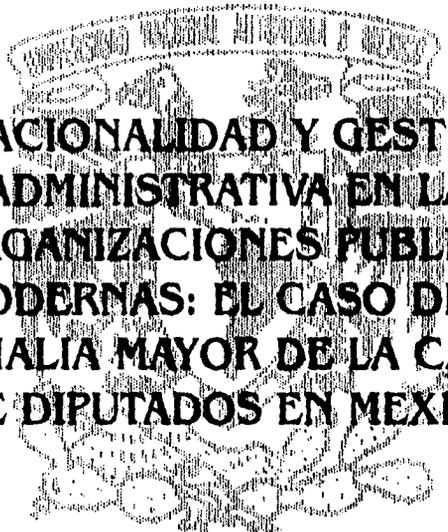


60
281



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES



**RACIONALIDAD Y GESTION
ADMINISTRATIVA EN LAS
ORGANIZACIONES PUBLICAS
MODERNAS: EL CASO DE LA
OFICIALIA MAYOR DE LA CAMARA
DE DIPUTADOS EN MEXICO.**

**TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LIC. EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ESP. ADMINISTRACION PUBLICA)**

Asesor: Ricardo Uvalle Berrones

PRESENTA

Edith Hernández Gómez

MEXICO, D.F.

MARZO DE 1995.

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mi Alma Mater, la U.N.A.M.

**Por la enseñanza que me brindó y los conocimientos
que me transmitió durante mi período escolar,
permitiendome culminar
mi sueño anhelado.**

AGRADECIMIENTOS

A mi padre: Guillermo Hernández Véladez.

Con amor y respeto, por la enorme comprensión y ayuda moral que me brindo e impulso para que me viera realizada en mi carrera.

A mi madre: Ma. de la Paz Gómez Cornejo. .

Con toda mi admiración y respeto a quién me dió el ser y me ayudo a dar los primeros pasos escolares para llevarlos a cabo a tan feliz término.

Con afecto y cariño a mis hermanos:

Ivette, por su ayuda en la elaboración de esta tesis, **Mary Paz** y **Guillermo**.

A mis pequeños y queridos sobrinos:

Daniela, Guillermo Daniel, Sharón Dennise, Guillermo Antonio y en especial a **Ricardo Ivan** por sus cuidados en el desarrollo de esta tesis y cómo ejemplo a seguir adelante.

Mi gratitud eterna para:

Mi tío José Gómez Cornejo.

Por contar con él en los momentos más difíciles.

A mis compañeros, parientes y amigos:

Laura Cuervo, Raúl Cisneros, Juan Carlos Maldonado y a todos aquellos que de alguna manera me ayudaron y apoyaron.

En especial para:

Adolfo Jiménez A. y Alonso Veraza López por facilitarme los medios para hacer posible el que pudiera recibirme.

Raúl Pérez Barbosa, por sus consejos y apoyo en momentos difíciles.

Omar Guerrero O., por su motivación y orientación para lograr la terminación de esta tesis.

Con un especial reconocimiento a:

**Ricardo Uvalle Berrones, por
hacerme el honor de ser el Director y
asesor de esta tesis, así como por su
comprensión, paciencia y orientación
para llevarla a feliz término.**

Para los distinguidos miembros del jurado :

**Ricardo Uvalle Berrones,
Javier Hernández Pérez,
Miguel Angel Marquez Zárate,
Enrique Navarro Gallardo,
José Luis Gutiérrez Fragoso.**

Por la ayuda en la revisión y corrección de esta tesis.

A todos los profesores de la Facultad de
Ciencias Políticas y Sociales y muy en
especial a **Enrique Navarro Gallardo**, por su
enorme apoyo, cariño y comprensión para
obtener el título profesional.

INDICE

	Págs.
INTRODUCCIÓN.	1
CAPITULO PRIMERO	
1. <u>El sentido y condiciones de la racionalidad moderna.</u>	
1.1 La racionalidad moderna.	7
1.2 Tipos de racionalidad: formal y material.	13
1.2.1 Racionalidad formal.	14
1.2.2 Racionalidad material.	16
1.2.3 Análisis comparativo entre la racionalidad formal y la racionalidad material.	19
1.2.1.1 La racionalidad administrativa.	21
1.2.1.2 La gestión administrativa.	23
1.3 La racionalidad en el Estado moderno.	27
CAPITULO SEGUNDO.	
2. <u>La vida administrativa del Estado moderno: el papel de la Administración Pública.</u>	36
2.1 Antecedentes de la gestión administrativa.	37
2.2 La administración pública moderna.	41
2.3 La gestión administrativa: utilidad y fines.	46
2.3.1 Utilidad.	48
2.3.2 Fines.	53

**SEGUNDA PARTE: La Oficialía Mayor en la Cámara de Diputados del
Legislativo Mexicano.**

PREÁMBULO	57
------------------	-----------

CAPITULO TERCERO.

3. <u>El Poder Legislativo.</u>	63
3.1 Origen del Poder Legislativo en México.	63
3.2 Congreso de la Unión.	68
3.2.1 La Cámara de Senadores.	70
3.2.2 La Cámara de Diputados.	71

CAPITULO CUARTO.

4. <u>Los antecedentes administrativos de la Oficialía Mayor.</u>	
4.1 Origen de la Oficialía Mayor: los oficios monárquicos.	75
4.2 La Oficialía Mayor en México: el caso del Poder Ejecutivo.	78
4.3 La Oficialía Mayor en México: el caso del Poder Legislativo.	81
4.3.1 Origen y desarrollo de la oficina del Oficial Mayor.	83
4.3.1.1 Las atribuciones de la oficina del Oficial Mayor.	89
4.3.1.2 Modificación reglamentaria para la oficina del Oficial Mayor.	93

CAPITULO QUINTO

5. <u>La Oficialía Mayor en el Poder Legislativo.</u>	
5.1 La Oficialía Mayor en el siglo XX	99

5.2	El Marco Jurídico de la Oficialía Mayor.	101
5.2.1	La Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos.	102
5.2.2	La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	103
5.2.3	El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	106
5.2.4	El Manual de Organización de la H. Cámara de Diputados	108

CAPITULO SEXTO.

6.	<u>La organización administrativa de la Oficialía Mayor en la Cámara de Diputados.</u>	116
6.1	La Oficialía Mayor	117
6.1.1	Funciones formales.	117
6.1.2	Funciones de fácto.	118
6.2	El Oficial Mayor.	119
6.2.1	Funciones formales.	120
6.2.2	Funciones de fácto.	122
6.3	La Coordinación de Asesores.	124
6.3.1	Funciones formales.	125
6.3.2	Funciones de fácto.	126
6.4	La Coordinación General.	127
6.4.1	Funciones formales.	127
6.4.2	Funciones de fácto.	128
6.5	La Secretaría Privada.	128
6.5.1	Funciones formales.	129
6.5.2	Funciones de fácto.	130

6.6 La Secretaría Particular.	130
6.6.1 Funciones formales.	131
6.6.2 Funciones de fácto.	132
6.7 La Secretaría Administrativa.	134
6.7.1 Funciones formales.	134
6.7.2 Funciones de fácto.	137

CAPITULO SEPTIMO.

TERCERA PARTE:

Consideraciones finales y algunas propuestas.

CONCLUSIONES	141
---------------------	-----

CUARTA PARTE: Anexos.

ANEXOS I: Cuadro comparativo entre funciones formales y fácticas de las dependencias que integran la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados del Legislativo Mexicano.	148
---	-----

ANEXOS II: Historia de la Cámara de Diputados de los recintos Legislativos.	168
--	-----

BIBLIOGRAFÍA	173
---------------------	-----

INTRODUCCIÓN

El estudio de la racionalidad tiene origen localizado, pues se identifica con el proceso histórico-cultural de occidente, considerada como la etapa más racional de la vida moderna.

El tema de racionalidad es uno de los ejes conductores del pensamiento de Weber. El horizonte de su pensamiento en las combinaciones de lo nuevo y lo viejo, es el inicio de la modernidad, sintetizada en el concepto de racionalidad moderna.

La razón de Weber se convierte en racionalidad, definida como estrategia de conocimiento; no como principio absoluto y universal del desarrollo histórico y como principio organizador de prácticas, sino como la respuesta a la pérdida de sentido.

En el marco del politeísmo, se reconstruye una serie de dualismos que permiten ordenar su reflexión sobre un eje y que reaparece en distintos niveles bajo diferentes nombres que son los que marcan la Era de la modernidad.

Esta racionalidad es entonces control del mundo natural y humano. Su creciente predominio se instaure sobre el perfeccionamiento de la formalización, la exclusión de valores y los criterios materiales. Pero sobre todo, de la cuantificación y homogeneización del objeto de cálculo y la concentración de un centro separado del sujeto de la calculabilidad.

Se destacan los tipos de racionalidad que nos permiten determinar la eficiencia en una moderna organización; estos tipos de racionalidad son: racionalidad formal y racionalidad material.

La racionalidad formal con arreglo a fines, se basa en la organización, es decir, en el conocimiento operativo de una organización y orientación, al manejo y control que lleva, así

como a su administración y dominio, donde el cálculo formal permite definir lo que se puede hacer y mediante el juicio lo que se debe hacer.

La racionalidad material, con arreglo a valores, es fundamentalmente irracional, recae en la conformidad con imperativos o exigencias a las que se le atribuye un valor absoluto, es decir, es el descubrimiento de un sistema ya actualizado el cual pretende la invención de un sistema a actualizar, dado que en la organización la asignación de funciones suele tener lugar con criterios adscriptivos aumentando su eficiencia, eficacia y bienestar.

Es por ello, que, dada la importancia de la racionalidad y la necesidad de la gestión administrativa en las organizaciones públicas modernas, la racionalidad moderna nos permite enfocar los problemas en la organización con el uso de la razón y la racionalidad, determinando la manera de pensar, actuar y comprender con sentido y coherencia.

De este modo, toda organización humana, implica una dualidad entre medios y fines, decisiones y acciones, e indudablemente, en el Estado y sus órganos de gobierno. Esta necesidad se presenta en formas más complejas.

La organización en la que el Estado moderno descansa para mantener su dominación es la Administración Pública, y surge como función y estructura de gobierno para organizar a la sociedad. Se vincula a condiciones materiales y formales, regulada por un conjunto ordenado y sistematizado de principios, técnicas y prácticas que tienen como finalidad apoyar los objetivos de la organización a través de la provisión de los medios necesarios para obtener resultados con mayor eficiencia y eficacia.

Por ello, es innegable que la eficacia y la eficiencia administrativa es una exigencia imprescindible en la toma de decisiones, en especial, para lograr que éstas encuentren una correlación adecuada en su concretización práctica.

La dominación debe darse a través de un cuerpo administrativo, en funcionamiento continuo con orden, donde la dominación organizada se encuentra asociada siempre a la administración, dependiendo vitalmente de ella la burocracia.

La Administración Pública, aplica la racionalidad con el propósito de lograr fórmulas de asociación para la vida moderna, permitiendo a los individuos y a la sociedad en su conjunto vivir con orden, progreso y bienestar, mediante un cuerpo de funcionarios altamente calificados encargados de las grandes decisiones en el plano de cuestiones administrativas con fuerza para controlar y dirigir el aparato burocrático.

La racionalidad de las organizaciones modernas como la Administración Pública, es indispensable porque predomina el poder en la toma de decisiones. Por ello, la Gestión Administrativa es el elemento de la administración pública que surge para agilizar, racionalizar y aumentar la productividad del estado a través de técnicas y procedimientos administrativos.

Por consiguiente, la administración pública es uno de los elementos más importantes para el progreso económico, político y social. Es la organización que apoya al Ejecutivo en el ejercicio de su cargo, con respaldo de la fuerza pública y tiene por objeto el cuidado del interés en general.

La necesidad de una gestión adecuada para llevar a cabo las decisiones gubernamentales de manera racional, no es exclusividad del órgano Ejecutivo de los gobiernos; aunque para este órgano sea su característica intrínseca y distintiva. También los llamados poderes legislativo y judicial, requieren para el cumplimiento de sus atribuciones legales un apoyo administrativo adecuado. Lo administrativo es un modo de vida que da cuerpo y proyección a las Instituciones.

En el mundo moderno, la gestión administrativa es la actividad interna de la administración en el Estado moderno. Su origen parte de las primeras disciplinas administrativas de la Era moderna, en el Estado Absolutista con el cameralismo. Pero en el Estado moderno también se impulsa hasta conformarlas en institucionalidad que es propia de las organizaciones públicas modernas.

Aunque la gestión administrativa se ubica inicialmente en la esfera interna de la administración pública, siendo el punto de apoyo para obtener el mayor grado de racionalización en las funciones que sustentan el orden social y político. Dado por ello, la gestión administrativa, es una herramienta del desarrollo institucional en las organizaciones públicas modernas. Sin embargo, también como práctica se desarrolla en los Parlamentos modernos. En este caso, se estudia su importancia en la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados.

Ahora bien, de acuerdo a la estructura de la investigación, la misma se organiza del modo siguiente:

En el primer capítulo se definen los conceptos fundamentales de la racionalidad moderna, que parte de los dualismos **racionalidad formal** y **racionalidad material**, vinculadas a la racionalidad administrativa. Se destaca a la racionalidad en el Estado moderno a través de un aparato administrativo mediante el cual se sustentan las funciones que el Poder Ejecutivo lleva a cabo para mantener el Poder a través de el dominio.

En el segundo capítulo, se explica el papel de la administración pública en el Estado moderno, se realiza un breve análisis de los antecedentes de la **gestión administrativa** como elemento organizativo de la gestión interna de la administración y a la **administración pública** como la actividad externa del Estado con el propósito de orientar e incrementar su poder; así como la utilidad y los fines que persigue la gestión administrativa para obtener el mayor grado de racionalización en las funciones que sustentan la vida política y social con eficiencia y eficacia impulsando el bienestar social.

Todo esto, constituyen el marco para destacar que tanto la racionalidad y gestión administrativa también se dan como exigencia en operación parlamentaria o judicial de los órganos gubernamentales. Es por ello, que tanto la administración pública como la gestión administrativa se encuentran vinculadas en las organizaciones parlamentarias tomando en cuenta que son necesarias para el desarrollo de las tareas administrativas y sustantivas de la Cámara de Diputados para el cumplimiento de sus objetivos.

En el capítulo tercero define el objeto de estudio con una breve reseña de el origen del Poder Legislativo en México; se analiza al Congreso de la Unión como la parte más importante en el ejercicio de la función legislativa; se da brevemente mención sobre la estructura funcional de la Cámara de Senadores así como la de Diputados, destacándose como elemento de apoyo administrativo en ambas, a la Oficialía Mayor.

En el capítulo cuarto se aborda el análisis de un caso particular (Oficialía Mayor), de los antecedentes administrativos en el mundo moderno; se parte de el origen de la Oficialía Mayor en el absolutismo; se destaca a la Oficialía Mayor en México en el Poder Ejecutivo y Legislativo, lo que nos lleva a la creación de nuevas técnicas para su desarrollo eficiente y eficaz; se describen las atribuciones y estructura interna de la primera oficina del Oficial Mayor desde 1824 y sus respectivas modificaciones.

En el capítulo quinto analizamos a la Oficialía Mayor del Poder Legislativo en el siglo XX como gestor interno de la Cámara de Diputados determinando el grado de eficiencia del órgano administrativo destacando su organización y funcionamiento por medio de su sustento jurídico.

Y por último en nuestro capítulo sexto se analiza la organización formal que tiene la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados y las funciones fácticas que realiza para el cumplimiento de sus objetivos.

Por ello, estrechamente ligado al marco conceptual se pasa en los capítulos siguientes al examen de las características del Legislativo mexicano, en especial la Cámara de Diputados. Y en tal contexto, las funciones que la Oficialía Mayor realiza como apoyo administrativo interno de dicha Cámara.

Todo ello, con el propósito de describir la evolución de esa unidad administrativa en las distintas etapas de la historia de la Cámara de Diputados mexicana; las funciones que le han correspondido en cada una de esas etapas; la situación actual; la correlación entre sus funciones formales y fácticas; su organización interna; etc. Y de todo esto, cuando el análisis parezca confirmarlo, sugerir los ajustes que, en mi opinión, resulten convenientes. Estos últimos se incluyen en el capítulo final de conclusiones.

En el trabajo se incluyen dos anexos: el primero es un cuadro comparativo entre las funciones formales y las fácticas y el segundo anexo es una breve historia de los Recintos Legislativos de la Cámara de Diputados.

CAPITULO I

CAPITULO I

I. El sentido y condiciones de la racionalidad moderna.

1.1. La Racionalidad moderna.

Para dar sentido a la racionalidad moderna es importante identificar que desde hace más de dos siglos se identifica con el proceso histórico - cultural de occidente, el cual es una determinada forma de pensar y actuar sobre el mundo natural y humano.

La racionalidad moderna permite enfocar los problemas que nos interesan resolver, específicamente en cuanto a sus formas de organización (cultural, económica, política y social), las cuales sólo pueden solucionarse con el uso de la razón y la racionalidad.

En este sentido, la razón determina la manera de pensar, actuar y comprender, encontrando un principio unificador en la vida, los valores y el progreso con sentido y coherencia.

Para Weber, la razón se convierte en racionalidad, a la cuál define como una estrategia de conocimientos y como principio organizador de prácticas¹ hasta convertirlas en un rasgo dominante (rasgo que se presenta en la modernidad).

En otras palabras, el concepto de racionalidad moderna se puede entender como una serie de dualismos que se recuperan en distintos niveles como **ciencia-vida, técnica-política, racionalidad formal-racionalidad material y burocracia-carisma.**

Aparentemente los conceptos que ocupan la primera parte de estos dualismos son los que marcan la Era de la modernidad, sintetizada en el concepto de racionalidad moderna.

¹ Prácticas, que desde el punto de vista weberiano sólo se dan para una determinada cultura y sociedad, que es la occidental.

Por eso, la ciencia es útil para estudiar problemas, porque aclara y descubre los fundamentos empíricos y racionales; la **técnica** es la legitimación permanente a través de la eficacia, que parte de los requisitos de un buen funcionamiento y expansión de la racionalidad formal.

La **racionalidad formal** está determinada en cuanto a los requisitos del cálculo, la formalización y la predictibilidad como forma de operar y controlar la realidad y de la inevitabilidad burocrática; y la **burocracia** está fundada en la presencia de grandes grupos así como en la complejidad de tareas.

Para Weber, la racionalidad se encuentra apegada a los valores de la cultura occidental "lo que es racional desde un punto de vista puede muy bien ser irracional desde otros" y que "una cosa nunca es irracional en sí misma, sino sólo lo es cuando se le considera desde un punto de vista racional particular..."²

Por lo cual, se deduce que su concepción de la racionalidad es pluralista y relativista; de acuerdo con esto, el capitalismo de occidente es considerado como una etapa más racional de la vida moderna.

En cuanto a manera específica y definida de racionalidad, definida por Weber como **formal o instrumental**³, vista también de otra manera, como irracional, desde la perspectiva de una racionalidad ética-sustantiva.⁴

Es así, como Weber utiliza el concepto de racionalidad, con el propósito de definir la forma de actividad económica capitalista, el derecho privado burgués y la autoridad burocrática.

La organización de la vida moderna se configura con apego a las formas de dominación que son fundamentales para el mantenimiento de la obediencia.

² Weber, Max, ECONOMÍA Y SOCIEDAD, P.65.

³ Parafraseando a Max Weber, la racionalidad depende de dos tipos: la **formal** que se caracteriza por el dominio de la realidad y la **instrumental** que se orienta por el control, es decir, se da a través del cálculo más adecuado que opera con base a instrumentos para obtener resultados concretos. Consúltese al respecto ECONOMÍA Y SOCIEDAD, pp. 170-178.

⁴ Siguiendo a Weber la racionalidad con arreglo a valores, la definimos como irracional desde la perspectiva **ético-sustantiva**; trabaja con postulados de valor y apunta principalmente al pluralismo, lo que constituye el pensamiento central weberiano. La transformación de la racionalidad ética-sustantiva se fundamenta en la racionalidad formal e instrumental del mundo moderno; constituye las consecuencias desviadas y opuestas al propósito que se piensa llevar, es decir, al propósito original. Consúltese, ibid, pp.130-179.

Además, exige la existencia de un **cuadro administrativo**⁵ que ejecuta las decisiones y acciones en un ámbito de deberes y servicios, abocados a la realización de competencias de autoridad, las cuales se encuentran ubicadas en forma jerárquica y piramidal.

La existencia de estas acciones es lo que designamos como organización. Para ésta es decisiva la solidaridad (ideal o real) de intereses del cuadro administrativo.

La organización en la que el Estado moderno descansa para mantener su dominación es la Administración Pública, cuyo funcionamiento se rige por los principios de la legitimidad que denomina Weber como **dominación legal-racional**.

La legitimidad de la dominación legal-racional descansa en la creencia de la **legalidad**, de las ordenaciones estatuidas y de los derechos de mandos de las llamadas por esas ordenaciones a ejercer la autoridad.

Es decir, indica a una serie de mandamientos y acciones que lleguen a justificar la dominación aspirando a una vida organizada con bienestar y justicia.

Para Weber la legitimidad de la dominación legal racional con administración burocrática descansa en las siguientes condiciones:

"...todo derecho, 'pactado' u 'otorgado', puede ser estatuido de modo racional, con arreglo a fines o racional con arreglo a valores (o ambas cosas)-, con la pretensión de ser respetado, por lo menos, por los miembros de la asociación; y también regularmente por aquellas personas que dentro del ámbito de poder de la asociación realicen acciones sociales;⁶

" Que todo derecho según su esencia es un cosmos de reglas abstractas, por lo general estatuidas intencionalmente; que la judicatura implica la aplicación de esas reglas al caso concreto; y que la administración supone el cuidado racional de los intereses previstos por las ordenaciones de la asociación, dentro de los límites de las normas jurídicas y

⁵ Definido en el mundo moderno, por ser un orden jurídico y administrativo, indispensable para el funcionamiento de las organizaciones modernas del Estado y de las instituciones, adaptando su estructura formal e informal, pero exigiéndoseles que las adaptaciones sean funcionales. Weber define como dominación burocrática-legal racional, que requiere de modo indispensable la disciplina y la formación profesional. *op. cit.*, pp. 175-178.

⁶ Weber, Max, *op. cit.* p. 173.

según principios señalables que tienen la aprobación o por lo menos carecen de la desaprobación de las ordenaciones de la asociación;

" Que el soberano legal típico, la 'persona puesta a la cabeza', en tanto que ordena, obedece por su parte al orden impersonal por el que orienta sus disposiciones;

" Que él que obedece sólo lo hace en cuanto miembro de la asociación y sólo obedece 'al derecho';

" Los miembros de la asociación, en cuanto que obedecen al soberano, no lo hacen por atención a su persona, sino que obedecen a aquel orden impersonal; y que sólo están obligados a la obediencia dentro de la competencia limitada, racional y objetiva, a él otorga por dicho orden ".⁷

Con base a estos planteamientos, las categorías fundamentales de la dominación legal son:

" Un ejercicio continuado, sujeto a la ley de funciones, dentro de;

" una competencia que significa:

a) un ámbito de deberes y servicios objetivamente limitado en virtud de una distribución de funciones,

b) con la atribución de los poderes necesarios para su realización, y

c) con fijación estricta de los medios coactivos;

" El principio de jerarquía administrativa;

" Las 'reglas' según las cuales hay que proceder y pueden ser técnicas o normas...".⁸

⁷ ibid., p. 174.

⁸ ibid.

Su aplicación exige de una formación de profesionales y sólo cuando posea esas condiciones la persona puede trabajar como funcionario. Los funcionarios forman el cuadro administrativo de las asociaciones racionales.

Conforme a su atribución, se trata de un cuadro administrativo que se caracteriza por lo siguiente:

" Rige (en el caso racional) el principio de separación plena entre el cuadro administrativo y los medios de administración y producción. Los funcionarios, empleados y trabajadores al servicio de una administración no son propietarios de los medios materiales de administración y producción, sino que reciben éstos en especie o dinero y están sujetos a rendición de cuentas. Existe el principio de la separación completa entre el patrimonio público y el patrimonio privado;

" En el caso más racional no existe apropiación de los cargos por quien los ejerce;

" Rige el principio administrativo de atenerse al expediente, fijándose por escrito los considerados, propuestas y decisiones, así como las disposiciones y ordenanzas de toda clase ".⁹

De la aplicación de estos principios depende que el modo de vida de la moderna organización burocrática sea eficiente en la gestión administrativa, la cual se fundamenta en un saber profesional-especializado en los diferentes niveles de la esfera institucional.

El tipo de racionalidad donde se relacionen las esferas de la vida y la estructura de dominación y donde cada funcionario ha de demostrar sus aptitudes y eficiencia es la racionalidad moderna. Por ello:

" El funcionario burocrático se debe sólo a los deberes objetivos que le confiere el cargo;

" Se encuentra ubicada en escala jerárquica de la administración;

" Con competencias establecidas para cada cargo, de acuerdo a su escala jerárquica;

" Por medio de un contrato;

⁹ Ibid., p. 175.

- " La calificación profesional del funcionario fundamenta su nombramiento como miembro de la administración;
- " Son retribuidos con sueldos fijos los funcionarios de acuerdo a su autoridad, responsabilidad del cargo y con arreglo jerárquico;
- " Ejerce el puesto como su única o principal 'profesión';
- " Existe la probabilidad de obtener ascensos y promociones por medio de una 'carrera' o según el juicio de sus superiores;
- " Los funcionarios trabajan en completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo;
- " Y están sometidos a una disciplina muy rigurosa y vigilada por las autoridades administrativas ".¹⁰

Por tanto, la forma de organización administrativa moderna produce su eficiencia con base en el cálculo y define el tipo de racionalidad, así como también las decisiones que se toman con base a estas reglas prescritas no con relación a personas concretas.

Para Weber, "el desarrollo de las formas 'modernas' del Estado, empresa o cualquier otra, coincide totalmente con el desarrollo e incremento creciente de la administración burocrática".¹¹

En el ámbito de la dominación, la racionalidad formal adquiere su máxima expresión en la burocracia. Las condiciones de una dominación racional depende de la posibilidad del cálculo, y ésta está dada por la reducción de los elementos políticos a unidades jurídicas, equivalentes a unidades portadoras de derechos sujetos a reglamentaciones.

La administración burocrática es la más racional desde el punto de vista técnico-formal. Desde el punto de vista técnico, el tipo de denominación formal-racional se da en la

¹⁰ *Ibid.*, p. 176.

¹¹ *Ibid.*, p 178.

burocracia porque calcula los medios eficientes para la resolución de los problemas y los ordena mediante regulaciones universales y abstractas.

En cuanto a la burocracia, la misma desarrolla una dinámica social política que permite a la administración pública ser eficiente y racional.

Se basa en la organización formal, por ejemplo: los grupos sociales ya no se constituyen en voluntades colectivas, sino que son articuladas mediante funciones eficientes para la sobrevivencia de la organización, donde el cálculo formal permite definir lo que se puede hacer y mediante el juicio lo que se debe hacer.

Pero desde el punto de vista de la racionalidad material, es funcionalmente irracional porque puede destrozar la organización en cuanto a que las funciones dadas no se acomodan a las actividades puestas en la organización, lo que puede producir ineficiencia.

1.2. Tipos de racionalidad: formal y material.

Una vez expuestas las ideas sobre la racionalidad apegadas a diferentes percepciones, definiremos los tipos de racionalidad que determinen a la organización moderna.

Weber conceptualiza la racionalidad ordenándola en lo general como un juego de oposiciones, donde lo racional es eficiente y eficaz, calculador y calculable.

En otras palabras, lo define como **racionalidad formal** con acuerdo a fines y **racionalidad material** con acuerdo a valores.

La racionalidad con acuerdo a fines refiere fundamentalmente a la ponderación de los medios y fines concretos. Es la **relación de medios-fines**. Es decir, la racionalidad formal apunta a la consecución de un fin práctico a través del cálculo de los medios más adecuados para la obtención de fines concretos y eficientes.

La racionalidad con acuerdo a valores recae en la conformidad con imperativos o exigencias a las que se le atribuye un valor absoluto. Es decir, la racionalidad material se distingue por el carácter absoluto de los fines que persigue, trabaja con postulados de valor y se rige por la razón con acuerdo a valores.

Por lo tanto, la racionalidad material y la racionalidad formal se encuentran a nivel de tipología de la acción social y de las instituciones en cuanto a su organización.

Por un lado, la racionalidad material apunta al terreno de los valores, al pluralismo axiológico que constituye un elemento central del pensamiento weberiano. Permite orientar la racionalización en las distintas esferas de la vida.

Por otro lado, la racionalidad formal permite la configuración de las mismas y la orienta a una racionalidad eficiente que permite comprender y organizar la vida del hombre por medio del cálculo.

1.2.1 Racionalidad formal.

Conforme a lo anterior, la racionalidad formal con arreglo a fines se refiere al conocimiento operativo de una organización que es llevada por la administración con dominio utilizando el cálculo para obtener fines determinados.

La organización se constituye en vista a la obtención de un fin previamente planteado, para cuya consecución se calculan unos medios y se fija una consecuencia lógica de objetivos. Es decir, los resultados principales de cuya integración se obtiene el fin propuesto.

Para Weber, la racionalidad formal es " determinada por expectativas en el comportamiento, tanto de objetos del mundo exterior como de otros hombres, utilizando estas expectativas como 'condiciones' o 'medios' para el logro de sus fines racionalmente perseguidos y sopesados ".¹²

¹² Ibid., p. 13.

Luis Aguilar considera a la racionalidad formal como '...un factor básicamente positivo o por lo menos deseable en la medida en que permitiría superar la baja cientificación y tecnologización del proceso de trabajo, con capacidad de producir acciones eficientes y eficaces respecto a diversos fines'.¹³

Ahora bien, la racionalidad formal en la organización posee un sistema de poder racionalmente estructurado en competencias, instancias y autoridades definidas y jerarquizadas con precisión.

La asignación de funciones es llevada por la racionalidad formal en el criterio de capacidad del sujeto y la utilidad de la tarea; ambas con arreglo a escalas objetivas. Adapta las cosas con la posibilidad y la razón del objeto sobre el que trate de operar, acomoda las circunstancias y particularidades empíricas a planes y reglas genéricas constituyendo un orden abstracto.

Dicho de otra manera, la racionalidad formal en la organización de funciones pretende la objetivación del orden; plantea una finalidad y establece una secuencia de objetivos impersonales a los que deben adaptarse las personas.

La racionalidad formal permite así al funcionario y a la burocracia (administración) transformarse en los actores y sujetos expertos del cálculo.

Trabajan con referencia a la política y en función de ella; como racionalizadores de la vida social, con disciplina y canalizando sus demandas y deseos hacia metas y programas operativos, lo que permite organizarse de manera eficaz, calculando los costos y beneficios de las acciones.

Es por eso que la organización burocrática (administrativa) comprende la racionalidad formal en cuanto a que delimita los ámbitos de actuación, deberes y las atribuciones con el fin de ordenar la realidad y comprender el sentido de las acciones.

Ello permite evaluar las consecuencias no deseadas (resultados) y verificar los resultados. Es así, como la acción racional con acuerdo a fines, transforma los problemas con el fin de satisfacer la existencia humana.

¹³ Aguilar, Luis, POLITICA Y RACIONALIDAD ADMINISTRATIVA, p. 111.

Por lo tanto, la racionalidad formal en cuanto a su calculabilidad con base en técnicas especializadas, organización altamente formalizada y con optimización del rendimiento con criterio de máxima eficacia, significa el predominio de la racionalidad como calculabilidad en la organización por sobre sus orientaciones axiológicas.

1.2.2 Racionalidad material.

Conforme al subcapítulo anterior, la racionalidad formal es el tipo de racionalidad que se guía por los medios-fines para la obtención de resultados eficientes y concretos por medio del cálculo, la racionalidad material es aquella acción de la organización orientada en función de valores socialmente reconocida como válidos.

La racionalidad material es aquel conocimiento operativo de la organización donde" su posición en la estructura de poder deriva del hecho de que es capaz de cumplir una función necesaria para un sistema, dado que adquiere los poderes inherentes a tal cumplimiento, con independencia de que ella tenga o no reconocimiento formal ".¹⁴

Por tanto, la racionalidad material es el descubrimiento de un sistema ya actualizado el cual pretende la invención de un sistema a actualizar. Reside únicamente en los propios discernimientos del sujeto.

Dentro de la racionalidad material, todo orden exige una conducta pautada así como también un sistema de reglas de naturaleza axiológica, técnica y de procedimiento.

Para Weber, el concepto de racionalidad material es' la consideración que no satisface con el hecho inequívoco y puramente formal de que se proceda y calcule de modo 'racional' con arreglo a fines con los medios factibles técnicamente más adecuados. Sino que se plantean exigencias éticas, políticas, autoritarias, igualitarias o de cualquier otra clase y que de esa suerte se miden las consecuencias de la gestión, aunque sea plenamente racional desde el punto de vista formal, es decir, calculable con arreglo a valores o a fines materiales ".¹⁵

¹⁴ García Pelayo, Manuel, BUROCRACIA Y TECNOCRACIA, p. 34.

¹⁵ Weber, Max, op.cit., p. 64.

Sin embargo, Aguilar señala que, " la racionalidad material significa, los fines que históricamente se persiguen en cuanto, son individual o socialmente considerados como verdaderos o buenos y políticamente implantados ".¹⁶

De esta manera, la racionalidad material no tiene un planteamiento previo ni del fin ni de la secuencia e integración de objetivos, sino que la dialéctica concreta de las cosas la conduce a un resultado eficiente con determinado sentido.

Es eficiente en la organización porque ayuda a la solución de problemas, ya sean técnicos u organizativos y siempre y cuando se establezcan fuera de las posibilidades reales de la organización. Por lo tanto, la racionalidad material es aquel orden fáctico que surge dentro de la organización y es contrapuesto a las pautas formales de ésta.

La racionalidad material en la organización, la asignación de funciones suele tener lugar con arreglo a criterios adscriptivos; se adapta a las cosas, se acomoda a las circunstancias y particularidades empíricas de la realidad ordenada. Es decir, se adapta a las particularidades concretas de la cosa ordenada.

Ya estructuradas las funciones y las competencias, se manifiestan a través de sujetos y de entidades institucionales dotadas de medios coactivos que surgen de un proceso de racionalidad material como resultado para lograr la eficiencia tanto en su compromiso como en la asunción de funciones que son necesarias para la existencia del orden.

La racionalidad material pretende adaptarse a la racionalidad formal de la organización en cuanto a las exigencias de la realidad o bien puede sugerir un desplazamiento por la realidad.

Permitiendo así, el desplazamiento de la relación de medios-fines, convirtiéndola en un fin en sí mismo; otra característica de la racionalidad material es la vigencia de unas normas distintas de las establecidas como válidas; el establecimiento de poderes y centros de decisión distintos de los formalmente establecidos y el desarrollo de un sistema de relaciones no previsto en el esquema organizacional.

Algunas veces la racionalidad material puede afectar a los fines, si los desvía de los proclamados; a las normas formales si las nulifica o sustituye ya sea exagerando su importancia convirtiéndolas en fines en sí mismas.

¹⁶ Aguilar Villanueva, Luis, *op.cit.*, p. 114.

Estas pueden afectar el sistema de dominación porque se constituyen condensaciones de poderes distintos de los establecidos formalmente o contradictorios con ellos. Por lo que es necesario que la racionalidad material y la racionalidad formal se vinculen para el logro de fines racionalmente eficientes.

La racionalidad material surge de una racionalidad formal y en contraste con ella, pero tanto la racionalidad formal, como la racionalidad material presentan un orden tan originario como el de la organización por lo que pueden encontrarse articulados en una misma estructura.

