que habrá de sujetarse el Fondo para el desarrollo de los módulos sociales, en cuanto a estudios, aplicación de prototipos, incorporación de reserva territorial y construcción de habitaciones.
- . Promover la investigación de las innovaciones tecnológicas en el campo del diseño urbano y arquitectónico para su aplicación en los programas institucionales de vivienda.
- . Planear y coordinar los recursos técnicos y materiales más convenientes de acuerdo al prototipo de vivienda a edificar en cada región del país.

- Coordinar la integración de los costos técnicos de las obras normando la actualización permanente del catálogo de precios de los insumos de la construcción, a fin de constituir el programa anual de inversiones.
- Llevar el seguimiento de los programas de construcción de los módulos sociales con base al presupuesto financiero autorizado, cuidando que se cumpla con la normatividad de la obra pública.
- Evaluar técnica y financieramente el avance y la terminación de los programas de desarrollo de módulos sociales de la Institución.
- Dirigir la recepción de las viviendas construidas previo dictamen de -- que éstas cumplen con las especificaciones estipuladas y ponerlas a la disposición del área de crédito para su distribución y adjudicación a los trabajadores.

SUBDIRECCION DE OTORGAMIENTO DE CREDITO HIPOTECARIO

Objetivo:

Otorgar crédito de interés social para que los trabajadores puedan obtener viviendas financiadas por el Fondo y para que adquieran, construyan, amorticen pasivos, reparen o amplíen sus viviendas en la Ciudad de México y Entidades Federativas.

Funciones:

- Establecer, difundir y vigilar la observancia de los lineamientos y políticas generales en el otorgamiento de crédito para vivienda financiada, préstamos hipotecarios tradicionales, de cofinanciamiento o coinversión.
- Normar y controlar la distribución de vivienda en el Distrito Federal, Area Metropolitana y en los Estados de la República, de acuerdo a la membresía que se tenga registrada de cada una de las organizaciones sindicales y del personal de confianza.

- . Propiciar y mantener estrecha comunicación y coordinación con los representantes de la FSTSE, de las PRODEC, de las Sociedades Nacionales de -- Crédito, así como de autoridades de otros organismos y dependencias pú-- blicas en lo relativo a vivienda.
- . Coordinar y normar lo concerniente a la formación y protocolización de - las PRODEC como asociaciones civiles, a la autoadministración de los mó- dulos sociales y los tipos de servicios que puedan conseguir por gestión propia.
- . Controlar la distribución de las partidas presupuestales asignadas para el otorgamiento de los créditos unitarios en todas sus modalidades, a la FSTSE y dependencias y entidades públicas en el país.
- . Coordinar las acciones tendientes a la suscripción de acuerdos y conve- nios derivados de los programas de cofinanciamiento, coinversión y fidei- comiso, con la intervención del área jurídica.
- . Estudiar nuevos mecanismos de financiamiento que permitan fortalecer y - crear más alternativas de apoyo crediticio en favor de los trabajadores al servicio del Estado Mexicano.

SUBDIRECCION DE ADMINISTRACION Y FINANZAS

Objetivo:

Proveer los recursos humanos, materiales y financieros y los servicios ne- cesarios para apoyar en el cumplimiento del propósito institucional del Fon- do de la Vivienda.

Funciones:

- . Planear, organizar, controlar y evaluar el sistema de administración y - desarrollo del personal del Organismo y de las Subdelegaciones de Vivien- da.

- . Determinar las políticas generales y las normas de operación en materia de adquisiciones, almacenes, inventarios y prestación de servicios de -- acuerdo a las disposiciones y lineamientos para el aprovechamiento racional de los recursos.
- . Coordinar la formulación del anteproyecto de presupuesto conjuntamente - con la Subdirección de Planeación y Sistemas y someterlo a la consideración de la Vocalía Ejecutiva para su autorización por parte de la Comisión Ejecutiva.
- . Controlar la aplicación de los recursos financieros de acuerdo al presupuesto de ingresos y egresos aprobado por el órgano de gobierno de la -- Institución.
- . Vigilar el sistema de operación contable para el debido registro de los asientos correspondientes y coordinar la elaboración de los estados financieros y presentarlos a la Vocalía Ejecutiva.
- . Dirigir la recaudación y control de ingresos percibidos, por forma de pago diverso al Fondo de acuerdo a los conceptos de aportaciones del 5%, -- recuperación de créditos, venta o renta de locales de servicio, rendimientos financieros y liquidaciones diversas.
- . Normar los procedimientos aplicables para los pagos diversos en lo referente a los programas de financiamiento de módulos sociales, de otorgamiento de crédito, de administración y de servicios prestados a la Institución en todo el país.

SUBDIRECCION DE PLANEACION Y SISTEMAS

Objetivo:

Orientar, sistematizar y coordinar la actividad institucional, en materia - de planeación, programación-presupuestación, organización, informática, estadística, y evaluación, para contribuir al eficaz y eficiente funcionamiento del Organismo.

Funciones:

- . Dirigir el diseño e implantación de un modelo integrado de planeación -- institucional a corto y mediano plazo, congruente con los lineamientos -- señalados en el Plan Nacional de Desarrollo y con el programa sectorial respectivo, encauzado dentro del sistema nacional de planeación.
- . Coordinar el proceso de programación-presupuestación institucional que -- defina los objetivos, metas, líneas de acción, prioridades, recursos, -- responsabilidades, tiempos de ejecución, coordinación de acciones y evaluación de resultados.
- . Encauzar la formulación e instrumentación de los programas de trabajo -- a corto y mediano plazo, en forma conjunta y participativa con las diversas áreas, que apoye la toma de decisiones y permita la actualización -- del sistema de planeación institucional.
- . Conducir los estudios de organización, métodos y procedimientos, que permitan la simplificación, modernización y racionalidad administrativa, para coadyuvar a elevar la eficiencia y productividad.
- . Orientar la formulación de documentos normativo-administrativos que apoyen la operación desconcentrada de la Institución y la elaboración, implantación y actualización de manuales de organización y procedimientos administrativos.
- . Coordinar el sistema de información institucional, para atender en forma oportuna y fidedigna los requerimientos que en materia de vivienda soliciten las dependencias de nivel global y sectorial, así como de carácter interno elaborándose además estadísticas, informes, anuarios, etc.
- . Dirigir el diseño y desarrollo de nuevos sistemas de cómputo, aplicables a las áreas de la Institución, y la implementación de un sistema permanente orientado a lograr el aprovechamiento del equipo y con ello -- proporcionar el apoyo informático integral al Fondo de la Vivienda.

