

11
24



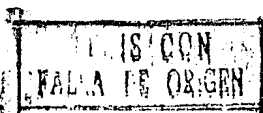
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS
Y SOCIALES**

**EL PROCESO DE DESCONCENTRACION DE LOS
SERVICIOS PUBLICOS DE TELECOMUNICACIONES.
PARA EL CUMPLIMIENTO DE SUS ESTRATEGIAS
SOCIAL, ECONOMICA Y DE SEGURIDAD EN MEXICO**

TESIS PROFESIONAL
QUE PRESENTA
OSVALDO ALFREDO CRUZ VILLALOBOS
PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD: ADMINISTRACION PUBLICA)

MEXICO, D. F.



1991



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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

INTRODUCCION.....	1
CAPITULO PRIMERO	
EL ENFOQUE SISTEMICO EN LA ADMINISTRACION DE LAS TELECOMUNICACIONES	
1.1. CARACTERISTICAS DEL ENFOQUE SISTEMICO.....	6
1.2. IMPORTANCIA DEL DESARROLLO DEL ENFOQUE SISTEMICO DENTRO DE LAS TELECOMUNICACIONES.....	13
1.3. LOS SUBSISTEMAS INTEGRANTES.....	15
1.3.1. EL SUBSISTEMA NORMATIVO.....	17
1.3.2. EL SUBSISTEMA SUSTANTIVO.....	20
1.3.3. EL SUBSISTEMA DE APOYO.....	24
1.4. CORRESPONSABILIDAD DE LOS SUBSISTEMAS.....	27
1.4.1. RELACIONES CON EL MEDIO AMBIENTE.....	28
1.4.2. RELACIONES HACIA EL INTERIOR.....	31
1.5. EL SISTEMA ADMINISTRATIVO APLICADO A LAS TELECOMUNICACIONES.....	33
1.5.1. INSUMOS.....	35
1.5.2. PROCESOS.....	36
1.5.3. PRODUCTOS.....	38
CAPITULO SEGUNDO	
EL CONTEXTO NACIONAL DE LAS TELECOMUNICACIONES Y SU CARACTER ESTRATEGICO	
2.1. EL CONTEXTO NACIONAL DE LAS TELECOMUNICACIONES.....	44
2.1.1. EL ESTADO Y LAS TELECOMUNICACIONES.....	45
2.1.2. ORGANIZACION DEL GOBIERNO FEDERAL.....	49
2.1.3. LAS TELECOMUNICACIONES DENTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.....	53

2.2.	LOS SERVICIOS PUBLICOS COMO FORMA DE CONTROL GUBERNAMENTAL.....	57
2.3.	LOS SERVICIOS PUBLICOS DE TELECOMUNICACIONES.....	61
2.5.1.	TIPOS Y CARACTERISTICAS.....	62
2.4.	EL SENTIDO ESTRATEGICO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS DE TELECOMUNICACIONES.....	65
2.4.1.	LA ESTRATEGIA SOCIAL.....	67
2.4.2.	LA ESTRATEGIA ECONOMICA.....	70
2.4.3.	LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD.....	74
2.5.	LA "MODERNIZACION" DE LAS TELECOMUNICACIONES.....	76

CAPITULO TERCERO

LOS SERVICIOS PUBLICOS DE TELECOMUNICACIONES DENTRO DEL PROCESO DE DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

3.1.	LA ADMINISTRACION CENTRALIZADA DE LAS TELECOMUNICACIONES.....	80
3.1.1.	PLANEACION.....	82
3.1.2.	ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS MATERIALES Y FINANCIEROS.....	89
3.1.3.	ADMINISTRACION DE PERSONAL.....	91
3.2.	NATURALEZA DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.....	94
3.2.1.	DIFERENCIAS CON LA DESCENTRALIZACION.....	97
3.2.2.	ASPECTO JURIDICO-ADMINISTRATIVO DE LA DESCONCENTRACION.....	99
3.2.3.	IMPLICACIONES DE LA DESCONCENTRACION.....	102
3.3.	CAUSAS DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA DE LAS TELECOMUNICACIONES.....	104
3.4.	EL PROCESO DE DESCONCENTRACION Y EL ENFOQUE SISTEMICO.....	105
3.4.1.	LA ESTRATEGIA PARA LA DESCONCENTRACION.....	106

3.5.	LA DESCONCENTRACION DE LOS SUBSISTEMAS ADMINISTRATIVOS DE TELECOMUNICACIONES.....	109
3.5.1.	FUNCIONES CENTRALIZADAS Y DESCONCENTRADAS.....	114
IV.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	120
V.	APENDICE ANALISIS DEL MARCO JURIDICO BASICO.....	128
VI.	ANEXOS.....	139
VII.	BIBLIOGRAFIA.....	144

INTRODUCCION

En la presente investigación se analiza la problemática de la desconcentración administrativa de las Telecomunicaciones en México; hasta ahora se han administrado los servicios desde una perspectiva centralista en donde los trámites y decisiones requieren mayor cantidad de tiempo, es por eso que se requiere diseñar y proponer nuevas formas de administración que respondan a la prestación de los servicios hacia los usuarios.

La necesidad de presentar una administración desconcentrada, que sea capaz de prestar los servicios de telecomunicación en forma óptima y simplificada, así como de contar con elementos que le permitan reaccionar ante situaciones inesperadas, constituye uno de los principales problemas por resolver.

De esta forma, analizamos el contexto en el que se desarrollan las telecomunicaciones en México, donde debemos tener presente que son consideradas según el Artículo 28 Constitucional, como área estratégica para el desarrollo nacional por el hecho de que mediante la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones, se integra a los sectores productivo y distributivo nacionales, precisamente en este sentido, son un área reservada para ser explotada por el Estado, ya que es una forma de garantizar la seguridad al controlarse la transmisión de mensajes del exterior o interior. En segundo lugar, es aquí donde las telecomunicaciones cumplen con tres estrategias básicas dentro de nuestro país, las cuales son: la social, la económica y la de seguridad, ya que son el eje en el que se desarrollan las mismas.

Asimismo, el contexto tecnológico es determinante para la consecución de las metas fijadas en la materia, por ejemplo, la modernización de las distintas Redes y los Sistemas operativos de telecomunicación son-

pieza fundamental. De igual manera, las políticas instrumentadas en el sector son parte fundamental donde se desenvuelven las mismas; igualmente importante es el medio internacional para una completa explotación de nuestro espacio aéreo nacional.

Debemos tener presente que la desconcentración planteada, repercutirá en el mejoramiento de las estructuras de administración para una prestación de servicios a los distintos usuarios nacionales. Es así como pretendemos solucionar el problema de la descentralización excesiva.

El diagnóstico que Telecomunicaciones de México (TELECOMEX) presenta en el otorgamiento de los servicios, reporta una administración en donde la falta de una adecuada delegación de funciones, obstaculiza la pronta solución de las demandas de servicio. Para ello, utilizamos el Enfoque Sistémico como instrumento que nos proporciona un nivel de análisis adecuado como para estar en condiciones de incorporar mejoras en la administración de esta institución.

Por medio del análisis de la desconcentración administrativa de los servicios públicos de telecomunicaciones, se pueden diseñar mejores formas de administración de los mismos, para ello el Enfoque Sistémico, como instrumento de apoyo para alcanzar un grado de eficacia en la prestación de tales servicios, es fundamental para mejorar la administración.

Es así como dentro del Sector Comunicaciones y Transportes, el organismo encargado de la prestación de tales servicios denominado Telecomunicaciones de México es responsable de atender toda la demanda que en la materia se presente ya sea a nivel central como federal.

Para conducir los problemas anteriormente señalados a una solución adecuada, el objetivo a desarrollar en esta investigación es: descri

bir y analizar mediante el Enfoque Sistémico, la forma en que se desconcentrarán administrativamente los Subsistemas Sustantivo, Normativo y de Apoyo de TELECOMEX, para de ahí proponer mejoras encaminadas a incrementar su eficacia en el cumplimiento de las estrategias social, económica y de seguridad. En consecuencia, el conjunto de variables que nos guiará para una mejor exposición de nuestro problema son el Enfoque Sistémico, la Desconcentración Administrativa y las tres Estrategias señaladas.

La forma en que se desarrollará la desconcentración como alternativa a la excesiva centralización en TELECOMEX, cobra mayor importancia en primer lugar con la delegación de funciones a todos los niveles de la organización, esto es como elemento indispensable para el correcto cumplimiento de las estrategias social, económica y de seguridad que tiene encomendadas este organismo público.

De esta manera el resultado esperado del tema a tratar es precisamente, una desconcentración administrativa de los servicios de telecomunicaciones prestados por TELECOMEX, que provea de una estructura apropiada a la realidad, en donde se busque una simplificación administrativa capaz de hacer frente a los problemas como las excesivas cargas de trabajo en las áreas sustantivas.

Cabe aclarar que el problema de estudio comprende solamente el tránsito de una administración centralizada a una desconcentrada, es decir, hasta la publicación del decreto presidencial que crea un organismo descentralizado (1989).

Por lo anteriormente expuesto, creemos que para dar una solución a la problemática planteada, nuestra hipótesis central es: la exis-

tencia de un mayor grado de desconcentración que permitirá el incremento de eficacia en el cumplimiento de los objetivos encomendados a TELECOMEX.

Para la exposición de lo anterior, se diseñaron tres capítulos, los cuales abarcan desde el aspecto teórico del Enfoque Sistémico hasta los problemas que en mayor medida obstaculizan a la institución.

Dentro del primer capítulo se aborda la organización de TELECOMEX, vista desde la perspectiva del Enfoque Sistémico. En primer lugar las características de este Enfoque son enumeradas junto con sus Subsistemas integrantes los cuales son: El Normativo, el Sustantivo y el de Apoyo; de igual manera se relacionan con el medio ambiente para finalmente integrarlos en un Sistema Administrativo. La existencia de este capítulo es por el hecho de que queremos empezar de lo general, para posteriormente particularizar.

En cuanto al segundo capítulo, donde se analiza el contexto nacional de las telecomunicaciones y su carácter estratégico, se atiende el aspecto político de las mismas, abarcando los tres elementos fundamentales: Estado, Gobierno y Administración Pública, los cuales son el medio político en el que se desarrollan las telecomunicaciones, asimismo, analizarlas desde el punto de vista de servicios públicos, representa el sentido social de las mismas, así como la función que tienen en el sector productivo, distributivo y financiero, de servir como factor de integración en sus distintas necesidades de comunicación. La inclusión de este capítulo, obedece a que se considera fundamental el contexto político y social como medio indispensable para entender claramente la magnitud que tienen las telecomunicaciones en nuestro país.

Finalmente, en el tercer capítulo se abordan los servicios de te

lecomunicaciones desde la perspectiva del proceso de desconcentración, - analizando en primera instancia a la administración centralizada, para de ahí proponer mejoras con un esquema desconcentrado. La importancia que - esto representa dentro del Sistema Administrativo de Telecomunicaciones, - es incorporar a todo el conjunto de los servicios públicos aquí analiza- dos, a fin de mantener mejores mecanismos de coordinación con las áreas - desconcentradas.

Las implicaciones de la desconcentración administrativa dentro - de los Subsistemas Normativo, Sustantivo y de Apoyo, representa mejorar - las condiciones de prestación de los servicios en un ambiente donde la - coordinación eficaz sea en beneficio de todos los Subsistemas.

Es así como las propuestas incluidas en el proceso de desconcen- tración, van encaminadas a mejorar el cumplimiento de las estrategias so- cial, económica y de seguridad, teniendo en cuenta que los servicios pú- blicos de telecomunicaciones se tornan cada vez más complejos, debido al - creciente número de usuarios de las distintas ciudades que atiende TELECO - MEX.

Como complemento a todo el contenido de esta investigación, se - incluye un apéndice en donde se analiza el Marco Jurídico Básico, se res- catan las principales Leyes, Reglamentos y demás disposiciones jurídicas - para el correcto entendimiento del ámbito de competencia de las telecomu- nicaciones. Dicho apéndice tiene como finalidad, el de servir de elemen- to indispensable para un manejo general del marco en el que las telecomu- nicaciones cumplen con sus atribuciones constitucionalmente encomendadas, esto es sólo el principio de lo que puede ser un análisis más profundo de todo este hasta universo legal.

CAPITULO PRIMERO

**EL ENFOQUE SISTEMICO EN LA ADMINISTRACION DE LAS
TELECOMUNICACIONES**

EL ENFOQUE SISTEMICO EN LA ADMINISTRACION DE LAS
TELECOMUNICACIONES

1.1. CARACTERISTICAS DEL ENFOQUE SISTEMICO

Hablamos de los Sistemas como entes que interactúan entre sí y no en forma aislada, es decir, analizando sus partes componentes o Subsistemas. Igualmente importante es contemplar su comportamiento con el medio ambiente ya sea político, económico o social. De lo anterior se desprende la necesidad de estudiar a los sistemas y sus características a fin de entender posteriormente a todo el contexto en el que las telecomunicaciones están inmersas.

De acuerdo con lo expuesto por Van Gigch en su libro Teoría General de Sistemas (1), iniciamos nuestro análisis con la clasificación de los mismos, y estos son: los Naturales, Artificiales, Abstractos, Concretos, Abiertos y Cerrados. Los sistemas Naturales son los que cuentan con elementos como nacimiento, reproducción y muerte, es decir, aquellos que el hombre no ha creado; los Artificiales son los que han sido diseñados por el factor humano como pueden ser el sistema económico, administrativo, social y político.

Cabe mencionar la importancia de destacar la heurística entendida, según el autor antes mencionado, como "los procedimientos que se siguen paso a paso y que aseguran mediante un número finito de pasos que se logrará una solución satisfactoria del problema" (2). Esto viene a completar los esquemas de los Sistemas Artificiales, en el sentido de que --

.....
(1) Cfr. VAN GIGCH, JOHN. TEORIA GENERAL DE SISTEMAS. 2a. ed. México, edit. Trillas, 1987. pp. 51-54.

(2) Ibid., p. 202

cuentan con esta característica ya que generalmente son considerados como aquellos en donde la solución a un problema específico es por medio de una serie de pasos que nos conducen a la solución satisfactoria.

Los Sistemas Abstractos sus componentes son conceptos, los Concretos, en cambio, están compuestos por objetos, sujetos o ambos, aquí habría que mencionar la diferencia sustancial entre estos dos tipos de sistemas. Los abstractos son los que auxilian a las distintas áreas del conocimiento humano en la comprensión de un problema específico a través de un método establecido, de ahí que sean sistemas no vivientes como podrían ser, axiomáticamente, modelos establecidos. En cambio, los concretos parten del hecho de que su aplicación incumbe tanto a las ciencias exactas como a las sociales, puesto que son aplicables a problemas específicos en ambas áreas, por ejemplo el caso de un organismo vivo como sistema concreto o un grupo de sujetos en determinada situación del comportamiento humano.

Los Sistemas Abiertos son los que tienen intercambio de información con el exterior, es decir, con el medio ambiente que los rodea y es aquí donde se encuentra el punto central del Enfoque Sistémico al consistir a éstas interactuando en su medio ambiente.

Los Sistemas Cerrados, por el contrario, no contemplan la existencia de un "medio" en el cual puedan intercambiar información.

Otra de las características de los Sistemas es la entropía, entendida como la tendencia que tiene un sistema para conducirse hacia el desorden. Esto viene a ser en la práctica un elemento indispensable para asegurarse del control.

En la medida que un Sistema Abierto tenga mejores posibilidades

de intercambio de información con el exterior será menor el grado de entropía, ya que generalmente se detectan las fallas para ser corregidas a tiempo. Asimismo, estos Sistemas también poseen un equilibrio que está condicionado a las relaciones en el exterior. En primera instancia los insumos son el contacto inmediato con el medio ambiente (para una definición de insumo, ver punto 1.5.1). Estos repercuten en el comportamiento de toda la organización, consecuentemente durante el proceso y con los productos o resultados se tiene un segundo contacto con el medio ambiente para de esta manera concluir con este Enfoque Sistémico.

Otro aspecto importante es el de la retroalimentación, ya que por medio de ésta se detectan las fallas y omisiones, así como también se crean las condiciones para evaluar al Sistema en su totalidad, mejorando su estructura para reforzar el grado de vulnerabilidad que pueda presentar. En tal sentido entendemos por retroalimentación la información que entra al Sistema en forma procesada, es decir, los productos que a su vez sirven para el análisis y mejoramiento del proceso de conversión de los insumos. Con lo anterior se pretende alcanzar un equilibrio en el Sistema, que implícitamente repercute en el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos.

Dicho equilibrio es característico de un Sistema, en primer lugar cuando ocurre alguna alteración en su naturaleza, existen las condiciones para que se llegue a establecer la armonía entre el funcionamiento de cada elemento con el medio ambiente y hacia el interior. En segundo lugar en el momento en que un agente externo afecta el correcto funcionamiento entre los factores de conversión dentro de la estructura del Sistema, ocasiona entropía, la cual tiende a desarrollarse rápidamente y con esto también se consigue un equilibrio, ya que se liberan las causas que

provocaron el desequilibrio.

Factor igualmente importante es la evaluación, puesto que la retroalimentación fija las bases para inspeccionar al Sistema en su comportamiento hacia el interior como al exterior, aprovechando las posibilidades de corrección a todo el Sistema. Al respecto, "la evaluación consiste en fijar las diferentes alternativas propuestas, para determinar el grado en el cual satisfacen las metas y objetivos implantados durante la fase anterior" (3). Esto significa que dentro de TELECOMEX los planes y programas se evalúan con ayuda de la retroalimentación como medio para lograr un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles en la institución.

Por otro lado es necesario el establecimiento de límites de capacidad que se tengan en los sistemas abiertos, esto quiere decir, la utilización de fronteras para el estudio y control de una organización.

El hecho de hablar de sistemas no representa en ningún momento involucrar excesivamente elementos que lejos de esclarecer el problema lo complican, por el contrario, significa relacionar componentes, conceptualizarlos y ligarlos coherentemente para esclarecer un punto de partida donde se pueda explicar íntegramente un problema de estudio específico, de esta manera, el enfoque sistémico conlleva a ulteriores y mejores interpretaciones en forma esquemáticas, simplificando así la tarea de análisis del problema como el que se atenderá.

Además, este enfoque contiene elementos que en su análisis se toman complejos, ya que por un lado existen Subsistemas integrantes de un

(3) VAN SIGGEL, JOHN. TEORÍA GENERAL DE SISTEMAS, op. cit. p. 110

Sistema, mismo que a su vez forma parte de un suprasistema, al tener intercambio de información. Este proceso involucra la permeabilidad de cada elemento, donde se considera fundamental al existencia de estructuras-capaces de adaptarse a los cambios.

Otra de las características del Enfoque es la que se relaciona con la teoría de las organizaciones, al considerarlas un Sistema compuesto de Subsistemas, vincula de la misma manera los objetivos, planes, programas y proyectos de forma integral, esto es, elementos en constante movimiento con otros Subsistemas para obtener el resultado esperado.

La dirección de todo este Sistema busca necesariamente tener productos o resultados satisfactorios, por lo que se observarán controles en cada Subsistema, sin perder de vista que se trata de la institución en su conjunto.

Por lo anterior y de acuerdo con lo señalado por Alejandro Carrillo Castro en su libro *La Reforma Administrativa en México* (4), se considera al Enfoque Sistémico como una teoría utilizada en el campo de la administración, debido a que permite analizar un caso específico de manera integral y en forma dinámica, ya que si hablamos de intercambio de información con el medio ambiente, implícitamente también lo hacemos como si se tratara de un sistema que no es estático sino, por el contrario, en constante movimiento.

En síntesis, la conceptualización del Enfoque Sistémico en su manera más simple facilita la comprensión oportuna para el ulterior desa-

(4) Cfr. CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO. Vol. I 4a. ed. México edit. Porrúa, 1985. pp. 51-61

rollo de los Subsistemas Normativo, Sustantivo y de Apoyo, perteneciente a una organización y a su vez las relaciones que tengan con el medio ambiente en el cual estan inmersos.

De acuerdo con lo expuesto y para efectos de nuestra investigación, entendemos por Sistema Administrativo de Telecomunicaciones (5) a los tres Subsistemas mencionados. Asimismo el Subsistema Normativo se encarga de normar el comportamiento de los Subsistemas con el medio ambiente; las decisiones que en cada caso se tomen se harán teniendo en cuenta a este Subsistema. El Subsistema Sustantivo esta integrado por el área operativa, que es la encargada de desarrollar las actividades sustantivas de la organización, tiene por tanto un mayor control e influencia hacia los demás. El Subsistema de Apoyo está integrado por el área psicossocial y técnica, aquí se enmarcan las fronteras o límites a tratar, en primer lugar el área psicossocial comprende el aspecto ético de una organización, por ejemplo los valores de sus elementos que indirectamente inciden en el resultado alcanzado. Incluye también la motivación y la actitud frente al trabajo desarrollado, asimismo, cuenta con la capacitación como parte integrante, ya que ayuda a suministrar personal idóneo a todo el Sistema.

Es así como el Sistema Administrativo, constituye el marco fundamental en el cual se desarrolla una organización; las características de este han sido descritas con antelación.

A fin de que se ha explicado el Enfoque Sistémico en su totalidad, se hace referencia a los tres Subsistemas. La razón de esto radi-

(5) Este Sistema Administrativo lo llamamos así por ser la forma que adopta la Institución prestadora de los servicios públicos de telecomunicaciones (TELECO-EX) en su organización.

ca en que mediante éstos, la organización se desarrolla como un sistema - abierto donde cada elemento integrante también tiene relación con el exterior.

SUBSISTEMA NORMATIVO	SUBSISTEMA SUSTANTIVO	SUBSISTEMA DE APOYO
ESTE SUBSISTEMA ADAPTA Y ASESORA A LOS DEMÁS SUBSISTEMAS	AREAS INTEGRANTES: * OPERATIVA	AREAS INTEGRANTES: *PSICOSOCIAL *TECNICA.

Estos tres Subsistemas se coordinan en la prestación de los servicios de telecomunicaciones para el buen cumplimiento de sus estrategias social, económica y de seguridad.

1.2 IMPORTANCIA DEL DESARROLLO DEL ENFOQUE SISTEMICO EN LA ADMINISTRACION DE LAS TELECOMUNICACIONES

Explicar el proceso de desconcentración administrativa mediante el Enfoque Sistémico, representa abarcar la funcionalidad de todo el sistema en general, así como también la coordinación entre cada uno de los Subsistemas integrantes de tal manera que cumplan con los objetivos asignados a cada uno. Asimismo, incluimos los cambios administrativos necesarios para mejorar la prestación de todos los servicios a cargo de TELECOMEX, tomando en cuenta que al interior de esta institución es preciso la correcta comprensión de la desconcentración como eje del cambio.

La utilidad de contar con el Enfoque Sistémico en el estudio de la administración de las telecomunicaciones, consiste en analizar a todo el sistema desde un nivel macro, para de ahí descender a niveles que garanticen un adecuado estudio.

La importancia del desarrollo de este Enfoque Sistémico, se circunscribe a aspectos relevantes como los siguientes:

- Permite un mejor grado de seguridad en la prestación de los servicios, al segmentar tres Subsistemas y cada uno con sus funciones específicas.

- Asimismo, es posible detectar e instrumentar mecanismos de corrección, en las posibles desviaciones o errores en el proceso de administración de TELECOMEX; ésto es debido a que mediante la desconcentración administrativa y funcional de cada Subsistema se mejoran, mediante la retroalimentación, los planes y programas previamente establecidos.

- La coordinación dentro de todo el Sistema Administrativo de Telecomunicaciones, se dará con mayor rapidez ya que por un lado existe -

un Subsistema Normativo como encargado de establecer los métodos, con la coordinación de los demás Subsistemas, apropiados para cada caso.

- Mediante este Enfoque Sistémico, se logra mejorar la administración de TELECOMEX, como entidad de servicio ya que al contar con este método de análisis se mantiene un control pleno hacia toda la organización.

TELECOMEX como institución prestadora de servicios públicos está sujeta a los cambios que ocurran dentro de la Administración Pública - entendida como la actividad del Estado, en otras palabras dentro de un ambiente dinámico donde existen insumos, procesos, productos y una retroalimentación. Todo esto lo incluye el Enfoque Sistémico, de ahí la importancia de contar con instrumentos de análisis como este.

De la misma manera una organización con tales características, necesariamente tendrá que adaptarse a los cambios tanto endógenos como exógenos. Asimismo es recomendable el manejo de técnicas adecuadas para la administración de recursos y personal.

Hablar del Enfoque Sistémico, implica involucrar conceptos que en su manejo e instrumentación proporcionan grandes desventajas, incluso para mejorar los índices de eficiencia en los resultados obtenidos. Mediante este, la descentralización administrativa y funcional, surte sus efectos beneficiando a los usuarios de los distintos servicios prestados.

Con lo anterior, tratamos de explicarnos la Descentralización Administrativa como necesidad dentro de TELECOMEX, a fin de que cumpla con sus funciones encomendadas. Para efectos de nuestro análisis, es preciso aclarar que la descentralización planteada se proyecta hacia el interior de la organización, ya que por un lado la estrategia a seguir para ésta abarca los métodos y sistemas de trabajo utilizados.

1.3. LOS SUBSISTEMAS INTEGRANTES.

El Sistema Administrativo contiene insumos, como son las necesidades de servicios demandados por la sociedad, los recursos administrados por el Estado para ser utilizados en la elaboración de un bien o servicio, instrucciones de funcionarios encaminadas a mejorar las estructuras y procedimientos empleados, etc. Es en este sentido donde cada sector de la sociedad "...demandan servicios públicos y bienes de consumo para su propio uso, tales como: servicios de educación, transportes, sanidad y demás; exigen que se controle el comportamiento de otras personas y que se les defiendan de intervenciones que violen sus garantías jurídicas" (6)

De igual manera, estos insumos hacen que el Sistema Administrativo de Telecomunicaciones se comporte de forma flexible por el hecho de atender a un sin número de demandantes.

