

**DICTAMEN DE LA COMISION DE ESTUDIO SOBRE LOS SISTEMAS
Y PROCEDIMIENTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**

Presidente:

Lic. Andrés Caso Lombardo.

Miembros de la Comisión:

Lic. Antonio Salas Ortega.

Sr. Enrique González Osés, C. P.

Sr. José Murillo Álvarez, C. P.

Lic. Alfredo Pellón Riveroll.

Lic. Juan Víctor Vergés.

...“Se reconoce que los recursos naturales, técnicos y financieros de que disponemos son limitados y que éstos deben aplicarse en forma jerarquizada a la satisfacción de las necesidades más urgentes dentro de un criterio de justicia social, que en un país como el nuestro y con tantas urgencias, no se justifican los desperdicios por improvisación, por duplicación de inversiones, por abandono de obras inconclusas, por falta de coordinación entre funcionarios, por multiplicación de autoridades, por inútil papeleo, por negligencia o por inmoralidad”.

Lic. Gustavo Díaz Ordaz. Puebla, Pue., Junio de 1964.

INTRODUCCION

A partir de 1925, el desarrollo económico y social de nuestro país se acentúa merced a la creación de una estructura administrativa que ha permitido sentar las bases para alcanzar mejores niveles de vida. Desde entonces, a medida que el Gobierno ha intervenido en el desarrollo económico, sus atribuciones se han hecho cada vez más complejas, lo cual ha requerido una mayor especialización de los órganos que integran la Administración Pública.

En esta forma, a lo largo de nuestra historia institucional, se han ido creando diversos organismos especializados en la construcción de obras de infra-estructura, como caminos, ferrocarriles, presas, sistemas de generación de energía eléctrica, etc. Además, las sucesivas reformas jurídico-administrativas han tendido a mejorar la estructura institucional, con miras a lograr que la Administración Pública sea un instrumento adecuado para el desarrollo económico y social.

Sin embargo, en muchos casos, los sistemas y procedimientos administrativos en uso, son deficientes y contrarios a las técnicas modernas, lo que origina que el despacho de los asuntos públicos no siempre se ajuste a la dinámica del desarrollo económico.

Para coordinar mejor las funciones de las distintas dependencias que integran la Administración Pública, es necesario efectuar cambios no sólo en su organización, sino también en las normas y procedimientos que se utilizan para mejorar el gasto público, cuya aplicación eficiente es indispensable para acelerar nuestro desarrollo.

PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

1.—Reglamentos Internos: (Anexo 1)

Las atribuciones de las distintas dependencias que integran el Ejecutivo Federal, están señaladas en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en vigor. A su vez, cada una de las dependencias debe expedir un reglamento interno que norme sus actividades, de conformidad con lo que se señala en el Artículo 28 de la propia Ley.

Sin embargo, la mayor parte de las dependencias del Ejecutivo no tienen un reglamento interior y cuando lo tienen, resulta obsoleto, debido a los cambios registrados en la estructura de dichas dependencias.

Por otra parte, como los reglamentos de las Secretarías son promulgados por Decreto del Jefe del Ejecutivo y formulados por los Secretarios de Estado, en muchas ocasiones adolecen de una interpretación unilateral de la ley, que favorece las atribuciones de la Secretaría de Estado que propone el reglamento.

Por otra parte, si bien es cierto que en teoría se han demarcado las funciones de cada dependencia, la práctica demuestra que en innumerables ocasiones, por confusión en la interpretación de los ordenamientos, o lo que es más frecuente, por falta de coordinación entre los órganos de la Administración, un mismo asunto es atendido por varias dependencias del Ejecutivo.

Esta falta de coordinación se debe fundamentalmente a la imprecisión con que la ley demarca las funciones de las distintas Secretarías y Departamentos de Estado y a la heterogeneidad de los reglamentos internos de estas dependencias. Esta falta de coordinación se presenta a distintos niveles y llega a provocar interferencias y duplicidad de funciones que, en muchos casos, obstaculizan el despacho de los asuntos públicos.

2.—El control del Presupuesto: (Anexo 2).

Para ejercer el presupuesto de acuerdo con las disposiciones que señala la Ley Orgánica respectiva y su reglamento, las dependencias del Ejecutivo utilizan procedimientos diferentes. En algunas dependencias, el control del presupuesto se efectúa por medio de máquinas electrónicas y sistemas contables modernos, que permiten obtener información oportuna y exacta sobre el ejercicio del presupuesto. En otras, dicho control es incipiente, ya que utilizan sistemas inadecuados, por lo que sólo el cotejo, más o menos periódico, con los saldos que lleva la Dirección General de Egresos de la Secretaría de Hacienda o las Pagadurías adscritas a la Tesorería de la Federación, permite conocer en forma aproximada los saldos en partida.

Actualmente, los procedimientos empíricos para llevar la contabilidad gubernamental, constituyen los sistemas que prevalecen en la mayoría de las dependencias del Ejecutivo.

Por otra parte, no existen disposiciones precisas que reglamenten la preparación, ejercicio y control de los presupuestos, por lo que las autoridades superiores de las Secretarías, en muchas ocasiones, carecen de información oportuna y adecuada para tomar decisiones.

En algunas dependencias, la asignación del presupuesto se hace directamente a cada Dirección o Departamento, sin que exista la debida coordinación con el gasto total de la Secretaría de Estado; como consecuencia de esto, surge el problema de que en unas Direcciones, el fondo presupuestal es suficiente para el desarrollo de sus programas, mientras que en otras este no basta, e impide, por lo tanto, el cumplimiento de las tareas asignadas. Otros factores que reducen el aprovechamiento eficiente de los recursos presupuestales de que disponen las Secretarías de Estado, son: las dificultades para hacer transferencias entre partidas, las limitaciones de los calendarios de pago y la rigidez en la aplicación de la ley por parte de las autoridades hacendarias.

3.—El Control de las Adquisiciones y los Suministros: (Anexo 3).

Otro aspecto importante en la Administración Pública, lo constituye el problema de las adquisiciones y los suministros. El gobierno federal hace adquisiciones por un monto aproximado de 1,320 millones de pesos al año, en bienes de inversión y de consumo; sin embargo, aún cuando aparentemente existe una organización para regular las compras y los abastecimientos, en la práctica, la falta de normas y procedimientos para controlar este aspecto tan importante del gasto público, provoca pérdidas cuantiosas.

En lo que se refiere a las adquisiciones, se pueden mencionar como causas del desperdicio de recursos, las siguientes: carencia de programas de adquisiciones, ausencia de sistemas para controlar la calidad de los artículos adquiridos,

disparidad en los precios de artículos similares, adquisición de marcas diversas, que encarecen el mantenimiento, y falta de uniformidad en las cotizaciones, concursos, contratos de suministro, etc.

Es decir, no existe una verdadera política coordinadora de adquisiciones: las disposiciones al respecto tienden a regular únicamente las compras de artículos de importación o de inversión, sin establecer sistemas generales sobre precios unitarios, normas de calidad, etc. La planeación de las adquisiciones es un factor que se deriva del desarrollo de los programas de trabajo de las Secretarías de Estado. Consecuentemente, estas adquisiciones deben planearse como parte integrante de dichos programas.

En lo referente a los abastecimientos, las principales fallas son: carencia de inventarios adecuados, ausencia de programas de consumo, que imposibilitan el manejo eficiente de los almacenes, falta de cuadros básicos sobre artículos de consumo, como medicinas y material y equipo de oficina, falta de un mecanismo expedito para depurar los inventarios, etc.

Si se analiza el manejo de los almacenes, se puede ver que las cuentas que se rinden a la Contaduría de la Federación, que por ley deben hacerse cada mes, no reflejan de ninguna manera la realidad de los movimientos y en muchas ocasiones se limitan a una simple relación de entradas y salidas de meses anteriores, sin los datos actualizados para conocer el valor real de los activos. Pocas dependencias del Ejecutivo tienen al día sus controles sobre los movimientos de los activos fijos y bienes de consumo.

La falta de un control de los inventarios ha impedido establecer normas generales de adquisiciones, originando que éstas se realicen sin obedecer a un programa de compras debidamente jerarquizado, adquiriéndose artículos que en ocasiones existen ya en los almacenes.

El control de los bienes es deficiente, lo que da lugar a que en muchas ocasiones los proveedores surtan artículos que no están de acuerdo con las especificaciones del pedido.

El desconocimiento de las existencias origina grandes stocks que crean problemas de almacenamiento y representan inversiones innecesarias que elevan el costo de los programas a desarrollar.

Por último, la falta de un control preciso sobre los artículos propicia las sustracciones de bienes en los almacenes de las dependencias del Ejecutivo.

