

8
2oj.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION

**MATERIAL DIDACTICO PARA LA
MATERIA DEL SECTOR PUBLICO**

**SEMINARIO DE INVESTIGACION ADMINISTRATIVA
QUE EN OPCION AL GRADO DE
LICENCIADO EN ADMINISTRACION
P R E S E N T A N :
GONZALEZ MARTINEZ CLAUDIA
REYES AGUILAR AURORA**

Director del Seminario: LA. y CP. Jorge Alvarez Anguiano

**TESIS CON
FALSA FE ORIGEN**

MEXICO, D. F.

1992



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.

INDICE.

INTRODUCCION	Pag. 5
--------------------	-----------

CAPITULO I.

LA ADMINISTRACION PUBLICA.

1.1 Antecedentes del Sistema Federal.....	8
1.2 Características del Estado Federal.....	11
1.3 Fortalecimiento del Pacto Federal.....	12
1.4 Las Relaciones Intergubernamentales.....	14
1.5 Teoría Política Administrativa de la división de Poderes.....	18
1.6 Principales Modalidades de Estructuras Organicas- en Regímenes Parlamentarios y Presidencial.....	20
1.7 Antecedentes de la Administración Pública.....	23

CAPITULO II.

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA: FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL.

2.1 Estructura de la Administración Federal.....	28
2.2 Características y Facultades del Ejecutivo.....	28
2.3 Organización Básica Federal.....	29
2.4 La Administración Pública Estatal.....	31
2.5 Funciones del Ejecutivo Estatal.....	34
2.6 Relaciones Administrativas con la Federación y sus Municipios.....	39

2.7 Administración Pública Municipal.....	40
2.8 Bases y Estructura Orgánica Típica de la Administración Municipal.....	40
2.9 Servicios Públicos del Municipio.....	43
2.10 Funciones Administrativas en el Municipio.....	44
2.11 Estructura Organica Municipal.....	45
2.12 Funciones Administrativas de Planeación, Programación y Presupuesto, Hacendaria, Control y Recursos Humanos.....	46

CAPITULO III.

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA, LAS ENTIDADES PARAESTATALES.

3.1 Sector Central.....	55
3.2 Las Dependencias de Orientación de Apoyo y Control Global.....	55
3.3 Sector Paraestatal.....	57
3.4 Fideicomisos y otras Figuras.....	59
3.5 Antecedentes y Características de las Secretarías de Estado, P.G.R., DDF, y Mecanismos Intersecretariales.....	61

CAPITULO IV.

LA PLANEACION EN LAS ENTIDADES DEL SECTOR PUBLICO: CARACTERISTICAS, PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS.

4.1 Antecedentes y Conceptos de la Planeación en el Sector Público-Privado.....	77
4.2 Ordenamientos y Normas Administrativas de la Planeación Nacional.....	80

4.3 El Sistema Nacional de Planeación.....	83
4.4 La Planeación Nacional y su Obligatoriedad en el Gobierno Federal.....	88
4.5 La Participación Social se vincula a los tres ordenes de Gobierno.....	89
4.6 La Programación a Mediano Plazo y Anual en los ámbitos Regional e Institucional.....	90
4.7 El Presupuesto por Programas.....	94
4.8 La Planeación en la Administración Pública en los tres Ordenes de Gobierno: Federal, Estatal y Municipal.....	98
4.9 El Esfuerzo Nacional de Solidaridad.....	100

CAPITULO V.

LA ORGANIZACION EN EL SECTOR PUBLICO:

CARACTERISTICAS, PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS.

5.1 El Proceso de Actualización de Estructuras Organizadas en el Sector Público.....	105
5.2 Medios de Acción Administrativa.....	108
5.3 Problemática en la Organización.....	109
5.4 Estructuras Orgánicas en el Sector Público.....	110
5.5 La Administración de Recursos Humanos.....	111
5.6 El Servicio Civil de Carrera.....	114
5.7 La Remuneración.....	118
5.8 La Teoría de Sistemas.....	120

CAPITULO VI.

EL CONTROL EN LAS ENTIDADES DEL SECTOR PUBLICO: CARACTERISTICAS, PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS.

6.1 Antecedentes e importancia del Control, la Normati- vidad para su aplicación.....	123
6.2 Concepto de Evaluación.....	127
6.3 Clasificación de los medios de Control.....	130
6.4 La Función de la Contraloría Interna.....	133
6.5 Responsabilidad de los Servidores Públicos.....	138
6.6 Sistema Integral de Control y su relación con El Sistema Nacional de Planeación.....	140
CONCLUSIONES.....	148
ABREVIATURAS.....	151
BIBLIOGRAFIA BASICA.....	152

INTRODUCCION

Este trabajo de investigación pretende llevar a los lectores una imagen de lo que es la Administración Pública Mexicana y un conocimiento general de su historia y desarrollo en el país.

También cabe mencionar todos los esfuerzos que ha hecho la Administración Pública por mantener una estabilidad económica y social en el país. Esta administración se da en tres niveles: Federal, Estatal y Municipal.

A continuación se presentan las funciones y obligaciones que tiene cada administración en sus tres niveles que en conjunto conforman la Administración Pública Mexicana. En cada uno de los ámbitos caracterizamos: su organización básica, -- funciones del poder ejecutivo, relaciones administrativas --- Estatales y Municipales con la Federación, funciones de planeación, programación y presupuesto, control y recursos humanos.

Posteriormente se presenta un análisis de las funciones que desempeñan cada una de las Secretarías de Estado, así --- como el Departamento del Distrito Federal y mecanismos intersecretariales.

La planeación en las entidades del sector público, características, problemas y perspectivas. Lo cual nos permite presentar y analizar las actividades y programas que se han llevado a cabo por el Gobierno Federal, como es el Sistema Nacional de Planeación en sus tres ordenes de gobierno, que a su vez nos permite conocer los programas que existen a mediano plazo y anual en los ámbitos regional e institucional, los cuales se han llevado a cabo de la mejor manera posible.

Finalmente se presenta lo que es la organización y control en el sector público. Ofreciendo un estudio de los distintos métodos y criterios existentes para el diseño de un proceso de actualización y modernización de las estructuras orgánicas de este sector, así como las funciones de control que se llevan a cabo para optimizar el funcionamiento de la administración pública.

CAPITULO I

"LA ADMINISTRACION PUBLICA"

- 1.1. ANTECEDENTES DEL SISTEMA FEDERAL.
- 1.2. CARACTERISTICAS DEL ESTADO FEDERAL.
- 1.3. FORTALECIMIENTO DEL PACTO FEDERAL.
- 1.4. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES.
- 1.5. TEORIA POLITICA ADMINISTRATIVA DE LA DIVISION DE PODERES.
- 1.6. PRINCIPALES MODALIDADES DE ESTRUCTURAS ORGANICAS EN REGIMENES PARLAMENTARIOS Y PRESIDENCIAL.
- 1.7. ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

1.1. ANTECEDENTES DEL SISTEMA FEDERAL.

La idea del federalismo mexicano se originó en las Cortes de Cádiz y su autor fué Ramos Arizpe. Fué el ilustre coahuilen se el más destacado defensor de las diputaciones provinciales sobre las cuales se cimentó nuestro estado federal. Su nacimiento obedeció exclusivamente a la necesidad de las provincias de contar con un órgano político propio que las liberara del centralismo opresor.

"La Constitución de Cádiz. Esta constitución fué promulgada el 19 de marzo de 1812, por las Cortes del Imperio Español, en las que estuvieron representadas las colonias por las primeras diputaciones provinciales, las cuales están dirigidas por una asamblea legislativa, el Rey como ejecutivo y el supremo tribunal como órgano judicial.

No es sino hasta el 30 de septiembre de 1812 que la Constitución de Cádiz fué promulgada y jurada en México. En la cual fueron electos diputados a las cortes del reino y se integraron seis diputaciones provinciales. Una vez electas se instalaron en Yucatán, Nueva Galicia, Provincias Internas de Oriente, México y en las Provincias Internas de Occidente. Pero el 4 de mayo de 1814 se expidió en Valencia un decreto por medio de el cual se otorgaba la Constitución y todas las leyes expedidas por las cortes, ésta disposición llegó a México hasta el 11 de agosto de 1815. El virrey Calleja ordenó las publicaciones respectivas quedando disueltas las diputaciones y reestablecimiento del régimen colonial tradicional.

El 31 de mayo de 1820 el virrey Apodaca en contra de su voluntad, pero presionado por un levantamiento en Veracruz a favor de la Constitución, juró el texto de Cádiz y de nuevo se instaló el régimen derivado del mismo.

Poco tiempo después Arizpe y Mariano Michilena, representantes mexicanos en las cortes españolas, propusieron aumentar el número de diputaciones y se crea la séptima diputación para las provincias de Michoacan y Guanajuato.

En diciembre de 1823, se había autorizado e instalado - diputaciones de 23 provincias: Chiapas, Michoacan, Nuevo --- León, Nuevo México, Nueva Santander, Oaxaca, Puebla, Queré---taro, San Luis, Sinaloa, Sonora Tabasco, Texas, Tlaxcala, -- Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Algunas de las diputaciones - desempeñaron tareas propias de los gobiernos autónomos.

En 1823 el Congreso formó un poder ejecutivo provicio--nal, éste mismo, el 9 de junio del mismo año acordó que se - imprimiesen las "Bases de una República Federal".

La tardanza y preparación de las "Bases" dieron la pau- ta a varias provincias de manifestar su decisión de formar - parte de un Estado Federal Mexicano, como Jalisco, Oaxaca, - Yucatán y Zacatecas.

Poco tiempo después Texas, Coahuila, Nuevo León y Nueva- Santander se reunieron en Monterrey, a través de sus repre---sentes y se declararon partidarios del Estado Federal. --

También se celebraron reuniones con tal fin en Querétaro, Guanajuato, San Luis Potosí y Michoacán.

En una forma más o menos activa la mayor parte de las -- provincias pedían el Estado Federal.

El 12 de junio se emitió un documento llamado "Voto del - Congreso", en el que se manifestó el voto de soberanía para -- las provincias y por un sistema de República Federal. Para el 17 del mismo mes se dieron las bases para la elección de un -- nuevo Congreso Nacional Constituyente y en espera de una Constitución Federal." (1)

(1) Gamás Torrusco. El Federalismo Mexicano. Editorial -- SEP. México, 1975 P. 44-45.

1.2. CARACTERISTICAS DEL ESTADO FEDERAL.

Es necesario y fundamental que la Constitución Federal sea escrita y rígida. El que la Constitución sea escrita tiene sentido porque es la única forma de definir claramente las materias que corresponden a cada uno de los órdenes. La rigidez, es el establecimiento especial de reformas, es indispensable si se quiere proteger la existencia misma de las normas supremas. Esta rigidez constituye una de las garantías de preservación del orden según se explica a continuación.

a) Los órdenes jurídicos derivados de la Constitución -- (el de la Federación y el de los Estados) son "coextensos", -- es decir que aunque distintos en cuanto a su competencia son iguales entre sí en el sentido de que ambos están subordinados, en la misma medida a la propia Constitución. Por tanto -- existe primacía formal alguna del orden Federal sobre el orden Estatal. Ambos deben actuar de acuerdo con lo que previamente les ha definido por la norma suprema. Desde luego desde un punto de vista material, las competencias federales se dan en renglones cuyo contenido aparece como más importante y -- trascendental que el de las constituciones de los Estados.

b) Autonomía de los estados-miembros, entendida como la facultad que la Constitución reconoce a éstos de crear su --- derecho, expidiendo su propia Constitución, sin más límites -- que los establecidos por la Constitución Federal y elaborando sus propias leyes dentro de su esfera de competencia.

La Constitución de cada Estado es obra de un Congreso - Constituyente convocado para dicho efecto en la entidad respectiva, la creación y la aplicación de las leyes ordinarias es actividad de los órganos locales, ejecutivo, legislativo y judicial, establecido por aquélla.

c) Mecanismos de preservación de la integridad del órden, establecimientos de reglas que eviten que las competencias de Federación y Estados sean mutuamente vulneradas.

1.3. FORTALECIMIENTO DEL PACTO FEDERAL.

El acta Constitutiva de la Federación y la Constitución Federal de 1824.

"El nuevo Congreso Constituyente quedó instalado el 7 de noviembre de 1823. La idea de dar a las provincias autonomía y órgano de gobierno propio. Dada ya de hecho la independencia provisional, hubo de sistematizarse el todo, fué entonces cuando se recurrió al lógico modelo que era la Constitución de los Estados Unidos de América.

El 28 de julio, Prisciliano Sánchez, preparó un documento llamado "Pacto Federal de Anahuac". En él se expresa que las provincias han exigido el Estado Federal, expresan así - también los rasgos esenciales del Federalismo: La nación que da indivisible, independiente y absolutamente soberana en -- todo sentido.

Sus intereses generales los administra la autoridad central, dividida en tres poderes supremos. Cada Estado es independiente de los otros en todo lo concerniente a su gobierno interior, bajo su respecto se dice soberano de sí mismo. Tiene su legislatura, su gobierno y sus tribunales competentes para darse por sí las leyes que mejor le convengan.

El 4 de enero de 1824 fué aprobada el "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana" y el 5 de octubre se publicó "La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos".

El Federalismo quedó consagrado en el Acta Constitutiva de la Federación y en la Constitución de 1824. Se establecieron dos tipos de órdenes, el de la Federación y el de cada uno de los Estados. Se crearon tres órganos federales: el legislativo, formado por dos cámaras: la de Diputados, integrada por representantes de elección popular, y la de Senadores, integrada por dos representantes de cada Estado. El ejecutivo quedó depositado en un Presidente y un Vicepresidente para suplir las ausencias del primero." (2)

El poder judicial federal quedó depositado en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito. Cada uno de los órganos federales fué dotado de sus respectivas competencias.

(2) Gamas Torrusco. El Federalismo Mexicano. Op. Cit.--
P. 48

En éste año de 1824 se reconocieron los Estados de ---- Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Texas, Durango, Guanajuato, -- México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, -- San Luis Potosí, Sonora, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Vera- cruz, Jalisco, Yucatán y Zacatecas. Se declararon terri----- torios la Alta y la Baja California, Colima y Santa Fe de -- Nuevo México. Quedó pendiente el estado de Tlaxcala deján--- dose su fijación a la ley posterior.

Se previó que los Estados se organizaran en tres po---- deres; el poder legislativo quedaría depositado en una legis- latura compuesta del número de individuos que determinarán - las constituciones estatales y electos popularmente, el po- der ejecutivo quedaría depositado en una o varias personas, - según lo decidiese cada estado y el poder judicial.

Y es así como quedó edificado y consolidado el federa-- lismo mexicano.

1.4. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES.

Desde la Segunda Guerra Mundial, se ha registrado un -- crecimiento continuo en la magnitud de las ayudas finan----- cieras intergubernamentales, aunque cualquier informe de cre- cimiento es en parte, una función de las normas de medición- utilizadas. Los tipos de programas añadidos durante cada dé- cada del siglo XIX, indican que las relaciones interguberna- mentales se desarrollan, sobre todo, con intereses políti---

cos. Por ejemplo, los programas recientes en los campos de la educación y los asuntos urbanos, reflejan las preocupaciones por esos sectores normativos, durante los años medios y finales de la década de 1960. Conforme han pasado los años, éstas relaciones se han hecho más sólidas y firmes con el fin de otorgar la ayuda necesaria en todos los ámbitos y así satisfacer las necesidades en todos los niveles Federal, Estatal y Municipal.

Existen numerosas formas de relaciones Intergubernamentales. Muchas de ellas implican ayudas financieras e incluso, las que no lo son, tienen importancia económica para los participantes, concesiones de ayuda; impuestos compartidos, créditos fiscales, disposiciones de la imposición Federal sobre la renta que permiten deducciones de impuestos Estatales y Locales y la exclusión de los ingresos obtenidos como intereses de bonos Estatales y Locales; la prestación directa de servicios por un gobierno o ciudadanos de otro, ayuda técnica, y lazos extraoficiales entre amigos personales de diferentes dependencias o a través de los medios de las sociedades profesionales de administradores. No es factible calcular el valor económico de esas relaciones para los que las proporcionan o los que las reciben, los cursos incluidos en las concesiones y las ayudas federales a las localidades son considerables.

Dentro de las relaciones intergubernamentales, existen relaciones horizontales, éstas relaciones enlazan a los administradores de diferentes gobiernos Estatales o Locales,-

los cuales sirven para transmitir información y asesoramiento pertinentes sobre experiencias mutuas o para establecer acuerdos formales o informales, en que diferentes dependencias administrativas Estatales o Locales comparten recursos para enfrentarse a problemas comunes. Las relaciones horizontales son importantes, debido a que llevan o impiden innovaciones de programas de un foro político a otro, son vitales para comprender porque ciertos gobiernos Estatales prestan determinados servicios.

Dentro de éstas relaciones hay numerosos tipos de cooperación metropolitana, pactos interestatales, acuerdos recíprocos sobre la prestación de servicios y programas de aplicación de las leyes, así como lazos extraoficiales basados en amistades personales y en contactos establecidos por medio de organizaciones de funcionarios del gobierno.

Existe una comisión Asesora sobre Relaciones Intergubernamentales y forma una dependencia de investigaciones del Gobierno Federal, que tiene como finalidad brindar información y ayuda técnica a los gobiernos Estatales y Locales, para facilitar la administración de programas Federales.

La Comisión Asesora sobre Relaciones Intergubernamentales subraya sus deberes de la siguiente forma:

1. Reunir a representantes del Gobierno Federal, los Estatales y los Locales para el análisis de problemas comunes.

2. Proporcionar un foro para examinar la administración y la coordinación de las concesiones Federales de ayuda y otros programas que requieran la cooperación intergubernamental.

3. Prestar una atención crítica a las condiciones y los controles involucrados en la administración de programas de concesiones Federales de ayuda.

4. Ofrecer ayuda técnica a las ramas ejecutiva, legislativa del Gobierno Federal, en la revisión de las legislaciones propuestas para determinar su efecto general sobre el sistema federal.

5. Fomentar las discusiones y los estudios en los primeros tiempos de la aparición de problemas públicos que tengan posibilidades de requerir una cooperación intergubernamental.

6. Recomendar, dentro de la estructura de la Constitución, la asignación más conveniente de funciones, responsabilidades e ingresos gubernamentales entre los diversos niveles del gobierno.

7. Recomendar métodos de coordinación y simplificación de las leyes fiscales y las prácticas administrativas para lograr una relación fiscal más ordenada y menos competitiva entre los niveles de gobierno y reducir las cargas de aplicación para los contribuyentes.

1.5. TEORIA POLITICA ADMINISTRATIVA DE LA DIVISION DE PODERES.

El estudio de la función del Estado requiere como antecedente indispensable el conocimiento, aunque sea en forma sumaria, de la teoría de la división de poderes que es dónde --aquella deriva.

La división de poderes, expuesta como teoría política necesaria para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías, se ha convertido en el principio básico de la organización de los Estados Constitucionales Modernos.

Podemos examinar la teoría desde dos puntos de vista: a) respecto a las modalidades que impone el ordenamiento de los órganos del Estado, y b) respecto de la distribución de las funciones de Estado entre esos órganos.

Desde el primer punto de vista, la separación de poderes implica la separación de los órganos de Estado en tres grupos diversos e independiente unos de otros, cada uno de ellos constituido en forma que los diversos elementos que lo integran guarden entre sí la unidad que les da carácter de poderes.