Asimismo, se entiende como la efectividad adquirida a lo largo de las adecuaciones en la planificación del sistema, para ello existen formas de controlar todo esto, una es mediante el establecimiento de un oportuno y ágil Subsistema Normativo que garantice una adecuada asesoría en la dirección de los demás Subsistemas.

En segundo lugar, en el proceso de conversión están incluidos los métodos y procedimientos empleados en la operación que va de convertir insumos a productos, también lo están las actitudes y aptitudes de funcionarios públicos ante la satisfacción de las demandas colectivas, co

(6) CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO. op. cit. p.42

mo son la prestación oportuna de servicios públicos, protección, impartición de justicia, etc.

La ejecución y la coordinación necesaria lo realiza indudablemente el personal ocupado en cada Entidad y Dependencia del Sector Público, por lo que una adecuada administración y desarrollo de personal dentro de la Institución reportará mejores resultados ya que de lo contrario se seguirá con un modelo burocrático ineficaz. Este proceso de conversión es en realidad lo que se debe atender con mayor énfasis haciendo hincapié en la actitud del personal.

Aquí la dirección y la coordinación al interior son otro factor que condiciona la calidad de los servicios producidos, en primer lugar por el hecho de que una mala dirección en la conversión de insumos, puede llegar no sólo a ofrecer un producto deficiente, sino que, también repercutirá en la imagen y presencia de la institución frente a su medio ambiente, ocasionando como consecuencia un incremento en las demandas de la población, reproduciendo los efectos negativos originados dentro de la misma.

Los productos que el Sistema Administrativo de Telecomunicaciones ofrece a la sociedad en general, tienen implicaciones sustanciales, una de ellas consiste en controlar a la población demandante sólo si el bien o servicio se presta con oportunidad y eficiencia, ya que de lo contrario sería contraproducente para la institución.

Finalmente por medio de la retroalimentación se puede medir la capacidad del sistema para producir un bien o servicio eficaz y oportuno con niveles de calidad aceptables, esto quiere decir que se tendrán que mejorar las estructuras y procedimientos utilizados para la elaboración

de esos resultados. Si el sistema no cumple satisfactoriamente con los objetivos y metas señaladas en los planes y programas definidos, la retroalimentación será un instrumento para cuantificar el grado de deficiencia del mismo.

Al final de este capítulo se retomarán estos conceptos para explicar cómo está conformado el Sistema de Telecomunicaciones en la administración, operación y prestación de los servicios públicos a cargo de TELECOMEX. (7)

1.3.1 EL SUBSISTEMA NORMATIVO.

Este Subsistema norma a los demás mediante el establecimiento de métodos y técnicas de trabajo que responden a los cambios en los sistemas integrantes. De esta manera, su función principal es:

Diseñar y proponer procedimientos que conduzcan hacia un mejor aprovechamiento de los recursos dentro de todo el sistema; analizar permanentemente la estructura y funciones de la organización para adaptarla a las necesidades imperantes.

Dentro de nuestro objeto de investigación - las telecomunicaciones -, esta función es identificada con el área de Normas y Sistematización; aquí las funciones específicas se conciben como el controlar los niveles de eficacia en la operación de los servicios de telecomunicación de forma racional, para ello se utilizan los parámetros previamente establecidos en los medios nacionales como son el incremento de la demanda de

(7) Para el Desarrollo de los Tres Subsistemas se utilizó el Manual de Organización de la Dirección General de Telecomunicaciones. 1984. S.C.T. pp. 401. vigente hasta 1988.

usuarios y que esta sea cubierta satisfactoriamente; llevar a cabo el control sistematizado de la normatividad tanto técnica como legal para estar en condiciones de diagnosticar las fallas u omisiones del funcionamiento correcto de toda la Institución, aquí lo importante es la existencia del Sistema de Información como instrumento de apoyo a las actividades mencionadas, la labor del control y flujo de información en toda la organización también permite un mejor ejercicio en la dirección; integrar y supervisar el programa de modernización administrativa dentro de TELECOMEX de acuerdo a los lineamientos que en la materia se dicten por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, al respecto se deben optimizar los métodos de trabajo, haciendo énfasis en el aprovechamiento racional de los recursos disponibles.

De la misma manera, este Subsistema Normativo tiene encomendadas las funciones de coordinación en la participación de México en los organismos internacionales, llevando TELECOMEX tal responsabilidad, asimismo es importante el hecho de contar con información oportuna y actualizada para adaptar los servicios públicos de telecomunicaciones al medio internacional en el que se desenvuelve; supervisar la aplicación correcta de la normatividad técnica que se acuerde en sesiones con carácter internacional en las que se tenga participación o conocimiento, la razón de esto radica en el mejor aprovechamiento de personal y equipo empleado en la prestación de los servicios; asesorar a toda la organización en el manejo de dicha normatividad.

Siguiendo con este planteamiento, también es importante la elaboración e implantación, en coordinación con los demás Subsistemas, de los procedimientos encaminados a establecer coherentemente los mecanismos a seguir como son los procesos de conversión de insumos a productos, por-

ejemplo, una demanda de algún servicio en alguna región del país. Nuevamente el flujo de información debe ser controlado para poder así tomar decisiones correctivas en los casos que así lo ameriten. De aquí se deriva la coordinación con las áreas de TELECOMEX para la instrumentación de las medidas derivadas de la implantación de los procedimientos y métodos de trabajo que persigue la armonía entre los elementos integrantes de toda la organización. Cabe aclarar que este sistema es uno de los más importantes de la organización, pues incluye las técnicas de trabajo encaminadas a mejorar las condiciones tanto físicas como administrativas tales como la utilización de los espacios y equipo de manera adecuada, la optimización de procedimientos involucrados en la realización de actividades como la facturación de los servicios, la atención a usuarios, la operación de equipo, etc.

Este Subsistema Normativo también contiene la elaboración y aplicación, en coordinación con los demás Subsistemas, de las normas y directrices para la modernización administrativa de TELECOMEX, de acuerdo con las políticas establecidas en la materia. En complementación a lo anterior, se incluye el análisis y propuesta de medidas de optimización de la estructura orgánica y el funcionamiento general de la institución como medida correctiva hacia todos los Subsistemas integrantes.

De esta manera la regulación ejercida mediante este Subsistema abarca no sólo aspectos técnicos, como es el caso de la verificación técnica de la normatividad vigente, sino que también el marco legal y administrativo; en el primer punto se atienden aspectos exclusivamente de índole jurídica como son la correcta aplicación de las leyes, reglamentos, códigos, acuerdos y decretos que directamente o indirectamente tengan ingerencia en las telecomunicaciones.

Otra de las funciones llevadas a cabo por este Subsistema Normativo, es el establecimiento de métodos y procedimientos cada vez más adaptados a la realidad del medio ambiente.

1.3.2. EL SUBSISTEMA SUSTANTIVO

Para que el Sistema Administrativo de Telecomunicaciones esté en condiciones de prestar los servicios al público demandante, será necesario contar con un Subsistema Sustantivo funcional y moderno que permita el libre flujo de información relativa al proceso de conversión. Es así como tenemos que la comercialización de los servicios es parte fundamental de este apartado.

Las funciones en este Subsistema, son el conocer las condiciones del mercado nacional de los servicios de telecomunicación, esto mediante la puesta en marcha de planes y programas específicos; proponer la política comercial y tarifaria de TELECOMEX a fin de que sean financiables los servicios, así como contar con tarifas acordes con las internacionales para poder estar en niveles de competencia internacional.

Otra función es la de controlar y apoyar la comercialización en forma desconcentrada de los servicios públicos de telecomunicaciones en el ámbito nacional, eso se realiza por medio de una coordinación con las demás áreas pertenecientes al Subsistema Sustantivo. Para la obtención de mejores resultados, es indispensable un flujo de información eficiente en la transmisión oportuna de los datos.

Aparte de lo anteriormente dicho, se llevan a cabo actividades como la realización de estudios de mercado, campañas de información y publicidad a zonas o grupos sociales que demandan cada vez más los servicios de telecomunicaciones como parte de su infraestructura de desarrollo. Este punto tiene la aportación de sugerencias, solicitudes específicas e

información en general del área gerencial, esto es, la existencia de Gerencias Estatales como órganos desconcentrados que cumplen con las funciones de prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones en el ámbito de su competencia.

La realización de planes y programas de incremento de la demanda de los servicios, es parte indispensable para el funcionamiento de estas Gerencias desconcentradas. Aunado a todo esto, se tienen actividades como la gestión sistemática para la pronta instalación de los servicios contratados en el área gerencial, la supervisión de la atención que se da a los usuarios aplicando los mecanismos de corrección en caso necesario, negociaciones con las empresas nacionales poseedoras de infraestructura de telecomunicaciones para el intercambio de facilidades técnicas. Asimismo estas actividades repercuten en los servicios solicitados para que sean prestados a la brevedad posible y con los niveles de calidad suficientes para un eficaz control.

De esta manera, la comercialización de los servicios de telecomunicaciones es una función imprescindible para atender las demandas de la población en todo el territorio nacional.

Una función complementaria a lo anterior es la facturación de los servicios de telecomunicaciones, así como efectuar su registro y control para poder diseñar la coordinación con el área financiera, las acciones de control derivadas del cumplimiento del pago y poder estar en condiciones de diagnosticar la situación financiera de la Institución.

Todas estas funciones agrupadas dentro del Subsistema Sustantivo son solamente una parte, ya que hemos hablado suscitadamente de la comercialización de los servicios; pasaremos ahora a describir las demás

funciones de este Subsistema.

La operación del equipo para prestar los servicios, se atiende con funciones como la de controlar la generación de estos bajo las condiciones de normalización establecidas, orientar el establecimiento de los procedimientos de operación de los sistemas técnicos para el mejor manejo de los recursos, dirigir y vigilar la ejecución de programas normalizados de operación a nivel nacional con el fin de mantener el control de la producción del servicio, evaluar el funcionamiento de las redes como son la de Microondas, la red de Estaciones Terrenas, red INFONET, red Telegráfica, Telex y de servicios Radionáuticos.

Paralelamente a esto, se autorizan y evalúan los sistemas de medición, verificación registro, información y corrección necesarios para ajustar permanentemente los niveles de calidad de los servicios a los estándares establecidos por los órganos internacionales en coordinación con los nacionales. De aquí se deriva el control y establecimiento de relaciones con usuarios de servicios a nivel nacional e internacional con el propósito de intercambiar experiencias e información técnica.

Las telecomunicaciones como área estratégica para el Gobierno Federal, se prestan también por Vía Satélite, al respecto dentro del Subsistema Sustantivo este tipo de comunicación se realiza por medio de la organización y explotación del Sistema de Satélites Nacionales, para tener un mejor control de las funciones de planeación y coordinación en la utilización de la capacidad de los Satélites Nacionales, conjuntamente con el crecimiento de la Red Nacional de Estaciones Terrenas y de Redes Privadas. Esto se hace con el fin de abarcar todo el territorio nacional con las señales Vía Satélite en beneficio de los distintos grupos sociales

que se encuentren en zonas apartadas o de difícil acceso a una señal de comunicación.

En complementación a lo anterior, se realizan actividades encaminadas a organizar y controlar el desarrollo, operación y mantenimiento de los proyectos requeridos para la infraestructura terrestre; aquí no es necesario detenerse a mencionar que el desenvolvimiento de nuevas tecnologías ejerce presión para implantar mejores métodos y técnicas de trabajo.

Asimismo se integra la información correspondiente al crecimiento y aplicación de sistemas domésticos de satélites de otros países a fin de aprovecharla en beneficio del Sistema Nacional. De esta manera se opera la comunicación mediante el intercambio de conocimientos con otros países, de tal manera que se tenga un Sistema Administrativo abierto como recurso indispensable en el cumplimiento de tales objetivos.

Otra de las funciones es la expansión de la infraestructura de Telecomunicaciones, aquí se proponen políticas y planes de expansión de los servicios, controlando la ejecución de los proyectos específicos, así como evaluar la calidad de los mismos como medida de control y retroalimentación del Sistema. Aunado a esto, se controla la expansión, desarrollo y establecimiento de los servicios de telecomunicaciones estableciendo las relaciones con los gobiernos estatales y municipales para la creación de redes de telefonía rural. Este tipo de servicios forma parte de lo que llamamos la estrategia social, al beneficiar a comunidades rurales en los problemas de comunicación. Al respecto, esta "estrategia social" se tratará en detalle en el capítulo segundo, por el momento solo se menciona.

Un elemento indispensable para que se cumplan eficazmente los objetivos y metas, es la existencia de una buena coordinación como en la

planificación de la expansión de las redes y sistemas existentes, así como el establecimiento de políticas y estrategias de desarrollo de infraestructura para tener una capacidad potencial cada vez mayor, lo que indicaría un nivel de calidad óptimo.

También dentro de este Subsistema, se realizan y supervisan los estudios técnico-económicos para reducir al máximo los costos de expansión de la planta de telecomunicaciones, así como determinar su configuración óptima; se deben manejar con riguroso control los recursos con que se cuenta para la debida funcionalidad de todo el Sistema Administrativo.

Las condiciones para que el Subsistema Sustantivo funcione en forma óptima, son principalmente:

- Contar con una estructura de producción, donde exista coherencia entre los insumos y los productos, esto es, satisfacer íntegramente la entrada de las demandas de los servicios de telecomunicaciones, así como también la prestación de los mismos.

- Las fallas que pudiera presentar este Subsistema, repercutirán en la imagen de toda la Institución.

- Por ser el eje en donde se mueven los demás Subsistemas, la conversión de insumos a productos deberá ser atendida en forma prioritaria y con el personal altamente capacitado para la operación del equipo, diseño de planes y proyectos que incrementen la eficacia en la prestación de los servicios.

1.3.3. EL SUBSISTEMA DE APOYO.

Para concluir con el enfoque propuesto, este Subsistema cumple con las funciones de proveer a todo el Sistema de los recursos necesarios,

para poder así estar en condiciones de responder adecuadamente a las exigencias del cambio. También se encarga del proceso de administración de personal en sus distintas facetas, de las adquisiciones de equipo y material especial de telecomunicaciones, por lo tanto, es parte integrante -- que se coordina con los demás para actuar en conjunto y proporcionar un buen resultado.

En TELECOMEX lo anterior se presenta con diferentes actividades, como las de controlar el proceso de programación-presupuestación de toda la institución, estructurar un registro contable de toda operación de egresos e ingresos, de acuerdo con las disposiciones vigentes y las necesidades del Sistema en su conjunto, dirigir y controlar la administración del personal. La importancia de esto radica en que se puedan suministrar tales recursos con rapidez, para ello es necesario contar con un Sistema de Información funcionable, ya que de lo contrario el suministro de esos insumos para los otros dos Subsistemas será insuficiente.

El proceso de presupuestación es una actividad fundamental para el buen desempeño de todo el Sistema Administrativo, es por eso que dentro del Subsistema de Apoyo, esta función se realiza mediante un control del proceso presupuestario, así como llevar un registro contable de toda la operación de egresos e ingresos, de acuerdo con las disposiciones vigentes y las necesidades de toda la organización. En complementación a esto, se realiza y evalúa la información global contable y financiera para efectos de control general.

Por otra parte, se controlan los trámites de compra y adquisición, de almacenaje, inventarios y suministros de los recursos materiales asignados a las diferentes áreas.

Un aspecto de suma importancia dentro de lo que consideramos como funciones indispensables, es establecer la organización, coordinación y control de la administración y desarrollo de personal hacia toda la organización, instrumentando mecanismos apropiados como pudieran ser los de motivación, capacitación, recreación, entre otros. Asimismo, el mantenimiento de las instalaciones se realiza como función de apoyo dentro de este Subsistema.

Los servicios generales, como otra función que se desarrolla dentro de este Subsistema, cumplen con la seguridad e higiene así como con otras funciones encaminadas a conservar las instalaciones y equipo utilizados en la operación de las Telecomunicaciones.

Como complemento a lo anterior, también se lleva a cabo en este Subsistema, el suministro de recursos materiales y financieros.

En cuanto al aspecto financiero, se organizan y supervisan las actividades derivadas de la formulación y ejercicio presupuestal que permitan el control de los recursos asignados, así como el registro de las operaciones contables.

Por otra parte, se realizan los programas operativos anuales de telecomunicaciones, verificando su desarrollo, así como elaborar los ajustes al programa nacional de comunicaciones, en coordinación con los demás Subsistemas; esto es de suma importancia en la medida que los programas internos de trabajo se ajusten a los lineamientos generales establecidos por la S.C.T.

Asimismo se lleva a cabo el registro metódico de las operaciones contables de la organización, revisar, clasificar y reportar periódicamente los saldos vencidos para su requerimiento por la vía legal ante

la S.H.C.P. En concomitancia a ésto, se determinan las necesidades específicas de recursos financieros para ser atendidas satisfactoriamente; esta función se cumple con políticas de acción determinadas y encaminadas a lograr niveles de eficiencia que permitan la expansión de las telecomunicaciones a toda la República.

El Subsistema de Apoyo dentro de TELECOMEX, cumple con funciones específicas como las ya descritas, integrando con esto el Sistema Administrativo propuesto al principio de este capítulo. Es así como el Enfoque Sistemico muestra el comportamiento de toda la organización dividiéndola en tres Subsistemas, para de ahí partir a explicar, en primera instancia, la coordinación con el medio ambiente, así como hacia el interior del Sistema.

Las acciones de este Subsistema de Apoyo se subordinan a las del Sustantivo, ya que este último es el que indica las políticas a seguir en la operación y prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones (ver gráfica 1).

1.4 CORRESPONSABILIDAD DE LOS SUBSISTEMAS

Cada Subsistema descrito tiene a su vez áreas encargadas de llevar a cabo las funciones primordiales de los mismos, (8) por ejemplo, el Normativo tiene áreas que proporcionan productos al exterior. Esto es, porque el Enfoque Sistemico permite dividir a toda una organización en los niveles de análisis necesarios. Asimismo, las relaciones que se presentan son en dos sentidos, en primer término el medio ambiente en el

(8) Ver anexos organogramas.

cual se desarrolla todo el Sistema se convierte en agente de presión, por el hecho de condicionar su funcionalidad, es decir, influye de manera - - cualitativa en la dirección del Sistema; por otra parte, el comportamiento de cada Subsistema con los demás, hace que se tenga la presencia de en tropía como una de las características ya mencionadas.

De esta manera, se estudiarán las relaciones en ambos sentidos - como una variable de notable importancia en el análisis, desde un Enfoque de Sistemas apropiado para cada caso.

1.4.1 RELACIONES CON EL MEDIO AMBIENTE

Las telecomunicaciones como área estratégica para el desarrollo nacional, cumplen con importantes funciones dentro de la economía, la - - planta productiva, el bienestar social, etc. Es precisamente en este sen tido en donde las relaciones hacia el exterior se conducen de acuerdo a - los planes y programas establecidos dentro del sector.

La administración de TELECOMEX mantiene relaciones con la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, así como también con el sector descentralizado a través de las Secretarías de Estado, en este caso prestan servicios públicos de telecomunicaciones como apoyo a las acti vidades de tales dependencias; a los gobiernos estatales sirve de conduc to para proporcionar los servicios de comunicación en zonas apartadas o - de difícil acceso terrestre, también se coordina para dotar de infraes--- tructura necesaria a fin de cumplir las metas señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo en Materia de telecomunicaciones; a los gobiernos municipales proporciona mejores y más canales de comunicación como es el caso de la telefonía rural o las casetas de telex público.

Los beneficios de las telecomunicaciones en el territorio nacio

nal y en el mar patrimonial, son sin duda un cambio cualitativo de la tec nología moderna hacia la población demandante.

Por otra parte, debemos tener en cuenta también el medio ambien te político y legal, "...el medio ambiente político está formado por le-yes, reglamentos y acciones de agentes gubernamentales..." (9). Tal relación se debe tener presente al elaborar un plan o programa, así como en la prestación de los servicios. Por ejemplo en la comercialización de los mismos se toman en cuenta las disposiciones contenidas en los acuerdos o decretos que se emitan a fin de satisfacer al usuario plenamente, en estos casos se presta el servicio al sector público, privado o social. El medio ambiente político influye sobre el sistema administrativo de TELECOMEX condicionando en muchos casos los resultados deseados.

Otro aspecto es el medio ambiente tecnológico, en donde los avances proporcionan una mejor productividad, lo que indica una mayor explotación del espacio aéreo por medio de las telecomunicaciones para que éstas cumplan con su sentido estratégico. Implícitamente los cambios en la tecnología repercuten en el comportamiento de los individuos, de una parte se establecen las políticas en la administración y desarrollo de personal instrumentando cursos de capacitación y adiestramiento; por otra parte se habla de una mayor productividad, lo que significa un desplazamiento de la fuerza de trabajo.

También existe el medio ambiente social donde las demandas de un grupo determinado de individuos, ejerce presión hacia la administra---

(9) KOONTZ, HAROL, et. al. ELEMENTOS DE ADMINISTRACION. 2a. ed. México, edit.MC CRAN-HILL, 1983. p. 51.

ción de TELECOMLA, es decir, la demanda cada vez mayor de servicios de telecomunicación ya sea en la industria, agricultura, el comercio o en los sectores de bienestar social, enmarca las políticas a seguir como podrán ser en la fijación de prioridades. Cabe aclarar que la prestación del servicio público debe tener niveles de calidad aceptables como para recibir una señal de comunicación.

Es así como dentro de un medio ambiente externo lo político, social o económico influye para el establecimiento de líneas de acción en el proceso de conversión y también en la prestación de los distintos servicios; la política de comercialización, tarifaria y de administración in tema, son ejemplos de la influencia de esos agentes externos.

Las relaciones de TELECOMEX con la economía nacional son de primer orden, esto es porque la productividad -entendida como la relación que existe entre los resultados y los insumos-, es alterada sustancialmente ya que al no contar con personal capacitado, y una inversión precaria, dificulta en mucho el logro de los objetivos y metas previstos. Así mismo, la falta de un financiamiento adecuado que permita expandir las redes y sistemas de telecomunicaciones, es otro obstáculo para su desarrollo. El manejo que se haga de la planeación tendrá que recoger estas variables para poder así diseñar los planes, programas y proyectos adaptados a la realidad del medio ambiente.

De esta manera, un Sistema Administrativo debe tener presente los factores externos del medio ambiente, pues lo consideramos importante para el éxito del mismo. En este sentido, las Telecomunicaciones son un sistema abierto, donde existe intercambio de elementos con el medio en el cual se hallan insertas.

Los acontecimientos relevantes a nivel internacional son otro

factor insoslayable en el comportamiento administrativo y técnico de TELECOMEX, ésto es porque en muchas ocasiones se acuerdan normas técnicas que deben respetar los países agrupados en los distintos organismos internacionales, tales como el Comité Consultivo Telegráfico y Telefónico o la Unión Internacional de Telecomunicaciones donde México forma parte. Estos hechos son los que en algunas ocasiones modifican las acciones a seguir, de una parte sirven como insumos en el proceso de conversión, pues contienen modificaciones tecnológicas indispensables.

1.4.2. RELACIONES HACIA EL INTERIOR.

Sin duda es necesario en este tipo de relaciones contar con medios o canales de comunicación apropiados a fin de controlar este tipo de situaciones. Por ejemplo, se tiene problemas en la facturación de algún servicio por la carencia de procedimientos apropiados que permitan realizar correctamente tal función; aquí estamos analizando la relación que existe entre el Subsistema Sustantivo y el Normativo como el encargado de dirigir correctamente a la organización.

Estas son algunas relaciones que se tienen en todo el sistema, sin embargo es innumerable la lista de casos como el anterior donde, a lo largo del cumplimiento de cada función se mejoran los resultados obtenidos.

Para que las acciones de simplificación administrativa sirvan realmente, debe existir una coordinación con todo el sistema, la razón de ésto radica en que la prioridad es la mejor atención al usuario, lo cual indica agilización de trámites permitiendo un mayor grado de coordinación con los tres subsistemas que forman parte del Sistema Administrativo de Telecomunicaciones.

Analizando en detalle la relación que existe entre los subsistemas integrantes tenemos que: "entre los Sustantivos y de Apoyo, los primeros fijan o debieran fijar lo sustantivo de la política a desplegar por los segundos, mientras que estos últimos - los de Apoyo - fijan o debieran fijar los aspectos formales e instrumentales de sus respectivas áreas de actividad" (10). Sin duda es precisamente en la operación de un sistema donde se tienen que fijar las estrategias a seguir, en primer lugar - establecer una política de niveles de producción que no rebase a la demanda potencial de los usuarios.

En esta relación, el Subsistema Sustantivo debe tener la prioridad puesto que es ahí donde se concentra la capacidad de todo el sistema en relación a su medio ambiente externo. Esta disyuntiva implica el poder coordinar, mediante una congruencia efectiva, a todo un Sistema Administrativo; sin duda esto representa un reto para el Subsistema Normativo ya que es el encargado de regular las acciones derivadas de todo esto.

Pongamos el ejemplo de un usuario que solicita un servicio determinado, en primer lugar acude al Área de Ventas a solicitar mayor información, posteriormente contrata el servicio en los términos y con las características establecidas en tal contrato. En esta primera fase el usuario llega al Subsistema Sustantivo, es decir, a la función de comercialización de los servicios.

