



UNIVERSIDAD AUTONOMA DE QUERETARO.  
FACULTAD DE DERECHO.  
MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL  
ESTATAL Y MUNICIPAL.

"LA EFICIENCIA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE VENTANILLA DE  
LA CIUDAD DE QUERETARO.  
ESTUDIO DE UN CASO:  
DIRECCION DE INGRESOS".

TESIS

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de Maestro en  
Administración Pública Federal Estatal y Municipal.

Presenta:

EDUARDO MARTINEZ RUIZ.

Dirigido por:

Mtro. ANGEL SANTIAGO SANTIAGO.

SINODALES.

Mtro. Angel Santiago Santiago.  
Presidente.

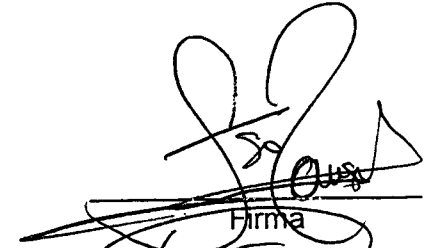
Dr. César Augusto Lachira Saéñz.  
Secretario.

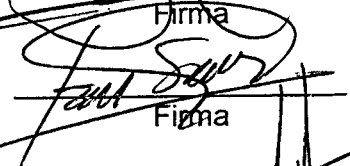
Dr. Enrique Jorge González.  
Vocal.

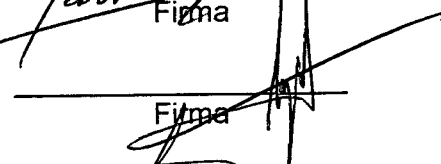
Mtra. Rosalba Rodríguez Durán.  
Suplente.


Mtro. Aurelio Peña Tavera.  
Suplente.

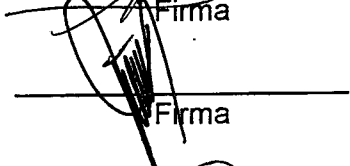
Lic. Oscar Guerra Becerra.  
Director de la Facultad.

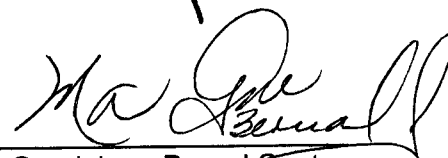
  
Firma

  
Firma

  
Firma

  
Firma

  
Firma

  
Dra. Guadalupe Bernal Santos.  
Director de Investigación y Posgrado

Centro Universitario.  
Santiago de Querétaro, Qro.  
14 de Julio de 1999.  
México.

No Adq. H61593

No. Título \_\_\_\_\_

Clas. 352.0001

M 385 e

Ej 1

## RESUMEN.

El presente trabajo de investigación de Tesis tiene como objetivo la búsqueda de la eficiencia y la mejora de calidad en el servicio que ofrecen las instituciones gubernamentales a nivel de ventanilla. Para lo cual se determino a la Dirección de Ingresos perteneciente a la Secretaría de Planeación y Finanzas de la ciudad de Santiago de Querétaro como la más adecuada para el desarrollo de la presente investigación. En dicha Dirección actualmente se efectúan los pagos y trámites vehiculares tales como las Altas, Bajas, Refrendos, Tenencias, entre otros. Las técnicas utilizadas de investigación fueron las de observación ordinaria desarrollada en las instalaciones ya antes mencionadas los días lunes y jueves por la mañana durante los siete primeros meses del año de 1997 y los días martes y miércoles por la tarde de los cuatro primeros meses de 1998. Se pudo verificar la cantidad de gente que acude y observar al personal de ventanilla en su forma de trabajar y de atender a la concurrencia, determinando así de esta manera el tiempo aproximado de solución de cualquier trámite además de la distribución de dicho personal dentro de la organización burocrática que lleva la Dirección de Ingresos. También se llevo a cabo la técnica de entrevista no estructurada que se realizó por medio de conversaciones que varias veces se sostuvieron con diferentes personas pertenecientes al nivel de ventanilla y con personal de niveles superiores de la Dirección. Este trabajo de Tesis es un estudio práctico y real que muestra los problemas encontrados tanto en el personal como en la estructura burocrática a nivel de ventanilla. Da a conocer los problemas y errores encontrados en dicho nivel del aparato gubernamental, así como también ofrece las diferentes soluciones tales como el adelgazamiento del aparato burocrático a nivel de ventanilla, una capacitación adecuada al personal y una selección previa del personal de ventanilla que atenderá a la concurrencia. Lo cual nos lleva a una mayor eficiencia y mejora en cuanto al servicio que ofrece la Dirección de Ingresos a todo ciudadano tanto residente como foráneo.

**(Palabras clave:** Burocracia, Eficiencia, Servicio, Personal, Nivel de Ventanilla.)

## DEDICATORIA :

*El presente trabajo de Tesis esta dedicado primeramente a Dios, el cual siempre esta conmigo y me acompaña por el camino de la vida alumbrándome y guiándome para ser mejor como persona y ser humano día con día, a (mi abuela paterna) Reynalda González Guzmán (+), y a todas aquellas personas que en algún momento de su vida creyeron en mi cuando yo más lo necesitaba.*

*< Jesús les puso este ejemplo para enseñarles  
que hay que orar siempre sin  
desanimarse jamás..... >*

*(Lc. 18,1).*

*< Hablen entre ustedes con salmos, himnos  
y cánticos espirituales. Canten y  
celebren interiormente  
al señor..... >*

*(Ef. 5,19).*

## SALMO 1.

Los Dos Caminos.---- Dios, autor de la naturaleza humana, sólo quiere la felicidad del hombre. Es muy significativo que el primer salmo se extienda sobre el tema de la felicidad, así como el primer discurso de Jesús empezará por <felices>.

Dichoso el hombre aquel  
que no asiste a reuniones de malvados,  
ni se para en el camino del pecado,  
ni en el banco de los burlones se sienta,  
mas cumplir la ley de Dios es su alegría,  
y murmura su oración de día y noche.

Es como árbol plantado junto al río  
que da su fruto a tiempo  
y tiene su follaje siempre verde,  
pues todo lo que él hace le resulta.

No, no pasa así con los impíos,  
que son como la paja  
levantada del suelo por el viento.

Jamás se librarán de la justicia  
ni con los justos irán los pecadores,  
porque el camino del bueno Dios conoce,  
pero el sendero del impío se pierde.

(Sal. 1,1-6).

## AGRADECIMIENTOS :

### A Dios :

*Por darme la oportunidad de vivir.*

### A Mis Padres :

*Por brindarme todo su amor, apoyo, confianza, y paciencia a lo largo de mi vida.*

### Al Mtro. Angel Santiago Santiago :

*Por ser mi amigo y brindarme su valioso apoyo, tiempo y enseñanza durante y después de su cátedra y para la adecuada y correcta realización del presente trabajo de tesis.*

### Al Dr. Cesar Augusto Lachira Saenz :

*Por compartir conmigo su valioso tiempo y su gran sabiduría al enseñarme el camino hacia la culminación de mis estudios de maestría y tesis.*

### Al Mtro. Agustín Alcocer Alcocer :

*Por todo su enorme apoyo, entera confianza y amistad.*

### A Mis Sinodales :

*El Dr. Enrique Jorge González, a la Mtra. Rosalba Rodríguez Durán y al Mtro. Aurelio Peña Tavera, por su gran amistad y apoyo invaluable.*

**EDUARDO.**

# INDICE:

LA EFICIENCIA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE VENTANILLA DE LA CIUDAD  
DE QUERETARO.  
ESTUDIO DE UN CASO:  
DIRECCION DE INGRESOS.

Dedicatoria.....	iii
Agradecimientos.....	v
Introducción.....	1

## **CAPITULO PRIMERO.**

Antecedentes Históricos de la Burocracia.

1. Antecedentes.....	7
2. Ambigüedad del Término.....	10
3. La Conceptualización de Max Weber.....	13
3.1 La Burocracia como Concepto.....	14
3.2 La Burocracia como Modelo Histórico.....	17
3.3 Teorías de la Burocracia.....	22
4. Algunos Problemas de la Burocracia.....	23

## **CAPITULO SEGUNDO.**

Aspectos Teóricos de la Burocracia.

1. La Burocracia de Weber.....	28
2. La Burocracia Según Marx.....	35
3. La Organización de V.I. Lenin.....	37
4. El Modelo Burocrático.....	39
5. La Burocratización.....	43

## **CAPITULO TERCERO.**

La Burocracia en México.

1. Organización Política y Administrativa.....	48
2. Características Sociales y Jurídicas de los Servidores Públicos.....	66
3. Los Empleados Públicos del País.....	78
4. Formas de Organización de los Empleados Públicos.....	83

## CAPITULO CUARTO.

La Administración Pública para el Desarrollo Integral.

1. Aptitudes y Actitudes Humanas.....	89
1.1 Aptitudes.....	89
1.1.1 Capacitación.....	94
1.1.2 Investigación Básica.....	95
1.1.3 Adiestramiento en el Servicio.....	96
1.1.4 Asistencia Técnica.....	102
1.2 Actitudes.....	105
1.2.1 El Factor Humano.....	110
1.2.2 El Hombre y su Personalidad.....	111
2. Procesos y Procedimientos Administrativos.....	114
2.1 Procesos.....	115
2.2 Procedimientos.....	116
2.3 Liderazgo Motivador.....	118
3. Sistemas y Estructuras Institucionales.....	119

## CAPITULO QUINTO.

El Adelgazamiento del Estado.

1. El Adelgazamiento del Aparato Burocrático Mexicano.....	123
2. La Responsabilidad de Controlar.....	129
3. La Forma Tradicional de Organización Gubernamental.....	134
4. Funciones y Servicio al Cliente.....	138
5. Complemento y Modernización.....	140

## CAPITULO SEXTO.

Estructura y Funcionamiento de la Dirección de Ingresos.

1. Dirección de Ingresos.....	144
1.1 Funciones Generales.....	146
1.2 Funciones Específicas.....	149
1.3 Organigrama.....	151
2. Departamento Técnico Jurídico.....	152
2.1 Funciones Específicas.....	152



2.2 Organigrama.....	155
3. Departamento de Recaudación.....	156
3.1 Funciones Específicas.....	156
3.2 Organigrama.....	158
4. Departamento de Contabilidad y de Control de Obligaciones.....	159
4.1 Funciones Específicas.....	159
4.2 Organigrama.....	161
5. Departamento de Notificación y Cobranza e Inspección Fiscal.....	162
5.1 Funciones Específicas.....	162
5.2 Organigrama.....	164
6. Departamento de Informática.....	165
6.1 Funciones Específicas.....	165
6.2 Organigrama.....	166
7. Area Administrativa.....	167
7.1 Funciones Específicas.....	167
7.2 Organigrama.....	168

## **CAPITULO SEPTIMO.**

La Necesidad de Capacitación para el Mejoramiento de la Burocracia. (Nivel de Ventanilla).....	169
--	-----

## **CAPITULO OCTAVO.**

El Papel del Servidor Público en la Eficiencia de su Desempeño a Nivel de Ventanilla.....	180
---	-----

## **CAPITULO NOVENO.**

EL Exceso de Personal como Fuente de Ineficiencia en el Nivel de Ventanilla.....	189
--	-----

Conclusiones.....	198
-------------------	-----

Bibliografía.....	203
-------------------	-----

## INTRODUCCION:

Ningún país ha ingresado a la economía del primer mundo sin el apoyo de un gobierno eficiente que contribuya con el esfuerzo productivo de empresas e individuos con servicios públicos de alta rentabilidad social; México atraviesa por una profunda transformación que aspira al desarrollo sostenible y que cada día hace más fuerte la necesidad de un gobierno eficiente y ágil en cualquiera de sus tres niveles, ya sea el federal, estatal y el municipal.