1.2.3. Análisis comparativo entre la racionalidad formal y la racionalidad material.

Analicemos ahora enunciativamente las diferencias entre los dos tipos de racionalidad:

RACIONALIDAD FORMAL	RACIONALIDAD MATERIAL
Relaciona objetos (o personas consideradas como objetos o elementos).	Vincula personas (o cosas en función de personas).
Se sustenta en una legalidad natural	Se sustenta en una legitimidad axiológica.
Prevé situaciones reales de los objetos.	Se establecen expectativas de conductas personales.
Critica la acción por su funcionalidad o eficacia.	Juzga la acción por su licitud.
A la violación de normas sigue la sanción.	Al error en la elección o aplicación de la regla sigue el fracaso.
El orden normativo (legal) es rígidamente monocéntrico y jerárquico.	El sistema de reglas es plural y la jerarquía de sus componentes depende del problema a resolver o del objetivo a conseguir.
Su función es acrecer el área de dominio sobre los objetos. ¹⁷	Su función es mantener un sistema socio-político. ¹⁸

¹⁷ García Pelayo, Manuel, *op. cit.*, p. 30.

¹⁸ *Ibid.*

Como podemos darnos cuenta, la racionalidad formal es considerada como uno de los aspectos de los medios más racionales; definida por García Pelayo como racionalidad técnica.¹⁹ Desde el punto de vista de la objetividad calculable.

La racionalidad formal aparece directamente formulada como calculabilidad, donde la organización de la gestión administrativa puede tener graves deficiencias en las funciones formales asignadas a las cuales es necesario delegar a las diversas áreas con el fin de obtener la eficiencia.

Permitiendo así, a la racionalidad material aumentar su eficiencia en la gestión administrativa por que disminuye la conflictualidad social en problemas técnicos y organizativos que puedan presentarse siempre que no se encuentren al alcance de la racionalidad formal.

Es por eso, que la racionalidad formal se vincula a la racionalidad material y "la razón del aparato administrativo técnicamente perfecto esta subordinada a lo irracional".²⁰ Ambos tipos de racionalidades se derivan de estructuras distintas, pero que obedecen a su propia dialéctica relacionadas entre sí formando parte de un sistema global.

La racionalidad formal y la racionalidad material designan el modo de orientación de la acción social. La racionalidad formal se enfoca principalmente en los modos de acción individual y colectiva.

Permite la reducción de la complejidad social por medio de la racionalidad material en la nivelación del conflicto, en cuanto a la gestión administrativa y control sin intromisiones de referencia personal.

La racionalidad material es jurídica e institucional y se expresa en normas; y la racionalidad formal se expresa en reglas formalmente establecidas

La asignación de funciones institucionales y personales se expresan en el puesto donde todo procedimiento y decisión tiene fundamento legal, el cual puede ser revocable por un razonamiento, o bien, con base en el puesto que se encuentre ligado a reglas y

¹⁹ " La racionalidad técnica moderna, tiene un carácter históricamente condicionado, se muestra en la historia del derecho romano donde la racionalidad parte de la razón política y administrativa, representa respectivamente la adaptación del orden jurídico, que sólo cambia lo cambiante. La función que ahora cumple puede ser sustituida por otra estructura reguladora, con una racionalidad capaz de establecer un circuito de adaptación entre ellas, con dominio del hombre por el hombre". García Pelayo, Manuel, op.cit., p. 30

²⁰ Weber, Max. op.cit., p. 139.

procedimientos técnicos (técnicas de administración), es decir, técnicas jurídicas utilizadas por la administración para la consecución de los objetivos.

La racionalidad formal de la organización burocrática (administrativa) comprende la división de tareas y se configura como distribución de competencias; donde se delimitan los ámbitos de actuación, los deberes y las atribuciones; pero cuya actuación debe guiarse por contenidos axiológicos, es decir, por la racionalidad material.

1.2.1.1 La racionalidad administrativa.

De acuerdo a lo expuesto, la racionalidad administrativa se vincula a condiciones materiales y formales, regulada por un conjunto ordenado y sistemático de principios, técnicas y prácticas que tienen como finalidad apoyar los objetivos de la organización a través de la provisión de los medios necesarios para obtener resultados con mayor eficiencia y eficacia.

La racionalidad administrativa ordena la sociedad a partir del concepto de razón²¹. El lograr un equilibrio entre razón y vida, el funcionario y el político, sólo puede lograrse mediante una clara subordinación de racionalidad administrativa a la decisión política o bien burocrática

Es por eso que la administración aplica la racionalidad con el propósito de lograr fórmulas de asociación para la vida moderna, permitiendo a los individuos y a la sociedad en su conjunto vivir con orden, progreso y bienestar; mediante un cuerpo de funcionarios altamente calificados y capacitados profesionalmente, permitiendo el desarrollo del funcionario, quien se encarga de las grandes decisiones en el plano de cuestiones administrativas con fuerza para controlar y dirigir el aparato burocrático.

La burocracia desempeña un papel político racional muy importante en el mundo moderno, donde la eficacia administrativa se encuentra acompañada de una eficiencia política, que observa lo relativo a reglas de acción y lo referente a la organización de los agentes que ejecutan la acción.

²¹ Aguilar Villanueva, Luis, op. cit., p. 50.

Es así, que cuando la administración está representada por un elemento directivo que asume la suprema responsabilidad, da impulso a elementos subalternos que deben cumplir con las instrucciones dadas.

Desde el punto de vista de la racionalidad formal, la administración se asocia siempre a una dominación organizada, con estructura jerárquica de superiores y subordinados, en el cual las ordenes son impartidas por funcionarios dotados de competencias específicas en funcionamiento continuo imponiendo orden. El orden debe ser debidamente estructurado por una racionalidad previa a la realidad.

Especialmente, cuando en una actividad cualquiera participa un personal numeroso la administración supone el principio de la distribución del trabajo, la unidad de responsabilidad, el conocimiento de capacidad individual, la importancia de la función que realiza y los medios y recursos que se disponen para ello.

Para fines de este trabajo, es necesario tomar en cuenta cómo se lleva a cabo el funcionamiento y la estructura de la racionalidad administrativa y para que el buen funcionamiento se realice con éxito, es decisivo contar con una racionalidad administrativa.

Corresponde al funcionario seguir cuidadosamente todos los aspectos de la organización, analizar los resultados obtenidos, estudiar y recomendar las innovaciones para que sea posible obtener resultados óptimos.

Para Weber, " la racionalidad formal administrativa alude a una serie de actividades burocráticas que se encuentran organizadas de tal manera que conducen a un fin previamente establecido, por lo que cada factor en esta serie de actividades recibe un valor funcional de colocación, así como la asignación de medios y recursos necesarios para su creación ".²²

La marcha de asuntos administrativos en la actualidad está regida por la racionalidad formal de las acciones para alcanzar los objetivos planteados.

Por lo anterior, la importancia de la racionalidad administrativa se encuentra en la manera en que se estructura o diseña una organización y los medios con los cuales es administrada. Depende de un grupo de trabajo encargado de lograr los objetivos de la organización y el grado de competitividad entre las necesidades del individuo.

²² Weber, *op. cit.*, p. 179.

Para tal fin requiere, el cumplimiento de la reglamentación correspondiente, donde la racionalidad formal administrativa radica en la determinación de sus actividades. Se trata entonces de " un conjunto de juicios técnicos de factibilidad y cálculos de medios-fines, que como tales se suponen exentos de valores ".²³

La administración requiere de la racionalidad para resolver problemas técnicos a los que se enfrenta; esto implica el conocimiento, la capacidad y la habilidad para aplicar soluciones de acuerdo con los problemas y condiciones específicas de cada organización, por lo que es necesario que el criterio y la creatividad logren la innovación de tecnologías propias para la solución a sus problemas.

La racionalidad administrativa, al estar formalmente establecida se vincula con la personalidad material, la cual al estar acompañada de toda una estrategia de racionalidad, considera los problemas que se puedan presentar y las resistencias que produzca. Se acomoda a las circunstancias y particularidades proponiendo un número muy reducido de cambios (en caso necesario) con el propósito de conducirla a la prosperidad y el buen funcionamiento de la organización.

La administración moderna se caracteriza por la forma en que se reclutan los funcionarios y por la relación en que éstos se encuentran con respecto al cargo y por la forma en que opera la organización en la gestión administrativa.

De ella depende la escala de cargos que forma un sistema de jerarquización, de control y fiscalización, de competencia de puestos, establecimiento de obligaciones específicas, facultades de mando y sanciones permitidas para cada empleo, para efecto de liberación y realización de la sociedad o del individuo en particular. Llevandola a la satisfacción del bienestar común, eficiencia y eficacia por medio de la racionalidad administrativa.

1.2.1.2 La gestión administrativa.

Basado en lo anterior, cabe mencionar que para analizar y entender nuestro objetivo central, se requiere saber la importancia que tiene la racionalidad administrativa y cómo se encuentra vinculada con la gestión administrativa.

²³ Ibid., p. 76.

Considerando que la racionalidad administrativa es la base para una buena organización y para el cumplimiento de sus funciones y para el logro de sus objetivos, es importante resaltar que la administración determina la orientación de la gestión que se efectúa en su espacio interior con fines de eficacia y eficiencia.

La racionalidad administrativa, permite aglizar, racionalizar y aumentar la eficiencia en la organización a través de técnicas y procedimientos ordenados debidamente por la racionalidad formal, permitiendo a la gestión administrativa participar en el proceso decisorio con el fin de mejorar la eficiencia en la ejecución de funciones y decisiones, estimulando así al florecimiento de un potencial humano eficiente.

La gestión administrativa se caracteriza por el manejo interno de una institución, dando a su organización una serie de sistemas, actividades y procedimientos para la solución de problemas. Por ello es necesario estudiar el modo de hacer compatibles los objetivos de los grupos sociales con los objetivos de la organización.

Para Amitai Etzioni la gestión administrativa como objetivos de la organización las define de la siguiente manera: " Como unidades sociales deliberadamente construidas o reconstruidas para alcanzar fines específicos " y se caracteriza por " la división del trabajo, del poder y de las posibilidades de comunicación, la presencia de uno o varios centros de decisión y el reemplazo del personal".²⁴

Las organizaciones administrativas están construidas de manera que sean unidades sociales más efectivas y más eficientes. La efectividad real de la organización, viene determinada por el grado en que realiza sus fines y la eficiencia.

La gestión administrativa está sustentada en una línea de autoridad y sus medios de control son aplicados para el bien de la organización. Por ello, la organización de la gestión administrativa se desarrolla en " organizaciones 'coercitivas', donde el poder se impone por la fuerza; 'utilitarias', donde el poder se basa en el control de incentivos económicos; y 'normativas', donde el poder se basa en un consenso sobre objetivos y métodos de organización".²⁵

Es decir, cuando nos referimos a organizaciones coercitivas se realiza mediante controles basados en premios o castigos; las utilitarias, mediante recompensas materiales que consisten en bienes y servicios; y normativas, en la aplicación de medios simbólicos de control, tiende a desarrollar sus intereses en obedecer y el uso de los medios físicos que tienden a forzarlos a obedecer.

²⁴ Etzioni, Amitai, ORGANIZACIONES MODERNAS, p. 15.

²⁵ Ibid., p. 21.

La gestión administrativa tiene autoridad administrativa profesional, donde asume una jerarquía de poder de superiores e inferiores donde los primeros tienen más poder que estos últimos y por tanto, pueden controlar y coordinar las actividades.

En cuanto a la idea de Weber, la gestión administrativa se apega más a la racionalidad formal en cuanto que "aparece como el grado de cálculo burocrático que es técnicamente posible y se aplica realmente".²⁶

En este sentido, se trata de una racionalidad con arreglo a fines influyendo los medios más adecuados para alcanzarlos, es decir, es necesario establecer objetivos claros y precisos, reglas bien estructuradas y sobre todo políticas que sin duda constituyen el elemento fundamental para la gestión.

Las políticas son normas flexibles que fungen como marcos de referencia donde se da la acción del funcionario, permitiendo la innovación y por tanto el uso de la creatividad y la imaginación que habrán de orientar la gestión administrativa.

Es importante para Weber que: " la racionalidad formal en la gestión administrativa, esté subordinada en última instancia a una voluntad externa que determina los distintos valores y finalidades".²⁷

El dominio burocrático debe tener su vértice en un elemento político, por el cual la racionalidad formal del aparato administrativo esté subordinada a una racionalidad material. Así la racionalidad material definida por la razón con acuerdo a valores descansa en opciones de valor últimas, que deben guiar la acción administrativa que pretende su materialización.

Se consideran por lo tanto, los cambios importantes en la estructura tradicional de la organización que dan lugar a una máxima eficiencia técnica, basada en las líneas de autoridad jerárquica, por la asignación de funciones en virtud de una capacidad objetivamente demostrada.

Como también, por ser orgánico-flexible y ajustable a las necesidades del proyecto, que otorga autoridad al funcionario o encargado del proyecto, desde la limitación de competencias entre las distintas áreas que lo integran, la estructuración con arreglo a normas y a reglas técnicas objetivas e impersonales, el procedimiento formal y escrito en la tramitación y resolución de los asuntos.

²⁶ Weber, op. cit., p. 85.

²⁷ Ibid., p. 43.

De acuerdo con García Pelayo, puede decirse que "la gestión administrativa es también un sistema de racionalidad y funcionalidad aparentes y de disfuncionalidad reales".²⁸

Son aparentes, porque se encuentra en la misma dialéctica de las cosas, hacia requisitos que se necesitan para la funcionalidad del sistema burocrático, pero que puede transformarse o seguir un cambio.

Son de disfuncionalidad, en cuanto a la racionalidad material, por lo que se considera como disfuncionalidad, en virtud de que las respuestas expresadas en la conducta efectiva de los funcionarios llega a articularse entre sí, convirtiéndose a la organización en informal que difieren de las imaginadas en el sistema formal.

De esta manera, la burocracia, responsable de la gestión administrativa, surge como un sistema de organización irracional o informal, con el fin de corregirse en función de sus errores y cuyas disfunciones se convierten en uno de los elementos esenciales de su equilibrio interno. Teniendo una organización y funcionamiento flexible, basada en la legalidad o necesidad de las cosas.

Con el propósito de llevar a cabo una buena organización en la gestión administrativa, en cuanto a la forma de actuar con arreglo a razones funcionales, de proceder y de innovar su estructura administrativa de modo adecuado para su desarrollo y garantizar la eficiencia a todo lo que pueda poner en riesgo a la formal organización.

Desde la perspectiva de racionalidad material, la burocracia es una máquina inerte y "una máquina inerte es espíritu coagulado y sólo el serlo le da el poder de forzar a los individuos a servirla y determinar el curso de sus vidas de trabajo de modo tan dominante. Es espíritu coagulado así mismo, aquella máquina viva que representa la organización burocrática con su especialización de trabajo profesional aprendido, su delimitación de competencias, sus reglamentos y sus relaciones de obediencia jerárquicamente establecidas. En unión con la máquina muerta, la viva trabaja en forjar el molde de aquella servidumbre del futuro a la que tal vez los hombres se vean algún día obligados a someterse impotentes, (...), si una administración buena desde el punto de vista puramente técnico -y esto significa una administración y un aprovisionamiento racionales por medio de funcionarios-, llega a representar para ellos el valor supremo y único que haya de decidir acerca de la forma de dirección de sus asuntos".²⁹

²⁸ García Pelayo, *op. cit.*, p. 17.

²⁹ Weber, *op. cit.*, p. 1074.

El cumplimiento estricto de las leyes y los reglamentos (del orden jurídico formal) no son suficientes para una buena gestión administrativa, desde la perspectiva de la racionalidad material. Por lo que Weber dice:

" La igualdad jurídica y la exigencia de garantías jurídicas contra la arbitrariedad requiere una 'objetividad' racional formal por parte del régimen de gobierno, (...);

" sin embargo, cuando en alguna cuestión particular el Ethos domina a las masas (...), los postulados de la 'legalidad' material encaminados al caso concreto y a la persona concreta chocan inevitablemente con el formalismo y con la fría 'objetividad' normativa del régimen de gobierno burocrático, (...)"³⁰

En conclusión, la gestión administrativa debe entenderse como racionalidad formal dotada de eficiencia, pero que se encuentre subordinada y guiada por la racionalidad material, proponiendo ciertos tipos de acción, como correctos o sensatos en cuanto a la toma de decisiones que ha de ejecutar.

Es por eso, que ha llegado a realizar eficientemente su estructura interna orientada a cambiar actitudes, valores, comportamientos y la misma estructura de la organización en forma planeada para adaptarla a un medio que se modifica y evoluciona constantemente.

1.3 La racionalidad en el Estado moderno.

Como hemos estado analizando, toca a la racionalidad organizar a la sociedad con base en los conocimientos amplios, técnico y especializado para llevar a alcanzar la racionalidad con el propósito de encausar la actividad de todos los miembros de la sociedad, hacia la concreción de valores que se sintetizan en las aspiraciones colectivas de vivir mejor.

"... a finales del siglo XVIII, las relaciones políticas han sido motivo de reflexión e institucionalización que atiende a la nación del poder sustentado en la racionalidad gubernamental. Es la racionalidad que tiene como punto de partida la razón política y administrativa;

³⁰ Ibid., p. 736.

"... tiempo en que la idea del Estado moderno se configura con -apego a la razón y derecho".³¹

Por lo que el Estado como responsable de mantener el orden, la justicia y el bien común de la sociedad, debe de crear y mantener un ordenamiento jurídico justo y eficaz, así como proveer servicios públicos para la atención de las necesidades de la colectividad (administrando) e institucionalizando los conflictos de intereses que puedan surgir.

Queda claro que el Estado está compuesto por la sociedad en un territorio determinado, con un gobierno que mantiene el orden jurídico y que vale por los intereses de la sociedad con paz, justicia y libertad; siendo de gran importancia el órgano³² del Estado moderno, pues sin la persona sería un mero conjunto de normas sin posibilidad de realización.

Es decir, el Estado sencillamente no existe si no tiene órganos en los que por medio de ellos se ordenen y exprese su voluntad y sus decisiones, es por eso, que el órgano como tal tiene siempre un titular (individuo) que ejercite la competencia del órgano y cumpla sus deberes.

El Estado tiene órganos que lo representan, en su estructura y consta de un elemento objetivo y otro subjetivo. El objetivo está constituido por un conjunto de atribuciones y poderes que la ley señala. El subjetivo es el que ejercita la competencia estatal reconocida por la ley, con base en órganos mediatos e inmediatos.

Los primeros son aquellos que determinan la existencia misma de la asociación estatal, y son esenciales para la organización del Estado; no se encuentran subordinados a ningún otro. Y los segundos son aquellos cuya situación no descansa de un modo inmediato en la Constitución, sino en una comisión individual y las leyes secundarias.

³¹ Uvalle, Ricardo, UN TESTIMONIO DE GESTION Y MODERNIZACION ADMINISTRATIVA: EL GOBIERNO DEL ESTADO DE SINALOA, p. 14.

³² Cuando nos referimos al órgano, las podemos considerar múltiples y de muy diversa índole, pero son esenciales para la formación de su estructura; es importante para nosotros el órgano en un régimen Presidencialista. Si desaparece este órgano, éste se desorganiza por completo o se transforma. De esta manera el órgano como tal se identifica con el Estado, no tiene responsabilidad jurídica alguna, ni derechos contra el Estado, por lo que no hay relación de Derecho entre el Estado y el órgano por que son la misma persona. Actuando siempre en nombre del Estado.

Ahora bien, el Estado para Weber es: "una relación de dominación de hombres sobre hombres, que descansa en un poder de dominación, que para subsistir necesita que los dominados acaten la autoridad que pretenden tener quiénes en ese momento dominan".³³

"La idea de una situación de dominación se encuentra necesariamente unida a la existencia de alguien que mande eficazmente a otro"³⁴, y para que esto suceda es necesario que se cuestione por medio de la legitimidad, así como también por su fundamentación interna, pues son importantes para la estructuración del Estado.

Para poder conformar una asociación de dominación se requiere que los miembros estén sometidos a relaciones de dominación actuales, ya que representa una adaptación clara en la estructura y funciones del Estado con las exigencias de la época (tecnológicas), asegurando así su desarrollo o modernidad.

Si bien es cierto, una dominación no puede mantenerse a través del tiempo sin un cuerpo administrativo en funcionamiento continuo que imponga el orden, esta dominación organizada va a encontrarse asociada en todo caso con la administración, la cuál depende vitalmente de ella.

Lo argumentado es la base para entender la relación jurídica de los titulares de los órganos con el Estado, se estructura en razón de la organización jerárquica de la administración pública en el Estado de Derecho.

Esta jerarquía implica un orden escalonado, donde algunos órganos son inferiores y otros superiores y entre unos u otros hay una relación de subordinación y dependencia. Cada órgano actúa en la esfera de su competencia, coordinándose para lograr los fines del Estado.

Por otro lado, Weber señala que, "el Estado moderno es la forma más racional del Estado burocrático"³⁵, así como también "Es una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y que a este fin ha reunido todos los medios materiales en manos de su dirigente y ha expropiado a todos los funcionarios estamentales que antes disponía de ellos por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas".³⁶

³³ Weber, Max, "La política como vocación", en EL POLITICO Y EL CIENTIFICO, p. 84.

³⁴ Weber, Max, ECONOMIA Y SOCIEDAD, p. 1057.

³⁵ Weber, "La política como vocación", op. cit., p. 91.

³⁶ Ibid., p. 92.

La idea del Estado moderno se caracteriza por ser un orden jurídico y administrativo, por el que se guía la actividad de un cuadro administrativo con el que tiene validez frente a los miembros de asociación y en toda acción ejecutada en el territorio donde extiende su dominio.

Así, el poder estatal tiene un carácter monopolístico y también un carácter de instituto racional y de empresa continuada. Por eso toda empresa de dominio que requiera de una administración continua, necesita la actitud de obediencia en cuanto a la forma de actuar del individuo con respecto a aquellos que se dan por portadores de un poder legítimo.

Y por otro lado, por medio de dicha obediencia la disposición de elementos materiales eventualmente necesarios para el empleo físico de la coacción física o bien, el cuerpo administrativo personal y los medios materiales de la administración.

Con base al pensamiento weberiano, Rabotnikof nos plantea de la siguiente forma:

"cualquier actor social individual, susceptible de 'acción racional con arreglo a fines', es un sujeto calculador que se 'distancia' de la naturaleza y de la proximidad de las relaciones personales, y se plantea fines a partir de los medios posibles. Pero a nivel social 'global', los sujetos de esta posibilidad de cálculo se concentran en unidades 'separadas' de control y previsión".³⁷

Es decir, el cuerpo administrativo es el que va a representar externamente a la empresa política de dominio, así como cualquier otra que se encuentre ligada a la obediencia, como los funcionarios, pues poseen en propiedad los medios de administración, o por el contrario el cuerpo administrativo se encuentre separado de los medios de administración.

Conforme a Weber, "la asociación política en que los medios materiales de la administración se encuentren total o parcialmente en el poder propio del cuerpo administrativo dependiente la designa como articulada 'en clases' ".³⁸

Es decir, la empresa política en la que los medios de administración son en todo o en parte detentadores de la autoridad en donde un individuo o titular de poder, posee en propiedad los medios de administración, retribuyendo a los funcionarios de su propia bolsa (en dinero), y administrándolos mediante gentes dependientes de él.

³⁷ Rabotnikof, Nori, MAX WEBER: DESENCANTO, POLÍTICA Y DEMOCRACIA, p. 160.

³⁸ Weber, Max, ECONOMÍA Y SOCIEDAD, p. 1059.

En cuanto al cuerpo administrativo, se encuentra separado de los medios de administración, en el mismo sentido en el que se encuentran separados los poderes. En el Estado moderno, el poder de disposición sobre todo los medios de la empresa política, se realiza al máximo la 'separación' entre el cuadro administrativo y los medios materiales de la administración".³⁹

La administración separada, trata de fortalecer al gobierno político y trae como ventaja el equilibrio interno, tanto del poder como de la misma sociedad y con esta fundamental garantía de legalidad el habitante del Estado puede vivir con más seguridad y defenderse en caso necesario contra los abusos del poder.

La separación de poderes de los órganos fundamentales del Estado como esferas de competencias, propicia la especialización de funciones volviéndose más aptos para la especialización de sus tareas, y con ello mejora el funcionamiento total del Estado y la hace más eficiente. Su estricta separación le permite una mayor y más perfecta especialización en sus funciones. Sin la separación de poderes no es posible la organización democrática del Estado.

A partir de aquí se instituye lo que Weber llama el cálculo de dominación: si por un lado de la objetividad calculable, la racionalidad se llega a lograr en el momento de una homogeneización -equivalencia universal de todos los elementos que intervienen en la sociedad-, por el lado del sujeto calculador, esto se logra cuando los elementos ya calculables son reconocidos y subordinados a una unidad central y separada de cálculo, dirección y control".⁴⁰

El Estado moderno se constituye a partir de un proceso político de expropiación y concentración de los políticos profesionales y de los que actuaban al servicio de los funcionarios, trabajan para el bien común como medio de ganarse la vida junto con un ideal y se organizan en forma de cooperación colectiva.

El Estado moderno se encuentra basado en el dominio, donde el verdadero dominio que no consiste ni en los discursos parlamentarios, ni en los problemas de monarcas sino en el manejo diario de la administración en manos de la burocracia (...).⁴¹

³⁹ Weber, Max, "La política como vocación", op. cit., p. 91.

⁴⁰ Agullar, op. cit., p. 44.

⁴¹ Weber, Max, ECONOMIA Y SOCIEDAD, P. 1060.

Es decir, el Estado lo mismo de que las demás asociaciones políticas que lo han procedido, es una relación como lo define Weber de hombres sobre hombres, sometidos a la autoridad de los que dominan. Cuando y porqué lo hagan, sólo puede comprenderse cuando los motivos internos se conocen y los medios externos en los que la dominación se apoya tengan justificación.

Por tanto, la dominación debe darse a través de un cuerpo administrativo, en funcionamiento continuo con orden, donde la dominación organizada se encuentra asociada siempre a la administración, dependiendo vitalmente de ella la burocracia.

La burocracia se emplea principalmente para poder identificar a una institución; a un modo de operación, a una ideología, un modo de contemplar y organizar a una sociedad o una forma de vida; así como también prolifera la investigación sobre lo que resulta funcional y antifuncional para el desempeño burocrático eficiente, sobre las relaciones existentes entre diversas categorías de burócratas, entre burócratas y su ambiente social, económico y político.

En el transcurso del siglo XIX, la burocracia es empleada en término de sentido técnico, designa una teoría y práctica administrativa (administración pública), considerada como la más eficiente, por su estructura organizacional, y los medios por los cuales son administradas las personas y las labores dentro del plan organizacional.

Para Weber, la burocracia forma parte de su análisis en los tipos de dominación, teniendo dos elementos esenciales: la legitimidad y el cuadro administrativo, sosteniendo que:

"Todo poder trata de despertar y cultivar la fé en su propia legitimidad; y

"Todo poder se manifiesta y funciona como administración".⁴²

Quedando el poder sustentado en la legalidad y legitimidad, elementos esenciales del Estado moderno; con base en el principio de **Legitimidad**, una organización burocrática es caracterizada por sus relaciones de autoridad, ordenadas jerárquicamente en un Estado jerárquico, por esferas de competencia meramente definidas, por una clara separación entre persona y oficio y por su elevada división de trabajo.

Como hemos visto, la moderna administración tiene gran importancia en el aparato administrativo del poder, por el gran campo de trabajo que realiza y maneja en términos de un sistema de reglas que prescriben las tareas, las obligaciones y los privilegios de los empleados especializados con estructura jerárquica de superiores y de subordinados. Es

⁴² Ibid., p.p. 1057-1058.

decir, es una cadena de mando piramidal en donde nos muestra como las ordenes son impartidas por funcionarios dotados de competencias específicas.

Para Weber , "el verdadero funcionario, de acuerdo con su propia profesión, no debe hacer política, sino que 'debe' administrar y de modo imparcial; por lo que se refiere a los llamados 'funcionarios administrativos', en la medida en que nos plantea la 'razón de Estado', o sea en la medida en que no se encuentren afectados los intereses vitales del orden dominante".⁴³

Tal como hemos venido observando, el honor del funcionario se encuentra en sus capacidades para cuanto pese a sus representaciones, el superior jerárquico puede ordenar a un funcionario que sea capaz de ejecutar una acción bajo la responsabilidad del mandante con la misma escrupulosidad o exactitud que si correspondiera a su propia convicción.

Pues sin esta disciplina tanto moral como de abnegación, todo aparato se vendría abajo. Teniendo el funcionario la responsabilidad de todo lo que hace, la cuál no puede ni debe descargar en él o en otros.

Se encuentran organizados de manera piramidal de jerarquía funcional, realizando funciones más importantes los cargos superiores, dotados de mayor autoridad y responsabilidad que los inferiores.

Se diferencia a el funcionario superior cuando ejerce su mando formal sobre el funcionario subordinado; estos últimos tiene a un grupo de funcionarios dedicados a efectuar operaciones elementales que cruza en todos sentidos su estructura, manteniendo comunicación interna.

Las relaciones administrativas se ejercen de manera continuada y en base a documentos escritos, siguiéndolas de reglas generales más o menos estables que pueden aprenderse y cuyo funcionamiento en cuanto a su conocimiento representa una experiencia técnica especial, poseida por los funcionarios.

Con un sistema de normas y reglamentos que marcan la toma de decisiones y ejecución de las mismas para todos los cargos con el fin de asegurar la uniformidad de funciones de la administración y la coordinación entre los cometidos de cada uno de los cargos.

⁴³ Ibid., p. 1(171).

En cuanto a su estructura de los cargos, la podemos encontrar caracterizada como **objetiva**, por una serie de factores relacionados a la propia administración, es típicamente libre tomada bajo contrato y en virtud de calificaciones técnicas específicas, compensadas con un salario en dinero pero que debe ser considerada al propio trabajo como una ocupación de tiempo completo.

Consecuentemente, la realización de cada puesto exige la capacidad del funcionario para juzgar racionalmente el cumplimiento de sus deberes, así como también el rendimiento de sus subalternos y el servicio del personal por parte del administrador.

La racionalidad de las organizaciones modernas de la administración pública, es indispensable porque cuando predomina su poder en la toma de decisiones resulta prácticamente indestructible.

Ya que toda organización de satisfacción de la necesidad más elemental, se ha adecuado a su modo de operación, para alcanzar una meta determinada de la manera más completa proponiendo un paradigma burocrático.

Se encuentra siempre en un centro de poder (en cualquier sistema de gobierno), en donde la sociedad será controlada por este centro único de poder y cuanto más poder se unifique y dirija desde un sólo centro, más responsable será la administración pública.

La administración pública en el ámbito de la política se encuentra en la articulación con el orden jerárquico de un servicio público profesionalmente capacitado, proporcionando las condiciones estructurales necesarias para la buena administración.

Perfección que nos permite obtener de ella las condiciones necesarias para el manejo eficiente del Estado moderno, con una racionalidad, permitiendo así, el progreso y la eficiencia del bienestar humano en el mundo moderno.

CAPITULO II

CAPITULO II

2. La vida administrativa del Estado moderno: el papel de la Administración Pública.

Como analizaremos enseguida, la vida administrativa del Estado moderno tiene cobertura hacia las personas y las cosas; en cuanto a la preocupación que mueve a la administración pública para asegurar el bienestar social en la vida colectiva de los hombres.

Es un elemento de la racionalidad administrativa moderna donde el desarrollo de la administración como técnica y procedimientos debe ser producto del mismo desarrollo de las organizaciones como el progreso y el bienestar de la sociedad.

"Es por ello, una potencia constructiva, dado que sus acciones tienden continuamente a buscar lo que al Estado conviene considerando su vinculación con la sociedad".⁴⁴

La moderna administración pública surge como una necesidad para aumentar la eficiencia y con ello la utilidad en la ejecución. Obedece en su desarrollo a objetivos fijados por los fines del Estado.

La administración analizada a través de su desarrollo histórico, es y ha sido un elemento importante para entender la dimensión de la responsabilidad social.

Así como también es un medio necesario para aumentar la racionalización y la eficiencia. Los principios, los procedimientos y técnicas que ha desarrollado la moderna administración pública, son el instrumento eficaz para propiciar que los seres humanos vivan bien.

⁴⁴ Uvalle, Ricardo, LA TEORIA DE LA RAZON DE ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA, p.258.

Lo anterior depende del grado de conciencia social y de la formación de los funcionarios administrativos para desempeñarse dentro de su comunidad y dentro de las organizaciones en las que prestan sus servicios.

La moderna administración pública es uno de los elementos más importantes para el progreso económico, político y social, dado que aumenta la productividad y la racionalidad social; sirve además a la comunidad pues toma en cuenta las necesidades y objetivos de todos los miembros de la organización política y social.

La administración pública es uno de los factores más importantes para la solución de los problemas de la sociedad moderna, convirtiéndose en un elemento importante para la organización de las actividades sociales del hombre, ya sean éstas de carácter económico, político o cultural.

2.1 Antecedentes de la gestión administrativa.

Es insoslayable después del análisis que hemos realizado, destacar el carácter social que tiene la gestión administrativa como tecnología aplicada.

En el mundo moderno, la gestión administrativa es la actividad interna de la administración en el Estado moderno. El origen, la formación y su desenvolvimiento forman parte de las primeras disciplinas administrativas de la Era moderna, (**Cameralismo**).

El cameralismo se desenvuelve como un componente orgánico del Estado Absolutista. en el siglo XVI tiene como uno de sus orígenes a los Consejeros de Príncipes, los cuales analizaban la situación reinante del Estado.

En el siglo XVIII los consejos dejan de ser secretos, siendo relevados mediante la publicidad literaria frente a otros soberanos, con el propósito de fortalecer la estructura de la sociedad como respuesta a ciertos desafíos presentados al Estado Absolutista.

"En el siglo XVI el secreto era consustancial a los consejos, durante el siglo XVII lo es la publicidad, y en el siglo XVIII el cameralismo se transmite en las ciencias camerales;

"El cameralismo tiene dos periodos de vida, uno original y otro académico; el primero cubre el siglo XVI y XVII; y el segundo del XVIII".⁴⁵

Los cameralistas se encargan de aumentar el poder de Estado por medio del mejoramiento de condiciones materiales en cuanto a asuntos concretos que asumía el poder público en materia financiera, incrementado los ingresos y su aplicación de estos.

Las prácticas camerales se sustentan en técnicas y tecnologías administrativas para un mejor desarrollo y funcionamiento tanto de los asuntos reales como para la conservación del patrimonio estatal.

El cameralismo, es el antecedente moderno de la gestión administrativa. Es el primer esfuerzo de prácticas internas de la administración pública que forma parte también en la conservación de los fines del Estado y el bienestar social.

El movimiento cameralista sistematiza el estudio de la administración pública, teniendo su mayor auge en el siglo XVIII. Desarrolla técnicas administrativas con el fin de llevar a cabo el progreso integral del Estado.

"Los cameralistas constituyen un grupo de funcionarios públicos, ilustrados dedicados a la investigación y la docencia que empeñaban su esfuerzo en formar una élite de servidores del Estado con base en el conocimiento de sus naturaleza, objeto y funciones; su movimiento político se conoce como cameralismo".⁴⁶

"El cameralismo era la rutina de las oficinas en las cuales los empleados de los gobiernos, principalmente de los departamentos fiscales, hacían su trabajo; en el sentido amplio, constituyó los procedimientos gubernamentales, sistematizados, cuya aplicación se efectuaba en las oficinas administrativas".⁴⁷

Por lo tanto, el cameralismo es un estudio superior de sistematización, organización y racionalización del trabajo administrativo, es decir, un conjunto de medios racionalizados que favorecen la dominación de la sociedad por medio de la actividad administrativa para potenciar el poder del Estado.

⁴⁵ Guerrero, Omar, LA TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, p. 8.

⁴⁶ Uvalle, Ricardo, op. cit., p. 18.