UNIDAD DE ASUNTOS JURÍDICOS

Objetivo:

Resolver la problemática jurídico-administrativa de las diferentes áreas -- que integran el Fondo y asesorar al titular en materia legal para garantizar que la Institución se desenvuelva conforme a derecho.

Funciones:

- . Difundir y vigilar la observancia de los lineamientos y políticas generales para la municipalización de los Módulos Sociales, la escrituración de las viviendas y la reserva territorial, lo consultivo y lo contencioso.
- . Apoyar y orientar legalmente los proyectos técnicos, así como la celebración de contratos y convenios en que intervengan las áreas que conforman la Institución.
- . Normar la emisión de dictámenes jurídicos de devolución de depósitos y/o autoseguro, a que se refiere el artículo 111 de la ley del ISSSTE.
- . Supervisar que los órganos administrativos del Fondo apliquen correctamente la normatividad en el rubro de vivienda, la coinversión y el cofinanciamiento con las sociedades nacionales de crédito.
- . Efectuar estudios de adiciones, modificaciones o reformas a la ley o reglamentos vinculados con el Fondo de la Vivienda y cuidar el cumplimiento de las disposiciones que lo rijan en el ámbito jurídico.
- . Intervenir con la representación del Fondo en juicios y acciones legales en que sea parte, a fin de defender y salvaguardar los intereses de la - Institución.

4.4 Recomendaciones para la Operación de la Propuesta

Hay que reconocer que la parte más difícil y delicada de un proyecto de modernización estructural, en cualquier Dependencia o Entidad de la Administración Pública, lo es sin duda, llegar a "aterrizar" debidamente las alternativas de solución para mejorar su funcionamiento, de tal forma que es aconsejable para garantizar la adecuada y oportuna puesta en operación de la propuesta, obtener el amplio respaldo del titular de la Institución y la activa colaboración de los responsables de las diversas áreas involucradas en el proceso de reestructuración orgánica.

Por eso es, que la forma más prudente de realizar y legitimar las acciones de esta índole en el Fondo de la Vivienda, es constituyendo un Comité de Modernización que puede ser presidido por el Vocal Ejecutivo e integrado preferentemente por los Subdirectores de Planeación y Sistemas, el de Administración y Finanzas, el de Desarrollo de la Vivienda, el de Otorgamiento de Crédito, el Jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos, así como un representante de Contraloría Interna con carácter de consultor, a fin de promover, analizar, deliberar y evaluar de manera participativa las acciones del cambio estructural y mejoramiento de la Institución, para buscar elevar la calidad de los servicios y dar una respuesta adecuada a los solicitantes de la prestación crediticia.

Dicho Comité se instalaría para definir y supervisar la ejecución del programa de modernización de la Entidad, sugiriéndose que la coordinación -- del mismo recaiga en el área de Planeación y Sistemas, nombrándose además a un Secretario Técnico, el cual tendría, entre otras funciones, la de -- elaborar los documentos derivados de las reuniones y dar seguimiento a -- las resoluciones tomadas por el órgano colegiado.

Un Comité como el sugerido, coadyuva a amortiguar presiones y dirimir con controversias que se llegan a producir por parte de algunos responsables de áreas, como consecuencia de oposición a medidas de cambio y sobre todo -- cuando se trata de compactación de estructuras, ya sea justificadamente por afectar su competencia o bien por intereses creados. Asimismo le imprime

mayor confianza y brinda apoyo al titular de la Institución sobre el trabajo que se realiza en la materia, lo que generalmente también permite - evitar que se tomen decisiones muchas veces absurdas, en el sentido de que un estudio de esta naturaleza lo lleven a cabo consultores externos, provocando debilitamiento del área interna que le incumbe esta función, erogaciones extraordinarias, entre otras desventajas.

Es necesario la instalación de un Subcomité auxiliar de apoyo compuesto - básicamente por las áreas de Planeación y Sistemas, Administración y Finanzas y Contraloría, con el propósito de que se avoquen a la labor de investigación y recopilación de información documental (manuales de organización, estudios, programas, instructivos, políticas y demás), aplicación de cuestionarios, entrevistas, analizar e identificar la problemática, desarrollar y revisar propuestas, a fin de que el Comité de Modernización - pueda emitir el dictámen respectivo que ayude al titular a la toma de decisiones para la puesta en marcha de la propuesta de modernización de la estructura orgánica.

Lo que es un hecho real es que dentro del Subcomité o Comisión, quien efectivamente debe de asumir el compromiso de conducir y orientar el trabajo - para la revisión y mejoramiento de la estructura orgánica de la Institución, es la Subdirección de Planeación poniendo en juego todos sus recursos para obtener buenos resultados. Desde luego que las otras dos áreas -- tendrán su participación debida para generarles una corresponsabilidad, que ayude por un lado a la conciliación interna entre las áreas, y por otra parte el aval conjunto de la propuesta en el seno del Comité.