En segundo lugar, el trámite hacia el interior del Sistema sigue en el momento que el Área de Ventas turna copia del contrato para su-

(10) SALINAS, ALBERTO. LA REFORMA ADMINISTRATIVA. México, edit. F.C.E.-1980, p. 56

facturación y registro, así como también al Area Operativa correspondiente para cubrir la petición, prestando el servicio solicitado por el usuario. Con esto se inicia el intercambio de información entre el Sistema con el medio ambiente.

Consecuentemente, se genera el cobro de tal servicio, mediante el pago de la tarifa correspondiente, esto se hace en el área de cobranzas, es decir, dentro del Subsistema de Apoyo. Hasta aquí hemos visto de manera sucinta el funcionamiento del Sistema general, así como las relaciones existentes entre ambos, sin embargo, para un análisis detallado de todo esto será necesario analizar posteriormente los procedimientos correspondientes.

Finalmente el Subsistema Normativo, regula estas actividades mediante el establecimiento de los métodos y procedimientos de trabajo encaminados a agilizar todo el trámite.

Es así como la coordinación hacia el interior del Sistema es entendida desde el punto de vista del Enfoque Sistémico, ya que así se tratará en lo sucesivo.

Los cambios administrativos dentro de la institución, se dirigen con mayor énfasis hacia el Subsistema Sustantivo ya que es ahí donde se lleva a cabo la conversión de insumos o productos. En consecuencia, los Subsistemas restantes tendrán que ajustarse a esos cambios.

1.5. EL SISTEMA ADMINISTRATIVO APLICADO A LAS TELECOMUNICACIONES.

Toca aquí tratar las formas de funcionamiento dentro del Sistema Administrativo de Telecomunicaciones, esto es, analizándolo como un sistema abierto donde existe un intercambio de información con el medio ambiente, asimismo los procesos internos son vistos desde esta perspecti-

va.

En primer lugar quisieramos dejar claro lo que debemos entender por telecomunicaciones, al respecto existen varias definiciones, pero utilizaremos la más común, la cual dice que la telecomunicación es: cualquier sonido o inteligencia de cualquier naturaleza por hilos, radio, visual - u otros sistemas electromagnéticos, incluyendo aquellos en que interviene procesamiento y almacenamiento". (11)

En segundo término, el medio ambiente lo componen "... los usuarios o la clientela que debe beneficiarse con los productos del sistema; la estructura de producción, que establece los costos para los artículos - y los servicios que habrán de consumirse en los programas ordenados al sistema; los grupos de interés y la población en general, así como otras - unidades del gobierno que puedan proporcionar apoyo u oposición a las políticas y normas que se establezcan" (12)

Las relaciones que el medio ambiente externo tiene con el Sistema en su totalidad, son dinámicas y en muchos casos condicionan los resultados obtenidos. En contraparte, la influencia que tiene el sistema con el medio ambiente también condiciona los resultados alcanzados. En primer lugar, las diferentes acciones del medio externo son principalmente - políticas generales con las cuales se guiará la institución, esto es por - ser un mecanismo de coordinación del sector público; cabe aclarar que esto no es sólo un acto de toma de decisión, implica todo un proceso de cambio donde se operan los sistemas y métodos sustanciales del proceso de -

(11) NAVA MUÑOZ, ROBERTO. Las Telecomunicaciones y la Planificación: el caso de México. Tesis profesional. Facultad de Economía. U.N.A.M. 1977, - p. 6

(12) CAPRILLO CASTRO, ALEJANDRO. LA REFORMA ADMINISTRATIVA op. cit., p.40

conversión.

1.5.1 INSUMOS.

Entendemos por insumo, aquellos elementos que entran al Sistema influyendo directa o indirectamente en los productos deseados, en este sentido diferenciamos entre insumos directos e indirectos dentro de un sistema para que éste funcione de acuerdo a los objetivos y metas previstos. Asimismo, los segundos se encuentran también en los sistemas integrantes al estar en estrecho contacto con todo el proceso operativo y darle, de esta manera, mejores resultados al público usuario.

Otra forma de entender esto es de acuerdo a la definición de Fernando Guilherme Tenorio, quien nos dice: "El insumo (entrada o input) se define como el componente impulsor e indicador en el cual funciona el sistema. La función de entrada caracteriza a la fuerza alimentadora que proporciona al sistema material de operación" (13)

Asimismo son un elemento indispensable para todo el funcionamiento del Sistema Administrativo, a primera vista esto resulta sin importancia o de manera lógica, sin embargo analizar los insumos del sistema es parte fundamental de una organización, pues en muchos casos en esta fase radica el éxito o fracaso de una institución.

El correcto tratamiento que se le de a los insumos, pone a prueba el funcionamiento correcto y oportuno del Subsistema Sustantivo debido a que es precisamente en este punto donde se establece el contacto con el

(13) GUILHERME TENORIO, FERNANDO. "Teoría de Sistemas" en PROYECTOS DE DESARROLLO . Banco Interamericano de Desarrollo, Escuela Interamericana de Administración Pública, Fundación Getulio Vargas, Vol. I. México edit. LIMUSA 1985. p. 37

medio ambiente. Asimismo la conducción de estos elementos hasta ser convertidos en productos, es decir, todo el proceso de conversión, modifican algunas ocasiones los lineamientos señalados en los programas de trabajo.

Para el caso que nos ocupa, los insumos externos son las presiones de usuarios demandantes de servicios y que éstos tengan calidad y cantidad necesarias para la satisfacción de tales necesidades. Con esto el Sistema Administrativo de Telecomunicaciones, mantiene relación continua con el medio ambiente.

Un aspecto importante, es la cantidad de usuarios atendidos, esto es, las diferentes modalidades de los servicios que presta TELECOMEX a los diferentes sectores sociales. La forma en que se administran y prestan, se analizará en detalle en el Segundo Capítulo.

Todos estos insumos son los que de manera indirecta, interfieren en el manejo de las políticas utilizadas dentro del sistema general.

Los insumos provenientes del Subsistema de Apoyo, o sea, los recursos necesarios para convertir la materia prima en un producto, es lo que entendemos por insumos indirectos tales podrían ser los materiales o equipos, las herramientas para la instalación de antenas receptoras, las cintas magnéticas ocupadas en la utilización de equipos de cómputo, etc.

Finalmente los factores del cambio tecnológico, vienen a completar este panorama, pues en algunos casos este tipo de insumos son los que desarrollarán mejores formas de administración dentro de la institución.

1.5.2 PROCESOS

La segunda fase dentro del esquema insumo-producto, son los pro

cesos o estructuras de conversión, que dentro de un sistema deben tener la prioridad en toda la institución, en primer lugar por el hecho de transformar los insumos a productos así como de ser la parte esencial de la organización.

En el Subsistema Sustantivo, que es el encargado de la conversión de insumos a productos, las estructuras operativas influyen en los Subsistemas Normativo y de Apoyo, ya que su comportamiento es el de conducir y satisfacer con recursos oportunos a todo el sistema.

Los procesos mencionados dentro de TELECOMEX son los llevados a cabo por el Subsistema Sustantivo, compuesto por la operación del equipo y las redes de telecomunicación para contar con niveles de calidad óptimos en la prestación del servicio al usuario. Como ya se explicó más arriba, este Subsistema emplea la tecnología especializada en la conversión de insumos a productos.

De esta misma manera las entradas de información, como podrían ser el número de palabras en la transmisión de un mensaje telex, el número de minutos transmitidos en el servicio radiomóvil, etcétera, son condiciones para que se adecuen los procesos de conversión al medio ambiente, ya que es un sistema abierto y por tanto dinámico

Por otra parte y de acuerdo con lo expuesto por Wilburg Jiménez Castro, en su libro Administración Pública para el Desarrollo Integral (14), las estructuras de dirección, los procedimientos utilizados para

(14) Cfr. JIMENEZ CASTRO, WILBURG. ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL. 2a. ed. México, edit. F.C.E. 1975, cap. IV (Sección Obras de Economía). pp. 227-276.

mejorar los métodos de trabajo, las aptitudes del personal, son consideradas también como procesos de conversión; esto es porque intervienen directamente en tales cambios dando como resultado mejores productos al público usuario. Por ejemplo, el Subsistema Normativo se encarga de dirigir - adecuadamente la organización, aplicando o proponiendo para ello nuevos y mejores métodos de trabajo; el Subsistema de Apoyo, induciendo al personal a colaborar de una forma más óptima para lograr las metas programadas. Este aspecto administrativo de los procesos de conversión, influye en mucho para instrumentar acciones de cambio en la prestación de algún servicio público de telecomunicaciones.

El proceso de conversión de TELECOMEX, comprende la atención - adecuada al usuario, en proporcionar información suficiente para la solicitud de algún servicio, en cobrar la tarifa que esto ocasiona, así como utilizar una tecnología avanzada en la operación de los diferentes equipos, sistemas y redes existentes de telecomunicación. Aunado a todo esto, se encuentran los cambios que surgen en el sistema como un conjunto - donde los procesos modifican solamente su forma.

Es así como diferenciamos por un lado los insumos del Sistema (entradas) con los procesos (conversión) para, posteriormente llegar - a un resultado (productos), asimismo los límites entre los dos primeros - se definen para que sea de mayor comprensión su análisis.

1.5.3. PRODUCTOS.

Los resultados del Sistema Administrativo de Telecomunicaciones constituyen el poder cubrir satisfactoriamente las solicitudes de usuarios. Podemos hablar de productos desde el ángulo netamente funcional, - en donde los insumos, anteriormente explicados, pasan a ser el fin último

a lo largo del proceso de conversión en el momento de que el usuario recibe el servicio solicitado.

Al respecto, se entiende como producto o salida "... el fin para el cual se unen los elementos, las características y las relaciones del sistema. Por lo tanto, la salida es congruente con el objetivo, cuya definición es similar. En un sentido bastante real, la salida representa la finalidad, meta u objetivo para los cuales se organiza el sistema".(15)

Esta salida constituye la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones a nivel federal para que su alcance sea hacia el máyor número de usuarios.

Distinguimos aquí dos tipos de productos, en primer lugar los que se hacen llegar al usuario como son los diferentes servicios en cada una de sus modalidades, y que son utilizados para cubrir las necesidades solicitadas. Por otro, se encuentran los proporcionados al medio ambiente en forma de control y regulación de la comunicación no escrita, para poder servir como organismo público encargado de la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones.

Contar con elementos óptimos para hacer frente a los cambios presentados en el medio ambiente, constituye un elemento principal para la modernización de las telecomunicaciones; asimismo también lo es el nivel de calidad del producto ya que si este fuera deficiente, los servicios no cumplirían con las funciones para las cuales son proporcionados.

(15) GUILLERME TEXORIO, FERNANDO, "Teoría de Sistemas" op. cit. p. 38

En este sentido, el control de calidad en los resultados no debe soslayarse durante todo el proceso de conversión.

De esta manera, los productos del Sistema deben ser cuidadosamente elaborados y proporcionados, puesto que así se mantendrá una buena imagen de la institución prestadora de los servicios. Teniendo en cuenta que TELECOMEX es un organismo prestador de servicios públicos, se guiará bajo esta perspectiva para obtener los productos, esto es, la prestación del servicio satisfactoriamente. (Ver Gráfica II).

SISTEMA ADMINISTRATIVO DE TELECOMUNICACIONES

SUBSISTEMA NORMATIVO

Proporciona las directrices apropiadas para una correcta adecuación de todo el sistema con su medio ambiente.

Regula las relaciones de los demás Subsistemas entre sí para una correcta coordinación.

Elabora la normatividad legal que sirva para la correcta administración de toda la institución.

Asesora a los Subsistemas Sustantivo y de Apoyo en el cumplimiento de sus funciones, proponiendo un adecuado aprovechamiento de sus recursos.

SUBSISTEMA SUSTANTIVO

Opera los Sistemas Técnicos y equipos utilizados para la prestación de los servicios de telecomunicaciones.

Lleva a cabo las actividades sustantivas y de la institución como prestadora de servicios.

Elabora las propuestas de mejoramientos técnicos en coordinación con el Subsistema Normativo.

Influye de manera decisiva en los resultados obtenidos, ya que es aquí donde los insumos son convertidos en productos por lo que la forma en que sea conducido este Subsistema es fundamental para la Organización.

SUBSISTEMA DE APOYO

Proporciona los recursos materiales y financieros a los demás Subsistemas, así como del personal idóneo para cubrir las necesidades que se presentan.

Elabora los planes, programas y presupuestos que respondan a las necesidades del Subsistema Sustantivo.

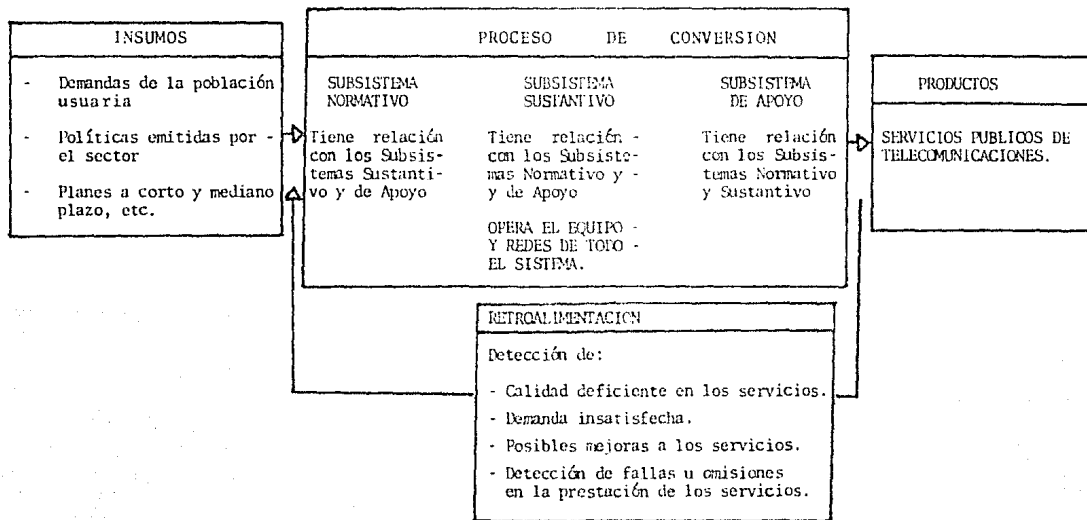
Lleva a cabo lo concerniente a la evaluación de la organización junto con el Subsistema Normativo.

GRAFICA II

MEDIO AMBIENTE

- POLITICO
- TECNOLOGICO
- SOCIAL
- JURIDICO

QUE TIENE INFLUENCIA EN LAS
TELECOMUNICACIONES



CAPITULO SEGUNDO

EL CONTEXTO NACIONAL DE LAS TELECOMUNICACIONES Y SU CARACTER ESTRATEGICO

EL CONTEXTO NACIONAL DE LAS TELECOMUNICACIONES Y SU CARACTER ESTRATEGICO

2.1. EL CONTEXTO NACIONAL DE LAS TELECOMUNICACIONES.

Para analizar el carácter estratégico que tienen las telecomunicaciones, necesariamente se tendrá que estudiar el medio ambiente en el cual se desarrollan. En primer lugar debemos tener presente que están inmersas en la vida política de una nación, por el hecho de que mediante la prestación de este servicio, el Estado ejerce sus facultades de intervencción en el aspecto económico y social, asimismo está en condiciones para garantizar un pleno desarrollo en este campo. Por otro lado, los servicios de telecomunicaciones sirven como incentivo para una mejor y más amplia red nacional de radiocomunicaciones.

El medio ambiente en el cual se desarrollan las telecomunicaciones es complejo, (16) por lo que se deben tomar en cuenta factores como - el ámbito político, esto es, la forma en que presentan las relaciones con el Estado; en este sentido es preciso su análisis objetivo para así relacionarlo con los posibles usos de los servicios prestados por TELECOMEX.

En primer término debemos analizar la influencia de las telecomunicaciones dentro del Estado Mexicano; principalmente tendremos en cuenta que se trata de una institución con responsabilidades tales como la prestación de servicios de comunicación a distancia para sus distintos usos que analizaremos más adelante, esto implica la subordinación a las políticas instrumentadas por el Estado en la materia; por ejemplo cuando

(16) Al respecto, ver capítulo 1, inciso 1.4.1. p.28

se da a conocer un nuevo plan o programa de estabilización económica.

Asimismo, dentro del gobierno federal, TELECOMEX cumple con - - otorgar los vitales servicios de comunicación Vía Satélite para todo el - sector demandante. Debemos pensar que dentro de la estructura del gobierno mexicano es indispensable contar con sistemas confiables de telecomunicación capaces de satisfacer las necesidades dentro de este ámbito de competencia. Por ejemplo la Red Federal de Microondas, el Sistema Nacional de Satélites o la Red Telex son utilizados por el gobierno a través de alguna institución oficial en su carácter de usuario.

Por lo anterior consideramos el contexto nacional de las telecomununicaciones, como aquél que incide en los resultados obtenidos y que a - su vez esta directamente relacionado con las instituciones del Estado Mexicano.

Para una mejor comprensión de lo anterior, pasaremos a analizar cada elemento donde las telecomunicaciones cumplen con su carácter estratégico.

2.1.1 EL ESTADO Y LAS TELECOMUNICACIONES

El Estado cumple con proporcionar los servicios de telecomunicaciones a la sociedad demandante, para ello es preciso una conducción de - los mismos de manera eficaz.

En primer lugar aclararemos lo que, a nuestro juicio, entendemos por Estado; existe una diversidad de definiciones por ejemplo para Lenin "El Estado es el producto y la manifestación del carácter irreconciliable de las contradicciones de clase" (17). En este sentido apreciamos

(17)LENIN. V.I EL ESTADO Y LA REVOLUCION. Beijing China. Ediciones en - lenguas extranjeras. 1985 p.7.

que esta definición se apega al aspecto político del mismo, otra apreciación consiste en; "El Estado es, entonces, la organización política autónoma y autocéfala de una sociedad heterénea y heterocéfala"(18). Lo anterior distingue entre dos formas básicas, el dominio político y la aparente necesidad de un poder superior encargado de gobernar a la sociedad. Sin embargo esta definición no contempla los aspectos de la organización misma del Estado.

El Estado se organiza atendiendo a la teoría de la división de poderes, esto implícitamente representa la adopción del modelo internacional ampliamente aceptado, es precisamente en este sentido, en el que el Estado Mexicano adopta esta concepción ya que es desde la misma Constitución donde se adopta esta teoría originaria de Europa.

Por medio de la forma en que se organiza el Estado Mexicano, que es mediante la división de poderes, se adopta el tipo de gobierno federal compuesto por estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior y unidos en una república. El Estado, en consecuencia, cumple con sus funciones de gobierno a través de la Administración Pública.

Es así como mediante esta forma de organización que adopta el Estado Mexicano, es posible entender y ubicar a las telecomunicaciones como parte integrante del mismo, ubicándolas dentro de la Administración Pública.

Las telecomunicaciones son un medio por el cual el Estado interviene en las actividades de comunicación de los diversos sectores que

(18) GUERRERO, OMAR. LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO CAPITALISTA. - México, edit. Fontamara. 1986 p. 265

hacen uso de las mismas. Asimismo, el contexto en el que se desarrollan es precisamente dentro del Estado, que los hace llegar a la sociedad por medio de la Administración Pública y específicamente a través de TELECOMEX. Con esto se cumple con regular las actividades comerciales, educativas o sociales en las que las telecomunicaciones como elemento de apoyo, están presentes.

Otra forma de entender al Estado es, por ejemplo, en la definición de Acosta Romero: "En mi opinión, es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas" (19).

Aquí se involucran los aspectos de organización del Estado, en primera instancia y los elementos como son:

- a) Un conjunto de individuos que forman una sociedad humana,
- b) El Territorio constituye la realidad físico-geográfica que en nuestros días es compleja y sobre la cual el Estado ejerce su soberanía.
- c) La soberanía
- d) Orden jurídico
- e) Organos de gobierno." (20)

En forma complementaria, también es entendido el Estado como la existencia de tres elementos, estos son, el territorio constituido por un

 (19) ACOSTA ROMERO, MIGUEL. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, 8a. ed. México, edit. Porrúa. 1980. p.60

(20) Ibid., p. 61-62

área geográfica determinada; la población formada por grupos étnicos constituidos en una sociedad, donde sus afinidades culturales son determinantes en última instancia para la correcta convivencia y un gobierno emanado de esa sociedad, en donde se lleve a cabo lo concerniente al ejercicio del poder político.

Es precisamente en la sociedad donde las telecomunicaciones cumplen con funciones de satisfacción de las necesidades de comunicación a nivel nacional, y para ello es preciso involucrar al Estado como ente de poder.

El poder entendido como los límites que existen entre la sociedad y el Estado, emanando de éste último la facultad de gobernar.

El poder del Estado es precisamente la voluntad de la sociedad de delegar su soberanía en esa estructura por encima de ella misma, de ahí que sea una función de gobierno la satisfacción de las necesidades colectivas.

Esta función de gobierno permite que el poder sea ejercido por el Estado como delegación misma de la sociedad, y en consecuencia su ejerccio es a través de las instituciones creadas para tal efecto.

En sentido más amplio, las telecomunicaciones, como un medio de intervención del Estado, son un ejemplo de como se lleva a cabo el ejercicio del poder político dentro de un país. El ámbito de competencia en el que se desarrollan los servicios públicos de telecomunicaciones es precisamente en las instituciones del Estado, es decir, a través de TELECOMEX como parte integrante de esa organización para cumplir con funciones de gobierno.

Es en este sentido donde las telecomunicaciones involucran los tres aspectos mencionados, por un lado cubren el territorio nacional sir-

viendo de enlace a comunidades rurales y urbanas. Este tipo de funciones son las que en última instancia constituyen el objeto de los servicios de telecomunicaciones como área estratégica para el desarrollo nacional. -- Asimismo, la población usuaria de estos servicios los utiliza como vínculo de comunicación para la difusión de la cultura nacional y satisfacción de las necesidades de cada región. Esto representa la posibilidad de contar con medios adecuados que permitan un mejor contacto entre el Estado y la sociedad. Finalmente, dentro de la esfera de gobierno, las telecomunicaciones son ampliamente reconocidas, por ejemplo TELECOMEX es parte del gobierno federal, inserta en el sector Comunicaciones y Transportes que cumple con la función de proveer a la población demandante de los servicios públicos de telecomunicaciones tan indispensables para mejorar la infraestructura económica existente.

De esta manera dentro del Estado, los servicios públicos se desarrollan en los tres elementos mencionados.

2.1.2. ORGANIZACION DEL GOBIERNO FEDERAL

Para llevar a cabo la prestación de los servicios de telecomunicaciones, es preciso en primer lugar, describir el contexto en el cual se desarrollan, una de las variables es la de conocer la forma que el Estado adopta para cumplir con sus funciones, es decir, el gobierno en donde las telecomunicaciones son sólo una parte.

De esta manera las telecomunicaciones son un medio de intervención del Estado que instrumenta el gobierno y, en consecuencia, tiene influencia en la sociedad al participar como agente interventor y mediador entre el Estado y la población usuaria de estos servicios.

Asimismo el Estado a través del gobierno centra su acción den--

tro del Poder Ejecutivo. Por lo tanto la división de poderes adoptada por la constitución política es una forma de organizar al gobierno - - - "..." este responde a la organización del Estado, de la que forma parte - pues está integrado por los tres órganos: legislativo, ejecutivo y judicial..." (21)

Debemos tener presente también que, la organización del gobierno federal mexicano está estrechamente relacionada con la división de poderes: en primer lugar TELECOMEX se agrupa dentro del Sector Comunicaciones y Transportes, mismo que a su vez pertenece al poder ejecutivo federal.

Por otra parte el tipo de gobierno del Estado Mexicano se puede resumir en lo siguiente:

"Es de tipo presidencial por lo siguiente:

- 1.- Se reúnen en una sola persona, Presidente de la República, las cualidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno .
- 2.- No hay Primer Ministro, ni Gabinete que trabaje en forma paralela y tenga responsabilidad política frente al congreso.
- 3.- El Congreso de la Unión no tiene facultad para censurar a los Secretarios de Estado, ni para hacerlos dimitir, tampoco la tiene respecto de los demás integrantes de la Administración Pública Federal, Central y Paraestatal.
- 4.- El Presidente de la República nombra y remueve libremente a los funcionarios de primer nivel de la administración Pú

 (21) JIMENEZ CASTRO, WILBURG. ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL. op. cit. p.161

blica Federal, Central y Paraestatal, y numerosos Funcionarios de niveles inferiores.

- 5.- La suma de las facultades que da la Constitución al Presidente de la República en todo su texto, es más amplia y variada que las que otorga a los otros poderes de la Unión.
- 6.- El refrendo ministerial no implica responsabilidad del Secretario de Estado frente al Congreso de la Unión, ni limitaciones de fondo a las facultades y actividades del Presidente de la República" (22)

En términos generales, el gobierno mexicano se encuentra como se ha señalado; sin embargo cabría hacer una aclaración en cuanto al sexto apartado; el refrendo "ministerial" significa que los reglamentos, decretos y acuerdos que el Presidente de la República expida, deberán estar firmados por el Secretario de Estado al cual compete el asunto de cuestión .

De esta manera hemos señalado que las telecomunicaciones son medios que instrumenta el gobierno pues son un agente del desarrollo que, a través de la Administración Pública desarrolla las vías para lograr cada vez una mejor comunicación.