⁴⁷ Guerrero, Omar, op. cit., p. 4.

"El cameralista es un funcionario cuya vocación lo lleva directamente al ejercicio de funciones distintas, no desempeña las clásicas actividades de todo Estado en proceso de formación, es decir, las del interior o gobernación, guerra y justicia, y únicamente participa parcialmente en las haciendas;

"El cameralismo es un tipo de director que coadyuva a la debida conducción del Estado, un tipo especial de funcionario comprometido con la gerencia estatal".⁴⁸

Este funcionario administrativo (cameralista) utiliza medios técnicos para obtener un mayor rendimiento y, es experto en tecnología administrativa, contribuye al aumento de los ingresos públicos.

En los siglos XVIII y XIX, las ciencias camerales aparte de su desenvolvimiento en cuanto a los cameralistas de oficinas, surgen con la formación de nuevos funcionarios públicos donde se da ya el estudio del Estado a partir de su actividad administrativa.

Esta formación de los funcionarios públicos se da a través de la academia, explicando los procesos constructivos del Estado por medio de la cátedra y así transmitirlos como tecnología aplicada a los negocios gubernamentales.

Asimismo, "Se requiere del fomento del desarrollo de las fuerzas productivas, de la educación y la ilustración del pueblo, de la ampliación de la politización".⁴⁹

Es decir, enseñan como producir la riqueza, como administrarla y aplicarla para obtener una mayor eficiencia y alcanzar los fines del bienestar social como el del Estado.

En cuanto al carácter gubernamental del cameralismo, implica ya una tecnología del ejercicio del poder, lo que permite una dominación con medios racionalizados de la actividad administrativa del Estado.

Así, se asegura el bienestar del Estado por medio de la gestión interna de los recursos, comprometiéndose el cameralista a obtener el bienestar de la sociedad y la prosperidad del Estado.

⁴⁸ ibid., p.p. 5-6.

⁴⁹ Uvalle, Ricardo, op. cit., p. 18

El Estado Absolutista Alemán da las bases para el desarrollo de la moderna administración pública y pone los cimientos para su organización y gestión; puestas al servicio del bienestar social.

Implicando cambios en lo que concierne a la organización, pues cuenta con conocimientos basados en principios científicos, que permiten su enseñanza y aplicación; concerniente a la actividad del Estado, así como también a la función administrativa.

Las tecnologías que se presentan en el cameralismo satisfacen los fines del Estado y se dan en el mantenimiento y protección de su existencia como entidad soberana; en la conservación del orden con el fin de favorecer el bien público.

Es considerado como el conocimiento de ciertas relaciones sociales con autoridad pública sobre las personas y las propiedades y en cuanto a todo lo que se relaciona con el orden social, lo que anima y encamina hacia el progreso.

Las ciencias camerales dejan a la gestión administrativa un gran avance en cuanto a la creación y ordenación de las relaciones entre los gobernantes y los administrados.

Como podemos ver, corresponde a la gestión administrativa, las tareas relacionadas con la disciplina, la coordinación, la información, la iniciativa en los procesos de gobierno.

La gestión administrativa requiere de funcionarios con preparación para resolver problemas técnicos a los que se vaya a enfrentar, lo que implica el conocimiento, la capacidad y la habilidad para aplicar soluciones técnicas de acuerdo a los problemas y condiciones específicas de cada organización.

Por ello, es necesario el criterio, la sagacidad y la creatividad que lo llevan a la innovación y creación de tecnologías propias.

La gestión administrativa es un elemento de la administración pública que surge para agilizar, racionalizar y aumentar la productividad del Estado a través de técnicas y procedimientos administrativos elaborados con la realidad del Estado.

Es la clave en el logro de la eficiencia y en los procesos de planeación, programación, distribución y control, base del desarrollo de la administración pública.

2.2 La administración pública moderna.

De lo planteado en el subcapítulo anterior, con respecto a la gestión administrativa se refiere a que es el elemento organizativo interno de la actividad administrativa del Estado. Mientras tanto, la administración pública es la actividad externa del Estado, encargada de orientar e incrementar su poder.

La administración pública moderna del siglo XIX, "es una tecnología de poder; una concepción de la vida social que, acompañada de los medios de ejecución que le son inherentes, se encarga de dotar y asegurar la vida óptima a los individuos para que el Estado sea prospero".⁵⁰

Surge como función y estructura de gobierno para organizar a la sociedad, siendo las sociedades de las civilizaciones de la Era moderna, las que realizan el surgimiento de la administración pública moderna beneficiando a la sociedad así como también al Estado.

Tiene como propósito el asegurar la felicidad y la seguridad estatal, aumentando sus fuerzas y su poder para fortalecer y desarrollar el poder del Estado.

"La ciencia de la administración, comprende todo lo que puede contribuir a la felicidad de los ciudadanos y principalmente la conservación de orden y la disciplina, los reglamentos que miran a hacerles la vida más cómoda y a procurarles las cosas que necesitan para subsistir y edificar ciudades que les procuren un sitio seguro y cómodo;

"Esto se consigue con la aplicación de procesos y tecnologías que hagan viable una vida mejor".⁵¹

Estos procesos y tecnologías actúan sobre la sociedad, es decir, es una fuerza organizadora que arregla, corrige y mejora; que como tecnología estatal actúa para la conservación de la sociedad y mejorandola.

Por tanto, "la ciencia de la administración, sin desconectarse de lo que es el Estado, fortalece suspiando y promoviendo aquellas acciones que le garantizan una vida prospera y sana".⁵²

⁵⁰ Ibid., p. 225.

⁵¹ Ibid., p. 259.

⁵² Ibid., p. 262.

El marco de legitimidad es la base sobre la Administración Pública, sustenta sus acciones y decisiones, así como la actividad del Estado que comprende el orden Jurídico y el sistema político, económico y social.

La administración pública moderna se define como la actividad del Estado, en ella se da cauce a la planeación, la ejecución y el control de las acciones destinadas a lograr el desarrollo integral del Estado, de acuerdo a estrategias y objetivos para mejorar la eficiencia y eficacia.

El Estado y en consecuencia la administración pública, tienen la ineludible responsabilidad de institucionalizar los cambios económicos, políticos y sociales, exigidos por la voluntad de los gobernados quienes piden la satisfacción de sus demandas en forma rápida y efectiva.

Es importante destacar que la actividad administrativa del Estado y la concepción muy particular de los gobernantes, que ha hecho que la mayor parte de las actividades que desarrolla la administración pública cuente con un respaldo normativo.

La Administración Pública es la organización que apoya a el Ejecutivo en el ejercicio de su encargo, con el respaldo de la fuerza pública y tiene por objeto el cuidado del interés general.

La Administración Pública tiene dos elementos fundamentales que la caracterizan: el primero el orgánico, se refiere a la estructura administrativa que tiene a su cargo el ejercicio de la función administrativa y, el segundo el material, en cuanto a la actividad que desarrolla dicha estructura orgánica y se identifica con la función administrativa.

La Administración Pública es la actividad que realizan los órganos de gobierno para alcanzar los fines del Estado, con base a ordenamientos legales que les otorga atribuciones y competencias específicas.

"La Administración Pública, es un medio determinante para dar cumplimiento a la función del gobierno y a los objetivos que en en el largo, mediano y corto plazo se establecen considerando siempre el interés común;

"Más que un sistema de procedimientos en sí mismos, la administración es suma de capacidades encaminadas a proporcionar una mejoría constante en las condiciones y niveles de vida".⁵³

La Administración Pública es el medio que utiliza el gobierno para mantener el orden social, satisfaciendo necesidades de la población y conduciéndola al desarrollo económico y social.

Debe reunir un gran conjunto de organismos, estructuras y personal. Se desarrolla principalmente en escenarios donde se enfrenta a problemas de organización donde hay demandas en competencia y conflictos que se encuentran unidos a la convivencia política y social.

Es necesario tener claramente definidas las funciones y el ámbito de competencia donde deben ejercerse, así como los objetivos que se persiguen. La administración pública es una estructura compleja que cuenta con procedimientos y sistemas que buscan hacer más eficientes los resultados de su acción social.

La Administración Pública, permite tener los medios más adecuados para resolver los problemas que enfrenta en la vida pública, para el logro eficaz y eficiente de objetivos en un medio ambiente de evolución constante.

"Si la administración pública, es el medio más visible de los gobiernos modernos, es importante que su organización y funcionamiento tengan que darse con un sentido de orden, eficacia y continuidad".⁵⁴

Por ello, cuando se administra se gobierna en función del bien común. El principal valor de la administración pública es que tiene una cosmovisión técnica que permite tener una concepción integrada del sistema social y estatal, lo que hace posible que los esfuerzos se dirijan hacia la cooperación eficaz y eficiente del Estado.

"Pero gobernar significa a la vez administrar, lo cual equivale a que las necesidades, problemas y carencias de la sociedad únicamente pueden subsanarse con el curso de la Administración Pública".⁵⁵

⁵³ Uvalle Ricardo, UN TESTIMONIO DE GESTION Y MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA: EL GOBIERNO DEL ESTADO DE SINALOA, p. 17.

⁵⁴ Ibid., p. 25.

⁵⁵ Ibid., p. 16.

Entendiendo a la administración pública como un conjunto de instituciones y acciones encaminadas a cumplir con las políticas gubernamentales, es factible considerar porqué la vida en común es inexplicable sin un esfuerzo cooperativo, racional, social y continuo.

Es necesario tener la capacidad institucional para transformar de manera ágil y oportuna los procesos internos. Ante la necesidad de afrontar de la mejor manera los cambios de un medio ambiente en constante movimiento y transformación, es necesario organizar la actividad de la Administración Pública en favor de la sociedad.

Con la administración pública se encauzan eficazmente las acciones de la sociedad para la solución de sus problemas y la satisfacción de su esperanza de vida. De ahí la importancia de contar con una administración pública moderna.

"La modernización de la administración es el eje que orienta tanto las responsabilidades como los resultados a obtener. Cuando las instituciones administrativas se modernizan quiere decir que se rigen por la ley del cambio, proceso inexorable del quehacer humano;

"...también que las estructuras, procedimientos, sistemas y procesos no son únicamente revisados, sino que la innovación de los mismos se traduce que en las organizaciones son adaptados los requerimientos de una nueva época".⁵⁶

Para asegurar su eficiencia, la administración pública se apoya en objetivos claros y en el reconocimiento cabal de su situación y de los medios de que dispone.

La estrategia que lleva a cabo es deliberada y tiende al logro de objetivos, metas y acciones; recoge fielmente las prioridades del desarrollo social y orienta las actividades de la sociedad hacia la consecución de sus objetivos o de orden general.

Persigue asimismo, una forma ordenada y viable en el marco de la realidad y se basa en la concentración de acciones, así como en la coordinación de decisiones que demandan la complejidad de la organización política, económica y social.

La sociedad moderna es una realidad compleja por lo que la administración pública es condicionada en sus estrategias. Este enfoque concibe a la administración pública como un sistema en permanente adaptación y con amplias capacidades para el adecuado planteamiento de problemas y soluciones en su tiempo y circunstancias.

⁵⁶ *ibid.*, p. 36.

"La vida de las organizaciones complejas exige que su funcionamiento sea por procesos y procedimientos de alta calidad tecnológica;

"...es necesario desde ahora, dotar a las organizaciones complejas, como los gobiernos, de aquellos elementos que nutren su desarrollo organizacional, incorporando en su seno los beneficios del progreso científico y tecnológicos"⁵⁷

Respecto al medio ambiente, permite conocer la influencia que ejerce en la organización de la administración pública determinando las acciones que permiten mejorar los vínculos funcionales y estructurales de ella con la sociedad civil.

Por lo que requiere a los elementos externos e internos para funcionar correctamente; así como también de recursos, tanto materiales, humanos, financieros y tecnológicos. La conjugación de estos debe traducirse en una acción eficiente, continua y ordenada de la administración pública.

Estos apoyos repercuten favorablemente en su funcionamiento y van desde el reconocimiento público de la eficacia y eficiencia de la operación, hasta la encomienda de nuevas funciones y el aumento de sus atribuciones.

La aplicación de las técnicas y los métodos incrementan en la administración pública la racionalidad, permitiendo atender las necesidades, problemas y requerimientos de la sociedad. Debido a la organización tanto política como social, la administración pública es más compleja en su desarrollo institucional.

Sin embargo, cualquiera que sea el nivel social que atiende, tiene como propósito aplicar criterios en los programas micro, meso y macroadministrativos del gobierno, con el objeto de adoptar medidas necesarias para el logro de una mayor eficiencia.

Es la Administración Pública un elemento valioso de la modernización; es un medio para lograr la expresión de la voluntad colectiva, así como para fijar propósitos y estrategias comunes, orientadas a la racionalidad del gobierno, la cuál sólo es factible por el camino de la democracia que implica adoptar las premisas de una sociedad plural y participativa.

La responsabilidad de la administración pública con el bienestar social la vincula con los valores de la justicia y la libertad, asegurando el goce para todos sin privilegios de clase, gremios o grupos.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 49.

Considerada la administración como una formalidad que constituye procesos definidos como la ejecución del proceso de planeación, programación, organización, dirección, coordinación y control, lo que consta de trascendencia para alcanzar los fines colectivos.

Siendo importante para ello, la función de la gestión, ya que es fundamental en cuanto a que constituye el pivote para llevar a la práctica los procesos gubernamentales.

2.3 La gestión administrativa: utilidad y fines.

Para fines de este trabajo y tomando en consideración el concepto de Administración Pública analizada en el inciso 2.2, en este subcapítulo se analizará el concepto de **Gestión Administrativa**, así como la utilidad y los fines que persigue.

Con base en el subcapítulo anterior, el enfoque de la gestión en la administración pública moderna significa además de una forma de pensar y una solución de problemas administrativos un cambio sustancial, donde su principal valor radica en la adecuación de un instrumento técnico que hace posible que los esfuerzos en ella se realicen en operación eficaz.

La gestión administrativa es una práctica moderna que participa en el proceso decisorio bajo un sistema administrativo donde los conceptos de responsabilidad, coordinación y dedicación, son claves para cumplir los objetivos encomendados.

La gestión administrativa se caracteriza por pertenecer al gobierno y se integra por procesos técnicos y tecnológicos donde su aplicación se relaciona con los propios fines del Estado; no es ajena a los fenómenos políticos, económicos y culturales y se compromete con los valores del bien común.

La dirección eficiente tanto de la vida social como económica y política, se garantiza por medio de la Gestión Administrativa; ésta a su vez se ubica en la esfera interna de la administración pública, siendo el punto de apoyo para obtener el mayor grado de racionalización en las funciones que sustentan el orden social y político.

El orden en cuanto a su organización y ordenación debe ser coherente con diferentes planes, programas y proyectos de la institución (en cuanto a la planeación, programación, probabilidad y estadísticas), como modelos racionales para la toma de decisiones.

Se necesita para ello, un personal especializado que atienda con eficiencia las demandas y necesidades de bienes y servicios para preservar y mejorar su calidad de vida, con el objeto de conseguir el bienestar colectivo.

Es importante destacar que, en la medida en que los objetivos estén bien definidos, será posible establecer las bases de congruencia interna de la organización de acuerdo con los medios de acción pública.

"Está claro que tan importante son los medios de administración como una de las fases de la gestión administrativa. cuando se gobierna simultáneamente se administra, y cuando se administra, se da vida a los procesos de la gestión administrativa entendido como confluencias de capacidades gerenciales públicas".⁵⁸

La orientación moderna hacia un buen gobierno surge de la administración pública con su actividad continua. En este caso, la gestión administrativa coadyuva a la tarea del bien común.

Se derivan de lo anterior elementos estructurales, funcionales, procedimentales y tecnológicos para mejorar a la organización administrativa del Estado.

"La gestión de la administración pública es una suma de procesos y procedimientos que se efectúan en su espacio interior, es decir, en el seno de sus espacios administrativos".⁵⁹

Por lo tanto, la gestión administrativa es una herramienta del desarrollo institucional destinada a conseguir un buen grado de eficacia, eficiencia y congruencia en la estructura y funcionamiento de las instituciones de la administración pública.

"La eficiencia es la realidad tangible en la medida en que puede evaluarse. Sé es eficaz, cuando la renovación de lo administrativo trasciende la mera rutina, la intuición y la experiencia casuística;

⁵⁸ Ibid., p. 4.

⁵⁹ Ibid., p. 19.

"Es eficaz, cuando lo técnico y lo tecnológico se aplican en las operaciones y procedimientos de la gestión administrativa hasta conseguir su plena modernización".⁶⁰

Por otra parte, la gestión administrativa tiene la responsabilidad de dotar los recursos y servicios necesarios para hacer factible el funcionamiento institucional, así como impulsar el desarrollo organizacional.

Las organizaciones modernas están diseñadas de manera que sean más efectivas y más eficientes. La efectividad de una organización específica está determinada por el grado en que realiza sus fines y la eficiencia. Lo que constata la utilidad de la gestión administrativa.

El aumento de la eficiencia se debe a la armonía basada en la integración y motivación de los miembros de la organización.

2.3.1 Utilidad.

Ahora bien, es importante mencionar la utilidad que desarrolla la gestión administrativa en la moderna administración pública; como punto de apoyo para racionalizar y multiplicar sus funciones. Así como atender a sus necesidades y solucionar problemas e impulsar el bienestar social, contribuyendo con una mejor relación entre gobierno y los ciudadanos.

La gestión administrativa nos permite valorar todos aquellos proyectos que se realizan en lo político, económico y social facilitando el cumplimiento de los programas de gobierno.

"La gestión administrativa es un apoyo fuerte y definitivo para la razón de ser de la administración pública que es el constante mejoramiento de la vida social, pueda cumplirlo con creces".⁶¹

⁶⁰ *Ibid.*, p. 20.

⁶¹ *Ibid.*, p. 19.

Por ello, la gestión administrativa propicia el mejoramiento tanto de la institución como del mismo gobierno, con capacidad de técnicas y tecnologías en el desarrollo organizacional de la institución gubernamental.

"La innovación técnica y tecnológica es un atributo de la creatividad humana. Por lo tanto cuando las instituciones son abiertas al cambio, tienen mayores posibilidades de racionalizar un sistema de gestiones y operaciones;

"La innovación implica crear algo nuevo y auténtico. Algo que es inédito. Algo genuino y original".⁶²

Siendo de gran interés en la aceptación de los avances tanto técnicos como tecnológicos aplicados en las operaciones y procedimientos de la gestión administrativa y organizacional.

"...el orden, la reglamentación y la tecnificación de los medios de administración, pone de manifiesto que las capacidades de la gestión administrativa (sistemas, procedimientos y operaciones), son impulsadas de manera concertada, con claridad de los fines a los fines a cumplir y con certeza de donde empiezan y donde concluyen las actividades que desarrollan cada una de las unidades burocrático-administrativas".⁶³

El proceso de desarrollo de una buena gestión administrativa, facilita a las instituciones públicas la operación congruente con los objetivos preestablecidos, así como las nuevas demandas a fin de lograr un mayor grado de eficiencia y eficacia en su funcionamiento.

Ahora bien, la gestión administrativa interviene en el momento en que opera una institución. Esto es, en cuanto a la determinación de tipos de personalidad jurídica que tendrá su objetivo, las facultades que se les confieren para la consecución del mismo los aspectos de su estructura orgánica en los niveles superiores, así como también el señalamiento de normas, que regirán la administración del personal (los que elaborarán en la institución).

Por lo tanto, si los objetivos están establecidos de manera clara y precisa, permiten sentar las bases de la congruencia interna y de la gestión administrativa; y de lo contrario se dará origen a errores que afectan al desarrollo de la institución gubernamental.

⁶² *ibid.*, p. 20.

⁶³ *ibid.*, p. 66.

Y puede ser, por la creación de órganos internos sin precisión de propósitos u objetivos, por el planteamiento aislado de objetivos, falta de precisión en la materia, en los campos de actividad provocando dispersión de esfuerzos.

Es importante tener presente que los cambios pueden responder a necesidades tanto internas como externas, para dar respuesta a las demandas firmes que genera su medio ambiente.

Los cambios pueden surgir tanto en su estructura, en sus funciones, tecnológicos, etc., cuando los cambios afectan a su estructura organizacional es preciso una reestructuración, y para esto es necesario precisar la clase de modificación.

Porque puede ser que afecte a toda la organización o a sólo una parte de la estructura, o si conjunta en una sola unidad las funciones que realizaban dos o más de ellas, por el intercambio de funciones que plantea el paso de funciones entre unidades internas.

Cuando se pretende hacer modificaciones de carácter tecnológico es necesario analizar el tipo de cambio que se pretende hacer, ya que puede ser integral o parcial, es en toda o en una parte de la organización.

Por tanto, todo cambio o modificación que se pretenda hacer en la organización conllevará una resistencia por parte de las personas que se ven involucradas o afectadas por este, ya sea que el cambio implique una reforma tanto estructural-funcional, procedimental o tecnológica en un ambiente propicio se llevará con eficiencia.

Pero cuando mejoran, se trata de una innovación administrativa para fortalecer las capacidades directivas y de operación hacia una Gestión Administrativa eficiente, satisfaciendo necesidades colectivas e individuales.

En términos generales, es necesario para que los cambios se realicen exitosamente, la existencia de un clima organizacional óptimo y positivo que permita que la modernización administrativa se realice y se mantenga respondiendo siempre a las necesidades actuales.

No obstante, la utilidad de la gestión administrativa en el aprovechamiento de elementos técnicos, sustentado en el saber administrativo.

Permitiendo además mejorar la organización administrativa e impulsar el desarrollo institucional en cuanto a su funcionamiento, así como también el desarrollo organizacional.

El funcionario administrativo como promotor, debe tener, además de serios conocimientos científicos sobre técnicas y procedimientos generales dentro de la institución, una gran conciencia e iniciativa que le permite ser realmente un motor dentro de la organización.

"La tecnificación alude principalmente al dominio de un tipo de saber que se aprende de manera profesional y que exige el desarrollo de habilidades y destrezas que tienen por objeto hacer algo con un criterio de utilidad",⁶⁴

Es necesaria la exigencia de un desarrollo profesional, para formar cuadros altamente calificados y así formar promotores que tenga la capacidad y la decisión para actuar en las organizaciones.

La tecnificación, hace posible realizar cualquier ajuste, reforma o modernización que surja en el interior de la institución.

Siendo útil por su eficiente tecnicidad en el dominio y en la toma de decisiones, lo que nos lleva a ordenar, utilizar y aplicar los procedimientos en cuanto a planeación, organización ejecución y control.

Es así que la planeación, permite determinar objetivos y cursos de actuación que deben tomarse.

La organización, para distribuir el trabajo entre el grupo y para establecer y reconocer las relaciones de autoridad necesarias.

La Ejecución, por parte de los miembros del grupo para que lleven a cabo sus tareas con entusiasmo. Y el control de las actividades para conformarlas con los planes.

Las distribuciones de trabajo serán eficientes en la medida en que se basen en similitudes de actividades importantes en la realización de trabajos.

Tiene como principal preocupación, la satisfacción del grupo de trabajo, como medio para lograr los objetivos de la organización y el grado de compatibilidad entre las necesidades de la persona y las de la organización.

⁶⁴ Ibid., p. 35.

El desarrollo organizacional, representa esencialmente un esfuerzo pedagógico y educativo orientado a cambiar actitudes, valores, comportamientos y la estructura de la organización en forma planeada para adaptarla a un medio que se modifica y evoluciona constantemente.

Con el fin de proporcionar con precisión el cambio organizacional modificando su estructura y el comportamiento a través de diversas técnicas grupales.

Además es útil por sus métodos y técnicas racionales que nos permite resolver los problemas que enfrenta la gestión administrativa para el logro eficaz de sus objetivos en un medio ambiente de evolución constante.

El medio ambiente es importante, porque permite conocer la influencia que este ejerce sobre el sistema, determina las acciones que permiten mejorar los vínculos funcionales y estructurales, a fin de darle congruencia a la relación.

Es útil, en cuanto a que permite hacer reformas administrativas institucionales, lo cuál implica cambios que deben ser planeados con enfoque integral a fin de lograr el mayor grado de previsión.

Por tanto, su utilidad nos permite ver cuáles son los cambios más urgentes o esenciales; cuáles pueden ser las prioridades que pueden establecerse; que trascendencias tendrán dichos cambios en el medio ambiente del sistema; si en los cambios pueden traer un afecto multiplicador sobre el resto de la organización.

Además, si es oportuno que puedan llevarse a la práctica; que dificultades pueden presentarse para realizarlos; ver cuál es el tiempo necesario para consolidar los cambios; se pueden identificar cuales son las bases jurídico administrativas que son necesarias cambiar o modificar, para no contravenir las sino adecuarlas.

Como también ver, si es necesario negociar o convenir o delegar funciones; cuales pueden ser las ventajas de los cambios; contar con los apoyos necesarios para operar los cambios; los recursos que se requieren; la relación que se espera del personal; si requiere de capacitación o adiestramiento, etc.

Con el fin de establecer mejoras a la organización para que ésta pueda cumplir en forma más eficiente y eficaz su cometido.

Y los funcionarios a los que corresponda la toma de decisiones, cuenten con más de una posible solución para mejorar la organización y funcionamiento institucional.

Por eso, es útil realizar un análisis comparativo entre la solución actual y el cambio propuesto, mencionando las diferencias entre los dos.

2.3.2 Fines.

De acuerdo con lo planteado en el subcapítulo anterior, la utilidad de la gestión administrativa siempre va acompañada de los fines. Es decir, de resultados óptimos con que se logra sus objetivos, estableciendo relación con el medio ambiente en el que actúa, con el propósito de satisfacer eficientemente la vida colectiva e individual de los hombres en su desarrollo material, moral e intelectual, lo que lleva a la felicidad y prosperidad del Estado.

Estos fines surten efecto en la modernización de la gestión administrativa. Los resultados de la gestión administrativa en la institución deben optimizarse considerando los aspectos de carácter económico y cuantitativos acompañados de criterios de eficiencia social, gubernamental, tecnológica, funcional e incluso laboral.

Los resultados de la gestión administrativa deben ser eficientes, eficaces y racionales; se preocupa fundamentalmente por los beneficios de orden social que produzca la gestión administrativa.

Cumplir con estos propósitos legitimará la intervención del Estado en actividades institucionales y significará el cumplimiento de una elevada responsabilidad gubernamental con la sociedad y en general con el Estado.

Como se ha venido observando, los fines orientan a la búsqueda del progreso y el bienestar social y colectivo, lo que permite la modernización en los procesos de la esfera administrativa en cuanto a programación, presupuestación y control, creando y fortaleciendo las capacidades de la gestión administrativa, que hacen posible el desarrollo de la sociedad, gobierno y de la misma administración pública.

Los fines dependen en buena medida de la realización de los objetivos del desarrollo gubernamental; de la mejor distribución del ingreso y de la riqueza nacional; así como la elevación del nivel del empleo y en general de la calidad de vida de los individuos.

Es importante, se cumplan los objetivos y propósitos de acuerdo con las políticas de la institución. Dichas acciones deberán traducirse en programas de los cuales se derivan los criterios para evaluar el progreso y desempeño de la organización.

Establece una estructura organizacional que responda a las necesidades actuales; delimita funciones y responsabilidades y puede delegar facultades en subalternos así como desconcentrar las funciones administrativas que juzge pertinentes.

Otros de los fines de la gestión administrativa es el establecimiento de sistemas administrativos que permitan agilizar la operación de la institución; como también sistemas adecuados de información y racionalización en la utilización de recursos materiales y financieros.

Con el fin de llevar a cabo el buen funcionamiento de la institución, con racionalidad y dinamismo en la realización de las funciones que genere un ambiente innovador, dinámico, responsable y participativo.

Otro fin de la Gestión administrativa es aprovechar óptimamente los recursos humanos, materiales y financieros con los que cuenta la institución para el mejoramiento de su estructura, procedimientos y métodos de trabajo.

Por lo tanto, la aplicación de los recursos deben ser objeto de una gestión administrativa. Es importante que el fin de la misma esté dado en función de los requerimientos y fines de la institución para lograr la mayor eficiencia, y eficacia en su funcionamiento.

Los fines permiten realizar un buen desarrollo en la gestión administrativa, facilitando la racionalización de procedimientos administrativos desarrollando programas que atiendan el interés común.

Con la creación de nuevas tecnologías, se obtienen resultados óptimos que se adaptan con la racionalidad a la dinámica organizacional del propio gobierno e instituciones e incrementan el grado de eficiencia administrativa.

Esto implica la posibilidad de corregir las desviaciones que pudieran presentarse en la operación y organización, así como también en las normas de regulación, control y apoyo de todo sistema.

Es importante destacar que el instrumento de organización administrativa se encuentra en los reglamentos interiores que sustentan a la gestión administrativa, en

cuanto el ordenamiento jurídico que determina las atribuciones de cada una de las unidades administrativas en que está organizada.

En cuanto a los manuales de organización, de procedimientos y servicios al público son necesarios para el funcionamiento de la institución.

Dichos manuales contienen información sobre la estructura orgánica de la institución y las funciones de las unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que operen en la propia institución.

De esta manera, al interior de cada institución existen unidades administrativas responsables de fijar, de conformidad con las normas jurídicas aplicables y las instrucciones de cada titular, la política de la institución. Aspectos fundamentales de la organización de la gestión administrativa.

En suma, entendemos por gestión administrativa lo siguiente:

- 1. La actividad administrativa que se efectúa en el espacio interior de la administración pública.**
- 2. Como elemento esencial para la racionalidad administrativa y organizacional; como manejo interno de las instituciones.**
- 3. Responde a las necesidades internas de la organización para dar respuesta a las demandas constantes que el medio ambiente genera.**
- 4. Permite cumplir con los planes, programas y proyectos de la institución de acuerdo con la toma de decisiones.**
- 5. Como elemento para racionalizar cambios estructurales para el buen funcionamiento de las instituciones para realizar las actividades en forma oportuna y eficiente.**
- 6. Como elementos que modifica y actualiza las políticas para el manejo y control de recursos.**

SEGUNDA PARTE:

**LA OFICIALÍA MAYOR EN LA CÁMARA
DE DIPUTADOS DEL LEGISLATIVO
MEXICANO.**

PREÁMBULO

Las Unidades Administrativas en las Instituciones públicas, racionalizan el cumplimiento de las atribuciones específicas con que están investidas. Todo ello, a través de una gestión administrativa eficaz y eficiente.

Esta exigencia se da tanto en las dependencias del órgano Ejecutivo de los gobiernos modernos, cuanto en los otros órganos gubernamentales: judicial y legislativo que han aparecido configurando la estructura del Estado a partir de la vigencia del principio del equilibrio de poderes.

Aunque de una manera simplista, puede decirse que la función primordial del Ejecutivo es administrar o ejecutar; la del judicial interpretar las leyes al decidir sobre casos concretos en casos de controversias y la del legislativo, hacer las leyes (legislar) y aunque en apariencia aquel encargado de ejecutar o administrar es quien requiere en mayor medida de un aparato de gestión administrativa eficaz y eficiente, no es el único.

Todos en el ámbito de sus atribuciones requieren de una racionalidad en la organización, y manejo de los recursos financieros, humanos y materiales colocados bajo su responsabilidad.

La necesidad de una gestión adecuada para llevar a cabo las decisiones gubernamentales de manera racional, no es exclusividad del órgano Ejecutivo de los gobiernos; aunque para este órgano sea su característica intrínseca y distintiva. También los llamados poderes Legislativo y Judicial, requieren para el cumplimiento de sus atribuciones legales un apoyo administrativo adecuado.

En particular, la complejidad y las nuevas funciones otorgadas a estos cuerpos, por la dinámica del mundo moderno, han ampliado la exigencia de apoyos administrativos que éstos requieren.

La Oficialía Mayor, representa desde su origen en el Absolutismo monárquico español, el elemento principal como apoyo administrativo, prolifera en los distintos órganos del Poder Público y gira en torno a la organización jurídica, política y administrativa.

De allí, se trasladó y aún subsiste en las dependencias de los distintos órganos del gobierno mexicano, tanto en el Ejecutivo cuanto en el Legislativo y Judicial.

Para comprender la realidad de la organización y el funcionamiento administrativo del Legislativo mexicano, resulta imprescindible considerar el análisis de la figura del Oficial Mayor. Estudio que es necesario abordar tanto desde los puntos de vista jurídico, político y administrativo más relevantes.

El análisis que se ha venido formulando en la primera parte de este trabajo busca describir la estructura orgánica y funcional de una eficiente gestión administrativa con el propósito de obtener una visión de conjunto que permita comprender mejor la importancia de la misma en las instituciones gubernamentales mexicanas, y de allí, tener un marco conceptual que permita aproximarse al estudio particular de la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados del Legislativo Mexicano.

Dentro de los aspectos de orden metodológico, al examinar la Oficialía Mayor no se pretende elaborar un análisis exegético que lleve a una simple descripción de las normas jurídicas que regulan su organización y funcionamiento. Sino que además, se procura considerar los elementos de orden práctico, administrativo y político que permitan reflejar con mayor aproximación el funcionamiento real de su gestión administrativa en la Cámara de Diputados del Legislativo Mexicano.

La gestión administrativa tiene como propósito, el lograr una mayor eficiencia y eficacia mediante la introducción y aplicación práctica de innovaciones técnicas y tecnológicas, y con ello, modernizar, mejorar la organización y funcionamiento de las instituciones gubernamentales, componentes innegables de un sistema integrado que constituye la administración pública moderna.

Por tanto, la racionalidad y la gestión administrativa no se agotan en su estudio y práctica en el gobierno, en el Estado y en la administración pública; sino que por el contrario se extiende a otros órganos por ejemplo: en los parlamentos.

Desde sus inicios los parlamentos tienen gran necesidad de apoyo racionalmente administrativo en cuanto a la actividad que desarrollan.

La vida administrativa de los parlamentos cuenta con una serie de procedimientos y sistemas que buscan hacer más eficientes los resultados de la acción administrativa. Es de gran importancia, pues tiene la participación a nivel de la discusión, negociación, concertación, elaboración, control, seguimiento y evaluación y programas de desarrollo en los parlamentos, apoyando los objetivos de la organización a través de proveer los medios necesarios para obtener resultados con mayor eficiencia y eficacia.

El ejercicio de la función administrativa en el parlamento está marcado por un claro principio de división del trabajo. La racionalización del ejercicio de la autoridad y del poder, cuenta con un grupo de funcionarios capacitados profesionalmente, precisando que sus funcionarios (servidores públicos de mayor jerarquía) sean nombrados y removidos por funcionarios que integren el parlamento, encargados de las grandes decisiones en el plano de cuestiones administrativas con fuerza para controlar el aparato burocrático.

La vida administrativa de los parlamentos no es arbitraria ni discrecional. Su realización se ajusta a nuestro marco conceptual, con el propósito de garantizar la eficacia e idoneidad en su desarrollo. Por medio de la aplicación de técnicas y tecnologías en los procesos de vida administrativa, política y social. Se da la adopción de la competencia, la racionalidad y el cálculo en materia administrativa y organizacional.

Desde este punto de vista lo podemos encontrar sujeto a dos tipos de controles: uno administrativo y otro legislativo, enfocados a un fin eficiente, racional, eficaz y de bienestar colectivo.

El administrativo opera al interior de la estructura y el funcionamiento, teniendo un control interno por medio de la gestión administrativa; y el legislativo, el control que da a cargo del Congreso de la Unión. Esta se aprecia a través de las transformaciones que ha tenido el sistema representativo, así como de las reformas a su organización y funcionamiento a efecto de vigorizarlo.

Se desarrollan en el Parlamento grandes responsabilidades racionalmente dotadas de una amplia y compleja estructura administrativa.

Por eso, la organización racional de la gestión administrativa, está vinculada principalmente con el Oficial Mayor, dado que la Oficialía Mayor del Poder Legislativo es uno de los principales centros de operación administrativa, órgano por excelencia dedicado al suministro, cuidado y aprovechamiento de los recursos.