Cumpliendo con las exigencias, las Constituciones modernas han establecido para el ejercicio de la soberanía el poder Legislativo, el judicial y el Ejecutivo, cada uno de ellos con su unidad interna adecuada a la función que ha de desempeñar, diversos entre sí, y sólo han discrepado de la teoría, por la tendencia a crear entre dichos poderes las relaciones necesarias para que realicen una labor de colaboración y de control recíproco.

Desde el segundo punto de vista, la separación de poderes impone la distribución de funciones diferentes entre cada uno de los poderes; de tal manera, que el poder Legislativo, tenga atribuido exclusivamente la función legislativa, el poder Judicial, la función judicial y el poder Ejecutivo, la administrativa.

La legislación positiva no ha sostenido el rigor de esta exigencia y han sido necesidades de la vida práctica las que han impuesto la atribución a un mismo poder las funciones de naturaleza diferente.

Esta última afirmación, significa la necesidad de clasificar las funciones del Estado en dos categorías:

a) Desde el punto de vista del órgano que la realiza, es decir, adoptando un criterio formal, subjetivo u orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas o judiciales, según estén distribuidas al poder Legislativo, el Ejecutivo o al Judicial.

b) Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir, partiendo de un criterio objetivo, material, que prescinde del órgano al cual están atribuidos, las funciones, son materialmente legislativas, administrativas o judiciales según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de esos grupos.

1.6. PRINCIPALES MODALIDADES DE ESTRUCTURAS ORGANICAS EN REGIMENES PARLAMENTARIOS Y PRESIDENCIAL.

Es necesario considerar lo que son las formas de Estado y formas de Gobierno. Formas de Estado son los modos de estructurarse respecto a todos sus elementos constitutivos, es decir la forma que adopta el todo social.

Formas de Gobierno, sólo hace referencia a una parte del Estado, a los órganos que ejercen el poder, es la estructura que adoptan los poderes del Estado, en el ejercicio de sus funciones constitucionales y las relaciones políticas entre sí.

Régimen Parlamentario. En éste régimen se aprecia la supremacía política, en los asuntos del gobierno, por parte del poder legislativo o parlamentario. Es en Inglaterra donde éste sistema puede apreciarse con más precisión.

La elección de los miembros del Parlamento Inglés, se basa en la existencia de dos partidos políticos. Las elecciones necesariamente requieren que los partidos presenten un programa de actividades, y se supone, que el triunfador estará obligado a cumplirlo. La importancia de las elecciones es grande, ya que todo el gobierno depende de una mayoría de los miembros en la cámara de los comunes, mismos que pertenecen al partido vencedor, al igual que los ministros mismos. El jefe de Estado al conocer los resultados de la elección, autoriza al líder del partido vencedor a que forme un gobierno. La elección generalmente la hace el Primer Ministro, (jefe de gobierno) y el conjunto de elementos seleccionados, con el Primer Ministro encabezándolos, forma el gabinete, con su propio estatuto interno.

En México el Parlamento tiene preminencia en el Órgano Legislativo, que estará constituido por un Congreso General y que se dividirá en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos cada tres años y estará integrada por 300 diputados electos.

La Cámara de Senadores se integrará de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Cámara será renovada por mitad cada tres años. Se dice que el régimen parlamentario responde a una participación más democrática y directa del pueblo, a través de sus representantes, y a un control más efectivo del Parlamento o Congreso, sobre el Poder Administrativo.

El régimen Parlamentario ha operado más o menos con eficacia en los países anglosajones y presumiblemente, debido al alto índice de educación, preocupación y participación en política del pueblo, a sus elevados niveles de vida, gran tradición cultural y estabilidad demográfica.

Régimen Presidencial. Las características de éste régimen no son exactamente iguales en todos los países, y sus principales perfiles son:

a) Preponderancia política del poder Ejecutivo sobre los otros poderes.

b) Se reúnen en una sola persona las calidades de Jefe - de Estado y Jefe de Gobierno, que es el Presidente de la Repú- blica.

c) El titular del poder Ejecutivo selecciona libremente a sus Colaboradores, o Secretarios de Estado sin ingerencia - del Congreso y también tiene libre facultad para removerlos.

d) Los Secretarios de Estado no tienen responsabilidad - política frente al Congreso.

e) Los Secretarios de Estado no funcionan en gabinete co- legiado, Consejo de Ministros.

f) El Congreso no tiene facultades de sensuras para los Secretarios y Jefes de Departamentos Administrativos de Esta- do.

g) Los Secretarios de Estado son funcionarios subordina- dos jerárquicamente al Presidente de la República y responden personalmente a él.

La forma de Gobierno del Estado Mexicano es de tipo Pre- sidencial, por lo siguiente:

a) Se reúne en una sola persona, Presidente de la Repú- blica, las calidades de jefe de Estado y de jefe de Gobierno.

b) No hay Primer Ministro, ni Gabinete que trabaje en -- forma colegiada y tenga responsabilidad política frente al -- Congreso.

c) El Congreso de la Unión no tiene facultad para sen--
surar a los Secretarios de Estado, ni para hacerlo dimitir, -
tampoco la tiene respecto de los demás integrantes en la Ad-
ministración Pública Federal, Central y Paraestatal etc.

d) La suma de facultades que dá la Constitución al Pre-
sidente de la República en todo su texto, es más amplia y --
variada que las que otorga a los poderes de la unión.(fig.1)

1.7. ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

La necesidad de contar con una Administración Pública -
deriva de la propia convivencia social. Al surgimiento del -
Estado Occidental Contemporáneo, la libertad individual fué
reivindicada como valor social central y fundamento de la --
subordinación ciudadana a la autoridad. En consecuencia el -
individuo obedece a la autoridad, la cual organiza un poder-
público encargado de velar por la paz y tranquilidad contra-
los atentados que pudieran surgir de otros miembros de la so-
ciedad.

De ésta manera el hombre con base en su derecho natural
de libertad celebra un contrato social a través del cual se-
compromete a enajenar parte de su libertad y soberanía en --
favor de una entidad que se sitúa igualmente por encima de -
todos los individuos y que se encarga de asegurar el manteni-
miento del orden común.

FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO

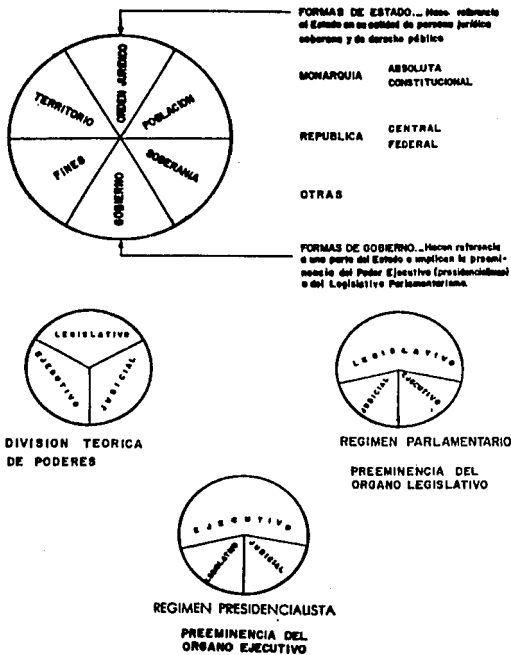


Fig. 1

Conforme a éste esquema, la libertad de acción individual es la regla, mientras que el Estado sólo actúa por delegación expresa, es decir cuando y en los términos que establezca la norma jurídica. En consecuencia solo cuando y donde la acción individual es incapaz de realizar una obra o acción, entonces se requerirá la presencia de la acción administrativa. Por ello al Estado de los siglos XVII y XIX se les denominó genéricamente como Estado gendarme o policía, -pues su función principal consistía en velar por la tranquilidad y la paz del grupo social.

Sin embargo las dos grandes Guerras Mundiales, la crisis económica de 1929 entre otros acontecimientos mundiales, hicieron patente la necesidad de que el Estado ampliara su esfera de acción y abordara campos que anteriormente estaban reservados para los particulares, en virtud de que el fin que persigue la Administración Pública es la satisfacción de interés general, mientras que el de los particulares es en su provecho.

No existe una exactitud histórica en cuanto al nacimiento de la Administración Pública. Pero es indiscutible que su sistematización adquiere un desarrollo sin precedentes desde el último tercio del siglo XIX. En éste sentido puede decirse que es principalmente un producto del siglo XX.

Las transformaciones radicales de la cultura occidental en el siglo XIX son las causas primarias del auge alcanzado por la sistematización de la administración pública. Po----

dríamos identificar esos cambios fundamentales en cuatro ca
tegorías: el apogeo de la ciencia, la revolución industrial
la revolución democrática y la revolución socialista.

CAPITULO II

"ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA: FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL".

- 2.1. ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION FEDERAL.
- 2.2. CARACTERISTICAS Y FACULTADES DEL EJECUTIVO.
- 2.3. ORGANIZACION BASICA FEDERAL.
- 2.4. LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL.
- 2.5. FUNCIONES DEL EJECUTIVO ESTATAL.
- 2.6. RELACIONES ADMINISTRATIVAS CON LA FEDERACION Y SUS MUNICIPIOS.
- 2.7. ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL (MUNICIPIO).
- 2.8. BASES Y ESTRUCTURA ORGANICA TIPICA DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL.
- 2.9. SERVICIOS PUBLICOS DEL MUNICIPIO.
- 2.10. FUNCIONES ADMINISTRATIVAS EN EL MUNICIPIO.
- 2.11. ESTRUCTURA ORGANICA MUNICIPAL.
- 2.12. FUNCIONES ADMINISTRATIVAS DE PLANEACION, PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, HACENDARIA, CONTROL Y RECURSOS HUMANOS.

2.1. ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION FEDERAL.

La Administración Pública Federal será centralizada y -- paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del órden administrativo de la Federación, que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. (De acuerdo al artículo 90 Constitucional).

2.2. CARACTERISTICAS Y FACULTADES DEL EJECUTIVO.

Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

a) Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión.

b) Nombrar y remover libremente a los Secretarios del -- despacho, Procurador de la República, Procurador de Justicia del D.F., remover a los Agentes Diplomáticos y Empleados Superiores de Hacienda y a los demás Empleados de la Unión.

c) Nombrar Ministros, Agentes Diplomáticos, Cónsules Federales con aprobación del Senado, Coroneles y demás Oficiales de la Fuerza Aérea, Ejército y Armada así como de disponer de la totalidad de la Fuerza Armada, Ejército y Marina de Guerra.

d) Declarar la Guerra en nombre de los Estados Unidos -- Mexicanos.

e) Dirigir las negociaciones diplomáticas.

f) Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando lo acuerde la Comisión Permanente: Auxiliar al Poder Judicial cuando éste solicite su ayuda.

g) Habilitar toda clase de puertos, aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación, etc.

Estas son algunas de las muchas funciones que desempeña el Poder Ejecutivo.

2.3. ORGANIZACION BASICA FEDERAL.

La presente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las bases de su organización, en centralizada y paraestatal.

La Administración Pública Centralizada es integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, -- los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General -- de la República.

Existen varias Secretarías y un Departamento del Distrito Federal.

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- Secretaría de Energía, Minería e Industria Paraestatal.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de la reforma Agraria.
- Secretaría de Turismo.
- Secretaría de Pesca.
- Departamento de Distrito Federal.

Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá por lo tanto, preeminencia alguna.

Los Tribunales de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República.

Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quién para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliará por las Subsecretarías, Oficialía Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, Oficina, Sección y Mesa, y por los demás funcionarios que establezcan el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver asuntos sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso.

2.4. LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL.

La Administración Pública Paraestatal se compone de organismos descentralizados, las empresas de participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Seguros, de Finanzas y los Fideicomisos.

La ley orgánica del Poder Ejecutivo o de la Administración Pública Estatal, establece el número y denominación de las dependencias administrativas que servirán de instrumento y funciones correspondientes a cada uno de los órganos administrativos, de acuerdo a los diferentes campos de la actividad de gobierno, por ejemplo, la Secretaría General de Finanzas, la Secretaría de Desarrollo Económico, la Secretaría de Educación, la Oficialía Mayor, la Procuraduría General de Justicia, la Secretaría de Asentamientos Humanos, Obras Públicas y otras.

Administración Pública Estatal Centralizada. Se habla de esta administración para identificar un régimen administrativo con autoridad en el que el poder de mando tiene como fuente al titular del Ejecutivo, y es la organización por medio de la cual se distribuyen los negocios administrativos del gobierno local, a cargo del poder ejecutivo. En cuanto a su adm

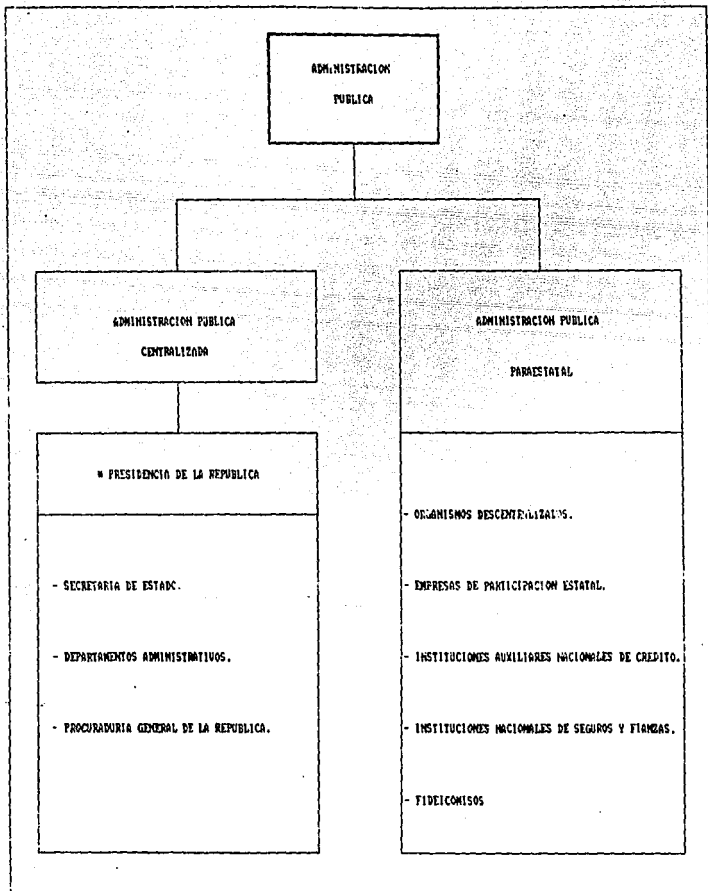
nistración en el Sector Central se puede ver que su composición y grado de complejidad, varía en función de la estructura y características sociales y políticas de la entidad, de los recursos financieros de que disponga y de la problemática regional que se presente en cada Estado; sin embargo en todos los casos existe una estructura administrativa básica formada por las siguientes dependencias:

- Gobernatura del Estado.
- Secretaría General de Gobierno.
- Secretaría de Finanzas.
- Procuraduría General de Finanzas.

Es importante destacar las atribuciones administrativas del Gobernador. Como ya se indicó el Gobernador es el titular del poder ejecutivo estatal, responsable de la administración pública y tiene señaladas sus competencias en los siguientes ordenamientos legales principales:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- La Constitución Política del Estado.
- La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, o en su caso de la Administración Pública del Estado.

Es importante hacer mención de lo anterior para poder identificar las funciones que se realizan y bajo que señalamientos y ordenamientos se llevan a cabo.



2.5. FUNCIONES DEL EJECUTIVO ESTATAL.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se hace referencia al titular del poder Ejecutivo en los siguientes aspectos elementales, funciones y obligaciones del Gobernador.

En primer lugar se citan funciones y atribuciones eminentemente administrativas:

- "Crear, con las formalidades del caso: organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos, comités, patronatos, comisiones, etc. y asignarles las funciones que considere convenientes.

- Autorizar la creación o supresión de las unidades administrativas o dependencias que se requieran en el desempeño de la tarea ejecutiva, así como nombrar y remover libremente a sus funcionarios.

- Convenir con el Ejecutivo Federal, y con los ayuntamientos de la entidad, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo.

- Decidir cuáles dependencias de la Administración Pública Estatal deberán coordinarse con las Federales, así como las autoridades Municipales, en el logro de los propósitos anteriores.

- Expedir reglamentos anteriores, acuerdos, circulares y demás disposiciones que tienden a regular el funcionamiento de las dependencias del Ejecutivo y autorizar la expedición de los manuales administrativos, etc." (3)

No solamente el gobierno debe cumplir con funciones administrativas, si no son muy variadas las facultades de los Gobernadores, desde aquéllas en las que intervienen en el proceso legislativo, como las ya mencionadas, las de competencia en materia económica, hacendaria, jurisdiccional, educativa, política y en otras más. Destacando por su importancia y por la frecuencia con la que aparecen en las constituciones locales las siguientes:

"Legislación: En el proceso legislativo, los Gobernadores tienen facultades de prestar al Congreso las iniciativas de leyes o decretos; tienen también derecho de voto; deben publicar y hacer cumplir las leyes federales; promulgar y ejecutar así mismo los decretos del Congreso del Estado; en muchas ocasiones toman parte en discusión de los proyectos de ley o decretos ante el Congreso Local, aunque formalmente carecen de voto.

(3) Martínez Cabañas Gustavo. "La Administración Estatal y Municipal de México" Editorial INAP-CONACIT México 1985. - P 70-71

Economía y Hacienda. En materia económica y hacendaria, los gobernadores poseen un amplio margen de acción, otorgado por sus respectivas constituciones, formalmente se les faculta por ejemplo, para promover y propiciar el desarrollo económico del Estado, a través de la formulación y ejecución del Plan Estatal de desarrollo, de igual forma tiene atribuciones para fomentar la creación de industrias y empresas rurales, - procurar que los recursos naturales sean utilizados en formacional; coordinar la inversión pública estatal y municipal - en carácter de Presidente de los COPLADES, etc." (4)

En el ámbito hacendario las constituciones locales obligan al Gobernador a vigilar la recaudación e inversión de los caudales públicos, a someter a la aprobación del Congreso, -- los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos --- para el año fiscal siguiente; también están facultados para - celebrar con el Ejecutivo Federal convenios de coordinación - en materia fiscal; para concertar empréstitos, siempre con la aprobación del Congreso del Estado y finalmente una obliga--- ción por medio de la cual, el legislativo local vigila y controla el ejercicio presupuestal y el manejo de la hacienda -- pública.

(4) Martínez Cabañas Gustavo. IBID P 72.

Los Gobernadores tendrán las siguientes facultades jurisdiccionales: nombrar a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, proporcionar a los tribunales los auxilios necesarios para el ejercicio de sus funciones, concede o niega indultos, impone arrestos hasta por 60 horas o multas, nombran a los jueces de los consejos titulares para menores, deben organizar el sistema penal sobre la base del trabajo como medio de regeneración, los Gobernadores tienen la obligación de cuidar que la justicia se administre pronto y cumplidamente.

Informalmente los Gobernadores ejercen una gran influencia sobre los representantes del poder judicial, aquí sólo se han señalado algunas de las facultades y obligaciones que por su naturaleza ocasionan una relación más estrecha y a veces -- una fácil intromisión en asuntos de éste otro poder.

Educación. En materia educativa, las Constituciones Locales sólo señalan como facultades directas del ejecutivo las de expedir títulos profesionales, fomentar la educación pública - en todos los niveles y coadyugar en la federación y municipios en el otorgamiento de la educación pública gratuita.