Durante el estudio organizacional y al entrar en comunicación directa con las áreas para el acopio de información, del mismo modo que el personal - operativo y de mandos medios y superiores, transmiten oralmente y/o por escrito los problemas organizacionales en que se encuentran inmersos y, en muchos de los casos externan hasta las posibles soluciones, se requiere que éstos puedan ser sensibilizados, por los responsables de dicho estudio, en una primera fase, de la importancia de que se convenzan y apoyen el esfuerzo de modernización estructural como un medio para que desempeñen con

mayor facilidad sus actividades y gradualmente ir venciendo las resistencia al cambio, independientemente que en la fase de implantación se les oriente a las áreas sobre el programa de modernización, induciéndolos para que aporten su experiencia y colaboración en la puesta en marcha de la - propuesta de modernización estructural de la Institución.

Es conveniente que previo al estudio de la estructura orgánica, se elabore y apruebe un programa general de trabajo, que además señale los responsables y los tiempos estimados de ejecución. En este sentido se apunta de que una propuesta de modernización estructural integral como en el caso - del FOVISSSTE, necesita llevar aparejada una implantación igualmente completa, evitando parcializar su manejo ya que ello haría más escabrosa, -- desde la recopilación del visto bueno hasta su mismo establecimiento.

Una vez concluido el análisis organizacional y habiendo previamente dictaminado el Comité en la materia, deben reunirse los miembros de éste con - el titular del Fondo de la Vivienda y presidente del mismo para presentarle de manera sencilla y corta, pero bien fundamentada, la propuesta de modernización estructural de la Institución, siendo útil hacerlo en un conjunto de láminas que atraigan la atención y destaquen los aspectos medulares de la justificación del cambio, debiendo además, crearse un ambiente exprefeso para ello.

Aprobada la propuesta por el titular, es recomendable que éste la acuerde con el Director General, y a la vez informe y logre el respaldo del órgano de gobierno de la Institución, propiciando que se haga constar en actas de la Comisión Ejecutiva el compromiso de que se elabore una memoria relativa al desarrollo organizacional del Fondo, ya que es necesario que toda Dependencia o Entidad Públicadeje plasmada sus experiencias en este renglón en un documento propio para este efecto.

Es preciso que enseguida de la autorización formal, el Vocal Ejecutivo convoque a una reunión donde se encuentren los responsables de todas las áreas

del Fondo, con el objeto de que él mismo les comunique las medidas de modernización, solicitándoles su apoyo e intervención ante su personal adscrito para el éxito en su implantación y desarrollo.

Si bien es cierto que en el transcurso de la elaboración de la propuesta, se aconseja pulsar y obtener, incluso, "un cierto grado de consenso" sobre todo de los responsables de las áreas que van a sufrir reducciones en sus unidades administrativas, en el caso del FOVISSSTE se deberá manejar como una medida de orientar el fortalecimiento del proceso de desconcentración del Organismo. Cuando se dá un cambio a nivel centralizado, es menester reforzar más la participación y toma de conciencia de los integrantes de las áreas que resultarán compactadas, para erradicar al máximo posibles resentimientos o desánimo y obtener legitimidad del cambio sugerido respetándose además los derechos de los servidores públicos.

Una característica de la desconcentración, es que por un lado suprime órganos centrales y por el otro abre alternativas de desarrollo en lugares diversos del país, por lo que se recomienda que al personal destacado y con experiencia que sean de confianza (los sindicalizados no se ven obligados a salir de una Dependencia o Entidad por motivos de compactación de estructura), se les haga extensiva la invitación para que sigan aportando sus conocimientos a la Institución en alguna Delegación de la República Mexicana, previo consentimiento de los servidores públicos propuestos para tal efecto.

Luego de la puesta en operación de los cambios previstos, deberán efectuarse revisiones periódicas las cuales correrían ya a cargo de la Subdirección de Planeación y Sistemas, labor que haría de cerca con cada una de las áreas, con el propósito de conocer los avances y los problemas presentados, retroalimentándose para poder ofrecer el apoyo necesario y las medidas correctivas pertinentes, según lo amerite el caso, en aras de alcanzar resultados óptimos.

En la etapa inicial se recomienda que la revisión se practique dentro de

un lapso que oscile entre uno a tres meses, y dependiendo del comportamiento particular de cada área, sea que pertenezca al subsistema sustantivo o de apoyo, podrá determinarse con mayor exactitud la siguiente etapa de revisión, las cuales se irán alejando en el tiempo conforme se vaya consolidando el proceso de implantación.

Cabe la afirmación de que ya logrado el objetivo de mejorar el funcionamiento y de informar el comité al Vocal Ejecutivo de los beneficios obtenidos, es válido y conveniente hacer un trabajo de "mantenimiento" permanente de la estructura orgánica, ya que hay que recordar que ésta es dinámica y por lo tanto siempre estará sujeta a adecuaciones, en función de la naturaleza de las condiciones internas y externas que recibe y que le dan viabilidad al avance de la modernización institucional, dentro del marco de compromisos del Estado Mexicano para que por medio de los Organismos Públicos proporcione bienestar a la sociedad.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Después de haber estudiado y fundamentado esta investigación con el apoyo del método científico, se ha llegado a las conclusiones que a continuación se mencionan, las cuales son el reflejo de los postulados que se fijaron para cumplir el compromiso de demostrar su comprobación.

En culminación de los resultados obtenidos en esta tesis, se enuncian las siguientes conclusiones:

- La organización entendida y aplicada en la Administración Pública, como parte del proceso de la estructuración de funciones y responsabilidades, es un recurso técnico útil e imprescindible para que el Estado Mexicano, a través de las Dependencias y Entidades Públicas, pueda llevar a la práctica cotidiana las acciones para lograr las metas y objetivos - de sus programas de gobierno, orientados a promover el bienestar económico, social, político y cultural de los diversos sectores que componen la población del país.