4.—El Manejo del Personal: (Anexo 4)

El Gobierno Federal ocupa más de medio millón de trabajadores en sus distintas actividades, lo que representa más del 4% de la población económicamente activa del país. El gran número de trabajadores al servicio del Estado, demanda la utilización de sistemas y procedimientos adecuados para controlar y utilizar productivamente este importante sector de la población.

En algunas dependencias del Ejecutivo Federal, los sistemas para manejar el personal han ido modernizándose, con el objeto de hacerlos más eficientes. Sin embargo, en otras, los sistemas y procedimientos que utilizan las Direcciones o Departamentos de Personal y las Comisiones de Escalafón para controlar los movimientos de altas, bajas, licencias y ascensos, ocasionan errores con graves perjuicios para los trabajadores.

La estabilidad en el empleo que las reformas legales han acentuado, los aumentos en los salarios y las prestaciones sociales cada día más amplias, hacen que el servidor público forme parte ya de un grupo de trabajadores que dentro de la actividad nacional constituyen un sector distinguido. En consecuencia, es conveniente estructurar con base estricta en la capacidad, los sistemas de ascensos escalafonarios, de tal manera que la antigüedad solamente se considere en casos de igual competencia; de lo contrario, la situación que tan justamente han obtenido los trabajadores al servicio del Estado, se convertiría en privilegios de un grupo que, al no incrementar su productividad, dejaría de contribuir en forma eficiente a la buena marcha de la Administración Pública.

Por otra parte, el gobierno demanda cada vez mayor número de personal especializado y altamente calificado, y salvo excepciones, no existen sistemas que vayan desde el reclutamiento, selección y preparación del personal de nuevo ingreso, hasta la capacitación permanente del personal que se encuentra trabajando.

Las instituciones para capacitar a los empleados, funcionan en forma incipiente, por lo que todavía no rinden resultados positivos,

5.—El Manejo de la Correspondencia y los Archivos: (Anexo 5)

La Administración Pública en México ha venido afrontando un problema que cada día se hace más agudo: el papeleo en las oficinas públicas es un obstáculo para la fluidez de los diversos trámites que deben desahogarse. Este problema singular, que afronta la Administración Pública, tiene su origen en la forma tradicional, larga y complicada, de formular comunicaciones entre las mismas dependencias.

En este aspecto, no existen normas precisas para el control de la correspondencia, las formas impresas y los archivos.

La correspondencia que reciben, elaboran o despachan las dependencias del Gobierno Federal, se maneja utilizando diversos procedimientos para su control y registro y, por lo que se refiere a su elaboración, se usan diversas formas y clases de papel.

El crecimiento natural de las actividades de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal ha determinado que se aumente el número de documentos que es necesario para integrar la historia o memoria de cada dependencia, y como consecuencia, ha aumentado el número de expedientes, así como el volumen de cada uno de ellos, lo que constituye un nuevo problema.

En el caso de los archivos, se presenta el mismo problema de anarquía, pues se utilizan diversos sistemas y procedimientos en las diferentes dependencias del Gobierno Federal, y puede decirse que en general todos los archivos adolecen de serias deficiencias en su organización, tanto en su aspecto técnico como en el práctico.

Igualmente, por lo que se refiere al personal que maneja los archivos, en su mayor parte carece de preparación y no tiene interés en mejorar sus conocimientos.

CONCLUSIONES :

A) La estructura administrativa del Gobierno Federal debe adaptarse a la dinámica del desarrollo económico, mediante el establecimiento de nuevos procedimientos y sistemas.

B) Es necesario modificar la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, a fin de precisarle a cada dependencia del Ejecutivo las atribuciones que le corresponden, de acuerdo con su organización y su especialización.

C) Es indispensable perfeccionar la coordinación entre los distintos órganos de la Administración Pública, y organizarlos de tal manera que posean estructuras jurídico-administrativas similares, con reglamentos interiores homogéneos que les permitan cumplir con las atribuciones que les señale la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

D) Los sistemas para controlar el presupuesto dentro del Gobierno Federal, son en algunos casos deficientes, por lo que es conveniente adoptar procedimientos contables adecuados y uniformes en las distintas dependencias, con el objeto de tener información oportuna.

E) Es necesario dictar normas precisas que reglamenten las adquisiciones del Gobierno Federal, que suman la cantidad de 1,320 millones de pesos, para lograr precios adecuados y calidad en los artículos. Asimismo, es indispensable formular programas de adquisiciones que se deriven de los de trabajo; uniformar los sistemas de adquisiciones y abastecimiento y formular cuadros básicos de artículos de consumo general.

F) La mayor parte de las dependencias del Ejecutivo carecen de controles adecuados para manejar sus almacenes. Es conveniente implantarlos mediante sistemas técnicos, que permitan obtener un uso adecuado de los bienes almacenados y evitar el desperdicio que existe actualmente.

G) El Gobierno Federal ocupa a más de medio millón de trabajadores. Los sistemas modernos para manejar al personal no han sido adoptados por todas las dependencias oficiales. Subsisten deficiencias que originan que este gran volumen de mano de obra se aproveche en muchas ocasiones en forma inadecuada. Deben constituirse escalafones con base en la eficiencia, con el objeto de que la seguridad en el empleo, los aumentos de sueldo y las prestaciones sociales tan justamente obtenidas por los trabajadores al servicio del Estado, no se conviertan en privilegios de grupo.

H) Es conveniente implantar sistemas uniformes para seleccionar a los candidatos a ocupar plazas en el Gobierno Federal y capacitar a los trabajadores para que puedan desempeñar cargos más calificados.

I) El volumen de asuntos despachados por las dependencias del Ejecutivo Federal se incrementa constantemente. No existe coordinación entre los sistemas para controlar el trámite de la correspondencia, los archivos y las formas impresas. Urge un sistema uniforme de control para evitar el papeleo que origina retrasos considerables en el trámite de los asuntos.

J) La planeación y coordinación de los sistemas y procedimientos administrativos en uso en el Gobierno Federal, es una necesidad inaplazable. No existe una institución que asesore a las dependencias del Ejecutivo sobre la

conveniencia de implantar nuevos métodos, o bien que coordine los distintos sistemas y procedimientos empleados por las dependencias del Ejecutivo. En consecuencia, se requiere una acción central para planear y coordinar los métodos y sistemas administrativos que requiere el Gobierno Federal para promover más eficientemente el desarrollo económico y social del país.

PROPOSICION :

Se propone constituir una "COMISION DE NORMAS Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS" que tenga por objeto estudiar y proponer sistemas y procedimientos para hacer más eficiente la Administración Pública, elevando la productividad tanto de los trabajadores como de la inversión efectuada en equipo.

Se propone que esta Comisión forme parte de la dependencia encargada de llevar a cabo la planeación nacional. Estimamos que la parte más difícil de un Plan Nacional de Desarrollo es su ejecución, la cual requiere de una administración correcta. La ejecución de los programas, la coordinación y su control, demandan sistemas administrativos eficientes; en consecuencia, la coordinación de los sistemas de la Administración Pública es parte del Plan Nacional de Desarrollo, y por lo tanto, creemos que esta Comisión de Normas y Procedimientos Administrativos deben formar parte del organismo planificador. (Ver Gráfica anexa)

La Comisión integrará Comités de los que formarán parte las autoridades administrativas de las dependencias interesadas en determinada reforma administrativa. Los Comités estarán presididos por miembros calificados de la Comisión de Normas y Procedimientos Administrativos, y los estudios que efectúen serán presentados a la consideración del Director de la Comisión y éste los someterá a su vez al acuerdo de la autoridad superior a la que esté adscrito. Las recomendaciones, en caso de aprobarse, serán sometidas al acuerdo del Presidente de la República, quien de considerarlo conveniente, expedirá el Acuerdo respectivo para que dichas normas sean de observancia general.

Se podrán constituir tantos Comités como asuntos concretos se requiera tratar, por ejemplo: Comité Coordinador de Reglamentos Interiores de las Secretarías, Comité de Sistemas y Procedimientos para el Control del Presupuesto, Comité para el Control y Manejo de los Almacenes, Comité para el Manejo y Adiestramiento del Personal Federal, Comité para Reglamentar las Adquisiciones del Gobierno Federal, etc.

El funcionamiento de Comités daría una gran flexibilidad al sistema, de tal manera que las medidas serían estudiadas por las dependencias directamente interesadas en su aplicación, y al dictarse el Acuerdo Presidencial se contaría con el conocimiento previo y la aceptación de los interesados. En esta forma, quedaría eliminado uno de los principales obstáculos con los que se tropieza en la Administración, y que consiste en la resistencia para aceptar nuevos procedimientos cuando éstos no han sido del conocimiento previo de las personas encargadas de su aplicación.