La Oficialía Mayor como gestor administrativo, es de suma importancia desde su origen en cuanto a las tareas administrativas del poder del Estado, así como de los Parlamentos como apoyo administrativo.

Se crea a través del principio de relación jerárquica que implica el ejercicio de los poderes de decisión, nombramiento, mando, revisión, vigilancia, disciplinario y el de resolver conflictos de competencia de los propios partidos.

El poder jerárquico que ejerce el Oficial Mayor sobre los servidores públicos del Parlamento asegura la unidad de mando y control del conjunto de la gestión administrativa. Opera el principio de relación jerárquica manteniendo su responsabilidad en la vigilancia y seguimiento del desarrollo de actividades, cumpliendo con los objetivos y propósitos para los cuales fue creado; por ello, esta breve referencia los poderes jerárquico-administrativo sirve como punto de base para explicar y comprender el esquema organizativo de operación en la gestión administrativa.

La Oficialía Mayor, tiene carácter eminentemente racional por su capacidad administrativa y negociadora para influir en la composición y distribución de funciones. El apoyo y la legitimidad determinan su eficiencia en el Parlamento.

La Oficialía Mayor en el Poder Legislativo es racionalmente material en cuanto a sus funciones formalmente establecidas, dado que el Oficial Mayor tiende a delegarlas conforme a las circunstancias lo permite, para lograr la eficiencia en su compromiso como en la asunción de funciones que son necesarias para mantener el orden; pretendiendo adaptarse a la racionalidad formal de su organización, aún cuanto a las exigencias de la realidad en la Cámara de diputados vinculándose para el logro de fines racionalmente eficientes.

De acuerdo a nuestro análisis en nuestro marco conceptual, García Pelayo lo define como: racionalidad y funcionalidad aparentes y disfuncionalidad real, lo que viene a ser en nuestro análisis una organización informal, proponiendo a la gestión administrativa, en este caso la Oficialía Mayor, corregirse en función de sus errores lo que lo lleva a innovar su estructura de manera más adecuada para su desarrollo y así garantizar una gestión eficiente en el Poder Legislativo, a todo lo que pudiese poner en riesgo a la formal organización, siempre y cuando los cambios afecten a su estructura organizacional, reestructurando y precisando la clase de modificación. Si es que afecta a toda la estructura o sólo a una parte. Siempre que sean realizados exitosamente y respondiendo a las necesidades actuales del Poder Legislativo.

De todo esto le permite mejorar la organización administrativa del Parlamento en cuanto a su funcionamiento, así como su desarrollo organizacional. Permitiendo a el funcionario del Poder Legislativo establecer mejoras a la organización parlamentaria y que ésta pueda cumplir en forma más eficiente y eficaz su cometido.

Sus principales funciones consisten en fijar las políticas que deberá observar el conjunto de la administración política, a efecto de asegurar la eficiencia, eficacia, coherencia, sentido, normatividad y legalidad del ejercicio de funciones. Por lo tanto sus actos repercuten en el funcionamiento, mismo que implica el ejercicio de los poderes de nombramiento, mando y decisión para resolver conflictos de competencia.

La relación jerárquica denota un vínculo administrativo al interior de un órgano o de una estructura, que subordina a los niveles inferiores con respecto al superior. Esta facultad le permite a la administración hacer ejecutorias sus decisiones.

La Gestion Administrativa debe tomar en cuenta la evolución de sus actividades y de sus administradores. Debe estar en función del grado de cumplimiento de cada uno de sus objetivos.

Asegura su óptimo funcionamiento la eficaz Administración con una Gestión correcta de los procesos productivos y administrativos, así como el alto desarrollo tecnológico; elementos que deben estar presentes en el Parlamento, asegurando el cumplimiento de sus fines.

Siendo de gran utilidad conocer todo lo relacionado con la administración pública y la gestión administrativa para entender mejor la eficaz gestión interna de la H. Cámara de Diputados.

CAPITULO III

CAPITULO III

3. El Poder Legislativo.

3.1. Origen del Poder Legislativo.

Nace el Poder Legislativo en México, en la época del México Colonial con la primera representación popular de carácter Constitucional de Diputados a las Cortes de España, concedidas en la **Constitución de Cádiz de 1812**, electos mediante **Juntas Parroquiales, de Partido y Provincia.**

Se origina la Legislatura con las Cartas generales y extraordinarias de la monarquía española, donde las antiguas leyes fundamentales de la monarquía se encontraban acompañadas de las providencias y precauciones para el cumplimiento de sus leyes de modo estable y permanente.

Con el propósito de promover la gloria, la prosperidad y el bien de toda la Nación, decretando la Constitución Política para el buen gobierno y la recta administración del Estado. Establece como principio fundamental **la soberanía**, donde pertenece a esta exclusiva el derecho de establecer sus leyes fundamentales.

Propone realizar una división administrativa más organizada donde reconoce al catolicismo como la religión oficial, regula la sucesión al trono, la Constitución de las Cortes, los tribunales y administración de justicia, la fuerza militar nacional, la administración municipal y la instrucción pública.

Como es bien sabido, el Poder Legislativo tiene la potestad de hacer leyes recidiendo éstas en las Cortes. Las Cortes debían estar formadas por diputados que representan a la Nación. El nombramiento de Diputados de Cortes requería la celebración de Juntas Electorales de Parroquia, de Partido y Provincia, éstas tenían la facultad para poner por escrito o verbalmente los proyectos de ley.

La Diputación Provincial fue la Institución más importante entre las establecidas desde el punto de vista del papel que representó en la evolución del Estado Federal

Mexicano. las Juntas Provinciales por propia iniciativa gobernaron España, legislando conforme a lo establecido en la Constitución de Cádiz con el fin de llevar el orden, la seguridad de las personas y bienes de los individuos y a la conservación del orden público con la administración e inversión de los caudales propios del ayuntamiento y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos que los diputados disponían.

En 1814, el Supremo Congreso mexicano decretó la Constitución para **la libertad de la América Mexicana**, sancionando en Apatzingan el 22 de octubre del mismo año con el propósito de sustraerse para siempre de la dominación extranjera y sustituir al despotismo de la monarquía española un sistema de administración eficiente reintegrando a la nación el goce de sus derechos para conducirla a la independencia y llevar a la prosperidad a los ciudadanos.

Da a conocer en su artículo 44, de las Supremas Autoridades de esta Constitución lo siguiente: "Permanecerá el cuerpo representativo de la Soberanía del pueblo con el nombre de Supremo Congreso Mexicano. Se crearán además dos corporaciones, la una con el título de Supremo Gobierno, y la otra con el de Supremo Tribunal de Justicia".⁶⁵

Esta Constitución se encontraba dividida en dos partes, en la primera trataba lo relativo a la organización del país, establece a la religión católica como única, la soberanía popular y la libertad de los ciudadanos; en la segunda parte fijaba cuales eran las provincias de América Mexicana y lo forma el gobierno dividido en 3 poderes.

Dicha Constitución señala la integración de un diputado por cada provincia, elegido a través de las Juntas Electorales de Parroquia, de Partido y Provincia. En cuanto a el tipo de relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo se encontraba perfilado de una manera muy peculiar, el cual hace evidente la subordinación del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo.

Tiene un periodo de búsqueda para México como Nación, con capacidad de conciliar los intereses y demandas de las múltiples y muy variadas clases y grupos sociales que integraban la sociedad, desde el momento en que México proclama su independencia en 1810, misma que no puede consumir sino hasta once años más tarde.

Para el año de 1821, el Poder Legislativo instala una junta de acuerdo con lo ordenado en el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, en el cual dispuso que el Poder público se depositara en una Junta a la que se le denomina Soberana Junta Provisional Gubernativa.

⁶⁵ H. Congreso de la Unión, "Constitución de Apatzingan 1814" en: LAS CONSTITUCIONES DE MEXICO, p. 48.

Para muchos investigadores la historia del origen del Poder Legislativo inicia con la Soberana Junta Provisional Gubernativa convocada por Iturbide, donde proclama los nombres de 38 personas para componer la Junta en la que asumiría todos los poderes antes ejercitados por las Cortes de España, siempre que éstos no se encontraran en contradicción con el Tratado de Córdoba.

Dicha Junta debía dictar las instrucciones necesarias para llevar a cabo las elecciones en el México Independiente. El 17 de noviembre de 1821, convoca a elecciones de diputados al Primer Congreso Nacional Constituyente conforme al Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba.

En el Tratado de Córdoba se convino en que las leyes y decretos vigentes se observaran en México siempre y cuando no se opusieran al Plan de Iguala y mientras las Cortes no formaran la Constitución del Estado. Observándose durante los primeros años de la Independencia una serie de conflictos internos y un ambiente social de incertidumbre e inestabilidad.

En el año de 1822 reunido el Congreso, comienza a organizar al País de acuerdo con las cláusulas del Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, estando la asamblea influida por la doctrina conservadora lanzada por Agustín de Iturbide señalando que la elección debía ser indirecta en tres grados en el Poder Legislativo, organizada por los diputados que debían ser electos por clases o gremios; el Congreso se dividiría por la mitad en dos salas; y los proyectos de una serían revisados por la otra, quedando instalado el Congreso el 24 de febrero de 1822".⁶⁶

Se atribuye al Poder Legislativo en toda su extensión y delega a el Ejecutivo en la Regencia asumiendo la dual función de Poder Constituyente y de Congreso ordinario erigiéndose en Cámara Unica, principios que normaron su estructura.

El 4 de octubre de 1824 se promulgó la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se adoptó como forma de gobierno la de una República Representativa, Popular y Federal dividiendo el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El Poder Legislativo recayo en un Congreso General dividido en dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores adoptando para la elección de diputados el sistema directo. Se dividen las sesiones del Congreso en ordinarias y extraordinarias fijando la residencia de ambas Cámaras en un mismo lugar.

⁶⁶ HISTORIA PARLAMENTARIA MEXICANA. Sesiones Secretas 1821-1824, p.167

"Se le atribuye al Poder legislativo la hermenéusis de los preceptos Constitucionales y a las Legislaturas de los Estados el derecho de hacer observaciones, pero hasta el año 1830 son clasificadas por el Congreso y publicadas por el Presidente de la República; siempre que no se modifiquen los artículos a la libertad e independencia de la Nación, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de Poderes."⁶⁷

En 1836 tuvieron vigencia las Siete Leyes Constitucionales con sistema centralista en oposición al Federal anterior siguiendo el mismo sistema en cuanto a la elección de diputados. Desde este año hasta 1843 ocurrieron en el país revueltas y pronunciamientos, algunas veces por los edictos al sistema unitario y otras por los defensores del régimen federal.

En las Bases de Organización Política de la República Mexicana del 12 de junio de 1843, se conservó el sistema centralista estableciendo la elección indirecta de los diputados. Cuatro años más tarde se publica el Acta de Reformas la cual consta de 30 artículos, dichas reformas hechas durante estos años le fueron importantes para el Poder Legislativo por su funcionamiento y organización.

El Acta Constitutiva se basa en una serie de reformas de la Constitución de 1824, donde suprime la vicepresidencia, duplica el número de senadores, aumenta el de los diputados, anuncia la adopción de elecciones directas para diputados y senadores, Presidente de la República y miembros de la Suprema Corte.

Por lo tanto, el Poder Legislativo desde sus inicios en los primeros años de la Independencia originó al pasar de los años una serie de conflictos previos a la consumación de ésta. Apartir de 1822 la Nación Mexicana registro una serie de cambios que influyeron en el Poder Legislativo: tuvo siete Congresos Constituyentes; produjo una serie de obras y entre ellas se encuentran, un Acta Constitutiva, tres Constituciones y un Acta de Reformas, y como consecuencia dos golpes de Estado; varios cuartelazos en nombre de la soberanía popular, muchos planes revolucionarios, infinidad de protestas, peticiones, manifiestos, declaraciones y una serie de descontentos que llevaron a disolver dos Congresos legítimos y la consagración como Constituyentes de tres Asambleas sin poderes y sin apariencia de legitimidad.

En la Constitución política de 1857, abolió el sistema centralista constituyendo a la Nación en una República Representativa, Democrática y Federal. El Poder Legislativo se ejerció en una Asamblea denominada Congreso de la Unión suprimiendo la Cámara de Senadores, y conservando el sistema indirecto de elección de Diputados.

⁶⁷ MEXICO A TRAVÉS DE LOS SIGLOS, p. 31.

"Durante los años 1856-1857 se plantea que una de las formas de debilitar al Poder Legislativo consistió en dividir este poder, y se acentuó la necesidad de que para que hubiera un Legislativo fuerte no existiera un bicameralismo por eso se proscribió al senado."⁶⁸

Las razones que tuvo el Congreso Constituyente para suprimir al Senado de la República fueron eminentemente de carácter político; por un lado se pensó que el cuerpo legislativo se había convertido en el centro de elitismo político Nacional y por otro lado, que había un mayor equilibrio en las razones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Pero no tardó el Presidente Benito Juárez, quién a efecto de ejercer un más amplio poder, pugnó por el restablecimiento del Senado; siendo necesario que existiera un bicameralismo y así proscribió al Senado como figura política y Jurídica.

Por tanto, históricamente puede señalarse que la crisis en cuanto al entendimiento entre ambos Poderes se alcanza en el Congreso de 1857, culminando con el nuevo giro que se le da a la integración del Congreso a partir de 1874 año en el que se expidió el decreto de reformas a la Constitución, reestableciendo el Senado de la República por lo que las facultades del Congreso se ejercerían separada y sucesivamente por ambas Cámaras.

Desde 1874 el Senado ha venido funcionando ininterrumpidamente volviéndose a instaurar el sistema de elección directa para los diputados e indirecta para los senadores.

De acuerdo con lo expuesto, el Poder Legislativo a venido funcionando conforme a las Constituciones y la Constitución de 1917, conserva el sistema bicameral del Congreso volviendo adoptar el sistema de elección directa aumentándolo a Senadores y presidente de la república, con la novedad que en el caso del Ejecutivo se inició el procedimiento de No Reelección.

Y es así como ha venido funcionando el Poder Legislativo depositado en un Congreso General el cual se encuentra compuesto por dos Cámaras colegisladoras, reuniéndose en ellas funcionarios especializados e investidas con autoridad técnica, política o administrativa para deliberar y adoptar decisiones sobre determinados asuntos, especialmente asuntos de gobierno.

⁶⁸ Valades, Diego. "El control interorgánico entre los poderes legislativo, Ejecutivo de México", en EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO, p. 245.

3.2 Congreso de la Unión.

Conforme a lo expuesto en el subcapítulo anterior, la parte más importante del Congreso reside precisamente en el ejercicio de la función Legislativa. Las exigencias técnicas y los aparatos de apoyo administrativo han hecho que se vaya transfiriendo progresivamente la función de la elaboración de proyectos normativos hacia el Ejecutivo, dejándose al Legislativo una función, la formulación de proyectos desde el punto de vista administrativo.

De esta manera, es frecuente encontrar que muchos proyectos Elaborados por el Ejecutivo reciben una modificación sustancial en el seno del Poder Legislativo. Perseverando el Poder Legislativo el orden Constitucional por medio del Congreso de la Unión.

Se le denomina Congreso de la Unión al Poder Legislativo, el cual se encuentra compuesto por 2 Cámaras colegisladoras: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, dichas Cámaras tienen la organización y funcionamiento que establece la Constitución General de la República y la Ley Orgánica del Congreso General y los Reglamentos que de ella deriven.

Corresponden al Congreso establecer que las iniciativas del Ejecutivo se ajusten a los términos de la Constitución, particularmente al respecto de las libertades y a la separación de funciones de los diferentes órganos del Estado. Es evidente que las relaciones entre los órganos del Poder constituyen uno de los aspectos más relevantes de un sistema democrático.

De esta manera, un sistema político acorde con el constitucionalismo se basa en buena medida en mecanismos que permitan un adecuado balance en el ejercicio de Poder, siendo fundamental para el Poder Legislativo las funciones del Congreso, ya que se traduce en escenarios de debate político y por lo mismo en ser el foro de pluralismo democrático que caracteriza el Estado dentro del cual el Congreso actúa.

Sirve a su vez para formar cuadros políticos de los cuales se nutre interiormente el Congreso y el Poder Ejecutivo. El Congreso es el centro de la representación de diversos intereses que latén, actúan y que viven en una sociedad y comunidad política.

Toca al Congreso de la Unión expedir la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. El Congreso tendrá cada año un periodo de sesiones ordinarias, que da inicio a partir del 1º de noviembre hasta el 31 de diciembre y el segundo periodo a partir del 15 de abril inaugurándolo el Sr. Presidente de la República y terminará el día 15 de julio.

Así como también se reunirá en sesiones extraordinarias cada vez que la Comisión Permanente convoque al Congreso por sí o a propuesta del Sr. Presidente de la República, siendo necesario en ambos casos que la Comisión Permanente apruebe la convocatoria mediante el voto de las dos terceras partes de los Legisladores presentes, satisfaciendo el requisito de quórum.

Por tanto, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, permite prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional; recibir iniciativas de ley y turnarlas a las comisiones respectivas; aprobar los nombramientos de ministros de la Corte; recibir la propuesta del Presidente de la República, los ministros de la Corte y magistrados del Distrito Federal; conceder licencia al Presidente hasta por 30 días y dar la licencia a los legisladores que lo soliciten.

" El Congreso se reunirá en sesión conjunta de las Cámaras para tratar los asuntos que previenen los artículos 69, 84, 85, 86, y 87 de la Constitución, así como para el acto de clausura de los períodos de sesiones ordinarias y extraordinarias y para celebrar sesiones solemnes. (art. 5)."⁶⁹

El Congreso de la Unión, eventualmente puede sesionar fuera del Recinto que ocupa la Cámara de Diputados siempre y cuando así se haya aprobado. Cada Cámara sin intervención de la otra puede calificar las elecciones de sus miembros así como resolver controversias y dudas que hubiera sobre ellas.

Por tanto, la Cámara de Diputados como la Cámara de Senadores son la conformación del Poder Legislativo y ambas tienen enorme recuperación en su actividad como legislador por su responsabilidad política de participar en un órgano representativo de la Nación.

Como aspecto importante para los legisladores de ambas cámaras como representante Nacional de la estructura administrativa, es la limitación en cuanto al apoyo técnico para su gestión, siendo necesario contar con elementos de apoyo parlamentario propios del órgano legislativo.

De esta manera, el poder Legislativo posee la labor de gestoría debiendo realizarla tanto diputados como senadores con las autoridades competentes en favor de los ciudadanos de su distrito electoral o la entidad federativa.

⁶⁹ LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS p. 20.

3.2.1 La Cámara de Senadores.

Como observamos, la Cámara de Senadores es una de las cámaras colegisladoras del Congreso de la Unión. La Cámara de Senadores se integra de dos miembros por cada Estado y cuatro por el Distrito Federal electos directamente. Se renovará por la mitad cada 3 años y en su totalidad cada 6 años.

No obstante, el Senador que ha sido electo por todo el pueblo de una entidad, requiere que la legislatura de cada Estado declare, electo al que hubiese obtenido la mayoría de votos emitidos.

En este sentido, la Cámara de Senadores va a estar constituida por 64 Senadores propietarios y sus respectivos suplentes que son representantes de las entidades Federativas. Tiene por mandato de la Ley Constitucional, atribuidas facultades para que en forma exclusiva las ejerza separada y no sucesivamente respecto de su colegisladora.

Se organiza igual que en la Cámara de Diputados en el Congreso de la Unión con la Gran Comisión, Comisión Permanente, Comisiones Ordinarias y Comisiones Transitorias para su desempeño.

Son facultades exclusivas del Senado, de acuerdo con el artículo 76 Constitucional; analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal; ratificar nombramientos de ministros, agentes diplomáticos, empleados superiores de Hacienda y Jefes superiores de las fuerzas armadas; permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País; dar consentimiento al Ejecutivo para disponer de la Guardia Nacional; nombrar gobernador en caso de separación de los poderes de un Estado; resolver cuestiones políticas que surjan entre los poderes del Estado; nombrar ministros de la Suprema Corte y erigirse en jurado en caso de juicio político.

En cuanto a la Gran Comisión de la Cámara de Senadores, se integra de manera diferente a la Cámara de Diputados. La Gran Comisión en el Senado de la República se integra por un Senador de cada entidad federativa y se nombra a un Presidente y un Secretario. En el Presidente recae la representación del Poder Legislativo Federal en las ocasiones formales.

Ahora bien, en el caso de la Cámara de Diputados la Gran Comisión es el resultado de la conformación de un grupo parlamentario de mayoría pertenecientes a un mismo partido político. La integrarán los Diputados del partido mayoritario que hubiesen sido Coordinadores de las diputaciones Estatales y del Distrito Federal.

La Gran Comisión se compone por la Mesa Directiva con un Presidente, 2 Secretarios y 2 vocales; y en este caso el Presidente de la Gran Comisión, es el líder del grupo parlamentario mayoritario.

De este modo, la Gran Comisión es el órgano rector de las actividades político-administrativas del Poder Legislativo de los diferentes grupos parlamentarios.

3.2.2 La Cámara de Diputados.

En cuanto a la Cámara de Diputados conforme a la norma Constitucional, se compone por 500 diputados electos bajo un doble sistema: 300 diputados que hayan ganado elecciones por mayoría relativa en cada uno de los 300 distritos uninominales en que se divide el país; y 200 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales propuestas por los partidos políticos al electorado y votadas en 5 circunstancias electorales plurinominales.

Este doble sistema de integración de la Cámara de Diputados, con diputados de mayoría relativa y diputados de representación proporcional permite la conformación plural parlamentaria, el fortalecimiento de todas las corrientes ideológicas dentro de la democracia y consolidar en el ciudadano elector el ejercicio de voto razonado dándole oportunidad de votar por ambos sistemas en el mismo acto de emisión de sufragio.

Todos los diputados, sin referencia al origen o principio de elección son representantes de la Nación y durante 3 años deben cumplir su responsabilidad Constitucional; además por cada diputado propietario se elige un suplente. (art. 51)

Para la distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas, se va a tomar en cuenta el último censo general de la población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de 2 Diputados de mayoría.

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, de acuerdo al artículo 78 Constitucional: erigirse en el Código Electoral; vigilar las funciones de la Contaduría Mayor; nombrar jefes y empleados de la Contaduría Mayor; examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de Egresos de la Federación y Distrito Federal; examinar y discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y declarar, si se puede, el proceder penalmente contra servidores públicos.

La Cámara de Diputados se organiza y funciona con los siguientes órganos:

- a) En el nivel superior y del mismo el Poder Constitucional, Jurídico y Político. Se deposita en la Asamblea.
- b) El Órgano del Gobierno de la Asamblea, denominada Mesa Directiva e integrada por una Presidencia, Vicepresidencia, Secretarios y prosecretarios.
- c) La Gran Comisión, que se forma de un Diputado representante de la diputación de cada Entidad Federativa y gobernada por una Presidencia y Secretarios. Encargada de la Organización y administración de la Cámara. Desempeña sus actividades mediante Comités y Comisiones de Trabajo permanentes anuales y especiales; compuestas por diputados y personal administrativo que se les asigne.
- d) Los Grupos Parlamentarios, representantes de la ideología plural del Consejo; proponiendo la Gran Comisión las asignaciones funcionales para el desarrollo de sus tareas camariales.
- e) La Oficialía Mayor y Tesorería, designada por la Gran Comisión para la elaboración de tareas administrativas de la Cámara.

Mención especial requiere el Comité de Administración, que tiene como responsabilidad proponer a la Asamblea el monto y ejercicio del Presupuesto con el que cuenta normalmente la Cámara, al igual que debe dar cuenta de su aplicación.

El Comité de Administración supervisa las actividades de la Oficialía Mayor y de la Tesorería de la Cámara en relación con el ejercicio de su presupuesto e informa a la Mesa Directiva, por conducto de la Gran Comisión, sobre dicho ejercicio. Para tal fin, el Comité presentará un reporte mensual sobre el avance que requiere el ejercicio presupuestal.

Por ello, se auxilia de las siguientes unidades administrativas: Tesorería; Departamento de Caja; Seis Pagadurías; Oficina de Presupuesto y Contabilidad; Oficina de Control de Pagadurías y Sección Administrativa.

Como órganos especiales para regular el trabajo de la Gran Comisión se encuentra la Comisión Inspectoral de la Contaduría Mayor de Hacienda, de la cual depende la propia Contaduría; y las Comisiones de Presupuestos y Cuentas Públicas; Estudios Legislativos; Editoriales de Imprenta y de Bibliotecas.

Para ordenar el trabajo Administrativo de la Cámara de Diputados y de la propia Gran Comisión, existe la Oficialía Mayor que cuenta con las siguientes unidades: Dirección General de Administración; Dirección General de Recursos Humanos, Dirección de Asuntos Jurídicos; Dirección General de Procesos Legislativos; Dirección General de Seguridad y Resguardo; Dirección General del Diario de los Debates, de Taquigrafía Parlamentaria, de Archivo, de Control de Documentos, de Comisiones Permanentes; Dirección General de Eventos Especiales, Sonido, Grabación e Intendencia; y Dirección General de Servicios Médicos.

De esta manera para organizar las tareas administrativas y llevar una eficiente gestión administrativa en el Poder Legislativo se creó la Oficialía Mayor. Coadyuva eficazmente a la realización de funciones con las Comisiones y Comités establecidos para el eficaz cumplimiento de las tareas que le son propias.

La Oficialía Mayor, es uno de los elementos de apoyo administrativo en las instituciones gubernamentales y dan una eficiente gestión administrativa. Se crea con el fin de precisar y de redistribuir funciones, cargos de trabajo y relaciones en el aparato administrativo.

El cargo de Oficial Mayor, es de suma importancia desde su origen en cuanto a las tareas administrativas del Poder del Estado. Prolifera en los distintos organismos del Poder Ejecutivo, con unidad administrativa con facultad para organizar el trabajo burocrático en las oficinas de instituciones gubernamentales y posteriormente pasa a formar parte del Poder Legislativo.

CAPITULO IV

CAPITULO IV

4. Los antecedentes administrativos de la Oficialía Mayor.

4.1. Origen de la Oficialía Mayor: Los oficios monárquicos.

El origen de la Oficialía Mayor, trae consigo el sello de la sociedad y el gobierno en la distribución de funciones del Estado, recoge la tradición de la monarquía absoluta a partir de su organización administrativa, mediante tareas administrativas que forman el poder del Estado en los distintos ámbitos de la sociedad.

Para ello, es necesario determinar el tipo de funcionario profesional para el cumplimiento de tareas administrativas, funciones y desarrollo del mismo, así como también la ubicación del nivel adecuado en que la administración debe tener el cargo.

Ayuda a aumentar el poder del Estado, exige la existencia de la división del trabajo, de su especialización y por ende de cierto grado de conocimientos y habilidades para poder desempeñarlos, por medio del Oficial-Comisario, que funge para llevar a cabo la organización y funcionamiento del Estado.

" La división del trabajo gubernamental en el seno de la monarquía absoluta constituye el reflejo de la forma de organización de la línea de autoridad jerárquicas, es decir, de la manera en que el soberano hace valer la presencia del Estado en la sociedad, presencia que se materializa en dos instituciones funcionales: el oficio y en la comisión."⁷⁰

Por lo tanto, el Oficial-Comisario surge de la diferencia entre el oficio y la comisión donde "el 'oficio' es como una cosa prestada que el propietario no puede reclamar hasta que expire el plazo convenido en tanto que la 'comisión' es como una cosa que tiene por tolerancia de otro y en precario pudiendola reclamar el dueño cuando a bien lo tenga."⁷¹

⁷⁰ Uvalle, Ricardo, EL GOBIERNO EN ACCION, p. 60.

⁷¹ Bodino, Juan, LOS SEIS LIBROS DE LA REPUBLICA, p. 106.

El oficio corresponde a los oficiales y es instituido por ley o mandato. El oficio se crea mediante la ley o edicto; tiene carácter permanente, establece y pierde vigencia hasta que perece el titular. En tanto la comisión, se refiere a funcionarios designados de entre oficiales; es transitoria sujeta en termino y revocable cuando sea necesario.

" El oficio es un cargo publico sujeto a la persona del soberano y, como agente ejecutivo, el oficial cumple las tareas relacionadas con las funciones públicas;(...). El oficio, dentro de la estructura del gobierno absoluto tiene carácter ordinario y no extraordinario.

" En cambio ,la comisión , aunque también es un cargo público, tiene carácter transitorio y extraordinario; es instituida para circunstancias específicas y concluye cuando éstas son ejecutadas, es decir, que está sujeta a revocación en cualquier momento.

" ...la autoridad real, fincada en el derecho de crear y disolver las comisiones, dio un resultado eficaz en la renovación de los puestos gubernamentales; el comisario funge, entonces como colaborador del monarca y no tiene que dar cuenta de sus actos más que al mismo soberano."⁷²

De este modo, el oficial es el funcionario que actúa conforme a normas establecidas, es decir, detenta un cargo fijo y el comisario es aquella persona que atiende los asuntos mediante delegación de autoridad.

Para Bodino, "el oficial es la persona pública que tiene cargo ordinario en virtud de edicto y el comisario, es la persona pública que tiene cargo extraordinario en virtud de simple comisión."⁷³

Todo oficial, además de ser ordinario, tiene mayor autoridad y amplitud que la comisión; es por que las leyes ordenanzas que emiten se dejan al conocimiento del magistrado. por otro lado, los comisarios se encuentran en mayor grado obligados y supeditados a los términos de sus comisiones, principalmente cuando se trata de negocios del Estado.

Antiguamente en Francia, los comisarios se encargaban de mantener el orden en las provincias francesas nombrando a sus propios comisarios para obtener cargos a las instancias internas y financieras.

⁷² Uvalle, Ricardo, *op. cit.*, pp. 60-62.

⁷³ Bodino, Juan, *op. cit.*, p. 105.

Después, fueron enviados a cada departamento conviniendo con el oficial en el establecimiento del orden y hacer viables sus funciones y ejecutando las disposiciones teniendo un avance en cuanto a materia administrativa.

Los comisarios son el punto de partida de la administración pública moderna, dado que empiezan a conferir un carácter profesional a los asuntos del Estado.

Bodino dice, que: "Hay dos clases de oficiales y comisarios: los unos tienen poder de mando y se llaman 'magistrados', y los otros conocen y ejecutan los mandatos."⁷⁴

Los magistrados son personas con autoridad, fuerza y poder de mando; con grandes responsabilidades; asume el papel de subordinación y obediencia frente al soberano quién define al quehacer político que debe realizar, así como el de respetar y hacer guardar tanto las leyes como las ordenanzas.

"El magistrado cumple con la tarea de garantizar la convivencia de los súbditos, administra la impartición de la justicia y ejecuta las leyes. Dentro de su poder de mando tienen facultades de prohibir o permitir y sancionar la conducta de súbditos en la esfera de poder soberano."⁷⁵

Por lo tanto, el magistrado en orden jerárquico es la persona que asume un papel importante después del soberano, en tanto que obedece, acata y hace cumplir los preceptos de su superior; cargo que corresponde a el oficial, por tener poder de mando, de condena y ejecución; expresa la voluntad soberana y la hace cumplir frente a los súbditos.

El magistrado u oficial se encargaba de vigilar y prescribir la vida de la sociedad para dar cumplimiento y válides a las leyes. De este modo, el soberano se auxiliaba por medio de funcionarios administrativos de modo jerárquico en el trabajo gubernamental dividiéndolas en funciones administrativas con el propósito de conducir, regular y encauzar la sociedad.

" En cuanto al poder otorgado a los magistrados en virtud de la institución de su oficio, aquél es propio del oficio, y no puede considerarse como propiedad personal;

⁷⁴ Ibid.,

⁷⁵ Uvalle, Ricardo, op. cit., p. 63.

"... los comisarios y lugartenientes no poseen nada en propio, sino que utilizan el poder y jurisdicción de quienes los han comisionado o designado, muestra claramente que el poder pertenece a éstos, sean príncipes soberanos o magistrados..."⁷⁶

A mediados del siglo XVI se dan en España los primeros nombramientos de oficiales en las dependencias del reino dedicadas a la administración pública. Eran funcionarios sobre todo pendolistas⁷⁷ encargados de los asuntos de escritorio, cercanos al Rey, quienes preparaban memorias, decretos, bandos, comunicaciones y órdenes reales.

Muchos de ellos eran los encargados de vigilar que los tesoros reales recibieran lo que correspondía de los botines, la guerra o la exploración. "Los puestos de oficiales se vendían al mejor postor, pero era necesario demostrar que se conocía el arte de escribir, la aritmética rudimentaria y en ocasiones tener conocimientos de geografía, filosofía e historia"⁷⁸, y estos son los que vienen a ser funcionarios profesionales.

Había diferentes grados de oficialidad: aprendiz, oficial maestro y oficial mayor; éste último de mayor antigüedad y con mayores conocimientos respecto a los asuntos que se trataban en la oficina en la que había sido contratado como gestor administrativo.

Por su cercanía con los responsables de las oficinas de los ministerios y de las secretarías, el Oficial Mayor comienza a intervenir a principios del siglo XVIII como asesor y deja de ser amanuense para convertirse en alto funcionario gubernamental.

4.2. La Oficialía Mayor en México: El caso del Poder Ejecutivo.

Para el caso de México, "la Oficialía Mayor nace presuntamente con la Institución en México de la Secretaría del Virreinato, en 1754. Como era costumbre de España la gestión interna estaba a cargo de Oficiales, quienes eran empleados públicos que desempeñaban tareas relativas al manejo de la información, a los recursos materiales y a la tramitación y despacho de la Documentación; cuando esta última tarea no estaba a cargo del Secretario o cuando éste le delegaba la función. El manejo de los recursos

⁷⁶ Bodino, Juan, op. cit., p. 121.

⁷⁷ Se le denomina pendolista a aquella persona que desempeña un puesto público.

⁷⁸ Antuñano y Lora, Héctor de, AGUSTÍN DE ITURBIDE, MÉXICO ANTE EL CONGRESO, MS Cortesía del Autor.

financieros y la contabilidad estaban a cargo de la Contaduría y sus operarios entre los cuales había también oficiales.

"La denominación de Oficialía Mayor obedece a que los funcionarios que desempeñaban el cargo de Oficial estaban jerarquizados dependiendo del número de los mismos. Así, si en una organización había once oficiales cada uno tenía un número: oficial once, oficial diez, oficial nueve, etc., hasta llegar al oficial uno. Este último, el oficial uno era también conocido como Oficial Mayor y había alcanzado este nivel después de haber recorrido todo o la mayoría del escalafón.

"Pasado el tiempo y a medida que se fortalecía la Reforma Borbónica en la Nueva España, la Oficialía Mayor proliferó en los distintos organismos que se iban creando, tales como la Empresa Pública del Tabaco, la Dirección General de Alcabalas, la Dirección General del Mercurio y la Dirección General de Temporalidades.

"En la época independiente, una vez que México se independiza de la nueva España, la antigua Secretaría de Virreinato se convierte y diversifica en cuatro Secretarías de Estado y Despachos: Secretaría de Relaciones Interiores; Secretaría de Hacienda; Secretaría de Guerra; y, Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos.

"En los primeros años las cuatro secretarías compartieron una única Oficialía Mayor la heredada por la Secretaría de Virreinato, pero los años treinta se decidió asignar a cada Secretaría de Estado su propio Archivo y por consiguiente en cada una se instituyó una Oficialía Mayor."⁷⁹

En la década de los años treinta del siglo pasado es instituida la Oficialía Mayor en cada secretaría; esto da cuenta sobre el proceso de desarrollo de la acción organizadora del Estado. Pone de manifiesto la tendencia hacia la homogeneización del aparato estatal.

De modo que el cargo de Oficial implicaba una profesionalización y preparación del funcionario en cuanto a que era su única vía de existencia por su carácter burocrático. Y por tanto, es reconocido el carácter burocrático de la administración pública y de su profesionalización, por la capacidad con que desempeña en cuanto funcionario público.