- Hay que desterrar el concepto, que muchas veces surge en el ejercicio profesional al pretender que basta diseñar "bien" técnicamente una estructura orgánica, para que por ese sólo hecho pueda quedar garantizado que una Institución alcance su funcionamiento óptimo y con ello su cometido. Para que realmente pueda existir mayor certeza en la viabilidad de la organización, es preciso considerar también la parte informal de la misma, con el propósito de identificar y por ende manejar de manera conveniente los factores que intervienen en el desarrollo organizacional (recursos, liderazgo, influencias, conflicto, etc.), en razón de que éste se da dentro de una estructura de poder interno, lo que suele representar dificultades o una mejor contribución a los objetivos institucionales.

- En esencia la organización administrativa encierra su propia dinámica, que la lleva a ser flexible y cambiante, en función de las circunstancias económicas, políticas y sociales prevaletientes en un momento histórico determinado, de ahí la necesidad imperiosa de que se propicie y mantenga un esfuerzo permanente por efectuarse la modernización de las estructuras de organización de las Dependencias y Entidades Públicas, a fin de adaptar la operación de las mismas a los requerimientos actuales.
- El reconocer que la Administración Pública es un instrumento del sistema político, permite afirmar que la modernización administrativa (como en otros tiempos las medidas de reforma administrativa), está orientada a vigorizar la función social del Estado y a mejorar su capacidad de servicio frente a la población, con el objeto de atender oportuna y adecuadamente sus demandas de bienes y servicios, y a la vez que las acciones de gobierno se traduzcan efectivamente en bienestar para los mexicanos, sobre todo en momentos de crisis económica, buscando ganar su confianza hacia las instituciones públicas y con ello legitimarse ante la sociedad.
- La tarea por impulsar la modernización administrativa, no debe quedar restringida a nivel de las Dependencias y Entidades pertenecientes al Sector Público Federal, sino trascender cada vez en mayor proporción a los gobiernos de los Estados y Municipios, con apego a las condiciones particulares que prevaletzan en las localidades respectivas que les permita mejorar significativamente su estructura institucional y establezca sus propios medios de planeación, control y evaluación.
- Un problema central que surgió durante el curso de la propuesta de modernización estructural del Fondo de la Vivienda, y que debe destacarse para evitar que suceda en las instituciones, fue la carencia de un documento-fuente que pudiera tener reunida información ordenada sobre la evolución organizacional. En este sentido es aconsejable que las Dependencias y Entidades Públicas, cuenten con una memoria que refleje y dé continuidad a las experiencias de cambios estructurales anteriores; asimismo estimulen el fortalecimiento del área dedicada a --

- promover el desarrollo institucional y además favorezcan una conciencia profesional sólida en la materia.
- Hay que tener presente, que dentro de un marco de modernización administrativa, es necesario seguir fortaleciendo el sistema de información integral del Organismo, en un esfuerzo por contar con datos más confiables y oportunos que coadyuven a los responsables de las diversas áreas y a su titular tomar decisiones en su respectivo ámbito de competencia, además de servir como base para desarrollar estrategias a futuro.
 - Aún cuando se afirma que sólo en interacción el conjunto de recursos son importantes, puede apreciarse que el elemento humano es el pivote y motor fundamental en una estructura de organización, capaz de proyectar una Institución, ya sea en la etapa de nacimiento o formación, en la de crecimiento o expansión y en la de consolidación y desarrollo, así como desde luego puede marcar el estancamiento de la misma. Por ello, se requiere continuar elevando la formación y cultura administrativa de los servidores públicos, ya que de poco valen los excelentes planes y programas y todos los recursos, si el personal adolece de ética de trabajo y de identificación institucional.
 - La visión y entendimiento personal sobre el significado e importancia de la organización era más limitada que ahora, de tal manera que he ganado la convicción de poder profundizar en el análisis organizacional, por ser un punto de estudio que en la práctica podrá seguir resolviendo problemas de organización que existen en las instituciones. La resolución de estas cuestiones deberá hacerse bajo una perspectiva integral, realista y humana, ya que no hay que olvidar que las Entidades Públicas surgen para cubrir o aminorar las necesidades sociales del hombre, que éstas son organizadas y administradas por hombres, con el fin último de servir al propio hombre, genéricamente hablando.
 - La organización estructural del FOVISSSTE, desde su creación hasta la actualidad, ha tratado de enfrentar su problemática conforme a cada momento y circunstancias, según su realidad en el tiempo, al tipo de sus necesidades internas, al volumen de sus demandas y al grado de los apo

vos recibidos. Por tal razón, es válido indicar que cada Gobierno Federal ha dado pauta a que su política de vivienda, se ajuste a su programa de gobierno de ahí que no es recomendable dar una afirmación o calificativo, ya sea de carácter positivo o negativo, de las diferentes estructuras de organización con que ha contado la Institución a lo largo de los 16 años de su creación.

- Se debe reconocer, que si bien la propuesta de modernización de la estructura orgánica del Fondo podrá contribuir al mejor funcionamiento de la Institución, esta acción no es lo suficiente deseable para una solución integral de su problemática, por lo que se requiere poner --- atención a otros aspectos importantes, tales como: mantener la voluntad política de llevar la desconcentración hasta sus últimas consecuencias, profundizar en el estudio para continuar con el programa de simplificación administrativa, promover el fortalecimiento financiero paralelamente a la creación de nuevos sistemas de crédito, impulsar e incrementar el desarrollo y capacitación del personal a todos los niveles, estrechar aún más las relaciones de coordinación y colaboración con las Dependencias y Entidades que cotizan al Fondo, así como seguir propiciando un mayor acercamiento y concertación con los sindicatos.