Política: La ejecución de muchas de las facultades ya descritas, contienen una gran dosis de política, las facultades - que expresamente plantean las Constituciones Locales a los Gobernadores son las de pedir a la Diputación Permanente que convoque a sesiones extraordinarias al Congreso del Estado, conv

car a elecciones del propio Congreso; los Gobernadores pueden solicitar también a los Poderes de la Unión para que presten protección a la entidad federativa y tiene además como obligación ineludible la de informar al Congreso del Estado, anualmente, o en ocasiones cuando éste lo solicite, de la situación que guarda la administración pública.

Otras facultades: Otro tipo de facultades expresas son, por ejemplo, las de dictar las medidas necesarias para la conservación de la salubridad pública; nombrar aquéllos representantes del Estado en juntas de conciliación y arbitraje; los Gobernadores también otorgan autorizaciones para ejercer la función notarial, nombrar inspectores que vigilen el cumplimiento de la Ley Federal de Trabajo y formulen el programa anual de gobierno, conduciendo su puesta en marcha.

De acuerdo con ésta descripción de facultades, el Gobernador es la figura política de mayor relevancia; conciliador y vértice de cohesión de las fuerzas políticas, económicas y sociales; además del jefe de la administración pública local, tales calificativos adquieren mayor validéz cuando se revisa la reglamentación de éstas disposiciones plasmadas en la Legislación Secundaria de los Estados.

Existen atribuciones que se consideran de carácter concurrente, es decir que son aquéllas facultades que la Constitución señala expresamente como materia sobre la cual intervienen las dos instancias gubernamentales.

En relación con los Municipios, el Municipio es la base - Territorial de los Estados, conforme al artículo 115 de la --- Constitución Federal, en el cual se consta que las constitu--- ciones estatales dan a los gobernadores poderes concretos so--- bre los Municipios.

2.6. RELACIONES ADMINISTRATIVAS CON LA FEDERACION Y SUS MUNI--- CIPIOS.

El Gobernador tiene la facultad de celebrar convenios con la Federación en materia de desarrollo y planeación económica y sociales.

En los últimos años ha surgido el proceso de reforma y mo dernización administrativa que ha emprendido el Gobierno Fe--- deral en cuanto a los Gobiernos Estatales. Los cuales han adop tado éstos lineamientos de política administrativa e iniciado la creación de nuevos organismos como son sus respectivas con tralorias.

En cuanto a Planeación su coordinación se llevará a cabo por el Ejecutivo Federal que podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades - que se requieran para los gobiernos y su participación en la - Planeación Nacional de Desarrollo, que coadyuga en el ámbito - de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los ob jetivos de Planeación Nacional, y para que las acciones a rea lizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera - conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participa pi ción que corresponda a los Municipios.

Los procedimientos de coordinación entre las autoridades Federales, Estatales y Municipales deberán propiciar la planeación de desarrollo integral de cada entidad federativa y municipal, y su congruencia con la Planeación Nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación.

2.7. ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL (MUNICIPIO).

"El Municipio es un organismo descentralizado por región, ya que consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial". (5)

2.8. BASES Y ESTRUCTURA ORGANICA TIPICA DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL.

La Legislación, se ha inspirado en las ideas de la doctrina clásica, pues el Sistema Constitucional establece como bases de la organización Municipal las siguientes:

- Los Municipios tendrán personalidad jurídica para todos los efectos legales (Art. 115 Constitucional, fracc. II).

- El Municipio libre constituye la base de la división territorial de los Estados de la Federación y de su organización política y administrativa (art. 115).

(5) Fraga Gabino "Derecho Administrativo" Rojas Edición - México 1989 Ed. Porrúa P 218

- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, - la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que en todo caso serán las suficientes para atender a las necesidades municipales (art. 115-fracc. I)

- Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento - de eleccion popular directa.

Las bases constitucionales sobre el Municipio autorizan a concluir que éste debe su existencia a la ley, dejando a -- salvo la cuestión de si es o no anterior del Estado y si al -- establecerlo se limita a reconocer los derechos de los municipios o es el propio Estado que crea tales derechos. La circunstancia de que el municipio constituye una unidad incorporada a la estructura del Estado impone la necesidad de que dentro de la organización legal de éste quede incluida esa -- institución básica con definidos caracteres que sólo la ley -- puede precisar.

En consecuencia, el Municipio así considerado tiene en -- la ley que lo crea o lo reconoce su Carta Constitutiva. De -- ella deriva su situación dentro del Estado, su organización -- interna sus atribuciones y los medios de que dispone para actuar.

Es punto de trascendental importancia jurídica y política que le consiga la Constitución establecer la libertad del --- Municipio, esa libertad a nuestro modo de ver, debe entenderse como una autonomía de la organización municipal ante la --

organización central del Estado, y en los términos de la propia Constitución debe basarse por una parte, en el sistema de elección que se establece para designar a los representantes del municipio y, por otra, en el relajamiento de los vínculos de la autoridad municipal respecto a las autoridades centrales. La elección que hacen los administradores de los órganos de representación del Municipio, trae por consecuencia el control que la opinión pública ejerce sobre los actos discrecionales de las autoridades que designa en forma tal que dicho control se sustituye al que en el régimen centralizado realizan las autoridades superiores respecto de las inferiores.

Además la propia autonomía descansa, según las bases apuntadas, en el relajamiento de los vínculos que unen a la organización Municipal con la organización central del Estado. La injerencia directa y despótica que las autoridades centrales llegaron a tener en la administración Municipal por medio de los prefectos políticos, determinó un movimiento de reivindicación en favor de la libertad de Municipio, que se ha cristalizado en las disposiciones del artículo 115 Constitucional, en el cual se previene, que no habrá ningún intermediario entre el Municipio y el Gobierno del Estado, de tal modo que de ésta forma, las relaciones entre la organización central y la descentralización no están sujetas o no son ya las de fiscalización absoluta que los prefectos políticos realizaban, sino sólo las que derivan del control que los poderes que constituyen al gobierno de cada Estado ejercen para conservar la unidad interna del mismo en los términos que las leyes establecen.

Ese control se ejerce por el poder legislativo local, que fija el estatuto de las municipalidades determinando su organización y funcionamiento, y que además, de acuerdo con las fracciones II y VI del artículo 115, señala las contribuciones que forma la hacienda de los municipios.

El poder ejecutivo también controla los actos realizados por los municipios, así no son extrañas en las leyes correspondientes, por virtud de las cuales ciertos actos de los ayuntamientos deben ser sometidos a la aprobación del Gobierno del Estado, como ocurre en los casos en que se otorgan concesiones o se celebran contratos que tengan una larga duración.

2.9. SERVICIOS PUBLICOS DEL MUNICIPIO.

La municipalización de los servicios públicos realizada en la práctica respecto de alguno de ellos, como son los de -- provisión de agua, alumbrado público, etc., presenta ventajas desde el punto de vista económico para los municipio, puesto que tales servicios, constituyen fuentes de ingreso. Esa municipalización constituye además, una de las prestaciones de los regímenes socialistas, porque por medio de ella la comunidad recibe directamente la utilidad por la explotación de los servicios que en otra forma, iría a parar a manos de contratistas o concesionarios que sólo intervienen por motivo de lucro. Sin embargo, en contra de tales razones se ha objetado que la ---- intromisión política en el manejo de empresas que pueden organizarse comercialmente han sido experimentadas en la práctica-

con funestos resultados para los servicios que, en la mayoría de los casos, lejos de obtener utilidades, arrojan pérdidas - considerables que tienen que soportar los contribuyentes, sin que sean tampoco una razón de menor importancia que la de --- esos mismos intereses políticos, no son suficientes garantías para la comunidad y la regularidad de los servicios, ni constituyen motivo de impulsión para el mejoramiento de los propios servicios.

2.10.FUNCIONES ADMINISTRATIVAS EN EL MUNICIPIO.

El Presidente Municipal forma parte del ayuntamiento y - es el funcionario encargado de cumplir y ejecutar las resoluciones de Cabildo, así como llevar a cabo la administración - del Municipio.

Tendrá las funciones de dirigir y supervisar que las dependencias de la Presidencia Municipal, vigilen a las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el ayuntamiento; vigilar la recaudación en todas las ramas de la Hacienda Municipal, autorizar las órdenes de pago a la tesorería, que de conforme al presupuesto firmado en unión de los regidores - del ramo respectivo, del Secretario y del Síndico.

El Síndico, tendrá atribuida la supervisión de tesorería.

Los Regidores. El primer regidor, suplirá al Presidente Municipal en ausencia y tendrá a su cargo el departamento de licencias de construcción, el supervisor de obras, departamento de diseño, de planificación, de ingeniería de tránsito, el

de aguas y saneamiento. El segundo regidor vigilará los departamentos de gobierno, servicios sociales, colonias populares, el registro civil, reglamentos y espectáculos, reclusorios, el departamento calificador de infracciones, el departamento técnico jurídico y el de turismo. El tercer regidor, vigilará los departamentos de mercado y servicios urbanos, de supervisión u- quejas de limpia, de vía pública, de parques, jardines y fuentes, y el de policía.

El Secretario, debe redactar y suscribir las actas de las sesiones del Ayuntamiento, formar un protocolo encuadrado y sellado con sus respectivos índices numéricos, de los actos decisivos del Ayuntamiento y certificar copias de éstos documentos de acuerdo a la ley, formular el inventario de bienes muebles e inmuebles propios del Ayuntamiento; de los destinados a un servicio público y los de uso común.

El Tesorero municipal, tendrá a cargo el departamento de compras y la caja de la tesorería.

2.11. ESTRUCTURA ORGANICA MUNICIPAL.

La reforma del artículo 115 de la Constitución ha traído como consecuencia, la expedición de nuevas leyes orgánicas municipales, que estructuran las dos partes de la administración pública Municipal, que son la centralizada y la paramunicipal.

Dentro de la estructura centralizada Municipal, se ubican una serie de dependencias, como por ejemplo, obras públicas y servicios municipales, dirección de aguas y saneamientos, tesorería, dirección de educación cultural y bienestar social, - dirección de gobierno, dirección de administración, dirección de desarrollo económico, dirección de programación y presupuesto, etc. Esto es en el Ayuntamiento Naucalpan Estado de México.

En el sector paramunicipal, las leyes a que se ha hecho referencia, como las del Estado de México, entre otros estados, prevén la existencia de éste sector integrado por empresas y sociedades mercantiles municipales, organismos descentralizados municipales y fideicomisos municipales también.

2.12. FUNCIONES ADMINISTRATIVAS DE PLANEACION, PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, HACENDARIA, CONTROL Y RECURSOS HUMANOS.

Planeación, existen disposiciones de ley que son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:

- Las normas y principios básicos conforme se llevará a cabo la Planeación Nacional de Desarrollo y encauzar en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal.

- Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Las bases para que el Ejecutivo Federal, coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable.

Las bases para promover y garantizar la participación -- democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones respectivas.

Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y -- los programas.

Por otra parte la Planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del - Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá obtener a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales culturales y económicos de la Nación. Para ello estará basado en los siguientes principios:

El fortalecimiento de la Soberanía, la Independencia y - Autodeterminación Nacionales, en lo político, lo económico y - lo cultural.

La preservación y el perfeccionamiento del Régimen Democrático Republicano, Federal y Representativo que la Constitución establece, y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico,

social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades de gobierno.

La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida para lograr una sociedad igualitaria.

El respecto irrestricto de las garantías individuales, y las libertades, derechos sociales y políticos.

El fortalecimiento del Pacto Federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país promoviendo la descentralización de la vida nacional.

El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo, en un marco de estabilidad económica y social.

En resumen la Planeación fijará objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución; se coordinarán acciones y se evaluarán resultados del Plan.

Programación y Presupuesto. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde el despacho de los siguientes asignios.

- Proyectar la Planeación Nacional del Desarrollo.
- Proyectar y Coordinar.
- Coordinar las actividades de Planeación Nacional de ---
Desarrollo.
- Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal conven-
ga con los gobiernos locales para el desarrollo integral de --
las diversas regiones del país.
- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal -
y de la Administración Pública Paraestatal, haciendolos compa-
tibles con la disponibilidad de recursos que señale la Secre--
taría de Hacienda y Crédito Público.
- Formular el Programa del Gasto Público Federal y el Pro-
yecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Autorizar los programas de inversión pública de las ---
dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que re-----
quiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto pú--
blico federal y de los presupuestos de egresos.
- Verificar los subsidios que otorgue la Federación, así-
como su aplicación en favor de municipios, Estados, institu---
ciones o particulares.

- Establecer normas, lineamientos y políticas en materia de administración, remuneraciones, capacitación y desarrollo de personal.

- Emitir o autorizar, en Consulta con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los catálogos de cuentas para la contabilidad del gasto público federal.

- Establecer la política y las directrices que apruebe el Presidente de la República para la modernización administrativa de carácter global, sectorial e institucional.

- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación.

- Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica, etc.

En Materia Hacendaria. La Hacienda pública se fundamenta en los dispuestos por la fracción IV del artículo 31 Constitucional. Obliga a los mexicanos a contribuir con los gastos públicos, Federales, Estatales y Municipales, esto permite a los Estados imponer los gravámenes que consideren necesarios para cubrir sus gastos. Como funciones más importantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público son las siguientes:

- "Coordinar y controlar administrativamente el proceso fiscal.

- Recaudar los ingresos de carácter fiscal.
- Establecer políticas de gasto público de acuerdo a los objetivos del plan federal, estatal y municipal.
- Proponer reformas a las leyes hacendarias, así como la reglamentación y la interpretación de las existentes.
- Realizar y controlar los trámites, precisos a efecto-- de inscribir en los padrones de causantes, a las personas que sean sujetas a impuestos.
- Ejercer las atribuciones derivadas de los convenios -- fiscales que se celebren, ejercer la facultad económica ---- coactiva conforme a las leyes.
- Determinar los criterios y montos globales de los estí mulos fiscales.
- Dirigir los servicios aduanales y de inspección de la política fiscal de la federación.
- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, -- del D.D.F. y de las entidades de la Administración Pública -- Federal.
- Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema ban-- cario del país.
- Manejar la deuda pública del país y del D.F.
- Dirigir la política monetar'ia y crediticia.
- Ejercer atribuciones que señalen las leyes en materia- de seguros, finanzas, valores y de organizaciones auxiliares- de crédito.
- Establecer y revisar los precios y tarifas de los bie- nes y servicios de la Administración Pública Federal.

La función de Control, estará encargado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, sus principales -- funciones son:

- Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental.

- Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y - su congruencia con los presupuestos de egresos.

- Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos de control de la administración pública federal.

- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización.

- Establecer las bases generales para realizar auditorias en las dependencias y entidades de la Administración Pública - Federal.

- Inspeccionar y vigilar a través de los órganos de control, que las dependencias y las entidades de la Administra--- ción Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de contabilidad y registro, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, - adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, --- afectación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y - demás activos y recursos materiales.

- Designar a los auditores externos de las entidades, --- normar y controlar su actividad, etc." (6)

(6) Martínez Cabañas Gustavo Op Cit. P 104-106

Recursos Humanos. La administración del personal al ---
servicio del Estado estará reglamentado por las disposicio--
nes del apartado B del artículo 123 constitucional y por la
Ley de los trabajadores al servicio del Estado, los cuales
deberán cumplir con los preceptos básicos que se contemplan
en su contenido.

CAPITULO III

"ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA LAS ENTIDADES PARAESTATALES".

- 3.1. SECTOR CENTRAL.
- 3.2. LAS DEPENDENCIAS DE ORIENTACION DE APOYO Y CONTROL GLOBAL.
- 3.3. SECTOR PARAESTATAL.
- 3.4. FIDEICOMISOS Y OTRAS FIGURAS.
- 3.5. ANTECEDENTES Y CARACTERISTICAS DE LAS SECRETARIAS DE ESTADO, P.G.R. DDF. Y MECANISMOS INTERSECRETARIALES.

3.1. SECTOR CENTRAL.

El sector central implica la unidad de los diferentes órganos que componen al Gobierno Federal y entre ello existe un acomodo jerárquico. Este sector se conformará por el titular del Poder Ejecutivo, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

3.2. LAS DEPENDENCIAS DE ORIENTACION DE APOYO Y CONTROL GLOBAL.

En la Administración Pública encontramos una división de las dependencias en cuanto a su función: las globalizadoras y las de apoyo o sectoriales.

Entendiendo por las dependencias globalizadoras, las que cruzan horizontalmente a todas las ramas y todos los sectores de la federación, las cuales son:

- La Secretaría de Hacienda y Crédito público.
- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Las sectoriales, son las que prestan su servicio en áreas o en materia específica, por ejemplo:

- a) Sectores económicos:
 - Agricultura y Ganadería.
 - Energía y Combustible.

- Industria y transformación y de Construcción.
- Comercio.
- Transporte, almacenamiento y comunicaciones.

b) Sectores Sociales:

- Educación.
- Investigación y servicios científicos.
- Previsión Social.
- Vivienda y servicios comunales.

c) Sectores de servicios generales:

- Administración General.
- Justicia y Policía.
- Defensa Nacional.
- Finanzas.

3.3. SECTOR PARAESTATAL.

Empresas de participación Estatal. Como antes ya se mencionó, el artículo 90 Constitucional dispuso que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal y con el Congreso definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales.

"Las paraestatales son organismos descentralizados, las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopte." (7)

Las empresas de participación estatal deberán satisfacer alguno o varios de los siguientes requisitos:

- Que el Gobierno Federal ó una o más entidades paraestatales, conjunta ó separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social. Esto en el caso de las empresas de participación estatal mayoritaria.

- Que en la Constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal.

(7) "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".
Ed. Porrua P. 53-54.

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

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones -- civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen -- las aportaciones económicas preponderantes.

3.4. FIDEICOMISOS Y OTRAS FIGURAS.

Los fideicomisos públicos son aquellos que el Gobierno - Federal o alguna de las entidades paraestatales constituyen - con el propósito de auxiliar al ejecutivo federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En los Fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal la Secretaría de Hacienda y Crédito Público figurará como fideicomitente único en la Administración Pública Centralizada, cuidará que los contratos queden debidamente precisados los - derechos y acciones que corresponda ejercitar al Fiduciario-- de los bienes Fideicomitivos, las limitaciones que establezca o que se deriven de derechos de terceros, así como los dere-- chos que el Fideicomitente se reserve y las facultades que - fije en su caso al comité técnico, el cual deberá existir --- obligadamente en los Fideicomisos.

OTRAS FIGURAS.

Concesión es un acto jurídico a través del cual el Es--- tado le otorga a los particulares la prestación de un servi-- cio público.

Los servicios públicos pueden ser:

- a) Federales
- c) Municipales
- c) Estatales

Partes que intervienen en la concesión:

- a) Estado: Es el concedente que otorga la concesión.
- b) Particular: Concesionario en favor de quien se crea un derecho.
- c) Público: Directamente va a ser el beneficiario por la prestación del servicio, motivo de la concesión.

El Estado ejercerá una vigilancia adecuada para cerciorarse de que el concesionario esté cumpliendo debidamente con todas las condiciones y requisitos legales estipulados para el otorgamiento de la concesión.

3.5. ANTECEDENTES Y CARACTERISTICAS DE LAS SECRETARIAS DE ESTADO, P.G.R., D.D.F. Y MECANISMOS INTERSECRETARIALES.

"La Institución de las Secretarías dentro de la organización del poder Ejecutivo es quizá, la que tenga mayor antigüedad en la vida independiente de México.