⁷⁹ Guerrero, Omar, LA REFORMA BORBONICA Y LA FORMACION DEL ESTADO EN MEXICO, MS Cortesía del Autor.

Los oficiales como funcionarios, justificaban bajo su responsabilidad la evaluación de las capacidades de su subordinados. Para ocupar el cargo de **Oficial** era necesario reunir los siguientes requisitos:

- a) "A los oficiales de la Sección de Aduanas Marítimas pertenecientes a la Secretaría de Hacienda, se les exigía saber por lo menos, geografía, francés, teneduría de libros y haber servido en Aduanas Marítimas.
- b) "Los oficiales de la Sección de Crédito Público tenían que poseer conocimientos de francés, inglés, teneduría de libros, legislación del país y derecho internacional.
- c) "Los oficiales de la Sección de Contribuciones, Correos, Papel Sellado y Ramos Menores, era menester que conociesen geografía, francés, contabilidad y estadística.
- d) "Para las plazas de escribientes: buena y comprobada conducta moral y civil; saber leer y escribir con perfección e inteligencia; conocer gramática castellana, aritmética, cartilla de hacienda por Canga Argüelles y, principios de Economía y Política.
- e) " Para el empleo de oficial se requerían los requisitos del inciso "d" más los conocimientos especiales de las leyes, reglamentos y ordenanzas del ramo respectivo.
- f) "Una junta compuestas por tres jefes nombrados por el gobierno, calificaría, previo examen, la aptitud de los interesados (el caso de Hacienda).
- g) "Los oficiales de contabilidad debían leer y escribir con propiedad, inteligencia y corrección; saber gramática castellana, aritmética y elementos de geografía; tener buena moral y civil y contar cuando menos con dieciséis años de edad.
- h) "Los escribientes debían tener los mismos requisitos del inciso 'g' sin los cuales no se les podría asignar empleo alguno.
- i) "Para el empleo de facultativo que requiere de conocimientos especiales, por ejemplo los directores o administradores de las casas de moneda entre otros, además de solicitarles los requisitos anteriores que se exigen al empleado público, tenían que pasar un examen a cargo de profesores o peritos que el gobierno nombrara para tales efectos.
- j) "Los oficiales de correspondencia, además de lo indicado, tenían que conocer sobre elementos de Derecho Constitucional y Administrativo, y haber cursado alguna cátedra de literatura. El decreto establece que se les tendrá preferencia a los que posean, además, conocimientos de inglés y francés."⁸⁰

⁸⁰ Flores Cruz, Cipriano, "Elementos para el Estudio de la Capacitación de los Trabajadores del Estado Mexicano en el Siglo XIX", en TLAMATI, p. 26.

Como se advierte, el cargo de oficial debe cumplir con requisitos para el eficiente desempeño de su respectivo cargo. Por tanto, implica necesariamente propósitos educativos, habilidad, capacidad y experiencia que adquiere con la práctica de la función pública.

De este modo, el funcionario que dirija la organización administrativa de una institución debe tener en cuenta la división del trabajo, la cooperación, el personal dotado de toda instrucción (profesionales) y dedicados a la función pública para el logro de los planes administrativos propuestos, así como las medidas de tipo general para su ejecución.

4.3 La Oficialía Mayor en México: El caso del Poder Legislativo.

Como hemos estado analizando, la Oficialía Mayor tiene como antecedente al Estado Absolutista, donde el cargo de Oficial Mayor cuenta con la preparación y autoridad administrativa. Históricamente puede señalarse que la Oficialía Mayor en la década de la monarquía absoluta se encontraba compuesta por funcionarios nombrados por el Rey.

En el caso de México, la Oficialía Mayor se encontraba en las Secretarías de Estado. Cada Secretaría se encontraba compuesta por una Oficialía Mayor y por tanto, les era otorgada la gestión interna a oficiales como apoyo de éstas de modo jerárquico.

En cuanto al Poder Legislativo ejercido por el Congreso, la Oficialía Mayor depende de la Secretaría de la Cámara de Diputados, originándose esta cuando se encontraba presidida la Junta Provisional Gubernativa, convocada por Iturbide ya consignada la explícita y terminante declaración de la Independencia, organizando a la Administración Pública estableciendo la conveniente separación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo en lo preceptuado en los tratados de Córdoba, donde la Soberanía Nacional residía en el Congreso Constituyente.

Al estudiar la Historia Parlamentaria de los Congresos Mexicanos, la primera noticia sobre el Oficial Mayor data del día 20 de octubre de 1821. En esa fecha, y en relación a la Soberana Junta Provisional Gubernativa, se lee:

"Por estar determinada para este día la discusión sobre el Reglamento de Secretaría y Archivo, de esta soberana junta se acordó que se volviese artículo por artículo, entendiéndose que quedaban aprobados por equiescencia todos aquellos en que no se ofreciese reparo a alguno de los señores vocales.

"De este modo en cuanto al artículo 3º se acordó; que el sueldo del Oficial Mayor sea de 2,400 pesos; el de los otros cuatro oficiales sea de 1,800; el de Archivero 1,000; el de Escribientes y Oficial de Archivo 600; el de Porteros 400 y el de Mozo 200 pesos."⁸¹

En esa época los gastos de la Tesorería de Hacienda se libran mientras que la secretaría no tuviera fondos adquiridos con el producto de acias. El nombramiento de oficiales se debe a propuesta en Tema, designado por el Secretario más antiguo, los oficiales que ocupaban estos puestos eran hombres con estudios, fijándose por primera vez para ocupar el puesto de oficiales de la Secretaría lo siguiente:

"Se requerirá para plazas de Oficiales que los candidatos sean hombres de Institución suficiente para sus destinos."⁸²

El 20 de octubre de 1821, tras la discusión a propuesta de los oficiales el Sr. Fogoaga propone como Diputado de la Junta Provincial que "por ahora no se nombren más de dos oficiales, y que se espere a que el tiempo marque la necesidad de nombrar otros."⁸³

Esta propuesta se da con el propósito de un mejor servicio en la Secretaría, mandándose consultar con preferencia a los mejores pensionistas que hubiesen servido en los distintos cargos públicos, consultando a la economía de los gastos del erario, pidiéndose así las listas de las oficinas de los pensionistas para ser revisadas por los Sres. secretarios, con el fin de hacer su propuesta para nombrar a los dos primeros oficiales que debían ocupar el cargo y formar parte del Poder Legislativo.

Dos días después de la proposición hecha en la Junta Provisional, el Sr. D. José Blas de las Fuentes se ofrece a servir sin sueldo alguno, la plaza de Oficial Mayor de la Secretaría de la Soberana Junta, mientras que elegían uno, quedando a disposición de S.M. para conferirla a quién tenga mejor instrucción.

⁸¹ "Diario de Sesiones de la Soberana Junta Provincial Gubernativa del Imperio Mexicano". en HISTORIA PARLAMENTARIA DE LOS CONGRESOS MEXICANOS DE 1821, p. 88.

⁸² ibid., p. 89.

⁸³ ibid.

En la sesión del 25 de octubre del mismo, el Secretario más antiguo manifiesta lo siguiente:

"Que aunque se habían pedido las listas de pensionistas no se habían recibido, y de este modo se habían retardado la provisión de los dos oficiales de la Secretaría que por ahora deben nombrarse, con grave daño y atraso del servicio de ella que podía estar ya próximo a tener corrientes sus trabajos, como lo desea el mismo Sr. Secretario que está próximo a salir, por lo que se pidió se permitiera a la Secretaría hacer sus propuestas."⁸⁴

Y habiéndose acordado se nombran dos abogados para ocupar la plaza de Primer Oficial Mayor y la del segundo oficial, en la cual resultaron electos: "para primer Oficial D. Antonio Mier y para segundo oficial el Lic. Ignacio Oroquieta",⁸⁵ y con su nombramiento queda conformada por Primera vez la **Oficialía Mayor en el Poder Legislativo.**

4.3.1 Origen y desarrollo de la oficina del Oficial Mayor.

La primera oficina del Oficial Mayor en el Poder Legislativo, es creada durante la reunión de la Junta Gubernativa tiempo en que se da el primer reparto por comisiones, con el objeto de formar una convocatoria para la elección del Congreso. Ya instaladas las comisiones se determina los inconvenientes de la igualdad de sueldos de los oficiales por orden de la Regencia.

En la sesión del 5 de noviembre de 1821, se da lectura del dictamen de la Comisión sobre el Reglamento de Sueldos de la Secretaría de la Regencia y sobre uniformes de los empleados proponiendo lo siguiente:

"Que los cuatro primeros lugares queden en el grado y con sueldos que ha propuesto el ministerio, que a los cinco restantes se les asigne un sueldo igual que no baje de 1000 pesos y que el oficial décimo que es archivero quede con los 600 pesos."⁸⁶

⁸⁴ ibid., p.94.

⁸⁵ ibid.

⁸⁶ ibid., p.104.

Dicha propuesta es admitida a discusión y aprobada en los siguientes términos:

"Al primero con un sueldo de 4,000 pesos; al 1º segundo con un sueldo de 3,000 pesos; al 2º primero con 2,500 pesos; al 2º segundo con 2,000 pesos; y al tercer, cuarto, quinto y sexto oficial con 1,000 pesos cada uno; al séptimo oficial con 900 pesos y al archivero 600 pesos cuyas partidas componen la de 17,000 pesos. Y sobre el uniforme se dejase al arbitrio de los secretarios con calidad de avisar oportunamente al modelo a esta Soberana Junta."⁸⁷

Es importante señalar que la Secretaría del Congreso señalaba las funciones que le serían atribuidas a los oficiales, pero la figura del C. Oficial mayor es indispensable en las labores Legislativas. No hay mención de dichas funciones en las sesiones públicas, pero aparecen algunos antecedentes del **Oficial Mayor** publicadas en las actas de sesión de la Suprema Junta Gubernamental.

En el acta de sesión de la Suprema Junta Gubernamental del 14 de noviembre de 1821 se estipula:

"Se dio cuenta con una solicitud del Oficial mayor de esta Soberana Junta, en que pide testimonio, en lo conducente, de la sesión del 11 de octubre próximo pasado en que fue postulado entre otros señores para el empleo de Regente, vacante por fallecimiento del Exmo. Sr. O'Donojú; y dudando el Sr. Presidente deliberar sobre este asunto por su novedad dixo: 'que lo hiciese S.M. y se decreto no haber lugar'. "⁸⁸

En el acta de la sesión de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del 6 de diciembre de 1821 se lee:

"Se dio cuenta con otro oficio del Sr. Ministro de Guerra, en que inserta un decreto de la Regencia para que el Oficial Mayor 1º, de cada secretaría se tenga y repute por secretario con ejercicio de decretos, quedando en el hecho autorizados para suplir la falta de los respectivos secretarios de despacho, y disfrutar el tratamiento de Señoría. Se mano contestar de enterado."⁸⁹

⁸⁷ ibid., p. 105.

⁸⁸ ibid., p. 114.

⁸⁹ ibid., p. 137.

En el acta de sesión de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del 19 de enero de 1822 se lee:

"Se dio cuenta por ser cosa ligera, con el informe que de orden de la Regencia dieron los cuatro señores Ministros de Estado sobre los fueros, distinciones y privilegios que gozan los empleados de sus Secretarías para identificar a los de esta Soberana Junta, y reduciéndose a dos partes, esto es, al tratamiento de Señoría del Oficial Mayor por haberse declarado secretario con ejercicio de decretos, y al goce de sueldos y uniformes de todos, hizo ver el Sr. Fogoaga 'que el ejercicio de decretos sólo se reducía a poner de su misma letra de secretario y sin márgenes', los decretos que había de firmar el Rey.

"Se leyó de la Regencia, donde concede el tratamiento de Señoría a los Oficiales Mayores de las cuatro secretarías de Estado, y por no estar en el mismo caso el de la Secretaría de la Soberana Junta, se declaró no deberlo obtener; y así todos los empleados en ella, el goce de uniformes, y demás privilegios;

"El Sr. Espinosa dixo: 'que esto ya estaba declarado desde que se aprobó el Reglamento de esta Secretaría, donde se previene en el artículo 4º que sean iguales respectivamente los empleados de la Secretaría de la Junta con los de Estado, en el goce de todos los fueros y privilegios en su caso'.⁹⁰

El Oficial Mayor del Poder Legislativo es identificado de la misma manera que los oficiales que se encontraban trabajando en las Secretarías de Estado e intervienen en las sesiones por medio de solicitudes en la Soberana Junta Provisional.

Además es uniformado el Oficial Mayor conforme a su cargo jerárquico; participando administrativamente en las sesiones presididas por la junta provisional, así como también con el ayuntamiento, la audiencia territorial, las corporaciones, las comunidades religiosas, los jefes de oficinas y demás tribunales para recibir a los señores diputados con la Junta Provisional Gubernativa y la Regencia del Imperio para la instalación del Congreso.

Ya instalado legítimamente el Soberano Congreso Constituyente y declarada la potestad legislativa en toda su extensión se da formalidad cuando hayan elegido al Oficial Mayor de la Secretaría del congreso; por lo que aún seguía siendo el sr. Mier (D. Antonio) teniendo a cargo la formulación de actas y aprobación de los respectivos diputados, así

⁹⁰ Ibid., p. 137.

como los presuntos diputados a llevar las listas de los que componían la Soberana Junta Provisional.

En la instalación del Congreso efectuada el 22 de febrero de 1822, siendo Oficial Mayor el Sr. D. Antonio Mier, se formula la siguiente proposición:

"Antes de que se proceda al nombramiento de vicepresidente y secretarios, pido se declar, si es bastante la aprobación de los poderes que hizo la junta provisional, por cuanto no se entienda que la sancionemos nombrado por accidente para estos empleos a algún Sr. diputado con alguna nulidad notoria e insanable."⁹¹

El 25 de febrero del mismo en el acta de sesión del Soberano Congreso Constituyente Mexicano se lee:

"Aunque no se extendió con la formalidad que la presente, por no haberse nombrado los oficiales de la Secretaría, el Sr. Echarte dixo: 'Que pues el Sr. Presidente ha nombrado ya las comisiones, proporcione la de Policia interior del Congreso lugares oportunos donde pueda reunirse para comprender sus trabajos con la mayor comodidad'."⁹²

Los Oficiales Mayores podían delegar la función de los secretarios legislativos cuando este lo requiriera, por ejemplo en la sesión del 4 de marzo de 1822 se lee:

"Mandado que entrese el Sr. Ministro de Hacienda, que esperaba para dar cuenta, como fue prevenido, suplocó a S.M. se sirviese llevar a bien que su Oficial mayor leyese la memoria, pues su vista cansada no le permitiría una lectura fácil y el Sr. Presidente lo otorgó, previniendo que el Oficial mayor tomase la tribuna y el Sr. Ministro ocupase un asiento entre los señores diputados."⁹³

⁹¹ "Actas del Soberano Congreso Constituyente Mexicano" en HISTORIA DE LOS CONGRESOS MEXICANOS, p. 269.

⁹² ibid., p. 281.

⁹³ ibid., p. 285.

Y por último en el acta de la sesión del Soberano Congreso Constituyente Mexicano, del 22 de marzo de 1822, se da a propuesta solicitar el cambio de Oficial mayor; y habiéndose cumplido su cargo en el tiempo que le fue asignado se lee:

"... y se procedió a dar cuenta de las solicitudes siguientes:

.....
.....
.....

.....
.....
.....

.....
.....
.....

"Una propuesta del Sargento Mayor D. Tomas Illanes, ofreciéndose a servir la plaza de Oficial Mayor en la Secretaría del Congreso sin otro sueldo que el de su empleo hasta la organización de dicha oficina.

"El Sr. Mier (D. Antonio): que tenía que presentar acerca de esta solicitud, como oficial Mayor propietario de la expresada Secretaría; y el Sr. Presidente mandó que se tuviera presente al tiempo de su arreglo."⁹⁴

Conforme a lo dispuesto en las actas, es importante mencionar que la Secretaría del Congreso y sus funcionarios tenían a cargo por una comisión especial para dirigir la impresión de las actas efectuadas en el Poder Legislativo así hayan sido públicas y secretas como también los diarios de las sesiones, en donde esta comisión arregla la impresión, los costos, precios y distribución de éstas, por lo que bien puede estar sujeto a funciones que realiza la Oficina del Oficial Mayor.

En el año de 1823 es tomada en cuenta la propuesta del Sargento Mayor D. Tomas Illanes, ocupando el puesto de Oficial Mayor del Soberano Congreso en lugar de el Sr. Mier, siendo el Sr. Illanes el segundo Oficial Mayor del Poder Legislativo.

⁹⁴ Ibid., p. 316-317.

Durante su instancia en el Congreso como Oficial mayor, se forma la Comisión de Policía, para mantener el orden y la seguridad del Poder Legislativo; es aprobado por la Secretaría que los oficiales y jefes puedan reelegirse.

Una de las funciones de el Oficial Mayor, es abastecer a la Secretaría por medio de una lista que pasa al gobierno de los muebles que necesita la Secretaría para que a la brevedad posible la habilite o remita su importe a la misma Secretaría.

En el año de 1824 se da lectura por primera vez en sesión pública el Reglamento interior, el cual designa las funciones que realizará la Oficina del Oficial Mayor (Oficialía Mayor). En el acta del día 27 de noviembre de 1824 como proyecto de arreglo de las secretarías de la Cámara y aprobado ese mismo día se leen por primera vez los dictámenes siguientes:

"Proposición del Sr. Mora sobre, que se prohíba la provisión de empleos auxiliares que no están detallados por las leyes y se arbitre el modo de extinguir los oficiales supernumerarios;

"Se da el arreglo de las Secretarías de la Cámara conformadas de la siguiente manera:

Art. 1. "Son Jefes de la Secretaría los respectivos secretarios.

Art. 2. "Se distribuirán entre sí los trabajos conforme lo acordado.

Art. 3. "Sus obligaciones son las marcadas en el Reglamento del Gobierno Interior.

Art. 4."Cada secretario responsable de los expedientes, proposiciones y papeles que se pongan a su cuidado, desde que toman su principio en la secretaría o en el Congreso hasta su final conclusión.

Art. 5. "Nadie podrán franquear los secretarios documento alguno, si no es a los diputados, senados o secretarios de despacho, por tiempo determinado exigiéndoles el correspondiente recibo.

Art. 6 . "Darán cuanto se les pida certificándose de los hechos que les conste como tales que estén consignados en documentos o expedientes, que obren en las oficinas de su cargo, pero en todas pondrán la cláusula de que no tendrán más efecto que el que deben producir por riguroso derecho.

Art. 7. "Habrà un Oficial Mayor y cinco subalternos; el segundo de éstos será también archivero. Habrà también en cada Cámara un portero y dos mozos de aseo.

Art. 8. "Será obligación de esta oficina (Oficialfa Mayor) poner en limpio los decretos, órdenes, contestaciones y demás que se ofresca a los secretarios, cuidando de dirigirlos a sus respectivos destinos.

"Dar a las proposiciones y expedientes el trámite que lleven indicado al margen, etcétera."⁹⁵

Por tanto, la Oficialia Mayor, queda formalmente estructurada y organizada a partir de 1824 con el Reglamento del Gobierno Interior quedando plasmada con el arreglo de las Secretarías de la Cámara.

Es importante destacar que apartir de este Reglamento, los secretarios inspeccionan el trabajo que se desarrolla en la Oficialia Mayor y oficinas de la Secretaría, como también el cuidar de la impresión y distribución de los decretos, ordenes y contestaciones.

4.3.1.1 Las atribuciones de la oficina del Oficial Mayor.

De acuerdo con el subcapitulo anterior, el Reglamento del Gobierno Interior se expidió para la integración, organización interior y funcionamiento del Poder Legislativo.

El Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, el 23 de diciembre de 1824 aprobó formalmente su Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso.

⁹⁵ "Actas de Sesiones" en HISTORIA PARLAMENTARIA DE LOS CONGRESOS MEXICANOS, pp.1035-1036.

Este documento contuvo las bases esenciales de la normación de la actividad parlamentaria y es el primer antecedente serio de las actuales instituciones reglamentarias permitiendo dar a conocer las atribuciones correspondientes a la oficina del Oficial Mayor.

Para ello, la oficina del Oficial Mayor (Oficialía Mayor), está a cargo de un Oficial Mayor y cinco subalternos, teniendo un portero y dos mozos para el aseo de la Cámara.

El Oficial Mayor, es el jefe inmediato de la oficina, a quienes estarán subordinados los cinco oficiales subalternos, el portero y los mozos. Pero en su defecto el Oficial 2º desempeñará sus funciones.

Conforme al Reglamento Interior del Congreso de 1824 en su artículo 11, toca exclusivamente al Oficial Mayor y en su defecto al segundo:

- I. "Autorizar las copias que pidan los secretarios de cualquiera de los documentos;
- II. "Anotar en la hoja del servicio de cada uno de los dependientes de la oficina, los que protesten en el desempeño de su cargo;
- III. "Llevar una nota diaria de las asistencias, faltas y cumplimiento de los subalternos, con que dará inmediatamente cuenta a los secretarios;
- IV. "Cuidar el aseo y conservación del edificio de sus muebles, llevando a una cuenta individual de ellas y de los gastos impedidos que, con el visto bueno de los secretarios, presentarán a la apertura de las Cámaras a su Comisión de Policía;
- V. "Correr con los gastos de su oficina que, con el inventario de sus muebles, presentará a la apertura de las Cámaras a sus secretarios."⁹⁶

Para ello, la oficina del Oficial Mayor como órgano de apoyo en el desarrollo de las labores legislativas y administrativas auxilia al Presidente y secretarios entregando para la firma, la acta puesta en limpio un día después de su aprobación, verificándola con las ordenes, decretos y leyes cuando éste lo disponga.

⁹⁶ Ibid., p. 1037.

Para el oficial 2º que es el archivero, corresponde conforme al artículo 12 del Reglamento Interior del Congreso la siguiente:

"El archivero formulará el índice general y particular por los legajos, poniendo en estos carátulas de lo ya archivado y de cuanto se mande archivar.

"Cuidará así mismo de entregar al portero antes de la sesión, y de recoger después de ella, los siete primeros tomos de los decretos de las Cortes Españolas, los expedidos por la Junta Provisional Gubernativa, los del anterior y actual Congreso y los de la Junta llamada Constituyente, una colección de los decretos impresos y un ejemplar del reglamento interior."⁹⁷

En cuanto a los otros oficiales, durante el receso de las Cámaras, los oficiales destinados en la de Diputados si no sirven a las otras comisiones trabajarán en Contaduría Mayor bajo la dirección de la Comisión Permanente de los cinco diputados que se encuentran al frente de ellas.

En este sentido el Oficial Mayor, es el funcionario encargado de desempeñar las actividades que corresponden a la Oficialía Mayor de la Cámara teniendo a cargo esta oficina de la secretaría los catálogos siguientes:

1. "De las comunicaciones de la otra Cámara;
2. "De los negocios del Gobierno;
3. "De las que hubiesen venido directamente de las legislaturas de los Estados;
4. "De las proposiciones de los Diputados o Senadores;
5. "De las solicitudes de particulares;
6. "De expedientes que pasen al gobierno o las comisiones;
7. "De órdenes, decretos y leyes;
8. "De acuerdos en que no haya lugar a acceder a las solicitudes.
9. "De expedientes y proposiciones archivadas. (art. 13)."⁹⁸

⁹⁷ ibid., p. 1038.

⁹⁸ ibid.

En cuanto a el medio de ejecución como instrumento de prestación de servicios necesarios para coordinar y vigilar la oficina de la Secretaría en el desarrollo de sus labores está a cargo de la oficina del Oficial Mayor y de este modo permite proporcionar expedientes y documentos a los secretarios y diputados del Congreso si así lo requieren, recogiendo su respectivo recibo impreso, proporcionado por el Oficial Mayor.

Las Cámaras se encargan de arreglar la oficina del Oficial Mayor determinando el carácter que adquirirán las plazas de dicha oficina; el personal que elaborará en la oficina se presentará una hora antes de que de comienzo la sesión y abandonará el lugar a la hora en que concluye, dando el tiempo necesario para extender las resoluciones y por las tardes se turnará a un dependiente para auxiliar a las Comisiones.

La oficina del Oficial Mayor gozará de sueldos y prerrogativas que le están asignados. En caso de que haya alguna plaza vacante y fuese ocupada de nuevo, las Cámaras se encargarán de asignarle el sueldo que deba gozar.

Llevará una hoja de servicios con el registro de las faltas voluntarias de asistencia con la pérdida de sueldo correspondiente. En caso de acumular un máximo de 30 días, se verá obligado a perder su cargo siempre y cuando las faltas sean justificables; el Oficial Mayor dará cuenta a los secretarios y éstos a la Cámara para calificar si la falta es acreedora a la pérdida del cargo.

En caso de trabajos extraordinarios, pedirán al Oficial Mayor los pensionistas y cesantes que sean necesarios para el cumplimiento de sus tareas.

En cuanto a el portero y los dos mozos que elaboran en la oficina del Oficial Mayor deberán acatar las funciones que éste les asigne. El portero se presentará todos los días de sesión para recibir las ordenes que disponga el Presidente y los secretarios y cuidará de los muebles que por inventario le facilitará a el Oficial Mayor.

En cuanto a los Mozos, uno asistirá los días de sesiones inmediato a la Cámara y el otro a la oficina de la Secretaría.

4.3.1.2 Modificación reglamentaria para la oficina del Oficial Mayor.

Como hemos estado analizando en el Reglamento Interior del Congreso de 1824, donde se encuentran plasmadas las atribuciones de la Oficialía Mayor, dicho reglamento tiene vigencia hasta el año de 1835.

A partir de 1824, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso no tuvo modificación alguna en cuanto a las funciones que debía desempeñar la Oficina del Oficial Mayor, pero si se le concedió a la Comisión de Policía⁹⁹ de cada Cámara presentar mensualmente el presupuesto de los caudales que se necesitasen para cubrir las dietas de sus respectivos miembros, los sueldos y gastos de oficina y edificios.

En el año de 1835 se consideró deben hacerse modificaciones al Reglamento Interior del Congreso de modo de adaptarla a una sola, siempre y cuando quedase sólo como un acuerdo. El 15 de septiembre del mismo año el Congreso suspende algunos artículos del Reglamento Interior relativos a la división de las Cámaras, así como del Acta Constitutiva y de la Constitución General, los cuales se desconocen por haberse tratado en sesión secreta.

En la sesión del 17 de noviembre del mismo año la Gran Comisión reorganiza el Congreso y queda establecido que:

"los miembros de las Cámaras, los oficiales de sus secretarías y los diputados departamentales desde el día de su nombramiento, serán juzgados desde la primera instancia por los tribunales que exigirán por el reglamento interior de ambas Cámaras, componentes de individuos entre ellas; los diputados juzgarán a los senadores y éstos a los diputados."¹⁰⁰

Para el año de 1843 la Presidencia es el órgano que debía establecer el orden en las sesiones y no como lo marcaba el anterior reglamento, y a partir de este año es aprobado nuevamente el Reglamento Interior de la oficina del Oficial Mayor que queda sujeto al Soberano Congreso.

⁹⁹ La Comisión de Policía forma parte del área administrativa de la oficina del Oficial Mayor, encargada de llevar el presupuesto, servicio de bienes muebles y gastos que se efectuaban en el Congreso, entradas y salidas. Estaba compuesta por funcionarios supernumerarios de modo jerárquico, encargados de dar cuentas al Oficial Mayor.

¹⁰⁰ "Sesiones de la Cámara de diputados del Congreso de 1835" en HISTORIA PARLAMENTARIA DE LOS CONGRESOS MEXICANOS, p. 9.

Para una mayor eficiencia en las funciones que desempeñaba el Oficial Mayor, le fueron delegadas algunas funciones a la Comisión de Policía con el propósito de asegurar la uniformidad de funciones de la administración y coordinación entre los cometidos de cada cargo. Las funciones delegadas a la Comisión de Policía son las siguientes:

- "1ra. Vigilar el uso y conservación del edificio, la seguridad de sus alhajas y utensilios, el buen comportamiento del portero y mozos de servicio, dando cuenta a la junta oportunamente de cualquiera ocurrencia notable sobre estos puntos, para que provea de remedio;
- "2do. Presentar mensualmente a la junta para su aprobación el presupuesto de dietas de los vocales y de sueldos dependientes de la misma, así como de los demás gastos que se ofrecen;
- "3ro. Proponer a la junta lo que deba hacer en cualquier caso no previsto, que tenga relación con los objetos comprendidos en este artículo."¹⁰¹

El artículo asignado a la Comisión de Policía es el 11 del Reglamento Interior correspondiente al Oficial Mayor. Tiene vigencia el reglamento hasta el año de 1856, se considera que en los últimos años la Cámara contaba con un desorden en las oficinas de las secretarías, de guerra y hacienda, mientras que los ministerios de relaciones, justicia, fomento y gobernación marchaban bien; por lo que se dio conforme al reglamento que las comisiones así como el nombramiento del Oficial Mayor de la Secretaría del Congreso debía tener tres medios de elección: "primero por escrutinio de todo el Congreso, segundo la Gran Comisión y tercero por la mesa."¹⁰²

El primero de septiembre de 1856, durante el Congreso extraordinario Constituyente se discute el artículo 51, sobre si debía haber o no Senado dando como respuesta para la subsistencia del mismo una serie de posiciones que votaban en contra, estableciéndose en el Poder Legislativo la existencia de una sola Cámara de Diputados y reformado el reglamento interior del mismo, ya para entonces la Secretaría de la Cámara de Diputados contaba con una sola Oficialía Mayor y esta a su vez tenía a cargo la oficina de redacción y otra de servicio.

¹⁰¹ "Sesiones del Congreso Constituyente" en HISTORIA DEL CONGRESO EXTRAORDINARIO CONSTITUYENTE DE 1856-1857, P. 152.

¹⁰² Ibid., (1842-1843), p. 24.

La oficina del Oficial Mayor se encontraba integrada por los siguientes funcionarios:

"un Oficial Mayor, un oficial 1º, un oficial 2º, un oficial 3º, cuatro escribientes, un archivero y un meritorio."¹⁰³

Se encontraban organizados de manera piramidal, realiza las funciones más importantes el Oficial Mayor, pues el funcionario de mayor autoridad y responsabilidad, mientras que los otros ocupan cargos inferiores a él, pero manteniendo comunicación interna con el Oficial Mayor y éste con la Secretaría.

La oficina de Redacción se integra por: "un redactor en jefe, un redactor segundo, un escribiente, un escribiente segundo y un meritorio; y la de servicio con un portero y cuatro mozos todas ellas se encontraban bajo la autoridad del Oficial Mayor."¹⁰⁴

El Oficial Mayor cuidaba el orden administrativo de la Secretaría de las actas de sesiones tanto secretas como públicas; cuidando que estas fueran redactadas; cuidando que cada una debía contener una redacción suscinta y clara de cuanto en las sesiones se tratase y se resolviera; insertando las actas íntegras en cuanto a proposiciones y proyectos de ley como dictámenes de las Comisiones.

Además se encargaba de pasar lista diaria a los diputados y algunas veces delegaba la función a los secretarios; presentaba a la Secretaría una lista cada mes de los expedientes que se habían pasado a cada comisión, así como también el número total de los que se quedaban en poder de cada una; pasando también a la de gobierno la relación de ésta; vigilaba y ordenaba los trabajos de la Secretaría de la Cámara y de su sección de redacción y pasaba a la Comisión de Policía cada quince días noticia de la asistencia y faltas de los Sres. diputados que le informaba el secretario para la formación del presupuesto quincenal.

En el año de 1856, cuando el ejercicio del Poder Legislativo se establece en una Asamblea denominada Congreso de la Unión, la oficina del Oficial mayor adquiere mayores responsabilidades en su cargo destaca la Comisión de Policía como apoyo administrativo en la oficina del Oficial Mayor, la cual tiene como función cuidar la impresión de documentos de la Cámara, firmar presupuestos y todo aquello que se encuentre relacionado al arreglo material del interior de la Cámara.

¹⁰³ Ibid., p. 156.

¹⁰⁴ Ibid.

En cuanto al personal que desempeña en el Poder Legislativo, ya sean funcionarios o empleados de la misma es necesario tomar en cuenta que para ejercer la facultad como funcionario, los nombramientos los hará el Congreso en escrutinio secreto. El de los empleados de la Secretaría y Redacción, a propuesta en terna de los secretarios, y el de los de la Contaduría a propuesta en terna de la Comisión Inspectorá, las ternas podrán desecharse en su totalidad. A la renovación de dichos empleados se procederá siempre que haya petición formada por lo menos de tres diputados, oyendo el dictamen de los secretarios o de la Comisión respectiva, según el empleado de que se trate y según lo acuerde el Congreso en votación secreta.¹⁰⁵

Es importante mencionar que los Oficiales Mayores son nombrados por escrutinio secreto. Las funciones que les son asignadas no siempre se publicaban en las sesiones de la Cámara. Se puede caracterizar al Oficial Mayor conforme a las actas de Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En el año de 1868, el Poder Legislativo del Congreso de la Unión se encuentra organizado en la Secretaría del Congreso de la siguiente manera: La Oficialía Mayor, la oficina de Taquígrafos y Servicio, de modo jerárquico superior a inferior.

"Un Oficial Mayor, un oficial 1ro., un oficial 2do., un oficial 3ro., un oficial 4to., un oficial 5to., cuatro escribientes, un archivero y un meritorio; la oficina de taquígrafos empleaba a un taquígrafo 1ro., un taquígrafo 2do., un taquígrafo 3ro., un escribiente primero, tres escribientes y dos meritorios; del servicio estaba un portero y cuatro mozos".¹⁰⁶

Para el año de 1874, el 7 de abril se aprueba por unanimidad de votos las Reformas Constitucionales del regreso del Senado comenzando nuevamente a cumplir sus funciones dentro del Poder Legislativo, ambas Cámaras se conformaban de la misma manera, por una Secretaría del Congreso de la Unión, aumentando sus secciones y conformada de la siguiente forma:

"Por una Secretaría del Congreso de la Unión:

1 Oficial Mayor; un oficial primero; un oficial segundo; un oficial tercero; un oficial cuarto; un jefe de redacción; un oficial de redacción y siete escribientes.

"La sección de Taquigrafía compuesta por:

un jefe primer taquígrafo; un segundo taquígrafo; cuatro taquígrafos y cuatro meritos.

¹⁰⁵ Ibid., p. 275.

¹⁰⁶ "Actas del cuarto Congreso Constituyente", op. cit., pp.545-547.

"La sección de Archivo por:
un jefe de archivo; un oficial de archivo y un escribiente.

"Impresiones y Periódico del Diario de Debates y Biblioteca del Congreso por:
un administrador; dos correctores; un doblador; un mozo y un Oficial Mayor jubilado de la Secretaría de Guerra, tesorero del Congreso.

"Y de Servicio compuesta por:
un portero, siete mozos, un guarda casa, un velador y un barrendero para el exterior del edificio."¹⁰⁷

Durante estos años el Oficial Mayor va adquiriendo mayores responsabilidades dentro del Poder Legislativo y adquiriendo mayor fuerza para llevar a cabo una buena gestión administrativa de esta Cámara de Diputados, así como también los respectivos Oficiales Mayores del Senado.

Aumenta su profesionalismo en el desempeño de su cargo para realizar eficientemente sus funciones, atribuciones y estructura que le es impuesta por medio del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados.

A partir del siglo XX, la Oficialía Mayor del Poder Legislativo toma medidas importantes para regularizar la estructura y funcionamiento administrativo de la Cámara de diputados, a fin de cumplir con los imperativos legales y morales de la institución.

Se estructuran todas las unidades administrativas bajo la coordinación operativa de la Gran Comisión de la Cámara. De ella dependen en consecuencia directa o indirecta todas las unidades administrativas de la misma. De manera directa se encuentra la Oficialía Mayor y la Tesorería.