- En lo referente al ejercicio de la Administración del Fondo de la Vivienda, en el período comprendido de 1982 a 1985, su Titular estableció al final de ésta un mecanismo que es importante señalar, en virtud de la trascendencia que la medida puede tener a futuro: con la participación de todas las áreas de la Institución, se llevó a cabo una auditoría integral, la cual tuvo éxito por la intervención y concertación de todos los responsables, originando así una transparencia en las finanzas y una claridad en el manejo administrativo, lo que se reflejó en una entrega institucional de conformidad.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

LIBROS Y PUBLICACIONES

- ALBERS, Henry H. Principios de Organización y Dirección.
1a. Edición, México, Limusa.
1974, Págs. 751.
- CAMARENA, Francisco. Conceptos Generales sobre Estructuras -
de Organización para la Admón. Pública.
s.f. INAP. No. de hojas 70 (adicional--
mente incluye anexos).
- CARRILLO CASTRO, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. --
4a. Edición. México, Miguel Angel Porrúa
S.A. 1980 (3 vols).
- CARRILLO CASTRO, Alejandro. Metodología para el Estudio del Funcio-
namiento y Reforma de la Administración
Pública. (una propuesta).
Trabajo de tesis para optar por el gra-
do de Doctor en Administración Pública.
1981. Facultad de Ciencias Políticas y
Sociales de la UNAM. Hojas 147.
- CASTELAZO, José R. Apuntes sobre Teoría de la Administra--
ción Pública.
1a. Edición. México, Colegio de Lic. en
Ciencias Políticas y Admón. Pública, --
A.C. 1977. Págs. 236 (Cuadernos de Polí-
tica y Administración. No. 1).
- C. RICHMAN. El Staff.
1a. Edición. México, Limusa. 1976 Págs.
182 (Colección Qué es y para qué).

CHANES NIETO, José.

Uno de los Primeros Teóricos del México Independiente: Simón Tadeo Ortiz de Ayala.

México, CIAP, FCPy S de la UNAM, 1983. Págs. 81. (cuaderno 1 de la serie: Historia).

DUHALT KRAUSS, Miguel F.

Técnicas de Comunicación Administrativa.

5a. Edición. México, UNAM. 1983. Págs. 136 (Textos Universitarios).

DUHALT KRAUSS, Miguel F.

Los Manuales de Procedimientos en las Oficinas Públicas.

2a. Ed. México. UNAM. 1977. Págs. 235.

FRAGA, Gabino.

Derecho Administrativo.

18a. Edición. México, Porrúa, S.A., -- 1978. (c 1978) Págs. 494.

HALL, Richardo H.

Organizaciones: Estructura y Proceso.

1a. Edición. Madrid. Prentice/Hall -- Internacional. 1976. Págs. 331.

ISOARD, Carlos y
JIMENEZ de Sandi.

Auditoría de las Operaciones del Gobierno.

1a. Edición. México, Fondo de Cultura Económica, 1979, (c 1979) Págs. 272.

Instituto Nacional de
Administración Pública.

Reforma Administrativa: Experiencias Latinoamericanas.

1a. Edición. México, INAP, 1975. Págs.- 539.

- JIMENEZ NIETO, Juan Ignacio. Teoría General de la Administración: La Ciencia Administrativa a la luz del Análisis Sistémico.
1a. Edición. Madrid. Editorial Técnos. 1975. Págs. 238.
- JOHNSON, V.A. et. al. Teoría, Integración y Administración de Sistemas.
1a. Edición. México. Limusa. 1977. Págs. 399.
- KATZ, Daniel y KAHN, Robert L. Psicología Social de las Organizaciones
1a. Edición México. Trillas. 1977. Págs. 547.
- LEEMANS, Arne F. Cómo Reformar la Administración Pública
1a. Edición. México, FCE. 1977. Págs. 389.
- MARTINEZ CHAVEZ, Víctor Manuel. Teoría y Práctica del Diagnóstico Administrativo: Un enfoque de sistemas.
1a. Edición. México, Trilla, 1989. (c 1989) Págs. 220.
- MEYER, Rosa María. Instituciones de Seguridad Social.
Cuadernos de Trabajo del Depto. de investigaciones Históricas, INAH. 1975. Págs. 136.
- MICHEL, Guillermo. Ecología de la Organización.
3a. Edición. México, Trillas, 1975. (c 1974) pp. 352.

MIJARES PALENCIA, José.

El Gobierno Mexicano: su organización y funcionamiento.

2a. Edición, México, Secretaría de la -
Presidencia, 1976. pp. 192. (colección:
Fuentes para el Estudio de la Adminis--
tración Pública Mexicana, Serie: B) Bi-
bliográfica Núm. 3).

MUÑOZ AMATO, Pedro.

Introducción a la Administración Públi-
ca.

1a. Edición. México-Buenos Aires, Fondo
de Cultura Económica, 1954. (c 1954) -
2 vols.

PICHARDO PAGAZA, Ignacio.

Nuevo Marco Jurídico de la Administra--
ción Pública Federal.

1987. México, SECOGEF. Págs. 49.

Poder Ejecutivo Federal.

Plan Nacional de Desarrollo. (Resumen)
Informe de Ejecución 1986. pp. 64.

Presidencia de la República:
Coordinación General de Estu-
dios Administrativos.

Manuales Administrativos: guía para su
elaboración.
Colección: Guías Técnicas. Serie: Orga-
nización y Métodos. No. 3 pp. 60.

Presidencia de la República:
Coordinación General de Estu-
dios Administrativos.

Guía Técnica para el Análisis y Desarro-
llo Institucional de las Organizaciones
Públicas.
Colección: Guías Técnicas, Serie: Orga-
nización y Métodos No. 11. pp. 67.

- Presidencia de la República: Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana.
 Coordinación General de Estudios Administrativos. Colección: Fuentes para el estudio de la Admón. Pública Mexicana. No. 1, pp 64.
- Presidencia de la República: La Reforma Administrativa Federal: función participativa.
 Coordinación General de Estudios Administrativos. Colección: Fuentes para el estudio de la Admón. Pública Mexicana. No. 3, pp. 133.
- Presidencia de la República: Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, 1971-1976.
 Coordinación General de Estudios Administrativos. Colección: Fuentes para el estudio de la Administración Pública Mexicana. - No. 1 pp. 189.
- Presidencia de la República: Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal.
 Coordinación General de Estudios Administrativos. pp. 220.
- Presidencia de la República: Base Legal y Lineamientos para el Funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal.
 Coordinación General de Estudios Administrativos. Colección: Lineamientos, No. 1 pp. 145.
- Presidencia de la República: Lineamientos Generales del Programa de Reforma de Ventanillas del Gobierno Federal.
 Coordinación General de Estudios Administrativos. Colección: Lineamientos, No. 2. pp.24.
- Presidencia de la República: Marco Global Administrativo del Gobierno Federal.
 Coordinación General de Estudios Administrativos. Colección: Lineamientos, No. 6. pp.199.