Nuestra Constitución Política adopta la teoría de la división de poderes, y es en el artículo 49 donde se hace mención;

"El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejecución, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

 (22) ACOSTA ROMERO, MIGUEL. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. op cit. p. 83-84

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el Artículo 29. En ningún otro caso, - salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del Artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar". (23)

Es notorio que la forma de gobierno es decisiva para el buen cumplimiento de los objetivos plasmados en los Planes para el Desarrollo Nacional. Aquí TELECOMEX involucra esta forma de intervención hacia la sociedad como prestadora de los servicios de telecomunicaciones a la comunidad.

Es así como mediante este organismo desconcentrado el gobierno cumple con sus funciones como las de mantener su organización en beneficio de la sociedad.

De acuerdo a la forma en que se organiza el Estado mexicano existe un poder Legislativo, Judicial y Ejecutivo; donde cada uno de ellos tiene estructuras internas que permiten conseguir los resultados deseados.

En primera instancia el Legislativo Federal está compuesto por dos cámaras; la de Diputados y la de Senadores la primera representa los intereses del pueblo y la segunda representa a los gobiernos de los estados.

El Judicial Federal se compone por:

- a).- La Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- b).- Los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de amparo.
- c).- Los Tribunales Unitarios de Circuito
- d).- Los Jueces de Distrito

der político. En consecuencia debemos precisar su conceptualización; para algunos es "una relación entre el Estado y la Sociedad que las pone en contacto a través de la acción gubernamental ante los individuos privados" (26).

Analizar desde esta perspectiva a la Administración Pública, significa ubicarla en el ámbito del poder político como tal, esto es, desde el marco del gobierno federal, estatal o municipal, para de ahí formular las acciones encaminadas a atender a la población demandante de bienes y servicios del sector público.

De una forma más estricta se ha entendido a la Administración Pública como el estudio del Poder Ejecutivo, porque es precisamente en donde se proyecta la imagen de todo el gobierno en acción. Desde esta perspectiva, las telecomunicaciones forman parte del Poder Ejecutivo Federal, agrupadas dentro del Sector Comunicaciones y Transportes, como institución encargada de la prestación de los servicios de comunicación Vía Satélite pertenece a la Administración Pública.

Precisamente en este sentido podemos decir que la Administración Pública "realiza tres actividades fundamentales: mantener el orden público satisfacer las necesidades de la población y conducir el desarrollo económico y social" (27) TELECOMEX cumple con cubrir las demandas de la población en materia de telecomunicaciones de esta misma manera también induce el desarrollo económico mediante el cumplimiento de sus estrategias social, económica y de seguridad dentro del territorio nacional. Por lo tanto debemos tener presente el contexto-

 (26) GUERRERO, GUAR. LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO CAPITALISTA. op. cit. p. 261.

(27) QUIROGA LEOS, GUSTAVO. ORGANIZACION Y METODOS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA. 2a. ed. México, edit. Trillas. 1988. p. 11.

en el cual se desenvuelven las telecomunicaciones para poder ubicarnos en su dimensión correcta.

Asimismo los fines que se persiguen con la prestación de los servicios de telecomunicaciones son, principalmente:

Satisfacer la demanda de los servicios de telecomunicaciones para estar en condiciones de desarrollar la infraestructura básica de comunicaciones.

Incrementar los índices de eficacia por medio del mejoramiento de los métodos y técnicas empleados, para ello, el Subsistema Normativo tendrá que cumplir con tales propósitos.

Para tener una visión más completa de la estructura que adoptan las telecomunicaciones en su organización, abordaremos brevemente cual ha sido su evolución desde 1984.

En primer lugar, durante el periodo de 1984-1987, el organograma aparecía como una administración centralizada (ver anexo No. 1), donde sus áreas componentes las podemos identificar en los Subsistemas expuestos en el capítulo anterior, así tenemos que, el Subsistema Normativo se compone por la Subdirección de Normas y Sistematización; el Sustantivo -- por la Subdirección de Teleinformática, el Centro de Investigación y Desarrollo de Telecomunicaciones, la Dirección de Operación, la Dirección de Expansión y Servicio; finalmente el de Apoyo se compone por la Dirección de Administración, aclaramos que esto es a nivel directivo, como se puede apreciar, pues de ahí se desprenden los demás órganos.

Posteriormente, durante el periodo de 1987-1989, el organograma adoptó una forma simplificada, donde de acuerdo a los lineamientos de racionalización administrativa (Pacto de Solidaridad Económica), los cam--

bios ocurridos ubican a los Subsistemas Integrantes con menores dimensiones (ver anexo No. 2), así el Subsistema Normativo se compone por la Subdirección de Normas y Sistematización que, a diferencia de la anterior, tiene solamente dos departamentos; el Subsistema Sustantivo compuesto por la Subdirección Comercial, la Subdirección de Teleinformática Comercial, la Dirección de Explotación de Satélites Nacionales, la Dirección de Operación y la Dirección de Expansión e Ingeniería; finalmente el Subsistema de Apoyo está compuesto por la Dirección de Administración, al igual que el anterior, esto es a nivel directivo, ya que de ahí se desprenden los demás organos, como se puede apreciar.

Paralelamente, en diciembre de 1988, en el organograma de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes aparece TELECOMEX como organismo desconcentrado (ver anexo No. 3). Esto indica el tránsito de una administración centralizada a una desconcentrada.

Aquí, los servicios de telecomunicaciones son atendidos desde el enfoque desconcentrado, para 1990, la organización de TELECOMEX cambia totalmente, quedando una administración descentralizada (ver anexo No. 4). Cabe señalar que la presente investigación concluye precisamente antes de la aparición de este organograma, o sea en 1989, por lo que este último es la consecuencia de la desconcentración.

Es así como dentro de la Administración Pública, las telecomunicaciones son un ejemplo de como el Estado interviene en la vida económica de un país. Indistintamente debemos tener presente que se trata de un medio ambiente en el cual están presentes las políticas tomadas por el gobierno, encaminadas a fortalecer y preservar la rectoría económica en la formación de la infraestructura necesaria para la comunicación vía Satélite.

La Administración Pública contiene, en su organización, las formas de acción que se traducen en realidades desde el momento en que el usuario demandante obtiene el o los servicios de telecomunicaciones. Es aquí donde el Sistema Administrativo expuesto en el capítulo anterior, cobra mayor importancia por el hecho de ser importante para la mejor comprensión de todo el conjunto de TELECOMEX.

De esta manera el Gobierno Federal a través de la Administración Pública, satisface las necesidades de la población para lograr una legitimidad que pudiera tener en el cumplimiento de sus funciones.

Es así como el contexto nacional en el que las telecomunicaciones se desenvuelven, la ubicación correcta es importante desde el momento en que con esto tenemos un panorama completo relativo a nuestro objeto de estudio.

2.2. LOS SERVICIOS PUBLICOS COMO FORMA DE CONTROL GUBERNAMENTAL

Dentro de la S.C.T. como cabeza de sector existen programas -- tanto para las comunicaciones y transportes encaminados a preservar y mejorar, en beneficio de la colectividad, las vías generales de comunicación, los sistemas de transportación aérea, marítima y terrestre.

Por otra parte "las acciones programáticas del sector se orientan a dos cuestiones básicas; por un lado, establecer la red de comunicaciones para satisfacer las necesidades urgentes de la población y el abastecimiento de productos primarios para la industria y, por otro lado, sentar las bases para su modernización, conforme al dinamismo de la economía " (28). La presencia del Estado en el bienestar de la población --

 (28) PICHARRO PAGAZA, IGNACIO. INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO. op. cit. p. 288

significa la correcta operación y explotación de los sistemas, equipos y redes utilizados dentro del territorio nacional.

Aquí cabría la posibilidad de incluir parámetros, en los cuales se pueda establecer mecanismos de coordinación para el mejoramiento de algún servicio público determinado. Para ello será necesario que, mediante la retroalimentación ya establecida en el capítulo anterior, los usuarios de los servicios manifiesten las posibles fallas en los mismos.

En consecuencia para que TELECOMEX tenga cabal cumplimiento de sus objetivos, es necesario que por un lado posea una capacidad de respuesta inmediata ante posibles emergencias, y por otro, también funciones como interventor en la conducción de señales de telecomunicación.

La importancia de comprender en que consiste un servicio público, radica en que mediante ésto las estrategias a seguir en la prestación de los mismos, será para mejorar su administración.

En consecuencia entendemos como servicio público "... una actividad técnica que puede prestarse en forma directa o indirecta. Tiene por objeto asegurar de manera permanente, general, regular y continua, sin propósito de lucro, la satisfacción de las necesidades colectivas. Está sujeto a un régimen especial de derecho público" (29)

Esta definición es aplicable a los servicios de telecomunicaciones, de la misma manera la prestación de éstos se realiza en forma directa

(29) MANUAL DE SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES. México. coedición INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS-PUBLICOS. 1987. (Colección de Manuales de Administración y Organización Municipal). p. 17

por TELECOMEX. La práctica de la intervención del Estado en la economía - mediante los servicios públicos, indica la posibilidad de "control" sobre la sociedad; esto es por el hecho de que, al tratarse de las telecomunicaciones como área estratégica para el desarrollo nacional, es imprescindible observar un debido control sobre la utilización de los mismos. Lo anterior es porque mediante el cumplimiento de sus objetivos, se podría filtrar información que en algún momento ponga a prueba la capacidad de respuesta inmediata que tenga TELECOMEX.

La facultad que tiene el Estado de intervenir en los asuntos - públicos y, en nuestro caso, en la prestación de los servicios de telecomunicación, significa el controlar las actividades económicas, políticas y sociales en beneficio de la colectividad pero también como forma de legitimizar su dominio.

Ante esto, las posibilidades o alternativas que tiene la sociedad civil son amplias, pero por un lado el monopolio (utilizamos este término en sentido ilustrativo, ya que jurídicamente no constituye tal) que mantiene al Estado en la materia, ocasiona que particulares adquieran - equipo apropiado de telecomunicaciones, tales como estaciones terrenas, - redes privadas que permiten hacer uso y explotación de los servicios, logrando en muchos casos un nivel de eficacia mayor que en TELECOMEX. Por tal razón en algunos casos se cuestionan la prestación de los servicios - a fin de que sean prestados por particulares, formando una competencia de signal.

Por otra parte, centrandó nuestra atención en el servicio público propiamente dicho, encontramos que éste tiene características que lo diferencian de los demás, tales como:

- "- Constituyen una actividad técnica de la administración pública.
- Pueden ser realizados en forma directa o indirecta.
 - Son permanentes, generales, regulares y continuos.
 - Carecen de propósitos de lucro.
 - Su régimen especial lo rige el derecho público.
 - Satisfacen necesidades colectivas.
 - Son consecuencia de la vida comunitaria.
 - Se prestan dentro de una circunscripción geográfica determinada.
 - Se basan en normas específicas elaboradas por el sector público.
 - Requieren la participación comunitaria, en tanto que son los beneficiarios inmediatos" (30)

Las características señaladas representan la "filosofía" del servicio público, por lo tanto es importante analizar a las telecomunicaciones desde esta perspectiva.

Al respecto, existe la posibilidad de que los servicios públicos sean concesionados, la razón de esto es por el hecho de que el Estado, a través de TELECOMEX, otorga la posibilidad de que los particulares exploten los servicios de telecomunicaciones bajo las normas y condiciones que establezca esta institución.

 (30) *Ibid* p. 18

De esta manera, el control gubernamental de los servicios públicos y de éstos hacia la sociedad, se torna cada vez más simple, en el sentido de que al estar en condiciones de regulación indirecta, el Estado -- pierde paulatinamente en este sector su influencia en la vida pública, -- quedando como un estricto regulador de la prestación de los servicios de telecomunicaciones.

2.3. LOS SERVICIOS PUBLICOS DE TELECOMUNICACIONES

Para que los servicios públicos que presta TELECOMEX cumplan - con sus funciones, es preciso, en primer lugar, esclarecer la importancia que tienen para el desarrollo económico de una región determinada; por - ejemplo la prestación del servicio de telefonía rural, sirve como enlace entre una comunidad rural con otra del mismo tipo o de otras características. Esto también implica, por ejemplo, la agilización de las activida--des comerciales de esa zona; más adelante analizaremos en detalle las im--plicaciones que eso representa. En segundo lugar, también es importante--dejar claro el área estratégica en la cual se encuentran inmersos, ya que el Artículo 28 Constitucional en el párrafo cuarto, otorga tal característica.

Los servicios públicos de telecomunicaciones también sirven de--promotores del cambio, esto es porque con el cubrimiento geográfico en todo el territorio nacional, cumplen con sus fines estratégicos. Asimismo, se fomenta la creación de polos de desarrollo urbano o rural; de igual manera se mejoran los avances tecnológicos al aplicarse nuevas formas de explotación de equipos y redes de telecomunicación.

Las acciones emprendidas para que se aprovechen los beneficios--de los servicios de telecomunicaciones, sirven para que, en coordinación--

con los Subsistemas Sustantivo y Normativo, el Estado desarrolle su control y rectoría económica constitucionalmente encomendada, esta intervención debe garantizar el correcto y oportuno bienestar de la población.

De esta manera, mediante estos servicios que presta TELECOMEX, se cumple por un lado, con la función de promotor del desarrollo y por otro, de interventor en los asuntos políticos.

2.3.1 TIPOS Y CARACTERISTICAS. (31)

Telefonía Rural Comunal.

Consiste en dotar de la vía de comunicación necesaria para enlazar a comunidades rurales con la Red Telefónica Pública Nacional, utilizando diferentes tecnologías como son: telefonía alámbrica, radiotelefonía y la comunicación Vía Satélite.

Teleinformática.

Es un servicio que opera por el principio de tiempo compartido, constituye un servicio completo para satisfacer los requerimientos de procesamiento de datos a distancia, tanto a profesionales en informática, como a personas sin conocimiento profundo en este campo y da acceso a un sistema integral que incluye centro de cómputo, red de comunicaciones y facilidades de acceso, así como programa (software) para aplicaciones en diversas áreas.

Conducción de Señales de Datos.

Este servicio permite la comunicación entre computadoras y ter-

(31) Para el desarrollo de este apartado, se utilizó el Manual de Servicios Específicos de la D.G.T., S.C.T. México 1987

minales, para el procesamiento de datos en forma remota con un alto grado de confiabilidad.

Conducción de Señales de Facsimil y Telefotografía.

Es la transmisión de imágenes fijas a distancia, enlazando dos o más equipos terminales. Esta comunicación se radica entre dos equipos terminales pudiendo transmitir y recibir documentos, manuscritos, mapas, fotografías, etc., tal como si se obtuviera una fotocopia del original y se enviará por mensajero al lugar donde se desea recibir.

Transmisión de Mensajes Financieros (S.W.I.F.T.)

Consiste en el envío y recepción de mensajes financieros por medio de una red de transmisión de datos a nivel internacional y de aplicación especializada para la banca, permitiendo asegurar un control preciso de la posición de fondos, un mejor manejo de las divisas extranjeras y la conciliación automática de las cuentas corresponsales.

Conducción de Señales de Televisión.

Es el transporte a través de la Red de Comunicación Vía Satélite o de la Red de Microondas, de señales de video y audio asociado entre dos o más estaciones distantes, recibiendo y entregando las señales del usuario, ya sea para transmitir programación de los canales de T.V. y en el caso de eventos o en forma diferida.

Conducción de Señales de Teleaudición.

Consiste en el transporte instantáneo y privado de señales de audio para radiodifusoras, entre dos o más radiodifusoras distantes.

Conducción de Señales de Telegrafía.

Consiste en el transporte de señales codificadas telegráficamente

te, para todas aquellas empresas que manejan gran cantidad de información en forma permanente y privada, por medio de teleimpresoras conectadas directamente entre dos o más oficinas.

Conducción de Señales de Voz.

Consiste en el transporte de señales de tipo telefónico en forma privada e instantánea entre dos o más lugares a través de la Red Nacional de Telecomunicaciones y sus corresponsales en el extranjero, utilizando para ello un equipo terminal que puede ser aparato telefónico, conmutador-privado o similares.

Radiomartítimo.

Este servicio ofrece la posibilidad de establecer comunicación desde o con cualquier embarcación que se encuentre ya sea en el litoral mexicano, mar patrimonial o incluso en altamar, dependiendo del alcance y potencia del equipo a bordo, tratando de esa manera, que la travesía se realice con la mayor seguridad posible y en caso de ser necesario se puede proporcionar la ayuda adecuada.

Este servicio de radiocomunicación realizado mediante enlaces radioeléctrico, permite la comunicación directa (servicio radiotelefónico) o bien escrita (servicio radiotelegráfico) con las embarcaciones que deseen comunicarse a algún punto en tierra o viceversa, prácticamente a cualquier hora del día y durante todo el año.

Telefax.

Este servicio permite la transmisión instantánea de información entre computadoras y terminales de datos, tanto a nivel nacional como internacional, se tiene acceso al servicio a través de la Red Telefónica Conmutada o a través de líneas privadas. Este servicio pone a disposición

una nueva tecnología de transmisión de datos que permite compartir una red común, logrando con ello, abatir los costos además de proporcionar una alta confiabilidad.

Telex.

Permite la comunicación escrita o instantánea entre los abonados de la Red Nacional de Telex y los suscriptores telex de cualquier parte del mundo.

Esta comunicación se realiza utilizando como terminales, teletipos e impresores y su radio de acción abarca el ámbito nacional e internacional.

Infraestructura.

Consiste en proporcionar, en espacios abiertos y cerrados, la infraestructura necesaria para ser utilizada por el usuario para la transmisión o recepción de señales.

2.4. EL SENTIDO ESTRATEGICO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS DE TELECOMUNICACIONES.

Toca aquí analizar el sentido estratégico que las telecomunicaciones tienen para el país, en primer lugar por el hecho de tratarse, de un área reservada exclusivamente para el Estado (constitucionalmente el espacio aéreo nacional es explotado y administrado por el Estado art. 28-constitucional), en segundo lugar porque al tratarse con estas características, se ubica en la esfera de la Administración Pública Federal como área de estudio.

Lo anterior es debido a que al ser TELECOMEX un organismo inmerso en el Gobierno Federal, y por tanto supeditada a las políticas que en la materia se determinen, los servicios públicos de telecomunicaciones co

bran mayor importancia por el hecho de que cumplen con los objetivos plasmados en nuestra Constitución. De aquí se deriva la estrategia social, la económica y la de seguridad.

Lo estratégico de tales servicios, radica en la importancia que tienen para la vida nacional, es decir, mediante el funcionamiento del Sistema Nacional de Telecomunicaciones se hacen llegar estos vitales servicios a todo el territorio mexicano, logrando con ésto comunicación rápida y moderna.

Es posible, mediante el Enfoque Sistémico, explicar el carácter estratégico de las telecomunicaciones, en primer lugar aclararemos que son sólo una parte de la Administración Pública, es decir, de la actividad del Estado, asimismo están inmersas en el medio ambiente internacional, teniendo ingerencia por medio de los servicios como es el telex que va más allá de nuestras fronteras.

Considerar a TELECOMEX de esta manera, también significa ubicarla en el ámbito de importancia que le corresponde, es decir, en el sentido estratégico.

Lo anterior es por el hecho de servir para un núcleo importante de la sociedad, así como también en los sectores productivos y distributivos nacionales. Lo estratégico, por lo tanto, está en el hecho de prestar un servicio vital para el desarrollo nacional en la medida de que se trata el uso de nuestro espacio aéreo y como tal es parte del patrimonio nacional, pues sin la libre explotación del mismo, se perdería nuestro completo dominio de recursos nacionales.

Es así como el Enfoque Sistémico se utiliza para completar nuestro propósito de explicar por un lado la desconcentración administrativa -

con el cumplimiento de las estrategias de las telecomunicaciones. En primer término se tiene la existencia de los tres Subsistemas -Normativo, Sustantivo y de Apoyo- orginarriamente expuestos; asimismo también se cuenta con una desconcentración total de cada uno y, en consecuencia, las estrategias se cumplirán con mayor eficacia al estar los servicios de telecomunicación en condiciones administrativas que permiten su mejor aprovechamiento de todo los sectores de la sociedad.

Finalmente, pensamos que lo estratégico de dichos servicios también está en las condiciones que el Estado fija para su uso, es decir, apeándose a su intervención reguladora y necesaria para garantizar nuestra soberanía en la materia.

2.4.1 LA ESTRATEGIA SOCIAL.

Las telecomunicaciones como factor de integración geográfica y étnica, también son un elemento indispensable para la transmisión de la cultura nacional. En este sentido su función es completamente reconocida por la población demandante de los servicios de comunicación como por ejemplo, el telex público en las poblaciones rurales o la telefonía rural.

De igual manera, los servicios de telecomunicaciones representan un avance de la tecnología moderna al alcance de las mayorías, en particular porque el Estado mexicano garantiza este proceso.

La estrategia social consiste en proporcionar los servicios ya mencionados a cada uno de los sectores de bienestar social; por ejemplo, en la educación están presentes como forma de integración étnica mediante el acercamiento cultural, también en las zonas rurales se proporciona el servicio de telefonía rural como una solución a los problemas de comunicación a larga distancia.

Asimismo, en el sector salud, están presentes las telecomunicaciones por medio de sistemas especiales para integrar rápida y eficazmente a tan importantes instituciones; los sistemas de radio, comunicación - Vía Satélite son sólo algunos ejemplos de esos sistemas técnicos.

Asimismo, por medio del satélite se puede interpretar e incluso predecir el estado del tiempo y es aquí donde nuevamente las telecomunicaciones tienen un papel importante que cumplir, por tal motivo es imprescindible estudiar la estrategia social que tienen estos servicios.

De aquí se deriva lo que entendemos por estrategia social, concebida como la presente en los sectores de bienestar social y en aquellos donde se haga necesaria la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones cuyo objetivo sea vincular a éstos con los usuarios demandantes que pudieran ser de comunidades rurales, sector salud, sector social, etc., a fin de lograr la integración cultural y de asistencia social que garantice la correcta prestación de los servicios en beneficio de la colectividad.

Por ejemplo en el sector educativo se han realizado programas de coordinación con la Secretaría de Educación Pública "... para hacer llegar a 250 mil maestros diseminados en todo el territorio nacional, las instrucciones pedagógicas relativas a las nuevas modalidades de la Reforma Educativa, empleando para ello -por primera vez en México- el concurso masivo de 127 estaciones televisoras, cuya imagen se proyectó en mil quinientas localidades de la República..."(32). Sin duda alguna que esto cons

(32) SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. "TELECOMUNICACIONES BRINDA VITALES SERVICIOS AL PAIS" en Revista Postal. México. Diciembre 1973. Año XXXIII. No. 227. p.26

tituye un gran avance en la estrategia aquí analizada.

De igual manera se cubre un espacio importante, donde el Estado es quien lleva a cabo dichas actividades por medio de TELECOMEX. Desde esta perspectiva se planean los programas a corto y mediano plazo con la ayuda del Subsistema Normativo y de Apoyo como encargados de la normatividad y programación respectivamente. El debido cumplimiento de la estrategia social estará en función del grado de desconcentración con la que se atiende, en primer lugar porque requiere de una capacidad de respuesta inmediata a los problemas de la población demandante, y que esta sea con las características necesarias como para cubrir eficazmente con los objetivos establecidos; en segundo término se encuentra el hecho de que se deben determinar las políticas de acción por medio de las cuales se atenderán las demandas mencionadas, por lo que esta responsabilidad recae en el Subsistema Normativo.

Es de esta manera como los servicios públicos de telecomunicaciones cumplen con la estrategia social.

Otro ejemplo lo encontramos en lo siguiente: "Los habitantes de varias localidades... de Chihuahua, recibirán próximamente los beneficios de las telecomunicaciones, al ampliarse la red telefónica vecinal de dicha entidad federativa, según informes proporcionados por la Dirección General de Telecomunicaciones..." (33). En forma complementaria, existe el servicio Radiomárítimo que es de gran ayuda en los casos de emergencia solicitada por embarcaciones en peligro; es de suma importan

(33) SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. "LAS TELECOMUNICACIONES: VÍNCULO DE CULTURA Y ECONOMÍA", en Revista Postal. México. Junio 1970. Año XXII. No. 213. p.30

cia hacer mención a éste carácter que tienen los servicios públicos de telecomunicaciones pues constituye parte sustancial de la estrategia social.

De igual manera, la respuesta que se tenga dentro de TELECOMEX a los problemas específicos como son el otorgamiento de los servicios en caso de emergencia, significa una adecuada delegación de funciones dentro de esta institución, ya que es el medio por el cual el Estado ejerce el dominio y control de la sociedad a través de los servicios públicos y es precisamente aquí donde la estrategia social cumple con esa función. En segundo término, significa mejorar los métodos de trabajo empleados en tales operaciones y para ello el Subsistema Normativo es el encargado de esto.

Este tipo de estrategia comprende implícitamente la realización de planes que garanticen el correcto y oportuno cumplimiento de lo anteriormente expuesto.

2.4.2 LA ESTRATEGIA ECONOMICA.

Otra función que tienen las telecomunicaciones en la vida pública es lo que entendemos por estrategia económica, aquí los servicios se orientan hacia fines determinados como son el atender a la industria y comercio en sus necesidades de comunicación. En primer término significa relacionar el aparato productivo y distributivo nacional, como por ejemplo las industrias de bienes de capital, minería, el comercio organizado, etc.

La estrategia económica está presente en el crecimiento de la economía ya que: "El desarrollo de la red de comunicaciones proporciona una descentralización del sistema económico que es necesaria para lograr el crecimiento. Sin embargo, debemos señalar que la importancia de las-

diferentes redes (es decir, transporte y telecomunicaciones) depende evidentemente de sus respectivas contribuciones al desarrollo de los diferentes sectores de actividad, que juntos constituyen la economía" (34).