Los Comités podrán integrarse con técnicos altamente calificados en la materia de que se trate, que presten servicios en las distintas Secretarías de Estado; este personal, una vez efectuado el trabajo, regresaría a sus oficinas

de origen. Cuando se requiera, los Comités podrán asesorarse de técnicos especialistas ajenos al Gobierno Federal, contratándolos para trabajos determinados.

La Comisión estará constituida en consecuencia, por un núcleo pequeño de especialistas, que coordinen las labores y las dirijan, y los Comités por técnicos que trabajen en las distintas dependencias del Gobierno Federal, utilizándolos a medio tiempo o a tiempo completo, y sólo cuando sea necesario contratarán personal ajeno a las dependencias del Ejecutivo.

Este tipo de Comités ha tenido un gran éxito no solamente en los países desarrollados, como Francia y Holanda, sino también en los países en desarrollo, como la RAU e India. Tienen la ventaja de que en la elaboración de las normas administrativas participan con su experiencia las personas más calificadas del gobierno, sin que se incremente el aparato administrativo. Además, las normas que se proponen responden a necesidades de orden práctico y, al mismo tiempo, utilizan sistemas modernos y eficientes.

Una Comisión de este tipo, creemos, en poco tiempo podrá sentar las bases para modernizar la Administración Pública de México.

El cambio constitucional del Ejecutivo Federal, origina un clima favorable para las modificaciones administrativas; los nuevos funcionarios están dispuestos a revisar los procedimientos en uso, y por otra parte, los viejos trabajadores aceptan los cambios con menos resistencia.

Esto no quiere decir que se deban cambiar totalmente los sistemas, por el solo hecho de haber estado en uso varios años, sino que se deberá utilizar la experiencia de los trabajadores para que prevalezca la parte positiva de los antiguos sistemas y para que las nuevas disposiciones se apliquen con el mínimo de trastornos en la marcha de la administración. Los cambios que se introduzcan en los sistemas y en los procedimientos, se harán en forma paulatina, con el objeto de que su aplicación no origine trastornos en el despacho de los asuntos que tienen a su cargo las dependencias.

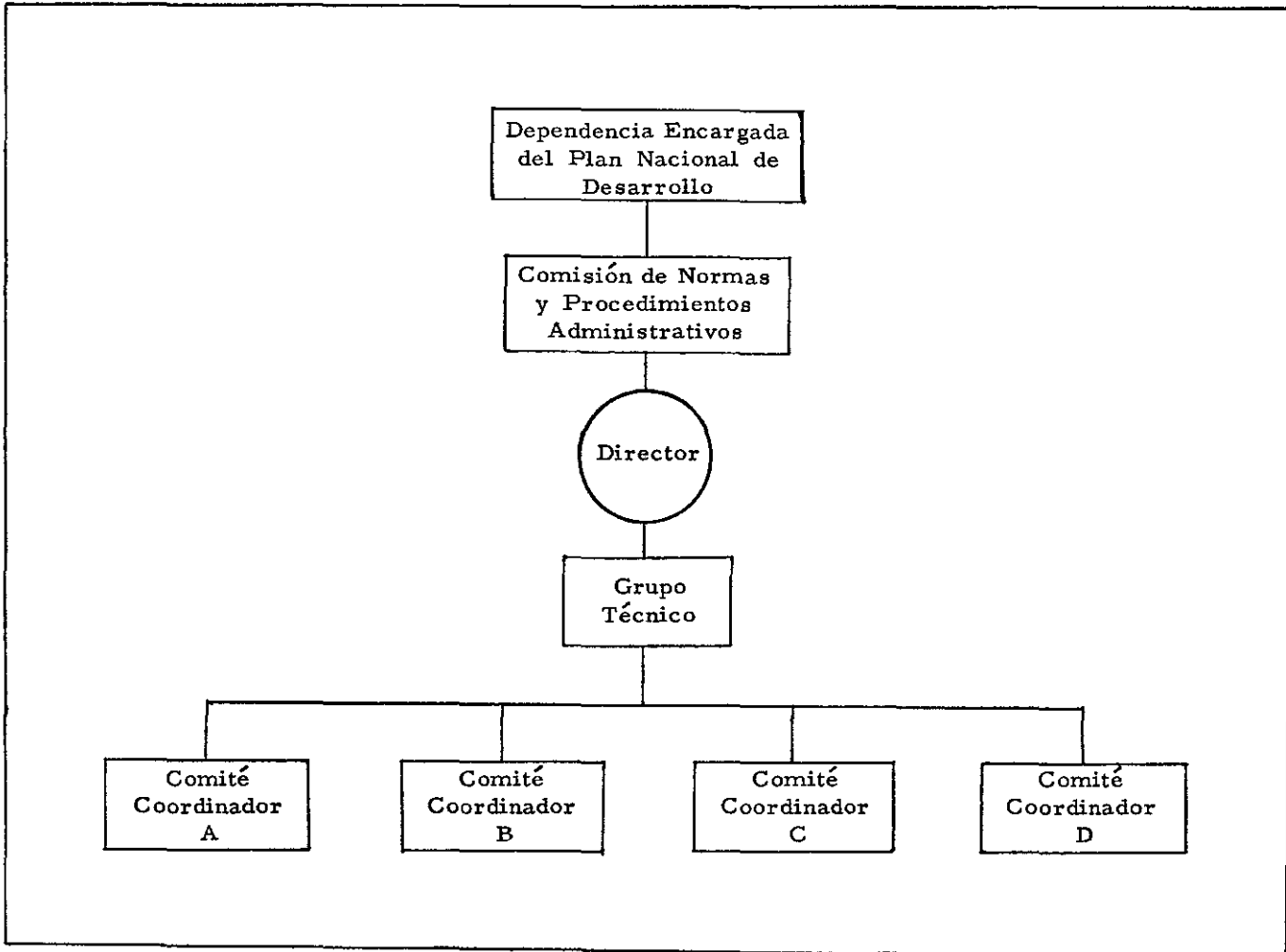
La integración de un Plan Nacional de Desarrollo en México, presenta una magnífica oportunidad para que simultáneamente con las medidas económicas que sea menester adoptar, se tomen las medidas administrativas que se estimen conveniente para que los organismos encargados de llevar a cabo los programas derivados del Plan, actúen en forma eficiente, de acuerdo con las normas y procedimientos que establece la Administración Pública moderna.

Andrés CASO LOMBARDO

ANEXO 1.—COORDINACION DE NORMAS JURIDICO-ADMINISTRATIVAS EN LAS DISTINTAS DEPENDENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL

Dentro de la organización política establecida por la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Poder Ejecutivo el desempeño de las atribuciones que caracterizan a la administración pública.

Este concepto debe entenderse como la manera de objetivarse el Poder Ejecutivo, mediante la realización de actos determinantes del ejercicio de la autoridad política.



Ahora bien, esta función que tiende a dar satisfacción a los intereses generales de la población, para que cumpla debidamente con el fin propuesto, debe organizarse, de acuerdo con las teorías aceptadas por el Derecho Administrativo de una manera centralizada o descentralizada.

"Existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el orden de ínfima categoría, a través de diversos grados...". nos dice Gabino Fraga y hemos copiado textualmente esta definición, porque lo consideramos indispensable para llegar a la conclusión de que en todo momento, debe existir una unidad entre los diversos Organos de la administración y la necesaria coordinación para que se establezca una interrelación entre esos Organos, que permita, que el esfuerzo de cada uno de ellos se aproveche debidamente, al no existir la duplicidad de funciones, que además de resultar antieconómica, hace menos expedita la función con el consiguiente perjuicio para la satisfacción rápida y eficaz de los servicios públicos a cargo del Estado.

No por el hecho de que nuestro país haya creado su sistema de Gobierno ajustado a los principios generales del Derecho Constitucional y Administrativo y lo haya apegado a su realidad, pensamos que no deben revisarse las normas jurídicas que lo sustentan, puesto que hay una necesidad siempre creciente de estudiar la administración pública para lograr el fin de que se mejoren los sistemas y métodos de la administración del Gobierno, de tal manera que den satisfacción mejor a las necesidades colectivas.

Por ello es que consideramos pertinente apuntar, en vista de la experiencia resultante del conocimiento del despacho de los asuntos administrativos, la necesidad de un estudio a fondo de las distintas disposiciones legales y reglamentarias que norman la función administrativa, para establecer una efectiva coordinación entre los diversos Organos que la integran y dar cumplimiento correcto a sus fines.

EL SISTEMA LEGAL

De acuerdo con nuestra Legislación, el Poder Ejecutivo, a cuyo cargo corre la administración pública, reside en una persona y por ello es natural que, siendo el cumplimiento de las atribuciones de este Organos, tan complejo, se haya establecido constitucionalmente la facultad de crear tantas Secretarías de Estado como auxiliares de ese Organos se requieran por la Administración.