- Presidencia de la República:
 Coordinación General de Estudios Administrativos. Base Legal y Lineamientos para la Reforma Admva. Global, Sectorial e Institucional del Poder Ejecutivo Federal.
 Colección: Lineamientos, No. 3. pp. 48.
- Presidencia de la República:
 Coordinación General de Estudios Administrativos. Marco Conceptual y Lineamientos Generales para la Desconcentración Administrativa de la Administración Pública Federal.
 1981. Colección: Lineamientos, Núm. 5. -- pp. 22.
- Presidencia de la República:
 Coordinación General de Estudios Administrativos. La Comisión Interna de Administración y Programación: guía para su integración y funcionamiento.
 1979. Colección: Guías Técnicas, Serie: Organización y Métodos, Núm. 7. pp. 32.
- Presidencia de la República:
 Coordinación General de Estudios Administrativos. Manual de Organización de la Administración Pública Faraestatal. (SEPARATA).
 1982. México, pp. 57.
- Programa de Adiestramiento para Analista de Sistemas de Procesamiento Automático de Datos (PAASPAD) Módulo 11. Organización, Métodos y Dirección.
 1a. Edición, México. Editorial Diana. 1973. Págs. 219.
- P. SEXTON, William. Teorías de la Organización.
 1a. Edición, México, Trillas, 1977. (c 1977) pp. 494.

RAVELO BLANCAS, Patricia.

Movimiento de los Trabajadores al Servicio del Estado ante la Crisis.

Seminario Regional sobre Movimientos Sociales en el Valle de México. 1983. No. de hojas 57.

REYES PONCE, Agustín.

Administración de Empresas: teoría y -- práctica.

1a. Edición, México. Limusa. 1976. 2 vols.

RODRIGUEZ SALAZAR, Manuel

Efectividad Organizacional: Obstáculos - e Impulsadores.

2a. Edición. México, Edamex, 1987.

(c 1987) pp. 126.

Secretaría de la Contraloría
General de la Federación.

Administración Pública Paraestatal: Funciones y Responsabilidades.

1983. México, Págs. 28 (Contiene dos --- acuerdos del Ejecutivo Federal).

Secretaría de la Presidencia:
Dirección General de Estudios
Administrativos.

El problema de la organización de las -- oficinas de gobierno y su resolución.

Colección: Fuentes para el estudio de la Administración Pública Mexicana.

No. 2, pp. 53.

Secretaría de la Presidencia.

La Administración Pública.

1a. Edición. México, Sría. de la Presidencia, 1976. pp. 587 (Volumen 1 de 5 sobre el tema, perteneciente a la colección: México a través de los informes presidenciales).

Secretaría de la Presidencia: Metodología de Investigación en Organización y Métodos.
Dirección General de Estudios Administrativos. 2a. Edición México, 1973. pp. 56.

Secretaría de la Presidencia: Las Unidades de Organización y Métodos en el Sector Público.
Dirección de Estudios Administrativos. 2a. Edición. México, 1973. pp. 39.

Secretaría de la Presidencia: El Reglamento Interior y el Manual de Organización.
Dirección de Estudios Administrativos. 1a. Edición. México, 1972. pp. 42

Secretaría de Programación y Presupuesto. Avances del Programa de Reforma Administrativa.
1980. México. No. de hojas 30.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Lineamientos, Metodología y Procedimientos para el Registro y Modernización de Estructuras Organizacionales.
1984, México. No. de hojas 94.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo.
8a. Ed. México. Porrúa, S.A. 1977
Tomo I.

SIMON, Herbert A. El Comportamiento Administrativo.
2a. Edición. Buenos Aires. Aguilar.
1979. Págs. 240.

DOCUMENTOS Y PUBLICACIONES INSTITUCIONALES DEL ISSSTE

Análisis para la Compactación y Regularización de Estructuras. Documento que contiene observaciones para la regularización de la estructura orgánica del FOVISSSTE, emitidas por el Comité de Organización del ISSSTE. Oficio Núm. 04 de fecha 22 de enero de 1988 firmado por el Presidente de dicho Comité. No. de hojas 24.

Aspectos de la Desconcentración del Área de Vivienda a las Delegaciones - Estatales. Intervención del C. Delegado del ISSSTE en Coahuila, en Reunión Nacional de Delegados. Marzo de 1988. No. de hojas 7.

Avances y Perspectivas del Proyecto de Creación de Delegaciones del ISSSTE en el Distrito Federal. Coordinación General de Delegaciones Estatales. Mayo de 1985. No. de hojas 9.

Compromisos Prioritarios de Trabajo 1985. (Incluye área de vivienda) Coordinación de Control de Gestión, 8 de abril de 1986. No. de hojas 73.

Consensos Alcanzados por el Comité de Descentralización. Enero de 1986. No. de hojas 7.

Cronología Jurídica Comentada 1910-1983: principales ordenamientos jurídicos que guardan relación con el ISSSTE y los trabajadores al servicio del Estado. No. de hojas 71.

Desconcentración de la Administración Pública Federal: Desconcentración Intraestatal. Unidades de Servicios Integrados, Manual General de Organización (Proyecto). Querétaro, Qro., Noviembre 1986. No. de hojas 37.

El Control en el ISSSTE. Diagnóstico 1982. (Incluye área de vivienda) Contraloría General. Febrero de 1986. No. de hojas 32.