Hacer transformaciones de este tipo de magnitud en un gobierno no es tarea fácil, pero tampoco es una tarea imposible de llevar a cabo, así es como lo demuestran las experiencias de otros países, lo principal para poder realizar el cambio es la insatisfacción ciudadana y de los principales servidores públicos ya que estos actúan como el principal motor del cambio; por lo que la visión de un gobierno eficiente y productivo no es suficiente para un cambio, se deben de establecer las estrategias y objetivos para llevarlos a cabo en la práctica.

Se debe de entender que hemos dejado de ser un mercado de vendedores para convertimos en un mercado de compradores, ya que el que manda ya no es el que vende sino el que compra; este tipo de cambio se refleja también en los ámbitos políticos y gubernamentales, la sociedad mexicana es mucho más

exigente con sus gobernantes, exige eficiencia, responsabilidad, posibilidad para exigir cuentas, utilidad en los servicios y rentabilidad social en la inversión pública, todo esto contribuye a que el pueblo ya no es el tradicional gobernado sino más bien es el cliente.

La administración pública no tiene indicadores tan claros como la iniciativa privada, en el gobierno no hay ventas, utilidades o competencia, además de no haber clientes que dejen de acudir a realizar trámites o entablar demandas, los clientes son los que forzosamente de alguna manera compran los servicios del gobierno y pagan los impuestos, cuotas y derechos. La voz del cliente no se manifiesta cotidianamente en los procesos regulares como ocurre en el sector privado, sólo se manifiesta en las elecciones y ocasionalmente en los medios de comunicación o muy rara vez en las oficinas de atención al cliente, para cuando esta voz se expresa generalmente ya es demasiado tarde; es como si una empresa tuviera que esperar al final del año para saber si tuvo un buen desempeño o no. Por lo que el gobierno tiene menos que administrar y los pocos servicios que ha conservado deben de administrarse con eficiencia y transparencia, lo cual significa que deben de satisfacer al cliente directo y a la sociedad en general, la cual es dueña del gobierno.

Existe una parte en la organización gubernamental que esta en contacto directo con el público o cliente y que conoce las demandas y expectativas que estos buscan, es el nivel operativo o nivel de ventanilla: El cajero, Archivista, Recepcionista, Mecnógrafo entre muchos otros más. Sin embargo la estructura

autoritaria y jerárquica del gobierno es generalmente sorda a las sugerencias y necesidades del público o usuario, siendo además de todo tantos niveles que la información desaparece por estos esquemas burocráticos, la información que le llega al Secretario, Director o Jefe esta contaminada, maquillada y usualmente llena de irrealidades.

Los de arriba piensan y los de abajo sólo se sujetan a ejecutar las órdenes, mientras que los de en medio se dedican a controlar; éste es uno de los principales paradigmas que el gobierno tiene en sus tres niveles (federal, estatal y el municipal). Por lo que el gobierno administra por crisis, se espera a tener un indicador claro de que las cosas no marchan como deberían de ser, como: Un motín, una devaluación, un movimiento, una huelga, la pérdida del poder, entre muchos otros. En el gobierno la mayoría de las veces se tapa el pozo después de ahogado el niño; si los funcionarios utilizaran indicadores preventivos podrían estar actuando a tiempo, pero la mayoría de las veces no sienten la necesidad de actuar hasta que la realidad se los demuestra y esto es siempre demasiado tarde.

La actual demanda que existe entre la gente que efectúa trámites de cualquier tipo o clase, y que tiene que realizarlas dentro de alguna de las oficinas gubernamentales que existen en el interior de la ciudad de Santiago de Querétaro, independientemente de la Secretaría, Dirección o departamento que fuese, es generada entre la gente por la necesidad de recibir una mejor atención y un ágil servicio, la cual es producto de la concientización generada a través de

los años al esperar un cambio por parte de los servidores públicos, el cual a la fecha no ha sucedido en su totalidad y en algunos casos ni siquiera se ha empezado algún tipo de cambio.

La Dirección de Ingresos perteneciente a la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Querétaro, en la cual falta de una apropiada y eficiente atención personalizada por parte de los servidores públicos a los contribuyentes que tienen que realizar algún trámite relacionado con los vehículos ya sean bajas, altas, refrendos o cambio de propietario; esto es debido a que carecen de personal necesario para la realización de dicha tarea, además de no contar con un sistema de red para una localización rápida de las cajas en inventario en donde se encuentran ubicadas las placas a cambiar, dar de baja, alta entre otros, además para la búsqueda en el archivo, etc; ya que en la mayoría de los casos el público o usuarios que acuden se llevan casi toda la mañana y muchos otros tienen que regresar varias veces más a las ventanillas de Ingresos para poder terminar satisfactoriamente el trámite a realizar; por lo que la pérdida de tiempo y la mala atención causan entre la población una mala impresión en cuanto a servicio y atención al público.

Por otro lado además de los problemas antes mencionados, la falta de atención por parte de los servidores públicos hacia la ciudadanía se debe en gran parte al extenso aparato burocrático a nivel de primera línea o de ventanilla en

donde uno efectúa los trámites de bajas, altas, refrendos, pagos, derechos, etc., lo cual nos lleva a una ineficiencia del sistema en sí; aunado a esto, existen gentes que no tienen las aptitudes y la capacitación adecuada para este tipo de profesión como servidores públicos.

Debido a lo anterior se requiere de una modificación en el aparato burocrático adelgazándolo a nivel de primera línea, capacitándolo y de esta forma hacerlo más eficiente, productivo y ágil; creando de esta manera un gran cambio en la Dirección de Ingresos del Estado de Querétaro a beneficio de toda la población.

La finalidad del presente trabajo de investigación es la de aportar una profunda reflexión y concientización a los servidores públicos de su desempeño en el área gubernamental, ya que uno de los principales problemas que atañen a los servidores públicos es la falta de capacitación y de información sobre el cómo se debe de atender al público que acude a los servicios que ofrece la Dirección de Ingresos dependiente de la Secretaría de Planeación y Finanzas, causando entre la ciudadanía un descontento en el trato que reciben.

De manera contraria a lo anterior, brindando un mejor servicio y una mejor atención personalizada hacia la ciudadanía, existiría una gran confianza hacia el Gobierno y principalmente hacia los servidores públicos, creando así de esta

manera una mejor relación entre las dos partes (Ciudadanía-Gobierno), siendo beneficiados los usuarios de los servicios que ofrece el Gobierno del Estado, recibiendo un trato digno, amable y ágil por ser quien es la ciudadanía.

De esta manera resultando beneficiados los servidores públicos satisfaciendo las demandas producidas por los usuarios, con una gran satisfacción de saber realizar un excelente e inigualable trabajo, ya que como su nombre lo indica es "servir al público" y qué mejor que el público satisfecho sea el de tu ciudad en donde vives, creces y trabajas.

# CAPITULO PRIMERO.

## **Antecedentes Históricos de la Burocracia.**

### 1. Antecedentes.

La palabra burocracia se ha convertido en un tema de estudio, que merece un lugar especial en la teoría y especialmente en la crítica de la sociedad moderna, ha dado lugar a un sinnúmero de ensayos, investigaciones, artículos en fin a múltiples opiniones de las más diversas índoles.

El tema de burocracia es tan amplio, y ha sido analizado y estudiado por teóricos e investigadores de la Administración Pública por lo que nos vamos abocar a los trabajos que constituyen un antecedente importante a la presente investigación.

En primero Lugar tenemos a Max Weber, se discute bastante sobre sus concepciones, naturaleza y futuro del fenómeno, que están bastante condicionados por el momento histórico que le tocó vivir, el enfoque de Weber es estructural histórico, su foco de atención es sociológico, trata de rescatar el concepto que identifica como un sistema de gestión altamente racional y eficiente, el tipo ideal de burocracia.



La discusión más extensa y sistemática que hace Weber de la administración ocurre dentro de su sociología de la dominación, en su obra inconclusa *Economía y sociedad*, Weber insistió en que el conflicto y la lucha por el poder son elementos indispensables en la condición humana, sostuvo que la dominación es un elemento importante en la acción social, sus tipos, dominación racional legal, la dominación tradicional y la dominación Carismática.

Por último Weber no usaba la palabra burocracia para referirse despectivamente al gobierno de los funcionarios sino para designar una clase muy específica de organización administrativa.

Otro autor connotado es Marx, cuando el escribió acerca de la burocracia, utilizó el término en sentido peyorativo en su crítica inédita a la Filosofía del Derecho de Hegel; Marx en sus críticas a la burocracia se quejaba de la "oficiosidad presuntuosa de los funcionarios gubernamentales y de la contradicción existente entre la naturaleza real del mundo y la que se le imputa a los burócratas"<sup>1</sup>.

El dice que la burocracia en sí misma es un interés particular y que ningún interés particular debiera tener tal control sobre un Estado que supuestamente representa a toda la sociedad, consideraba al estado

---

<sup>1</sup> LENIN V.I., "Marx, Engles y el Marxismo", México, Edt. Lenguas Extranjeras, 1962, p. 227

como la expresión oficial de su propio poder exclusivo con sus propios intereses especiales, pensó la relación existente entre un estado fuertemente burocratizado y la estructura de clases; sostiene que el Estado es simplemente la forma de organización que la burguesía se ve obligada a adoptar.

Otro aportador al estudio de la burocracia fue de Lenin, que con Marx sostenía que la burocracia era un grupo privilegiado que posee empleos remunerados a escala alta burguesa, que se coloca por encima del pueblo, alejado, separado y no perteneciente a él, escribió que los burócratas son los más fieles servidores de la burguesía en su opúsculo el estado y la revolución, describía a la burocracia como un ente parasítico.

A nivel de investigadores de la Administración Pública Notable es también el análisis de Jorge Barenstein en su libro el análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva Weberiana.

Rechaza el tratamiento de la burocracia como un problema instrumental, como una enfermedad o defecto de funcionamiento, sostiene que se trata de un problema político, de un problema de poder, en el que se enmarca la cuestión de la eficiencia, coincidiendo con la concepción de la burocracia como un problema de poder.

## 2. Ambigüedad del Término.

El término de burocracia fue acuñado por primera vez hacia la mitad del siglo XVIII por un economista fisiocrático, de nombre Vincent de Gournay, para designar el poder del cuerpo de funcionarios y empleados de la administración estatal constituido para tareas especializadas bajo la monarquía absoluta y dependiente del soberano<sup>2</sup>.

Basta considerar la polémica fisiocrática contra la concentración administrativa y el absolutismo para darse cuenta de que el término nació con una fuerte connotación negativa. Con este significado fue acogido, al principio del siglo XIX, en algunos diccionarios, y empleando por algunos novelistas como Balzac, y se difundió muy pronto en muchos países europeos en los que fue usado de manera polémica por liberales y radicales para atacar el formalismo, la altanería y el espíritu de cuerpo de la administración pública en los regímenes autoritarios, especialmente en Alemania<sup>3</sup>. Este uso del término es también el que se institucionalizó más en el lenguaje común y llegó hasta nuestros días para referirse críticamente a la proliferación de normas y reglamentos, al ritualismo, a

---

<sup>2</sup> WEBER Max., "La burocracia", Buenos Aires, Edt. Santiago Rueda, 1971 p. 9.

<sup>3</sup> Ibidem, p. 13.

la falta de iniciativa al desperdicio de recursos, en una palabra al influjo de las grandes organizaciones públicas y privadas:

Una segunda acepción igualmente negativa, es que él desarrolló el pensamiento marxista. Aunque Marx se ocupó sólo marginalmente de la cuestión, sus seguidores al encontrarse frente a la tarea de constituir el partido y el estado socialistas, se vieron obligados a prestar mayor atención a los problemas organizativos especialmente los que provenían de un modelo sindicalista tuvieron una percepción clara de los peligros internos de la existencia de un aparato fuerte y concentrado, así, R. Michels, basándose en el caso del partido socialdemócrata alemán, sostiene que "toda organización implica una oligarquía"<sup>4</sup>; alrededor de los mismos años (1904).