De esa manera y analizando, aún cuando sea someramente la Ley de Secretarías de Estado de 1917, notamos que se dispuso la creación, para esa fecha, de únicamente 7 Secretarías de Estado, y más tarde, en el año de 1934 se establecieron, para despachar los negocios administrativos federales, además de los Departamentos y otras Dependencias, 8 Secretarías, incluyendo ya la de Educación Pública.

Sucesivamente la Ley de referencia ha sufrido algunas modificaciones hasta llegar a la de 7 de Diciembre de 1946, en que ya se fijó de una manera más homogénea el número de auxiliares del Poder Ejecutivo que se consideró necesario para el correcto despacho de los negocios administrativos.

Por principio, debe dejarse determinado que no existe legalmente ninguna preponderancia de alguna de las Secretarías o Departamentos de Estado sobre las otras, y que por lo tanto, se encuentran en igual grado de jerarquía.

El Ordenamiento Legal arriba citado determina las atribuciones de esos auxiliares del Ejecutivo, señalando la competencia de cada uno de ellos, debiendo considerarse que el Legislador estimó pertinente actuar de esa manera, para que el despacho de los asuntos públicos fuera más expedito.

Sin embargo, si bien es cierto que la teoría ha demarcado estrictamente las atribuciones de esas Dependencias del Ejecutivo, la práctica ha demostrado que en innumerables ocasiones un mismo asunto es atendido por diversas Dependencias del Ejecutivo, en la mayoría de las ocasiones, no por razones de carácter estrictamente legal, sino por razones de índole política, trayendo como consecuencia la duplicidad aparente de funciones.

OTROS ORGANOS QUE CONCURREN EN LA ADMINISTRACION

Por otra parte, debe apuntarse como una tendencia cada día más importante dentro del Derecho Administrativo, la concurrencia, al lado del régimen de centralización, de otra forma de organización administrativa que es la descentralización, que se distingue de la primera en que no existe entre el órgano descentralizado y el poder ejecutivo una relación de jerarquía, no obstante que también desempeña, por disposición legal, atribuciones que concurren al mismo fin, que es el de la satisfacción de necesidades colectivas.

Aún cuando la doctrina considera tres tipos de descentralización: por región, por servicio y por colaboración. Consideramos que para el objeto de este trabajo es pertinente hacer hincapié en las características de los Organos Descentralizados por servicio, por ser los que están más íntimamente ligados con el desempeño de funciones administrativas que ha sido considerado necesario atribuirles para colaborar con el Poder Ejecutivo.

Así debemos considerar que el órgano descentralizado del Estado a que aludimos, es creado con personalidad jurídica y patrimonio propio para dar satisfacción a necesidades de carácter general de la población —elemento importante del órgano centralizado— pero que no forma parte aparentemente de la administración pública, si consideramos lo dispuesto en la Ley que determina que para el correcto despacho de los asuntos administrativos, se establecerán las Secretarías que el Poder Ejecutivo considere necesarias.

Sin embargo, en la práctica, tanto unos como otros, es decir los órganos centralizados y los descentralizados, concurren al mismo fin que es la satisfacción de necesidades colectivas de la población, mediante diversos procedimientos comunes a ambos sistemas, como son la planificación, administración de personal, organización y método, etc., según lo señala Muñoz Amato en su Introducción a la Administración Pública.

Si consideramos la concurrencia de ambos sistemas, con métodos comunes a ambos, en un mismo fin, es indiscutible que si no se revisan frecuentemente las disposiciones legales y las reglamentarias que rigen su funcionamiento, habrá instantes dentro del proceso de desarrollo de las atribuciones del Estado en que ambos sistemas se interfieran, haciendo nugatorios los efectos que se ha pensado técnicamente, que producirían, que no es otro que la correcta y eficaz administración pública.

Generalmente esta interferencia o duplicidad que se presenta, no lo es a nivel ministerial, sino en niveles inferiores, en donde las disposiciones que los rigen no son de carácter legal, formalmente hablando, sino se trata, en el caso, de disposiciones administrativas internas, como son los instructivos, circulares, etc.

En estas condiciones es más difícil poder prever la interferencia o la duplicidad de funciones, porque esas disposiciones no son generales, sino particulares a cada Secretaría, Departamento u organismo descentralizado.

La presente administración ha considerado esta situación y así, en el Acuerdo Presidencial de 7 de Agosto de 1961, dirigido a todas las Secretarías y Departamentos de Estado, se determina entre otras, las tareas de "fomentar la coordinación de las actividades de las entidades del sector público entre sí y con los gobiernos Estatales y Municipales y de Iniciativa Privada" y la de "promover las modificaciones que sean necesarias en la estructura y funcionamiento de la administración pública".

CONCLUSION:

En vista de las anteriores consideraciones estimamos pertinente proponer la creación de un Organó que esté facultado para estudiar permanentemente las disposiciones legales reglamentarias e internas que rigen el funcionamiento de los distintos Organos de la Administración Pública y que, además, posea facultades de evaluación para poder jerarquizar las necesidades colectivas que deban satisfacerse y que legalmente o de hecho competan a varios de esos Organos, a fin de que de ser posible se establezca, mediante actos administrativos del Poder Ejecutivo, la necesaria coordinación en las atribuciones de la administración pública, para lograr la correcta, eficaz y oportuna prestación de los servicios públicos a cargo del Estado.

Antonio SALAS ORTEGA

ANEXO 2.—“CONTROL CONTABLE DE PROGRAMAS Y PRESUPUESTOS Y LA CONTABILIDAD DEL GOBIERNO FEDERAL”

La posición económica y financiera actual del gobierno federal, requiere de sistemas de control técnicamente elaborados para poder contar con elementos de juicio suficientes y oportunos a fin de que los ejecutivos de la administración pública puedan tomar decisiones inmediatas en beneficio directo de la economía del gobierno federal.

En este estudio señalaremos los puntos básicos que se requieren para obtener tales objetivos:

PLANEACION GENERAL DE LA ORGANIZACION FUNCIONAL DEL GOBIERNO FEDERAL

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en nuestro concepto debe precisar las facultades de control administrativo que tienen las Secretarías del Patrimonio Nacional y la Secretaría de la Presidencia, pues en ningún capítulo aparece la obligación por parte de estas secretarías de recabar periódicamente los estados financieros de todas las demás secretarías o departamentos de estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, para poder presentar al ejecutivo un estado consolidado.

Por lo tanto, dentro de este primer punto, sugerimos que se amplie la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en lo tocante a las facultades de la Secretaría de la Presidencia, a fin de que sea ésta, a través de un organismo especial la encargada de programar, ordenar, vigilar y consolidar los estados financieros de todas las dependencias, para poder de este modo presentar al ejecutivo, el Balance General del Gobierno Federal.

Para esto es indispensable que cada dependencia gubernamental sea representada precisamente, en el aspecto contable, por contadores públicos titulados que serían instruidos debidamente por la Secretaría de la Presidencia, con el fin de unificar criterios contables y poder elaborar el balance general de su dependencia, por lo tanto la planeación general de la organización funcional del gobierno federal, en nuestro concepto requiere esencialmente, como antes se dijo, precisar las facultades administrativo-contables de la Secretaría de la Presidencia.

LA DESCENTRALIZACION DE FUNCIONES ADMINISTRATIVAS DEL GOBIERNO FEDERAL

Es de nuestro conocimiento la enorme dificultad que existe para las secretarías de estado y demás organismos públicos y desarrollar oportunamente sus programas de trabajo, debido al exceso de trámites burocráticos que hay necesidad de llevar a cabo, con las repercusiones lógicas de incumplimiento en los programas, descrédito con proveedores y contratistas y por último, obteniendo costos en algunos casos verdaderamente exorbitantes.

Por lo cual sugerimos que al vigilar el ejercicio fiscal de cooperaciones o de financiamientos de una secretaría de estado o empresa federal, se haga precisamente a través de sus controles contables de programas y presupuestos y esencialmente a través de su contabilidad general, inspección que debe ser practicada por las Secretarías del Patrimonio Nacional y la Presidencia, ya que de los estados financieros se pueden hacer auditorías tan analíticas como sea necesario.

Por otra parte, el gobierno federal al centralizar sus operaciones como lo viene haciendo, recarga el trabajo a una dependencia, que debe ser diluido entre las empresas participantes, ocasionando con esto que el Balance General de la Hacienda Pública no representa para el ejecutivo, documento útil para tomar decisiones y mucho menos documento de control que justificase su elaboración. Por lo tanto sugerimos la descentralización, no absoluta sino en cuanto al control administrativo se refiera, de acuerdo con la capacidad y volumen de operaciones de nuestro gobierno, siendo absolutamente indispensable, tal como lo realizan las instituciones bancarias de nuestro país.