En efecto, apenas iniciado el movimiento en Dolores, y -- en medio de la confusión de los primeros movimientos, Don Miguel Hidalgo intentó en Guadalajara, en el mes de diciembre de 1810, la organización de un gobierno con dos Secretarios, uno con carácter indeterminado de Estado y del despacho y otro, el de Gracia y Justicia, nombrado para el primero a Don Ignacio - López Rayón y para el segundo a Don José María Chico. La firma del primero se encuentra ya en los bandos publicados por Morelos como Generalísimo de América, y entre ellos el de 6 de diciembre de 1810 que abolió la esclavitud.

Vino después la Constitución de Apatzingan, de octubre de 1814, que aunque de vigencia precaria, fué la primera que dió bases completas para la organización del poder público, y así al Supremo Gobierno compuesto de tres individuos impuso como - necesaria para la eficacia de sus determinaciones, la firma de uno de los secretarios que estableció en el artículo 134 y que fueron, uno de Guerra, otro de Hacienda y el tercero que se -- llamaría especialmente de Gobierno.

Más tarde al consumarse la Independencia, la Junta Soberana Provisional Gubernativa aprobó el reglamento de 8 de --

noviembre de 1821 para el Gobierno Interior y Exterior de las - Secretarías de Estado y del despacho Universal, fijando en él - la organización y competencia de las cuatro que creaba y que -- fueron, la de Relaciones Exteriores e Interiores, la de Justi-- cia y Negocios Eclesiásticos, la de Hacienda Pública y de la -- Guerra con encargo de lo perteneciente a Marina.

A partir de ese momento, las Constituciones Mexicanas se - pueden separar en dos grupos: las centralistas y las federalis-- tas. Las primeras siempre incluyeron entre sus preceptos la enu-- meración de las Secretarías, en tanto que las federalistas en-- comendaron esa enumeración a las leyes secundarias. Dentro del-- primer grupo, las leyes Constitucionales de 29 de diciembre de-- 1836 dispusieron que para "el despacho de los asuntos de Go--- bierno, habrá cuatro ministros: uno Interior, otro de Relacio-- nes Exteriores, otro de Hacienda y otro de Guerra y Marina".

Las bases orgánicas de 12 de junio de 1843 introdujeron -- una innovación al crear un Ministerio de Justicia, Negocios --- Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria al lado de los - de Relaciones Exteriores que se extendió a los ramos de Gober-- nación y Policía, al de Hacienda y al de Guerra y Marina.

Por último, las bases para la Administración de la Repú--- blica, de 22 de abril de 1853, crearon cinco Secretarías de Es-- tado, conservando con sus nombres las de Relaciones Exteriores, de Hacienda y de Guerra y Marina, pero agregando al ramo de --- Relaciones Interiores a la Secretaría de Justicia, Negocios ---

Eclesiásticos e Instrucción Pública y creando una nueva Secretaría destinada a ser el principio de un gran desarrollo posterior, la de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.

Las bases anteriores fueron modificadas el 12 de mayo de 1853, suprimiendo el ramo de Relaciones Interiores para constituir una sexta Secretaría: la de Gobernación.

Como antes se dice, las Constituciones de 1824, 1857 y -- 1917, disponen que para el despacho de los asuntos de orden -- administrativo de la federación habrá el número de Secretarios que establezca el Congreso por una ley, agregando las dos últimas Constituciones que esa ley hará la distribución de los -- Negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría.

Ya dentro de esos lineamientos y antes de la Constitución de 1917, solo señalaremos por su importancia especial la Ley -- de 23 de febrero de 1861, del régimen de Don Benito Juárez y -- la del 13 de mayo de 1891 del régimen del General Porfirio -- Díaz. En ellas hay coincidencias en el establecimiento de seis Secretarías, que son las que venían existiendo conforme a las -- leyes anteriores, o sean, las de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia e Instrucción Pública, Fomento, Hacienda y -- Crédito Público y Guerra y Marina.

Además la Ley de 91 creó una nueva Secretaría, la de Comunicaciones y Obras Públicas y por reforma de 16 de mayo de --- 1905, se creó la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas -- Artes.

Como el artículo 14 transitorio de la Constitución de --- 1917, suprimió las Secretarías de Justicia y la de Instrucción Pública, la ley de 25 de diciembre de 1917 conservó las Secretarías tradicionales de Gobernación y Relaciones Exteriores, - Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina y Comunicaciones y Obras Públicas, y creó la de Agricultura y Fomento y la de Industria, Comercio y Trabajo agregando posteriormente la de Educación Pública. Las leyes de 22 de marzo de 1934 y 30 de diciembre de 1935, conservaron las mismas ocho Secretarías. Habiendo aumentado el 31 de diciembre de 1937, la de Asistencia Pública; el 31 de diciembre de 1940 y 15 de octubre de 1943, - las de Marina y de Trabajo y Previsión Social; y el 7 de diciembre de 1946 la de Recursos Hidráulicos y de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Hubo además algunos cambios de denominación, como fué el de la Industria y Comercio por -- Secretaría de Economía Nacional, por ley de 30 de noviembre de 1932; la de Secretaría de Guerra y Marina por la de Defensa -- Nacional, el 25 de octubre de 1937; y la de Salubridad y Asistencia por la de Asistencia Pública, por ley de 18 de octubre de 1943.

Este constante movimiento en la creación de las Secretarías de Estado no puede ser atribuido al simple capricho de los gobernantes, sino que con la gradual transformación del -- Estado ha habido necesidad de aumentar y especializar aquellos organismos.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que fué promulgada el 23 y publicada el 24 de diciembre de 1958, creó la Secretaría de la Presidencia, la del Patrimonio Nacional - que sustituyó ampliando sus funciones a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; dividió en dos la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, formando la de Comunicaciones y Transportes y la de Obras Públicas, dió a la Secretaría de Economía su antigua denominación de Secretaría de Industria y Comercio; creó un nuevo departamento, el de Turismo; amplió la competencia del Departamento Agrario al convertirlo en Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y -- operó importantes cambios en la competencia. Por ley de 29 de diciembre de 1974 éstos dos últimos Departamentos se transforman en Secretarías la de la Reforma Agraria y de Turismo. De ésta manera quedaron establecidos diecisiete Secretarías de -- Estado y un Departamento Administrativo". (8)

Con fecha 29 de diciembre de 1976 se publicó en el ---- Diario Oficial, la Ley orgánica de la Administración Pública-Federal que abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de -- Estado de 23 de diciembre de 1958 la cuál posteriormente fué-reformada y adicionada el 20 de diciembre de 1982.

Según la iniciativa, la Ley de 1976 y sus reformas y adiciones actuales han tenido el propósito de consignar en un sólo cuerpo legal la compleja estructura que se había creado --

(8) Fraga Gabino "Derecho Administrativo" Op Cit
P. 182-185

con el crecimiento del aparato administrativo. Se trata de adecuar la administración pública a las necesidades y problemas -- que plantea la actual situación del país y del mundo; de establecer en forma clara y precisa las facultades de las distintas entidades administrativas; de evitar duplicación de funciones -- de dichas entidades para definir responsabilidades y permitir -- que las decisiones gubernamentales se traduzcan en resultados -- satisfactorios para los gobernados. Se persigue con la nueva -- ley la institucionalización de la programación de las acciones -- de la Administración Pública, el establecimiento de prioridades -- objetivos y metas que resulten comprensibles y viables y que -- las dependencias directas del Ejecutivo Federal se constituyan -- en unidades responsables que se encarguen de la coordinación de los organismos descentralizados, empresas de participación es-- tatal y fideicomisos que se ubiquen en el ámbito sectorial que -- habrá de estar a su cargo.

En lo que respecta a las Secretarías de Estado, se fusiona la SPP con la de HCP, y se separa la de Comercio de la Indus-- tria que se incorpora a la de Energía, Minas e Industria Paraes-- tatal, se reúnen en una sola Secretaría las atribuciones que -- fueron de la Secretaría de Agricultura y la de Recursos Hi-- dráulicos; se adicionan las funciones de la de Asentamientos -- Humanos y de Obras Públicas a la de Desarrollo Urbano y Ecolo-- gía, se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Fe-- deración. Se unifica el sistema de la Administración con la in-- corporación en la ley de los organismos descentralizados, em-- presas de participación estatal y fideicomisos, y por último, -- la Secretaría de Salubridad y Asistencia cambia su nombre a -- Secretaría de Salud.

LA COMPETENCIA DE CADA SECRETARIA Y DEPARTAMENTO
EN TERMINOS GENERALES (FUNCIONES).

- "La Secretaría de Gobernación tiene a su cargo la realización de las funciones políticas más importantes del Poder Ejecutivo Federal, es el organo de relación de dicho poder con los demás Poderes Federales y con los estados de la Federación.

Entran en su facultades: La iniciativa y publicación de las leyes; la vigilancia del cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, en lo que se refiere a las garantías individuales; los nombramientos y movimientos de titulares del Poder Judicial de las Secretarías y Departamentos, de los procuradores de justicia; la administración de las islas de ambos mares; cultos religiosos, política demográfica, intervención en funciones electorales, defensa y prevención social contra la delincuencia, expropiación por causas de utilidad pública, no atribuidas a otra Dependencia. Archivo General de la Nación, Diario Oficial, indultos y en general intervenir en la política interior que compete al ejecutivo y no se atribuya expresamente a otra Dependencia; defensa y prevención de la delincuencia.

- La Secretaría de Relaciones Exteriores tiene atribuida la competencia necesaria para intervenir en todos los asuntos de caracter internacional; promoviendo y asegurándolo a la coordinación de acciones en el interior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, conducir la política exterior para lo cuál intervendrá en toda clase de --

tratados y acuerdos y convenciones en los que en el país sea - parte; en asuntos de nacionalidad; para conceder a los extranjeros las licencias o autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de tierras, aguas y sus --- accesorios de explotación de recursos naturales, etc.

- A la Secretaría de la Defensa Nacional corresponde el - despacho de los asuntos relacionados con la defensa del territorio Nacional, y en consecuencia con la organización, adminis- tración y preparación del ejército y la fuerza aérea, así como del Servicio Militar Nacional; Administrar la justicia Militar organizar y prestar los servicios de sanidad militar, etc.

- A la Secretaría de Marina corresponde la organización - administración y preparación de la Armada Nacional; el ejer--- cicio de la soberanía nacional en aguas territoriales, así --- como la vigilancia de las costas del territorio, vías navega-- bles e islas nacionales; la construcción y conservación de las obras portuarias, etc." (9)

- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corres--- ponde el despacho de los asuntos relacionados con los ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del --- país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de -- Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el-

(9) Fraga Gabino "Derecho Administrativo" IBID P. 187

servicio público de banca y crédito. Hoy en día tendrá el -- duro trabajo de fortalecer la política fiscal y financiera y así fortalecer la política económica del país. También le -- corresponde programar la planeación de carácter global y recabar los datos y elaborar con la participación en su caso -- de los grupos sociales interesados, los planes nacionales de desarrollo económico y social, el plan general del gasto público de la Administración Pública Federal y los programas -- que fije el Presidente de la República; formular el presu--- puesto de egresos de la Federación y del Distrito Federal -- así como de los ingresos y egresos de la Administración Pú-- blica Paraestatal y hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos del propio Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, etc.

- "A la Secretaría de la Contraloría General de la Fe--- deración, corresponde planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; inspeccionando -- el gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; así como estableciendo las bases para regular las auditorias que se hagan dentro de las dependencias y entidades de la administración pública y realizar éstas.

- A la Secretaría de Energía y Minas e Industria Paraestatal, le corresponde poseer, vigilar, conservar o administrar los bienes de propiedad originaria, los que constituyan recursos naturales no renovables, los de dominio público y -- los de uso común.

- A la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial corresponde formular y conducir las políticas generales de industria comercio exterior, interior, abasto y precios del país.

- A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes le ---- corresponde los servicios de correos, de comunicaciones eléctrica y electrónica; concesiones y permisos para líneas aéreas y comerciales en la República y permisos y convenios para líneas aéreas internacionales; aeropuertos; ferrocarriles, etc.

- A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología corresponde formular y conducir la política general de asentamientos humanos, de programaciones de vivienda y urbanismo; agua potable, drenaje y alcantarillado en los centros de población construir y conservar los edificios públicos, monumentos y todas las obras de ornato realizadas por la federación; urbanizar -- reglamentar los puertos y fronteras en sus mejoras; etc.

- A la Secretaría de Educación Pública le corresponde todas las materias relativas a la educación en todos sus grados con excepción de la universitaria; museos bibliotecas, derechos de autor, fomento del teatro, producción y conservación - de los monumentos arqueológicos, etc.

- La Secretaría de Salud tiene el cargo de planear, normar, coordinar y evaluar el Sistema Nacional de Salud.

- La Secretaría del Trabajo y Previsión Social es competente para vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones constitucionales en materia de trabajo y de la ley respectiva, así como los asuntos con ella vinculados y relacionados con el Seguro Social, etc.

- A la Secretaría de la Reforma Agraria corresponde todos los asuntos relacionados con la política agraria y cumplimiento de las leyes respectivas así como el manejo de los terrenos baldíos y nacionales, etc.

- A la Secretaría de Turismo le corresponden todos los asuntos encaminados al fomento del turismo internacional e interno.

- A la Secretaría de Pesca corresponde formular y conducir la política pesquera del país, fomentarla, otorgar contratos, concesiones y permisos para la explotación de la flora y fauna acuática; intervenir en la formación y organización de la flota pesquera, organización de cooperativas, etc." (10)

- Al Departamento del Distrito Federal corresponde: Atender lo relacionado con el gobierno de dicha entidad en los términos de la Ley Orgánica y demás leyes y reglamentos.

Con respecto a la relación que existe entre las Secretarías y Departamentos, la Ley las fija en dos de sus preceptos:

(10) Fraga Gabino "Derecho Administrativo" IBID P.189-190

1) El establecer que dichos organismos tendrán igual -- rango y que entre ellos no habrá, por lo tanto, preminencia--alguna.

2) Al establecer que cuando alguna Secretaría o Depen--dencia necesite informes, además de la cooperación técnica - de cualquier otra dependencia, ésta tendrá la obligación de--proporcionarlos.

Por lo que hace al primer precepto indicado, debemos de cir que su inclusión en la ley viene a dilucidar la cuestión que con anterioridad se planteaba, respecto a la jerarquía - que podría existir entre las diversas Secretarías de Estado. Estas jerarquías se explicaban por la circunstancia de que - bajo la vigencia del artículo 81 reformado por la Constitu--ción de 1857 las faltas absolutas o temporales del Presiden--te de la República deberían ser suplidas en forma interina, - por el Secretario de Relaciones Exteriores, o si no lo hu--biere, por uno de los otros Secretarios de Estado siguiendo--el orden numérico que la ley estableciera.

Sin embargo, en el régimen constitucional vigente ha de saparecido esa sustitución por ministerio de la ley, estable ciendose que en todos los casos de falta absoluta o temporal del Presidente debe ser sustituido por la persona que asigne el Congreso.

MECANISMOS INTERSECRETARIALES.

En la Administración Pública Federal, la reforma administrativa previó la creación de diversos mecanismos para hacer más eficaz y oportuna la intervención del estado en las distintas materias y necesidades de éste, llevándose a cabo mediante la acción concertada de las dependencias y entidades - involucradas en el desarrollo y bienestar del país y su administración.

Las comisiones creadas son las siguientes:

- Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento para el despacho de asuntos en materia de gasto público y su financiamiento, así como de los programas correspondientes a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del servicio civil de carrera de la Administración Pública Federal.

- Comisión Intersecretarial de precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal.

- Comisión Intersecretarial para coordinar las actividades de las Secretarías de Estado y demás entidades o dependencias a las que la legislación confiere la investigación, - protección, conservación de los valores arqueológicos, históricos que forman parte del patrimonio cultural del país.

- Comisión Intersecretarial consultiva de la obra pública mediante la cual se crea el grupo de trabajo que conocerá sobre los procesos de adjudicación, contratación y ejecución de los contratos de servicios relacionados con la obra.

Estas son algunas Comisiones Intersecretariales de la Administración Pública Federal para su apoyo y coordinación en los distintos ámbitos de su funcionamiento.

PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

La Procuraduría General de la República estará a cargo - del Procurador General de la República; el cual intervendrá en los siguientes casos:

- En las controversias que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado, y la Federación y entre los poderes de un mismo estado.

- En todos los negocios en que la Federación fuese parte en los casos de los Diplomáticos y los Cónsules Generales y - en los demás en los que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes.

- El Procurador General de la República será el consejero jurídico del Gobierno, tanto él como sus Agentes serán responsables de toda falta, omisión ó violación de la ley, en que incurran con motivo de sus funciones.

CAPITULO IV

"LA PLANEACION EN LAS ENTIDADES DEL SECTOR PUBLICO: CARACTERISTICAS, PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS".

- 4.1. ANTECEDENTES Y CONCEPTOS DE LA PLANEACION EN EL SECTOR PUBLICO-PRIVADO.
- 4.2. ORDENAMIENTOS Y NORMAS ADMINISTRATIVAS DE LA PLANEACION NACIONAL.
- 4.3. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION.
- 4.4. LA PLANEACION NACIONAL Y SU OBLIGATORIEDAD EN EL GOBIERNO-FEDERAL.
- 4.5. LA PARTICIPACION SOCIAL VINCULA A LOS TRES ORDENES DE GOBIERNO.
- 4.6. LA PROGRAMACION A MEDIANO PLAZO Y ANUAL EN LOS AMBITOS REGIONAL E INSTITUCIONAL.
- 4.7. EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.
- 4.8. LA PLANEACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS TRES ORDENES DE GOBIERNO: FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL.
- 4.9. EL ESFUERZO NACIONAL DE SOLIDARIDAD.

4.1. ANTECEDENTES Y CONCEPTOS DE LA PLANEACION EN EL SECTOR PUBLICO-PRIVADO.

Como se sabe, la Ley de Planeación de 1930 planteó la necesidad de inventariar ampliamente los recursos naturales del país, y reorganizar la actividad económica y social; a su vez, el Plan Sexenal de 1934-1940 proporcionó una clara visión del cambio estructural que demandaba la sociedad en esos momentos.

A partir de entonces, en la medida que se precisaba, la participación del estado en la vida económica del país, se desarrollaron las técnicas necesarias para programar la inversión pública y hacerla más eficiente en su papel de generadora de infraestructura para el desarrollo nacional y de controladora de ciertos sectores económicos estratégicos.

Con posterioridad, al disponer de más y mejores instrumentos estadísticos, el Programa Nacional de Inversiones Públicas-1953-58 se utilizaron las cuentas nacionales para fijar metas de crecimiento. Los esfuerzos de planeación de marcos generales para fijar metas de crecimiento económico y precisar las directrices que permitían a todos los grupos sociales conocer los objetivos propuestos.

"En la década de los setentas se organizaron unidades de programación en todas las Secretarías y Departamentos de Estado así como en las principales paraestatales, hecho que permitió avanzar en la base administrativa de la planeación, así comenzó la elaboración de los planes diseñados para ámbitos sectoriales e intersectoriales específicos, como un esfuerzo para ubicar la planeación dentro de ciertas actividades prioritarias.

Del mismo modo se avanzó en el planteamiento de las técnicas de programación y en la elaboración de algunos planes -- sectoriales.

En el pasado reciente, la planeación adquirió nuevos impulsos, la reforma administrativa emprendida a partir de 1976, adoptó las instituciones públicas a las necesidades de una planeación estructurada en tres ámbitos bien definidos: Global, Sectorial y Estatal, se difundió así mismo, una metodología -- para la planeación que llevó a que se generalizaran éstas actividades en todas las dependencias federales en los estados - de la República.