Las telecomunicaciones como factor de integración en los diferentes sectores productivos y distributivos son de trascendental importancia, en el primero de los casos, las empresas requieren de sistemas de comunicación ágiles que permitan el ahorro de tiempo y recursos para poder aprovecharlas en otros campos, tal es el caso del teléfono, telex, transmisión de datos, telegráfico internacional Vía Satélite, etc. En el segundo caso las instituciones bancarias, casas de bolsa, casas de cambio, compañías de seguros y en general el sector financiero tanto público como privado se auxilian de las telecomunicaciones para poder operar normalmente, de esta manera la teleinformática, la comunicación Vía Satélite, el correo electrónico, telex, facsimil, etc., son servicios indispensables en estas instituciones. Finalmente el comercio utiliza de igual manera estos servicios para mejorar el abasto o incrementar el volumen de sus ventas mediante la contratación de servicios como la conducción de señales de voz, T.V., telex e incluso de la teleinformática que hacen estas emisoras de radio y televisión.

Las oportunidades de utilizar las telecomunicaciones como medio para incrementar el nivel de producción o comercialización están implícitas en lo anteriormente dicho. Por tal motivo debemos entender la estra-

(34) UNION INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES. "INFORMACION. TELECOMUNICACIONES Y DESARROLLO". Ginebra, Suiza. 1986. No. XII. p. 9

tegia económica como la encargada de apoyar a este sector en todas sus necesidades de comunicación logrando con esto coadyuvar a la integración -- del aparato productivo y distributivo nacional.

En forma complementaria a la estrategia social, la política dentro de TELECOMEX, "...debe proporcionar la infraestructura necesaria para la canalización de los requerimientos socioeconómicos del país. Así, podemos concebir a las telecomunicaciones no sólo un fin en si mismo, sino como un elemento de servicio útil a los transportes, a la industria, a la investigación, al comercio, como medio de información privada y comunitaria y, en forma muy especial, como recurso de apoyo a la educación..."(35). Este enfoque que se le da a los servicios públicos de telecomunicaciones, permite abarcar sólo un aspecto de índole socio-económica, nosotros abarcamos además de esto el ámbito político que pudiera tener.

Por una parte se entiende la estrategia económica desde un doble ámbito, en primera instancia a nivel nacional por cubrir, mediante los servicios de telecomunicaciones, las necesidades de comunicación de las empresas comerciales o industriales como las ya mencionadas, y esto implícitamente permite un control sobre el tráfico cursado de señales dentro de este sector; aquí las necesidades de comunicación dentro de la economía son ejemplo de la intervención del Estado en esta área tan importante para el desarrollo de México. Asimismo se torna complejo ya que también se mezclan asuntos de carácter político como sería el tráfico de mensajes financieros internacionales, lo que significa mejorar estos vitales servicios en beneficio del sector demandante.

(35) NUÑEZ ARELLANO, CARLOS. "LAS TELECOMUNICACIONES", en Breviarios Telecomex. Vol. II. Núm. 17. México, S.C.T. Mayo 1974. p.96

Lo anterior implica la utilización de estos servicios como auxilio al manejo de la política económica. La pronta solución y atención a la instrumentación de los programas orientados a cada sector necesariamente tendrá que utilizar los servicios de telecomunicaciones como apoyo a tales actividades. Por ejemplo, la transmisión de mensajes financieros dentro del sector, responde al rápido y eficaz manejo de la información automatizada a grandes distancias para que de esta manera contribuyan tales servicios a mejorar los resultados obtenidos.

La estrategia económica está presente en el ámbito nacional como internacional, es decir, el medio ambiente en donde se desarrolla apropiadamente para cumplir con sus objetivos.

La estrategia es comprendida también dentro de lo que consideramos el uso de las telecomunicaciones en la microeconomía, "esto se refiere al uso de las telecomunicaciones para satisfacer las necesidades de comunicación tanto internas como externas para mantener contacto con sus proveedores, clientes y empleados. La función en los negocios puede involucrar conducción de señales de voz, transmisión de datos, audio o video, conferencias o conducción a través de facsimil" (36).

Esta llamada "función en los negocios" implica la utilización de las telecomunicaciones con fines aparentemente privados. Esto es, mientras la industria o el comercio son usuarios potenciales, la forma en que son orientados los servicios es acorde con la estrategia económica originalmente expuesta.

 (36) INTERNACIONAL UNION TELECOMMUNICATIONS. "THE ROLE OF TELECOMMUNICATION IN SOCIO ECONOMIC DEVELOPMENT", IN TELECOMMUNICATION AND ECONOMIC DEVELOPMENT. Ginebra, Suiza, junio de 1985. No. 8. p.2

Dentro de este aspecto, los usos que se le dan a las telecomunicaciones son para complementar las actividades de todo el sector ya -- analizado. Significativamente la estrategia económica la hemos explicado en función del objetivo final al que atiende, es decir, a servir como medio de apoyo en las operaciones financieras de los distintos usuarios. Por tal motivo, en forma complementaria esta estrategia significa el uso de los servicios de telecomunicaciones con niveles de eficacia aceptables en el mercado, que atiendan a los sectores financieros y comerciales para poder así estar en condiciones de inducir un desarrollo económico dentro de estos sectores.

2.4.3. LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD

Una vez explicadas las estrategias social y económica, complementaremos con la de seguridad para que de esta manera se tenga un panorama completo de los tres grandes usos de las telecomunicaciones dentro del país.

Primeramente los beneficios de estos servicios dentro de la seguridad nacional se manifiestan en la existencia de los servicios radio-marítimos tanto telefónico como telegráfico. Mediante estos se atiende a la Marina Nacional como agente de salvaguardia de nuestros litorales; asimismo la Defensa Nacional utiliza estos vitales servicios como "herramienta" para el correcto y oportuno cumplimiento de sus objetivos. De esta manera las telecomunicaciones son un factor indispensable para la seguridad nacional.

Otro punto lo constituye el dominio de nuestro espacio aéreo, por medio de equipo de telecomunicaciones apropiadamente operado y administrado, así como contar dentro de TELECOMEX con una planeación estratégica que responda a estas necesidades; esto sería responsabilidad del -

Subsistema de Apoyo que diseñaría e implantaría, para el Subsistema Sustantivo como encargado de llevar a cabo las operaciones técnicas que cumplan con lo estipulado, los programas específicos de expansión.

De esta manera, podemos afirmar que la estrategia de seguridad está presente en el establecimiento de políticas a seguir en materia de control del espacio aéreo, de información con el exterior como sería el caso de acontecimientos relevantes tanto nacionales como internacionales, también contribuyen, las telecomunicaciones a difundir las campañas electorales informando los acontecimientos políticos tanto al interior como al exterior.

Cabe hacer mención que el Estado mantiene, por ordenamiento constitucional, el control y operación de las telecomunicaciones como medio de intervención en la vida política de la nación. De esta manera las medidas que se dicten en el campo de la seguridad nacional tendrán que hacer uso directa o indirectamente de la comunicación a distancia.

Es así como la estrategia de seguridad debe ser entendida como aquella que va encaminada a fortalecer y preservar la soberanía ejercida por el Estado dentro de nuestro espacio aéreo, terrestre y marítimo, para poder así estar en condiciones de defensa ante situaciones de emergencia donde se involucren nuestros intereses.

Asimismo, en circunstancias de desastres naturales, esto se encuentra con mayor detalle en lo siguiente: "La función de seguridad de las telecomunicaciones se refiere al uso de estas para casos de emergencia. La ayuda confiable de un sistema de telecomunicaciones hace posible un índice superior para obtener asistencia en policía, asistencia en ca-

sos de incendio o médica..." (37). Analizar lo anterior dentro de esta estrategia, implica involucrar los casos de emergencia como los ya descritos, en donde se deberá atender con un eficaz y oportuno suministro de servicios a la demanda en este ámbito.

Dentro de la estrategia de seguridad, las telecomunicaciones brindan un decisivo y fundamental apoyo para la salvaguardia de nuestro patrimonio aéreo, así como también en los casos de emergencia a nivel nacional o internacional donde el Estado tiene la obligación de actuar para garantizar el bienestar. Dicho de otra manera, TELECOMEX como institución pública cumple con la estrategia, logrando con esto una regulación en el campo de las telecomunicaciones nacionales.

Es así como la instancia gubernamental implica una explotación oportuna de nuestro espacio aéreo. Aquí el Subsistema Normativo tendrá mayor margen de desarrollo al ser capaz de instrumentar nuevos y mejores marcos de referencia en cuanto a la normatividad de las telecomunicaciones.

2.5. LA "MODERNIZACION" DE LAS TELECOMUNICACIONES

Dentro de la estrategia de desarrollo que México ha adoptado, el concepto de modernización cobra mayor fuerza; se habla de la incorporación de nuestra economía a la órbita de la transformación internacional. De aquí la importancia de que nuestro país entre a ese cambio.

En el Sector Comunicaciones y particularmente las telecomunicaciones, son objeto de una modernización que permita vincular a México en las condiciones de aprovechar los avances tecnológicos en la materia. En

(37). Ibid., p. 1

el propio Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se menciona tal propósito, los servicios de telecomunicaciones deben poseer una infraestructura eficiente y eficaz, acorde a la realidad nacional, al respecto se dice en el PND: "Se requiere aquí una importante modernización para apoyar todos -- los renglones del Desarrollo Nacional. Los servicios de telecomunicaciones deben diversificarse, mejorar su calidad, ampliar su cobertura en las áreas urbanas y extenderse a más zonas rurales" (38).

La perspectiva de modernización de las telecomunicaciones, responde a los planteamientos hechos por la actual administración (1989-1994) en donde se concederán a los particulares la explotación de tales servicios que en última instancia no es otra cosa más que la explotación del espacio aéreo nacional.

Lo anterior debe hacerse con la preferencia de proteger y preservar los intereses nacionales frente a los particulares o extranjeros; de otra forma se caería en una falta de responsabilidad por parte del Estado como agente promotor del desarrollo.

Por lo tanto se debe tener cuidado en el concepto modernización, ya que de una parte muestra una tendencia hacia el adelgazamiento del Estado, y esto implica por un lado ceder el uso de las telecomunicaciones a intereses que buscan un beneficio propio.

En primer lugar con la modernización de las telecomunicaciones planteada en el PND 1989-1994, se pone en riesgo el comportamiento de las estrategias analizadas en este capítulo. Entendiendo que este proceso im

 (38) SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (1989-1994). México. p.83

plica la actualización de los equipos, técnicas y sistemas operativos - - aplicado a este campo, tenemos presente que dentro de TELECOMEX los tres Subsistemas deben proporcionar mejores productos ya que la situación de - competencia reclama tal condición.

Las circunstancias de la modernización también traen consigo - la problemática de adaptación de TELECOMEX con el nivel de eficacia y efi ciencia requeridos como para satisfacer la demanda potencial que represen ta proporcionar los servicios de telecomunicaciones a todo el país. En - este sentido se establece una competencia con la concesión de algunos ser vicios.

Es así como la modernización de las telecomunicaciones tiene - influencia directa en el cumplimiento de las estrategias social, económi- ca y de seguridad a cargo de TELECOMEX.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

CAPITULO TERCERO

LOS SERVICIOS PUBLICOS DE TELECOMUNICACIONES
DENTRO DEL PROCESO DE
DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

LAS TELECOMUNICACIONES DENTRO DEL PROCESO DE DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

3.1. LA ADMINISTRACION CENTRALIZADA DE LAS TELECOMUNICACIONES.

Los servicios de telecomunicaciones en el ámbito nacional son prestados por medio de TELECOMEX. Debido a ésto es necesaria la adecuación de esta institución a los cambios que se presentan en el mejoramiento de la prestación de estos servicios públicos.

Contar con una administración dinámica que responda oportunamente a las demandas de la población en lo concerniente a una atención -- personalizada, de asesoría técnica y financiera, resultan ser las principales características con las cuales debe contar esta institución.

Hemos hablado de la importancia que tiene para la mejor prestación de los servicios, contar con métodos y sistemas eficaces y eficientes en el manejo de los recursos disponibles para la correcta atención al usuario en sus solicitudes de servicio; asimismo es relevante el hecho de diseñar o proponer mejores procedimientos utilizados en toda la institución.

Para el mejor cumplimiento de las estrategias social, económica y de seguridad, en primer lugar se deben encausar los objetivos establecidos en los planes y programas tanto en el volumen de usuarios atendidos como a la calidad de los servicios prestados en el ámbito nacional.

De lo anterior se infiere la necesidad de contar con la planeación dentro de esta institución para el mejor aprovechamiento de los equipos utilizados. Asimismo la forma en que se administran los recursos materiales, financieros y el personal ocupado, son también puntos a considerar.

La transición de una administración centralizada a una descentralizada que presta servicios públicos de telecomunicaciones necesariamente tiene que pasar por un proceso de planeación, que contemple medidas de adaptación al escenario económico, social y político de la Administración Pública.

La administración de TELECOMEX se sitúa dentro del gobierno federal y es específicamente dentro del poder ejecutivo, coordinada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Por tanto pertenece a la Administración Pública Federal Centralizada y esta como dependencia coordinadora de sector, tiene como una de sus funciones:

"II. Regular, inspeccionar y vigilar los servicios públicos de correos y telégrafos y sus diversos; conducir la administración de los servicios federales de comunicaciones eléctricas y electrónicas y su enlace con los servicios similares públicos concesionados con los servicios privados de teléfonos, telégrafos e inalámbricos y con los estatales y extranjeros; así como del servicio público de procesamiento remoto de datos" (39).

Aquí, radica uno de los principales sustentos jurídicos-administrativos, de las telecomunicaciones como un servicio público prestado por TELECOMEX en coordinación con la S.C.T. Si vemos esta administración centralizada en el sentido de que forma parte de un sector económico, entenderemos que se trata de un organismo importante para el desarrollo de la infraestructura de comunicación en el territorio nacional.

 (39) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. op. cit., art. 36 párrafo II. p. 35

La administración centralizada de las telecomunicaciones incide en los resultados obtenidos en el territorio nacional, por un lado condiciona la prestación de los servicios públicos de telecomunicación al ser operados bajo políticas centralistas, donde se reproducen las condiciones de poder y dominio; por otro, se atienden las demandas del servicio con niveles de eficacia bajos, para ello entendemos como eficacia social, "... a las necesidades de la colectividad que el sistema económico-social considera prioritarias. Son, por lo tanto, no sólo demandas que el Estado requiere satisfacer en virtud de la ideología inmersa en sus fundamentos, sino condiciones necesarias para sostener su equilibrio y la correlación de fuerzas sociales" (40).

3.1.1 PLANEACION

Dentro de TELECOMEX, se manejan políticas que en ocasiones dificultan la satisfacción de las demandas sociales en lo relativo a contar con los servicios de telecomunicaciones en zonas de difícil acceso terrestre. Asimismo, la planeación consiste en construir o diseñar una estrategia que permita aprovechar al máximo los recursos materiales y financieros existentes.

Mediante la planeación, se definen mecanismos de acción a seguir para mejorar la utilización de las distintas redes de telecomunicaciones.

En consecuencia, entendemos por planeación, el proceso que nos permite prever los objetivos y metas a las que se desean llegar, fijando

 (40) RUIZ DUEÑAS, JOSE. EFICACIA Y EFICIENCIA DE LA EMPRESA PUBLICA MEXICANA. México, edit: Trillas, 1988. p.42

etapas intermedias necesarias para alcanzar esto, asimismo se definen - - prioridades y se da inicio a otras actividades afines como la programación y el financiamiento (41). También comprendemos a esta función de la administración, como la encargada de convertir en estrategias los objetivos emprendidos.

La planeación, también es una función de la Administración Pública y se transmite a través de resultados dirigidos a la sociedad, encaminados a mejorar sus condiciones de vida. Esto es particularmente importante, puesto que aquí se canalizan las demandas sociales a diferentes áreas de la Administración Pública para que sean consideradas en los planes, programas o proyectos respectivos. De esta manera la planeación con tiene principios fundamentales como lo son:

- "Principio de racionalidad. Consiste en la selección inteligente de alternativas de acción, mediante el conocimiento científico y el razonamiento sistemático, para procurar un máximo de beneficios a partir de la disponibilidad de recursos.
- Principio de previsión. Significa la formulación anticipada de los cursos de acción futuros, con base al diagnóstico y proyecciones observadas.
- Principio de unidad. Hace posible la integración de planes, programas y proyectos en un todo orgánico que puede ser coordinado.
- Principio de continuidad. Consiste en dotar a la planeación -

 (41) Cfr. PICHARDO PAGAÑA, IGNACIO. INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO. op. cit. tomo 2. p.16

de flexibilidad y dinamismo en los momentos en que sea necesaria la variación de sus objetivos, plazo, e tc., pues la planeación no tiene fin en el tiempo (siempre hay que hacer algo). - Es decir, cumplido el plan, se formula el siguiente o se revisa y se agrega un año más, manteniendo la secuencia de la acción.

Principio de inherencia. Este principio establece que la planeación es necesaria en cualquier organización y actividad humana; es inherente a la administración. El estado o la empresa privada deben planear la forma de analizar sus objetivos" (42).

La importancia de la planeación para la prestación de servicios públicos, radica en que se traducen las demandas de la sociedad en estrategias para el mejor control de la población.

Dentro del aspecto de la planeación, en el caso de los servicios públicos de telecomunicaciones, estos deben ser prestados con los niveles de calidad y cantidad deseados por la población demandante.

La planeación dentro del Subsector telecomunicaciones se ha realizado en los plazos comunmente conocidos (largo, mediano y corto); en primer lugar se deben tener presentes variables como la demanda insatisfecha de servicios, las características del equipo por utilizar, la carencia de tecnologías avanzadas y que sean instrumentadas por los operarios de los equipos. En segundo término, las posibles expansiones de los servicios extendiendo su cobertura a cada vez mayores núcleos de la población.

(42) Ibid., p. 18.

En lo correspondiente a la planeación a largo plazo, (que entendemos también como estrategia), se diferencian claramente tres aspectos de importancia para su correcta comprensión.

En primer lugar, se tiene el aumento en la demanda de los servicios de telecomunicaciones como consecuencia del mayor grado de integración en el apartado productivo nacional; en segundo término existe la necesidad de realizar inversiones de gran cuantía para lograr una expansión de las telecomunicaciones, el volumen de capital requerido en ocasiones limita el desarrollo pleno de este tipo de servicios; las innovaciones tecnológicas también son otra limitante ya que en este campo los cambios son muy rápidos con lo cual aceleran el proceso de adaptación a las condiciones imperantes en cada país.

Durante todo el proceso anteriormente señalado, se fijan los objetivos y metas por alcanzar durante el período de tiempo establecido, esto permite intensificar las actividades de adaptación tecnológica en la operación del equipo y la infraestructura de telecomunicaciones existente.

Siguiendo con este aspecto, los planes a mediano y corto plazo son igualmente importantes en la medida que se tenga un grado de especialización tal que permita operar en detalles las acciones pertinentes para la mejor obtención de resultados.

Los programas a corto plazo, requieren de revisiones constantes para garantizar que su completa conclusión sea satisfactoria. Naturalmente, se incluye los recursos financieros, materiales y técnicos necesarios para poder operar. Esto implica un crecimiento o expansión de los sistemas técnicos existentes, un incremento en el número de usuarios demandantes y el mejoramiento o sustitución de las instalaciones en operación.

La dinámica de la planeación en México permite una coordinación entre los tres niveles de gobierno que son el Federal, Estatal y Municipal; asimismo el Plan Nacional de Desarrollo contiene las estrategias, objetivos nacionales y prioridades, de aquí se derivan los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

"Los programas sectoriales son elaborados por cada dependencia coordinadora de sector, para posteriormente presentarlos a consideración y aprobación del Presidente de la República, previo dictamen de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Los programas institucionales son elaborados por las entidades de la Administración Pública Paraestatal y remitidos a la dependencia coordinadora de sector para su aprobación.

Los programas regionales se refieren a la prioridad que tiene cada región determinada, en donde los límites jurisdiccionales de dos o más estados sean rebasados, estos programas son sometidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto a la consideración y aprobación del Presidente de la República.

Finalmente los programas especiales son los que se elaboran por dos o más dependencias coordinadoras de sector, para atender las necesidades de desarrollo integral regional, es decir, que esta coordinación permite atender en forma más eficaz dichas necesidades" (43)

Es así como en los programas sectoriales, TELECOMEX está incluido como órgano desconcentrado de la S.C.T.

De aquí se desprenden los programas operativos anuales de telecomunicaciones, que son fruto del análisis de las condiciones en que se encuentran los sistemas como las redes existentes en todo el país así, se hace necesario establecer lo siguiente:

- Lograr un desarrollo integral y equilibrado de los sistemas y, como consecuencia, de los servicios de telecomunicaciones.

 (43) Cfr. LEY DE PLANEACION. MEXICO, edit. Porrúa, art. 23-26. 1987

Proporcionar los servicios públicos de telecomunicaciones a cada vez mayor número de usuarios tanto del sector público como del privado y social.

Asimismo, se incluyen las acciones por desarrollar en el programa del sector como un instrumento más en la planeación nacional. Los conceptos mencionados están en relación al Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994) y que en términos generales son:

- "Los servicios de telecomunicaciones deben diversificarse, mejorar su calidad, ampliar su cobertura en las áreas urbanas y extenderse a más zonas rurales.
- Financiar las inversiones de las telecomunicaciones con participación de los particulares.
- Modernización de la Red de Microondas y establecimiento de enlaces trocales.
- Otorgar prioridad al sistema de satélites facilitando la instalación y operación para contar en 1994 con un nuevo satélite (44).

Dentro de la planeación a largo plazo, en TELECOMEX (antes Dirección General de Telecomunicaciones) se diseñó, en 1976, un plan de 15 años (1976-1990) donde se retomaron los principales proyectos encaminados a mejorar la utilización de los sistemas técnicos, métodos de trabajo y la administración de los servicios, así se tenían siete partes, las cuales son:

- Primera parte: Importancia y papel de las telecomunicaciones.
 - Segunda parte: Inventario nivel nacional de las telecomunicaciones.
-

- Tercera parte: Diagnóstico de los servicios.
- Cuarta parte: Pronóstico preliminar de los servicios.
- Quinta parte: Proyecto de políticas de telecomunicaciones.
- Sexta parte: Proyecto del Plan financiero a corto plazo.
- Séptima parte: Recomendaciones preliminares y acciones a corto plazo.

Estos elementos conducen a lo que es propiamente el Plan de Telecomunicaciones a quince años (PLAN TELECOM 15), lo que constituye una planeación estratégica aplicada directamente a las telecomunicaciones mexicanas, a fin de adaptarlas a los nuevos retos del desarrollo económico y social.

Este tipo de planeación, se desarrolla en las telecomunicaciones, como un instrumento de inducción para modernizar la infraestructura necesaria a lo largo del territorio nacional, mejorando los sistemas operativos y, por otro lado, la administración y prestación de los servicios como una de las funciones primordiales del Estado Mexicano.

La planeación de TELECOMEX a largo plazo se deberá continuar, en primer lugar para garantizar la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones, en segundo término, para inducir el desarrollo económico y social mediante la modernización de la infraestructura existente así como la posible expansión de la misma. Por lo tanto, el PLAN TELECOM 15 constituye un gran avance en la planeación estratégica en el sector, sin embargo también es de igual importancia la planeación a corto y mediano plazo ya que sin ella no tendríamos los resultados esperados a largo plazo.

La diferencia entre estos dos tipos de planes radica en el gra

do de operación de cada uno, a corto plazo se tiene una operacionalidad estricta donde las revisiones son frecuentes, para corregir posibles desviaciones de los recursos asignados así como el grado de avance de las metas señaladas a lo largo del plan; a mediano plazo los objetivos se ajustan a las directrices de dicho plan y con esto se pretende obtener un desarrollo oportuno de la expansión en las redes y sistemas de telecomunicaciones en el territorio nacional.

3.1.2 ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS MATERIALES Y FINANCIEROS.

La correcta administración de los recursos disponibles en una institución representa en muchos casos el éxito o fracaso en los resultados obtenidos, es por eso que se debe tener cuidado en los métodos y procedimientos utilizados en las áreas responsables de su custodia, para así tener un mejor control sobre los mismos.

Los recursos materiales se controlan por medio de los procedimientos diseñados para tal fin; existe la coordinación entre el órgano en cargo de realizar las adquisiciones, con el encargado del suministro de los mismos.

Asimismo se persigue incrementar la utilidad de estos recursos dentro de TELECOMEX, una manera de lograrlo es, mejorando los mecanismos de almacenamiento, distribución y adquisición; debemos tener en cuenta que se tratan de insumos secundarios, es decir, que dentro del Sistema Administrativo de telecomunicaciones son los elementos agregados a los productos obtenidos al término de todo el proceso de conversión.

Ubicar a los recursos materiales en la dimensión de los insumos significa centrar el problema de estudio como si se tratara de representarlo dentro de todo su contexto, así tenemos que las erogaciones que se

hagan en este campo, son importantes por el hecho de que se "agregan" al producto final que en este caso es la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones .

La importancia de contar con un buen control en los recursos materiales radica en poder administrar eficazmente el Subsistema de Apoyo de TELECOMEX, que como ya lo mencionamos es el encargado de suministrar los recursos necesarios para que los Subsistemas Sustantivo y Normativo lleven a cabo correctamente sus funciones. Para lograr esto es necesario contar con lo siguiente:

- Sistemas automatizados de adquisiciones, para agilizar el suministro de recursos materiales.
- Actualizar los procedimientos de compra, a fin de que se agilice la adquisición de los recursos necesarios.
- Coordinación y apoyo de las áreas involucradas para que se eviten erogaciones innecesarias.
- Solicitar periódicamente a las demás áreas, reportes de las necesidades de recursos materiales.