ESTUDIO CONTABLE ECONOMICO SOBRE ESTADISTICAS DEL INGRESO FEDERAL

El ejercicio del presupuesto en el gobierno federal, carece de uniformidad en sus calendarios y en función de las necesidades reales, toda vez que por regla general en los meses de enero, febrero y marzo de cada año, se observa una contracción del ejercicio de los fondos fiscales, ocasionado con esto que tengan que cubrirse sueldos, contratos, etc., que van a elevar los costos sin ninguna justificación especial, ya que si el presupuesto general del gobierno federal está asegurado con el calendario de entregas y pagos de acuerdo con las necesidades de cada dependencia, lo mismo será el primer trimestre del año que lo subsecuente, claro está y esto es comprensible, que la razón esencial de esta falla, estriba en la falta de estadísticas más o menos ajustadas, como sucedió palpablemente en el ejercicio fiscal 1961-1962. Estas deficiencias en las estadísticas del control del ingreso del gobierno federal, así como del ejercicio del mismo, repercuten en pérdidas muy considerables en perjuicio general de la Nación.

APROBACION DE PROGRAMAS EN RELACION CON EL INGRESO FEDERAL

La Secretaría de la Presidencia a través del organismo encargado de la formulación del plan general de inversiones y gastos del gobierno federal, autorizará a cada uno de los organismos federales, de acuerdo con el ingreso fiscal probable, los programas de obras que presenten, ajustándolos de acuerdo con la capacidad presupuestal. Estos programas individuales deberán ser elaborados de acuerdo con un formato especial previamente elaborado, en donde el organismo encargado de la planeación general, prevea la agrupación de grandes conceptos para que desde ese momento, se unifiquen los registros y controles de los programas en todas las dependencias.

CALENDARIO DE ENTREGAS A LAS DISTINTAS DEPENDENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL

Para que cada uno de los organismos federales pueda cumplir con su programa de inversiones y gastos, será necesario que exista un calendario de entregas precisamente en relación directa con el desarrollo prefijado en el programa, toda vez que en la actualidad observamos que los tres primeros meses de cada ejercicio fiscal, prácticamente paralizan las operaciones de construcción y operación; igualmente se observa que en los tres últimos meses del mismo ejercicio, por la enorme carga de trabajo que tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se suspenden transferencias a los presupuestos, nuevos nombramientos, cambios de categorías y operaciones en general que debieran ser normales dentro del mismo ejercicio.

Sin embargo, al contar la dependencia ejecutante con un calendario fijo de pagos y con la responsabilidad de la ejecución de sus proyectos, elaboraría normalmente todo el ejercicio fiscal, logrando con esto un desarrollo uniforme en sus labores y considerables avances en la construcción y elaboración de los programas.

CONTROL DE PROGRAMAS POR DEPENDENCIAS ESTABLECIENDO UN CRITERIO UNIFORME SOBRE INVERSIONES

Este aspecto es verdaderamente importante coordinarlo entre dependencias, toda vez que no existe un criterio uniforme en lo que respecta a inversiones, pues lo que para algunas dependencias significa adquisiciones de activo fijo, para otras representa simplemente inversiones dentro del cuadro global de las mismas, sucediendo lo mismo con los gastos de administración que para algunas dependencias es concepto aislado de la inversión y para otras es acumulable a la inversión, por períodos determinados o por obras terminadas.

Este punto requiere un amplio estudio y en nuestro concepto deberían dictarse las normas generales que rijan el concepto de inversiones y gastos en las dependencias del gobierno federal.

CONTROL CONTABLE DE LOS PRESUPUESTOS POR DEPENDENCIAS

Sabemos que cada una de las dependencias del gobierno federal, de acuerdo con sus experiencias anteriormente adquiridas, han elaborado sistemas de control, tan diversos que es verdaderamente imposible poder consolidar los datos esenciales del presupuesto por dependencia, que presentarían al ejecutivo la posición real del presupuesto, a fin de tomar las medidas que a su juicio estimase convenientes.

El control contable del presupuesto por dependencias, debe ser uniforme, para esto será necesario invitar a los representantes de cada una de las dependencias del ejecutivo, que laboren en este aspecto, para que expongan sus necesidades de control tan amplias como sea necesario, pero siendo un problema común, consideramos que tanto el catálogo de cuentas para dicho control, como el instructivo, deberán comprender todas estas necesidades e implantarse como medida de control indispensable y obligatoria.

LA CONTABILIDAD DEL GOBIERNO FEDERAL

En la actualidad y dada la capacidad técnica con que contamos en nuestros días, es necesario que el gobierno federal, como una gran empresa, cuente con un balance general consolidado, producto de las consolidaciones de balances de las dependencias del ejecutivo.

Las ventajas de la elaboración de dicho documento para el gobierno federal, son incalculables y señalaremos en este estudio, que para fines crediticios, para obtener cifras equilibradas en cada uno de los conceptos generales del activo fijo, circulante y diferido de los bienes nacionales, así como su cumplimiento técnico con relación a las obligaciones, es elemento de juicio que reportará al ejecutivo una confianza absoluta para las decisiones que en beneficio común dicte con toda oportunidad.

Las instituciones bancarias de nuestro país operan con un catálogo general e instructivos que trazan una ruta uniforme para el desarrollo y control de sus operaciones, esta uniformidad de criterios y la fácil consolidación de sus balances, permiten a dichas instituciones tomar medidas de protección, de incremento o de receso en sus operaciones, evitando así problemas que en otra forma serían verdaderamente imposibles de sortear.

En suma, en nuestro concepto el Balance General del Gobierno Federal, será el documento básico sobre el cual se proyecten en lo futuro los programas en relación con el plan general del gobierno.

FLEXIBILIDAD EN EL TRAMITE DE LOS EJERCICIOS

confianza indispensable a terceros.

Cada secretaría o departamento de estado, al obtener su calendario de pagos aprobado, podrá obtener mejores precios en sus adquisiciones, mejores presupuestos y creará la

Esta flexibilidad debe aprovecharse a su máximo, pero debe regirse estrictamente por el control que establezca el catálogo de cuentas del gobierno federal, así como por el instructivo técnico del mismo y el instructivo de procedimientos, pues existirá una vigilancia directa por la auditoría interna de cada dependencia, así como por la auditoría externa que debe quedar en nuestro concepto, dentro del cuadro orgánico de la Secretaría de la Presidencia.

VENTAJAS ECONOMICO FINANCIERAS DE LA FORMULACION DE LOS ESTADOS FINANCIEROS

dichos financiamientos, resaltando de esta manera la utilización dada a los fondos, así como el tiempo de amortización a que quedarán sujetos.

Nuestro país cuenta actualmente con créditos del exterior que han sido otorgados para inversiones específicas, mismas que dentro del Balance General del Gobierno Federal, quedarán clasificadas, estableciendo por contra las obligaciones en los plazos señalados por

El sólo hecho de elaborar en cada secretaría de estado un balance general, representará para el gobierno federal una economía incalculable, debido principalmente al aprovechamiento de equipos y materiales que no siendo útiles en una dependencia, pasarían a formar parte del equipo de trabajo en otras, logrando de esta manera el aprovechamiento integral de equipos y materiales de consumo.

OBTENCION DEL BALANCE GENERAL DEL GOBIERNO FEDERAL

para que en forma conjunta, formando un equipo de trabajo, llevemos a cabo en el período 1964-1970, la elaboración del primer Balance General del Gobierno Federal, documento que mostrará la posición económica y financiera de nuestro gobierno, para que con esta base se desarrollen los programas fiscales, económicos, financieros, administrativos y técnicos en la ascendente carrera de nuestro país.

Las normas trazadas por el señor Presidente de la República, Licenciado Adolfo López Mateos, como profesionista al servicio del gobierno federal, impone una grave responsabilidad para el contador público de México,

**INFORMACION OPORTUNA Y
CONCRETA AL PUEBLO DE
MEXICO**

El señor Presidente de la República al dirigirse al pueblo de México, en su informe anual, contará con este informe valioso, proyectando al pueblo las cifras que representan el patrimonio nacional, tanto en nuestros derechos, como en nuestras obligaciones y lo que para muchos en la actualidad significa una carga el pago de los impuestos, esto será una cooperación justa y equitativa que aporte para el desarrollo de los servicios públicos, en beneficio directo del pueblo mexicano.

Enrique GONZALEZ OSES, C.P.T.