Para lo cual R. Luxemburg entró en polémica con Lenin acusándolo de sofocar la espontaneidad revolucionaria de la clase obrera con una férrea organización burocrática del partido. Más tarde Trotski criticó el aparato del partido comunista bolchevique, afirmando que, "amenazaba transformarse en un estrato privilegiado dentro de la sociedad socialista"<sup>5</sup>. Estos mismos temas pueden encontrarse en la polémica de la nueva izquierda que identifica en el burocratismo y en el dirigismo centralizado el verdadero enemigo del socialismo.

---

<sup>4</sup> R. Michels, "La sociología de los partidos", Buenos Aires, Edt. El Ateneo, 1939, p. 65.

<sup>5</sup> L.D. Trotski, "La revolución traicionada", México, Edt. Lenguas Extranjeras, 1936 p. 32.

En la tradición marxista, los conceptos de burocratismo y de burocratización se usan sobre todo para indicar la progresiva rigidez del aparato del partido y del estado a expensas de las exigencias de democracia de la base.

En el transcurso del siglo XIX se perfila sin embargo otra concepción de la burocracia que emplea el término en sentido técnico y no polémico, se trata del conjunto de estudios jurídicos y de ciencia de la administración alemanes que versan sobre el Bureausystem, el nuevo aparato administrativo prusiano organizada monocrática y genéricamente que, a principios del siglo XIX sustituye los viejos cuerpos administrativos colegiados. El énfasis de estas obras es normativo y se refiere especialmente a la especificación precisa de las tareas, a la atribución de esferas de competencia bien delimitadas y a los criterios de ascenso y de carrera<sup>6</sup>. Para esta tradición técnico-jurídica el concepto de burocracia designa una teoría y una práctica de la administración pública que se considera la más eficiente posible.

Estas tres acepciones del término, disfuncionalidad organizativa, antidemocraticidad de los aparatos de partido y estatales, técnica de la administración pública se han unió en el vocabulario de las ciencias sociales

---

<sup>6</sup> WEBER Max., "La burocracia", Buenos Aires, Edt. Santiago Rueda, 1971, p. 42.

modernas para dar vida a una extraordinaria proliferación conceptual; recientemente un autor ha encontrado hasta siete conceptos modernos de burocracia, y ante esta ambigüedad del término algunos investigadores se han preguntado si no es más oportuno considerar el vocablo burocracia como un ejemplo de formulaciones inciertas de las ciencias sociales primitivas y descartándolo del léxico científico moderno, se puede evitar una conclusión pesimista de esta especie si tomamos como punto de referencia la conceptualización dada por Weber, el cual considera a la burocracia "como una variante moderna y específica de las soluciones general de la administración"<sup>7</sup>.

### 3. La Conceptualización de Max Weber.

La conceptualización de Weber acerca de la burocracia se encuadra dentro de los análisis de los tipos de dominio, los dos elementos esenciales de esta tipología son la legitimidad y el aparato administrativo; Weber sostiene que "todo poder trata de despertar y cultivar la fe en su propia legitimidad y que todo poder se manifiesta y funciona como administración por lo que se establece una distinción entre el dominio legítimo y el no legítimo y dentro del primero, entre dominio carismático, tradicional y legal-burocrático"<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> WEBER Max., "La burocracia", Buenos Aires, Edt. Santiago Rueda, 1971, p. 49

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 54.

El dominio carismático está legitimado por el reconocimiento de los poderes y de las cualidades excepcionales del jefe y su aparato consiste típicamente en el grupo de sus discípulos<sup>9</sup>.

La legitimidad del dominio tradicional está constituida por la creencia en reglas y poderes antiguos, tradicionales e inmutables, tradicionales o feudales. El dominio legal se caracteriza, desde el punto de vista de la legitimidad, por la existencia de normas formales y abstractas y desde el punto de vista del aparato, por la de un staff administrativo burocrático, Weber define a la b. como "la estructura administrativa de la que se vale el tipo más puro de dominio legal"<sup>10</sup>; el estudio weberiano de los tipos ideales de dominio incluye tres distintos niveles de análisis, el primero consiste en la formulación de conceptos claramente definidos; el segundo, en la construcción de modelos sacados de fenómenos históricos semejantes desde el punto de vista empírico; el tercero, en la explicación específica<sup>11</sup>, a partir de estos modelos, de casos históricos particulares. Es útil seguir esta triple perspectiva para exponer la concepción weberiana de la burocracia.

### 3.1 La Burocracia como Concepto.

Es bastante paradójico que la definición del concepto de burocracia, convertida luego en objeto de largas discusiones por parte de politólogos y sociólogos, represente

---

<sup>9</sup> WEBER Max., "La burocracia", Buenos Aires,, Edt. Santiago Rueda, 1971, p. 57

<sup>10</sup> Idibem, p. 59

<sup>11</sup> Idibem, p. 60

el aspecto menos original de todo el estudio weberiano en cuanto que todos sus elementos pueden encontrarse en la ciencia de la administración alemana de la época.

Las características de la burocracia para Weber son las siguientes:

A) El prerrequisito de una organización burocrática está constituido por la existencia de reglas abstractas a las que están ligados el detentador (o los detentadores) del poder, el aparato administrativo y los dominados. De ahí que las órdenes legitiman sólo en la medida en que quien las emite no se sale del ordenamiento jurídico personal del que recibe su poder de dominio y en forma simétrica, que la obediencia solo es obligatoria dentro de los límites fijados por dicho ordenamiento<sup>12</sup>.

B) En base a este principio general de legitimidad, una organización burocrática se caracteriza por relaciones de autoridad entre posiciones ordenadas sistemáticamente en un modo jerárquico, por esferas de competencia claramente definidas, por una elevada división del trabajo y por una clara separación entre persona y oficio, en el sentido de que los funcionarios y los empleados no poseen a título personal los recursos administrativos, de los que más bien deben rendir cuentas, ni pueden apropiarse del oficio. Además las funciones administrativas se ejercen de manera continuada y en base a documentos escritos,

C) El personal empleado por una estructura administrativa burocrática es típicamente libre, es tomado bajo contrato y en virtud de calificaciones técnicas específicas, se le

---

<sup>12</sup> WEBER Max., "La burocracia", Buenos Aires, Edt. Santiago Rueda, 1971, p. 64



compensa con un estipendio fijo en dinero, tiene una carrera regular y considera el propio trabajo como una ocupación de tiempo completo.

Weber está perfectamente consciente de que esta serie de características no pueden encontrarse con mayor o menor aproximación en los casos históricos concretos y que por tanto no representa fielmente sino simplifica y exagera la realidad empírica. Sin embargo, esta simplificación y exageración son necesarias para lograr una clara conceptualización. La definición de burocracia adquiere su pleno significado sólo cuando se la compara con otros tipos de administración en una amplia perspectiva histórica. por ejemplo; Weber contrapone varias veces el sistema burocrático que él considera propio del estado moderno, son el patrimonial. En este último, los funcionarios no reclutan en base a un contrato sino son típicamente esclavos o clientes del que detenta el poder y en lugar de contar con una retribución fija, se ven compensados con beneficios en especie o en dinero las tareas administrativas no se asignan en base a criterios relativos a la competencia impersonales y a jerarquías racionales sino que se otorgan en parte, siguiendo la tradición y en parte el arbitrio de soberano; la distinción entre persona y oficio no existe, en cuanto que todos los medios de administración se consideran parte del patrimonio personal del que detenta el poder; finalmente, las funciones administrativas no tienden a ejercerse de manera continuada. A la luz de semejantes distinciones el concepto de burocracia revela su propia utilidad, éste como los demás tipos ideales de los aparatos de dominio, sirve para identificar de manera muy general las

características administrativas de un vasto periodo histórico y para establecer un punto de vista indispensable para el análisis empírico de casos concretos.

En este sentido, también la afirmación weberiana de que la administración burocrática es técnicamente superior a todas las demás, es válida sólo en la medida en que la burocracia, es comparada con los aparatos típicos del dominio tradicional y cismático.

### 3.2 La Burocracia como Modelo Histórico.

Weber no se limita a enunciar de manera estática las características del tipo de dominio legal-burocrático sino que construye con ellas un modelo dinámico. Este modelo especifica cómo casos empíricamente semejantes, que entran dentro del tipo ideal de burocracia, funcionan bajo determinadas condiciones y de variaciones que incluyen las tendencias hacia una mayor estabilidad o hacia la transformación<sup>13</sup>.

En la construcción del modelo burocrático Weber adopta el siguiente procedimiento. En primer lugar considera algunos presupuestos históricamente importantes para el surgimiento y la consolidación de aparatos burocráticos estos reducen sustancialmente a tres: La existencia de un sistema de racionalidad legal; el desarrollo de una economía monetaria y la expansión cualitativa y cuantitativa de las tareas administrativas. La falta de una de estas condiciones no significa que no pueda hablar de burocracia, sino identifica mas bien una línea de desarrollo del

---

<sup>13</sup> WEBER Max., "La burocracia", Buenos Aires, Edt. Santiago Rueda, 1971, p. 71

sistema burocrático distinta de la de la burocracia moderna. Por ejemplo, se han desarrollado organizaciones burocráticas aun en ausencia de una economía monetaria como lo demuestran los casos del antiguo Egipto, de la China posfeudal y de los imperios romano y bizantino. Se trata, sin embargo, de sistemas burocráticos intrínsecamente inestables.

En la medida en que los funcionarios se ven compensados en especie y no en dinero, la regularidad de su retribución se vuelve problemática y ellos intentan apropiarse de las fuentes de impuestos y de ingresos del sistema. Esta tendencia conduce a una centralización del aparato burocrático y en último análisis, a su transformación en una estructura patrimonial.

En segundo lugar, Weber destaca los principales efectos de la burocracia moderna. El primero, consiste en la concentración de los medios de administración y de gestión en manos de los que detentan el poder. Este fenómeno se verifica en todas las organizaciones de grandes dimensiones como, en la empresa capitalista, ejército, en los partidos, el estado y la universidad. El análisis de Marx sobre la separación del trabajador de los medios de producción no es para Weber más que un ejemplo de este proceso general de concentración<sup>14</sup>.

El segundo efecto de la burocracia moderna es la nivelación de las diferencias sociales que resulta del ejercicio de la autoridad conforme a reglas abstractas e

---

<sup>14</sup> WEBER Max., "La burocracia", Buenos Aires, Edt. Santiago Rueda, 1971, p. 76

iguales para todos y de la exclusión de consideraciones personalistas en el reclutamiento de los funcionarios. Esta tendencia niveladora está ligada a un importante cambio en el sistema escolar. Mientras el ideal educativo de una administración compuesta de notables es la del hombre culto formado con estudios de tipo clásico, el ideal educativo de la burocracia es el experto formado por medio de un entrenamiento técnico-científico y cuya competencia está certificada por la superación de los exámenes especializados.

En tercer lugar, finalmente se considera a los conflictos potenciales inherentes a un sistema de dominio legal-burocrático. Estos conciernen tanto al principio de legitimidad como a la relación entre el aparato y el que detenta el poder, el principio de legitimidad de un sistema de autoridad legal contiene una tensión interna entre justicia formal y justicia sustancial que a nivel de la estructura social, se concreta en la relación compleja entre burocracia y democracia de masa. Por lo que respecta a la igualdad de los ciudadanos ante la ley y al reclutamiento del staff burocrático con criterios universalistas en lugar de utilizar para ello los de adscripción, existe una afinidad entre burocracia y valores democráticos.