Estas acciones complementarían lo expuesto en el capítulo primero donde se detallan las funciones de los Subsistemas integrantes.

Los mecanismos propuestos son igualmente el mejoramiento de los procedimientos utilizados en ésta área, así como la coordinación con el exterior del Sistema Administrativo.

La administración de los recursos financieros se desarrolla en condiciones de eficacia condicionada, esto es, el tiempo que se consume para la autorización de alguna partida presupuestal es demasiado cuando ya no es posible ejercer el presupuesto correctamente.

Es importante hacer hincapié en ésto, ya que por un lado, se obtienen autorizaciones para el ejercicio presupuestario cuando ya no se pueden utilizar con la oportunidad requerida. Asimismo, se pretende mejorar esto con el establecimiento de procedimientos que garanticen su óptima ejecución.

La administración de los recursos financieros requiere de elementos de control como podrían ser los procedimientos utilizados en ésta área, por lo tanto las propuestas encaminadas a atender lo anterior repercutirán en los resultados obtenidos.

Atender el presupuesto tradicional, como se había presentado anteriormente, indica un grado de centralización considerable ya que la insuficiencia de las asignaciones repercute en la falta de recursos para atender el mantenimiento del equipo o la prestación oportuna de algún servicio.

De aquí se desprende la necesidad de agilizar el proceso de presupuestación que, de esta manera, se puedan ejercer los recursos financieros apropiadamente, así como tener un plan de presupuestos diseñados para resolver esto.

3.1.3 ADMINISTRACION DE PERSONAL.

El Sistema de Administración y Desarrollo de Personal del Gobierno Federal, está articulado de tal manera que las distintas Dependencias y Entidades no escapen a los lineamientos que ahí se enmarcan.

Estas líneas de acción, son utilizadas en TELECOMEX con el fin de obtener el mayor provecho que representa contar con el personal capacitado para operar los equipos y sistemas de telecomunicación, así como los elementos administrativos que planeen, ordenen y mejoren los métodos uti-

lizados en esta institución.

La capacitación es un rubro que se debe atender de manera prioritaria dentro del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal, debido a que es ahí donde se obtienen mejores elementos que facilitan la prestación de los servicios de telecomunicaciones a nivel nacional. Este aspecto representa un avance significativo ya que, por una parte, el hecho de contar con programas de capacitación en todos los campos se espera mejorar el rendimiento del empleado en su centro de trabajo.

En TELECOMEX este factor es atendido por medio de la Escuela Nacional de Telecomunicaciones que imparte cursos técnicos dirigidos a especialistas en comunicación radioeléctrica, así como a personal administrativo en las áreas de programación con aplicaciones en recursos materiales, financieros e incluso en la administración de personal. Dicha institución representa los avances que se han logrado en mejorar los niveles de calidad esperados.

Es importante contar con programas de capacitación, tanto a nivel operativo como administrativo, pues así se cubre un mayor espacio de actividades.

El aspecto de remuneraciones se atiende por medio de métodos poco eficientes para los requerimientos actuales: en primer lugar, el personal altamente calificado, no encuentra la remuneración justa a los conocimientos adquiridos, por lo que en muchas ocasiones prefiere laborar donde así lo garanticen; en segundo término, esto nulifica las posibilidades de desarrollo profesional dentro de la institución, al ser el sueldo un obstáculo para satisfacer sus necesidades de vida. Es así como la política de sueldos y salarios debe tener en cuenta estos factores, para que los profesionales en las telecomunicaciones y en general los empleados

que laboran ahí, encuentren una satisfacción tanto en lo individual como en lo profesional.

Las características profesionales del personal requerido para TELECOMEX son generalmente de ingeniería, donde las condiciones de experiencia y conocimientos son un factor indispensable para el buen logro de los objetivos y metas previstos.

En ocasiones, el personal ocupado es altamente capacitado para la labor que desempeña, esto es, que sus actividades de trabajo no corresponden con su capacidad intelectual, tal como sería un ingeniero Especializado en Comunicación Vía Satélite o de un analista profesional en organización y métodos como lo es el Licenciado en Administración, Es por ello que los programas de desarrollo de personal, deben vincular las características particulares de los profesionales que ahí laboran, con los planes de expansión y mejoramiento de los sistemas de telecomunicación.

La razón de todo esto, constituye un problema para lograr un grado de desarrollo de los servicios públicos de telecomunicaciones; por tal motivo es indispensable el diseño de mejores planes que atiendan estos problemas tan arraigados en TELECOMEX.

Asimismo, la política hacia el personal debe ser capaz de obtener la mejor disponibilidad de cada empleado para que cumpla con las actividades encomendadas en su centro de trabajo. Los estímulos y recompensas manejados dentro de la institución, pretenden subsanar este problema, sin embargo no es así, ya que la prudencia con la que son conducidos no responde a la realidad; por ejemplo, un empleado que por su empeño y capacidad merezca estímulo económico, no le es concedido debido a la poca disponibilidad de funcionarios encargados para ello.

Con lo anteriormente dicho, es necesario implantar mejores técnicas de administración y desarrollo de personal, que atiendan los rubros de capacitación, adiestramiento, remuneración, estímulos, vacaciones, escalafón, esparcimiento y en general de todos los elementos necesarios para el mejor desempeño del personal.

La introducción de nuevas técnicas de análisis y valuación de puestos, encaminadas a instrumentar tabuladores de sueldos más realistas en el sentido de determinar el perfil de cada puesto haciendo énfasis en donde se necesita personal especializado. De esta manera se obtienen mejores beneficios tanto para la institución como para el personal.

Por lo anterior, es notorio que la administración de personal dentro de TELECOMEX ha sido ejecutada de manera práctica y poco metódica, donde las deficiencias como las ya descritas son uno de los principales problemas que se presentan en el proceso de desconcentración.

3.2. NATURALEZA DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

Alcanzar el máximo grado de desarrollo y especialización de la Administración Pública, significa mejorar los métodos utilizados en la atención a la población, las formas de prestar los servicios públicos, así como proporcionar el mejoramiento en el nivel de vida de la población. Para ello es necesario contar con los niveles adecuados de calidad en los resultados obtenidos, esto es, en "los productos" del sistema.

La organización del Estado adopta fundamentalmente las formas de centralización y federación, para efectos de este trabajo centraremos nuestra atención en el segundo caso; aquí la forma que adopta el Estado mexicano es la de una República Federal compuesta de estados "libres y soberanos" en cuanto a su régimen interior pero unidos en una Federación -

denominada Estados Unidos Mexicanos.

La Desconcentración la ubicamos en el sector central y paraestatal de la Administración Pública, "es entendida como la forma de desintegrar a la unidad de administración y separarla del centro" (45).

Dentro del Sector Paraestatal existe desconcentración, en forma de órganos que funcionan fuera de la administración principal como unidades geográficamente desconcentradas, así por ejemplo el caso de la U.N.A. M. que tiene Escuelas, Centros de Estudios Profesionales e Institutos en diferentes puntos de la ciudad y estados de la República.

En el Sector Central, la desconcentración administrativa se encuentra como forma auxiliar en la atención a los asuntos del área en cuestión. Para efectos de esta investigación centraremos nuestro análisis en este aspecto.

La desconcentración adopta dos formas indispensables, por una parte existe la desconcentración política que se entiende como "... una competencia que se ejerce en materia federal sobre todo en el territorio nacional, tomando como base la totalidad del Estado" (46). Este tipo de desconcentración está presente en todo el ámbito del gobierno que es el responsable de los actos encaminados a atender a la sociedad.

La desconcentración administrativa es la segunda forma de organizar al gobierno, ésta la ubicamos en el poder ejecutivo federal, estatal o municipal y hace alusión a la facultad de delegar la toma de decisiones en los niveles bajos, así como también las unidades administrati-

(45) ACOSTA ROMERO, MIGUEL. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. op cit. p. 174.

(46) SERRA ROJAS, ANDRES. DERECHO ADMINISTRATIVO: DOCTRINA, LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA. 8a. ed. vol. 2. México, edit. Porrúa. 1977. p. 487.

vas son separadas del centro.

En consecuencia entendemos por desconcentración administrativa, la delegación de órganos superiores a los inferiores, las funciones de de cisión que tiendan a agilizar los trámites entre la Administración Pública y la sociedad (47). Es en este sentido en donde las dependencias del ejecutivo desarrollan esta organización como forma alternativa a la centralización.

Es así como los organismos desconcentrados, son aquellos que son creados por medio de un decreto o acuerdo están jerárquicamente subordinados al poder central, esencialmente tienen libertad para atender asuntos donde sea necesaria la oportuna toma de decisiones. Se concede un mayor margen de libertad en el manejo de su presupuesto pero sin dejar la relación de jerarquía con la administración central.

La desconcentración administrativa la hemos ubicado ya en el ámbito del poder ejecutivo y, para efectos de nuestro análisis, dentro de la esfera federal ya que la S.E.T. pertenece a la Administración Pública Centralizada, así como también es responsable de las telecomunicaciones de México. En este sentido los órganos desconcentrados responden a las demandas de la población en la medida que persiguen la satisfacción de las necesidades de servicios públicos con mayor grado de rapidez.

La manera en que son creados los órganos desconcentrados es mediante un acto legislativo, esto es, una Ley o Reglamento. Generalmente esto se hace por considerar que son los que conocerán y atenderán mejor

 (47) SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA. DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA . México, (Col. Seminarios Núm. 1) 1976 p.457

la realidad en la que se hallan inmersos.

De esta manera y en sentido estricto, la desconcentración "consiste en la delegación de facultades de la organización central en beneficio de órganos internos de la misma, o de órganos externos, pero que en todos los casos quedan sujetos al poder jerárquico de la autoridad central. La desconcentración constituye un procedimiento de técnica jurídica, que descarga a las autoridades superiores de una buena parte de las múltiples labores de su competencia, y que permite a las autoridades de menor categoría tomar decisiones más rápidas en beneficio de la agilidad del despacho de los asuntos y, consecuentemente, en beneficio de los administradores" (48). Todo esto representa un mayor grado de participación de la población por el hecho de que se habren nuevas formas por parte de la Administración Pública para que la ciudadanía se exprese en forma más directa.

3.2.1. DIFERENCIAS CON LA DESCENTRALIZACION.

Analizar las formas de organización administrativa como es el caso de la desconcentración y descentralización significa centrar el tema en la dimensión descada. Como hemos visto ya, el Estado mexicano adopta la forma de gobierno de una república representativa, democrática, federal compuesta de estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior pero unidos en una federación.

Desde este punto de vista, existe dentro de nuestra forma de gobierno la descentralización como figura jurídico administrativa creada pa

(48) FRAGA, GARINO. "EL SISTEMA POLITICO FEDERAL Y LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA", en SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA. DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA. México, (Col. Seminarios Núm. 1) 1976. p. 290

ra mejorar sustancialmente los servicios públicos proporcionados por el Estado. En la descentralización se crean personas jurídicas, lo que permite un mayor margen de decisión en el cumplimiento de los objetivos de cada órgano descentralizado; a diferencia de ésto, en la desconcentración no se crean personas jurídicas, aquí la delegación de funciones se centra en el grado de libertad en el proceso de toma de decisiones.

De esta manera, entendemos como descentralización "la actividad legislativa dirigida a desprender del Estado centralizando determinadas funciones para entregarlas a órganos autónomos" (49). Se ha pensado al respecto que lo anterior constituye un avance en la democratización de las formas de organización aquí analizadas. Al descentralizarse una función se pretende "acercar" la Administración Pública a la población persiguiendo un mayor grado de eficacia en el desempeño de sus funciones.

Otra distinción entre estas dos figuras administrativas es la creación de un patrimonio propio en el caso de la descentralización, esto supone una plena autonomía de gestión ya que al administrar su patrimonio se adoptan mecanismos de control internos, reportando únicamente lo realizado a la administración central.

"Desconcentrar es atribuir de los órganos superiores del Estado a otros inferiores, funciones o medios pero sin ser trasladados a otras personas; esto es, sin que pierdan la vinculación que caracteriza a esos órganos. Se desconcentra la atribución de funciones y medios a órganos de la persona pública ya existente, se descentraliza al crearse personas-

 (49) PINA, RAFAEL DE. DICCIONARIO DE DERECHO. 5a. ed. México, edit. Porrúa. 1976. p. 188

jurídicas, con el único propósito de conferirles atribuciones y separar - en esa forma la función administrativa" (50).

Para el caso de TELECOMEX, la desconcentración administrativa, - responde a la delegación de funciones en la medida que se pretende mejorar los servicios públicos que presta en todo el país.

De esta forma, la desconcentración administrativa difiere de la descentralización en los aspectos jurídicos de su creación, la personalidad jurídica, el patrimonio propio y la autonomía de gestión, son los rasgos característicos de la descentralización mientras que en el caso de - la desconcentración existe un grado de autonomía relativo, se delegan algunas funciones de decisión pero se conservan los nexos de jerarquía, también el control sobre la operación del órgano desconcentrado la tiene en todo momento el órgano desconcentrador (51).

Asimismo, la desconcentración implica el descongestionamiento - de toda la organización central al trasladarse funcional o geográficamente. Lo que se pretende es agilizar los trámites administrativos, que en muchas ocasiones dificultan el desarrollo de planes, programas o proyectos dentro del órgano central.

De esta manera las diferencias encontradas entre estas dos formas de organización administrativa, nos servirá para tratar a la desconcentración de una manera más objetiva dentro de TELECOMEX.

3.2.2 ASPECTO JURIDICO-ADMINISTRATIVO DE LA DESCONCENTRACION

Para analizar la desconcentración administrativa, como forma -

 (50) OLVERA TORO, JORGE. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. 4a. ed. México, edit. Porrúa. 1970. p. 300

(51) *Ibid.*, p. 301.

de organización implantada en la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones es necesario, en primer lugar, detenerse a estudiar - las características de los órganos desconcentrados tales como las siguientes:

- "a) Son creados por una Ley o 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 puede tener presupuesto propio.
- e) Las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.
- f) Tienen autonomía técnica.
- g) No puede tratarse de un órgano superior (siempre depende 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 tiene personalidad propia" (52).

La creación de un órgano desconcentrado, además de las mencionadas por el autor, también puede ser por decreto en donde se dispongan las atribuciones encomendadas a la nueva administración. En ocasiones las con

 (52) ACOSTA ROMERO, MIGUEL. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO .op. cit. p. 133.

diciones en donde se desarrollan estos organismos favorecen el logro de las metas y objetivos previstos.

Como también lo hemos señalado, su capacidad de decisión está limitada ya que las más importantes, en la mayoría de los casos, son tomadas por la Secretaría o Departamento de Estado al que pertenezca. La autonomía a la que se hace referencia, se refiere a lo estrictamente necesario para que no se entorpezcan los trámites administrativos llevados a cabo.

De esta manera y de acuerdo con lo expuesto por Andrés Serra Rojas en su libro Derecho Administrativo (53), existe la descentralización vertical, como forma de delegar funciones, lo que origina un mayor grado de especialización. En este punto, cabría hacer un análisis, se tiene un proceso de delegación de funciones que implica mejores y mayores beneficios al ser operacionalmente conveniente esta medida.

El proceso completo de la delegación aquí analizada, comprende las siguientes etapas:

- "1. Determinación de los resultados que se esperan
2. Asignación de tareas.
3. Delegación de autoridad para llevar a cabo esas tareas.
4. Asignación de responsabilidad derivada de la ejecución de las tareas" (54)

La delegación de funciones permite un mayor margen de maniobra para desempeñar las actividades del órgano descentralizado, asimismo permu

(53) Cfr. SERRA ROJAS, ANTONES. DERECHO ADMINISTRATIVO: DOCTRINA, LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA. op. cit. p. 489.

(54) KOONTZ, HAROLD. Et. al. ELEMENTOS DE ADMINISTRACION. op.cit. p. 282

te mejorar el control ejercido por medio de este mecanismo administrativo. Las dificultades enfrentadas en la plena implantación de la delegación en ocasiones son las resistencias al cambio.

Otro aspecto jurídico de la desconcentración es la que se le ha dado en llamar horizontal o periférica (55), aquí las facultades delegadas se hacen a un órgano geográficamente desconcentrado; es por consiguiente de gran utilidad para el caso de TELECOMEX ya que presta los servicios públicos de telecomunicación al país e incluso sirve como enlace para comunicar a usuarios extranjeros. La realidad está en que se hace más eficaz la administración horizontalmente desconcentrada cuando se delegan funciones como las de administrar su presupuesto, tomar decisiones encaminadas a fortalecer la presencia de la institución, etc.

El órgano desconcentrado, también está sujeto a las Leyes y Reglamentos que en la esfera de su competencia tengan que ver con la forma en que se desarrolla, lo que origina una regulación jurídica total.

La desconcentración administrativa, implícitamente, permite un mayor control por parte del Estado hacia la sociedad, ya que al "acercarse" a ésta también interviene en los asuntos internos de la comunidad.

3.2.3. IMPLICACIONES DE LA DESCONCENTRACION.

La justificación de la desconcentración es la autonomía técnica que un órgano ejerza a plenitud. Esto repercute sustancialmente en los resultados, ya que se mejoran los servicios públicos prestados por una institución.

 (55) Cfr. SERRA ROJAS, ANDRES. DERECHO ADMINISTRATIVO: DOCTRINA, LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA. op. cit., p. 489

Con la desconcentración se pretende mejorar la administración de un organismo determinado, así como también elevar considerablemente los servicios públicos prestados a la población.

Desconcentrar la administración de los servicios públicos de telecomunicaciones, significa emplear mejores técnicas encaminadas a fomentar el desarrollo económico, acercando aún más los beneficios obtenidos por la prestación de tales servicios. En este sentido la tarea primordial para alcanzar un grado de desconcentración adecuado que garantice un equilibrio entre la administración central y la desconcentrada, consiste en seleccionar la ubicación de las posibles oficinas de servicios de telecomunicaciones.

Las ventajas que se obtienen de la desconcentración administrativa son, en primer lugar, una mayor rapidez en la prestación de algún servicio; también se tiene posibilidad de incrementar los niveles de cantidad y calidad deseados por la población a la que se desea atender. Por último, se pretende asumir una mayor responsabilidad en el desempeño de las funciones encomendadas en su creación.

La administración desconcentrada de TELECOMEX no es algo que se pueda considerar como innovación, responde a una necesidad primordial de abastecer a los sectores productivos, comerciales y a la población en general. Lo que implica desplazar recursos materiales y financieros a gran escala para que se pueda hablar de un sistema eficazmente desconcentrado, asimismo, la administración de personal requerirá de mejores formas de capacitación, para lograr un mayor logro de sus objetivos de prestación de servicios públicos.

Las implicaciones de la desconcentración, son características -

de un más justo trato entre los administrados y los administradores. De aquí se deriva que, el acercamiento que se pretende con este cambio, redi-
 tae un mejor desarrollo de las telecomunicaciones.

No se trata de desplazar oficinas de telecomunicaciones a todo-
 el territorio nacional, para convertirlas en centros burocráticos donde -
 lejos de mejorar empeore la situación administrativa de los servicios. -
 Por el contrario, es preciso visualizar la necesidad de una desconcentra-
 ción plena para que a partir de ahí, se mejoren cada vez más la presta-
 ción de un servicio público de esa naturaleza, llegando a la autonomía -
 técnica completa.

3.3 CAUSAS DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA DE LAS TELECOMUNI- CACIONES

La administración de las telecomunicaciones ha presentado ras-
 gos de centralización excesiva, se mantienen métodos de trabajo obsoletos
 en la consecución de los programas de expansión o mejoramiento de las re-
 des y sistemas de telecomunicación. Precisamente donde hacen más falta -
 la prestación de los servicios, no se atienden con eficacia las demandas-
 de la población usuaria.

¿Cómo se podrían atender mejor esas necesidades primordiales de
 comunicación, cuáles han de ser las funciones indispensables que cumplan-
 con sus objetivos al corto plazo?. Esto necesariamente tendrá que ser -
 atendido.

En primer lugar, los antecedentes de la Desconcentración Admi-
 nistrativa en telecomunicaciones tienen su origen en la década de los se-
 tenta. "La Dirección General de Telecomunicaciones inició su programa -
 de desconcentración a raíz del Acuerdo Presidencial del 5 de abril de -

1973, planteando la necesidad de establecer 12 Gerencias Regionales con la finalidad de lograr límites óptimos de eficiencia, agilizar los procedimientos administrativos, desarrollar aptitudes y actitudes positivas en los empleados, para lo cual se tuvieron en cuenta como directrices de desconcentración la generación de inventarios de necesidades de los servicios de telecomunicación en los distintos sectores geográficos del país; aplicar criterios de comercialización de acuerdo con las demandas regionales de los servicios y la localización de grupos sociales rurales marginados de los servicios de telecomunicación, a fin de integrarles a los centros de desarrollo" (56).

Estos criterios tomados hace 16 años son aún parecidos a los actuales, ya que se pretende desarrollar las regiones del país por medio de la introducción de los servicios de telecomunicaciones cada vez más perfeccionados.

la razón de considerar a la desconcentración como el medio para llegar a mejorar los sistemas y métodos utilizados en toda TELECOMEX, es por el hecho de que se acerca la Administración Pública a la sociedad en la medida que atiende con mayor rapidez los asuntos que tiene encomendados.

3.4. EL PROCESO DE DESCONCENTRACION Y EL ENFOQUE SISTEMICO.

A lo largo del presente capítulo, hemos mencionado como se desarrolla la desconcentración administrativa en TELECOMEX, asimismo explicamos cada uno de los Subsistemas utilizando el Enfoque Sistemico para

(56) SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA. "AVANCES DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA". en Boletín de Estudios Administrativos No. 6. México 1976. p.70

su mayor comprensión.

De esta manera ahora trataremos de centrar nuestro estudio en el Enfoque Sistémico, así como los criterios con los cuales se analizará un nivel de desconcentración óptimo que permita desarrollar con mayor eficacia la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones y que estos cumplan con su sentido estratégico.

Relacionar por un lado la desconcentración administrativa como elemento teórico y, por el otro, el Enfoque Sistémico que en la práctica comprende Tres Subsistemas, significa unir conceptualmente los lineamientos generales en la explicación del cambio de una administración centralizada al construirse una institución como lo es TELECOMEX actualmente.

Asimismo se complementaría todo lo anterior, con el análisis de la estrategia para la desconcentración como resultado de este binomio.

3.4.1 LA ESTRATEGIA PARA LA DESCONCENTRACION

El proceso de desconcentración de los tres Subsistemas analizados, repercutirá en la mejor prestación de los servicios de telecomunicaciones a nivel nacional. En primer lugar por el hecho de que se establecen las líneas generales para llegar a un grado de desconcentración que permita incrementar la eficacia dentro de la institución.

La estrategia para la desconcentración consiste en poder expandir los servicios de telecomunicaciones a todo el territorio nacional, para que de esta manera sirvan de enlace a una nueva integración de grupos determinados de la sociedad como podrían ser los campesinos, comerciantes, empresarios o todo aquel que necesite de la telecomunicación como medio de acercamiento.

Mediante la desconcentración, se intenta mejorar la prestación

de los servicios de telecomunicaciones y con ello, beneficiar la imagen que se tiene de la institución. De esta manera existen perspectivas de expansión que están contempladas dentro del proceso de desconcentración de TELECOMEX, en primer lugar lo constituye la ampliación de la capacidad de atención al público demandante en condiciones que le permitan cubrir íntegramente los costos derivados de la prestación de los servicios. Se pretende con esto "inducir" la elevación del nivel de vida de la población, pues al contar con más y mejores mecanismos de comunicación se benefician un número mayor de personas en diferentes regiones del país.

Asimismo esta estrategia contempla la definición de funciones entre los órganos administrativos; esto es porque debemos tener presente que se trata de una institución de carácter público, por tal razón su desarrollo está condicionado a las directrices tomadas dentro de la Administración Pública.

Mediante la desconcentración administrativa se logrará tener, como ya lo hemos mencionado, los Tres Subsistemas funcionalmente desconcentrados que otorgarán rapidez a los trámites realizados en TELECOMEX.

Para llevar a cabo una estrategia que comprenda, por un lado la desconcentración administrativa como medio que permita mejorar la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones y, por el otro que éstos tengan la calidad necesaria para satisfacer cualitativamente las solicitudes de cada usuario: es necesario tener presente la utilidad de contar con los métodos de trabajo indispensables como son Manuales de Procedimientos, Sistemas Especializados de Información, normatividad técnica y legal actualizada, tecnología avanzada, etc. De esta manera la sistematización de las funciones encargadas de todo ello son igualmente importantes, ya que por un lado existen las condiciones que la desconcentración

permite, tales como un manejo rápido de los recursos administrados en TELECOMEX por medio del Subsistema de Apoyo que a su vez, proporciona los planes y programas necesarios para llevar a cabo una "desconcentración estratégica"; por otro lado el conjunto de acciones representadas en el comportamiento administrativo, entendido como las actividades adaptativas que asocian a toda la institución con su medio ambiente político, económico y social.

Cabe aquí hacer mención de lo que entendemos por desconcentración estratégica, en primer lugar significa instrumentar acciones que garanticen el buen desarrollo del proceso de desconcentración tales como:

- Diversificar los centros de atención al usuario, para que a partir de ahí se establezcan programas de simplificación administrativa, encaminados a incrementar la eficacia en el desempeño de tales actividades.

Mantener una coordinación eficaz al interior de la institución, para lograr fortalecer la presencia e importancia de los servicios de telecomunicaciones.

- Diseñar programas que permitan llevar a cabo mejores técnicas en la operación de equipos y sistemas de telecomunicación.