ANEXO 3.—COORDINACION DE LOS SISTEMAS DE ADQUISICIONES EN EL GOBIERNO FEDERAL

Para tener una idea completa del problema que se confronta en relación con las adquisiciones que hace el Gobierno Federal, y de sus posibles soluciones, este trabajo se ha estructurado como sigue:

- 1.—Fijación de las actividades que comprenden las adquisiciones.
- 2.—La coordinación indispensable que debe existir para que se lleven al cabo correctamente las operaciones señaladas en el punto anterior.
- 3.—Las deficiencias que en la actualidad afectan en forma general a la función de adquisiciones.
- 4.—Como conclusión, las medidas necesarias para eliminar las deficiencias y crear la coordinación a que alude el punto No. 2.

LA FUNCION DE ADQUISICIONES

Esta función abarca diversas operaciones que en forma breve se pueden describir como sigue:

- 1.—**Compras**, que comprende todas las actividades necesarias para adquirir bienes o servicios de la calidad deseada, en la cantidad necesaria, en el tiempo justo y al costo mínimo. Por lo tanto, se refiere a la localización de proveedores, la obtención de cotizaciones, la selección del proveedor y la fijación de las condiciones de venta.
- 2.—**El trámite de los pedidos**, que comprende todos los procedimientos desde su aprobación, hasta que los artículos son surtidos a los servicios desempeñados. Además, los informes sobre estos mismos trámites y la vigilancia necesaria a fin de que los bienes o servicios se obtengan en los plazos y de calidad estipulados.
- 3.—**Información**, que implica la obtención en el mayor grado posible, de catálogos, listas de precios, cotizaciones, especificaciones, etc., de los artículos que se adquieren o pudieran adquirirse, amén de registros estadísticos sobre adquisiciones y sus tendencias.
- 4.—**Investigación y análisis**.—Esta operación se refiere a la investigación de las necesidades inmediatas o mediatas, del uso o duración de los artículos, de los procedimientos de compra y embarque, de la incidencia de las adquisiciones en las otras funciones, de los nuevos productos y de las tendencias del mercado, a fin de analizar cada uno de estos aspectos y recomendar cursos generales de acción u opinar sobre problemas específicos.
- 5.—**Disposición de artículos no utilizables**.—Esta operación se refiere al aprovechamiento de artículos sobrantes u obsoletos a fin de que puedan ser vendidos o cambiados por productos útiles en las circunstancias más favorables.

COORDINACION INDISPENSABLE

Para que las operaciones antes detalladas puedan llevarse el cabo eficientemente en el nivel gubernamental, es de todo punto indispensable coordinar los siguientes aspectos:

- a).—Las relaciones entre los usuarios o solicitantes, con la oficina encargada de las adquisiciones en cada organismo público.
- b).—La necesaria comunicación entre esa oficina y los órganos internos que en cada Secretaría se encargan de la autorización de las adquisiciones y de los pedidos.
- c).—Los procedimientos dentro de la propia oficina de compra.
- d).—Las relaciones con otras dependencias gubernamentales en lo que toca a la autorización y trámite de pedidos y disposición de artículos sobrantes u obsoletos.
- e).—Las relaciones con los proveedores.
- f).—Las relaciones con los almacenes receptores y los procedimientos de control de los mismos.
- g).—Las relaciones con las dependencias pagadoras.

DEFICIENCIAS

La coordinación y comunicación a que alude el punto anterior debe establecerse con miras a eliminar las siguientes deficiencias:

- a).—**En el nivel interno de cada dependencia:**
 - Solicitud y adquisición de artículos no necesarios, de preferencia a otros indispensables.
 - Falta de planeación en las compras en cada Secretaría.
 - Adquisición de artículos que no reúnen las especificaciones requeridas; que están discontinuados o lo pueden estar en breve; que carecen de servicio o de refacciones, que son de baja calidad con relación a su precio o que son obsoletos.
 - El alto índice de desperdicio dentro de una dependencia, que origina un gran volumen de adquisiciones.
 - La lentitud en los procedimientos, por exceso de papeles o deficiencias del personal.
- b).—**En el nivel intersecretarial:**
 - La falta de uniformidad en los precios de un mismo artículo adquirido por diversas dependencias.
 - La lentitud en los procedimientos de autorización.
 - La falta de normalización de los artículos.
- c).—**En el nivel de los proveedores:**
 - La tardanza en el pago por exceso de papeleo y trámites que redundan en el encarecimiento de los artículos o en la negativa de los pro-

veedores a vender al Gobierno Federal.

La intervención de intermediarios, con la consiguiente elevación del costo.

Las prácticas viciosas y aun delictivas, en determinados casos.

PROPOSICIONES

Para eliminar las deficiencias anteriores y promover la coordinación adecuada en las adquisiciones del Gobierno Federal, se propone:

- 1.—El establecimiento de un organismo central consultivo que tendrá exclusivamente funciones de servicio y cuya misión será proporcionar a todas las dependencias oficiales y aún a las instituciones descentralizadas y de participación estatal, datos inmediatos y oportunos respecto a localización, catálogos y cotizaciones de proveedores por una parte y por la otra, el resultado de las investigaciones que haga en un nivel total, respecto a tendencias del mercado, nuevos productos, necesidades potenciales de cada dependencia, mejoras en los procedimientos de compra, etc.
- 2.—La fijación de normas y procedimientos iguales a seguir por cada uno de los órganos encargados de las adquisiciones en cada dependencia, no sólo en su aspecto interno sino en sus relaciones con otras dependencias, con el organismo central a que se refiere el punto anterior y con los proveedores.
- 3.—La simplificación de los procedimientos señalados en el punto No. 2, y en su caso su mecanización o automatización.
- 4.—La capacitación del personal, mediante cursos de la intensidad adecuada, bien en escuelas exprefeso o en las mismas oficinas.
- 5.—Retribución adecuada al propio personal, tomando en cuenta sus méritos, y la eliminación de los elementos ineptos para las funciones de compra.
- 6.—Con base en los planes anteriores, la formulación de programas y presupuestos de adquisiciones para cada dependencia.
- 7.—La reestructuración de los medios de control y vigilancia, en medida tal, que permitan asegurarse de la correcta operación de la función de compras.

Las soluciones que se apuntan anteriormente, redundarán en una mejor utilización del gasto público, en un aumento de la eficiencia administrativa y permitirán una derrama adecuada y armónica en los sectores comercial e industrial, no en forma privativa de la capital, sino del país entero.

Cont. Púb. José MURILLO ALVIREZ

COORDINACION DE LOS SISTEMAS DE ALMACENAMIENTOS Y CONTROL DE INVENTARIOS EN EL GOBIERNO FEDERAL

Siguiendo la misma estructura del trabajo desarrollado en relación con las adquisiciones, el presente se ajusta a los mismos lineamientos generales:

- 1.—Fijación de las actividades que comprenden las funciones relativas.
- 2.—Coordinación que necesariamente debe existir para una correcta operación.
- 3.—Deficiencias que actualmente afectan la operación.
- 4.—Medidas necesarias para la eliminación de las deficiencias.

ALMACENAMIENTO

OPERACION

Las operaciones de almacenamiento abarcan:

- 1.—**Recepción de materiales.**—Comprende las actividades relativas al recibo y desembarque o desempaque de los artículos, la inspección de los mismos con objeto de verificar y cotejar lo recibido del proveedor con lo ordenado en el pedido, y por último la formulación de los informes sobre altas.
- 2.—**Almacenaje y tráfico.**—Esta operación abarca la colocación de los artículos, su localización, su custodia, su protección y la utilización de mecanismos transportadores.
- 3.—**Entrega de materiales.**—Se refiere a la recepción de órdenes de entrega, su preparación, empaque y embarque, selección de rutas y portadores, manejo de tarifas, aseguramiento de bienes y trámite de las órdenes de entrega.
- 4.—**Requisición.**—Se limita a la expedición de requisiciones, cuando las existencias llegan al mínimo señalado.
- 5.—**Planeación** —Que abarca los estudios que se hagan para la mejor operación de cada almacén específicamente, de acuerdo con las circunstancias especiales que en él concurren. Determina por anticipado las necesidades de localización, construcción y distribución, y todos los planes relativos a operaciones generales y especiales, equipo, capacidad máxima, protección, normalización de las existencias, codificación de los artículos y control de los mismos, determinación de volúmenes económicos de lotes y fijación de dotaciones periódicas de artículos a las dependencias.
- 6.—**Control.**—Abarca todas las actividades necesarias para el registro de los movimientos de existencias, y de vigilancia de la correcta operación de los almacenes, incluyendo recuentos físicos y auditorías de sus movimientos.