En este sentido, Weber sostiene que la burocracia es "un inevitable fenómeno colateral de la democracia de masa"<sup>15</sup>. Sin embargo, estos criterios de igualdad formal pueden producir resultados ambiguos desde el punto de vista de la igualdad sustancial. En efecto, la selección de funcionarios por medio de criterios objetivos

---

<sup>15</sup> LENIN V.I., "Marx, Engels y el Marxismo", México, Edt. Lenguas Extranjeras, 1962, p. 281.

puede hacer que surja una casta privilegiada con bases meritocráticas por otro lado. la igualdad de todo ciudadano ante la ley entraña la irrelevancia de criterios sustanciales de equidad.

Es posible, por lo tanto, que las fuerzas sociales que se inspiran en los ideales democráticos requieran la ampliación del acceso a los oficios, llegando a proponer que se siga el método electivo, aun a expensas del requisito de la preparación científica, la introducción de criterios sustanciales en la administración de la justicia. A su vez, estas exigencias tienden a ser rechazadas por la burocracia que por motivos materiales e ideales, está ligada a los estándares de la justicia formal.

Para Weber, la tensión entre justicia formal Y sustancial es un dilema que no puede eliminarse en un sistema de dominio legal; cuando se modifica este difícil equilibrio en un sentido o en otro, el sistema de dominio legal se ve sometido a transformaciones<sup>16</sup>.

El segundo conflicto se refiere a la relación entre liderazgo político y aparato administrativo, en polémica con socialistas y anarquistas, Weber sostiene que el estado moderno, independientemente de su régimen político, no puede prescindir de la burocracia la única alternativa que tiene en la administración pública es el diletantisimo; esto tiene considerables implicaciones para el ejercicio del poder en un sistema de dominio legal-burocrático no le basta al líder con derrotar a los demás

---

<sup>16</sup> LENIN V.I., "Marx, Engels y el Marxismo", México, Edt. Lenguas Extranjeras, 1962, p. 296.

líderes en la contienda electoral sino que debe también supervisar la acusación de la burocracia en cuyas manos está el ejercicio cotidiano de la autoridad.

El control de la burocracia ha vuelto particularmente difícil el hecho de que el que detenta el poder se encuentra en la posición de un diletante en comparación con el funcionario que puede explotar la propia competencia técnica y aprovechar el secreto de oficio para rechazar las inspecciones, previendo la posible, aunque legítima expansión del poder burocrático.

Weber sostuvo que la burocracia sigue siendo compatible con un sistema de autoridad legal sólo cuando la formulación de las leyes y la supervisión de su aplicación siguen siendo prerrogativas reales de los políticos, si el aparato burocrático logra usurpar el proceso político y legislativo, se deberá hablar de un proceso de burocratización que ha rebasado los límites del sistema de dominio legal y ha transformado la estructura. Para Weber las características típicas del líder político son diametralmente opuestas a las del burócrata este es responsable solo de la eficaz ejecución de las órdenes y debe subordinar sus opiniones políticas a su sentido del deber de oficio; aquél es un hombre de partido que lucha por el poder, que debe manifestar capacidades creativas y asumir responsabilidades personales por iniciativa política propia<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> LENIN V.I., "Marx, Engels y el Marxismo", México, Edt. Lenguas Extranjeras, 1962, p. 303.

En el fondo en una democracia de masa el control del líder político sobre la burocracia hace posible principalmente gracias a su capacidad carismática de obtener un éxito electoral en condiciones de sufragio universal, pero aún ésta tendencia si se lleva al extremo, puede tener como resultado una modificación del sistema de dominio legal-burocrática, el carisma del líder puede transformar una democracia plebiscitaria en un régimen cesarista y en última instancia, totalitario.

Las tensiones y el potencial conflictivo en los dos niveles de la legitimidad Y del aparato hacen que el equilibrio del sistema legal burocrático sea intrínsecamente inestable y esté expuesto a tendencias carismáticas y neopatrimoniales.

### 3.3 Teorías de la Burocracia.

La existencia de precondiciones históricas que pueden ser satisfechas o no y la coordinación de los conflictos y de las tensiones a las que nos hemos referido hacen que el proceso de burocratización no sea ni unilateral ni irreversible; se debe observar siempre en qué dirección específica avanza la burocratización en cada caso histórico particular.

Estas explicaciones históricas específicas a las que por su amplio alcance se les ha dado el nombre de teorías seculares, y que lógicamente parten del modelo anterior, son numerosas en la obra de Weber se refieren, por

ejemplo, a la burocracia patrimonial china, al surgimiento y la consolidación del aparato burocrático estatal en la Europa continental, al distinto desarrollo de la administración estatal en Inglaterra<sup>17</sup>.

#### 4. Algunos Problemas en la Burocracia.

El estudio weberiano de la burocracia a pesar de haber sido elaborado hace aproximadamente sesenta años y estar ligado, por consiguiente, en ciertos aspectos a la situación política de los primeros años del siglo, ha registrado algunos problemas cruciales que después han sido objeto de numerosos análisis.

En el campo de la burocracia pública, los temas abordados con mas frecuencia por la literatura reciente se refieren a la composición social de la burocracia a las causas que influyeren en la naturaleza y la extensión de su poder, a sus relaciones con los grupos de interés y finalmente a su eficacia administrativa. Ya hemos señalado que los criterios de reclutamiento tienen la ventaja de excluir cualidades adscriptas e intereses políticos del proceso de selección del personal administrativo. Sin embargo, tienen también la desventaja de reflejar la desigual distribución de las oportunidades favoreciendo a los grupos social y culturalmente más aventajados.

---

<sup>17</sup> WEBER Max., "La burocracia", Buenos Aires, Edt. Santiago Rueda, 1971, p. 93.



Diversos estudios sobre la composición social de la burocracia en los países anglosajones y en la Europa continental han llegado a la conclusión unánime de que casi la totalidad de los altos funcionarios proviene de familias de la clase media superior.

Esta homogeneidad de las élites administrativas, reforzada por los vínculos culturales y de amistad personal producidos por las instituciones realizadas en la preparación de los funcionarios como las Grandes Escuelas en Francia o algunas universidades privadas en los países anglosajones, tienden a reforzar la conciencia de grupo de los altos funcionarios.

A este propósito, la clave variable parece estar constituida por la estructura del sistema escolar en los lugares en que es abierto y tiende a modificar el sistema preexistente de estratificación; es posible encontrar una cierta movilidad social en el vértice del personal administrativo.

El sistema escolar tiene también un cierto influjo en las dimensiones del aparato burocrático, en efecto, cuando la afluencia de diplomados y titulados al mercado de trabajo es superior a la demanda de la economía, la administración estatal se convierte en la salida más frecuente de éste. Como se ha sostenido a propósito de Italia y de otros países, esto provoca una patológica expansión de la burocracia especialmente en los niveles medio-bajos.

Aunque metodológicamente no sea correcto inferir conclusiones automáticas relativas a la acción de los funcionarios partiendo de su origen social, sin embargo, esto tiene aplicaciones significativas respecto del control político de la burocracia; por ejemplo, se ha sostenido que el buen funcionamiento del sistema administrativo británico se deriva del hecho de que miembros del gobierno y altos funcionarios provienen de la misma clase social y tienen por lo tanto, opiniones semejantes acerca de importantes problemas políticos.

Sin embargo, más que la clase de origen de los funcionarios hay otras dos variables que parece influir en el grado de autonomía con respecto al control político de los aparatos administrativos modernos. La primera se refiere a la medida en que un código de ética profesional que destaque la neutralidad política de la burocracia sea efectivamente asimilado por los funcionarios; la segunda se refiere al grado de legitimidad y de estabilidad del sistema político. En los lugares en que el código de ética ha sido aceptado genuinamente por la burocracia y es alta la estabilidad del orden político, el control del aparato administrativo no presenta problemas particulares en caso contrario, la burocracia tiende a extender su poder y a imponerse como un cuerpo independiente frente a la autoridad política<sup>18</sup>.

Los casos de Inglaterra y de Francia ilustran estas dos posiciones opuestas. En Inglaterra, la neutralidad política del civil servirá y el fuerte grado de

---

<sup>18</sup> R. Michels., "La sociología de los partidos", Buenos Aires, Edt. El Ateneo, 1939, p.92.

legitimidad del sistema político ha garantizado las buenas relaciones entre la burocracia y el gobierno aun contra lo que suponían algunos con la llegada al poder del partido laborista en la inmediata posguerra. En cambio en Francia la insistencia sobre la lealtad de la burocracia hacia el partido en el gobierno alentó la formación de claras actitudes políticas entre los altos funcionarios y la tradición establecida por el régimen nos llevo a asumir un papel político independiente. La consiguiente desconfianza del poder político francés en la neutralidad de la burocracia se ilustra muy bien con la institución, existente también en otros países con tradiciones políticas parecidas, del cabinet ministerial, o sea de un staff de tipo patrimonial formado por estrechos colaboradores personales del ministro que actúa como intermediario entre éste y los funcionarios de carrera y controla la fiel aplicación de las directivas políticas.

Unido al problema del control político está el de las relaciones entre la burocracia y los grupos de interés, el incremento de la intervención del estado en la sociedad civil ha implicado una descentralización administrativa junto con una delegación de actividades propiamente políticas a los administradores. Estos últimos por otra parte, han experimentado la necesidad, con el fin de adquirir las negociaciones necesarias para establecer relaciones de cooperación y de legitimar la propia acción, de comunicar e intercalare más con los grupos relevantes de interés, que poco a poco han ido aumentando en número como resultado de la expansión del proceso de democratización y de la más eficaz organización política de los ciudadanos.

A la larga, estas relaciones pueden dar origen a fenómenos de tipo clientela que evitan el poder político central. Además, como ha señalado R. Michels, "la tendencia de las estructuras administrativas en asegurar el consenso y la cooperación de los grupos sociales más fuertes en las propias áreas de operación, corren el riesgo de una radical, aunque latente, transformación de los fines programáticos para los que se habían creado originalmente estas estructuras"<sup>19</sup>.

El análisis de las relaciones entre burocracia y grupos de interés ha llevado también a muchos investigadores a reformular el problema de la eficiencia administrativa. Esta ya no consiste en la aplicación rígida e imparcial de las órdenes por parte del burócrata, sino en su receptividad sí en los fines sociales y políticos del sistema; en un régimen político pluralista esto implica una mayor ductilidad de acción administrativa y una más amplia disponibilidad de la burocracia a la contratación y al compromiso con los diversos grupos sociales.

Implícita o explícitamente afirmaciones de este tipo suenan como críticas para la clara distinción weberiana entre política y administración. Se sostiene, en efecto, que mientras esta distinción tenga sentido en una estructura social en que la actividad política era una prerrogativa de un restringido círculo de notables, resulta menos ilustrativa en el estado contemporáneo en el que la proliferación paralela de las funciones administrativas y de los grupos de interés ha desplazado la sede de numerosas decisiones políticas, cada vez más lejos del gobierno propiamente dicho.

---

<sup>19</sup> R. Michels., "La sociología de los partidos", Buenos Aires, Edt. El Ateneo, 1939, p. 103.