En síntesis, la desconcentración estratégica implica acercamiento de la comercialización, operación y prestación de los servicios de telecomunicaciones, hacia todo el territorio nacional y que esto se realice por medio de mejoras inducidas al interior de TELECOMEX, para garantizar la rectoría económica del Estado en la materia y así poder cumplir los grandes objetivos de seguridad, beneficio social y servir como vínculo del sector productivo y distributivo nacionales.

Las causas inmediatas de la desconcentración administrativa son las siguientes:

- En primer lugar, se debe atender con mayor prontitud las carencias de servicios en el sentido de que las telecomunicaciones - cumplan con sus estrategias económica, social y de seguridad de manera eficaz.
- La prestación del servicio por sí mismo, no resuelve los problemas como son la carencia de tecnología avanzada en el empleo de los equipos utilizados, la rentabilidad en la prestación del - servicio o la inducción del desarrollo económico.
- Mejoría en las condiciones de desarrollo potencial de los sistemas de telecomunicación.
- Simplificación administrativa en la prestación y administración de las telecomunicaciones.

Es precisamente en la instrumentación de las acciones que atienen lo anteriormente dicho, donde se verificarán los beneficios de una - desconcentración administrativa.

3.5. LA DESCONCENTRACION DE LOS SUBSISTEMAS ADMINISTRATIVOS DE TELECOMUNICACIONES.

Partiendo de lo analizado en el primer capítulo de este estudio, tenemos la existencia de Tres Subsistemas para explicarse la administración de TELECOMEX; es precisamente ahí donde emprenderemos nuestro análisis .

Dentro de cada una de las funciones que comprenden al Subsistema Normativo, se encuentra la de conducir a la organización hacia los objetivos y metas señalados en los planes a corto y mediano plazo. Asimismo-

mismo se encarga de diseñar un marco jurídico que responda a los cambios en la prestación de un servicio público determinado, es decir, que por un lado los cambios tecnológicos instrumentados en la operación de los equipos y redes, tendrán que ir acompañados por la actualización de las leyes y Reglamentos específicos.

Para entender mejor todo esto, necesariamente tendríamos que hablar de la delegación de funciones como elemento teórico para de ahí efectuar el análisis de la desconcentración. En primer lugar delegar funciones repercute en el cumplimiento organizacional, por un lado permite cumplir con mayor eficacia las disposiciones legales y administrativas; por otro, incrementa el control que ejerce la dirección.

Un aspecto importante en este rubro es la claridad en la delegación ya que en algunos casos no se determinan con precisión las atribuciones que tiene el órgano desconcentrado, es por eso que debemos atender este punto lo más explícito posible.

La delegación de autoridad, se entiende como la otorgación de un mayor margen de decisión a un subordinado, esto significa en la práctica, la agilización de los trámites en la prestación de los servicios públicos. Lo que origina una capacidad mayor de eficacia al ser la autoridad, un factor para que se obtengan mejores resultados en relación a las metas fijadas.

Asimismo debe existir una definición en todas las funciones delegadas, en primer lugar porque en la medida que se especifiquen claramente los resultados esperados, así como las funciones perfectamente delimitadas, se tendrá un mayor grado de delegación y en consecuencia la desconcentración administrativa será más eficaz.

Al respecto dentro de TELECOMEX, los tres Subsistemas comparten una saturación de trámites para una correcta toma de decisiones, en primer lugar por el hecho de adolecer de definición en los resultados, estos, especificidad en las acciones como la adquisición, distribución y consumo de recursos materiales hacia toda la organización.

Dentro del Subsistema Normativo, la desconcentración de las -- funciones de regulación jurídica quedan a cargo de los órganos definidos para tal fin, bajo las condiciones siguientes:

- La función de diseño o propuesta de una Ley o Reglamento, queda rá a petición de las áreas desconcentradas pero bajo la responsabilidad de la administración central.
- Las necesidades de organización y métodos, serán atendidas por áreas desconcentradas en su totalidad, para conseguir con ello, resultados satisfactorios y con el menor tiempo posible sin olvidar el nexo de jerarquía con el área central.
- La asesoría en la dirección y evaluación de toda la organiza---ción, servirá de elemento coordinador para las actividades des--concentradas.

En cuanto al Subsistema Sustantivo, el proceso de desconcentra---ción centrará su atención en la forma en que se proporcionarán los servicios públicos de telecomunicaciones, desde que el usuario solicita el ser---vicio determinado hasta que satisface esa necesidad. La forma en que se logrará esto será como sigue:

- Instrumentar las innovaciones tecnológicas para elevar la pro---ductividad en los servicios, para ello se contará con el respal---do del Subsistema de Apoyo en el aspecto de Capacitación de Per

sonal.

- Diversificar los centros de "producción" de cada servicio, a fin de poder contar con menores cargas de trabajo y así mejorar paulatinamente la calidad del servicio.
- De la misma manera, es necesario contar con una función de comercialización de los servicios totalmente descentrada en el sentido de otorgar mayor información de los servicios con que cuenta, condiciones en las que se presta y en general las ventajas obtenidas de los mismos.
- Contar con instrumentos que permitan tener una desconcentración plena de la facturación y cobro de los servicios, para ello será necesario trasladar a los órganos descentrados, unidades administrativas que cumplan con esta función.

La delegación de autoridad se refleja en la existencia de Gerencias Estatales de Telecomunicaciones, aquí se tiene la posibilidad de contar con una unidad de menor tamaño que posea las características de la administración central. Esto se hace con el fin de acercar los servicios a la comunidad.

Se debe tener cuidado al desconcentrar, ya que se puede caer en un exceso de delegación de autoridad en el momento de conceder facultades que difícilmente se podrán cumplir, esto es porque las actividades de dirección o control en toda la institución no responden a lo planeado.

En lo concerniente al Subsistema de Apoyo, la desconcentración administrativa se atenderá de manera integral, esto es, mediante el enfoque de Sistemas, al respecto se pretende abarcar los siguientes aspectos:

- Mantener los controles indispensables en el manejo de los recursos materiales, como son la adquisición y distribución de tales

insumos.

- Contar con técnicas diseñadas desconcentradamente, para la mejor utilización de los recursos administrativos por la organización.
- Mejorar la distribución y consumo, dentro de la organización, por medio de sistemas administrativos que garanticen el mejor aprovechamiento de todos estos recursos.
- Instrumentar mejoras a los sistemas de archivo en toda la institución a fin de alcanzar niveles de eficacia en la organización.
- Llevar a cabo el control del consumo de los recursos materiales por cada órgano de la estructura, para ello se tienen que establecer los canales de comunicación adecuados como son el servicio de correspondencia rápido y oportuno; contar con medio automatizados de control sin olvidar la funcionalidad de los mismos.

Asimismo, mantener la coordinación entre los tres Subsistemas Básicos y a su vez también con el medio ambiente, en el sentido de adaptarse a los cambios ocurridos tomando en cuenta las características de los mismos.

Recordemos que en la desconcentración administrativa, el poder de decisión es atribuido a los órganos jerárquicos subordinados, de esta manera las condiciones en las que se realizará la desconcentración son en términos cualitativos, esto es, en el sentido de encaminar los objetivos a las diferentes acciones para distribuir los recursos hacia los órganos geográficamente desconcentrados. De esta manera, el aprovechamiento será con mayor uniformidad, ya que se espera tener un grado de fluidez rápido para que lleguen los recursos necesarios y oportunos a las áreas solicitantes.

Dentro del ámbito de la desconcentración administrativa, hemos hablado de la delegación como un proceso aunado a ésta, la razón por la cual se considera estrechamente relacionado es que "la delegación de facultades no altera la estructura orgánica ni la competencial; por el contrario, en la desconcentración existen cambios en la organización y transferencia de competencia" (57).

La desconcentración debe permitir realizar con mayor grado de eficacia, las funciones encomendadas a cada órgano de la institución, así mismo, debe crear un clima de confianza que permita lograrlo.

En lo concerniente a los Subsistemas Normativo, Sustantivo y de Apoyo, la desconcentración permitirá que se lleven a cabo las acciones -- propuestas con anterioridad.

3.5.1 FUNCIONES CENTRALIZADAS Y DESCONCENTRADAS

Dentro de TELECOMEX las funciones sustantivas se pueden desconcentrar, para esto es necesario establecer mecanismos que satisfagan la carencia de una delegación de funciones adecuada.

Las facilidades que existen para tal propósito, consisten en poder contar con sistemas de computación adecuados a las necesidades de la institución para que de esta manera la desconcentración de funciones tenga un grado óptimo.

Las funciones realizadas por TELECOMEX a nivel general son las de: mantener y preservar la infraestructura, normas técnicas, tecnología; investigación de mercados y comercialización de los servicios, para con-

(57) Ibid., p. 362

cretar la política de rectoría económica del Estado, así como también en consideración al área estratégica en la cual se encuentra inmersa (58).

Estas funciones por su carácter se presentan en forma desconcentrada en todo el territorio nacional por medio de las Gerencias Estatales de Telecomunicaciones.

Asimismo, TELECOMEX actúa como vínculo de integración entre el desarrollo y aplicación de los servicios públicos de telecomunicaciones con la industria, para que ésta logre satisfacer sus necesidades de comunicación.

Una función netamente centralizada es la de representar a México en los foros internacionales de telecomunicaciones, para preservar los intereses nacionales, así como mejorar la relación y comunicación con el exterior. La razón por la que se mantiene centralizada esta función es porque las decisiones relevantes en el ámbito internacional son tomadas en la Dirección General como respuesta inmediata a los lineamientos que se establezcan dentro del sector.

En lo que respecta a la organización de esta institución, se tiene contemplado delinear las normas de desempeño de las diversas áreas que la integran, a fin de que se cuente con el marco de referencia apropiado para cumplir con todas las actividades encomendadas para la prestación de los servicios, y que esto se realice en las mejores condiciones posibles. Por tal motivo, esta función necesariamente tendría que ser centralizada, debido a los lineamientos tomados desde la dirección de toda la institución.

(58) En el Apéndice correspondiente al Análisis del Marco Jurídico Básico se verá con más detalle cada función, por ahora se menciona de manera general.

La prestación de servicios de teleinformática a cargo de TELECOMEX, con los niveles de calidad y cantidad deseables, se realiza en todo el territorio nacional, cumpliendo así con una desconcentración total en la atención a los usuarios. Aunado a esto, también se proponen nuevos servicios de teleinformática cuya aplicación satisfaga necesidades presentes en los sectores económicos y dependencias del sector público.

La satisfacción de las necesidades de servicios de telecomunicaciones en el interior del país a los diferentes demandantes, es una función que se encuentra totalmente desconcentrada y que representa un gran avance en la administración de TELECOMEX.

Por otra parte, la asesoría técnica prestada a los usuarios debe ser suficiente y oportuna en todo el territorio nacional, esto se llevará a cabo por medio de la existencia de Gerencias Estatales de Telecomunicaciones, a fin de que se satisfagan las necesidades de servicio de cada usuario.

La comercialización de todos los servicios de telecomunicaciones, para hacerlos llegar al usuario en condiciones de cantidad y calidad necesarios, es una función que por su naturaleza permanece desconcentrada geográficamente y administrativamente, en primer lugar, por el hecho de que se tiende a acercar los servicios al usuario demandante y no lo contrario. También pretende orientar la comercialización de los servicios de telecomunicaciones utilizando técnicas de mercado para poder así estar en condiciones de garantizar un cubrimiento más eficiente.

Dentro de esta misma función se encuentran las negociaciones sobre prestación e intercambio de servicios en el ámbito nacional como internacional con las entidades que así lo soliciten. En complementación a lo

anterior esta la facturación de los servicios comercializables, llevando su registro y control correspondiente. Aquí debemos tener presente que se trata de funciones donde los recursos financieros deberán emplearse con absoluta transparencia, lo que significa la existencia de un grado de descentralización con niveles de decisión adecuados para evitar posibles conflictos.

Para complementar la comercialización, existe la función de expansión de los sistemas de telecomunicaciones como lo son los telegráficos, de transmisión de datos, así como también su mantenimiento adecuado. Para llevar a cabo lo anterior es menester tener un control y evaluación centralizado con medida de seguridad.

El establecimiento de los proyectos específicos de expansión o modernización de los sistemas de telecomunicaciones, son llevados a cabo por la administración central para de ahí partir a los entes encargados de conducir dichos proyectos. De esta manera también se tiene cuidado en el control de la calidad con la que se prestan los servicios ofrecidos por TELECOMEX.

En síntesis, las funciones anteriormente mencionadas, mantienen relación de jerarquía con la administración central, de una parte por el hecho de ser el canal por medio del cual se van a conducir las actividades encomendadas a cada Gerencia Estatal, como entes responsables de atender a los usuarios en el interior de la República. Funcionalmente la dirección, control y evaluación, se mantienen centralizadas debido a que es precisamente en esos aspectos donde se debe tener mayor cuidado para poder así obtener mayores y mejores resultados.

Por otra parte, la distribución de los recursos materiales hacia toda la organización en forma suficiente y oportuna, es elemento in-----

dispensable para lograr mejores resultados en la prestación de los servicios. De la misma manera se atenderán las necesidades de personal mediante mecanismos de selección, reclutamiento, contratación, inducción y motivación que sean coherentes con el presupuesto asignado a TELECOMEX. Estas dos funciones, por su naturaleza son de carácter desconcentrado para que cumplan con los objetivos establecidos en los programas de trabajo. Lo importante aquí es mejorar los resultados mediante el suministro de los recursos materiales y la ayuda de personal calificado.

En complementación a lo anterior, está la obtención de recursos financieros, así como su ejercicio bajo estrictas condiciones de reglamentación, para evitar dispendios que generaría onerosas cargas presupuestales para TELECOMEX.

De esta manera, la función mencionada es de carácter centralizado por llevar el control de todo el presupuesto; asimismo se estructuraran los planes y programas a seguir a corto plazo encaminados a la distribución de los recursos financieros autorizados para cada ejercicio.

Aunado a lo anterior está la función de cobro de las tarifas -- por concepto de la prestación de los servicios función que se lleva en -- forma desconcentrada manteniendo únicamente el control de la información en el área central.

IV CONCLUSIONES

Y

RECOMENDACIONES

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Para que una institución de carácter público garantice niveles de eficacia adecuados en el cumplimiento de sus objetivos, es preciso que su estructura administrativa sea capaz de adaptarse a los cambios del medio ambiente.

En este sentido TELECOMEX, mediante sus Tres Subsistemas, lleva a cabo la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones a lo largo del territorio nacional como "promotor" del desarrollo, esto es por el hecho de que, al prestar sus servicios a comunidades rurales se inducen condiciones de crecimiento económico como lo es el desarrollo del comercio, la creación de infraestructura de comunicaciones susceptibles de ser aprovechada por los sectores productivos.

A lo largo de la exposición, se propuso el Enfoque Sistémico como instrumento por medio del cual la desconcentración administrativa planteada surte sus efectos en TELECOMEX de manera general.

Los beneficios de las telecomunicaciones a través de este enfoque, son claramente apreciados, por ello en el ámbito Estatal, se deben atender los puntos que a continuación se mencionan para un buen funcionamiento en la organización:

Fomentar una desconcentración administrativa mediante los Tres Subsistemas, para de esta manera perseguir niveles de eficacia óptimos en la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones a nivel regional.

Para la coordinación con el área central, se propone:
a).- Un flujo sistematizado de información para ello

es preciso tener en cuenta que las políticas tomadas por la administración central, lleguen oportunamente, en consecuencia es necesario contar con los beneficios del correo electrónico.

b).- Para la aplicación de los programas diseñados dentro del Subsistema de Apoyo, el ámbito estatal deberá contar con la debida orientación como lo es la existencia de un órgano interno delegado del área respectiva.

Dentro de las funciones sustantivas de TELECOMEX a nivel Estatal, la comercialización de los servicios es imprescindible para el buen funcionamiento de toda la institución, por tal motivo es preciso diseñar e implantar un Sistema de Información conducido por el Subsistema Normativo.

Es así como dentro de TELECOMEX, los aspectos administrativos como lo es la delegación de funciones, son de mayor utilidad en la medida que estén respaldados por una desconcentración funcional, lo cual originaría un resultado satisfactorio para la institución.

La utilidad del Enfoque Sistémico en el estudio de la Desconcentración Administrativa para las telecomunicaciones, significó por un lado desarrollar las condiciones para una comprensión general del problema de estudio; asimismo mediante este método de análisis se detectan con mayor rapidez las deficiencias en el funcionamiento administrativo de la institución. En consecuencia para la atención de todo esto se requiere:

a) Mejorar los procedimientos ya utilizados dentro de los tres

Subsistemas, en donde el Subsistema Normativo tiene la responsabilidad.

De esta manera, el problema de la coordinación hacia el interior se podría resolver con una oportuna y adecuada delegación de funciones como la descrita.

Para atender la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones, la operación de los Sistemas y Equipos debe ser, ante todo, con la mayor eficiencia posible, para que se presten los servicios con calidad necesaria para su uso.

Hemos visto que mediante la operación de una adecuada coordinación en la administración de los recursos materiales y financieros, se logra un aprovechamiento de tan importantes servicios. Por ello es preciso que su distribución y consumo se lleve a efecto bajo los mecanismos de la descentralización administrativa.

Los beneficios que esto traería para TELECOMEX en consecuencia, son los siguientes:

Mayor grado de respuesta frente a problemas específicos tanto en el área central como descentralizada.

Una mejor disposición en la prestación del servicio, -- debido a que el proceso de contratación se agilizaría -- con la simplificación de trámites.

Por otra parte, la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones, supone un ejercicio pleno del Estado como forma de control hacia la sociedad, la atención con la que se haga tal actividad repercutirá en la presencia de TELECOMEX dentro del ámbito nacional.

Es por ello que este mecanismo de intervención hacia la socie-

dad es también hacia el público usuario de los servicios de telecomunicaciones, en consecuencia las políticas dictadas en la materia repercuten en la forma en que son prestados los mismos; aquí es preciso aclarar que no se tiene la capacidad técnica para otorgar niveles de calidad internacionalmente competitivos. Para solventar lo anterior, necesitaremos instrumentar las acciones de delegación de funciones, desconcentración administrativa y funcional de todo el Subsistema Sustantivo para que, de esta manera, reporte resultados satisfactorios en coordinación con los demás Subsistemas.

De igual manera el cumplimiento de las Estrategias Económica, Social y de Seguridad, significa no sólo una forma de legitimación del Estado, también es un ejemplo de instrumentación de políticas encaminadas a garantizar a la sociedad las condiciones indispensables para el ejercicio de sus actividades. Esto implícitamente repercute en la imagen que TELECOMEX presente ante los distintos usuarios; es precisamente en este sentido donde la utilización de los servicios que presta sirven para el control de la población y, en consecuencia, de sus actividades económicas.

Los beneficios que la desconcentración administrativa reporta para la prestación de las telecomunicaciones, son en primera instancia las mejoras a los métodos de trabajo debido a la delegación de funciones, por lo tanto de autoridad para tomar las decisiones que involucren una mayor eficacia en el cumplimiento de sus estrategias legalmente constituidas.

Dichas estrategias son, para TELECOMEX, la razón de ser de esta institución ya que es precisamente en el otorgamiento de tales servicios, donde la Administración Pública como tal, tiene y mantiene contacto con la sociedad; aunado a esto, también tomaremos en cuenta el área estra

tégica a la que pertenece por lo tanto precisamos que, esta institución es pieza fundamental para la expansión, preservación y fortalecimiento de la infraestructura (las Redes y Sistemas de Telecomunicaciones instaladas en todo el territorio nacional) de comunicaciones tan necesarias en los distintos sectores económicos nacionales.

Sin embargo, la posibilidad de su desincorporación como organismo descentralizado, esta latente, pues la carencia de tecnología de vanguardia en la materia es un obstáculo que aún no se ha atendido. En consecuencia los problemas a atender son:

La difusión de los servicios de telecomunicaciones a nivel nacional, atendiendo a los intereses nacionales en primera instancia.

Para contar con niveles de eficacia aceptados por el público usuario, es preciso que la creación de tecnología nacional sea condición indispensable para el buen logro de los objetivos, para ello, el Subsistema de Apoyo tendrá que diseñar los programas necesarios de capacitación profesional.

Dentro del marco de P.N.D. 1989-1994, las telecomunicaciones son objeto de modernización, y es en ese sentido en donde se debe hacer énfasis, esto es, adaptar los a la realidad nacional e internacional ya que de lo contrario el dominio de nuestro espacio aéreo queda vulnerable en detrimento de nuestros intereses.

Dentro de la desconcentración de los Subsistemas Sustantivo, Normativo y de Apoyo, el Enfoque Sistémico constituyó un instrumento de análisis fundamental, en donde se pudo constatar las deficiencias de la

administración centralizada como lo era la extinta Dirección General de Telecomunicaciones. De ahí la necesidad de contar con una organización que presente, hacia el interior, una descentralización administrativa que responda a los cambios necesarios para poder estar en condiciones de otorgar los servicios con un nivel de calidad competitivo.

En el cambio de organización, TELECOMEX seguirá cumpliendo sus funciones para preservar nuestra soberanía en el aprovechamiento de nuestro espacio aéreo.

Precisamente la descentralización administrativa planteada, surge como consecuencia para mejorar la prestación de los servicios; de esta manera se presenta una forma de administración adaptada a las necesidades de su contexto.

Con la aplicación de una descentralización administrativa en general, los Subsistemas Normativo, Sustantivo y de Apoyo cobran mayor dinamismo por el hecho de que su difusión es en mayor medida dentro de toda la institución con el objeto de cumplir con sus objetivos y metas de una forma más eficaz.

En la medida que los Subsistemas estén descentralizados, TELECOMEX cumplirá con sus funciones adecuadamente, por tal motivo es preciso diseñar cada vez más y mejores mecanismos de coordinación con los órganos internos de todo el Sistema Administrativo de Telecomunicaciones. En otras palabras, no basta con proponer nuevos esquemas de funcionamiento, también es preciso reproducir esas condiciones administrativas necesarias para que se garantice una descentralización al interior de toda la organización.

Dentro del proceso de descentralización administrativa, las funciones que anteriormente se encontraban centralizadas, con el cambio y

adaptación realizados, se establecen las condiciones para un mejor desarrollo de las mismas.

Es así como las condiciones de la descentralización repercuten de manera positiva en el desempeño de las funciones de TELECOMEX.

V APENDICE

ANALISIS DEL MARCO JURIDICO BASICO

V. APENDICE

ANALISIS DEL MARCO JURIDICO BASICO

Para conocer en forma más completa el marco en el que se desenvuelven las telecomunicaciones, es importante analizar la reglamentación en cuestión para poder así comprender de manera integral el comportamiento de los servicios.

Inicialmente, nuestra constitución otorga el carácter de estratégico a las telecomunicaciones, precisamente en el párrafo cuarto del artículo 28 se menciona que: "No constituirán monopolios las funciones -- que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: Acuñación de moneda; correos, telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación Vía Satélite ..." (1). Es notorio que las telecomunicaciones constituyen un campo reservado exclusivamente al Estado debido a que mediante la explotación de nuestro espacio aéreo nacional, se otorgan garantías para un aprovechamiento de tales "recursos".

Asimismo, en el artículo 27 constitucional se menciona a la propiedad de nuestros recursos naturales, donde se incluye el concepto de espacio aéreo. Principalmente son en tales artículos donde se plasman constitucionalmente las bases de las telecomunicaciones.

Sin embargo, existe un amplio marco legal que regula la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones dentro del ámbito nacional.

El Decreto que crea el organismo público descentralizado TELECOMUNICACIONES DE MEXICO, marca la etapa de consolidación de esta institu-

(1) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA. México, edit. U.N.A.M. 1985 p.79-80

ción como prestadora de servicios; cabe aclarar que nuestra investigación concluye precisamente en 1989 año de la publicación de dicho decreto, de esta forma y para ilustrar en detalle esto, se incluyen a continuación las funciones encomendadas a tal institución.

- I.- Proporcionar los servicios públicos de telégrafos y télex, así como instalar y conservar su infraestructura.
- II.- Instalar, conservar, operar y explotar una red básica para servicios de conducción de señales de voz, sonido, datos, imagen y televisión, por medio de estaciones terrenas y un sistema de radiocomunicación satelital, así como una red de microondas y fibras ópticas.
- III.- Fomentar servicios de telecomunicaciones mediante la participación temporal minoritaria en el capital social de las sociedades mercantiles.
- IV.- Asesorar a los gobiernos estatales y a las dependencias y entidades del Gobierno Federal en materia de Sistemas de telecomunicaciones.
- V.- Programar, ajustándose a los programas sectoriales respectivos, organizar, operar y controlar la prestación del servicio de telégrafos y diversos a su cargo que se encuentran establecidos en las leyes y convenios internacionales vigentes, así como en el presente Decreto.
- VI.- Establecer interconexión de sistemas de telecomunicaciones a su cargo con otros de entidades o empresas nacionales o extranjeras, así como combinar sus servicios, atendiendo a las bases que fije la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

- VII.-Proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, - por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, las tarifas aplicables a los servicios que proporciona, con base en los estudios técnicos-económicos que lo justifiquen.
- VIII.- Percibir y administrar, en los términos de la legislación aplicable, los ingresos generados por los servicios que preste, así como ejercerlos conforme a su presupuesto autorizado.
- IX.- Participar en los organismos y foros internacionales sobre telecomunicaciones, en coordinación con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- X.- Administrar a las Escuelas Nacionales de Telégrafos y Telecomunicaciones y establecer cursos de capacitación para su personal en México y en el extranjero.
- XI.- Incorporar los avances tecnológicos en la prestación de sus servicios y participar en la investigación tecnológica e industrial en materia de telecomunicaciones, a través de programas concertados con el Instituto Mexicano de Comunicaciones y otras Instituciones de investigación de desarrollo.
- XII.-En general, realizar y celebrar los actos jurídicos necesarios para el desarrollo de sus funciones de acuerdo con las disposiciones legales aplicables" (2).