COORDINACION

En el ámbito gubernamental se requiere que exista coordinación entre los siguientes aspectos, para asegurar la operación correcta de los almacenes:

a).—Con el órgano encargado de las adquisiciones, en todo lo que se refiere al trámite de pedidos, recepción y expedición de requisiciones.

b).—Con los órganos controladores, en todo lo que se refiere al registro requisiciones, protección de los bienes y en especial de toda la planeación.

c).—Con el órgano encargado del aprovisionamiento, por lo que hace a las órdenes de entrega que debe despachar, incluyendo las dotaciones periódicas que deban entregarse.

d).—Con los órganos controladores, en todo lo que se refiere al registro y control.

e).—Con los proveedores, por las recepciones.

f).—Con las diversas dependencias, en lo que toca a las entregas, dotaciones y suministros incluyendo las comunicaciones con los porteadores y fleteros.

DEFICIENCIAS

La coordinación es necesaria de todo punto, a fin de eliminar las deficiencias que se listan a continuación y que se observan actualmente:

En lo que toca a la recepción:

Falta de precisión y detalle en los pedidos o en las remisiones de los proveedores, con la consiguiente recepción de artículos que no corresponden a lo solicitado.

Falta de controles de calidad sobre los artículos que se reciben.

Falta adecuada de control, en algunos casos, respecto de las cantidades de artículos recibidos.

Falta de atención a los empaques o envases en los cuales se manejan los artículos, con el consiguiente deterioro.

Falta de oportunidad en la recepción de los artículos.

En algunos casos, falta de ética del personal receptionista.

En lo que hace a la custodia:

Falta de locales adecuados, en especial para el tipo de artículos que se conserva en ellos.

Carencia de existencias en cantidad adecuada.

Errores en la localización de los almacenes, lejanía de los lugares a los cuales deben abastecer.

Falta del personal capacitado en las operaciones.

Falta de equipo, tanto para conservar como para transportar.

En lo que toca al despacho:

Falta de normas adecuadas para el aprovisionamiento.

Falta de cooperación del personal, que se limita a protegerse para evitar futuras responsabilidades.

Indebida aplicación de los materiales a los usos a que se destinan.

SUGESTIONES

La eliminación de las deficiencias anteriores puede lograrse mediante:

1.—La planeación completa e integral de los almacenes de las distintas dependencias gubernamentales; planeación que será de lo general a lo particular, fijando normas generales de operación y de control para todos los almacenes, y luego específicas en concordancia con los tipos y necesidades de cada almacén.

2.—La capacitación del personal, con la mira de evitar improvisaciones e inmoralidades y a fin de contar siempre con personal idóneo.

CONTROL DE INVENTARIOS

OPERACIONES

El control de inventarios comprende:

- 1.—Las órdenes de movimientos de todos los equipos propiedad del Gobierno Federal.
- 2.—Los registros necesarios de las altas, bajas, responsabilidades y usuarios del equipo, con especificación de las características de éste.
- 3.—La información respecto a los bienes inventariados, a las diversas entidades interesadas.
- 4.—La realización de programas de mantenimiento preventivo de los equipos.
- 5.—La supervisión de la conservación general de los bienes inventariados.
- 6.—La planeación general, para contar siempre con el equipo necesario para satisfacer las necesidades de la dependencia de que se trate.

COORDINACION NECESARIA

La coordinación debe establecerse en los siguientes aspectos, a fin de que el control de inventarios funcione correctamente:

- a).—Con las autoridades superiores, por lo que hace a todos los aspectos de planeación general.
- b).—Con los órganos encargados de los controles contables dentro de la dependencia y fuera de ella.
- c).—Con los talleres de conservación, también dentro de la dependencia y fuera de ella.

DEFICIENCIAS

Las actuales son las siguientes:

- 1.—Sistemas inadecuados, que hacen muy lenta la operación, debido al enorme volumen de artículos que deben ser sujetos a control.
- 2.—Falta de criterios definidos en la aplicación y control contable de los artículos.

- 3.—Poca atención a los aspectos de mantenimiento preventivo y reparación oportuna de los equipos, con el consiguiente desperdicio.
- 4.—Mal uso o uso inadecuado de los bienes.
- 5.—Falta de preparación del personal que tiene a su cargo el control de inventarios.

SUGESTIONES

Se recomienda la adopción de las siguientes medidas, a fin de eliminar las deficiencias apuntadas:

- a).—El establecimiento de un sistema uniforme para todas las dependencias, que permita el empleo de equipo electrónico y procedimientos modernos de registro y de identificación del equipo.
- b).—Establecimiento de procedimientos adecuados para proporcionar información completa y oportuna a las entidades que corresponda:
- c).—Depuración de los inventarios actuales;
- d).—Formulación de programas de mantenimiento preventivo;
- e).—Capacitación del personal;
- f).—Simplificación de los trámites de baja.

Las medidas anteriores tanto en lo que toca a almacén como a inventarios, indudablemente se traducirán en:

Economía de operación.

Mayor control de precios y calidades.

Menores desperdicios.

Aprovechamiento de los sobrantes y desperdicios.

Información oportuna.

Cont. Púb. José MURILLO ALVIREZ

ANEXO 4.—SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS PARA EL MANEJO Y SELECCION DEL PERSONAL

Las proyecciones históricas de nuestros movimientos libertarios, alcanzan su máxima expresión objetiva en el desarrollo económico, político y social de nuestro país. Este proceso evolutivo logrado por los regímenes de la Revolución, ha permitido mediante el esfuerzo colectivo, alcanzar nuevas formas de convivencia humana, materializando el principio de Justicia Social, en el que el hombre no es un medio, sino un fin en sí mismo.

La tendencia universal para que el Estado administre servicios públicos de la más variada naturaleza, surge como una necesidad imperativa, desde el momento en que la empresa pública no tiene como objetivo el lucro, sino más bien, acrecentar y distribuir la riqueza nacional.

La explotación de los servicios públicos genera hechos y fenómenos socio-económicos, como consecuencia de la aportación creciente e ininterrumpida del factor trabajo, que a su vez hace más compleja la estructura administrativa Estatal.

La estructura económica y social del país, lo colocó hasta hace poco tiempo como una economía subdesarrollada, y que se ha superado mediante la ordenación racional de medios materiales y humanos.

Conforme a la premisa anterior, se requiere continuar con la planeación, coordinación y control del elemento humano, a fin de introducir un concepto dinámico de la administración pública, que sustituya la concepción estática y anacrónica de los sistemas administrativos que aún subsiste en la mayor parte de las Dependencias gubernamentales.

Lo anterior nos lleva a proponer la sistematización funcional y científica de los elementos humanos que forman parte de la Administración Pública, con el fin de modificar los sistemas y procedimientos que actualmente se encuentran en uso y que se basan en el sistema kárdex. Asimismo, la creación de laboratorios psicotécnicos, que permitan eliminar procedimientos empíricos en la selección y evaluación de los puestos que desempeñan los empleados en las Oficinas Públicas.

Compartimos el optimismo de que los resultados de estas innovaciones, se reflejarán en una mayor productividad y eficiencia de los empleados públicos, que facilitará corregir sistemas administrativos tradicionales y que estén en consonancia con el desarrollo económico y social del país.

Dentro de los sistemas y procedimientos para el manejo del personal, deseamos proponer concretamente, que el Sistema Kárdex que actualmente es de uso común en la mayor parte de las Dependencias Oficiales, sea substituída por Sistemas Electrónicos.

Los Sistemas Electrónicos convencionales aplicados al manejo y control de personal, requieren de tarjetas perforadas individuales. En términos generales, el sistema está representado por tres máquinas electrónicas. Cada máquina corresponde a la fase de perforación de las tarjetas, su cómputo e interpretación de los datos contenidos en ella.

Las tarjetas del equipo convencional disponen de 80 columnas, que permiten variar la posición de la perforación en la columna, por lo que las tarjetas pueden perforarse en forma simple y combinada. Las simples corresponden a perforaciones en una posición determinada de la columna, que será distinta a las demás. La máquina interpretadora las identifica con números de 0 a 9. Las combinadas, son perforaciones de números y zona en cada columna, que la máquina interpreta como letras y caracteres especiales. La perforación simple de la tarjeta facilita el uso de claves o códigos, que pueden abarcar hasta 9 si se trata de una sola columna, 99 si son dos y 999 si se utilizan tres columnas.

Como ejemplo de la aplicación práctica de la perforación simple así como del código o clave, citaremos el caso del estado civil de los empleados. El código o clave señalará, que el número 1 corresponde a los solteros, el 2 a los casados por lo civil, el 3 a los casados por la iglesia, el 4 a casados por la iglesia y el civil, el 5 viudos, el 6 divorciados, el 7 unión libre, etc.

Cabe señalar que las tarjetas del Sistema Electrónico, tienen mucho mayor capacidad que las del Sistema Kárdex. Esta característica determina que la cantidad de datos que puede contener sea casi ilimitada.