## CAPITULO SEGUNDO.

### **Aspectos Teóricos de la Burocracia.**

#### 1. La Burocracia de Weber.

La primera acepción, la identificaba como el cuerpo de funcionarios y empleados de la administración, de la que se valla el Estado para operar su relación con la sociedad, en un nivel de mediación para el cumplimiento de sus objetivos. Dicha definición pronto tomaría un sentido negativo, o peyorativo, pues desde los inicios del siglo XIX, en los países europeos, los liberales radicales, vincularon a la burocracia con el formalismo, la altanería y el espíritu del cuerpo administrativo de los regímenes autoritarios. A partir de ello, el concepto regresa a sus raíces etimológicas que encierra el vocablo, que viene del francés bureau (oficina) y del helenismo cratos (poder); es decir, al poder del escritorio, pero no en su función de racionalidad, sino de disfuncionalidad<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> WEBER Max., "La burocracia", Buenos Aires, Edt. Santiago Rueda, 1971, p. 121.

Tal definición, ubica a la burocracia como el soporte sobre el cual deberá descansar cualquier organización; pues a través de esta estructura administrativa, se ejerce el más puro dominio legal.

Decíamos que para Weber, la burocracia se sucede en un momento histórico determinado cuando la sociedad se hace más compleja, y la dominación estatal exige una organización administrativa más eficiente; es decir, una racionalidad ocupacional, sustentada en la eficiencia técnica. El paso de lo que podríamos denominar organización administrativa doméstica a una racional o contemporánea aunque bien podríamos suponer que el verdadero trabajo burocrático, como necesidad, sólo se demanda cuando la sociedad alcanza niveles medios de modernización.

Así pues la burocracia es un tema vasto; para algunos, la burocracia es una tendencia inevitable, implícita en la lógica de un capitalismo en desarrollo; para otros está en la esencia misma del socialismo, para otros observadores, la burocracia ha caracterizado una nueva formación social, en que el Estado es el centro y controlador final de toda la actividad significativa, y de donde pierden su importancia las dicótomas clásicas de burgués y proletario, de la libre empresa y la propiedad pública<sup>21</sup>, en otras épocas se ha empleado el término para definir a la casta gobernante de los grandes

---

<sup>21</sup> L.D. Trotski, "La revolución traicionada", México, Edt. Lenguas Extranjeras, 1936, p.53.

despotismos orientales, ante esta ambigüedad hay autores que proponen se use el término como un ejemplo de proposiciones inciertas.

Esta diversidad de acepciones dan vida a una proliferación conceptual, de modo que este trabajo no pretende ocuparse de todos sus aspectos ni examinar su operación en los sistemas políticos del pasado, más bien nos vamos ocupar del desarrollo y surgimiento del concepto que nos va a servir como una herramienta para la crítica del sistema administrativo de nuestro país y lo que exige una sociedad moderna y abocarnos al análisis de los antecedentes para llegar al concepto codificado por nosotros que empleamos para identificar un modo de operación, un modo de organizar una sociedad, que se relacionan con la plantación, el desarrollo racional de recursos y que además usualmente utilizamos para identificar el grupo de empleados y funcionarios que todo lo obstaculizan, tal identificación del concepto, dista mucho por el concepto desarrollado por Max Weber,

La burocracia es considerada como "un producto histórico del desarrollo de la sociedad contemporánea, al igual como un sistema de gestión altamente racional y de máxima eficiencia técnica"<sup>22</sup>, pues se encuadra dentro de su análisis de los tipos de dominio y define la burocracia como la estructura administrativa de la que se vale el tipo más puro de dominio legal.

---

-- WEBER Max., "La burocracia", Buenos Aires, Edt. Santiago Rueda, 1971, p. 129.

Weber no usaba la palabra burocracia para referirse despectivamente al gobierno de los funcionario, sino para designar una clase muy específica de organización administrativa.

Weber construye un modelo dinámico, considera a la burocracia "como una organización de eficiencia técnica, que se sustenta en la existencia de riguroso funcionamiento basado en la tecnología administrativa que debe implantar el Estado"<sup>23</sup>, una burocracia racional y de superioridad técnica, capaz de alcanzar el grado de eficiencia más alto y formalmente el medio más racional que se conoce para ejercer la autoridad sobre los seres humanos.

Dos cosas deben advertirse a propósito de esta concepción. Primero debe recordamos que este tipo ideal de burocracia nunca se encuentra en la realidad en su forma pura sin mezcla. Cuando Weber escribe acerca de ciertas organizaciones administrativas reales las llama burocracia, aunque ninguna de ellas se aproxime más que otras al tipo ideal puro. Tales organizaciones merecen el nombre en la medida que poseen algunas características de este tipo, por oposición a las organizaciones no burocráticas. Segundo, dado que Weber se interesa más por las formas de organización que por sus usos, no se limitaba hablar del gobierno.

---

<sup>23</sup> WEBER Max., "La burocracia", Buenos Aires, 1971, Edt. Santiago Rueda, p. 132.



Reconocía Weber que el monopolio estatal de la fuerza legítima coloca a su burocracia en una posición única, y en sus escritos políticos se refería de ordinario, en forma específica, a la burocracia estatal cuando empleaba la palabra pero reiteradamente subrayaba que las burocracias se encuentran en toda clase de empresas<sup>24</sup>.

Otro aspecto sustentado por Weber de la burocracia es la importancia de la autoridad burocrática en el mantenimiento del gobierno público, es decir, como factor instrumental de dominación del Estado.

La burocracia moderna opera del siguiente modo específico: Existe el principio de los sectores jurisdiccionales estables y oficiales organizados en general normativamente, es decir, mediante leyes u ordenamientos administrativos.

- 1) Las actividades normales exigidas por los sujetos de la estructura gobernada burocráticamente se reparten de manera estable como deberes oficiales.
  
- 2) La autoridad que da las órdenes necesarias para la alternancia de estos deberes está repartida de manera estable y rigurosamente delimitada por normas referidas a los medios coactivos, físicos, sacerdotales o de otra especie, de que puedan disponer los funcionarios.

---

<sup>24</sup> WEBER Max., "La burocracia", Buenos Aires, Edt. Santiago Rueda, 1971, p. 136.

3) El cumplimiento normal y continuado de esos deberes, así como el ejercicio de los derechos correspondientes es asegurado por un sistema de normas; sólo puede prestar servicios aquellas personas que, según reglas generales están calificados para ello. Esto tres elementos constituyen en el gobierno público y legal, la autoridad burocrática.

La ocupación de un cargo es una profesión que reclama la plena capacidad de trabajo., siempre es un esforzado o un sacrificado, y por lo general disfruta de una neta estima social en comparación con los gobernados. Su rango social está garantizado por las normas prescriptivas del orden jerárquico y, en el caso del funcionario, público contra insultos a funcionarios y desacato a las autoridades del Estado y eclesiásticas<sup>25</sup>.

Lo expuesto anteriormente nos revela a un Weber que identifica a la burocracia con los funcionarios de un nivel jerárquico relativamente elevado, donde los cargos implican no sólo disciplina de servicio, sino también subordinación, obediencia de los inferiores a los superiores donde se da un pacto de fidelidad entre el funcionario y su jefe inmediato.

---

<sup>25</sup> L.D. Trotski., "La revolución traicionada", México, Edt. Lenguas Extranjeras, 1936, p.72

Para Weber la burocracia como autoridad burocrática resulta indispensable en la sociedad moderna, dado que los gobernados dependen crecientemente de la burocracia, por que como expone Weber que ella descansa en el adiestramiento de expertos, una especialización funcional del trabajo, y una actitud basada en la virtuosidad habitual en el dominio de funciones singulares pero metódicas integradas. Si el aparato deja de funcionar, o el trabajo se ve interrumpido por la fuerza, se produce el caos, lo que situaciones improvisadas entre los gobernados.

El papel del funcionario es vital en la burocracia, Además el tipo puro de funcionario, como se ha visto, es nombrado por una jerarquía superior

Finalmente para Weber las características típicas del líder político son diametralmente opuestas a las del burócrata. Este es responsable sólo de la eficaz ejecución de la ordenes y debe subordinar sus opiniones políticas a su sentido del deber de oficio; aquel hombre es un hombre de partido que lucha por el poder, que debe manifestar capacidades creativas y asumir responsabilidades personales por iniciativa política propia.

## 2. La Burocracia Según Marx.

Una segunda acepción es la que desarrolló el pensamiento marxista, claro está que desde una perspectiva diferente tiene una visión negativa, peyorativa del papel del burócrata en las sociedades capitalistas, por su suntuosidad y presunción.

Marx, consideró siempre la dependencia existente entre la burocracia y la burguesía. Toda revolución burguesa se ha preocupado por perfeccionar la maquinaria burocrática, en vez de destrozarla. Los partidos que luchaban alternativamente por la dominación, consideraban la toma de posición de este inmenso edificio del Estado como el botín principal del vencedor. Marx se refiere a que "durante la primera revolución, bajo Napoleón, la burocracia no era más que el medio para preparar la dominación de la clase de la burguesía. Bajo la parlamentaria, era el instrumento de la clase dominante, por mucho que ella aspirase también a su propio poder absoluto"<sup>26</sup>.

En el 18° Brumario de Luis Bonaparte. al analizar la sociedad francesa Marx consideró a la burocracia como un formidable cuerpo parasítico, que envuelve con una red el cuerpo de la sociedad francesa y cierra todos sus poros. Todo interés

---

MARX Carl., "Obras Selectas", Moscú, p. 76.

común era directamente separado de la sociedad, contrapuesto con ella como un interés general, más elevado, arrebatado a la actividad de los propios miembros de la sociedad y convertidos en un objeto de la actividad gubernamental.

Como se puede apreciar la concepción en Marx es un estamento parasitario que debería ser abolido en el proceso de la revolución, dado que en el sistema capitalista y la crisis inminente del sistema capitalista, su papel histórico tendía a agotarse o resultaba inadecuada para la nueva sociedad<sup>27</sup>.

La demolición de la maquinaria estatal no pondrá en peligro la centralización. La burocracia es sólo la forma baja y brutal de una centralización que todavía se va afligida por su contrario por el feudalismo

Con la revolución, sugería Marx, el papel del burócrata, se ve extinguido como maquinaria del Estado, sin embargo Marx reconoce la necesidad de los órganos administrativos del nuevo Estado<sup>28</sup>, donde los servidores públicos encargados de las funciones administrativas sólo harán tareas sencillas, despojadas de todo burocratismo que caracterizó al burócrata en la sociedad capitalista.

---

<sup>27</sup> MARX Carl., "Obras Selectas", Moscú, p. 79.

<sup>28</sup> Ibidem, p. 83.

Finalmente Marx menciona que a los servidores públicos, "su sueldo será reducido y su permanencia será menos segura, por lo anterior el presupuesto destinado para estas funciones será reducido. Igualmente las funciones administrativas se dividirán en una forma no especificada entre las instituciones centrales y comunales, aunque todas estarán bajo el control de la comuna"<sup>29</sup>.

### 3. La Organización de V.I. Lenin.

Dentro de esta perspectiva marxista, Valdimir Lenin, también analizó el tema de la burocracia coincidiendo con Marx. Lenin tipificó a la burocracia como Un grupo privilegiado que posee empleos remunerados a escala burguesa.

Para Lenin, este sector parasítico, no desempeña ningún papel productivo, más bien es un enemigo de la lucha revolucionaria por sus conexiones con la policía y el ejército. Claro es, que la revolución debería aplastarlos ya que en la sociedad socialista no tenían cabida. De ahí que la lucha contra la burocracia de las organizaciones soviéticas debería darse con la solidez de los vínculos de los soviets con el pueblo<sup>30</sup>.

Se trataría de evitar todos aquellos rasgos que se heredan del capitalismo, especialmente la burocracia como servidora de la burguesía. Para tal misión y a fin de

---

<sup>29</sup> MARX Carl., "Obras Selectas", Moscú, p. 85.

evitar la burocratización de la nuevas autoridades se planteó el derecho de revocación donde el pueblo tiene una mayor decisión.