Cuenta solamente con un funcionario profesional que desempeña el cargo de Oficial Mayor encargado de las actividades de la Oficialía Mayor de la Cámara; es designado por la Gran Comisión y encargado de proveer los recursos de apoyo, medios de ejecución, los servicios necesarios para coordinar y vigilar el desarrollo de las labores legislativas y administrativas que requieran.

¹⁰⁷ "Actas del séptimo Congreso Constituyente", op. cit., pp. 299-301.

CAPITULO V

CAPITULO V

5. La Oficialía Mayor en el Poder Legislativo.

5.1 La Oficialía Mayor en el siglo XX.

Cómo analizaremos enseguida, la Oficialía Mayor en el siglo XX, es la unidad administrativa con facultad de organizar el trabajo de las oficinas; tiene como objeto gestionar y proporcionar oportunamente los recursos materiales y de servicio, requeridos para el desarrollo de tareas administrativas y sustantivas de la institución.

Permite realizar de modo eficaz la distribución de funciones en objetivos tanto generales como particulares dentro de la Institución, así como contar con el personal necesario para cumplir con las funciones asignadas, objetivos y programas.

Conforme a lo dispuesto en el capítulo cuarto, la Oficialía Mayor desde el siglo pasado es la unidad de apoyo administrativo por excelencia, por su estrecha colaboración con la Presidencia y la Secretaría de la Cámara en el desahogo de los asuntos que les corresponden.

A partir del siglo XX, la Oficialía Mayor del Poder Legislativo le son asignadas las áreas de administración de personal, de bienes y servicios, asimismo las que ejecutan directamente los trabajos que las autoridades de la Cámara acuerda y ordenan. En general prestan los servicios de apoyo material a las tareas legislativas.

La Oficialía Mayor es la dependencia encargada de la administración de los recursos humanos y materiales asignados a la Cámara de Diputados, a efecto de que ésta pueda desempeñar de la mejor manera sus funciones.

Asimismo, la Oficialía Mayor tiene a su cargo la Dirección de Asuntos Jurídicos para desarrollar las tareas de este orden, exclusivamente las que se relacionan con los rubros administrativos. Coadyuva con la Gran Comisión en los trabajos que conducen a formular el proyecto de Presupuesto de la Cámara.

En este sentido, la Oficialía Mayor participa en la elaboración del presupuesto anual de la misma; permite acordar con el Presidente de la Gran Comisión, la expedición de los nombramientos de los empleados y funcionarios administrativos de la Cámara, los movimientos de personal y la aplicación de estímulos, recompensas y sanciones.

Es por ello que, la Oficialía Mayor en el Poder Legislativo, es de suma importancia ya que apoya en el cumplimiento de sus funciones a los miembros de la Cámara de diputados a través de la Mesa Directiva, la Gran Comisión, Comisiones y Comités. Así como también, todas aquellas que les sean asignadas por el Manual de Organización de la Cámara de diputados, para el funcionamiento interior de la misma.

De la eficaz gestión de la Oficialía Mayor depende la eficiencia y oportunidad de los órganos esenciales con que cuenta la Cámara de Diputados.

De la Gestión Administrativa, constituye el arte de proceder indispensablemente para descubrir y diseñar las estructuras y procedimientos óptimos, así como para modificar las actividades de los Servicios Públicos con el fin de mejorar y modernizar el funcionamiento de la Cámara de Diputados.

De este modo, la Administración Pública, al ser el medio que utilizó el gobierno para mantener el orden social, satisfacer necesidades y conducir el desarrollo económico y social, debe de movilizar un gran conjunto de organismos, estructuras, personas y recursos que enfrentan problemas de organización.

Desde el punto de vista estructural, dichos problemas tienen relación con la división del trabajo, la especialización, la jerarquía, la coordinación, etc.

Desde el punto de vista funcional, la administración tiene necesidad de planear, organizar, dirigir evaluar y controlar sus actividades. De ahí que sus atribuciones sean definidas como adjetivas, pues debe proporcionar los elementos materiales, financieros y humanos en tiempo y forma, para que las áreas sustantivas cumplan oportunamente sus funciones.

Por ello, la Gestión Administrativa de la Oficialía Mayor recae en la organización, destinada a la prestación de servicios o satisfactores que requieren de una permanente revisión de objetivos, metas, políticas, atribuciones, funciones, procedimientos, estructuras, sistemas y control de actividades.

Así como también requiere de personal especializado que pueda realizar estas actividades, para que de acuerdo con los resultados, emita opiniones y juicios acertados para corregir desviaciones o deficiencias y actualizar los procedimientos administrativos indispensables.

Donde su organización nos permitirá buscar los medios necesarios para poner en práctica y para determinar el grado de eficiencia del órgano administrativo. Permittiéndonos de este modo enfocar los problemas de la organización en la gestión interna de la Oficialía Mayor.

Para alcanzar una mayor eficiencia en la función legislativa, se requiere de una estructura ágil que proporcione apoyo procesal y administrativo. Se sustenta la Gestión Interna de la Oficialía Mayor en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, en la Ley Orgánica del Honorable Congreso de la Unión y en el Manual de Organización.

Esta última, es la expresión formal en la que se plasma los niveles jerárquicos y la división funcional de la organización y define a partir de procedimientos o líneas de acción de interrelación y coordinación de las actividades propias del grupo a efecto de lograr el cumplimiento de determinados objetivos en la Cámara de Diputados.

5.2 El Marco Jurídico de la Oficialía Mayor.

Para explicar la organización y funcionamiento de la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados, es imprescindible partir de su sustento jurídico, es decir, del soporte legal que determina su competencia y regula sus actividades en cuanto máximo órgano administrativo interno de ese cuerpo colegiado.

La Estructura Orgánica de la Cámara de Diputados no está definida explícitamente con todas sus unidades administrativas en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial el 20 de marzo de 1934.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Fecha en que fue expedido el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, vigente.

Tampoco hace señalamiento en este sentido en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial el 25 de mayo de 1979.

En cuanto a los Manuales de Organización del Gobierno Federal de 1973 y 1982, señala una estructura orgánica que no corresponde a las necesidades de la organización. Pero finalmente, en julio de 1988 la Gran Comisión expide el Manual de Organización de la Administración interior de la Cámara de Diputados, donde se muestra ya una estructura orgánica más apegada a la forma de trabajo de la Cámara.

5.2.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A partir de la Constitución de 1917, el Congreso de la Unión, compuesto por dos Cámaras, una de Senadores y otra de Diputados, discurre sobre una continuada renovación y avance democrático.

Con base a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1990, los artículos que dan sustento a la Gestión Interna de la Oficialía Mayor son:

En su artículo 70, párrafo 2, establece que:

"El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos".¹⁰⁹

Así mismo, en su párrafo 4, nos menciona que:

"Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia".¹¹⁰

¹⁰⁹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, p. 94.

¹¹⁰ Ibid., p. 95

En su artículo 77 determina que cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra:

"I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior;

"II. (...);

"III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma, y

"IV. (...)".¹¹¹

5.2.2 La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Partiendo de los preceptos jurídicos máximos, es decir, constitucionales, se derivan dos ordenamientos secundarios fundamentales: la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Hoy en el Congreso de la Unión, se aplican tanto el Reglamento para el Gobierno Interior como la Ley Orgánica del Congreso General. Esta última da sustento jurídico a la estructura orgánica y funciones de la Cámara y a su Comisión Permanente.

Con base a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1988, los artículos que dan sustento a la Oficialía Mayor del Poder Legislativo son:

"Art. 46. Cuando al inicio de una legislatura se hubiese conformado una mayoría absoluta de diputados pertenecientes a un mismo partido político, cuya elección se originase en la generalidad de las entidades federativas, del grupo parlamentario que ostente esa mayoría deberá, además de cumplir con la que dispongan sus

¹¹¹ *Ibid.*, pp. 119-120.

normas estatutarias conforme lo dispone el art. 42¹¹² de esta Ley, organizarse de acuerdo con las siguientes normas:

"I. Los diputados de la entidad federativa integran la diputación estatal y del Distrito Federal.

"II. Los coordinadores de cada una de esas diputaciones pasan a formar parte de la Gran Comisión de la Cámara.

"III. Constituida la Gran Comisión, sus integrantes designarán una mesa directiva que estará compuesta de un Presidente, dos Secretarios y dos Vocales.

"IV. El líder del grupo parlamentario mayoritario será el Presidente de la Gran Comisión".¹¹³

De este modo la Gran Comisión, se encargará de la organización y administración de la Cámara, la cual será formada en los términos del art. 46 de la Ley, y tendrá las facultades y atribuciones contenidas en la Ley Orgánica y Reglamento Interno.

En su art. 47 determina que "la Gran Comisión tendrá a su cargo las siguientes funciones:

"I. (...).

"II. (...).

"III. Proponer a la Cámara la designación del Oficial Mayor y del Tesorero.

"IV. (...).

¹¹² En la Ley Orgánica del Congreso General, establece en su art. 42 lo siguiente: "El funcionamiento, las actividades y procedimientos para la designación de los líderes de los grupos parlamentarios, serán regulados por las normas estatutarias y los lineamientos de los respectivos partidos políticos, en el marco de las disposiciones de esta ley. LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, p.40.

¹¹³ Ibid., p.41.

"V. (...).

"VI. Coadyuvar en la realización de las funciones de las Comisiones y de los Comités.

"VII. Las demás que le confieran esta ley y las disposiciones reglamentarias".¹¹⁴

Por lo tanto, la Gran Comisión propondrá a la Cámara la designación del Oficial Mayor de la Cámara, pero si durante un periodo de receso de la Cámara hubiere la necesidad de efectuar dicha designación, ésta lo hará en forma provisional, hasta que se inicie el siguiente periodo ordinario de sesiones, sometiendo a la Cámara la propuesta de participación de dicho nombramiento.

En cuanto a las Comisiones darán cuenta a la Oficialía Mayor de los asuntos que fueron recibidos directamente.

Por conducto de la Oficialía Mayor, podrán solicitar, las Comisiones y Comités la información y documentación que requieran para el estudio de los negocios de su competencia.

Por lo que se refiere a el Comité de Administración, este supervisará las actividades de la Oficialía Mayor y de la Tesorería de la Cámara, en relación con el ejercicio de su presupuesto dando cuenta a la Mesa Directiva por conducto de la Gran Comisión; dado que los Presidentes de las comisiones puedan solicitar a la Oficialía Mayor de la Cámara diversos tipos de apoyo que requieran para el desahogo de las responsabilidades de su Comisión.

¹¹⁴ ibid., p.42.

5.2.3 El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

De acuerdo con el subcapítulo anterior, otro de los ordenamientos secundarios fundamentales es el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1988, que regula la vía procedimental del Congreso de la Unión del Poder Legislativo.

Los artículos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General que dan sustento a la Oficialía Mayor son los siguientes:

Art. 66 "Las Comisiones Permanentes serán: Agricultura y Fomento; Asistencia Pública; Aranceles y Comercio Exterior; Asuntos Agrarios; Asuntos Indígenas; Bienes y Recursos Nacionales; Colonización; Comercio Exterior e Interior; Corrección de Estílo; Correos y Telégrafos; Crédito Moneda e Instituciones de Crédito; Defensa Nacional; D.D.F.; Economía y Estadística; Educación Pública; Ejidal; Ferrocarriles; Fomento Agrícola; Fomento Cooperativo; Gobernación; Gran Comisión; Hacienda; Impuestos; Industria Eléctrica; Industrias; Primera de Insaculación de Jurados; Justicia Militar; Marina; Materiales de Guerra; Migración; Minas; Obras Públicas; Pesca; Petróleo; Planeación del Desarrollo Económico y Social; Previsión Social; Puntos Constitucionales; Reglamentos; Recursos Hidráulicos; Relaciones Exteriores; Salubridad; Sanidad Militar; Seguros; Servicio Consular y Diplomático; Tierras Nacionales; Trabajo; Turismo; Vías Generales de Comunicación".¹¹⁵

En su art. 72 establece que "La Gran Comisión se compondrá, en la Cámara de Diputados, de un individuo por cada Estado y cada territorio, y otro por el Distrito Federal; y en la de Senadores, de uno por cada Estado y otro por el Distrito Federal, todos los cuales serán designados en la sesión siguiente a la apertura del primer periodo de sesiones del primer año de cada Legislatura, de conformidad con las siguientes reglas:

- "I.** Cada Diputado nombrará de entre sus miembros, en escrutinio y a mayoría de votos, al que deba representarla en la Gran Comisión;
- "II.** Cuando una Diputación conste solamente de dos diputados, o cuando siendo más, sólo dos de los que deban componerla concurren a la sesión en que haya de nombrarse la Gran Comisión y no se haya presentado el designando por la mayoría, pertenecerá a la Gran Comisión aquel de los dos designe la suerte;

¹¹⁵ REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PP. 35-36.

"III. Si un sólo diputado constituye una Diputación o uno solo de los que deban formarla está presente al organizarse la Gran Comisión él será quien represente en ella a su Estado, territorio o al Distrito Federal, respectivamente;

"IV. (...);

"V. Si ninguno de los diputados o senadores que deban representar en la Gran Comisión o un Estado o territorio o al Distrito Federal estuviere presente al nombrarse aquélla, el primero que sea recibido por su respectiva Cámara entrará desde luego a formar parte de dicha Gran Comisión, mientras que la Diputación hace la elección por mayoría".¹¹⁶

En su art. 73 nos menciona que "para poder funcionar, nombrará la Gran Comisión, de entre sus miembros, en escrutinio secreto y a mayoría de votos, un Presidente y un secretario, que durarán en su cargo tanto como la misma Comisión, la que no podrá deliberar sino con la mayoría de los miembros que deban componerla".¹¹⁷

Y en su art. 75 nos menciona que "la Gran Comisión someterá a la consideración y resolución de su Cámara los nombramientos o remociones de los empleados de la misma y dictaminará sobre las licencias que soliciten, proponiendo a los substitutos, así como a los nuevos empleados para cubrir las vacantes que ocurrieren".¹¹⁸

Así, de acuerdo a estos ordenamientos jurídicos, la Gran Comisión tiene la facultad de proponer a la Asamblea los nombramientos del Oficial Mayor y el Tesorero y de establecer la organización de las instancias adjetivas que permitan a las Comisiones y Comités realizar sus funciones específicas o, en otros términos, realizar las funciones sustantivas de la Cámara de Diputados.

En los hechos, las propuestas de Oficial Mayor y de Tesorero, las hace el Presidente de la Gran Comisión a ésta, que cubre el formalismo de votarlas y aprobarlas para ser presentados ante el pleno.

De esta manera, en la H. Cámara de diputados ambos cargos no son formalmente designaciones en sentido estricto, sino nombramientos no de una persona, sino de la Asamblea.

¹¹⁶ Ibid., PP.36-37.

¹¹⁷ Ibid., p.38.

¹¹⁸ Ibid.,

En realidad, no hay antecedentes que indique que una propuesta de la Gran Comisión en este sentido haya sido rechazada, pues los controles políticos internos le permiten a la fracción parlamentaria mayoritaria aprobar la propuesta aún en contra de las fracciones legislativas de oposición.

5.2.4 El Manual de Organización de la H. Cámara de Diputados.

De acuerdo a la preceptiva de la organización administrativa, corresponde a la Gran Comisión como órgano rector administrativo de la Cámara, la expedición de los manuales de organización, procedimientos y de servicios necesarios para el funcionamiento interior de la Cámara.

Por ello, la estructura orgánica de esta institución, es la expresión formal en la que se plasma los niveles jerárquicos y la división funcional de la organización, definidas a partir de líneas de acción, en la interrelación y coordinación de las actividades propias del grupo a efecto de lograr el cumplimiento de determinados objetivos.

De modo, que al ser la H. Cámara de diputados una dependencia centralizada, se da el caso en que se asegura a través de una sola línea de mando; es decir, cuando el titular tiene bajo su dependencia directa a los órganos de apoyo institucional que tiene a su cargo el apoyo de las actividades sustantivas (Oficialía Mayor), la gestión administrativa dirige y controla a los órganos de regulación y control; y los demás órganos, direcciones y subdirecciones que agrupan a los órganos de operación.

De acuerdo al Manual de Organización de la H. Cámara de Diputados, la Oficialía Mayor adopta la siguiente organización funcional: La Honorable Cámara de Diputados, depende principalmente de la Gran Comisión, que es el órgano coordinador político-administrativo de la Cámara de Diputados en el cumplimiento de sus funciones, dentro de su área de competencia; ésta a su vez cuenta con dos ejes que ramifican su estructura y son la Oficialía Mayor y la Tesorería General.

La Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados, que es tema de nuestra investigación se organiza para el mejor desempeño de sus funciones con las siguientes unidades:

"una Dirección General de Administración; una Dirección General de Asuntos Jurídicos; una Dirección General de Proceso Legislativo; una Dirección General de Personal; una

Dirección General de Seguridad y Resguardo; una Dirección General del Diario de los Debates y la Dirección General de Servicios Médicos.¹¹⁹

Por tanto, el objetivo de estagestión administrativa, puede ser concebida altamente racionalizada, y con mayor eficiencia técnica donde caracterizaremos la asignación de funciones en virtud de su capacidad, en cuanto a la oficina del Oficial Mayor, es decir, la Oficialía Mayor.

Donde, la revisión permanente, sistemática y continua en su organización, procedimientos y métodos nos asegurará una mayor eficiencia y oportunidad en el desarrollo de las tareas sustantivas y administrativas de la Cámara de Diputados.

Pero si su orden fáctico, surge del seno de la organización, encontraremos que esta contrapuesto a las pautas formales de ésta, ya que puede afectar a los fines, como hemos estado observando; si los desvía de los ya proclamados a sus normas formales, si las sustituye o las nulifica, si se sustituyen condensaciones de poderes fácticos distintos de los que se establecieron formalmente entonces es posible encontrarnos frente a una organización Informal.

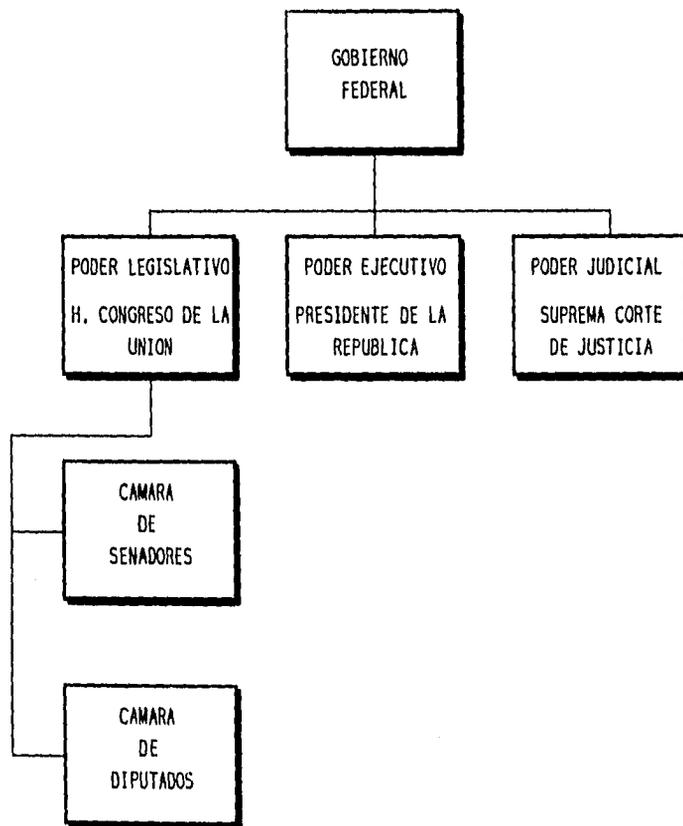
Es por ello que, en julio de 1988 la Gran Comisión expide el **Manual de Organización de la Administración Interior de la Cámara de Diputados**, donde muestra una estructura orgánica más apegada a la forma de trabajo de la Cámara, y de acuerdo a éste la administración interior quedó conformada de la siguiente manera:

¹¹⁹ MANUAL DE ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN INTERNA DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS, P. 43

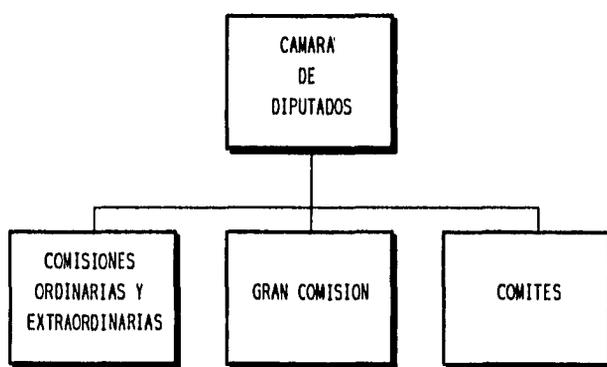
TESIS SIN PAGINACION

COMPLETA LA INFORMACION

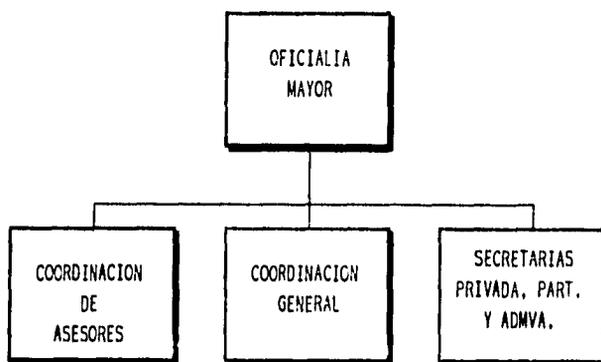
ESTRUCTURA GENERAL DEL GOBIERNO FEDERAL



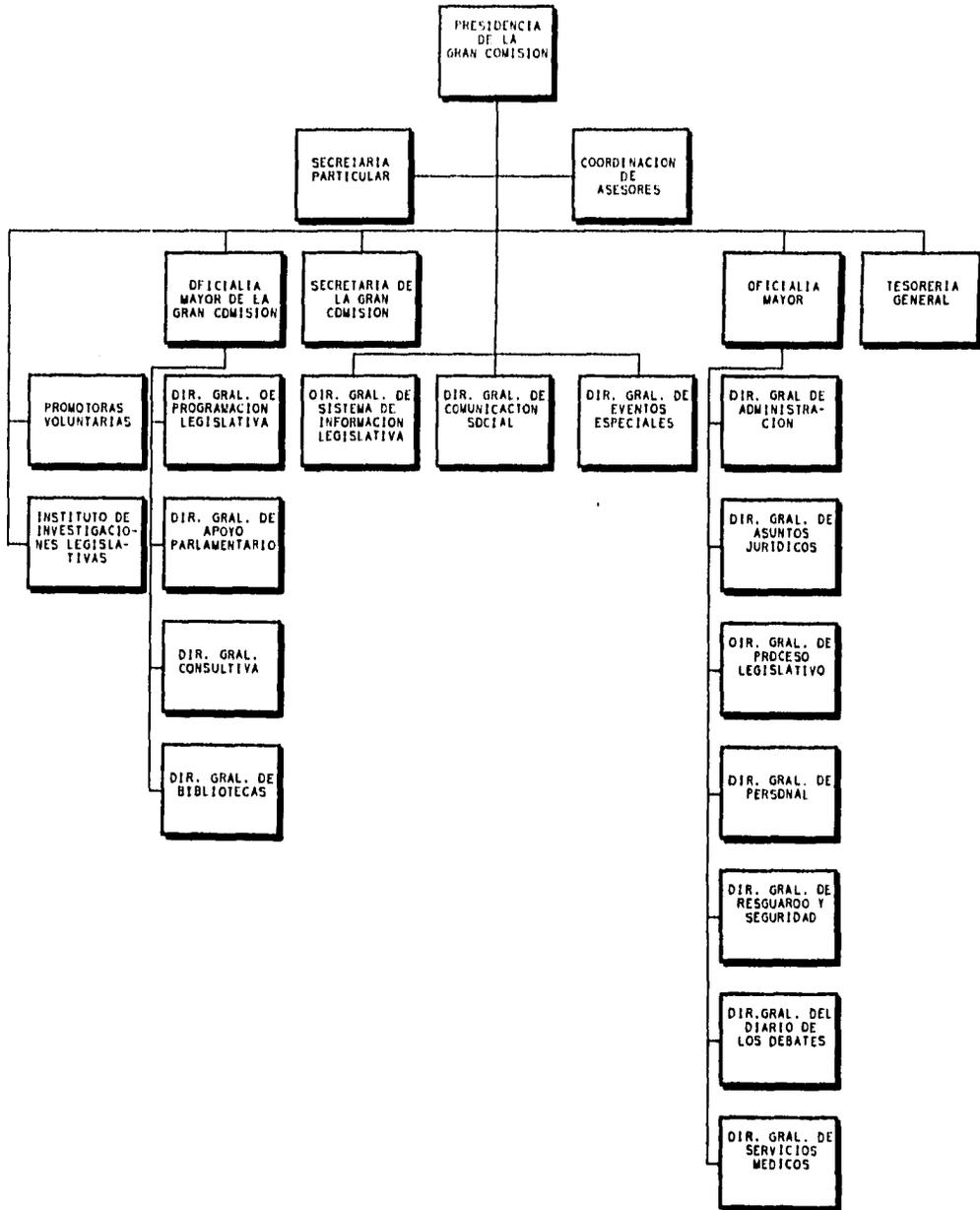
ESTRUCTURA ORGANICA DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS



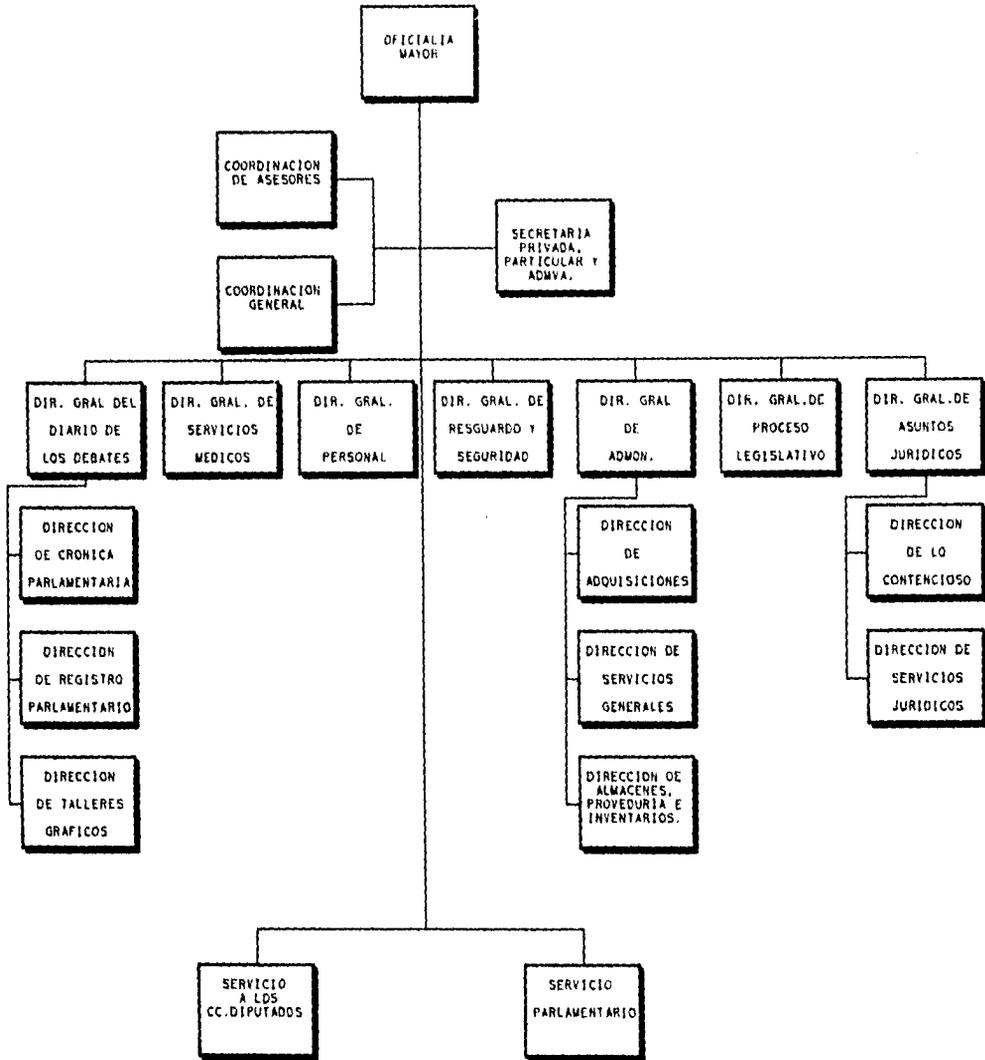
ESTRUCTURA ORGANICA DE LA OFICIALIA MAYOR



ESTRUCTURA ORGANICA DE LA PRESIDENCIA DE LA GRAN COMISION



ESTRUCTURA ORGANICA DE LA OFICIALIA MAYOR



CAPITULO VI

CAPITULO SEXTO

6. La organización administrativa de la Oficialía Mayor en la Cámara de Diputados.

Como hemos estado analizando a lo largo de este estudio sobre la oficina del C. Oficial Mayor, podemos darnos cuenta que se ha venido desarrollando desde el siglo pasado hasta nuestros días adquiriendo mayores responsabilidades tanto en el ámbito administrativo como político dentro del Poder Legislativo.

De acuerdo a nuestros capítulos anteriores es importante enfatizar en este capítulo la importancia que tiene el Oficial Mayor en el Poder Legislativo, como gestor interno en las labores puramente administrativas, de acuerdo a las funciones formalmente establecidas por el Manual de Organización.

Así como también, las dependencias subalternas con que cuenta la Oficialía Mayor. Una vez expuesta nuestra estructura orgánica podemos darnos cuenta que la Oficialía Mayor tiene cinco dependencias a cargo del C. Oficial Mayor y estas son: una Coordinación de Asesores, una Coordinación General, una Secretaría Privada, una Secretaría Particular y una Secretaría Administrativa.

La Oficialía Mayor y sus instancias operativas y subalternas nos permiten apoyar de modo eficaz y eficientemente en el cumplimiento de sus funciones, asignadas a los miembros de la Cámara de Diputados a través de la mesa Directiva, Gran Comisión, Comisiones y Comités, durante los periodos ordinario y extraordinario, de igual manera auxiliar durante el receso de la Cámara a la Comisión Permanente.

Permitiéndonos llevar el registro oportuno, detallado y completo de las diversas etapas del proceso legislativo respecto a cada una de las iniciativas, minutas y proposiciones que reciba la Cámara.

Así como también, el cuidar la clasificación, catalogación de los expedientes, iniciativas, dictámenes, leyes, decretos, documentos y libros impresos que constituyan el archivo de la Cámara.

Por ello, dichas dependencias subalternas de la Oficialía Mayor, nos ayuda a llevar un mejor control atendiendo a las necesidades relacionadas con recursos humanos, materiales y de servicio, así como las unidades que integran la estructura orgánica de la Cámara de Diputados.

De este modo, es importante dar mención sobre cuales son las funciones formales de la Oficialía Mayor, destacando cuales son las funciones que se cumplen, las que no se cumplen y las que son delegadas a otras dependencias con el fin de llevar a una buena organización en su funcionamiento para así determinar la eficiente funcionalidad de la gestión interna de la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados.

6.1 La Oficialía Mayor.

La Oficialía Mayor es la dependencia encargada de la administración de los recursos humanos y materiales asignados a la H. Cámara de Diputados, a efecto de que ésta, pueda desempeñar de la mejor manera sus funciones.

6.1.1 Funciones formales.

De acuerdo al **Manual de Organización** la oficina de Oficialía Mayor tiene las siguientes funciones genéricas:

1. "Ejecutar las acciones de carácter administrativo a fin de apoyar la realización de las funciones de los CC. Diputados y de la H. Cámara de Diputados.
2. "Apoyar el comité de administración de la H. Cámara de Diputados para el cumplimiento de sus funciones.
3. "Expedir los nombramientos y autorizar los movimientos de los empleados de la H. Cámara de Diputados.

4. "Participar conjuntamente con la Tesorería General en la elaboración y revisión de las condiciones generales de trabajo de los empleados de la H. Cámara de Diputados.
5. "Coordinar la administración, la seguridad y los servicios generales de carácter administrativo para apoyar a los CC. Diputados de la H. Cámara de Diputados.
6. "Intervenir en los convenios y contratos de carácter administrativo que celebre la H. Cámara de Diputados.
7. "Intervenir en la estructura orgánica interna de la H. Cámara de Diputados, conjuntamente con la Tesorería General y previa autorización del Presidente de la Gran Comisión.
8. "Intervenir conjuntamente con la Tesorería General en la realización del anteproyecto del presupuesto anual de la H. Cámara de Diputados."¹²⁵

De las ocho funciones formalmente establecidas a la Oficialía Mayor, se cumplen solamente las siete primeras y la última la absorbe la Tesorería General de la Cámara de Diputados.

6.1.2 Funciones de fácto.

A continuación se presentan nuevamente las funciones de la Oficialía Mayor, que aunado a lo adscrito formalmente se presentan ocho funciones ejecutando en realidad siete de ellas y son:

1. Ejecutar las acciones de carácter administrativo a fin de apoyar la realización de las funciones de los CC. Diputados y de la H. Cámara de Diputados.
2. Apoyar el comité de administración de la H. Cámara de Diputados para el cumplimiento de sus funciones.

¹²⁵ MANUAL DE ORGANIZACIÓN...op. cit., p. 55.

3. Expedir los nombramientos y autorizar los movimientos de los empleados de la H. Cámara de Diputados.
4. Participar conjuntamente con la Tesorería General en la elaboración y revisión de las condiciones generales de trabajo de los empleados de la H. Cámara de Diputados.
5. Coordinar la administración, la seguridad y los servicios generales de carácter administrativo para apoyar a los CC. Diputados de la H. Cámara de Diputados.
6. Intervenir en los convenios y contratos de carácter administrativo que celebre la H. Cámara de Diputados.
7. Intervenir en la estructura orgánica interna de la H. Cámara de Diputados, conjuntamente con la Tesorería General y previa autorización del Presidente de la Gran Comisión.¹²⁶

6.2 El Oficial Mayor.

Como ya se mencionó anteriormente el Oficial Mayor, es nombrado por el Pleno a propuesta de la Gran Comisión. Y tiene una serie de atribuciones muy importantes como gestor administrativo del Poder Legislativo.

El Oficial Mayor tiene como atribuciones principales el Ejercer el presupuesto asignado; Coordinar las actividades de las Direcciones y áreas en general, asignadas a su cargo; así como el elaborar, supervisar y evaluar sus programas de trabajo.

Atiende además las indicaciones que reciba la Mesa Directiva de la Asamblea y de la Gran Comisión; así como de la Comisión Permanente, cuando su Presidencia recaiga en un diputado.

¹²⁶ Aunado a lo escrito remítase a ver el cuadro comparativo entre las funciones formales vs funciones de fácto en: Anexos I.

Debe proporcionar a las Comisiones, Comités, Grupos Partidistas y Diputados todo el apoyo administrativo que requieran de acuerdo a las posibilidades presupuestarias, para así llevar el adecuado cumplimiento de sus responsabilidades.

Es de suma responsabilidad para el Oficial Mayor desde el siglo pasado, el mantener en buen estado las instalaciones de la Cámara de Diputados así como de sus servicios; y administrar con apego a la ley al personal que preste sus servicios.