En ese tiempo fueron elaborados planes como pesqueros, Industrial, etc. que atendieron aspectos importantes de la vida nacional.

Con el Plan Global de Desarrollo 1980-82 y los planes sectoriales e intersectoriales, se concibió la posibilidad real - de reordenar un sistema nacional de planeación tratando de --- reorganizar los instrumentos al alcance del Estado para el logro de objetivos nacionales". (11)

(11) "Sistema Nacional de Planeación Democrática". Principios y Organización; SPP.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY DE PLANEACION.

La iniciativa que hoy se somete a la consideración del -- Congreso de la Unión, se propone establecer un marco normativo para la planeación instituyéndola y regulando su ejecución de acuerdo a las necesidades del desarrollo nacional. Una socie-- dad nacional cada vez más compleja exige una estrategia clara e integral de desarrollo que conjunte y oriente los esfuerzos de los mexicanos para avanzar en la transformación de la reali-- dad hacia una sociedad más igualitaria y libre.

Todos debemos tener conciencia que en momento de crisis -- es cuando más se debe planear, para definir con la participa-- ción social, las prioridades de asignación de recursos escasos y asegurar que los esfuerzos a corto plazo esten vinculados a los de largo plazo y converjan a las necesidades del pueblo.

La escasez relativa de nuestros recursos en comparación -- con la magnitud del desafío, exigen que la estrategia de de--- sarrollo se realice de una manera ordenada y racional de pla-- neación que fije objetivos y metas.

La planeación no es un patrimonio exclusivo de un sistema económico o político. Por el contrario, ante un contexto inter nacional de incertidumbre política y desorden económico, con -- un creciente predominio en las empresas trasnacionales que les permite, gracias a su poder económico, financiero, etc. les -- permite controlar los bruscos cambios y contingencias.

4.2. ORDENAMIENTOS Y NORMAS ADMINISTRATIVAS DE LA PLANEACION -- NACIONAL.

"Las normas y principios básicos conforme a los cuáles se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encausar en función de ésta las actividades de la Administración Pública Federal son:

- Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

- Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las Entidades Federativas conforme a la Legislación aplicable.

- Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales.

- La Planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desarrollo y desempeño de la responsabilidad del Estado en el crecimiento del país, y deberá atender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos para los cuales deberá estar basado en los siguientes principios:

* El fortalecimiento de la Soberanía, la Independencia y la Auto-determinación Nacionales.

* La preservación de derechos.

* La igualdad de derechos; la atención a las necesidades básicas de la población y la mejoría entre todos los aspectos.

* El fortalecimiento del Pacto Federal y del Municipio Libre.

* El equilibrio de los Factores de Producción que proteja y promueva el empleo". (12)

Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la Planeación Nacional con la participación democrática de los grupos sociales. El Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su exámen y opinión.

El Poder Legislativo formulará, así mismo las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y -- adecuación del propio Plan.

En el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, el informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan y los Programas.

(12) Sánchez Toriz Jacqueline "Trabajo: La Administración en el Sector Público; Planeación en las Entidades del Sector Público". 10º Semestre UNAM.

El Artículo 26 Constitucional establece que el Estado organizará un Sistema de Planeación Democrático del Desarrollo Nacional que imprima solidez, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

La ley de planeación tiene por objeto establecer las normas y principios bajo los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional de Desarrollo para lo cuál deberá integrarse y entrar en funcionamiento el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La ley define a la Planeación Nacional de Desarrollo como la ordenación racional y sistemática de acciones que conforme a las atribuciones otorgadas al Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política; tiene principios constitucionales.

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estratégicos y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos a aplicar, determinará los instrumentos y responsabilidades de su ejecución, fijará las políticas globales, sectoriales y regionales.

Así mismo indicará los programas sectoriales, institucionales que deberán ser elaborados.

4.3. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION.

"El Sistema Nacional de Planeación Democrática constituye un conjunto articulado de relaciones funcionales, que establecen las dependencias y entidades del Sector Público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo. El Sistema comprende mecanismos permanentes de participación, a través de los cuales los grupos organizados de la sociedad y la población en general, hacen propuestas, plantean demandas, formalizan acuerdos, y toman parte activa en el proceso de la planeación". (13)

Dentro del Sistema tiene lugar un proceso de planeación, a través del cual se distinguen actividades específicas en cuatro etapas. El Sistema se apoya en una estructura institucional, que en distintos niveles de operación define responsabilidades claras para todos los participantes y cuenta con una infraestructura básica que sirve de apoyo a su funcionamiento general.

Mediante responsabilidades y funciones claramente establecidas, se generan distintos documentos de planeación que se distinguen por su jerarquía, su cobertura espacial y temporal, y por la función a cumplir dentro del Sistema. Todos éstos ---

(13) Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op Cit - P. 45

documentos, al ser ejecutados para el logro de ciertos fines, se consideran revisables en función de necesidades cambiantes, razón por la que pueden ser modificados y actualizados. Dicha situación permite sostener que la planeación es más importante que los planes y programas mismos, y que lo fundamental para el éxito de la planeación, no sólo es la generación de documentos sino su ejecución real y su incidencia directa en la toma de decisiones.

"En el seno del S.N.P.D. podrán constituirse subsistemas-específicos para atender aspectos o áreas que, por su naturaleza prioritaria ó estratégica se juzgue conveniente operar -- con ciertas características. Si bien la Planeación Nacional cubre todos los aspectos del desarrollo, es preciso aplicarla sobre prioridades del desarrollo a fin de que en forma gradual incorpore efectivamente todos los aspectos. Estos subsistemas no serán autónomos y su constitución responderá a determinados criterios de efectividad; por lo que mantendrán comunicación permanente con el S.N.P.D.

El S.N.P.D. involucra ante todo, a las áreas de las Secretarías y Entidades Públicas que lleven a cabo actividades de planeación. En otro sentido, incluye también a las áreas operativas que deben estar en posibilidad de ejecutar lo planeado, de proporcionar elementos para controlar y evaluar el Plan y los programas, y en general a aquellos que apoyen las actividades básicas de la Planeación". (14)

(14) "Sistema Nacional de Planeación Democrática" IBid -- P. 47

Es importante destacar el proceso de la Planeación, el --
cuál es un conjunto de actividades a formular, instrumentar, -
controlar y evaluar el Plan Nacional y los programas origina--
dos en el S.N.P.D. Con éstas actividades se pretende que el me
diano plazo quede vinculado con el corto de tal suerte que se-
mantenga congruencia entre las actividades cotidianas y el lo-
gro de objetivos y metas previstas, y puedan corregirse con ob
jetividad y oportunidad, tanto las desviaciones en la ejecu---
ción de lo planeado, como las previsiones de mediano plazo al-
cambiar las condiciones bajo las cuales fueron elaborados.

Para su operación el proceso se divide en las etapas de -
formulación, instrumentación, control y evaluación, cuyo fun--
cionamiento puede efectuarse simultáneamente, sin perder su se
cuencia; de ésta forma queda asegurada la continuidad y con---
gruencia entre actividades y productos del Sistema.

En lo general, las actividades que se identifican para ca
da etapa responden en primera instancia a una conceptualiza---
ción inicial de lo que debe ser el proceso de planeación, pero
a medida que está siendo aplicado se replantea de acuerdo a --
las experiencias adquiridas, suprimiendole de ésta forma flexi
bilidad y continuidad al mismo tiempo.

Otra de las etapas del Plan es la formulación, la cual de
finimos como "el conjunto de actividades que se desarrollan en
la elaboración del Plan Nacional y los programas de mediano --

plazo. Comprende la preparación de diagnósticos económicos y - sociales de carácter global, sectorial, institucional y regional y la definición de los objetivos y las prioridades del desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de la sociedad; el señalamiento de estrategias y políticas congruentes entre sí.- En el caso de los programas de mediano plazo, se comprende, la determinación de metas de plazos mediano y corto, así como la previsión de los recursos a utilizar; la especificación de las áreas o aspectos del plan y los programas que requieren de la intervención de distintas Secretarías o Entidades desde su elaboración; los criterios que habrán de orientar la coordinación de acciones con los estados y la concertación con los grupos - sociales y las tareas de compatibilidad de los programas de mediano plazo con el Plan Nacional". (15)

En la integración del Plan Nacional de Desarrollo 1983---1988 se aplicó un amplio proceso de participación y consulta - popular entre gobierno y sociedad. Tres líneas fundamentales - se destacan en éste proceso: -

- 1 Con la sociedad, a través de los "foros de consulta popular.
- 2 Entre Estados y la Federación.
- 3 Dentro de la Administración Pública Federal.

(15) "Sistema Nacional de Planeación Democrática" IBid

Con respecto al punto número uno; como proceso político, la integración del Plan respondió a las demandas de incorporar a los grupos sociales en la determinación de las prioridades del desarrollo. La participación social sustentada a través de los foros de consulta popular confirma la decisión de amplios grupos de la sociedad para unir y articular esfuerzos con el gobierno a fin de contribuir en la solución de los problemas del desarrollo.

El segundo punto trata lo siguiente; las actividades de elaboración del plan mantuvieron estrecha correspondencia con las tareas de planeación de las Entidades Federativas, logrando enriquecer la dimensión regional de los aspectos económicos y sociales y aportando planteamientos claros para precisar la orientación y contenido de la política regional del Plan. Los programas regionales del Mar de Cortéz, del Sureste, Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro, mantienen congruencia con ésta política y los lineamientos de orden local, articulando de éste modo las prioridades de cada estado con las de orden nacional.

El tercer punto nos dice que en el Interior de la Administración Pública Federal se mantuvo una estrecha comunicación entre la Secretaría de Programación y Presupuesto y las Dependencias Coordinadoras del Sector. La S.P.P. elaboró documentos indicativos para uniformar los procedimientos de participación de cada Dependencia en su contribución al Plan Nacional.

A su vez, las dependencias coordinadoras establecieron -- mecanismos similares con sus entidades coordinadoras para la -- búsqueda de un marco de orientación único que haga posible la -- inserción precisa de cada una de ellas en el sector correspon- -- diente.

4.4. LA PLANEACION NACIONAL; SU OBLIGATORIEDAD EN EL GOBIERNO- FEDERAL.

El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a -- partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la -- República; y su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda.

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos na cionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter glo bal, sectorial y regional; sus provisiones se referirán al con junto de la actividad económica y social y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Cuando se han aprobado los planes y programas serán obligatorios para las dependencias de la Administración Pública -- Federal en el ámbito de sus respectivas competencias.

Conforme a las disposiciones legales que resulten aplicables, la obligatoriedad del plan y los programas será extensiva a las entidades paraestatales.

El Ejecutivo Federal inducirá la acción de los particulares y en general del conjunto de la población, a fin de conservar la consecución de los objetivos y prioridad del plan y los programas.

La coordinación en la ejecución de éstos deberá proponerse a los gobiernos de los Estados, a través de convenios respectivos.

4.5. LA PARTICIPACION SOCIAL VINCULA A LOS TRES ORDENES DE GOBIERNO.

La planeación en México requiere de la participación de la sociedad y del respeto a los derechos individuales y sociales, dados por nuestra estructura política y jurídica y nuestro sistema económico. Es por ello que, si se concibe el sistema mexicano de planeación bajo el mandato constitucional de la rectoría del estado, como responsable del desarrollo, la planeación se apoya en mecanismos de obligación, coordinación, inducción y concertación.

Distinguir y ordenar la participación por nivel de gobierno es particularmente importante pues lleva también a ordenar las acciones para enfrentar los distintos problemas y propuestas de la población, es decir, hay aspectos de competencia Mu-

nicipal, otros Estatal, otros Federal, mientras que otros requieren de la coordinación entre órdenes de gobierno. Por ello fortalecer la planeación democrática precisa del mayor nivel posible de información ciudadana, así como de comunicación entre estado y sociedad, pero organizando esa comunicación de acuerdo con necesidades comunales.

El objetivo de construir mecanismos permanentes de participación como los foros de consulta en todo el país es ambicioso y necesita tiempo. Sólo puede ser emprendido mediante etapas que se planteen metas realistas, y todos los avances deben ser consolidados antes de emprender nuevas tareas.

4.6. LA PROGRAMACION A MEDIANO PLAZO Y ANUAL EN LOS AMBITOS REGIONAL, SECTORIAL E INSTITUCIONAL.

Las características generales son las siguientes:

- Se elaboran a nivel sectorial.
- Su cobertura especial es nacional o regional.
- Su cobertura temporal es a mediano plazo.
- Su función es desagregar y detallar los planteamientos y orientaciones generales del Plan Nacional a través de la identificación de los objetivos, metas, políticas e instrumentos, que en su conjunto contribuirán al logro de los objetivos y prioridades del plan.

Este tipo de programas se clasifican en:

- Sectoriales
- Estratégicos
 - . regionales
 - . especiales
- Institucionales.

Programas Sectoriales:

Comprenden los aspectos relativos a un sector de la economía, que es atendido por una dependencia, éstos programas -- están sujetos a las previsiones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo; especificarán los objetivos, prioridades, políticas e instrumentos; definirá las estimaciones de recursos -- por aplicar y los responsables de la ejecución.

Programas Estratégicos:

Regionales: Con éstos se atiende a regiones que se consideran estratégicas para el desarrollo nacional.

Especiales: Se hallan referidos a las prioridades del desarrollo integral del país y que en el plan nacional se sintetizan; en su elaboración intervienen dos o más dependencias -- coordinadoras de sector. Una de ellas es designada por el Presidente de la República para fungir como responsable general-- del programa.

Programas Institucionales:

Define la manera en que se aplicarán los instrumentos de política con que cuentan las entidades paraestatales, para -- coadyuvar al cumplimiento de los objetivos, prioridades y estrategias del PND y de los programas que lo desagregan y de-- tallan.

La cobertura de éste tipo de programas, nacional o regional, depende de la naturaleza de las funciones que realizan -- las entidades del sector paraestatal y de las características del propio programa.

Los programas institucionales, se elaboran por las entidades que a juicio del Jefe del Ejecutivo Federal se consideren pertinentes, en función de su ubicación estratégica dentro del sector a que correspondan y del impacto que tengan en la economía y la sociedad.

De ésta manera, al descentralizar el proceso de planeación, las entidades se vincularán más eficientemente con los niveles global y sectorial hecho que facilitará la aplicación del proceso conforme a sus características, bajo la supervisión de la dependencia coordinadora de sector y permitirá que el control y la evaluación se realicen por resultados, no sólo por acciones presupuestales.

Programas Anuales:

Su función es expresar anualmente con la definición de acciones, metas y políticas, los objetivos del propósito del plan y los programas de mediano plazo.

Los programas anuales incluyen las acciones correspondientes a las vertientes de instrumentación: obligatoria, con la incorporación del presupuesto de egresos; coordinada dentro del marco del CUD; inducida; a través del paquete de política

e instrumentos de fomento y apoyo; y concertada, mediante convenios y contratos específicos con los particulares.

Existen tres tipos de programas anuales:

- El Programa Operativo Anual Macro; que constituye el -- marco general para la integración de los programas operativos- anuales, garantiza por un lado la congruencia entre éstos y -- los lineamientos generales de política económica y social que para el año correspondiente, y por otro establece la fundamentación global del Presupuesto de Egresos de la Federación, que en su nivel sectorial es dado por los programas operativos --- anuales preliminares.

- Programas Operativos Anuales Preliminares; especifican y detallan las acciones que en el año correspondiente, se llevarán a cabo para cumplir con los objetivos, metas y políticas establecidas en cada programa de mediano plazo. De hecho constituyen las anualizaciones de éstos, puesto que los instrumentan y por lo tanto, mantienen su carácter multisectorial.

Los programas operativos anuales preliminares son además el vínculo en el nivel sectorial del Plan Nacional con el Presupuesto de Egresos de la Federación, por derivarse de ellos - los lineamientos programáticos-presupuestarios fundamentales - con los que cada sector administrativo involucrado, coadyuva a su cumplimiento.

- Programas Operativos Anuales Definitivos; En la larga - experiencia de la APF, es ya habitual que las diversas depen--

dencias y entidades de la misma elaboren anualmente sus programas de trabajo, en función a sus respectivas estructuras administrativas.

Por su naturaleza básicamente operativa se trata de instrumentos instituíbles de la gestión gubernamental cotidiana.

Su inserción en el SNPD, bajo la denominación de Programas Operativos Anuales Definitivos (sectoriales o institucionales) implica la necesidad de que los procedimientos de la planeación lleguen hasta el nivel más operativo de las Dependencias y Entidades Públicas.

4.7. EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.

El Presupuesto por Programas es: "Un conjunto de técnicas y procedimientos que sistemáticamente ordenados en forma de programas y proyectos, muestran las tareas a efectuar, señalando objetivos específicos y sus costos de ejecución, además de racionalizar el gasto público, mejorando la selección de las actividades gubernamentales". (16)

En la Programación Presupuestaria, el Presupuesto por Programas es el instrumento que cumple el propósito de combinar los recursos disponibles en el futuro inmediato, con las metas a corto plazo, creadas para la ejecución de los objetivos de largo y mediano plazo.

(16) Del Rio González Cristobal "El Presupuesto" Editorial ECASA, México 1988 P.19

En México, se han hecho una serie de modificaciones a los presupuestos existentes hasta la fecha, como son la ley de Ingresos de la Federación o del Estado, así como el respectivo - Presupuesto de Egresos de la Federación. Esos cambios tratan - de acoplar el Presupuesto por Programas y Actividades a su realidad administrativa, para lograr una mejor aplicación de los recursos materiales, humanos, y financieros, para de ésta forma obtener superior rendimiento.

Los experimentos que se han hecho para aplicar el Presupuesto por Programas y Actividades a la realidad administrativa mexicana, han sido a través de dependencias oficiales --- como la Secretaría de Agricultura y Ganadería, en empresas --- descentralizadas como el Instituto Mexicano del Petróleo, y en instituciones de decencia, como la Universidad Nacional Autónoma de México. Hoy su utilización es general.

Originalmente el Presupuesto por Programas se aplicó en - el sector público únicamente, pero a medida que se van conociendo y sabiendo de sus buenos resultados, ha hallado aceptación en el sector privado, en empresas de gran magnitud considerándose como un instrumento básico para la toma de decisiones, así como una justa y equitativa distribución de recursos.

El Presupuesto por Programas y Actividades, pertenece a - la técnica presupuestal, por lo tanto, persigue los mismos objetivos generales, o sean: de previsión, planeación, organización, coordinación, dirección, y control.

Además de esos objetivos, existen los peculiares o propios de él como es el tener en los campos del Proceso Administrativo todo estructurado jerárquicamente por funciones, programas de operación (dentro de éstos: subprogramas, actividades, y tareas) programas de inversión (dentro de éstos: subprogramas, proyectos, obras, y trabajos específicos).

Con éste tipo de presupuestos se tiene más profundidad en el estudio y realización de todo, por lo que permite un mayor control interno, se evalúa y conoce la eficiencia en cada una de las partes, por lo que sus objetivos son específicos, de gran profundidad y análisis, para racionalizar el gasto, de acuerdo con la eficiencia.

Otro de los objetivos sobresalientes es conocer las actividades, y ordenarlas jerárquicamente por su importancia, para seleccionar cuáles se pueden abordar y a qué grado de profundidad o desarrollo.

Facilita la Administración por Excepciones, combinando los recursos disponibles inmediatos, con las metas a corto plazo.

Presta más atención a lo que realiza, que a lo que se quiere.