Tanto más variadas habrán de ser las formas y los métodos de control desde abajo, a fin de paralizar toda sombra de posible deformación del poder soviético, a fin de arrancar reiterada y constantemente la mala yerba burocrática.

No obstante lo anterior, Lenin consideró que en "la sociedad socialista era necesario que la administración estuviera a cargo de especialistas, teniendo en cuenta lo mencionado por que de ello depende el éxito de la administración"<sup>31</sup>.

Lenin reafirmaba mucho en la vigilancia de los funcionarios, decía 10 si nuestros organismos principales... no cuidan como la niña de sus ojos a cada especialista que realice su trabajo concretamente y lo ame, aunque las ideas del comunismo le resulte totalmente extrañas, será inútil esperar ningún progreso importante en la construcción socialista. Quizá no podremos lograrlo pronto, pero a toda costa debemos alcanzar una situación donde los especialistas como un estrato social separado, que persistirá hasta que llegemos a la etapa más alta del desarrollo de la sociedad comunista, puedan disfrutar de mejores condiciones de vida bajo el socialismo que antes bajo el capitalismo.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> LENIN V.I., "Marx, Engles y el Marxismo", México, Edt. Lenguas Extranjeras, 1962, p. 321

<sup>31</sup> Ibidem. p.336

<sup>32</sup> Historia del Partido Comunista de la URSS., Edt. Lenguas Extranjeras, Moscú, 1939,. P. 97.

Como se ha podido apreciar tanto en Marx como en Lenin, el ataque a la burocracia es permanente y constante y en ese tiempo la lucha contra ella se enmarca dentro de la necesidad de hacer desaparecer a la burguesía como clase explotadora.

Como podemos ver es indiscutible que en la existencia del concepto burocracia y el uso del término no aseguran algo real y específico, sin embargo, la existencia del concepto presupone una situación que describe ciertas organizaciones que es un indicio excelente de que la mayoría de las personas creen con razón o sin ella que el empleo del concepto tiene una función útil, no obstante habremos personas que identificamos el término de diferente forma.

#### 4. El Modelo Burocrático.

Si la conceptualización weberiana de la burocracia sigue siendo, de una manera u otra, muy útil, cuando se aplica en una perspectiva histórico-comparada a sistemas políticos de dimensiones considerables, su poder analítico disminuye en el análisis microsociales de las organizaciones; de hecho cierto número de trabajos teóricamente orientados en una perspectiva funcionalista y metodológicamente fincados en el estudio del caso le han hecho severas críticas.



En síntesis, estas críticas pueden reducirse a dos puntos fundamentales en el que el análisis weberiano no ofrece una descripción empíricamente cuidadosa de las estructuras organizativas; sobre todo, los elementos del tipo ideal se situaban en diversos niveles de generalidad algunos como el uso de personal especializado, los pagos en efectivo y la definición contractual de las tareas, son propios del genus de las administraciones racionales; otros como el sistema jerárquico, la presencia de un amplio staff administrativo Y la continuidad de operaciones caracterizan la especie de las administraciones propiamente burocráticas en cuanto opuesta a la de administraciones profesionales<sup>33</sup>.

Esta confusión entre burocracia y profesionalismo existe también dentro del concepto weberiano de autoridad que se basa al mismo tiempo en la jerarquía burocracia y en la competencia profesionalismo.

Se ha sostenido que la adhesión de los funcionarios a las normas burocráticas se transforma fácilmente en rutualismo, que la jerarquía, la especialización y la centralización tienden a distorsionar la información y por lo tanto a hacer más difícil la correcta toma de decisiones; que la determinación unilateral de la conducta administrativa por parte de los superiores limita la capacidad de iniciativa de los demás miembros de la organización; que el modelo weberiano es demasiado mecanicista para ser eficiente en situaciones que requieren una alta capacidad de ductilidad y de

---

<sup>33</sup> Historia del Partido Comunista de la URSS., Edt. Lenguas Extranjeras, Moscú, 1939,. P. 112.

adaptación que finalmente, Weber no ha tomado en cuenta los aspectos informales de las organizaciones y que, por lo tanto, no ha sabido prever las disfunciones burocráticas<sup>34</sup>.

En realidad, estos argumentos parecen más útiles por todo lo que nos enseñan sobre el comportamiento organizativo que como análisis de la teoría Weberiana se tiene que:

En primer lugar, tienden a rectificar el tipo ideal de burocracia a pesar de las repetidas advertencias meteorológicas de este propósito.

En segundo lugar le atribuyen al sociólogo alemán una posición carácter normativo que no tenía olvidando en gran parte, que su afirmación relativa a la superioridad técnica de la burocracia se refería a los aparatos tradicionales y carismáticos.

En tercer lugar, descuidan el hecho de que por más que Weber, como agudo observador político que era, estuviera perfectamente al corriente de los procesos informales que intervenían en las organizaciones, no se preocupó por estudiar sistemáticamente este problema en cuanto que no estaba interesado en construir una teoría general de los fenómenos organizativos. El debate científico sobre el concepto

---

<sup>34</sup> Historia del Partido Comunista de la URSS., Edt. Lenguas Extranjeras, Moscú, 1939., P. 122.

weberiano de burocracia es pues, un resultado menos fecundo de lo que se hubiera podido esperar.

En estos últimos años, sin embargo, el divorcio entre el análisis macrosocial de la burocracia y la teoría de Las organizaciones está resultando menos claro con ventaja recíproca de las dos orientaciones de estudio. Esto se desprende de dos nuevas tendencias de la sociología de la organización.

La primera consiste en volver a prestar atención, después de un cierto periodo de desinterés, a las estructuras formales y a las normas organizativas como elementos que delimitan la arena en la que se libra la lucha por el poder de los grupos internos de la organización esta perspectiva presenta afinidades substanciales con el análisis weberiano de los conflictos que ocurren dentro del sistema legal-burocrático<sup>35</sup>.

La segunda tendencia consiste en conceptual la relación entre organización y ambiente y que ya no prevalece desde el punto de vista de la organización destacando, en una visión funcionalista, los mecanismos de sobrevivencia y de adaptación, sino también, y sobre todo desde el punto de vista de las consecuencias de la acción organizativa de la sociedad<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> LENIN V.I., "Marx, Engles y el Marxismo", México, Edt. Lenguas Extranjeras, 1962, p. 377.

<sup>36</sup> Ibidem. p. 378

## 5. La Burocratización.

En el periodo histórico actual, la manifestación más macroscópica y en muchos aspectos, más desconcertante de las ciencias a la b. está dada indudablemente por la involucran sufrida por los estados colectivistas. Si los factores que han favorecido el poder de la burocracia están ligados a el sistema capitalista, una revolución socialista, por los objetivos que se propone, habría debido derribar el dominio burocrático y sustituir el gobierno de las personas por la administración de las cosas. La extinción del Estado, la abolición de la economía monetaria, del mercado la eliminación del ejército de profesión y la supresión de un estrato de funcionarios dedicado exclusivamente a tareas administrativas, habría eliminado para siempre la burocracia<sup>37</sup>.

Los análisis de Marx. Engels y Lenin al respecto son numerosos y no pueden someterse a la acusación de haber prestado escasa atención al problema, Sin embargo, en el primer país en que se ha eliminado el capitalismo no sólo no se ha cumplido nada de lo que se había previsto, sino que hasta el estado se ha reforzado enormemente y la burocracia ha adquirido un poder absoluto<sup>38</sup>. El problema consiste, pues, en saber si verdaderamente no existe ningún obstáculo a la burocracia, en cambio, existe la posibilidad de frenar la propagación del fenómeno.

---

<sup>37</sup> Historia del Partido Comunista de la URSS., Edt. Lenguas Extranjeras, Moscú, 1939., P. 142.

<sup>38</sup> Ibidem., p. 144.

Para tal fin es necesario identificar los factores que han hecho posible este proceso involutivo y evidenciar las características que distinguen la burocracia de los estados colectivistas de la de los otros sistemas socioeconómicos. En relación a este punto se debe de señalar que la burocracia en los Estados colectivistas, aunque depende de las nuevas bases economico-sociales de la sociedad distorsiona e impide el desarrollo de las fuerzas productivas y además a diferencia de lo que sucede en los países capitalistas, ha alcanzado una autonomía tal que la libera del control de la clase que ha hecho la revolución, es decir, del proletariado.

Por lo que respecta a los factores de burocracia que son inevitables en la fase de transición, debemos recordar las supervivencias castalistas y el insuficiente nivel de desarrollo de las fuerzas productivas. Al día siguiente de la victoria de la revolución socialista, el nuevo modo de producción se encuentra frente al sistema de distribución que sigue siendo burgués. En base a la doctrina marxista esto se explica por la consideración por la de que el sistema de producción socialista necesita, para su plena realización, un gran desarrollo de las fuerzas productivas.

Sólo gracias a la abundancia será posible, en realidad, eliminar las diferenciaciones y las desigualdades que sirven de base a las tendencias a la burocracia. El mismo nivel de desarrollo alcanzado actualmente por las fuerzas productivas en los países capitalistas más avanzados es insuficiente para permitir la superación inmediata de toda disparidad social, con mayor razón, pues podemos

darnos cuenta de los obstáculos relativos a este problema encontrado en los países que hasta ahora han eliminado el capitalismo, países que como sabemos tienen todos una base económica escasamente desarrollada.

Además, contrariamente a lo que sostienen los clásicos del marxismo, la primera revolución socialista quedó aislada por largo tiempo sin que haya sido seguida en el corto plazo por perturbaciones victoriosas en otros países, y esto ha impedido que las luchas sociales se mitiguen es más la amenaza de intervenciones militares externas ha hecho que una parte importante del ingreso nacional se haya destinado a los armamentos y al mantenimiento de un ejército permanente. que constituye un importante factor de burocracia.<sup>39</sup>

En el caso de la Unión Soviética han tenido un papel fundamental muchos otros factores tanto subjetivos como objetivos. Un elemento decisivo fue, sin lugar a dudas, la creciente pasividad política del proletariado, debida a diversas razones históricas; por un lado, la guerra civil destruyó físicamente gran parte de la vanguardia revolucionaria por el otro las condiciones de pobreza extrema en que se encontró el pueblo ruso hicieron que se preocupase, ante todo y casi de manera exclusiva, por resolver los problemas de cada día. Además, la revolución en los otros países se encaminaba a la derrota, y esto creaba desaliento y desilusión<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Marx Carl., "Obras Selectas", Moscú, p. 104.

<sup>40</sup> Historia del Partido Comunista de la URSS., Edt. Lenguas Extranjeras, Moscú, 1939., P. 136.

La interacción de todos estos factores y las luchas de fracciones internas dentro del partido bolchevique explican como el proceso degenerativo no encontró graves obstáculos, el aparato del partido se había integrado siempre con el Estado hasta identificarse ampliamente con el, con la consecuencia de que la lucha en contra de la revolución que estaba sufriendo iba en contra de sus intereses.

El mismo Lenin, que a pesar de haberse dado cuenta siempre del peligro antes que ningún otro, había promovido una serie de medidas que indudablemente favorecían a la burocracia como lo es, "la supresión de los demás partidos soviéticos, la prohibición de formar fracciones dentro del partido bolchevique la exclusiva importancia dada a los incentivos materiales y a otras medidas de la misma especie"<sup>41</sup> Estas medidas se han concebido como excepcionales y temporales y habían sido dictadas por el deseo de impedir que la burguesía tomara de nuevo el poder, sin embargo su efecto fue igualmente negativo, solo una inversión de la tendencia en el momento. oportuno hubiera podido impedir la degeneración burocrática.

Las propuestas de Trotski, y de la oposición de izquierda a partir de los años veinte contenían una serie de indicaciones precisas y concretas. Si hubieran adaptado a la burocracia no se hubiera podido eliminar del todo, dadas las condiciones objetivas existentes, pero sus efectos hubieran sido probablemente menores.