De esta manera las telecomunicaciones como área estratégica na

(2) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. "Decreto por el que se modifica la denominación del organismo descentralizado Telégrafos Nacionales..." México, 17 de noviembre de 1989. Tomo CDXXXIV. No. 12. p. 13-15

cional, cumplen con sus funciones legalmente constituidas.

El marco jurídico constitucional comprende, en síntesis, los artículos 25, 26, 27 y 28, es decir la parte económica de la constitución.

En forma complementaria a lo anterior, las leyes secundarias vienen a fortalecer la explotación de nuestro espacio aéreo, tal es el caso de la Ley Federal de Radio y Televisión, que en su artículo 1 establece que: "Corresponde a la nación el dominio directo de su espacio territorial y, en consecuencia del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas. Dicho dominio es inalienable e imprescriptible" (3).

Aquí nuevamente se retoma la idea de dominio público, en donde se pretende tratar de conservar nuestros intereses.

Asimismo se protegen y difunden los intereses nacionales, la cultura, el idioma; para ello se observa una adecuada vigilancia en las transmisiones de radio y televisión.

De igual manera el uso del espacio aéreo nacional puede ser concesionado a particulares con nacionalidad mexicana, esto es porque de otra manera se tendría un uso desproporcionado para los intereses nacionales ya que se "abandonaría" el espíritu nacionalista. Es así como se aprecia que una concesión de telecomunicaciones tendrá que reunir los requisitos fijados en esta Ley.

Las transmisiones realizadas por particulares concesionados no deben contener, según el artículo 64: "noticias, mensajes o propaganda de cualquier clase, que sean contrarias a la seguridad del Estado o el orden público" (4). Aquí se aprecia la relación que guardan este tipo de trans

(3) LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISION, art. 1 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, México 19 de enero de 1960

(4) Ibid, p. 760-769

misiones con el cumplimiento de la estrategia de seguridad analizada en el capítulo segundo de este estudio; la publicidad del comercio organizado es atendida por medio de este recurso, de igual manera se vigilan constantemente tales transmisiones para mantener un "riguroso control" por medio de una Ley.

Asimismo en el artículo 77 de este ordenamiento se establece la posibilidad de transmisión de acontecimientos de carácter político, social, cultural, deportivo y de interés general para así estar dentro de los lineamientos de la estrategia social analizada en el capítulo segundo. De forma general, la Ley Federal de Radio y Televisión, proporciona un marco jurídico suficiente para regular de manera directa las actividades que en la materia realicen los particulares debidamente autorizados por el Ejecutivo Federal.

Siguiendo con la línea del marco jurídico básico, existen otros ordenamientos que regulan a las telecomunicaciones como servicio prestado por el Estado o particulares debidamente autorizados. En consecuencia es preciso tener presente que la normatividad en la materia debe servir de fundamento para el mejor desempeño de las mismas.

Dentro del marco jurídico que regula las telecomunicaciones, existen acuerdos administrativos que establecen el mejor desenvolvimiento de las mismas en el territorio nacional. Tal es el caso de los planes cuya elaboración y ejecución están a cargo de la institución.

Asimismo, el análisis de la Ley de Vías Generales de Comunicación, representa un panorama jurídico fundamental para conocer ampliamente el ámbito de competencia en el que se desenvuelven. (5)

 (5) Es preciso aclarar que nos referimos estrictamente al ámbito jurídico, como complemento a lo analizado en el capítulo segundo.

Esta Ley incluye a las comunicaciones por agua, aeronáuticas, eléctricas y postales, en forma explícita este ordenamiento señala la clasificación de las Vías de Comunicación en:

- I. Los mares territoriales, en la extensión y términos que establezcan las leyes y el Derecho Internacional.
- II. Las corrientes flotables y navegables y sus afluentes que también lo sean...
- III. Los lagos, lagunas y esteros, flotables o navegables...
- IV. Los canales destinados o que se destinen a la navegación...
- V. Los ferrocarriles;
- VI. Los caminos
- VII. Los puentes;
- VIII. El espacio nacional en que transiten las aeronaves;
- IX. Las líneas telefónicas instaladas y las que se instalen dentro de la zona fronteriza de cien kilómetros o de la faja de cincuenta kilómetros a lo largo de las costas, así como las que estén situadas dentro de los límites de un Estado, siempre que conecten con las redes de otro Estado o con las líneas de concesión federal o de países extranjeros, o bien cuando sean auxiliares de otras vías generales de comunicación o de explotación industriales, agrícolas, mineras, comerciales, etc., que operen con permiso, contrato o concesión de la federación.
- X. Las líneas conductoras eléctricas y el medio en que se propagan las ondas electromagnéticas, cuando se utilizan para verificar comunicaciones de signos, señales, escritos, imágenes o sonido de cualquier naturaleza; y

XI. Las rutas del servicio postal" (6).

Indudablemente que hacemos énfasis en los aspectos donde la telecomunicación es parte sustancial. De igual manera podemos ilustrar - las fracciones IX y X, con las redes existentes de telecomunicaciones en todo el territorio nacional, el Sistema de Satélites Morelos y los equipos estacionarios que sirven de auxiliares en las mismas.

También se detallan las concesiones, permisos y contratos para construir, establecer y explotar Vías Generales de Comunicación, su - jurisdicción, así como los mecanismos de coordinación. Una vez más es - notorio la relación entre la Administración Pública y la sociedad debido a que esta Ley faculta al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría - de Comunicaciones y Transportes para otorgar las concesiones o permisos- respectivos a los particulares que se exploten las Vías Generales de Co- municación.

En consecuencia, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, lleva a cabo la supervisión de la calidad con la que son prestados los - servicios de empresas concesionarias, así como también las tarifas con - las que se hacen llegar al público usuario. De esta manera se mantiene control sobre las Vías Generales de Comunicación; desde esta perspectiva jurídica se cubre un "espacio" de regulación en beneficio de la nación.

El carácter estratégico de las telecomunicaciones se reafirma- en el Artículo 11 de esta Ley ya que establece:

"La prestación de los servicios públicos de los sistemas telegráficos, radiotelegráficos y el de correos queda re servada exclusivamente al Gobierno Federal.

(6) LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION. 8a. ed. México, edit. Andrade actualizada, 1985. art. 1 p. 3

También quedan reservadas en forma exclusiva al Gobierno Federal, el establecimiento de los sistemas de satélites nacionales, su operación y control y la prestación de servicios de conducción de señales por satélite, así como las estaciones terrenas con enlaces internacionales para comunicación Vía Satélite.

La instalación, operación y control de estaciones terrenas para la recepción de señales por satélite, y el aprovechamiento de éstos se llevarán a cabo conforme a las bases que para tal efecto fije la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de acuerdo con esta Ley y sus Reglamentos" (7).

Pensamos que la razón por la que se mantiene en manos del Estado a las telecomunicaciones descritas en el Artículo 11 de este ordenamiento, es por el hecho de que así se garantiza la seguridad nacional, ya que en algún intento de intrusión de información que atente contra el interés público, el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes como dependencia coordinadora de sector, actuará de manera prudente para la defensa de nuestros intereses. Asimismo la estrategia de seguridad delineada en el capítulo segundo de esta investigación, se ilustra nuevamente.

Otro ejemplo de lo anterior es lo que se plasma en el Artículo 377 que dice: "Queda prohibido transmitir noticias o mensajes cuyo texto sea contrario a la seguridad del Estado, a la misma concordia in-

(7) Ibid., p. 7

ternacional, a la paz del orden público, a las buenas costumbres, a las leyes del país y a la decencia del lenguaje" (8).

La forma en que se instalan y operan las estaciones terrenas de telecomunicaciones, es regulada por el Reglamento a los párrafos segundo y tercero del Artículo 11 de la Ley de Vías Generales de Comunicación. Aquí se mencionan las normas técnicas a las que deberán sujetarse, es así como en el Artículo 9o. de este Reglamento se establece:

"Corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes"

- I. Fijar y modificar las normas técnicas a que deben sujetarse las estaciones terrenas para su instalación, operación y mantenimiento" (9).

Para la autorización de la concesión o permiso para explotar las telecomunicaciones, se desarrollan estudios técnicos y legales a fin de determinar las posibilidades de otorgar dicho beneficio. De esta manera, la Administración Pública representada por TELECOMEX cumple con la función de servir a la sociedad y al mismo tiempo en representar a los intereses nacionales en la materia.

Paralelamente existen acuerdos administrativos que de forma complementaria, regulan a las telecomunicaciones para el mejor cumplimiento de sus funciones de servicio público; ejemplo de esto es el suministro de los servicios regulado por las disposiciones del Comité Consultivo Internacional Telegráfico y Telefónico, que contempla las normas específicas para los servicios en cuestión en cuanto a su horario, velocidad, enlaces, circuitos, etc.

 (8) Ibid; p. 101

(9) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. "REGLAMENTO a los párrafos segundo y tercero del artículo II de la LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION". México, 21 de agosto 1985. Tomo CCCXCI. No. 38 art. 90.

Asimismo, la contratación está sujeta a las reglas establecidas por las condiciones generales de suministro de los servicios públicos de telecomunicaciones, de igual manera se detallan las normas técnicas a las que deberán sujetarse en la prestación de los mismos.

Para el correcto y oportuno suministro de los servicios de telecomunicaciones es necesario, en última instancia, el pago de las tarifas correspondientes con la periodicidad establecida en la factura.

De igual manera, la suspensión de estos últimos motivará la cancelación del servicio, ocasionando con ello el cobro adicional por conexión en caso de que el usuario lo solicite.

Finalmente, para la elaboración de los planes de desarrollo de los sistemas y equipos de telecomunicaciones, estos deben contener los lineamientos técnicos necesarios para la óptima operación del equipo utilizado.

VI ANEXOS

DIRECCION GENERAL DE TELECOMUNICACIONES

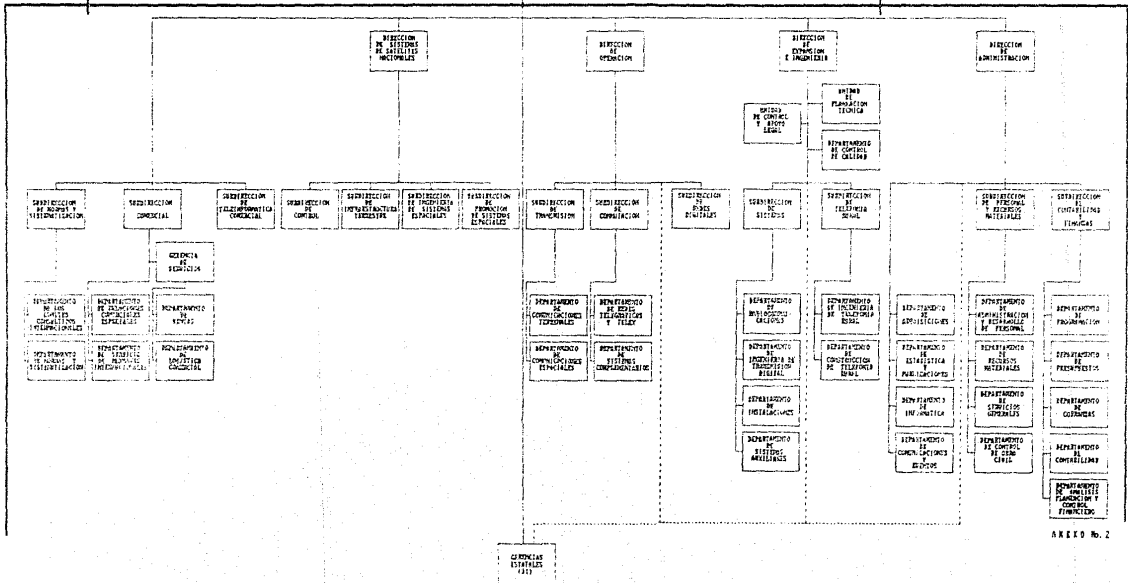
SUBSISTEMA
GERENCIAL

SUBSISTEMA

DIRECCION
GENERAL

SUBSISTEMA

SUBSISTEMA DE APOYO



SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

SUBSISTEMA SUSTANTIVO

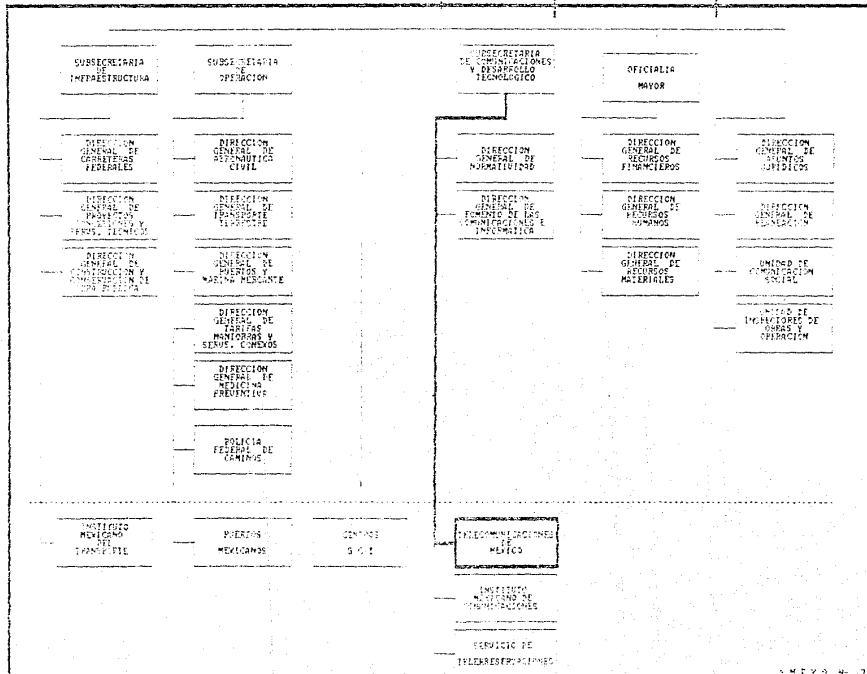
SECRETARÍA

SUBSISTEMA DE APOYO

SUBSISTEMA NORMATIVO

SUBSISTEMA

SUBSISTEMA



TELECOMUNICACIONES DE MEXICO

DIRECCION
CENTRAL

SUBSISTEMA

NORMATIVO



SUBSISTEMA

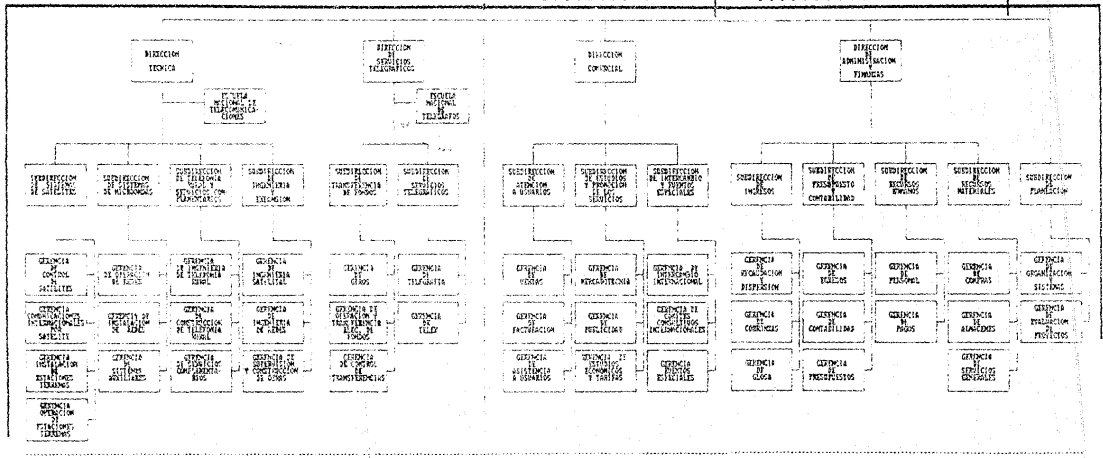
SUSTANTIVO

SUBSISTEMA DE APOYO

SUBSISTEMA
NORMATIVO

SUBSISTEMA

SUBSISTEMA



DIRECCION
ESPECIAL

VII BIBLIOGRAFIA

VII.

BIBLIOGRAFIA.

ACOSTA ROMERO, MIGUEL. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. México, Edit. Porrúa.1985

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. ADMINISTRACION DE EMPRESAS PUBLICAS. Edit. LIMUSA, México, D.F., 1979, Vol. I pp. 674.

CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. LA REFORMA ADMINISTRATIVA . 4a. ed. México, D.F., Edit. Porrúa Vol. I, 1985 pp. 229.

CARRILLO LANDEROS, RAMIRO. METODOLOGIA Y ADMINISTRACION .México, edit. LIMUSA, 1982 pp. 254.

DUHALT KRAUSS, MIGUEL. LOS MANUALES DE PROCEDIMIENTOS EN LAS OFICINAS PUBLICAS. 2a. ed. México, Edit. U.N.A.M.1977. pp. 235.

FRAGA, GABINO. DERECHO ADMINISTRATIVO. Edit. Porrúa, 2a. ed. - México, 1980. pp. 490.

GUERRERO, OMAR. LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO CAPITALISTA. México, edit. Fontamara. 1986 pp. 277.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA. MEMORIA DEL FORO DE CONSULTA POPULAR PARA LA PLANEACION DE LA EMPRESA PUBLICA. - México. pp. 826.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA. MANUAL DE SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES. México. Coedición BANOBRAS, 1987 pp.150

JIMENEZ CASTRO, WILBURG. ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL. 2a. ed. Col. Sección de Obras de Economía, edit.- F.C.E. México, 1975. pp. 469.

KAST,ROSENZWELG . ADMINISTRACION EN LAS ORGANIZACIONES. México- edit. Mc. Graw-Hill. 1979. pp. 699

KOONTZ, HAROLD. ELEMENTOS DE ADMINISTRACION. Trad. Alfredo Díaz. 2a. ed. México, 1983. Edit. Mc Graw-Hill. pp. 614

LARIS CASILLAS, FRANCISCO. ADMINISTRACION INTEGRAL. edit. Compañía Editora Continental. México 1977. pp. 320.

LENIN, V.I. EL ESTADO Y LA REVOLUCION. Ediciones en Lenguas Extranjeras. Beijing. China. 1985. pp. 164.

MENDEZ DOCURRO, EUGENIO. "LAS TELECOMUNICACIONES". EN EL PERFIL DE MEXICO 1980. SIGLO XXI. México 1987. pp. 119-169.

PICHARDO PAGAZA, IGNACIO. INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO. INAP. México. 1981. Tomo I y II.

OLVERA TORO, JORGE. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. 4a. ed. México, 1976. edit. Porrúa. pp. 382.

PIÑA, RAFAEL DE. DICCIONARIO DE DERECHO. 5a. ed. México. 1976. edit. Porrúa. pp. 398.

QUIROGA LEOS, GUSTAVO. ORGANIZACION Y METODOS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA. México, edit. Trillas. 1987. pp. 304.

RUIZ DUEÑAS, JORGE. EFICACIA Y EFICIENCIA DE LA EMPRESA PUBLICA-MEXICANA. México, edit. Trillas. 1988. pp. 180.

SHARKANSKY, IRA. ADMINISTRACION PUBLICA. Trad. Olga Rivera. México, 1977. edit. Editores y Asociados. pp. 189.

SALINAS, ALBERTO. LA REFORMA ADMINISTRATIVA. edit. F.C.E. México, 1980. pp. 145.

SERRA ROJAS, ANDRES. DERECHO ADMINISTRATIVO: DOCTRINA, LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA. 8a. ed. México, 1977. edit. Porrúa Vol. 2

VAN GIGCH, JOHN. TEORIA GENERAL DE SISTEMAS. edit. Trillas. México. 2a. ed. 1987. pp. 607.

WALDO, DWIGHT. ADMINISTRACION PUBLICA: LA FUNCION ADMINISTRATIVA, LOS SISTEMAS DE ORGANIZACION Y OTROS ASPECTOS. México. edit. Trillas. 1967. pp. 530.

HEMEROGRAFIA.

Acuerdo que dispone que la Dirección General de Telecomunicaciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, queda facultada para formular y llevar al cabo un plan para la elaboración y actualización de normas técnicas para el establecimiento y operación de sistemas que requieren los servicios de telecomunicación. Diario Oficial 30/NOV/70, Tomo CCCXXXIX. No. 22, México. pp. 14 - 15.

Acuerdo por el que se establecen las Condiciones Generales de Suministro de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones para la prestación de los mismos en sus fases administrativa y técnica. Diario Oficial 25/ENE/89. Tomo CDXII. No. 16, México. pp. 3 - 14.

Acuerdo que dispone que la Dirección General de Telecomunicaciones es la única Dependencia facultada, para establecer cadenas o enlaces de televisión, dentro del territorio nacional. Diario Oficial 6/DIC/76. Tomo CCCXXXIX. No. 25. México. pp. 5.

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. Diario Oficial: 5/ABR/73. Tomo CCCXVII. No. 25. México. pp. 14 - 15.

Decreto por el que se modifica la denominación del Organismo Descentralizado Telégrafos Nacionales y se reforman los Artículos 1º, 3º y 4º y 15 del Decreto por el que se crea dicho organismo. Diario Oficial. 17/NOV/89. Tomo. CDXXXIV. No. 12. México. pp. 13 - 15.

Decreto de reformas al Reglamento a los párrafos segundo y tercero del Artículo 11 de la Ley de Vías Generales de Comunicación. Diario Oficial. 17/MAR/89. Tomo CDXXVI. No. 13. México. pp. 5 - 7.

Decreto por el que se reforma a la Ley de Vías Generales de Comunicación. Diario Oficial 24/DIC/86. Tomo CCCXCIX. No. 37. México. pp. 40 - 42.

Decreto por el que se crea un Organismo Descentralizado denominado Telégrafos Nacionales. Diario Oficial. 20/AGO/86. Tomo CCCXLVII. - No. 37. México. pp. 85 - 91.

Decreto por el que se reforma la Ley de Vías Generales de Comunicación. Diario Oficial. 23/MAY/86. Tomo CCXXCVI. No. 15. México. pp. 3.

Decreto de reformas al Reglamento a los párrafos segundo y tercero del Artículo 11 de la Ley de Vías Generales de Comunicación. Diario Oficial. 17/MAR/89. Tomo CDXXVI. No. 13 México. pp. 5 - 7.

HUDSON. H. "The role of telecommunications in the development process: rural communications in developin centres", in Lemin ed. - telecommunications: the US. trends an Policies. Dedham, March, Artech. pp. 415 - 449.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ed. Porrúa - México. 1987.

NUÑEZ ARELLANO, Carlos. "Las telecomunicaciones". Breviarios TELECOMEX. Vol. II. Núm. 17. Mayo 1974. México. S.C.T. pp. 95 - 115.

Reglamento a los párrafos segundo y tercero del Artículo 11 de la Ley de Vías Generales de Comunicación. Diario Oficial 21/AGO/85. Tomo CCCXCI. No. 38. México. pp. 5 - 10.

Reglamento del Servicio de Televisión por Cable. Diario Oficial 18/ENE/79. Tomo CCCLII. No. 15. México. pp. 12 - 21.

S.C.T. Dirección General de Telecomunicaciones. Manual de Servicios Específicos. 1987.

S.C.T. Dirección General de Telecomunicaciones. PLANTELECOM 15: primer documento de sinopsis estudio de mercado de los servicios. México - 1976.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Revista Postal. Año XXXIII. No. 227. México.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Revista Postal. Año XXVII. No. 213. México.

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA. "Las Unidades de Organización y Métodos en el Sector Público". Col. Serie de Guías técnicas No. 1. México - 1973. pp. 35.

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA. "Avances en la desconcentración administrativa federal" Col. Boletín de estudios administrativos No. 6. México 1976. pp. 425.

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA. "Desconcentración administrativa"- Col. Seminarios No. 1. México.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. "Plan Nacional de Desarrollo". México 1989 - 1994.

UNION INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES. "Información, telecomunicaciones y desarrollo". Ginebra, Suiza. 1986. No. XII.

INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION EXPOSITION. "Telecommunications and economic development". Ginebra, Suiza, June 1983. No. 8.

UNION INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES. "Telecomunicaciones para el desarrollo". Ginebra, Suiza. 1986.

UNION INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES. "Estudios económicos en el plan nacional sobre las telecomunicaciones". (1964-1972). Ginebra, Suiza.

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. Dirección General de Telecomunicaciones. Manual de Organización. México. 1984.

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. Manual General de Organización. México. 1987.

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. Dirección General de Telecomunicaciones. Manual de Organización. México. 1987.

TESIS

ARANDA PONCE, JORGE. La desconcentración administrativa: un caso práctico. U.N.A.M. Fac. Ciencias Políticas y Sociales. 1977.

GIL TRUJILLO, JOSE. Desconcentración administrativa en el sector público federal. U.N.A.M. Fac. Ciencias Políticas y Sociales. 1986.

KAWA MUÑOZ, ROBERTO. Las telecomunicaciones y la planificación. U.N.A.M. Fac. Economía. 1977.

NAVAREO PADILLA, MARIO. La desconcentración administrativa y el fortalecimiento del pacto federal. U.N.A.M. Fac. Ciencias Políticas y Sociales. 1985.