En el sistema de presupuesto por programas y actividades estará formado por un conjunto de categorías, en virtud de las cuales, se distribuyen o clasifican los fondos para hacer

lo programado, esto debe precisarse e integrarse en una forma o nomenclatura uniforme en la que se apoye técnicamente la -- programación del presupuesto.

El Presupuesto por Programas se estableció por primera vez en el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica. En América este presupuesto se implantó con base en los planes de desarrollo y los programas a realizarse para lograrlos.

"Normalmente se formulan programas a mediano plazo entre los cuales figuran los siguientes:

- Salud.
- Modernización Educativa, Cultural y del Deporte.
- Procuración e Impartición de Justicia del Gobierno Federal.
- Desarrollo Urbano.
- Vivienda.
- Protección del Medio ambiente.
- Modernización del Abasto.
- Capacitación y Productividad.
- Modernización del Campo.
- Aprovechamiento del agua.
- Modernización de la Pesca.
- Ciencia-Modernización Tecnológica.
- Modernización Industrial y del Comercio Exterior.
- Modernización de la Infraestructura del Transporte.
- Modernización de Telecomunicaciones, Energética, Mi---
nera, del Turismo y de la Empresa Pública.
- Financiamiento del Desarrollo. (17)

(17) Sánchez Toriz Jacqueline "Trabajo: Planeación en las Entidades del Sector Público". Op Cit.

4.8. LA PLANEACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS TRES ORDENES DE GOBIERNO: FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL.

Se debe proponer un principio esencial del sistema de planeación, el fortalecimiento en la capacidad de los tres órdenes de gobierno; Federal, Estatal y Municipal; para conducir la planeación del desarrollo en sus distintos ámbitos. En éste sentido la planeación permitirá avanzar en la necesaria descentralización de la vida nacional.

Es por éste motivo que debemos ver muy de cerca la planeación en los tres ámbitos de Gobierno.

"El Sistema Nacional de Planeación Democrática establece relaciones de coordinación con las entidades federativas con el propósito de hacer compatibles las actividades de planeación que efectúa cada orden de gobierno, así como para definir mecanismos institucionales operativos a través de los cuáles se realizará dicha coordinación.

Este tipo de relaciones quedan enmarcadas dentro de la estrategia de descentralización de la vida nacional, por medio de la cuál se pretende revitalizar y fortalecer la capacidad de los órdenes Federal, Estatal y Municipal: para atender las demandas y necesidades de la sociedad.

Planeación Estatal: Para lograr la consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática se ha comenzado a im-

pulzar la planeación de las entidades federativas del país dentro de un marco de absoluto respeto a su autonomía y peculiaridades propias, cumpliendo así con los principios del régimen -- federalista del país. Los Sistemas Estatales de Planeación Democrática coadyuvan al logro de uno de los principales propósitos de la administración de Miguel de la Madrid y así mismo en la actual Administración.

Planeación Municipal: Integrar el municipio en el desarrollo Nacional y su fortalecimiento como orden de gobierno más -- cercana al pueblo, son principios fundamentales para la construcción de un país más justo y democrático". (18)

(18) "Sistema Nacional de Planeación Democrática" Op Cit.
P. 65-68

4.9. EL ESFUERZO NACIONAL DE SOLIDARIDAD.

El Presidente Carlos Salinas de Gortari, en su discurso de toma de posesión, señaló que "la meta fundamental de la Revolución Mexicana es la justicia social, y esta no ha sido alcanzada". En éste sentido, propuso al pueblo de México tres -- acuerdos nacionales con el fin de orientar el quehacer público de su gobierno y recuperar el cambio hacia el desarrollo: para la ampliación de la vida democrática, para la recuperación económica y la estabilidad, y para el mejoramiento productivo del bienestar popular.

Los tres se relacionan; los tres son prioritarios. La pobreza causa indignación en todos los sectores de la nación y -- debe de ser resuelto si se desea que México sea un país más -- justo y más democrático. Es así como se pone en marcha el Plan Nacional de Solidaridad (Pronasol).

El Pronasol es un programa de inversión concertada con -- los productores y trabajadores del país, y de coordinación entre los sectores gubernamentales en sus tres niveles Federa--- ción, Estado, Municipio para apoyar los esfuerzos directos y -- libremente decididos por los propios habitantes de las comunidades. Así pues, sus objetivos son atender las demandas sociales de los grupos más necesitados, consolidar su capacidad productiva e impulsar su plena incorporación a los beneficios del progreso.

Es fundamental destacar que el Pronasol no busca ser un paliativo ante la extrema pobreza en la que se encuentran inmersos amplios sectores de la población mexicana; lo que se pretende es atacar las causas estructurales de la pobreza al apoyar a los trabajadores con mecanismos que permitan incrementar su productividad.

El Programa se orienta hacia los indígenas, los campesinos de escasos recursos, los pobladores rurales de las zonas semidesérticas y los grupos populares de las áreas urbanas. Las acciones se dirigen a apoyar sus respectivas actividades productivas y ampliar los servicios en materia de salud, educación, vivienda, agua potable y alcantarillado, urbanizado, electrificación, seguridad, abasto y cuidado del medio ambiente.

Ahora bien, considerando la escasez de recursos del país se han diseñado acciones coordinadas entre los tres niveles de gobierno para aprovechar, ágil y eficientemente, los recursos humanos, materiales y financieros disponibles.

Son cuatro los principios básicos que rigen las acciones y proyectos del Pronasol.

1. Respecto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de sus participantes, reconociendo la diversidad y la popularidad.

2. La plena y efectiva participación de los sujetos organizados desde la definición del proyecto hasta su terminación y evaluación.

3. La corresponsabilidad, que se traduce en compromisos serios, precisos y públicos de todos.

4. La transparencia, la honestidad y la eficiencia en el manejo de los recursos de la Nación.

El Programa Nacional de Solidaridad, impulsa la realización de obras de infraestructura de apoyo a las actividades agropecuarias, la canalización de apoyos directos a los campesinos, y el fomento a la agroindustria y a la microindustria. También se promueve la ejecución de obras y proyectos para ampliar y mejorar el otorgamiento de los servicios sociales que inciden directamente en el mejoramiento del nivel de vida de la población.

En respuesta a las apremiantes necesidades de los campesinos más pobres se crearon los Fondos de Solidaridad para la Producción. Su propósito es proporcionar apoyos accesibles y oportunos con el fin de alentar su capacidad productiva. Además, con el fin de garantizar eficiencia y transparencia, se establecieron Comités de Validación y Seguimiento en los que participan las autoridades municipales y los representantes de los agricultores.

De forma similar se han establecido Convenios de Concertación Social con organizaciones de productores para realizar estudios de factibilidad y perfiles de inversión, otorgar ca-

pacitación y asistencia técnica, y crear nuevas agroindustrias.

Solidaridad para el bienestar social, la cuál se ha dirigido a mejorar y ampliar los servicios requeridos por la población más necesitada tanto en las áreas rurales como en las concentraciones urbanas. Estos esfuerzos se han venido dando en -- varios ámbitos primordiales para el bienestar de la población -- como en la cobertura de salud, operando conjuntamente con el -- IMSS. En el ámbito educativo, en la dotación de agua potable y de alcantarillado, en electrificación, en el mejoramiento de la distribución de alimentos básicos, en donde la actividad privada por sí sola no satisface la demanda.

Otro punto trascendental ha sido la regularización de la -- tenencia de la tierra. Sobresale también el Programa de Apoyo a Jornaleros Agrícolas, el cual se orienta a la atención de las -- necesidades básicas de los trabajadores y sus familias mediante la construcción de viviendas, aulas y centros de salud.

Es así como el gobierno da ayuda a los sectores más necesitados por medio del Programa Nacional de Solidaridad.

CAPITULO V

"LA ORGANIZACION EN EL SECTOR PUBLICO: CARACTERISTICAS, PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS".

- 5.1. EL PROCESO DE ACTUALIZACION DE ESTRUCTURAS ORGANICAS EN EL SECTOR PUBLICO.
- 5.2. MEDIOS DE ACCION ADMINISTRATIVA.
- 5.3. PROBLEMATICA EN LA ORGANIZACION.
- 5.4. ESTRUCTURAS ORGANICAS EN EL SECTOR PUBLICO.
- 5.5. LA ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS.
- 5.6. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.
- 5.7. LA REMUNERACION.
- 5.8. LA TEORIA DE SISTEMAS.

5.1. EL PROCESO DE ACTUALIZACION DE ESTRUCTURAS ORGANICAS EN -
EL SECTOR PUBLICO.

La Modernización de la Administración Pública es un proceso técnico administrativo permanente que incluye la introducción de cambios normativos en áreas de las dependencias públicas que generan la necesidad de crear o formular las estructuras organizacionales y los procesos de trabajo, y de cambiar las actitudes y comportamientos de los servidores públicos.

Los esfuerzos de modernización administrativa en México constan la búsqueda permanente de fundamentos teóricos-metodológicos, estrategias y mecanismos administrativos para instrumentarla, a fin de romper con las concepciones anteriores de modernización, basada en disposiciones jurídicas y en el eficientismo.

Para modernizar el aparato administrativo se pueden utilizar en la práctica tres tipos de procedimientos:

Primero, implantar un programa de experimentación, es decir, antes de llevar a cabo un programa global de modernización administrativa, se experimenta con nuevas estructuras administrativas o procedimientos de trabajo mediante una disposición jurídica, y ya en la práctica, se observa si las innovaciones dan buenos resultados.

Segundo, la modificación completa de un órgano administrativo cuando el servidor público cuenta con suficiente poder y

credibilidad. El cambio repentino de golpe, sólo lo puede -- practicar un nuevo régimen político, un nuevo Secretario de Estado o un nuevo director general, en el momento de entrar en funciones.

Tercero, implantar un sistema permanente de modernización administrativa, es decir, una estructura administrativa metodológica e instrumentos administrativos, en la cual se revise constantemente la organización de la administración pública para hacerla compatible con la evolución de las ---- tareas del Estado. Estos tres procedimientos pueden ponerse en práctica en forma separada o combinada.

En México, el sistema permanente de modernización administrativa se inició en 1965 al crearse la comisión de administración pública en el seno de la Secretaría de la Presidencia.

En la Administración Pública, es de vital importancia que todas las estructuras sean congruentes con las actividades que se planean a efecto de cada nueva función tenga su base administrativa que asegure el cumplimiento de los objetivos propuestos. Por ello, debe existir una permanente revisión y adecuación de las estructuras administrativas en que se apoya la planeación.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuenta entre sus responsabilidades, establecer la política y las ---- directrices, aprobadas por el Presidente de la República, de

modernización del sector público, en los niveles global, sectorial e institucional que orienten a los Secretarios de Estado y Jefe de Departamento Administrativo en la determinación y ejecución de las acciones que autoricen en el ámbito de su competencia. Esta actividad la efectúa la SHCP, a través de la -- Coordinación General de Modernización de la Administración Pública.

Las funciones de esta unidad son:

- diseñar, con la participación que corresponde a las --- demás áreas de la SHCP, la política y las directrices para la modernización administrativa de carácter global, sectorial e - institucional;

- proponer políticas y lineamientos para la descentraliza ción y desconcentración administrativa del sector público fe-- deral;

- promover y evaluar los estudios que tiendan a optimizar las estructuras y funciones de la Administración Pública Fe--- deral y a establecer sistemas homogéneos de administración de recursos y de información para la modernización administra---- tiva; y

- dictaminar sobre la viabilidad y conveniencia de las -- propuestas a los cambios de organización que determinen los ti tulares de las dependencias y entidades administrativas públicas federales que impliquen modificaciones a su estructura orgánica básica.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ha propuesto reformas a las estructuras orgánicas de las dependen cias y entidades públicas.

5.2. MEDIOS DE ACCION ADMINISTRATIVA.

Con respecto a los medios de acción administrativa, como los recursos humanos, materiales y financieros, se propuso se diera atención prioritaria a la unificación de criterios en su funcionamiento y a la modernización de los mismos.

En los recursos materiales, se sugirió unificar las técnicas de inventarios, establecer las políticas sobre adquisición de materiales y equipo sobre el uso, conservación y mantenimiento de los bienes muebles e inmuebles del sector público.

En los recursos humanos, se recomendó definir con claridad los objetivos del servicio civil para así proporcionar -- una política congruente que abarcara desde el ingreso al servicio del candidato hasta su jubilación o retiro. También se propuso mejorar los sistemas de administración de personal e impulsar la capacitación y adiestramiento en todos los niveles de la Administración Pública.

En los recursos financieros, se aconsejó elaborar los estudios tendientes a la implantación del presupuesto por programas.

5.3. PROBLEMATICA EN LA ORGANIZACION.

Problemas detectados en la distribución de tareas se refieren principalmente a la duplicidad y dispersión de funciones. La duplicidad de funciones se presenta cuando dos o más secretarías desarrollan las mismas actividades en un mismo -- campo de acción administrativa.

Las funciones que se otorgan a las secretarías y departamentos por exclusión, es decir, porque así lo expone la ley o porque no están expresamente atribuidas a otros, provocan imprecisiones, originan confuciones y diluyen la responsabilidad en el desarrollo de las actividades administrativas.

Problemas en los sistemas y procedimientos administrativos que comprenden las áreas de recursos humanos, materiales y recursos financieros.

Otros problemas muy comunes en todas o en casi todas las organizaciones son:

- Los niveles son costosos.
- Los niveles departamentales complican la comunicación.
- La existencia de numerosos departamentos y niveles comPLICAN la planeación y el control.
- No existen centros de capacitación y adiestramiento -- necesarios, ni un programa de capacitación.
- No se utilizan técnicas del presupuesto por programa - en la administración de recursos financieros.

- Las comisiones intersecretariales han sido poco eficaces y algunas no se reúnen con regularidad.

- Existen demasiadas comisiones cuyo funcionamiento han requerido de nuevos mecanismos de coordinación y control, etc.

Es un tanto difícil eliminar todos los problemas que se presentan en la organización del sector público, debido a su magnitud y funcionamiento.

5.4. ESTRUCTURAS ORGANICAS EN EL SECTOR PUBLICO.

Esta estructura nos muestra jerárquicamente la unidad demandando la cual debe ser respetada y no brincarse ningún nivel, pues dicha unidad se rompería.

Mandos Superiores.

- secretario.
- subsecretario.
- director general.

Mandos Medios.

- director de área.
- subdirector.
- jefe de departamento.

Técnicos Operativos.

- coordinadores de técnicos.
- analistas.

Personal Administrativo de Apoyo

- secretarias
- intendencia.

5.5. LA ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS.

Toda Administración, Pública o Privada, es administración de personal por cuanto a las cuestiones administrativas en última referencia y se deben reducir siempre a sus elementos --- humanos.

La sistematización objetiva es indispensable y ella basta en la conveniencia práctica para atender muchos problemas, --- pero todo ha de referirse a la cooperación y los propósitos de los protagonistas. Cuando la elaboración de las formas y los --- métodos pierde conciencia de sus criterios humanos se convierte en mecánica y los valores sucumben ante el fetichismo de -- los trámites.

Un tratado general de Administración Pública, clasifica - la administración de personal como una parte de un todo. La ad ministración gubernamental puede sistematizarse con provecho - suficiente para destacar cada parte, mediante un estudio espe- cializado.

Así, al llegar a la administración de personal estamos en el corazón de la disciplina, de todos los procesos administra- tivos.

Aunque parezca superflua, es importante la insistencia -- contra la objetivación sin sentido aún dentro de la administra ción de personal misma. Son muy persistentes en distintos paí- ses las tendencias a implantar clasificaciones de cargos, re--

quisitos de selección y otras condiciones de trabajo sin relación constante con el propósito de cultivar la calidad de los servidores públicos.

"La Administración de Personal como núcleo de la Administración Pública, consiste en la selección, educación y armonización de los funcionarios públicos para que sus actuaciones conduzcan con la mayor eficiencia posible, el cumplimiento de las finalidades del gobierno". (19)

Esta definición comprende todo el campo de la Administración Pública en su plano básico de las relaciones humanas; sin embargo, no está formulada desde el sólo punto de vista del jefe y sus más próximos ayudantes, frecuentemente utilizado para monopolizar los problemas de la administración de personal, sino que se interesa en cómo ésta envuelve a todos los colaboradores.

De la definición expresada se pretende que los principios supremos son los de mérito y servicio público, pues, postulan el obtener alta calidad humana para el cumplimiento de las finalidades del gobierno con la mayor eficiencia posible.

(19) Muñoz Amato Pedro "Introducción a la Administración Pública" Ed. F.C.E.; México 1983 P.12

"Las garantías de la carrera profesional, la equidad en la distribución de las oportunidades del servicio, y la imparcialidad de los servidores públicos, son normas de incalculable valor si se orientan hacia los principios de más alto rango.

Implantar un sistema basado en el mérito será imposible si no existe un consenso favorable en los sectores donde se hagan las decisiones fundamentales sobre la orientación del gobierno". (20)

(20) Muñóz Amato Pedro "Introducción a la Administración Pública" IBid P.18

5.6. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

Existe una dirección general de servicio civil que tiene por objetivo:

Definir y emitir lineamientos, metodologías y procesos - en materia de administración y desarrollo de personal, que -- permitan inducir un servicio civil de carrera, congruente con las necesidades del personal y del gobierno federal; así como promover, coordinar y evaluar las acciones a nivel global, -- sectorial e institucional, en materia de modernización administrativa, dentro de un marco de eficiencia y productividad.

Funciones de ésta dirección:

- Coadyuvar al establecimiento de la política salarial - de las dependencias y entidades del Gobierno Federal.

- Realizar las acciones que permitan el establecimiento del servicio civil de carrera.

- Definir y vigilar la aplicación de normatividad en materia de catálogos de puestos, tabuladores y prestaciones, en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; dictaminar sus estructuras ocupacionales y llevar el - registro correspondiente.

- Determinar y difundir políticas y normas que regulen - los subsistemas de reclutamiento, selección, capacitación, administración de sueldos, prestaciones, escalafón, separación, evaluación e información que apoyen el establecimiento del -- servicio civil de carrera.

- Determinar políticas generales y revisar las condiciones generales de trabajo de las dependencias y entidades, cuyas relaciones contractuales estén reguladas por el apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.

- Definir lineamientos y procedimientos para la formulación del presupuesto de servicios personales, para su integración al Presupuesto de Egresos de la Federación.

- Convenir los programas de registro y modernización administrativa con las dependencias y entidades; así como, determinar la viabilidad técnico-administrativa de las propuestas de reorganización que determinen los titulares de las dependencias y entidades que impliquen modificaciones a su estructura orgánica, emitiendo el dictamen o la opinión técnica correspondiente y llevar el registro de estructuras organizacionales del Gobierno Federal y de los manuales de organización a nivel global, sectorial e institucional.

- Emitir y difundir las normas y lineamientos para la elaboración de documentos normativos administrativos; así como, apoyar las acciones de descentralización y desconcentración administrativa del Gobierno Federal, definiendo su impacto en las estructuras organizacionales.

- Diseñar y proporcionar elementos técnicos que apoyen el mejoramiento y la elaboración de los manuales respectivos.

- Definir normatividad y lineamientos que permitan fortalecer la organización sectorial a través de la asignación de entidades a las Dependencias Coordinadoras del Sector, de la emisión de mecanismos de coordinación y de la depuración de entidades.

- Sancionar en los términos de las disposiciones aplicables sobre beneficio con cargo al Erario Federal, respecto de pensiones, haberes y controlar los pagos que de ellos se deriven.

La dirección general de servicio civil, tendrá las siguientes atribuciones:

- Diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el sistema del servicio civil de carrera, así como captar, analizar e integrar la información básica necesaria.