---

<sup>41</sup> LENIN V.I., "Marx, Engles y el Marxismo", México, Edt. Lenguas Extranjeras, 1962, p. 392.

Por lo tanto, la formación dentro de los estados de una verdadera clase nueva de funcionarios de partido debe corregirse en el sentido del surgimiento de una casta o de una capa que precisamente en cuanto tal no tiene la propiedad de los medios de producción.

Así pues, la sustitución de este estrato social serán la consecuencia de una revolución política y no social, distinta es también la identificación de los factores y de los privilegios que han llevado a la cristalización de este estrato de funcionarios en el vértice de los sistemas definidos erróneamente como comunistas.



## CAPITULO TERCERO.

### La Burocracia en México.

#### 1. Organización Política y Administrativa.

La Burocracia en México tuvo su organización política y administrativa a consecuencia del triunfo del movimiento revolucionario de 1910, el general Profirio Díaz presentó su renuncia en mayo de 1911 y Madero en su carácter de presidente provisional, procedió a nombrar a su primer gabinete, conforme a la división funcional del gobierno porfirista, sin embargo, por efectos de una transacción entre los revolucionarios y el gobierno, se acordó que el cambio del Ejecutivo fuera hecho por la vía institucional.

En atención a que lo previsto para el caso era el ascenso al poder del Secretario de Relaciones Exteriores, Madero aceptó y desistió de su intento y fue nombrado presidente interino Francisco León de la Barra, quien conservó la estructura gubernamental del porfirismo y su gabinete quedó integrado con elementos de filiación maderista, aunque no todos ellos identificados con la causa revolucionaria, incluyendo al mismo Presidente, lo cual obstaculizó la coordinación necesaria para el restablecimiento del orden en la función pública fundamentalmente, los cambios estructurales que demandaba la Revolución.

Se convocó a elecciones y la fórmula Madero-Pino Suárez, postulada por el Partido Constitucional Progresista, triunfó en los comicios de octubre de 1911 y en noviembre inició su gobierno contando con un respaldo popular y en un aparente ambiente de tranquilidad política.

Madero fue desconocido en febrero de 1913 por el Pacto de la Ciudadela, celebrado entre Victoriano Huerta y Felix Díaz, Madero renunció a la presidencia y fue sustituido por el Secretario de Relaciones Exteriores, Pedro Lascuráin, quien entregó de inmediato el mando al general Victoriano Huerta; los actos del gobierno de Huerta se destacaron por su orientación antipopular y fundamentalmente estuvieron encaminados al fomento y desarrollo de las fuerzas armadas para reprimir el movimiento revolucionario, Huerta actuó contra las garantías individuales y contra la estabilidad del gobierno federal, desconoció a los gobernadores estatales de filiación maderista y disolvió al Congreso.

La constante divergencia de los caudillos revolucionarios obstaculizó la estabilidad y la acción de los gobiernos de la Convención; en breve lapso de un año, se sucedieron tres presidentes: Eulalio Gutiérrez, Roque González Garza y Francisco Lagos Cházaro. Ante el empuje del ejército constitucionalista, las fuerzas de la Convención fueron obligadas a abandonar la capital, en donde

quedó instalado el gobierno constitucionalista, el cual, en su nueva etapa sedentaria, pudo ser organizado de manera permanente.<sup>42</sup>

El 14 de septiembre de 1916 Carranza expidió un decreto en el cual convocó a elecciones para un Congreso Constituyente. Fue aprobada una ley electoral especial y las elecciones se celebraron cinco días después. Carranza había aludido en otras ocasiones a la necesidad de una reforma constitucional y cuando finalmente, el Congreso se reunió en diciembre de 1916 expuso dichas ideas en su proyecto de reformas.

- A) Al término de la primera gran conmoción del siglo XX, se establece por vez primera, un equilibrio entre los derechos del individuo y las demandas sociales. Se define la autoridad del Estado para regir los procesos económicos dentro de un régimen democrático y se supeditan los intereses particulares a los de la comunidad nacional.
- B) Por considerarlo de la más alta importancia ciudadana, porque es la norma fundamental de la nación mexicana, reproducimos un índice de la Constitución de 1917. (A la fecha se mantienen las mismas) En ella se establecen las leyes fundamentales.

## INDICE DE LA CONSTITUCION MEXICANA:

### TITULO PRIMERO.

#### Capítulo I. De las Garantías individuales.

---

<sup>42</sup> ROMANO I. Julio, "Estructuras en el pénodo armado". México, Edt. Diana, 1974, p. 104

Capítulo II. De los Mexicanos.

Capítulo III. De los Extranjeros.

Capítulo IV. De los Ciudadanos Mexicanos.

## TITULO SEGUNDO.

Capítulo I. De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno.

Capítulo II. De las partes integrantes de la Federación y Territorio Nacional.

## TITULO TERCERO.

Capítulo I. De la división de poderes.

Capítulo II. Del Poder Legislativo.

Sección I. De las elecciones e instituciones del Congreso.

Sección II. De la iniciativa y formación de las leyes.

Sección III. De las facultades del Congreso.

Sección IV. De la Comisión Permanente.

Capítulo III. Del Poder Ejecutivo.

Capítulo IV. Del Poder Judicial.

## TITULO CUARTO.

De las Responsabilidades de los funcionarios públicos.

## TITULO QUINTO.

De los Estados de la Federación.

## TITULO SEXTO.

Del Trabajo y de la Previsión Social.

## TITULO SEPTIMO.

Previsiones Generales.

## TITULO OCTAVO.

De las Reformas de la Constitución.

## TITULO NOVENO:

De la inviolabilidad de la Constitución.

Artículos Transitorios<sup>43</sup>.

Los conceptos teóricos y las demandas populares expresados en los planes de los grupos revolucionarios e incluidos en la Constitución de 1917.

La calda de Carranza se produjo en 1920, cuando apoyó la campaña presidencial de Manuel Bonillas, enfrentándose al candidato Alvaro Obregón. La rebelión dio después de la huelga ferroviaria de Sonora y fueron inútiles los intentos de Carranza para sofocarla. Obligado a huir de la capital, Carranza fue muerto en Tlaxcalantongo el 21 de mayo de 1920.

De 1920 a 1924, Obregón dio a México el primer gobierno estable desde los tiempos de general Díaz. Su política y procedimientos en la presidencia pusieron las bases y establecieron la norma para los presidentes que le sucedieron.

Apartir del 1o de diciembre de 1924, el gobierno de la República estuvo en manos de los siguientes presidentes: Plutarco Ellas Calles, 19 de diciembre de 1924 a 30 de noviembre de 1928; Emilio Portes Gil, 30 de noviembre de 1928 a 4 de febrero de 1930; Pascual Ortíz Rubio, 5 de febrero de 1930 a 4 de septiembre de 1932; Abelardo L. Rodríguez, 4 de septiembre de 1932 a 30 de noviembre de 1934;

---

<sup>43</sup> CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS., México, 1996, Edt. ALF.,

Lázaro Cárdenas, 19 de diciembre de 1934 a 30 de noviembre de 1940; Manuel Avila Camacho, 19 de diciembre de 1940 a 30 de noviembre de 1946, Miguel Alemán Valdés, 19 de diciembre de 1946 a 30 de noviembre de 1952; Adolfo Ruiz Cortines, 19 de diciembre de 1952 a 30 de noviembre de 1958; Adolfo López Mateos, 19 de diciembre de 1958 a 30 de noviembre de 1964; Gustavo Díaz Ordaz, 19 de diciembre de 1964 a 30 de noviembre de 1970; Luis Echeverría Álvarez, 19 de diciembre de 1970 a 30 de noviembre de 1976; José López Portillo, 19 de diciembre de 1976. Posteriormente, Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y el actual presidente Ernesto Zedillo Ponce de León<sup>44</sup>.

La Revolución posibilitó, con su instrumento, la Constitución Política Mexicana, la superación de la sociedad liberal y su forma económica, la liberación de los explotados, de ahí que se convierta en un programa que tiene por finalidad sustituir esos sistemas por otro considerado más justo. La realización efectiva del programa implica disponer del instrumento más importante: el poder democrático. En consecuencia, el poder público deja de ser enemigo del que hay que defenderse, para convertirse en poder al servicio de la justicia, un poder para sustituir la sociedad existente por otra más justa.

La magnitud de esta tarea ha incrementado la intensidad de los medios puestos a la disposición del poder público. Los gobernados entregan su confianza a los gobernantes a cambio de que éstas construyan la sociedad justa, mediante el establecimiento de condiciones materiales suficientes para transformar la

---

<sup>44</sup> ENCICLOPEDIA DE MEXICO. Presidentes, Libro del año 1988, p. 14, I Tomo.

libertad formal en real. Los fines perseguidos implican la renovación de las bases y las formas de organización política y administrativa, en función, muy particularmente, del ejercicio democrático del poder.

Para salir de la miseria y contar con derechos reales, los hombres han querido que la satisfacción de sus necesidades materiales sea un derecho. Les importa más que éstas sean satisfechos que quién las satisfaga; más que el respeto a las formas constitucionales les interesa la realización de los fines. Para ello se rompe la tradición de los derechos liberales, concebidos como abstención del poder, para exigir una acción concreta de éste, con los derechos sociales, que deben garantizar un mínimo vital, que no se restringe a las relaciones de trabajo, al abarcar la satisfacción de necesidades materiales y espirituales.

Los críticos y defensores de las estructuras gubernamentales y administrativas de México, coinciden en reconocer como fuerza única al presidente de la República, en cuyas manos se deposita la construcción de la sociedad justa, en la que el hombre pueda desarrollarse integralmente, con sus derechos garantizados y con libertad efectiva.

La administración pública federal está condicionada por el régimen político mexicano, al cual recíprocamente condiciona, en su estructura y funciones. La administración pública se presenta como una pluralidad de órganos compuestos, unidos en forma más o menos estricta. La dimensión de los órganos y las

relaciones que se establecen entre ellos, así como entre sus componentes, determinan en amplia medida, su funcionamiento y eficacia.<sup>45</sup>

Al triunfar la Revolución, Francisco I. Madero asumió la presidencia, después del período provisional de Francisco León de la Barro. Madero organizó la administración pública con ocho secretarías: Relaciones Exteriores, Gobernación; Instrucción Pública y Bellas Artes; Justicia; Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; Hacienda, Crédito Público y Comercio y, Guerra y Marina.

En los 14 meses en que estuvo al frente del ejecutivo, fue elaborado un proyecto para el desarrollo de Baja California; un proyecto de Ley Forestal; constituyó la Comisión del Lago de Texcoco; organizó política y municipalmente al Distrito Federal; buscó la forma de reorganizar el gobierno de los territorios; creó la Caja Postal de Ahorros; fueron organizadas estaciones agrícolas experimentales; creó la Academia Nacional de Medicina; reorganizó la Dirección General de Correos; instituyó el Directorio Postal, reorganizó la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura y reorganizó el servicio de faros.

Por otra parte, reorganizó al ejército mediante una nueva Ordenanza General; creó la Junta Superior de Guerra y estableció el servicio militar obligatorio. La Constitución Nacional Agraria fue creada para solucionar el

---

<sup>45</sup> CHANES NIETO José., "Estructura administrativa y poder político", Política y Admon. Pública, p. 75.



problema de la pequeña propiedad, así como la conservación y fomento de bosques, el uso de las aguas y la colonización; reorganizó la Escuela Nacional de Agricultura y Veterinaria y ordenó estudiar la forma de organizar y establecer escuelas rudimentarias en todo el país. Dentro de la Secretaría de Fomento se creó el Departamento del Trabajo, con una planta de 12 empleados.