El Marco Histórico-Jurídico de las Prestaciones Económicas de los Servicios Públicos del Gobierno Federal. Junio de 1987. No. de hojas 48.

Guía para la Elaboración de Manuales de Organización. Coordinación General de Planeación e Información, 1984. Págs. 12

Informe Anual de Actividades del C. Director General ante la H. Junta Directiva, correspondiente a los años:1983 a 1987.

Informe III (En Gráficas) del Director General ante la H. Junta Directiva. Junio de 1986. No. de hojas 18.

La lucha de los Trabajadores al Servicio del Estado. s.f. No. de hojas 33.

La Reestructuración Administrativa y Financiera del ISSSTE. Caso presentado por el Dr. Alejandro Carrillo Castro, en el Instituto Nacional de Administración Pública, para usarse como material de discusión con fines didácticos, aclarando que en ningún momento pretende juzgar lo adecuado o inadecuado de las gestiones o decisiones de las situaciones que ilustra Junio 19 de 1988. No. de hojas 19.

La Seguridad Social en México. El caso del ISSSTE. Intervención del Dr. Alejandro Carrillo Castro en el XIII Congreso Nacional de Administración, México, D.F., 15 de noviembre de 1986. No. de hojas 28.

Marco Conceptual de la Desconcentración en el ISSSTE y elementos que la integran. Coordinación General de Delegaciones Estatales, Junio de 1985. Págs. 36.

Programa Anual de Auditoría 1985 al FOVISSSTE. Contraloría General. No. de hojas 28.

Programa Institucional 1983-1988 Edición ISSSTE (Dirección General). 1983, No. de hojas 206.

Principales Acciones Realizadas por el ISSSTE Durante la Gestión Administrativa 1982-1988 y Problemática a Mediano Plazo. (Incluye área de vivienda) 21 de octubre de 1988. No. de hojas 46.

Propuesta de Organización para las Delegaciones. Coordinación General de Delegaciones, octubre de 1986. No. de hojas 20.

Reporte de Observaciones emitido por la Contraloría General del ISSSTE, - con motivo de la auditoría que se practicó al Fondo de la Vivienda, en materia de recursos humanos y de su estructura orgánica. No. de hojas 11. Oficio CG. 882663, de fecha Julio 7 de 1988, firmado por el C. Contralor General.

Sistema de Control y Evaluación del Fondo de la Vivienda ISSSTE. Contraloría General. Abril 1985. No. de hojas 16.

DOCUMENTOS Y PUBLICACIONES INSTITUCIONALES DEL FOVISSSTE

Acciones de Desconcentración a Realizar por el Fondo de la Vivienda del ISSSTE. Programa 1986 - 1988. No. de hojas 8.

Análisis de la Estructura Jurídica y Financiera. s.f. No. de hojas 14.

Análisis estratégico del FOVISSSTE 1988, presentado ante la H. Junta Directiva del ISSSTE. No. de hojas 14.

Anexo Estadístico del Fondo de la Vivienda del año de 1982. No. de hojas - 103.

Antecedentes Legislativos en Materia de Vivienda. Diciembre de 1986. No. de hojas 16.

Anteproyecto del Programa-Presupuesto 1989 del Fondo de la Vivienda del ISSSTE. Formatos diversos.

Desconcentración de Funciones de la Subdirección de Crédito. s.f. No. --
de hojas 18.

Desconcentración del Programa de Confinanciamiento. Julio de 1986. No. -
de hojas 9.

Desglose de la Organización del FOVISSSTE. s.f. NO. de Hojas 34.

Distribución de las Acciones de FOVISSSTE en materia de Vivienda 1973-1985
No. de Hojas 14.

Documento Analítico que contiene en forma sintetizada: Diagnóstico 1982,
Acciones 1983-1985, Programa 1986-1988. Establecimiento del Nuevo Modelo
Operativo y Modernización Administrativa. Hojas 6.

El ISSSTE en el Sistema Mexicano de Seguridad Social: El Sistema Operativo
del Fondo de Vivienda. s.f. No. de hojas 36.

Estudios de la Vivienda. Julio de 1975. Diversos trabajos sobre la materia.

Fondo de la Vivienda ISSSTE: Objetivos, Estructura y Funcionamiento. s.f.
No. de hojas 195. (Incluye Apéndices).

Informe Anual de Labores, del C. Vocal Ejecutivo, correspondientes a los --
años: 1975 a 1988.

Información Básica de la Operación del FOVISSSTE. Reporte de la Contralo-
ría Interna al 31 de julio de 1983. No. de hojas 55.

Informe Complementario para la Entrega de la Administración 1982-1988 del
Fondo de la Vivienda del ISSSTE. Noviembre de 1988. No. de Hojas 17. Con-
tiene adicionalmente diversos anexos que hacen un total de 63 Hojas.

Informe de Actividades en materia de Desconcentración Administrativa - -
1985 - 1987 y Programa de Trabajo 1988. No. de formatos 6.

Informe de Actividades en materia de Simplificación Administrativa 1985--
1987 y Programa de Trabajo 1988. No. de formatos 6.

Informe de Avance del Programa de Simplificación Administrativa del --
FOVISSSTE. Marzo de 1986. No. de hojas 23.

Informe en Relación al Programa de Desconcentración Administrativa. s.f.
No. de hojas 4.

Legislación Reformada Aplicable al FOVISSSTE. Año 1985. No. de hojas 39.

Manual de Organización del Fondo de la Vivienda del ISSSTE. (Incluye po-
líticas por cada una de las áreas del FOVISSSTE) Marzo 1988. No. de -
hojas 300.

Marco Social de Referencia para la Operación del Fondo de la Vivienda del
ISSSTE. 1981. Págs. 161.

Memoria del Programa de Simplificación Administrativa. Agosto 1988. No.-
de hojas 20.