- Proponer normas en materia de catálogo de puestos, tabuladores de sueldos, sistemas escalafonarios, pago de remuneraciones, prestaciones, servicios personales y, en general sobre administración y desarrollo de personal, así como operar el sistema de información y registro correspondiente.

- Fijar políticas generales para el establecimiento y revisión de las condiciones generales de trabajo de las dependencias y entidades y diseñar los procedimientos para la integración, reubicación y reasignación de personal.

- Establecer políticas y lineamientos sobre las estructuras ocupacionales y registrar éstas, así como para racionalizar el aprovechamiento y magnitud de la fuerza de trabajo de las dependencias y entidades.

- Estudiar y emitir resoluciones, en los términos de las disposiciones legales aplicables, sobre beneficios con cargo al Erario Federal, respecto de haberes de retiro, jubilación y compensaciones.

- Dictar las normas y metodologías a que deberá sujetarse la formulación del presupuesto de servicios personales, para su posterior integración al presupuesto de egresos de la Federación.

- Diseñar y proponer, con la participación que corresponda a las demás áreas de la Secretaría, la política y las directrices para la modernización de carácter global, sectorial e institucional.

- Promover, con la participación que corresponda a las dimensiones de las demás áreas de la Secretaría, los programas de modernización administrativa en materia de organización, desconcentración, sectorización y sistemas con las dependencias y entidades; evaluar los avances de la modernización de la Administración Pública Federal y proporcionar asesoría y apoyo en éstas materias, y dictaminar, en coordinación con las áreas competentes de la Secretaría, sobre la viabilidad y conveniencia de las propuestas a los cambios de organización que determinen los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que impliquen modificaciones a su estructura orgánica básica y que deban reflejarse en su reglamento interior, así como registrar las estructuras organizacionales de las dependencias y entidades.

5.7. LA REMUNERACION.

Propósito fundamental: Pagar oportuna y correctamente al trabajador dentro de un sistema administrativo, ágil logrando a la vez la correcta comprobación del gasto.

Objetivo:

- Elaborar nóminas de pagos.
- Registrar movimientos de nómina.
- Comprobar y rendir cuenta.
- Establecer un seguimiento de pagos.

Funciones:

- Organizar unidades de nómina por unidad presupuestal.
- Efectuar y registrar tarjetas presupuestales por plaza de acuerdo a la plantilla o presupuesto autorizado.
- Afectar tarjetas alfabéticas.
- Supervisar la elaboración de la nómina.
- Supervisar la impresión de cheques.
- Supervisar la distribución de cheques.
- Distribuir cheques a unidades pagadoras.
- Recibir comprobación de pago.
- Preparar rendición de cuenta.
- Crear el sistema de reclamaciones y seguimiento de pagos". (21)

(21) Castelazo R. José "Técnicas y Especialidades en Administración de Personal". Edit. INAP México 1985 P. 22

Los sistemas de remuneración por rendimiento (incentivos económicos, tienen en cuenta la eficiencia con la que se desarrolla el individuo en su trabajo). Para el establecimiento de normas que permiten en forma práctica objetiva el último aspecto de la composición del salario, se han desarrollado -- desde hace mucho tiempo una serie de técnicas que se han denominado remuneración por rendimiento pretendiendo llevar al -- trabajador a participar en los resultados de productividad y en las ganancias que esto supone.

Se dice que son 3 elementos esenciales que se deben considerar para determinar la remuneración del trabajo:

El Salario Mínimo: Es la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo. El salario mínimo debe ser suficiente --- para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, para proveer a la educación obligatoria de los hijos.

El Salario del Puesto: La remuneración justa al trabajo no implica que sea igual, ya que es preciso que exista la diferenciación en los salarios de acuerdo con los requerimientos de trabajo, su valor relativo en relación a los que existen en el resto de la organización.

El pago al Mérito del Trabajador en su Puesto: Para remunerar al individuo de acuerdo al desempeño de sus labores se-

utiliza la llamada técnica de calificación de méritos que pretende disminuir la subjetividad apreciando el desempeño laboral de manera menor arbitraria.

5.8. TEORIA DE SISTEMAS.

El sistema de administración pública y desarrollo de personal tiene tres objetivos generales:

"El primer objetivo que es Funcional: Se refiere a lograr que el personal al servicio de la dependencia labora en relación con los objetivos institucionales.

El segundo objetivo es Cualitativo: Y abarca dos aspectos-

- A) Elevar la productividad del personal.
- B) Satisfacer los requerimientos mínimos de bienestar de los trabajadores.

El tercer objetivo es Operativo: Consiste en resolver eficientemente los problemas que se susciten antes de establecer la relación laboral durante la prestación de los servicios y al término de dicha relación laboral". (22)

(22) Castelazo R. José "Técnicas y Especialidades en Administración de Personal". Op Cit P. 13

Para el cumplimiento de dichos objetivos, dividimos convencionalmente el sistema integral en subsistemas.

Subsistema de Regulación: Se encarga de la programación, presupuestación, organización y evaluación.

Subsistema de Apoyo: Es el que se refiere al manejo oportuno y veráz de la información en materia de gestión de personal.

Subsistema Sustantivo: Abarca en sí al funcionamiento básico del sistema a través de cuatro áreas administrativas: Empleo, Remuneración, Relaciones laborales y Capacitación y Desarrollo.

Cada una de éstas áreas debe entenderse como interactuante con las otras; son todas interdependientes e interrelacionadas, pues lo que sucede en una de ellas influye en las demás.

Así tenemos que cada una tiene sus objetivos, funciones, sus medios y sus relaciones hacia dentro y hacia fuera de la organización.

CAPITULO VI

"EL CONTROL EN LAS ENTIDADES DEL SECTOR PUBLICO: CARACTERISTICAS, PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS".

- 6.1. ANTECEDENTES E IMPORTANCIA DEL CONTROL, LA NORMATIVIDAD PARA SU APLICACION.
- 6.2. CONCEPTO DE EVALUACION.
- 6.3. CLASIFICACION DE LOS MEDIOS DE CONTROL.
- 6.4. LA FUNCION DE CONTRALORIA INTERNA.
- 6.5. RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.
- 6.6. SISTEMA INTEGRAL DE CONTROL Y SU RELACION CON EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION.

6.1. ANTECEDENTES E IMPORTANCIA DEL CONTROL, LA NORMATIVIDAD --
PARA SU APLICACION.

Al crecer la complejidad de los fenómenos sociales y económicos del país, se ha hecho necesario que la presencia y participación del desarrollo haya ido en incremento.

El país con 20 millones de habitantes de 1910 y el actual de más de 85 millones, no puede ser el mismo y no puede gobernarse con las mismas políticas. Desde aquel entonces, la evolución del aparato público se ha adecuando a las circunstancias y condiciones que ha enfrentado el país y a un renovado proyecto-revolucionario de desarrollo, lo que ha propiciado que a su vez el Estado deba fortalecerse y fortalecer el principal instrumento con que cuenta: La Administración Pública.

Es por ello que la Administración Pública significa, fundamentalmente, el esfuerzo de organización del Estado para conducir los procesos políticos de la sociedad, a partir de los intereses básicos de los grupos sociales, y no un mero conjunto de órganos técnicos y administrativos, aunque éstos asuman una mayor importancia paralelamente con el crecimiento y complejidad de los problemas sociales.

La evolución que sufrió el sector público en los últimos años le permite efectivamente mejorar su organización y funcionamiento, pero es cierto también que los graves rezagos que cargaba no le permitieron cumplir adecuadamente con las metas y objetivos que se ha propuesto a través de sus programas.

La responsabilidad del Estado Mexicano en su carácter de administrador de los fondos públicos se expresa en un concepto doble: primero, la aplicación de los recursos encomendados a su manejo, y segundo, la rendición de cuentas claras sobre el grado en que se cumplieron los objetivos y se dejaron de alcanzar ciertas metas, mediante información periódica que por ser verificable, merezca la confianza de los gobernados. De aquí que se promueva el sistema de control para que los resultados en un período de tiempo se den a conocer, se pueden corregir y se logren superar para el bienestar de la ciudadanía.

Todo bajo la vigilancia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación cuya función es vigilar y controlar el ejercicio público, en el ámbito del Poder Ejecutivo, tiene antecedentes de gran significación, entre los que destaca la creación del Departamento de Contraloría que operó desde el año de 1917 hasta 1932 y cuyo titular era el Contador General de la Nación, dependiendo del Presidente de la República.

A partir de 1926, se fortalecieron algunas de las funciones del Departamento, para la fiscalización del manejo de fondos y bienes de la Nación, el exámen de créditos otorgados al Gobierno Federal, la verificación en materia de deuda Pública, y el registro general de funcionarios y empleados de la Federación. El Departamento de Contraloría también tenía facultades para aplicar sanciones relativas a las responsabilidades administrativas en que incurrieran los funcionarios, empleados y agentes de la Federación, con motivo de manejo irregular de fondos o bienes.

En 1932, mediante la reforma a la Ley de Secretarías de Estado, se produjo la desaparición del Departamento de Contraloría de la Federación.

En virtud de lo anterior, se inició una etapa de dispersión de las funciones de contraloría pública, cuyo primer momento abarcó el período de 1933 a 1947, correspondiendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público intervenir en funciones de inspección y vigilancia, así como en materia de responsabilidades públicas.

A partir de 1947 y hasta 1958, con la creación de la ya extinta Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, se desarrollaron funciones de intervención en adquisiciones y obras, así como materia de control sobre entidades paraestatales. De 1959 a 1976, se estableció un sistema triangular de contraloría entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las extintas Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, que compartían funciones para el control del Sector Paraestatal.

Para 1976 se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, como órgano central de los sistemas de Planeación y Control.

En 1982 se planteó la necesidad de integrar y fortalecer la función de control en el Sector Público. Para ello fué pre-

sentado ante el Congreso de la Unión, un conjunto de propuestas legislativas en que se incluyó el Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismo que al aprobarse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1982 lió origen a la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Su creación, estableció y fortaleció un mecanismo unitario sistemático y global sobre las funciones de control del ejercicio de los Recursos Públicos; atención y resolución de quejas, denuncias e inconformidades; registro y análisis de la evolución de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos; sanciones administrativas; promoción de la eficiencia en la operación gubernamental; control y evaluación de la gestión Pública y promoción de la modernización de la empresa pública. Estas son algunas de las muchas funciones que realiza la SECOGEF.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, desarrolla sus tareas mediante una estructura organizativa que comprende: El Secretario de Estado; tres subsecretarías denominadas A, B y una Unidad de Comisarios; la Oficialía Mayor; la Dirección General Jurídica; la Unidad de Comunicación Social. Es así como se encuentra organizada y cumple con todas sus funciones asignadas con el único fin de prevalecer un control y orden para beneficio de la ciudadanía.

6.2. CONCEPTO DE EVALUACION.

El proceso de evaluar la gestión pública tiene como objetivo el de prevenir, corregir o valorar las acciones emprendidas o realizadas por las Agencias gubernamentales en el marco general de la política de desarrollo nacional.

En éste sentido la evaluación de la gestión pública no es un fin en sí mismo, ni puede pretenderse como un ejercicio teórico. La evaluación es un medio a través del cual se mueve que las acciones del gobierno conduzcan a la satisfacción de objetivos predeterminados por las demandas políticas, sociales y económicas de la sociedad. La evaluación cobra así una importancia principal: Ser instrumento para promover mejoras a la eficacia y eficiencia del quehacer gubernamental en el contexto comprometido de los fines del Estado.

En éste orden de ideas, escribir sobre la evaluación presupone necesariamente concebirla como la valoración del quehacer administrativo cotidiano, a través del cual se pretende lograr las metas y objetivos con que la administración pública en turno busca satisfacer las necesidades sociales actuales, así como orientar el rumbo a mediano plazo y largo plazo del país. En su proceso la evaluación puede llevarse a cabo en las etapas previa, concomitante o posterior a la realización de los programas y políticas gubernamentales.

El propósito fundamental de la evaluación está encaminado a mejorar la calidad y oportunidad de las decisiones y accio-

nes con que el Gobierno Federal responde a la problemática del desenvolvimiento nacional, a través de promover la utilización óptima de los recursos y la transparencia de la gestión administrativa.

En general la evaluación se lleva a cabo con la aplicación de criterios e indicadores de gestión. Ambos permiten analizar adecuadamente los temas o sujetos en los niveles institucional, sectorial e intersecretarial, de la administración pública.

Los criterios son elementos de juicio que se aplican para evaluar, comparando los resultados obtenidos con los programados o esperados, en general, son dos los criterios genéricos que se utilizan en la evaluación de la gestión pública: la eficiencia y la eficacia. Es evidente que a partir de éstos criterios, el contexto particular de los sujetos que se evalúan permite establecer criterios específicos.

La eficiencia determina la capacidad para cumplir lo propuesto a partir de una determinada asignación de recursos materiales y humanos. Distingue si los recursos cumplieron las metas previstas, si las metas cubrieron la parte esperada de los programas y si éstos apoyaron efectivamente a los objetivos globales en la medida prevista. Por último, determina si el presupuesto se utilizó en proporción a los resultados y con la oportunidad requerida.

El criterio de eficiencia implica una relación entre lo realizado y los sistemas y procedimientos utilizados para lograrlos. Ambos criterios son importantes porque se aplican en un marco de relación entre los objetivos perseguidos en lo individual o en el corto plazo, por las dependencias o entidades con los objetivos de la política gubernamental a mediano y largo plazo. Visto de otra forma, son importantes porque relacionan la eficacia en el logro de las metas con la eficiencia de los sistemas y procedimientos, en función de las políticas sectoriales y del Plan Nacional de Desarrollo.

Por su parte, los indicadores son razones cuantitativas y cualitativas en las que se apoyan los criterios para evaluar la gestión pública. Su número es ilimitado y está en función de los objetivos y metas específicas de cada entidad o dependencia de la Administración Pública Federal, así como de los diferentes aspectos en los que se encuentra la evaluación.

Por otra parte la evaluación del control interno facilita la labor y cumple la norma de auditorio relativa a la ejecución de su trabajo; el auditor realiza un trabajo de estudio y evaluación adecuados del control interno existente que le sirve de base para determinar el grado de confianza en él; así mismo le permite determinar la naturaleza, extensión y oportunidad que va a dar a los procedimientos de auditoría.

Finalmente, la evaluación tiene como condición realizarse en el marco de un sistema que le dé estructura y permanencia -

que defina sus normas, métodos, criterios, contenido, instancias y calendarios. Un sistema que efectivamente la ubique --- como etapa última y primera del proceso administrativo.

6.3. CLASIFICACION DE LOS MEDIOS DE CONTROL.

El proceso de diseño y consolidación del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental ha previsto, como uno de sus componentes estructurales más importantes, el establecimiento de organos internos de control flexibles y eficiente en las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.

Con la expedición del marco normativo para regular el funcionamiento de los órganos internos de control, se inició paralelamente la fase de instrumentación, que incluye acciones permanentes de supervisión, evaluación, apoyo y seguimiento, del grado de conformidad y operación de éstos órganos, a fin de possibilitar la retroalimentación sobre la efectividad de la norma, la eficiencia de la acción y el diagnóstico oportuno de posibles variaciones en relación a lo previsto.

La instrumentación de los organos internos de control, -- fué concebida como un proceso gradual, que de acuerdo al esquema normativo expedido por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y tomando en cuenta las características y particularidades de cada dependencia o entidad, permite:

- Integrar los recursos materiales y financieros necesarios en calidad y cantidad para su funcionamiento.

- Establecer métodos, procedimientos y programas de trabajo.
- Integrar a cada contraloría interna o equivalente, un -- grupo de trabajo calificado, que cuente con elementos profesionales adecuados para el desarrollo de las funciones del órgano interno de control.

El proceso de referencia tiene por objeto asegurar que éstos órganos cuenten con la capacidad y aptitud para operar plenamente y así dar cumplimiento a las tareas que les han sido -- encomendadas.

Dentro de ésta fase, adquiere consistencia el conjunto de actividades realizadas permanentemente para promover la instrumentación del marco normativo, a través de la celebración de -- reuniones globales e intersecretariales, juntas de trabajo, visitas directas de evaluación, la celebración de cursos de capacitación y difusión, para promover la comprensión y aceptación de la norma.

Como parte esencial de este proceso se ha emitido un documento que resume los requerimientos mínimos y los principales -- elementos que debe incorporar el proceso de instrumentación de los órganos internos de control, así como el establecimiento de un sistema de seguimiento que permite la evaluación cualitativa y cuantitativa sobre el grado de avance de éste proceso, en ámbito particular de cada dependencia y entidad y en el de la Administración Pública en su conjunto.

La clasificación de los medios de control del Estado se da en razón de cada uno de los poderes y de sus funciones propias: es decir, control legislativo, administrativo y judicial.

- El control legislativo correspondiente al Congreso de la Unión, a su vez puede presentar tres diversas manifestaciones; la primera, la instrumentación de medidas de control a través de decretos o leyes; la segunda, que consiste en el control presupuestal; y una tercera que se traduce en el control político.

- El control administrativo que corresponde al Poder Ejecutivo Federal, tal vez el más amplio que se ejerce en las funciones públicas, constitutivas del control de la Administración Pública Federal, con amplia fundamentación en el propio contexto de la Constitución y en el vasto universo de las leyes administrativas.

- Por lo que toca al control judicial, que corresponde al Poder Judicial de la Federación, puede clasificarse en el control de constitucionalidad y en el control de legalidad.

6.4. LA FUNCION DE CONTRALORIA INTERNA.

"Las contralorias internas son órganos de apoyo que dependen directamente del titular de la dependencia o entidad, y -- que realizan sus funciones de acuerdo con las disposiciones, - norma y lineamientos que expide la Secretaría General de la Federación. Tienen éstas unidades la responsabilidad de organizar y coordinar el sistema integrado de control de la dependencia, revisando la aplicación de las disposiciones, procedimientos y demás instrumentos de control y evaluación.

A través del análisis permanente de los resultados que -- aporte dicho sistema, el titular de cada dependencia o entidad contará con los elementos necesarios para promover el incremento en la eficacia y eficiencia de la gestión interna, y en su caso dictar las medidas correctivas a que hubiera lugar. En el cumplimiento de sus atribuciones, se considera importante vigilar que:

- Exista información correcta y oportuna que permita controlar y evaluar; medir y comparar; seguir y perseguir; interceptar y concluir y recomendar.
- Se cuente con controles y sistemas que si protejan y -- promuevan, señalando fallas y haciendo las sugerencias pertinentes.
- Los recursos se utilizarán conforme a lo aprobado, cumpliendo con las disposiciones legales, sin distracciones, ni - incongruencias, etc.

Las contralorías internas deben cumplir sus objetivos - genéricos en concordancia con la de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, de los cuales daremos men ción:

- Contribuir a la modernización de los Sistemas de Control y Evaluación de la Dependencia, propiciando que éstos - asuman un carácter integral, congruente y homogéneo.

- Promover la racionalidad en el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros.

- Contribuir a incrementar la congruencia y equilibrio del esquema de organización y funcionamiento de la dependencia en su conjunto.

- Promover la participación de los responsables de las acciones en los diferentes niveles jerárquicos, así como que las decisiones repercutan al interior de cada una de las --- áreas.

- Promover la expedición de normas, procedimientos y -- mecanismos para la estricta disciplina y austeridad en las - acciones.

- Prevenir y combatir la corrupción.