6.2.1 Funciones formales.

De acuerdo al Manual de Organización las funciones formalmente establecidas para el Oficial Mayor son las siguientes:

1. Programar, dirigir, organizar y controlar las funciones de carácter administrativo para apoyar a los CC. Diputados y de la H. Cámara de Diputados.
2. Participar conjuntamente con el Tesorero en el comité de administración de la H. Cámara de Diputados.
3. Expedir los nombramientos y movimientos de los empleados de la H. Cámara de Diputados y resolver sobre los casos de terminación de éstos.
4. Acordar los sistemas de estímulo y recompensas para los empleados de la H. Cámara de Diputados conformidad con leyes y otras disposiciones administrativas.
5. Programar, organizar, dirigir y controlar la capacitación de los empleados de la H. Cámara de Diputados conforme a los lineamientos que fije el Presidente de la Gran Comisión.
6. Intervenir conjuntamente con el Tesorero en la elaboración y revisión de las condiciones generales de trabajo de los empleados de la H. Cámara de Diputados.
7. Acordar conjuntamente con el Tesorero la liquidación y pago de cualquier remuneración al personal de la H. Cámara de Diputados.

8. Proponer al presidente de la Gran Comisión las medidas administrativas y técnicas que estime conveniente para la mejor organización.
9. Establecer las normas y procedimientos para el registro y control de las operaciones presupuestales y contables de la H. Cámara de Diputados.
10. Firmar y autorizar conjuntamente con el Tesorero los convenios y contratos de carácter administrativo y en los que participe la H. Cámara de Diputados.
11. Proponer al Presidente de la Gran Comisión las estructuras orgánicas internas de las unidades administrativas de la H. Cámara de Diputados.
12. Intervenir conjuntamente con el Tesorero en la realización del anteproyecto del presupuesto anual de la H. Cámara de Diputados.
13. Planear, organizar, dirigir y controlar la administración, la seguridad y los servicios generales de la H. Cámara de Diputados.
14. Establecer las normas para la evaluación, control y registro de las operaciones presupuestales y contables de la H. Cámara de Diputados.
15. Las demás que señale otras disposiciones legales o le confiera el Presidente de la Gran Comisión, así como las que le competan de las unidades administrativas que le adscriban.¹²⁷

De las quince funciones asignadas por el Manual de Organización de la H. Cámara de Diputados al Oficial Mayor, se cumplen doce de ellas y tres son funciones que realiza la Tesorería General (9, 12 y 14).

¹²⁷ ibid., p.56-58.

6.2.2 Funciones de fácto.

De las quince funciones formalmente establecidas, son sólo doce las que cumple realmente, adsorbiendo tres funciones más por distintas dependencias e insertándose nueve funciones de las cuales no se encuentran registradas en el Manual de Organización de la Cámara de Diputados realizando un total de veinticuatro funciones reales el Oficial Mayor y éstas son las siguientes:

- 1. Programar, dirigir, organizar y controlar las funciones de carácter administrativo para apoyar a los CC. Diputados y de la H. Cámara de Diputados.**
- 2. Participar conjuntamente con el Tesorero en el comité de administración de la H. Cámara de Diputados.**
- 3. Expedir los nombramientos y movimientos de los empleados de la H. Cámara de Diputados y resolver sobre los casos de terminación de éstos.**
- 4. Acordar los sistemas de estímulo y recompensas para los empleados de la H. Cámara de Diputados conformidad con leyes y otras disposiciones administrativas.**
- 5. Programar, organizar, dirigir y controlar la capacitación de los empleados de la H. Cámara de Diputados conforme a los lineamientos que fije el Presidente de la Gran Comisión.**
- 6. Intervenir conjuntamente con el Tesorero en la elaboración y revisión de las condiciones generales de trabajo de los empleados de la H. Cámara de Diputados.**
- 7. Acordar conjuntamente con el Tesorero la liquidación y pago de cualquier remuneración al personal de la H. Cámara de Diputados.**
- 8. Proponer al presidente de la Gran Comisión las medidas administrativas y técnicas que estime conveniente para la mejor organización.**
- 9. Firmar y autorizar conjuntamente con el Tesorero los convenios y contratos de carácter administrativo y en los que participe la H. Cámara de Diputados.**
- 10. Proponer al Presidente de la Gran Comisión las estructuras orgánicas internas de las unidades administrativas de la H. Cámara de Diputados.**

- 11. Planear, organizar, dirigir y controlar la administración, la seguridad y los servicios generales de la H. Cámara de Diputados.**
- 12. Las demás que señale otras disposiciones legales o le confiera el Presidente de la Gran Comisión, así como las que lo competan de las unidades administrativas que le adscriban.**
- 13. Intervenir en la planeación, programación y ejecución del Proceso Legislativo de los periodos de sesiones de la H. Cámara de Diputados.**
- 14. Atención a todos los diputados, principalmente en cuestiones de orden político.**
- 15. Autorizar altas, bajas y transferencias del personal de la Oficialía Mayor, dando aviso de lo conducente a la Dirección de Personal.**

Costumbres no escritas, confieren, al Oficial Mayor de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, obligaciones más allá de lo meramente administrativo y entre ellas podemos mencionar:

- I. Presidir la "mesa del Oficial Mayor" en las sesiones del pleno, así como en las correspondientes a la Comisión Permanente, a fin de vigilar el buen funcionamiento de la sesión.**
- II. Fortalecer las relaciones entre el Presidente de la Gran Comisión y los coordinadores de los grupos de oposición.**
- III. Dar fé, mediante su firma, de los documentos por los cuales se reforman, adicionan o derogan, tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las leyes que de ella emanan.**
- IV. Preparar, junto con sus colaboradores más inmediatos, los documentos y acciones que permitirán el fluido desarrollo de una sesión de Cámara.**
- V. Hacer los ajustes y correcciones necesarios para el buen funcionamiento cotidiano de la Cámara de Diputados.**

VI. Mantener cordiales relaciones con el Oficial Mayor de la Cámara de Senadores y coordinar las acciones en las que ambas Cámaras tienen trabajo conjunto, con el acuerdo previo del Presidente de la Gran Comisión.

VII. Mantener comunicación informativa sobre los trabajos legislativos, con la Secretaría de Gobernación y coordinar, cuando sea menester, los trabajos con esa Secretaría.

VIII. Atender, a través de sus colaboradores, los servicios que requieren los legisladores, a fin de agilizar sus trabajos.

IX. Todas aquellas labores que propicien un mejor trabajo legislativo y administrativo.¹²⁸

Tales funciones no escritas, dependen del grado de cercanía, confianza y delegación de funciones del Presidente de la Gran Comisión a su Oficial Mayor: asimismo, del ascendiente y prestigio de éste sobre los coordinadores de los grupos camerales de oposición, por lo que sus funciones pueden tener, además del carácter eminentemente administrativo que le corresponde, un profundo contenido político, o quedar restringido a él.¹²⁹

6.3 La Coordinación de Asesores.

En cuanto a la Coordinación de Asesores, son trabajadores de confianza, los cuales instrumentan mecanismos y argumentos generales de modernización administrativa, con el propósito de orientar a las áreas administrativas en la determinación de sus estructuras y procedimientos, así como el vigilar los documentos normativo-administrativo.

¹²⁸ Entrevista con los funcionarios C. Oficiales Mayores del Poder Legislativo.

¹²⁹ Para mayor comprensión, remítase a ver Anexos I.

6.3.1 Funciones formales.

Con base al Manual de Organización de la Cámara de Diputados la Coordinación de Asesores tiene las siguientes funciones formales:

- 1.** Representar al C. Oficial Mayor en los eventos que éste disponga.
- 2.** Coordinar a los asesores permanentes y de honorarios.
- 3.** Designar los trabajos a los asesores permanentes y de honorarios.
- 4.** Revisar y comentar con los asesores, las conclusiones sobre los trabajos presentados por éstos.
- 5.** Emitir informes sobre los trabajos de los asesores al C. Oficial Mayor.
- 6.** Llevar el control de las investigaciones de los asesores.
- 7.** Vigilar el adecuado desarrollo de los trabajos, así como su consecución en el tiempo requerido.
- 8.** Dotar a los asesores de los recursos humanos, materiales y financieros que requieran para sus investigaciones.
- 9.** Mantener actualizados los directorios y archivos de investigación de la coordinación de asesores.
- 10.** Acordar cuando menos dos veces a la semana con el C. Oficial Mayor, para informarle de las actividades del área a su cargo.
- 11.** Rendir un informe mensual al C. Oficial Mayor de las actividades realizadas en el periodo.¹³⁰

¹³⁰ Ibid., p.59.

De las once funciones formalmente establecidas, dos de ellas son realizadas por la secretaría Particular (1 y 8) y dos más no se llevan a cabo (10 y 11).

6.3.2 Funciones de fácto.

De las once funciones formalmente establecidas por el Manual de Organización son siete las funciones que realmente se cumplen absorbiendo cinco funciones más, una de la Coordinación General; tres de la Secretaría Privada y una de la Secretaría Particular. Asumiendo un total de 12 funciones reales y son las siguientes:

- 1. Coordinar a los asesores permanentes y de honorarios.**
- 2. Designar los trabajos a los asesores permanentes y de honorarios.**
- 3. Revisar y comentar con los asesores, las conclusiones sobre los trabajos presentados por éstos.**
- 4. Emitir informes sobre los trabajos de los asesores al C. Oficial Mayor.**
- 5. Llevar el control de las investigaciones de los asesores.**
- 6. Vigilar el adecuado desarrollo de los trabajos, así como su consecución en el tiempo requerido.**
- 7. Mantener actualizados los directorios y archivos de investigación de la coordinación de asesores.**
- 8. Presentar Asesoría Jurídica y Técnica del Proceso Legislativo al Oficial Mayor.**
- 9. Informar al Oficial Mayor sobre cualquier acontecimiento novedoso de la vida pública del país.**
- 10. Mantenerse actualizado sobre la realidad político-social de México.**

11. Hacer análisis de contenido sobre aspectos varios y elaborar reseñas de algunas publicaciones de interés para la Oficialía Mayor.
12. Proporcionar al Oficial Mayor la información de la situación política que prevalece dentro de la Cámara de Diputados como en el país.¹³¹

6.4. La Coordinación General.

Como hemos estado hablando la Coordinación General la forman al igual que la Coordinación de Asesores trabajadores de confianza, con la finalidad de obtener de las distintas dependencias de la Oficialía Mayor la unidad de acción necesaria para contribuir al mejor logro de los objetivos y metas preestablecidas.

6.4.1 Funciones formales.

Las funciones formalmente establecidas en el Manual de Organización de la Cámara de Diputados , para la Coordinación General de la Oficialía Mayor son:

1. Coordinar, planear e intervenir en la presentación de los servicios de apoyo Legislativo que otorga la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados, requeridos en las sesiones de la Cámara, Comisión Permanente del Congreso de la Unión, de las Comisiones de Trabajo y de las reuniones interparlamentarias en que intervenga la Cámara de Diputados.
2. Coordinar en representación del Oficial Mayor, las actividades interrelacionadas de las diversas direcciones o departamentos que dependan de la Oficialía Mayor.
3. Intervenir en la planeación, programación y ejecución del Proceso Legislativo de los períodos de sesiones de la H. Cámara de Diputados.
4. Presentar Asesoría Jurídica y Técnica del Proceso Legislativo al Oficial Mayor.

¹³¹ Aunado a lo escrito remítase a ver el cuadro comparativo de Anexos I.

5. Intervenir y realizar las demás actividades que ordene el Oficial Mayor de la H. Cámara de Diputados.¹³²

De las cinco funciones formalmente establecidas sólo una es la que va a realizar, ya que las otras cuatro funciones son delegadas a otras unidades. Dos las realiza la Secretaría Privada (1 y 2), la primera función va a dividirse en dos para que con ello, la Secretaría privada la comparta con la Dirección General de Eventos especiales; otra función que formalmente establecía es delegada a la Coordinación de Asesores (4) y por último la cuarta función va a ser de uso exclusivo por el Oficial Mayor (3).

6.4.2 Funciones de fácto.

Las funciones reales de la Coordinación General de la Oficialía Mayor es solamente una de las cinco formalmente establecidas, solamente una es la que cumple y en todo caso es una función ciertamente discrecional del Oficial Mayor y puede sugerir una multiplicidad de actividades no específicas de las otras funciones asignadas, por tanto, la única función real que realiza la Coordinación General es:

1. Intervenir y realizar las demás actividades que ordene el Oficial Mayor de la H. Cámara de Diputados.¹³³

6.5 La Secretaría Privada.

Como ha de establecerse el Secretario Privado lo compone un funcionario profesional con grandes responsabilidades, siendo también un trabajador de confianza que cumple con una serie de funciones que le son asignadas tanto por el Manual de Organización como aquellas que le confiera el propio Oficial Mayor.

¹³² *Ibid.*, p.60.

¹³³ Aunado a lo escrito y para su mejor comprensión, remítase a ver el cuadro comparativo de Anexos 1.

6.5.1 Funciones formales.

Las funciones formalmente establecidas para la Secretaría Privada son ocho determinadas de la siguiente manera:

1. Atender la correspondencia privada y dar respuesta a la mínima.
2. Manejar y organizar la agenda de la Oficialía Mayor.
3. Promover y tramitar los servicios personales que demanden los legisladores.
4. Establecer relación con el secretario particular de la Oficialía Mayor, con el coordinador general de la misma y con el personal de apoyo.
5. Informar al Oficial Mayor sobre cualquier acontecimiento novedoso de la vida pública del país.
6. Mantenerse actualizado sobre la realidad político-social de México.
7. Hacer análisis de contenido sobre aspectos varios y elaborar reseñas de algunas publicaciones de interés para la Oficialía Mayor.
8. Manejar las relaciones públicas de la Oficialía Mayor.¹³⁴

De las ocho funciones asignadas por el Manual de Organización cumple con dos la segunda y la cuarta, las otras seis son asignadas a dos de sus áreas, tres a la Secretaría Particular (1,3 y 8); y las otras las realiza la Coordinación General de Asesores (5, 6 y 7).

¹³⁴ ibid., p.61

6.5.2 Funciones de fácto.

De este modo, de las ocho funciones formales las funciones que realmente desempeña la Secretaría Privada son las siguientes:

- 1. Manejar y organizar la agenda de la Oficialía Mayor.**
- 2. Establecer relación con el secretario particular de la Oficialía Mayor, con el coordinador general de la misma y con el personal de apoyo.**
- 3. Controlar los recursos económicos (fondo fijo) asignado a la Oficialía Mayor.**
- 4. Controlar el fondo fijo asignado a la Oficialía Mayor.**
- 5. Autorizar los comprobantes de gastos erogados en la Oficialía Mayor.**
- 6. Tramitar ante la Tesorería el reembolso de gastos, así como el pago de gastos extraordinarios que se hayan efectuado en Oficialía Mayor.¹³⁵**

6.6 La Secretaría Particular.

Con base a las demás dependencias es importante dar mención sobre la secretaria particular de la Oficialía Mayor, ya que es un cargo eminentemente público, con un funcionario profesional y de confianza plena para el Oficial Mayor de la Cámara de Diputados, encargado de ordenar y vigilar la impresión oportuna del Diario de los Debates, así como las iniciativas y Dictámenes y sus nexos, su distribución a todos los Diputados y su envío al Senado y al Ejecutivo.

¹³⁵ Aunado a lo escrito y para su mejor comprensión remitase a ver el cuadro comparativo de Anexos I.

6.6.1 Funciones formales.

Conforme a lo dispuesto en el Manual de Organización de la Cámara las funciones formales de la secretaría particular de la Oficialía Mayor son las siguientes:

1. Atención a todos los diputados, principalmente en cuestiones de orden político.
2. Atender las relaciones de carácter oficial con los Directores y subdirectores de esta Cámara de Diputados.
3. Canalizar la audiencia oficial.
4. Canalizar las llamadas telefónicas oficiales.
5. Rol de audiencias coordinadas con el personal de la Oficialía Mayor.
6. Rol de acuerdos con los Directores.
7. En ausencia del Oficial Mayor, atender la audiencia oficial.
8. Proporcionar al Oficial Mayor la información de la situación política que prevalece dentro de la Cámara de Diputados como en el país.
9. Mantener las relaciones públicas, sociales y políticas de la Oficialía Mayor.¹³⁶

De las nueve funciones formales podemos destacar que sólo siete son las que desarrolla y una de ellas es de uso exclusivo del Oficial Mayor (1) y la otra es designada a realizar la Coordinación General de Asesores (8).

¹³⁶ ibid., p.62.

6.6.2 Funciones de fácto.

De las funciones formalmente establecidas como nos hemos dado cuenta son sólo siete, pero es una de las dependencias que más funciones tiene, tal vez sea por la confianza que deposita el Oficial Mayor en la competencia de sus funciones, de este modo le son delegadas veintiún funciones más teniendo una responsabilidad sumamente importante para el cumplimiento de una organización eficiente en el desempeño de sus tareas en la gestión interna de la Oficialía Mayor de la H. Cámara de Diputados, con un total de 28 funciones que realiza y éstas son las siguientes:

- 1. Atender las relaciones de carácter oficial con los Directores y subdirectores de esta Cámara de Diputados.**
- 2. Canalizar la audiencia oficial.**
- 3. Canalizar las llamadas telefónicas oficiales.**
- 4. Rol de audiencias coordinadas con el personal de la Oficialía Mayor.**
- 5. Rol de acuerdos con los Directores.**
- 6. En ausencia del Oficial Mayor, atender la audiencia oficial.**
- 7. Mantener las relaciones públicas, sociales y políticas de la Oficialía Mayor.**
- 8. Representar al C. Oficial Mayor en los eventos que éste disponga.**
- 9. Dotar a los asesores de los recursos humanos, materiales y financieros que requieran para sus investigaciones.**
- 10. Coordinar, planear e intervenir en la presentación de los servicios de apoyo Legislativo que otorga la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados, requeridos en las sesiones de la Cámara, Comisión Permanente del Congreso de la Unión, de las Comisiones de Trabajo.**
- 11. Coordinar en representación del Oficial Mayor, las actividades interrelacionadas de las diversas direcciones o departamentos que dependan de la Oficialía Mayor.**

- 12. Atender la correspondencia privada y dar respuesta a la mínima.**
- 13. Promover y tramitar los servicios personales que demanden los legisladores.**
- 14. Manejar las relaciones públicas de la Oficialía Mayor.**
- 15. Dirigir, organizar y controlar al personal asignado a la Oficialía Mayor, para el cumplimiento de las funciones asignadas a la misma.**
- 16. Dirigir, organizar y controlar los servicios que requieran en la Oficialía Mayor.**
- 17. Controlar los recursos materiales y los equipos de oficina asignados a la Oficialía Mayor.**
- 18. Recepción, control y distribución de toda la correspondencia que llega a la Oficialía Mayor.**
- 19. Autorizar los permisos del personal por inasistencias, retardos, asistencias a cursos de capacitación e informar a la Dirección de Personal sobre los mismos para los efectos procedentes.**
- 20. Autorizar y designar al personal para trabajos especiales que soliciten a la Oficialía Mayor.**
- 21. Controlar, ordenar y autorizar los servicios de: Mensajería, Aseo y Limpieza, Reparaciones, Diversos.**
- 22. Autorizar las requisiciones para el surtido de papelería y artículos de escritorio que soliciten las áreas de la Oficialía Mayor.**
- 23. Autorizar las requisiciones para el surtido del mobiliario y equipo de oficina que se requiera en las oficinas de la Oficialía Mayor.**
- 24. Llevar el control del mobiliario y equipo asignados a la Oficialía Mayor.**

25. Distribuir la correspondencia que se recibe en la Oficialía Mayor a las áreas de su competencia.
26. Tramitar y solventar los asuntos de su competencia, que se reciban de la correspondencia que llega a la Oficialía Mayor.
27. Llevar el control de los asuntos remitidos y concluidos por las áreas de la Oficialía Mayor.
28. Acordar con el Oficial Mayor, sobre el trámite y solución que se le deba de dar a los asuntos que son de su competencia, pero que requieran del Vo. Bo. del Oficial Mayor.¹³⁷

6.7. La Secretaría Administrativa.

La secretaria administrativa de la Cámara de Diputados de esta Oficialía Mayor, tuvo una serie de funciones muy deficientes, en lo que se refiere a las funciones que formalmente le son dadas por el Manual de Organización de la misma, ya que como podremos darnos cuenta podrá ser una de las más importantes para la organización interna pero para esta legislatura, sólo forma parte de una dependencia más, quizá por solucionar mejor la problemática que podría traerles si se llevara a cabo como lo establecía, permitiendo delegar las funciones a quien tuviese mayores aptitudes para el desarrollo de sus funciones, y así contar con una racionalidad eficiente y eficaz en la organización de la gestión interna de la H. Cámara de Diputados.

6.7.1 Funciones formales.

De acuerdo con el Manual de Organización de la Cámara de Diputados, las funciones formales de la Secretaría Administrativa de esta Cámara deberá cumplir con las siguientes funciones:

1. Dirigir, organizar y controlar al personal asignado a la Oficialía Mayor, para el cumplimiento de las funciones asignadas a la misma.

¹³⁷ Aunado a lo escrito y para su mayor comprensión remitase a ver el cuadro comparativo de Anexos I.

- 2. Dirigir, organizar y controlar los servicios que requieran en la Oficialía Mayor.**
- 3. Controlar los recursos materiales y los equipos de oficina asignados a la Oficialía Mayor.**
- 4. Controlar los recursos económicos (fondo fijo) asignado a la Oficialía Mayor.**
- 5. Recepción, control y distribución de toda la correspondencia que llega a la Oficialía Mayor.**
- 6. Autorizar los permisos del personal por inasistencias, retardos, asistencias a cursos de capacitación e informar a la Dirección de Personal sobre los mismos para los efectos procedentes.**
- 7. Autorizar altas, bajas y transferencias del personal de la Oficialía Mayor, dando aviso de lo conducente a la Dirección de Personal.**
- 8. Autorizar y designar al personal para trabajos especiales que soliciten a la Oficialía Mayor.**
- 9. Controlar, ordenar y autorizar los servicios de: Mensajería, Aseo y limpieza, Reparaciones, Diversos.**
- 10. Autorizar las requisiciones para el surtido de papelería y artículos de escritorio que soliciten las áreas de la Oficialía Mayor.**
- 11. Autorizar las requisiciones para el surtido del mobiliario y equipo de oficina que se requiera en las oficinas de la Oficialía Mayor.**
- 12. Llevar el control del mobiliario y equipo asignados a la Oficialía Mayor.**
- 13. Controlar el fondo fijo asignado a la Oficialía Mayor.**
- 14. Autorizar los comprobantes de gastos erogados en la Oficialía Mayor.**
- 15. Autorizar los vales de comida del personal de Oficialía Mayor.**

16. Autorizar los vales y facturas de comida de los eventos organizados o a cargo de la Oficialía Mayor.
17. Tramitar ante la Tesorería el reembolso de gastos, así como el pago de gastos extraordinarios que se hayan efectuado en Oficialía Mayor.
18. Distribuir la correspondencia que se recibe en la Oficialía Mayor a las áreas de su competencia.
19. Tramitar y solventar los asuntos de su competencia, que se reciban de la correspondencia que llega a la Oficialía Mayor.
20. Llevar el control de los asuntos remitidos y concluidos por las áreas de la Oficialía Mayor.
21. Acordar con el Oficial Mayor, sobre el trámite y solución que se le deba de dar a los asuntos que son de su competencia, pero que requieran del Vo. Bo. del Oficial Mayor.
22. En general todos aquellos que le ordene el Oficial Mayor.¹³⁸

De las veintidós funciones asignadas formalmente, se cumplió sólo una de ellas, absorbiendo las veintiún funciones primeras entre la secretaria privada, la secretaria particular y el Oficial Mayor. Fueron delegadas catorce funciones a la secretaria particular, cuatro a la secretaria privada (4,13,14 y 17), haciendo uso de dos funciones exclusivamente el Oficial mayor (7 y 16) y una función no siendo realizada por ninguno (15).

¹³⁸ ibid., p.63-65.

6.7.2 Funciones de fácto.

De las veintidós funciones asignadas a esta secretaría administrativa, sólo una de ellas la cumplió y fué:

1. En general todos aquellos que le ordene el Oficial Mayor.

Estando a cargo de todo aquello que le fuera asignando el C. Oficial Mayor, conforme lo iba requiriendo.¹³⁹

En resumen, se estructuran todas las Unidades Administrativas bajo la Coordinación operativa de la Gran Comisión de la Cámara, sin perjuicio de que, en todo caso, atienden las Instrucciones de los demás órganos que, por ley, deben intervenir en el gobierno de la misma Cámara.

Por lo que de manera directa interviene, la Oficialía Mayor, la Tesorería General, la Oficialía Mayor de la Gran Comisión, el Sistema de Información Legislativa, el Instituto de Información Legislativa. Así como también Comunicación Social, Eventos Especiales y Promotoras Voluntarias.

De este modo, la Oficialía Mayor surge en cuanto a sus tareas en el proceso Legislativo como la entidad de apoyo administrativo por excelencia, teniendo conjuntamente una colaboración con la Presidencia y la Secretaría de la Cámara, desde su comienzo en el Poder Legislativo, en el desahogo de los asuntos que le corresponden.

De lo anteriormente mencionado podemos hacer las siguientes consideraciones. Formalmente la Oficialía Mayor estará a cargo del C. Oficial Mayor que, a propuesta del Presidente de la Gran Comisión nombrará la Asamblea. Su oficina estará conformada por una Coordinación General de Asesores, una Coordinación General y por las secretarías Privada, Particular y Administrativa.

Atendiendo a las funciones asignadas por el Manual de Organización a cada una de esas unidades, el problema que se defecta es la no correspondencia plena entre aquellas y las funciones que realmente se desempeñan; lo cual provoca una indefinición en las atribuciones realizadas tanto a nivel de unidad administrativa como a nivel de cada uno de los colaboradores del C. Oficial Mayor.

¹³⁹ Remítase a ver el cuadro comparativo entre las funciones formales y funciones de fácto en Anexos I.

De esta manera, no existe una indefinición de competencias de las Secretarías Privada y Administrativa y de la Coordinación General de Asesores, por una parte, y por la otra, existe una concentración de funciones en manos de la Secretaría Particular.

De las ocho funciones asignadas a la Oficialía Mayor, se cumplen solamente siete; De las quince funciones asignadas por el Manual de Organización de la Cámara de Diputados, al Oficial Mayor, se cumplen doce, más nueve funciones que no se encuentran escritas dentro del Manual; de las once funciones asignadas a la Coordinación de Asesores, sólo se cumplen siete; de las cinco funciones asignadas a la Coordinación General, solamente una es la que se cumple permitiendo ésta tener una multiplicidad de actividades; de las ocho funciones asignadas a la Secretaría Privada, son sólo dos de ellas las que se realizan; de las nueve funciones que se asignan a la Secretaría Particular solamente se realizan siete; y por último de las veintidós funciones que le fueron asignadas a la Secretaría Administrativa, solamente cumple una, la cual esta a cargo del Oficial Mayor, en la que puede infiltrar infinidad de actividades no específicas de dichas funciones.

Aunado a lo descrito, esto provoca evidentemente la asunción de las funciones que podrían ser delegables en manos del C. Oficial Mayor y en un mayor vacío de las unidades administrativas de apoyo.

Se puede observar, que la Oficialía Mayor tiene formalmente asignadas ocho funciones, y en realidad ejecuta siete de ellas. Por su parte, el Oficial Mayor tiene quince funciones de acuerdo al Manual de organización y realiza veinticuatro.

La Coordinación de Asesores tiene once atribuciones formales, contra doce reales; la Coordinación General, tiene cinco funciones formales, absorbiendo realmente una sola función.

La Secretaría Privada tiene ocho funciones asignadas formalmente y de las cuales ejecuta realmente seis. Sin embargo, la secretaria Particular tiene asignadas formalmente nueve funciones, de las cuales realmente ejecuta veintiocho funciones; y por último la Secretaría Administrativa que tiene asignadas veintidós funciones ejecutando realmente una.

Por tanto, el objetivo de esta gestión administrativa puede ser concebida y valorada como un sistema de gestión administrativa altamente racionalizada y de máxima eficiencia técnica, caracterizada con la asignación de funciones en virtud de una capacidad objetivamente demostrada en la rigurosa delimitación de competencias entre las distintas áreas que lo integran, es decir, se concibe como un sistema de racionalidad y funcionalidad aparentes y de arbitrariedad y disfuncionalidad reales, en donde cuyo resultado es la ineficiencia y cuyas disfunciones se convierten en uno de los elementos esenciales de su equilibrio interno.

A su vez, la debida sumisión a la autoridad superior, que constituye otro de los supuestos para la funcionalidad del sistema, puede conducir a la evasión de responsabilidades por parte del funcionario o a obstaculizar la acción de los niveles superiores haciéndoles perder su tiempo en las respuestas a consultas anodinas formuladas por los niveles inferiores al sólo fin de evitar los posibles reproches o sanciones de la superioridad, con lo cual la funcionalidad se transforma en disfuncionalidad.

CAPITULO VII

TERCERA PARTE:

**CONSIDERACIONES FINALES Y
ALGUNAS PROPUESTAS**

CONCLUSIONES

El Estado moderno, como una forma más de organización humana, actúa en el contexto de realización de decisiones y acciones consideradas racionales para obtener los fines que derivan de un marco común de creencias, ideales, valores, necesidades, etc. Colectivamente aceptados por los miembros de la sociedad en la que existe.

Para llevar a cabo las decisiones y acciones el Estado se apoya en un aparato de gobierno y administrativo. La racionalidad gubernamental-administrativa amalgama o contiene a la vez, en las distintas formaciones sociales (estados). Por un lado, la racionalidad material fundamentada en valores, ideología, etc., es decir, es una racionalidad axiológica válida en esa particular formación social, y por otro, una racionalidad formal referida específicamente a medios y fines, que incluye entre otras cosas: técnicas, cálculo de costos, beneficios, los recursos y las formas de obtenerlos, organizarlos, etc.

Así, la administración pública, de cualquier Estado, debe amalgamar correctamente ámbos tipos de racionalidad en forma equilibrada, pero satisfaciendo los valores fundamentales de la sociedad y apegada a ellos, usar los recursos, técnicas, etc., que sin contradecir los valores aceptados socialmente, obtengan eficaz y eficientemente los fines que se hayan delineado previamente.

En ese marco, la gestión administrativa, constituye, por así decirlo, la actividad entera de la administración, para el cumplimiento de las funciones encomendadas. Pero siendo la sociedad moderna una realidad compleja, en cambio constante y presentando nuevos retos, la administración pública está condicionada en sus estrategias de respuesta a modificarse y reestructurarse a ritmos oportunos. Así, la administración pública tiene que ser vista como un sistema en permanente adaptación. Todo ello, a fin de estar capacitada no sólo para un planteamiento adecuado de los problemas, sino también de los medios nuevos y más idóneos para solucionarlos.

Frente a esta necesidad, adaptabilidad ininterrumpida, la gestión administrativa es una herramienta del desarrollo institucional interno de toda unidad administrativa para conseguir un grado óptimo-aceptable de eficacia, eficiencia y congruencia en la estructura y funcionamiento. Es decir, la gestión administrativa es un punto de apoyo en la moderna administración pública para racionalizar y multiplicar más las funciones mediante la

innovación técnica y tecnológica de sus operaciones, propiciando el mejoramiento tanto de la institución, como del gobierno a la que está integrada.

Cabe señalar que la gestión administrativa implica:

- a) La actividad administrativa que se efectúa en el espacio interior de la administración pública.
- b) Como elemento esencial para la racionalidad administrativa y organizacional; como manejo interno de las instituciones.
- c) Responde a las necesidades internas de la organización para dar respuesta a las demandas constantes que el medio ambiente genera.
- d) Permite cumplir con los planes, programas y proyectos de la institución de acuerdo con la toma de decisiones.
- e) Como elemento para racionalizar cambios estructurales para el buen funcionamiento de las instituciones para realizar las actividades en forma oportuna y eficiente.
- f) Como elementos que modifican y actualizan las políticas para el manejo y control de recursos.

En consecuencia, aunque existan técnicas organizacionales de carácter general, y aplicación común a toda estructura administrativa, la gestión individualizada institucional marca diferencias de acuerdo a la especificidad de cada entidad o dependencia gubernamental, ya por la materia o rama en que ubica sus actividades, los recursos, las metas, etc.

Por ello, la llamada Oficialía Mayor del órgano Legislativo del gobierno, aunque sea sólo la referida a la Cámara de Diputados, puede ser objeto de un examen particular que permita descubrir algunas características que la hacen distintiva y exigen de mecanismos, técnicas e ideas diferentes en la conducción de sus actividades y funciones.

Aunque puede resultar ocioso, cabe mencionar que el Legislativo mexicano se compone de dos Cámaras: Senadores y Diputados. La primera son de acuerdo a las tesis jurídicas constitucionales representantes de las entidades (Estados) que integran la Federación Mexicana, y la segunda, compuesta de representantes populares elegidos en circunscripciones definidas. Esta última se integra por 500 miembros, 300 electos por mayoría simple en igual número de circunscripciones y 200 elegidos por sistemas de listas regionales más amplias por el sistema de representación proporcional.

Aunque puede decirse que a partir de 1973 en la Cámara de Diputados aparecen algunos diputados de "partidos de oposición" mediante el sistema de diputados de partido. Ha sido hasta recientemente, que un gran número de sus integrantes ya no pertenecen exclusivamente al PRI y por ende, se puede decir que se ha vuelto más plural.

La denominación de Oficialía Mayor es un remanente de la monarquía absoluta y su organización administrativa. A mediados del Siglo XVI se dan en España los primeros nombramientos de "oficiales" en las dependencias del reino dedicadas a la administración pública.

En la Colonia y como era costumbre en España, durante el Virreinato de la Nueva España, la gestión interna estaba a cargo de oficiales, quienes eran empleados públicos que desempeñaban las tareas relativas al manejo de la información, recursos materiales, tramitación y despacho de documentos, etc.

Omar Guerrero, nos dice que la denominación de Oficialía Mayor obedece a que los funcionarios que desempeñaban el cargo de Oficial estaban jerarquizados dependiendo del número de los mismos. Así, si en una organización había once oficiales cada uno tenía un número: oficial once, oficial diez, oficial nueve, etc., hasta llegar al oficial uno. Este último, el oficial uno era también conocido como Oficial Mayor y había alcanzado este nivel después de haber recorrido todo o la mayoría del escalafón.

Pasado el tiempo y a medida que se fortalecía la Reforma Borbónica en la Nueva España, la Oficialía Mayor proliferó en los distintos organismos que se iban creando, tales como la Empresa Pública del Tabaco, la Dirección General de Alcabalas, la Dirección General del Mercurio y la Dirección General de Temporalidades.

En la época independiente, una vez que México se independiza de la Nueva España, la antigua Secretaría del Virreinato se convierte y diversifica en cuatro Secretarías de Estado y Despacho: Secretaría de Relaciones Interiores; Secretaría de Hacienda; Secretaría de Guerra y Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos.

En los primeros años las cuatro Secretarías compartieron una única Oficialía Mayor, la heredada por la Secretaría del Virreinato, pero en los años 30s. se decidió asignar a cada Secretaría de Estado su propio archivo y por consiguiente en cada una se instituyó una Oficialía Mayor.

En la década de los años 30 del siglo pasado es instituida la Oficialía Mayor en cada Secretaría; esto da cuenta sobre el proceso de desarrollo de la acción organizadora del Estado. Pone de manifiesto la tendencia hacia la homogeneización del aparato estatal.

Ese afán de homogeneización llegó a tal grado que resultó fácil transferir el nombre a la unidad administrativa requerida en el Poder Legislativo que sirviera de apoyo a sus tareas institucionales. Así, la Oficialía Mayor, fue vista como una extensión de las mismas tareas y funciones que esa entidad cumplía en el ámbito del Poder Ejecutivo.