Memoria de la Reunión Nacional de Delegados del ISSSTE y los Jefes de --
Unidad del Fondo de la Vivienda, con motivo del Primer Curso para la Des-
concentración del FOVISSSTE, celebrada en la Cd. de México, el 6 de No- -
viembre de 1986. No. de hojas 101.

Observaciones y Propuestas Relativas al Proceso de Desconcentración del
FOVISSSTE. Puebla, Pue., 30 de julio de 1987. No. de hojas 9.

Organogramas Estructurales correspondientes a los años: 1973, 1975, --
1977, 1979, 1982, 1983, 1985, 1987 y 1988.

Programa de Desconcentración Administrativa de la Subdirección de Admón. y Finanzas. Julio 1986. No. de hojas 18.

Programa de Desconcentración Administrativa de la Subdirección Técnica. s.f. No. de hojas 6.

Programa de Trabajo del Fondo de la Vivienda para 1988 (se presenta por - áreas) Febrero 1988. No. de hojas 50.

Programa Operativo Anual 1986, 1987 y 1988.

Reunión de Evaluación del Proceso de Desconcentración en Materia de Vi- - vienda. Delegación Poniente D.F. Marzo 1987. No. de hojas 39.

TESIS PROFESIONALES

DE LA TORRE RAMOS, Paulina y
RODRIGUEZ VILLAREAL, Ma. del
Carmen.

Aplicación de un Modelo Sistémico de Or-
ganización en Sector Público Central.
Tesis profesional presentada en 1985.
Escuela de Admón. de Empresas de la Uni-
versidad Iberoamericana. Hojas 161.

LAMOTHE AYALA, Jorge.

Algunos Enfoques de la Evolución de la
Teoría de la Organización.
Tesis profesional presentada en 1973.
Facultad de Ciencias Políticas y Socia-
les de la UNAM. Hojas 219.

MORAN, NAREDO, Jorge.

Metodología para la Implantación de un
Cambio Organizacional.
Tesis profesional presentada en 1986.
Facultad de Ciencias Políticas y Socia-
les de la UNAM. Hojas 227.

MURILLO GARCIA, Carlos Aarón.

El Control Administrativo en las Organizaciones.

Tesis profesional presentada en 1986.
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Hojas 222.

VELAZCO COPPEL, Carlos.

Teoría Moderna de la Organización.

Tesis profesional presentada en 1970.
Escuela de Admón. de Empresas de la Universidad Iberoamericana. Hojas 129.

ZAMORA GUTIERREZ, Arnoldo.

La Modernización de la Administración - Pública en México y sus Repercusiones - en la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el Primer Trienio del Gobierno Actual.

Tesis profesional presentada en 1986.
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Hojas 144.

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Título Primero, Capítulo I, Artículos: 25, 26, 27 y 28.

Título Tercero, Capítulo II, Sección III, Artículo: 74.

Título Tercero, Capítulo III, Artículos: 90, 92 y 93.

Título Cuarto, Artículos: 109, 110, 113.

Título Quinto, Artículo: 117.

Título Séptimo, Artículo: 134.

LEYES

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Diario Oficial 29-XII-1976.

Diario Oficial 14-V-1986 (Reformas recientes).

Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Diario Oficial 14-V-1986.

Ley del ISSSTE.

Diario Oficial 27-XII-1983.

Ley de Obras Públicas.

Diario Oficial 30-XII-1980.

Ley Federal de Vivienda.

Diario Oficial 7-II-1984.

REGLAMENTOS

Reglamento Interior del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de agosto de 1985 (abrogado).

Estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1988. La versión impresa del Instituto cuenta con 55 páginas.

Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del ISSSTE, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 1988. Contiene 82 Artículos.

DECRETOS

Decreto por el que las Dependencias y Entidades procederán a elaborar -- un programa de descentralización administrativa que asegure el avance en en dicho proceso.

Diario Oficial 18-VI-1984.

ACUERDOS

Acuerdo que dispone las acciones concretas que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, deberán instrumentar para la Simplificación Administrativa a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan ante ellas.

Diario Oficial 8-VIII-1984.

Acuerdo mediante el cual el Vocal Ejecutivo de la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda del ISSSTE, delega facultades a diversos funcionarios adscritos a las delegaciones del Instituto en los Estados y en el Distrito Federal.

Diario Oficial 4-VII-1988.

OTRAS FUENTES

Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C.

Diccionario de Política y Administración Pública.

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Apuntes sobre Teoría General de Sistemas y Organización. Hojas 56.

IEPES del PRI

Modernización de la Administración Pública.

Revista: Consulta popular en las reuniones nacionales. 1982-1988. Pág. 38.

JUAREZ, Godolfino

"La Nueva Organización Sectorial del Gobierno Federal".

Suplemento del periódico El Día. Junio de 1977. Págs. 10-11.

LOPEZ PORTILLO, José

"La Reforma Administrativa en la Administración para el Desarrollo".

Conferencia que pronunció en la Escuela Superior de Comercio y Administración - del IPN, el 23 de febrero de 1970, aparecida en el Suplemento del periódico - El Día. Junio de 1977. Págs. 2-4

PALACIOS GONZALEZ, Justino.

La Organización de la Administración -- Pública Paraestatal en México.

Tema presentado en el curso propedéutico de Admón Pública en 1986.

Facultad de Derecho, Universidad Aut. - de Querétaro. No. de hojas 75.

Presidencia de la República:
Coordinación General de Estudios Administrativos.

Glosario de Términos Administrativos.
Colección: Guías Técnicas, Serie: Organización y Métodos. No. 11. pp. 171.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Reunión de Autoevaluación 1983-1988, -- efectuada en la residencia oficial de - los Pinos el 10 de octubre de 1988, en presencia del C. Presidente de la República. Págs. 73.

Universidad Nacional Autónoma de México.

La Administración Pública Federal.
Revista de FCP y S. Serie: Estudios 27. Págs. 192.