Asimismo debe tomarse en cuenta que con las tarjetas perforadas del Sistema Electrónico se eliminaría la necesidad de formular mecanográficamente, toda la documentación que en la actualidad se requiere al ingresar el empleado, al causar baja, al disfrutar de licencia, etc., en virtud de que estos documentos, es decir, las constancias de nombramientos, avisos de licencias, de bajas, etc., también se formularía en máquinas electrónicas.

SELECCION DEL PERSONAL

La Selección del Personal Federal, constituye otro aspecto de vital importancia dentro de la Administración Pública, porque se observa cada vez más, una tendencia creciente en la reducción de la productividad del factor trabajo. Esta situación necesariamente repercute, no sólo en la deficiencia de los servicios públicos que presta el Estado, sino también en las labores a cargo de las Dependencias Oficiales exista un laboratorio Psico-técnico, cuya función primordial será

Se ha indicado que el Estado también tiene como objetivo, la distribución de la riqueza nacional, lo que se identifica en la terminología económica, con la función de distribuidor de ingresos. Este concepto se ha generalizado en la población, a tal grado que es común desear el ingreso al servicio federal, sólo como un medio de subsistencia, pero sin tomar en cuenta las aspirantes a empleo, que en la mayoría de los casos, carecen de la más elemental especialidad.

Esta situación nos lleva a considerar la necesidad, de que en cada Dependencia Oficial exista un laboratorio Psico-técnico, cuya función primordial será la de realizar pruebas proyectivas de personalidad colectiva o individual, así como pruebas psicotécnicas especializadas, para precisar los traumas psicológicos y las principales características introspectivas y humanas.

En esta forma se procedería a la selección del personal de nuevo ingreso mediante técnicas científicas y psicológicas, a fin de determinar el grado de calificación y los diversos tipos de aptitudes innatas o adquiridas, de manera que puedan ser destinados a las labores acordes con su personalidad.

Consecuentemente con lo anterior, se requiere también del análisis y evaluación de puestos, para señalar los requisitos que el trabajo exige del empleado para el mejor desempeño de sus funciones. Asimismo, conocer la importancia que el puesto representa dentro de la Dependencia de que se trate.

El laboratorio Psico-técnico, también resolvería los conflictos emocionales provocados por incapacidad del empleado, situación económica, insatisfacción, etc. Las observaciones en este sentido, facilitarían dar soluciones a la compleja dinámica de grupos, derivados de la relación entre jefes y empleados o de éstos entre sí.

Para concluir esta proposición, basta señalar que consideramos que la eficiencia del personal federal, estará en función de la relación que exista entre sus aptitudes y habilidades y el trabajo que desempeña. Conociendo estos dos aspectos, se le colocaría en el empleo, en donde con el menor esfuerzo, se obtenga la mayor eficiencia con la máxima satisfacción personal, de que trabaja para un México mejor.

Lic. Alfredo PELLON RIVEROLL

ANEXO 5.—SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS PARA EL CONTROL DE LA CORRESPONDENCIA Y LOS ARCHIVOS DENTRO DEL GOBIERNO FEDERAL

Uno de los aspectos más importantes para la recepción, estudio y despacho eficiente de los asuntos que se manejan por las diferentes dependencias del Gobierno Federal está representado por la organización y funcionamiento de sus Oficinas de Correspondencia y Archivo. Es bien sabido que para resolver un problema determinado se tiene que recurrir a los antecedentes o a la historia del mismo asunto para poder fundamentar alguna proposición o decisión.

La correspondencia que reciben, elaboran o despachan las dependencias del Gobierno Federal, se maneja utilizando diversos procedimientos para su control y registro; puede ser desde la libreta, relación, volantes o el moderno sistema de microfilm.

Todo lo anterior ha motivado una anarquía entre las diferentes dependencias del Gobierno Federal, por lo que se desperdician energías, materiales y se provocan dudas o confusiones. Apuntamos la necesidad de que se implante un sistema igual para las diferentes dependencias del Gobierno Federal en lo referente a la recepción, elaboración y despacho de la correspondencia. Como antecedente de un intento para lograr lo anterior, se tiene la Circular No. 21 del año de 1918, girada por la Secretaría de Gobernación, que reglamentaba el uso y manejo de la correspondencia para todas las dependencias federales.

Para tratar los diferentes aspectos del trabajo gubernamental, se hace necesario tener la historia de cada uno de los asuntos y poder resolver las peticiones o consultas que se hagan, ya sea por los interesados o las otras dependencias del Gobierno Federal. Para lograr lo anterior forzosamente se tiene que recurrir a la consulta de los expedientes que existen en los archivos.

El crecimiento de las actividades de las dependencias del Gobierno Federal ha determinado que se aumente el número de documentos que es necesario ordenar para integrar la "historia" o "memoria" de cada Dependencia, Dirección o Departamento del Gobierno Federal. Como consecuencia de lo anterior ha aumentado el número de expedientes, así como el volumen de cada uno de ellos, lo que constituye un nuevo problema.

En el caso de los archivos se nos presenta el mismo problema de anarquía, pues se utilizan diversos sistemas y procedimientos en las diferentes dependencias del Gobierno Federal, y puede decirse que en general todos los archivos adolecen de serias deficiencias en su organización, tanto en su aspecto técnico como en el práctico. En muchos casos cada Secretaría o Departamento de Estado ha empleado sistemas nuevos que consideran son los mejores, y naturalmente una catalogación deficiente de los asuntos, lo cual no permite localizar con rapidez y exactitud los expedientes necesarios para consulta.

Está generalizado el sistema decimal el cuál no ha sido aplicado técnicamente tanto en su mecanismo como en su desarrollo, pues se han elaborado deficientes cuadros de clasificación con errores técnicos en el agrupamiento de los asuntos, se ha abusado del número de clasificadores y, en otros casos ha habido falta de números de clasificación que han hecho que sean inoperantes, pues no satisfacen las necesidades para las que fueron creadas.

Existen varios vicios, como es la formación de expedientes por asuntos, lo que dá lugar a que haya un número exagerado de los mismos. En otros casos sucede lo contrario, pues se forman grandes expedientes globales en los que se involucran diversos asuntos que dificultan su consulta.

Otro de los problemas graves es determinar qué documentación debe conservarse y cuál destruirse, pues no existen disposiciones o normas para tal fin, por lo que en muchas ocasiones se conserva documentación inútil o se destruye la que debiera conservarse. Además, hay que señalar el grave problema de los locales para archivos que cada día son más insuficientes.

Existe también el problema por lo que se refiere al personal que maneja los archivos, que en su mayor parte está impreparado o que ha perdido el interés en mejorar sus conocimientos. Algunos que actualmente son eficientes se han formado a través de la experiencia de los muchos años de dedicarse a la actividad del archivo, pero carecen de los conocimientos técnicos necesarios para poder sugerir modificaciones o reformas a los sistemas implantados, y se vuelven rutinarios.

Hay situaciones difíciles cuando hay cambio de funcionarios, pues cada uno de ellos desea que la organización de los archivos se cambie de acuerdo con las ideas de innovación que les presentan o tienen, por considerar que sus sistemas son más acertados, lo que motiva un nuevo problema a los ya señalados.

Como solución se sugiere la conveniencia de crear **UN ORGANISMO** que determine el sistema de recepción, elaboración y despacho de correspondencia de las diversas Secretarías y Departamentos de Estado, así como los de clasificación y métodos de archivo, con facultades para estudiar e implantarlos.

Como medidas de unificación en el manejo de correspondencia se sugiere la implantación del microfilm en las oficinas de partes para suprimir las relaciones de extractos de los asuntos y el uso de múltiples volantes.

Para el manejo del archivo se propone se implante también el sistema de microfilm en los aspectos que podemos llamar estáticos o de poco movimiento, los cuales se podrán, en algunos casos, destruir total o parcialmente, y los de trámite diario o dinámico que pueden ser archivados empleando sistemas y métodos más ágiles.

De lo anterior se obtendrán las siguientes ventajas:

a).—Que los sistemas de clasificación, catalogación, expeditación, control de correspondencia y destrucción, así como la conservación de archivos sea uniforme para todas las dependencias del Gobierno Federal.

b).—Lograr que se disminuya el número de formas que se emplean en las diversas dependencias del Gobierno Federal y las que subsistan sean iguales o semejantes.

c).—Se podrá evitar gastos aislados que frecuentemente hacen las dependencias del Ejecutivo Federal con el fin de organizar sus oficinas de Correspondencia y Archivos, que a la postre resultan infructuosos.

d).—Con la especialización técnico-práctica del personal, se obtendrá una verdadera eficiencia, tanto en las Oficinas de Correspondencia como en las de Archivos.

Lic. Juan VICTOR VERGES