Su subsistencia a lo largo de la historia ha consolidado su presencia y utilidad en el Legislativo mexicano (ambas Cámaras). De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (Artículo 70) "el Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos (y ésta) no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación por el Ejecutivo Federal para tener vigencia". Es decir, se garantiza la existencia del Legislativo como poder independiente y capaz de organizar su régimen interior y en este marco, de acuerdo al Artículo 77 de la Constitución, cada una de las Cámaras podrá "dictar las resoluciones económicas relativas a su régimen interior, nombrar los empleados y hacer el reglamento interior de la mismas".

Las bases generales y el sustento jurídico de la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados se encuentran en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 25 de mayo de 1979 y en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que es de una fecha muy anterior a la Ley: 20 de marzo de 1934, y también en el manual de organización de la H. Cámara de Diputados aprobado por la Gran Comisión de la Cámara en 1988, pues de acuerdo a la Ley anteriormente mencionada, esa Gran Comisión tiene como una de sus funciones proponer a la Asamblea la designación del Oficial Mayor y del Tesorero. En consecuencia, por lógica, administrativo-jerárquica, se supone que corresponde a la Gran Comisión, como órgano rector de la Cámara, la expedición de los manuales de organización y procedimientos para el funcionamiento interior de la misma.

Existe, un desfase evidente entre la Ley de 1979 y el Reglamento Interior de 1934, y éste ha pretendido ser subsanado a través del manual de organización administrativo.

Ese manual da la estructura y conformación de la Oficialía Mayor es el aspecto formal en la actualidad. Sin embargo, un análisis comparativo funcional y de atribuciones otorgadas a la Oficialía Mayor revela la existencia paralela de funciones de carácter fáctico, sin sustento formal y funciones sustentadas formalmente. Es decir, al lado del legal-formal subsisten funciones de hecho, lo que indudablemente refleja una cierta desorganización interna en la estructura administrativa de la Cámara de Diputados, en la cual, parecen prevalecer arbitrariedades de criterio en cuanto a la asignación de funciones.

Esta anomalía puede explicarse:

a) Por la dinámica y complejidad de las tareas de la Cámara en la época moderna que exigen de continuos ajustes que se hacen sobre la marcha y sin apoyo o sustento formal.

b) Porque el control administrativo de la Cámara es de carácter unipartidista, ya que al partido mayoritario le corresponde la Presidencia de la Gran Comisión y ésta a su vez está integrada por diputados de ese mismo partido político, y además, son éstos en Asamblea los que aprueban la designación del Oficial Mayor.

Así, el Oficial Mayor es un hombre de confianza del Titular de la Gran Comisión (coordinador de los diputados del partido mayoritario) y por ende, responde a sus intereses e instrucciones.

c) Por último, porque la Oficialía Mayor de la Cámara no ha podido liberarse de la reminiscencia histórica de homologación u homogeneización de las oficialías mayores existentes en el ámbito del Ejecutivo Federal.

No se ha sabido encontrar o destacar las características distintivas que exige su gestión administrativa, por ser no sólo parte de otro Poder (órgano del gobierno diferente al Ejecutivo en el Estado), sino porque las funciones específicas y tareas de ese órgano exigen de particularidades en cuanto a funciones, tareas, retos, técnicas, etc. que las hacen diferentes.

Esta reminiscencia histórica que impide la individualización en cuanto a la gestión administrativa de la Oficialía Mayor, radica no sólo en el control unipartidista, sino también en la subordinación tradicional en el México contemporáneo del Legislativo al Ejecutivo, derivada tanto del presidencialismo constitucional reconocido explícitamente en la ley fundamental, cuanto del poder de hecho y el control que ejerce el Ejecutivo sobre el partido político mayoritario y la selección de quienes serán los candidatos a diputados y senadores.

El arribo de una pluralidad relativa a la Cámara de Diputados exige y quizás se vuelva una necesidad en el futuro próximo, de poner un orden en estas anomalías. Se requiere en un principio un conjunto de acciones en diversos campos:

1.- Una actualización legal, probablemente no tanto en la Ley Orgánica General del Congreso, sino en el Reglamento Interior, ya sea el General, o bien, que la Cámara de Diputados en atención a sus facultades se dé asimismo el propio que organice de acuerdo a las nuevas necesidades su régimen interior (Artículo 77 de la Constitución) y en él puedan definirse correctamente la estructura y conformación de la Oficialía Mayor para evitar los desfases entre funciones legales y fácticas que ahora se presentan.

2.- La pluralidad de la Cámara exige que la Oficialía Mayor responda con imparcialidad y neutralidad a los apoyos administrativos que corresponde presentar. En consecuencia, debe evitarse el control unipartista de la unidad administrativa, o al menos, establecer los controles de vigilancia idóneos de sus funciones. Pero en especial, evitando que vigilante y vigilado sean los mismos.

Quizás en ese marco resulte conveniente la profesionalización del personal de la Oficialía Mayor a través de un servicio civil permanente, con garantía de continuidad en sus cargos, independientemente del partido político que llegue a ser mayoría en la Cámara.

Por ahora el "spoil system" que se aplica en el campo del Ejecutivo Federal, también se da en la Cámara y su personal administrativo, lo que propicia la existencia de lealtades interesadas y parcialidades en la conducción de sus actividades y funciones.

Un servicio civil de carrera de carácter permanente, parecería ser una buena solución a ese problema y esto al lado de una conformación adecuada y moderna de la Oficialía Mayor que favorezca su gestión administrativa distintiva, bien podría ubicar a esta unidad, en una de las mejores y más capacitadas de la administración pública mexicana moderna.

CUARTA PARTE:

ANEXOS

ANEXOS I

LA OFICINA DEL OFICIAL MAYOR: órgano formal vs órgano real.
Con base en los capítulos anteriores podemos elaborar el siguiente cuadro comparativo entre las funciones formales y las funciones de fácto.

FUNCIONES FORMALES	FUNCIONES DE FACTO
OFICIALIA MAYOR	OFICIALIA MAYOR
<p>1 Ejecutar las acciones de carácter administrativo a fin de apoyar la realización de los C. C. Diputados de la H. Cámara de Diputados.</p>	<p>1. Ejecutar las acciones de carácter administrativo a fin de apoyar la realización de los C. C. Diputados de la H. Cámara de Diputados.</p>
<p>2. Apoyar el Comité de Administración de la H. Cámara de Diputados para el cumplimiento de sus funciones.</p>	<p>2. Apoyar el Comité de Administración de la H. Cámara de Diputados para el cumplimiento de sus funciones.</p>
<p>3. Expedir los nombramientos y autorizar los movimientos de los empleados de la H. Cámara de Diputados.</p>	<p>3. Expedir los nombramientos y autorizar los movimientos de los empleados de la H. Cámara de Diputados.</p>
<p>4. Participar conjuntamente con la Tesorería General en la elaboración y revisión de las condiciones generales de trabajo de los empleados de la H. Cámara de Diputados.</p>	<p>4. Participar conjuntamente con la Tesorería General en la elaboración y revisión de las condiciones generales de trabajo de los empleados de la H. Cámara de Diputados.</p>
<p>5. Coordinar la administración, la seguridad y los servicios generales de carácter administrativo para apoyar a los C. C. Diputados de la H. Cámara.</p>	<p>5. Coordinar la administración, la seguridad y los servicios generales de carácter administrativo para apoyar a los C. C. Diputados de la H. Cámara.</p>

6. Intervenir en los convenios y contratos de carácter administrativo que celebre la H. Cámara de Diputados.

7. Intervenir en la estructura orgánica interna de la H. Cámara de Diputados, conjuntamente con la Tesorería General y previa autorización del Presidente de la Gran Comisión.

8. Intervenir conjuntamente con la Tesorería General en la realización del anteproyecto del presupuesto anual de la H. Cámara de Diputados.

6. Intervenir en los convenios y contratos de carácter administrativo que celebre la H. Cámara de Diputados.

7. Intervenir en la estructura orgánica interna de la H. Cámara de Diputados, conjuntamente con la Tesorería General y previa autorización del Presidente de la Gran Comisión.

OFICIAL MAYOR

1. Programar, dirigir, organizar y controlar las funciones de carácter administrativo para apoyar a los C. C. Diputados de la H. Cámara.
2. Participar conjuntamente con el Tesorero en el Comité de Administración de la H. Cámara.
3. Expedir los nombramientos de los empleados de la H. Cámara y resolver los casos de terminación de éstos.
4. Acordar los sistemas de estímulo y recompensas para los empleados de la H. Cámara de conformidad con las leyes y otras disposiciones administrativas.
5. Programar, organizar, dirigir y controlar la capacitación de los empleados de la H. Cámara conforme a los lineamientos que fije el Presidente de la Gran Comisión.
6. Intervenir conjuntamente con el Tesorero en la elaboración y revisión de las condiciones generales de trabajo de los empleados de la H. Cámara.

OFICIAL MAYOR

1. Programar, dirigir, organizar y controlar las funciones de carácter administrativo para apoyar a los C. C. Diputados de la H. Cámara.
2. Participar conjuntamente con el Tesorero en el Comité de Administración de la H. Cámara.
3. Expedir los nombramientos de los empleados de la H. Cámara y resolver los casos de terminación de éstos.
4. Acordar los sistemas de estímulo y recompensas para los empleados de la H. Cámara de conformidad con las leyes y otras disposiciones administrativas.
5. Intervenir conjuntamente con el Tesorero en la elaboración y revisión de las condiciones generales de trabajo de los empleados de la H. Cámara.
6. Acordar conjuntamente con el Tesorero la liquidación y pago de cualquier remuneración al personal de la H. Cámara.

7. Acordar conjuntamente con el Tesorero la liquidación y pago de cualquier remuneración al personal de la H. Cámara.

8. Proponer al Presidente de la Gran Comisión las medidas administrativas y técnicas que estime conveniente para la mejor organización.

9. Establecer las normas y procedimientos para el registro y control de las operaciones presupuestales y contables de la H. Cámara.

10. Firmar y autorizar conjuntamente con el Tesorero los convenios y contratos de carácter administrativo y en los que participe la H. Cámara.

11. Proponer al Presidente de la Gran Comisión las estructuras orgánicas internas de las unidades administrativas de la H. Cámara.

12. Intervenir conjuntamente con el Tesorero en la realización del anteproyecto del presupuesto anual de la H. Cámara.

7. Proponer al Presidente de la Gran Comisión las medidas administrativas y técnicas que estime conveniente para la mejor organización.

8. Firmar y autorizar conjuntamente con el Tesorero los convenios y contratos de carácter administrativo y en los que participe la H. Cámara.

9. Proponer al Presidente de la Gran Comisión las estructuras orgánicas internas de las unidades administrativas de la H. Cámara.

10. Planear, organizar, dirigir y controlar la administración, la seguridad y los servicios generales de la H. Cámara.

11. Las demás que le señalen otras disposiciones leales o le confiera el presidente de la Gran Comisión, así como las que le competan de las unidades administrativas que le adscriban.

12. Presidir la "Mesa del Oficial Mayor" en las sesiones del pleno, así como en las correspondientes a la Comisión Permanente, a fin de vigilar el buen funcionamiento de la sesión.

13. Planear, organizar, dirigir y controlar la administración, la seguridad y los servicios generales de la H. Cámara.

14. Establecer las normas para la evaluación, control y registro de las operaciones presupuestales y contables de la H. Cámara.

15. Las demás que le señalen otras disposiciones leales o le confiera el presidente de la Gran Comisión, así como las que le competan de las unidades administrativas que le adscriban.

13. Fortalecer las relaciones entre el Presidente de la Gran Comisión y los coordinadores de los grupos de oposición.

14. Dar fe, mediante su firma, de los documentos por los cuales se reforman, adicionan o derogan, tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como las leyes que de ella emanan.

15. Preparar, junto con sus colaboradores más inmediatos, los documentos y acciones que permitirán el fluido desarrollo de una sesión de Cámara.

16. Hacer los ajustes y correcciones necesarios para el buen funcionamiento cotidiano de la Cámara de Diputados.

17. Mantener cordiales relaciones con el Oficial Mayor de la Cámara de Senadores y coordinar las acciones en las que ambas Cámaras tienen trabajo conjunto, con el acuerdo previo del Presidente de la Gran Comisión.

18. Mantener comunicación informativa sobre los trabajos legislativos, con la Secretaría de Gobernación y coordinar, cuando sea menester, los trabajos con esa Secretaría.

19. Atender, a través de sus colaboradores, los servicios que requieren los legisladores, a fin de agilizar sus trabajos.

20. Todas aquellas labores que propicien un mejor trabajo legislativo y administrativo.

21. Intervenir en la planeación, programación y ejecución del proceso legislativo de los períodos de sesiones de la H. Cámara.

22. Atención a todos los diputados, principalmente en cuestiones de orden político.

23. Autorizar altas, bajas y transferencias de personal de la Oficialía Mayor, dando aviso de lo conducente a la dirección de personal.

24. Autorizar los vales y facturas de comida de los eventos organizados o a cargo de la Oficialía Mayor.

COORDINACION DE ASESORES

- 1. Representar al C. Oficial Mayor en los eventos que éste disponga.**
- 2. Coordinar a los asesores permanentes y de honorarios.**
- 3. Designar los trabajos a los asesores permanentes y de honorarios.**
- 4. Revisar y comentar con los asesores, las conclusiones sobre los trabajos presentados por éstos.**
- 5. Emitir informes sobre los trabajos de los asesores al C. Oficial Mayor.**
- 6. Llevar el control de las investigaciones de los asesores.**
- 7. Vigilar el adecuado desarrollo de los trabajos, así como su consecución en el tiempo requerido.**
- 8. Dotar a los asesores de los recursos humanos, materiales y financieros que requieren para sus investigaciones.**

COORDINACION DE ASESORES

- 1. Coordinar a los asesores permanentes y de honorarios.**
- 2. Designar los trabajos a los asesores permanentes y de honorarios.**
- 3. Revisar y comentar con los asesores, las conclusiones sobre los trabajos presentados por éstos.**
- 4. Emitir informes sobre los trabajos de los asesores al C. Oficial Mayor.**
- 5. Llevar el control de las investigaciones de los asesores.**
- 6. Vigilar el adecuado desarrollo de los trabajos, así como su consecución en el tiempo requerido.**
- 7. Mantener actualizados los directorios y archivos de investigación de la Coordinación de asesores.**
- 8. Presentar asesoría jurídica y técnica del proceso legislativo al Oficial Mayor.**

9. Mantener actualizados los directorios y archivos de investigación de la Coordinación de asesores.

10. Acordar cuando menos dos veces a la semana con el C. Oficial Mayor, para informarle de las actividades del área a su cargo.

11. Acordar cuando menos dos veces a la semana con el C. Oficial Mayor, para informarle de las actividades del área a su cargo.

9. Informar al Oficial Mayor sobre cualquier acontecimiento novedoso en la vida pública del país.

10. Mantenerse actualizado sobre la realidad política social de México.

11. Hacer análisis de contenido sobre aspectos varios y elaborar reseñas de algunas publicaciones de interés para la Oficialía Mayor.

12. Proporcionar al Oficial Mayor la información de la situación política que prevalece dentro de la Cámara de Diputados como en el país.

COORDINACION GENERAL

1. Coordinar, planear e intervenir en la presentación de los servicios de apoyo legislativo que otorga la Oficialía Mayor de la H. Cámara requeridos en las sesiones, Comisión Permanente del Congreso de la Unión, de las Comisiones de Trabajo y de las Reuniones Interparlamentarias en que intervenga la H. Cámara.

2. Coordinar en representación del Oficial Mayor, las actividades interrelacionadas de las diversas direcciones o departamentos que dependan de la Oficialía Mayor.

3. Intervenir en la planeación, programación y ejecución del proceso legislativo de los períodos de sesiones de la H. Cámara.

4. Presentar asesoría jurídica y técnica del proceso legislativo al Oficial Mayor.

5. Intervenir y realizar las demás actividades que ordene el Oficial Mayor de la H. Cámara.

COORDINACION GENERAL

1. Intervenir y realizar las demás actividades que ordene el Oficial Mayor de la H. Cámara.

SECRETARIA PRIVADA

1. Atender la correspondencia privada y dar respuesta a la mínima.
2. Manejar y organizar la agenda del Oficial Mayor.
3. Promover y tramitar los servicios personales que demanden los legisladores.
4. Establecer relación con el secretario particular de la Oficialía Mayor, con el Coordinador General de la misma y con el personal de apoyo.
5. Informar al Oficial Mayor sobre cualquier acontecimiento novedoso de la vida pública del país.
6. Mantenerse actualizado sobre la realidad político-social de México.

SECRETARIA PRIVADA

1. Manejar y organizar la agenda del Oficial Mayor.
2. Establecer relación con el secretario particular de la Oficialía Mayor, con el Coordinador General de la misma y con el personal de apoyo.
3. Controlar los recursos económicos (fondo fijo) asignados a la Oficialía Mayor.
4. Controlar el fondo fijo asignado a la Oficialía Mayor.
5. Autorizar los comprobantes de gastos erogados en la Oficialía Mayor.
6. Tramitar ante la Tesorería el reembolso de gastos, así como el pago de gastos extraordinarios que se hayan efectuado en la Oficialía Mayor.

7. Hacer análisis de contenido sobre aspectos varios y elaborar reseñas de algunas publicaciones de interés para la Oficialía Mayor.

8. Manejar las relaciones públicas de la Oficialía Mayor.

SECRETARIA PARTICULAR

1. Atender a todos los diputados, principalmente en cuestiones de orden político.
2. Atender las relaciones de carácter oficial con los directores y subdirectores de la H. Cámara de Diputados.
3. Canalizar la audiencia oficial.
4. Canalizar las llamadas telefónicas oficiales.
5. Rol de audiencias coordinadas con el personal de la Oficialía Mayor.
6. Rol de acuerdos con los directores.
7. En ausencia del Oficial Mayor, atender la audiencia oficial.
8. Proporcionar al Oficial Mayor la información de la situación política que prevalece tanto, dentro de la H. Cámara, como en el país.
9. Mantener las relaciones públicas, sociales y políticas de la Oficialía Mayor.

SECRETARIA PARTICULAR

1. Atender las relaciones de carácter oficial con los directores y subdirectores de la H. Cámara de Diputados.
2. Canalizar la audiencia oficial.
3. Canalizar las llamadas telefónicas oficiales.
4. Rol de audiencias coordinadas con el personal de la Oficialía Mayor.
5. Rol de acuerdos con los directores.
6. En ausencia del Oficial Mayor, atender la audiencia oficial.
7. Mantener las relaciones públicas, sociales y políticas de la Oficialía Mayor.
8. Dirigir, organizar y controlar al personal asignado a la Oficialía Mayor, para el cumplimiento de las funciones asignadas a la misma.
9. Dirigir, organizar y controlar los servicios que se requieran en la Oficialía Mayor.
10. Controlar los recursos económicos (fondo fijo) asignados a la Oficialía Mayor.

11. Recepción, control y distribución de toda la correspondencia que llega a la Oficialía Mayor.

12. Autorizar los permisos del personal por inasistencias, retardos, asistencia a cursos de capacitación, e informar a la dirección de personal sobre los mismos para los efectos

13. Autorizar y designar al personal para trabajos especiales que soliciten a la Oficialía Mayor.

14. Controlar, ordenar y autorizar los servicios de: mensajería, aseo, limpieza, reparaciones y diversos.

15. Autorizar las requisiciones para el surtido de papelería y artículos de escritorio que soliciten las áreas de la Oficialía Mayor.

16. Autorizar las requisiciones para el surtido de mobiliario y equipo de oficina que se requiera en las oficinas de la Oficialía Mayor.

17. Llevar el control del mobiliario y equipo asignados a la Oficialía Mayor.

18. Distribuir la correspondencia que se recibe en la Oficialía Mayor a las áreas de su competencia.

19. Tramitar y solventar los asuntos de su competencia, que se reciban de la correspondencia que llega a la Oficialía Mayor.

20. Llevar el control de los asuntos remitidos y concluidos por las áreas de la Oficialía Mayor.

21. Acordar con el Oficial Mayor, sobre el trámite y solución que se le deba de dar a los asuntos que son de su competencia, pero que requieran del Vo. Bo. del Oficial Mayor.

22. Representar al C. Oficial Mayor en los eventos que éste disponga.

23. Dotar a los asesores de los recursos humanos, materiales y financieros que requieran para sus investigaciones.

24. Coordinar, planear e intervenir en la presentación de los servicios de apoyo legislativo que otorga la Oficialía Mayor de la H. Cámara, requeridos en las sesiones de ésta, Comisión Permanente y de las Comisiones de Trabajo del Congreso de la Unión.

25. Coordinar en representación del Oficial Mayor, las actividades interrelacionadas de las diversas direcciones o departamentos que dependan de la Oficialía Mayor.

26. Atender la correspondencia privada y dar respuesta mínima.

27. Promover y tramitar los servicios personales que demanden los legisladores.

28. Manejar las relaciones públicas de la Oficialía Mayor.

SECRETARIA ADMINISTRATIVA

1. Dirigir, organizar y controlar al personal asignado a la Oficialía Mayor, para el cumplimiento de las funciones asignadas a la misma.
2. Dirigir, organizar y controlar los servicios que se requieran en la Oficialía Mayor.
3. Controlar los recursos económicos (fondo fijo) asignados a la Oficialía Mayor.
4. Controlar los recursos materiales y los equipos de oficina asignados a la Oficialía Mayor.
5. Recepción, control y distribución de toda la correspondencia que llega a la Oficialía Mayor.
6. Autorizar los permisos del personal por inasistencias, retardos, asistencia a cursos de capacitación, e informar a la dirección de personal sobre los mismos para los efectos
7. Autorizar altas, bajas y transferencias del personal de la Oficialía Mayor, dando aviso de lo conducente a la dirección de personal.

SECRETARIA ADMINISTRATIVA

1. En general todos aquellos que le ordene el Oficial Mayor.

8. Autorizar y designar al personal para trabajos especiales que soliciten a la Oficialía Mayor.

9. Controlar, ordenar y autorizar los servicios de: mensajería, aseo, limpieza, reparaciones y diversos.

10. Autorizar las requisiciones para el surtido de papelería y artículos de escritorio que soliciten las áreas de la Oficialía Mayor.

11. Autorizar las requisiciones para el surtido de mobiliario y equipo de oficina que se requiera en las oficinas de la Oficialía Mayor.

12. Llevar el control del mobiliario y equipo asignados a la Oficialía Mayor.

13. Controlar el fondo fijo asignado a la Oficialía Mayor.

14. Autorizar los comprobantes de gastos erogados en la Oficialía Mayor.

15. Autorizar los vales de comida del personal de la Oficialía Mayor.

16. Autorizar los vales y facturas de comida de los eventos organizados o a cargo de la Oficialía Mayor.

17. Tramitar ante la Tesorería el reembolso de gastos, así como el pago de gastos extraordinarios que se hayan efectuado en la Oficialía Mayor.

18. Distribuir la correspondencia que se recibe en la Oficialía Mayor a las áreas de su competencia.

19. Tramitar y solventar los asuntos de su competencia, que se reciban de la correspondencia que llega a la Oficialía Mayor.

20. Llevar el control de los asuntos remitidos y concluidos por las áreas de la Oficialía Mayor.

21. Acordar con el Oficial Mayor, sobre el trámite y solución que se le deba de dar a los asuntos que son de su competencia, pero que requieran del Vo. Bo. del Oficial Mayor.

22. En general todos aquellos que le ordene el Oficial Mayor.

ANEXOS II

A N E X O S II

HISTORIA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS

RECINTOS LEGISLATIVOS

La historia de los recintos de la Cámara de Diputados en México se remonta a los albores del movimiento de Independencia, cuando se perfiló con la instalación de la Junta Suprema Americana, en las calles de Rauón y Victoria, en la ciudad de Zitácuaro, Michoacán, del 18 al 21 de agosto de 1811.

El 13 de septiembre de 1813, se instaló el Congreso de Anáhuac en la Parroquia de la Asunción, en Chilpancingo, Guerrero. Este Congreso quedó formalmente instalado en una casa de paredes blanqueadas y techo de teja, que sirvió de Palacio Nacional. Ahí se aprobó el Acta de Independencia.

Este mismo Congreso habría de describir un peregrinaje sin tregua, a caballo y a pie, armas terciadas a la espalda o en garnil, según la urgencia de la posibilidad de tener que guerrear antes o después de la sesión.

Quedaron con el paso del tiempo los recintos pasajeros de Tlacotepec, Ajuchitlán, Uruapan y Huetamo. En éste último se discutió de una nueva Constitución.

El 22 de octubre de 1814, se instaló el Congreso de Anáhuac en Apatzingán, Michoacán, para producir los Sentimientos de la Nación, documento básico de nuestra libertad, obra del gran estadista José María Morelos y Pavón.

Después, otra vez el peregrinaje sin tregua que se abasteció en la hacienda de Puruarán. Los legisladores llegaron aquí perseguidos por Agustín de Iturbide, luego siguieron a Póturo, Teretán, Zirándaro, Tlalchapa, donde el Congreso se disuelve y en su lugar se nombra una Junta que siguió errante; se van a Teznapán, Atenango del Río - rumbo a Tehuacán-, pero es aprehendida la Junta y en su lugar se formó otra, integrada por jefes revolucionarios de Ario, Michoacán, en 1815.

Más tarde Iturbide y Guerrero se entrevistaron en Teloloapan, donde se aceptó a Iturbide como Jefe del Movimiento Insurgente. Así, el 27 de septiembre de 1821, México empieza su vida independiente bajo el Régimen Monárquico.

El Poder Legislativo del México Independiente tiene como su primer foro la Iglesia de San Pedro y San Pablo, un 24 de febrero de 1822. La primera Cámara de Diputados y el Primer Congreso Independiente nacen ahí. En su primera sesión declaró que la soberanía residía en él y empezó a emitir resoluciones y decretos.

En 1824 se aprobó el Acta Constitutiva que regiría a la Nación; la República Federal quedó constituida por 19 Estados y 4 territorios.

Posteriormente, en Palacio Nacional, el primero de enero de 1829 habría de ubicarse un nuevo recinto de la Cámara de Diputados, que duraría hasta el 10 de febrero de 1845.

Cinco días más tarde se abriría un recinto más, en el primer piso del propio Palacio Nacional, de donde se trasladó a Querétaro para sesionar en la Academia de Bellas Artes de San Fernando, por motivo de la Guerra que enfrentaba México contra Estados Unidos, ya que la capital estaba ocupada por los norteamericanos. El recinto del primer piso del Palacio Nacional sirvió para los fines legislativos, hasta el 22 de agosto de 1872.

Del 9 de mayo de 1963 a julio 12 del mismo año, la Cámara de Diputados sesionó en el Congreso Guadalupeño de San Luis Potosí y al año siguiente quedaba instalada en la Casa del Obispado de Coahuila, donde radicó brevemente en 1864. Eran los tiempos de la guerra de la Intervención Francesa, que obligaron a Benito Juárez a un peregrinar en carruaje para salvar finalmente las Instituciones Repúblicas.

Cuando se establece la República, los legisladores vuelven a Palacio Nacional, esta vez al Salón de Embajadores.

Y por fin, la Cámara de Diputados tuvo un recinto más estable: El Teatro Iturbide, de las calles de Factor, hoy Allende y Donceles. Ahí se escribió el Derecho Positivo Mexicano, del 18 de noviembre de 1872 al 29 de marzo de 1909. Un incendio devastador destruyó el edificio y acabó con el archivo. Después de permanecer 37 años ahí, los Diputados fueron trasladados a deliberar al Palacio de Minería.

Existía un proyecto de Palacio Legislativo el cual por varios motivos no se consumó. Años más tarde su estructura pasó a ser el Monumento de la Revolución.

De gran importancia es El Teatro de Iturbide en Querétaro, Querétaro, que por ordenes de Venustiano Carranza sirviera de Recinto Legislativo para aprobar la Constitución de 1917.

El 11 de abril de 1911, los Diputados regresaron al Edificio de las calles de Allende y donceles, donde habrían de permanecer hasta el mes de agosto de 1981. Este lugar, por lo mismo, resume 107 años de la Historia Legislativa de México.

El primero de septiembre de 1981, se inauguró el Nuevo Recinto Legislativo, ubicado en los terrenos de la antigua estación del ferrocarril de San Lázaro.

Con motivo de la Reforma Política quedó asentado que la Cámara de Diputados se integraría por cuatrocientos diputados; y desde la LII Legislatura, se integra la misma por trescientos diputados elegidos por mayoría relativa y cien diputados representan partidos minoritarios electos por representación proporcional.

Después de permanecer siete años y ocho meses, el Recinto Legislativo lamentablemente sufrió un incendio el 5 de mayo de 1989, que destruyó la sala de sesiones del Palacio Legislativo, teniendo como lamentable consecuencia la imposibilidad de utilizar el salón.

El 10 de mayo del mismo año, en el Acuerdo Parlamentario el C. Presidente de la Gran comisión, Lic. Senador Emilio M. González Parra, permitió a los C. Diputados la celebración de sesiones que resultarán necesarias en el salón de sesiones de la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

Se integra una subcomisión en la Cámara de Diputados para el efecto de buscar un local Alternativo, teniendo como propuesta: El Palacio del Instituto Nacional de Bellas Artes, El Palacio de los Deportes y el Auditorio del Centro Múdico del Instituto Mexicano del Seguro Social, en el cuál se hizo una solicitud a la Secretaría de

Gobernación para que este como organismo acudiera a la Institución correspondiente, cual era la proposición más adecuada.

El 28 de agosto de 1989, se declaró Recinto Oficial de la H. Cámara de Diputados del H. Congreso de la unión, la Unidad Cultural y de Congresos "Doctor Ignacio Morones Prieto", del Centro Múdico Nacional Siglo XXI, del Instituto Mexicano del Seguro Social, ubicado en la Avenida Cuauhtemoc. Y como Recinto Oficial del Congreso de la Unión, "El Palacio del Instituto Nacional de Bellas Artes", ubicado en la Avenida Hidalgo número uno, entre el Eje Lázaro Cárdenas y la calle de Angela Peralta de esta Ciudad de México, únicamente el día 1º de noviembre.

Así mismo, con motivo de una nueva Reforma Política en la LIV Legislatura de la H. Cámara de Diputados, quedó asentado que se integrará por quinientos diputados; trescientos diputados elegidos por mayoría relativa y doscientos diputados que serán electos por representación proporcional.

El primero de noviembre de 1992, regresa nuevamente con el IV Informe de Gobierno del C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el Lic. Carlos Salinas de Gortari, el Recinto Legislativo a su antigua ubicación de San Lázaro, permaneciendo ahí hasta nuestros días.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis, **POLÍTICA Y RACIONALIDAD ADMINISTRATIVA**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.

Antuñano y Lora, Héctor de, **AGUSTÍN DE ITURBIDE, MÉXICO ANTE EL CONGRESO**, MS Cortesía del autor.

Bodino, Juan, **LOS SEIS LIBROS DE LA REPÚBLICA**. Madrid, Editorial Aguilar, 1973.

Etzioni, Amitai, **ORGANIZACIONES MODERNAS**, México, Editorial UTEHA, 1972.

Flores Cruz, Cipriano, "Elementos para el Estudio de la Capacitación de los Trabajadores del Estado Mexicano en el Siglo XIX", en **TLAMATI**, México, Año 1, No. 4, Septiembre-October, 1982.

García, Pelayo, **BUROCRACIA Y TECNOCRACIA**, Madrid, Alianza Editorial, 1982.

Guerrero, Omar, **LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**, México, Editorial HARLA, 1986.

Guerrero, Omar, **LA REFORMA BORBONICA Y LA FORMACIÓN DEL ESTADO EN MÉXICO**, MS Cortesía del Autor.

MÉXICO A TRAVÉS DE LOS SIGLOS, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Asuntos Administrativos, 1976.

Rabotnikof, Nora, **MAX WEBER: DESENCANTO, POLÍTICA Y DEMOCRACIA**, México, U.N.A.M., 1989.

Uvalle Berrones, Ricardo, **UN TESTIMONIO DE GESTIÓN Y MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA: EL GOBIERNO DEL ESTADO DE SINALOA**, México, U.N.A.M., 1992.

Uvalle Berrones, Ricardo, **LA TEORÍA DE LA RAZÓN DE ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**, México, Plaza y Valdes Editores, 1993.

Uvalle Berrones, Ricardo, **EL GOBIERNO EN ACCIÓN**, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

Valadés, Diego, "El Control Interorgánico entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo de México", en: **EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO (algunas reflexiones)**, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.

Weber, Max, **ECONOMÍA Y SOCIEDAD**, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

Weber, Max, "La Política como Vocación" en: **EL POLÍTICO Y EL CIENTÍFICO**, Madrid, Alianza Editorial, 1973.

DOCUMENTOS OFICIALES

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, México, Ed. Secretaría de Gobernación, 1990.

H. Congreso de la Unión, **LAS CONSTITUCIONES DE MÉXICO (1812-1989)**, México, Comité de Asuntos Editoriales del Congreso de la Unión, 1989.

LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, México, Talleres Gráficos de la H. Cámara de Diputados, 1988.

MANUAL DE ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN INTERIOR DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS, México, Talleres Gráficos de la H. Cámara de Diputados, 1988.

REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, México, Talleres Gráficos de la H. Cámara de Diputados, 1988.

H. Congreso de la Unión, **HISTORIA DE LOS DEBATES LEGISLATIVOS EN MÉXICO**, Proyecto de microfilmación en fichas, Comité de Asuntos Editoriales de los Congresos Parlamentarios de la H. Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, 1991.

Mateos, Juan A., **HISTORIA PARLAMENTARIA DE LOS CONGRESOS MEXICANOS DE 1821-1824 (SESIONES SECRETAS)**, México, Vicente S. Reyes, Impresor 1877-1912, Congresos Parlamentarios de la H. Cámara de Diputados, 1991.

H. Congreso de la Unión, "Diario de Sesiones de la Soberana Junta Provisional del Imperio Mexicano" en: **HISTORIA PARLAMENTARIA DE LOS CONGRESOS MEXICANOS (1821)**, México, Congreso de la Unión de la H. Cámara de Diputados, 1991.

H. Congreso de la Unión, "Actas del Soberano Congreso Constituyente Mexicano" en: **HISTORIA DE LOS CONGRESOS MEXICANOS (1822)** México, Congreso de la Unión de la H. Cámara de Diputados, 1991.

H. Congreso de la Unión, "Actas del Soberano Congreso Constituyente Mexicano de 1824" en: **HISTORIA DE LOS CONGRESOS MEXICANOS**, Congreso de la Unión de la H. Cámara de Diputados, 1991.

H. Congreso de la Unión, "Actas de Sesiones" en: **HISTORIA PARLAMENTARIA DE LOS CONGRESOS MEXICANOS**, México, Congreso de la Unión de la H. Cámara de Diputados, 1991.

H. Congreso de la Unión, "Sesiones de la Cámara de Diputados del Congreso de 1835", en: **HISTORIA PARLAMENTARIA DE LOS CONGRESOS MEXICANOS**, México, Congreso de la Unión de la H. Cámara de Diputados, 1991.

H. Congreso de la Unión, "Sesiones del Congreso Constituyente", en: **HISTORIA DEL CONGRESO EXTRAORDINARIO CONSTITUYENTE DE 1856-1857**, México, Congreso de la Unión de la H. Cámara de Diputados, 1991.

H. Congreso de la Unión, "Sesiones del Congreso Constituyente", en: **HISTORIA DEL CONGRESO EXTRAORDINARIO CONSTITUYENTE DE 1842-1843**, México, Congreso de la Unión de la H. Cámara de Diputados, 1991.

H. Congreso de la Unión, "Actas del cuarto Congreso Constituyente", en: **HISTORIA PARLAMENTARIA DE LOS CONGRESOS MEXICANOS DE 1868**, México, Congreso de la Unión de la H. Cámara de Diputados, 1991.

H. Congreso de la Unión, "Actas del séptimo Congreso Constituyente", en: **HISTORIA PARLAMENTARIA DE LOS CONGRESOS MEXICANOS DE 1874**, México, Congreso de la Unión de la H. Cámara de Diputados, 1991.