A las Contralorías Internas de las Dependencias de la - Administración Pública Federal, corresponde el despacho de - los siguientes asuntos:

- Organizar, instrumentar y coordinar el Sistema Inte-- grado de Control de la Dependencia, que permita apoyar al ti tular para vigilar que las disposiciones, políticas, planes,

procedimientos y demás instrumentos de control y evaluación se apliquen y utilicen aficiente y eficazmente por las áreas de la dependencia, atendiendo a las políticas del titular y de acuerdo a las normas y lineamientos que expida la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

- Expedir las normas y lineamientos que en concordancia y en complemento a las que expida la SECOGEF.

- Vigilar y comprobar el cumplimiento, por parte de las áreas de la dependencia, de las obligaciones derivadas de las disposiciones, normas y lineamientos en materia de planeación; programación; presupuestación; información; estadística; contabilidad; financiamiento; inversión; deuda; administración de recursos humanos y materiales y financieros; patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado de la dependencia.

- Proporcionar a la SECOGEF los elementos necesarios para coadyuvar a que ésta expida las bases y normas para la realización de supervisiones y auditoría en la dependencia y en las entidades coordinadas que se encuentren adscritas al sector. - La Contraloría Interna opinará a solicitud de la SECOGEF, sobre el contenido y desarrollo de los programas anuales de auditoría de las entidades coordinadas.

- Formular, con base en los resultados de las supervisiones y auditorías que realice, las observaciones y recomendaciones necesarias a las áreas de la dependencia, tendientes a incrementar la eficiencia y eficacia de sus acciones. La Contraloría Interna establecerá un seguimiento de la aplicación de dichas recomendaciones.

- Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las distintas áreas de la dependencia, etc.

Las contralorias internas de las dependencias justificarán su existencia en la medida en que su actuación se oriente a satisfacer los planteamientos derivados de la consulta popular en materia de control y coadyuve, dentro del marco de los postulados de gobierno, a mejorar la prestación de bienes y servicios, a incrementar la confianza de la ciudadanía en las instituciones y en los servidores públicos, y a mejorar el manejo y aplicación de los recursos para el logro de los objetivos y prioridades nacionales, dirigiendo sus acciones a optimizar los sistemas, los controles, los hombres y sus rutinas.

Por otra parte, se ha dispuesto que existan en cada contraloria interna, oficinas de recepción de quejas y denuncias que desee presentar la ciudadanía, con motivo de la actuación o decisiones de los servidores públicos. Será éste mecanismo de participación ciudadana, otro valioso auxiliar en la detección de irregularidades en el sector público.

En éste sentido, la Secretaría de la Contraloria es un factor de renovación, no es un instrumento represivo. Si bien existe y cumplirá con la obligación que la ley señala de fincar responsabilidades a quienes se hagan acreedores de

ellas, no se obliga que la sanción es la última instancia que la sociedad emplea con quienes faltan a sus deberes.

Todas las funciones que realiza la Secretaría, requiere, ante todo, de entrega y profesionalismo por parte de los --- servidores públicos y de la consciente y paulatina transformación de éstos órganos de control interno en auténticos promotores de eficiencia". (23)

(23) Folleto de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. alleres Graficos de la Nación.Mayo 1984.

6.5. RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Una de las tareas de la SECOGEF, es vigilar el cumplimiento de las disposiciones y principios que contiene la Ley Federal de Responsabilidades de Los Servidores Públicos, para promover que el desempeño de los empleados al servicio del Estado, obedezca a criterios de legalidad, honradéz, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Con ello se pretende que el espíritu y los altos valores que contempla éste código superior de la conducta, orienten la actuación de quienes cubren un empleo en la administración pública, a la vez que se convierte en una guía permanente de acción en su quehacer cotidiano.

La Secretaría, con un enfoque preventivo, realiza la ampliación y el fortalecimiento de los instrumentos establecidos para el control sobre el patrimonio de los servidores públicos y la atención de denuncias en su contra, lo que permite incrementar el apego a la legalidad y garantizar a la ciudadanía la honestidad y transparencia en la administración de los recursos del estado.

En adición, como parte de una estrategia normal global, se lleva a cabo: una amplia difusión de la normatividad vigente; la promoción para que se observe invariablemente la obligatoriedad de presentar en forma oportuna y veráz la declaración patrimonial un seguimiento de la evolución y modificación de -

la situación patrimonial y la tramitación de denuncias, de tal forma que se permita identificar, y en consecuencia, actuar en caso de comprobarse alguna responsabilidad administrativa.

En resumen, cualquier queja o denuncia en contra de un -- servidor público por incumplimiento o irregularidad de sus deberes, se investiga y una vez que se encuentran pruebas se procede por medio de la Ley de Responsabilidades de los Servi----dores Públicos, las sanciones administrativas pueden ser las -- siguientes: Apercibimiento público o privado, amonestación pública o privada, suspensión y destitución; Inhabilitación para trabajar en el sector público hasta por diez años y sanción -- económica.

6.6. EL SISTEMA INTEGRAL DE CONTROL Y SU RELACION CON EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION.

"La planeación en México tiene amplios antecedentes, por lo que es imperativo adecuarla a las particulares circunstancias actuales. Durante las diversas etapas del desarrollo institucional del país, la planeación ha respondido a la complejidad de las condiciones económicas y sociales del momento histórico.

Desde 1930, con la promulgación de la Ley sobre Planeación de la República, se pretende ya regular el crecimiento progresivo y ordenado del país, pero no es sino a partir del sexenio cardenista cuando quedan establecidas las prácticas económicas y políticas que permiten al Estado orientar el proceso de desarrollo, enfrentar sus desequilibrios y poner en práctica acciones para mejorar el nivel de vida de la población.

El segundo plan sexenal se propuso asegurar la dirección de la economía por parte del Estado, consolidar la independencia económica nacional, mejorar la calidad de vida, y los niveles de bienestar de la población.

Posteriormente se integra el Plan de Acción Inmediata, con el fin de superar los grandes problemas económicos del país; en 1965, se elaboró el plan de desarrollo económico y social que entre algunos de sus resultados fué posible que el

producto interno bruto y la inversión, crecieran a tasas superiores a las programadas y los precios no crecieran significativamente.

En 1974, las Secretarías de Hacienda, Presidencia y Patrimonio, se avocan a la elaboración del anteproyecto de lineamientos para el programa de desarrollo económico y social 1974-1980, mismo que no se llegó a adoptar oficialmente.

Durante la administración anterior se logran sustanciales avances en materia de planificación. Es posible conformar un sistema nacional de planeación, formulándose diversos planes sectoriales y estatales, con lo que se integra un documento que ubica las acciones de los distintos sectores económicos y sociales dentro de un marco estratégico general: el plan global de desarrollo 1980-1982. De ésta manera se integran enfoques, conceptos y procedimientos, pero también se incorporan experiencias que permiten asumir ordenadamente los grandes retos de los próximos años.

El gobierno como representante del Estado, aparece como titular legítimo de la planeación, como actor relacionado con la sociedad y como mecanismo de integración y sustento del orden político.

El plan nacional de desarrollo 1983-1988 se nutre del análisis y la evaluación de los resultados de la planeación en nuestra historia moderna, surge la experiencia mexicana en la-

materia y se legitima en el mandato de la ciudadanía por promover el mejoramiento de sus condiciones.

Conforme se incrementa la complejidad de las condiciones de los problemas y del propio país, se patentiza mayormente - la necesidad estatal de conducir las fuerzas sociales hacia - los propósitos que la mayoría ha determinado; pero además, el plan representa la expresión material de la voluntad política del ejecutivo y del compromiso del Presidente de la Madrid de gobernar con el pueblo y en defensa de los más altos intereses mayoritarios.

Este plan fija ahora orientaciones fundamentales cualitativas, establecen los lineamientos generales para todos los - sectores y flexibilidad para adecuar los instrumentos, lo que permite mantener la dirección principal propuesta y estar previendo para enfrentar situaciones inesperadas.

Del plan nacional habrán de desprenderse los programas sectoriales y regionales de mediano plazo que lo desagreguen y detallen, ayudando a vincular más estrechamente a su contenido con el manejo de políticas e instrumentos y particularmente con los montos presupuestales programados.

De ésta manera, se plantea ordenar la actividad del sector público a partir de dos importantes instrumentos: la consolidación del sistema nacional de planeación y la integra---

ción del sistema de control y evaluación gubernamental; saber con certidumbre hacia donde queremos avanzar y, por otra parte, asegurarnos de que lo estamos logrando o establecer los correctivos sobre la marcha.

En materia de control, contamos con una larga experiencia, que se inicia con la creación del Departamento de Contraloría en 1917, ese Departamento depende directamente del titular del ejecutivo y es autónomo de las demás Secretarías. Entre sus funciones más importantes se encuentran la de revisar la actividad hacendaria de glosa, contabilidad y ejecución -- del presupuesto.

Durante su existencia sufre algunas adecuaciones (cambia de nombre en la época del presidente Calles por ejemplo) hasta que se dispone su desaparición en 1932. A pesar de ello se -- conserva una de sus innovaciones principales: el control previo de pagos, actos y contratos que afecten el erario federal.

En 1935, el Presidente Cárdenas divide las funciones de contabilidad y glosa de las del manejo de los caudales públicos al crear la Contaduría de la Federación dependiente de la Secretaría de Hacienda.

Desde aquéllas fechas hasta enero de éste año en que entraron en vigor las reformas que instituyen la Secretaría de la Contraloría, las funciones de contralor fiscal estuvieron--

repartidas en 4 Secretarías de Estado: Hacienda, Programación, Patrimonio y Asentamientos Humanos.

Podemos afirmar que las facultades en cuestión de control, fiscalización y evaluación, que vienen a conjuntar a la Secretaría de la Contraloría, ya existían; hacía falta integrarlas y vincularlas a las otras etapas del proceso administrativo.

Esta nueva Secretaría está ahora en proceso de construcción. Se ha logrado conformar en pocos meses una nueva dependencia del gobierno federal, pero su organización y funcionamiento aún no se consolida.

Por la naturaleza de su actividad, la nueva Secretaría establecerá una estrecha coordinación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, ésta como órgano de supervisión del poder legislativo sobre la administración que realiza el ejecutivo del gasto público. A diferencia de la Contaduría Mayor de Hacienda, la Secretaría de la Contraloría significa, el auto-control del gobierno federal.

Corresponde a la Secretaría de la Contraloría ser la dependencia que conjunta las facultades, antes dispersas, en materia de autocontrol del ejecutivo; así, se conjugan en la contraloría las tres fases del proceso de control de la administración pública. El control preventivo, el fiscalizador y el sancionador.

Además, la Secretaría de la Contraloría está facultada para realizar evaluaciones que nos indiquen cómo y con qué eficiencia

se están utilizando los recursos encargados a la federación, - con lo cual está en posibilidad de establecer la relación entre los recursos asignados y los recursos alcanzados.

Con la Contraloría General de la Federación, será posible desechar los sistemas obsoletos de control y vigilancia, al -- orientar sus esfuerzos al cuidado de programas prioritarios, - de proyectos estratégicos y de sectores vitales sin descuidar la atención permanente al todo del aparato público.

La Ley Orgánica de la Administración Pública, le otorga a la Secretaría de la Contraloría, la atribución de vigilar el - cumplimiento de las normas para el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control y del uso de los recursos de la administración central y paraestatal, así como los - de origen federal que se canalizan a través de los estados o - municipios; es decir, de todos los recursos federales, cual-- quiera que sea el organo que los administre.

Se pretende con ello, que este nuevo sistema de control - sea factor determinante para la más exacta aplicación de las - decisiones de política económica y social, previniendo para -- evitar las conductas corruptas o los usos indebidos de recur-- sos que pertenecen a la nación.

En relación a la fase preventiva del control, existen ya - las figuras de los comisarios y delegados de la Contraloría, - ante las entidades y dependencias del sector público, quienes-

tienen la responsabilidad cotidiana de evaluar políticas, --- acciones, recursos y resultados, así como de señalar propuestas concretas para el mejoramiento de la gestión de las entidades o dependencias en que actúan.

Los comisarios adquieren en la Secretaría de la Contraloría una nueva dimensión, respetando las facultades que le otorga la legislación mercantil y desarrollando actividades adicionales, tales como convertirse en mecanismos de comunicación entre las diferentes instancias de autoridad. Los comisarios cuentan además, con un nuevo perfil: ser un servidor calificado, de tiempo completo, de probada eficiencia, experiencia en actividades públicas y reconocida autoridad moral y profesional; serán responsables de atender un conjunto de entidades cuyos objetivos son similares.

Los comisarios centrarán su actuación en el seguimiento, control y evaluación de desempeño de las entidades paraestatales, revisando su congruencia con los programas y presupuestos sectoriales aprobados y el adecuado funcionamiento de sus órganos de gobierno. En el seno de los consejos de administración se desarrollará en buena medida la actividad de los comisarios, por ser ese el foro de decisión de las empresas públicas.

Ejercerán, por otra parte el control y la vigilancia de estas entidades, buscando contribuir al incremento de su eficiencia, con base a los objetivos sectoriales y proponiendo -

usos alternativos de los recursos públicos cuando se considere conveniente.

En el caso de los delegados, cumplen funciones iguales a las de los comisarios, pero en el ámbito de las Secretarías - de Estado, donde contribuyen a que los programas se desarrollen en apego estricto a lo planeado y con la máxima eficacia y productividad posible.

A ellos les corresponde apoyar la función de coordinación sectorial, a través del análisis y evaluación de los programas considerados como prioritarios; promover la responsabilidad en materia de control, y realizar tanto la vigilancia del ejercicio del gasto público, como su congruencia con los presupuestos de egresos. Por otra parte, impulsarán la modernización de los sistemas de control en las dependencias centrales, coadyuvando a la agilización de los procesos y elevando la productividad de su gestión.

Los delegados son también responsables de identificar -- puntos críticos de atención, analizando el desempeño del sector en función de sus relaciones con otros sectores y el cumplimiento de sus objetivos". (24)

(24) Ochoa Silveyra Claudio "Control en la Administración Pública" 10º Semestre UNAM

CONCLUSIONES

La conformación de un Estado Federal y su fortalecimiento nos permitieron asentar las bases de una organización política, económica y social del país; así mismo agilizando y controlando la Administración Pública por medio de sus tres poderes; Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La Administración Pública ha tenido un alto grado de decentralización, lo cual la hace más manejable además que se puede atender las necesidades de cada región de acuerdo a la premura de éstas.

La Estructura de la Administración Pública se conforma en tres niveles: Federal, Estatal y Municipal; de los cuáles definimos y estudiamos sus características, problemas y organización de cada uno, así como la relación que tienen entre sí, su funcionamiento independiente y en conjunto.

Existe una serie de organismos que integran la Administración Pública Federal. En el Sector Central encontramos todas las dependencias tanto Globales como de Apoyo. El Sector Paraestatal; conformado por empresas de participación Estatal, Fideicomisos, y otras figuras.

Las Secretarías de Estado, así como el Departamento del Distrito Federal cumplen con sus funciones , las cuáles están perfectamente delineadas con el fin de satisfacer las necesidades del país y su ciudadanía.

Existe una planeación económica y social en el país en la cuál los Planes Nacionales son un conjunto coherente de - directrices y normas que ayudan a satisfacer las necesidades del país y salir adelante como Nación.

De igual manera, existen ordenamientos jurídicos y administrativos que dan las bases para la implantación de una - excelente planeación en todos sus ámbitos; Federal, Estatal y Municipal.

Es de vital importancia que la Administración Pública - siempre esté en una constante actualización para el bienestar del país.

El Sector Público siempre deberá hacer todo lo posible - por integrar todas sus funciones así como los recursos materiales y humanos para evitar rezagos y duplicidad en lo que realiza.

El Control es fundamental en la Administración Pública, - por lo cuál existe una Secretaría de Estado que se encarga-

de llevar con todo orden las funciones que le fueron asignadas dividiendolas en control global y control interno; del - cuál cada Dependencia ó Secretaría ejerce, para el bienestar del pueblo. Dicha Secretaria recibe por nombre Secretaría -- de la Contraloría General de la Federación.

ABREVIATURAS:

PGR: Procuraduría General de la República.

DDF: Departamento del Distrito Federal.

SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

SECOGEF: Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

SNPD: Sistema Nacional de Planeación Democrática.

SNP: Sistema Nacional de Planeación.

APF: Administración Pública Federal.

PRONASOL: Programa Nacional de Solidaridad.

BIBLIOGRAFIA BASICA

- 1.- Batalla Guerra Cinthya "LA ORGANIZACION EN EL SECTOR--
PUBLICO". 10º Semestre UNAM.
- 2.- Camacho Solis Manuel "LA CLASE OBRERA EN LA HISTORIA
DE MEXICO". Quinta Edición, ---
1987. Editorial Siglo XXI.
- 3.- Castelazo R. José "TECNICAS Y ESPECIALIDADES EN -
ADMINISTRACION DE PERSONAL".
Editorial INAP. México, 1985.
- 4.- Cruz Roman David "ESTUDIO Y EVALUACION DEL CON--
TROL INTERNO POR CICLOS DE TRAN
SACCIONES". Seminario de Inves-
tigación Contable. México, 1987
UNAM.
- 5.- Del Río González Cristobal "EL PRESUPUESTO". Segunda Edi--
ción. Editorial ECASA, México,-
1988.
- 6.- Faya Viesca Jacinto "ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
LA NUEVA ESTRUCTURA". Editorial
Porrua, S.A., México, 1983.
- 7.- Folleto: "SECRETARIA DE LA CONTRALORIA -
GENERAL DE LA FEDERACION". Ta--
lleres Gráficos de la Nación, -
Mayo, 1984.
- 8.- Fraga Gabino "DERECHO ADMINISTRATIVO". XXVII
Editorial Porrua, S.A., México -
1989.
- 9.- Gamas Torrusco José "EL FEDERALISMO MEXICANO". Pri-
mera Edición, Editorial SEP. --
México, 1975.
- 10.- Isoard Carlos A. "COLOQUIO INTERNACIONAL DE AUDI
TORIA". Primera Edición, 1981.

- 11.-Loyola Cruz Felipe "LAS CONTRALORIAS INTERNAS EN - EL SECTOR PUBLICO". Seminario - de Investigación Administrativa UNAM, 1985.
- 12.-Martínez Cabañas Gustavo "LA ADMINISTRACION ESTATAL Y MU NICIPAL DE MEXICO". Editorial - INAP-CONACYT. México, 1985.
- 13.-Muñoz Amato Pedro "INTRODUCCION A LA ADMINISTRA-- CION PUBLICA". Tomo II. Edi--- torial Fondo de Cultura Econó-- mica. México, 1978.
- 14.-Ochoa Silveyra Claudio "CONTROL EN LA ADMINISTRACION - PUBLICA". 10ª Semestre UNAM.
- 15.-Pichardo Pagaza Igancio "DIEZ AÑOS DE PLANIFICACION Y - ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXI-- CO". Impresión Propiedad del -- INAP, 1972.
- 16.-Ruíz Massieu José Fco. "ESTUDIOS JURIDICOS SOBRE LA -- ADMINISTRACION PUBLICA MEXICA-- NA". Primera Edición, 1981. Edi torial Limusa.
- 17.-Sánchez Toriz Jacqueline "LA ADMINISTRACION EN EL SECTOR PUBLICO, PLANEACION EN LAS ENTI DADES DEL SECTOR PUBLICO". 10ª Semestre UNAM.
- 18.-Sharkansky Ira "ADMINISTRACION PUBLICA, LA PO-- LITICA FRENTE A LA BUROCRACIA". Traducción Agustín Cotin, Méxi-- co, 1974.