Venustiano Carranza pudo organizar posteriormente el gobierno y que estableciera la institucionalidad. En su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, expidió un decreto en diciembre de 1913, estableciendo ocho secretarías de Estado: Relaciones Exteriores; Gobernación; Justicia; Instrucción Pública y Bellos Artes; Fomento; Comunicaciones Y Obras Públicas; Hacienda, Crédito Público y Comercio, y Guerra y Marina.

Todavía como Primer Jefe, Carranza expidió en abril de 1917 una ley de Secretarías de Estado, estableciendo seis secretarías y tres departamentos. Las Secretarías eran: Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Comunicaciones; Fomento e Industria y Comercio. Los departamentos fueron: Judicial; Universitario y de Bellos Artes y Salubridad Pública. El Departamento Judicial recibió la denominación de Procuraduría General de la Nación y el Departamento Universitario y de Bellos Artes, la de Universidad Nacional.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> ROMANO I. Julio., "Estructuras en el periodo armado". México, Edt. Diana, 1974, p. 148.

La Constitución promulgada en Querétaro el 5 de febrero de 1917, fue modelada sobre la ley fundamental de 1857 y, por consecuencia, se asemeja a ella en muchos aspectos. Básicamente se estatuyó la misma estructura gubernamental, pero el documento de 1917 incorporó un espíritu y un concepto diferentes del Estado en relación con el individuo y con el bien de la comunidad: el gobierno debía promover en vez de conservar; proveer en lugar de mantener la base económica y social de la nación. Este cambio del énfasis, fue más notorio en la rama ejecutiva. Ministerios que habían existido sólo de nombre durante mucho tiempo y en realidad desempeñaban funciones secundarias, se convirtieron de pronto en focos de actividad gubernamental. La educación, la agricultura, el trabajo, los obras públicas, todo ello se encontró ahora ante tareas que realizar, lo que exigía un equipo adecuado.

Las secretarías de Estado y los departamentos administrativos integran al sector central de la administración, constituyendo cada uno de estos órganos una unidad, dirigida en última instancia por el Presidente de la República.

Ya en su carácter de presidente constitucional, Carranza promulgó en diciembre de 1917, una ley de Secretarías de Estado en la cual fueron establecidas 7 secretarías y 5 departamentos; las primeras fueron: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas e Industria, Comercio y Trabajo y, como departamentos: Universitario y Bellas Artes; Salubridad Pública;

Aprovisionamientos Generales; Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, y el de Contraloría<sup>47</sup>.

En enero de 1918 fueron expedidas las leyes orgánicas del Departamento de Aprovisionamientos Generales y el de Contraloría; este último fue el encargado de llevar las cuentas generales de la nación, establecer métodos de contabilidad y procedimientos para rendir cuentas del manejo de fondos y bienes.

Alvaro Obregón creó la Secretaría de Educación Pública, encargado entre otras cosas, de la Universidad Nacional, la Escuela Nacional Preparatoria, las escuelas sostenidas por la Federación, la Escuela Superior de Comercio y Administración, el Departamento de Bellas Artes, el Conservatorio Nacional de Música y los Talleres Gráficos de la Nación. También estableció el Departamento de Estadística Nacional, encargado de compilar y publicar periódicamente los datos concernientes a la estadística, así como formar censos. Con posterioridad fue publicado el Reglamento para la Formación de la Estadística Nacional, que ordenó elaborar censos de población, industrial, agrícola, comercial y de propiedad urbana y rústica, así como el monetario, el anuario de estadística nacional y el boletín mensual de estadística.

Durante su gobierno, el general Plutarco Elías Calles reformó la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, que suprimió el Departamento de Aprovisionamientos Generales y facultó a las secretarías y departamentos de

---

<sup>47</sup> CHANES NIETO José., "Estructura administrativa y poder político", Política y Admon. Pública, p. 107.

Estado para adquirir, por compra y fabricación, todos los elementos necesarios para su funcionamiento.

Para el mejoramiento general de la administración pública, Calles expidió el decreto del 25 de agosto de 1926, que ordenó el establecimiento de comisiones especiales de eficiencia en las secretarías y departamentos de Estado, encargadas de realizar estudios e investigaciones para la organización técnica de los servicios públicos, procurando la modernización de los sistemas de trámite, contabilidad y archivo, así como cuidar que los empleados reunieran características adecuadas a los puestos que desempeñaran. Las comisiones debían integrarse con un representante de la Secretaría de Hacienda, otro del Departamento de Contraloría y uno más de la secretaría o departamento de Estado correspondiente.

Correspondió a Pascual Ortiz Rubio expedir la Ley sobre Planeación General de la República, con la finalidad de coordinar y encauzar las actividades de las dependencias del gobierno y conseguir así el desarrollo material y constructivo del país. El instrumento para lograr estos objetivos era el Plano Nacional de México, que contendría la división del territorio nacional en zonas de planeación y zonificación urbana y regional; la determinación de la red de vías de comunicación y transporte; de ubicación y caracteres de los puertos y de los aeródromos; el programa de aprovechamiento de aguas federales; los lineamientos del programa de reforestación y, la clasificación y ubicación de los edificios federales.

De particular importancia fue el decreto del 16 de diciembre de 1931, que creó la Comisión Jurídica del Poder Ejecutivo Federal, formado por el Procurador General de la República y por todos los jefes de departamentos y oficinas consultivas de las secretarías de Estado y departamentos administrativos, con el objeto de unificar el criterio de los diversos órganos de la administración para la elaboración adecuado de leyes, decretos, reglamentos y circulares.

Una nueva ley de Secretarías y Departamentos de Estado fue expedida durante el gobierno de general Lázaro Cárdenas, en diciembre de 1935. Las 8 secretarías en ella reglamentadas fueron: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Economía Nacional; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas y, Educación Pública. Fueron previstos los siguientes Departamentos: Trabajo; Agrario; Salubridad Pública; Forestal y de Casa y Pesca; Asuntos Indígenas; Educación Física y, Distrito Federal. En diciembre de 1936, otra reforma a la Ley de Secretarías creó el Departamento de Publicidad y Propaganda y, en junio de 1937, fueron creados los departamentos de Asistencia Social Infantil y el de los Ferrocarriles Nacionales de México. Por último, Otra reforma, en diciembre del mismo año, dio origen a la Secretaría de Asistencia Pública, en sustitución del Departamento de Asistencia Social Infantil<sup>48</sup>.

Otra Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, promulgada en diciembre de 1937, estableció 9 secretarías. Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Defensa Nacional; Economía Nacional; Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas; Educación pública y Asistencia Pública. Los departamentos eran: Trabajo; Agrario; Salubridad Pública; Asuntos Indígenas; Marina Nacional y, Distrito Federal.

La estructura de la administración pública fue modificada durante el gobierno del general Manuel Avila Capacho, en diciembre de 1940, al reformar la Ley de Secretarios y Departamentos de Estado, para crear la Secretario de Trabajo y Previsión Social y la Secretario de Marina. En octubre de 1943 fue creada la Secretaría de Salubridad y Asistencia, fusionando la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad Pública.

El presidente Miguel Alemán expidió una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en diciembre de 1946, para establecer 13 secretarías: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Defensa Nacional; Marina; Economía; Agricultura y Ganadería; Recursos Hidráulicos; Comunicaciones y Obras Públicas; Educación Pública; Salubridad y Asistencia; Trabajo y Previsión Social y Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Se quedaron los departamentos Agrario y del Distrito Federal. La peculiaridad de esta ley consistió en que a cada secretaría y departamento se le señaló su ámbito de competencia en forma genérica, sin entrar en especificaciones, quedando

---

<sup>48</sup> ENCICLOPEDIA DE MEXICO. "Presidentes", II Tomo, Libro del año 1988, p. 203.

como facultad del presidente el expedir un reglamento, el cual fijaría detalladamente las facultades de cada dependencia. El reglamento fue expedido en enero de 1947<sup>49</sup>.

A la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativo la ley le otorgó competencia para realizar estudios y sugerir las medidas tendientes al mejoramiento de la administración pública, los que debía someter a la consideración del presidente de la República, de acuerdo con lo que disponía el reglamento correspondiente.

Durante el período presidencia de Adolfo López Mateos, fue expedida otra Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que estableció 15 secretarías: Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Patrimonio Nacional; Industria y Comercio; Agricultura y Ganadería; Comunicaciones y Transportes; Obras Públicas; Recursos Hidráulicos; Educación Pública; Salubridad y Asistencia; Trabajo y Previsión Social y, Presidencia. Los departamentos incluidos fueron: Asuntos Agrarios y Colonización; Turismo y Distrito Federal.

Correspondió a la Secretaría de la Presidencia el estudiar las modificaciones que debían hacerse a la administración pública. Singular importancia revistió la reforma que durante este período se hizo al Artículo 123 constitucional para establecer el Apartado B, mediante el cual quedaron reguladas

---

<sup>49</sup> ENCICLOPEDIA DE MEXICO. "Presidentes", II Tomo, Libro del año 1988, p. 305.

constitucionalmente las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, además de la reglamentación que de ellos se hizo a través de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Al finalizar su gestión, el presidente Luis Echeverría reformó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, para transformar al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en Secretaría de la Reforma Agraria y al Departamento de Turismo en Secretaría de Turismo.<sup>50</sup>

La complejidad de la vida moderna, que obliga al Estado a hacerse cargo de múltiples actividades que antes correspondían exclusivamente la iniciativa privado, ha dado lugar, en México, a la creación de numerosas organismos que, por sus funciones y sus fines y por la injerencia que en ellos tiene el gobierno federal, se denominan descentralizados o de participación estatal, que son en esencia verdaderos auxiliares de la administración pública.

Se definen como organismos descentralizados las personas morales creadas por ley del Congreso de la Unión a decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea su forma o estructura, cuando su patrimonio se constituye total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que les aporte u otorgue el gobierno federal o con el rendimiento de un impuesto específico. Sus

---

<sup>50</sup> ENCICLOPEDIA DE MEXICO. "Presidentes", II Tomo, Libro del año 1988, p. 244.



objetivos o fines son la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Las empresas de participación estatal son aquellas en las que el Estado posee todo o parte del capital social. De hecho, las actividades de todas estas entidades pueden revestir los más distintos caracteres, pero en ningún caso son de índole política, ni implican la cesión por parte del Estado, de la fuerza pública, lo mismo en la jurisdicción federal que en la particular de los Estados miembros de la Federación.

Afines de 1975 estaban registradas en la Secretaría del Patrimonio Nacional 517 entidades del sector paraestatal federal, de las cuales 71 eran organismos descentralizados, 47 juntos federales de mejoras materiales, 351 empresas de participación estatal mayoritaria y 48 empresas de participación minoritaria. Esto no incluye los fideicomisos constituidos por el gobierno federal que a fines de 1974 sumaban 387.<sup>51</sup>

Para mediados de 1978 había en el país 128 organismos descentralizados, 563 empresas de participación estatal: 504 mayoritarias y 59 minoritarias y 200 fideicomisos.

---

<sup>51</sup> ENCICLOPEDIA DE MEXICO. "Presidentes", III Tomo. Libro del año 1988, p. 71.

De los 72 organismos descentralizados creados hasta mediados de 1975, la administración de Portes Gil creó uno en 1929; 3, de 1934 a 1940, por el presidente Cárdenas; 8, de 1940 a 1946, por el general Avila Camacho; 11, de 1946 a 1952, por Miguel Alemán; 6, de 1952 a 1958, por Adolfo Ruiz Cortines; 10, de 1958 a 1964, por Adolfo López Mateos; 9, de 1964 a 1970, por Gustavo Díaz Ordaz, y 21, de 1970 a 1976, por Luis Echeverría.

En la actualidad de acuerdo con el Capítulo II, Art. 26, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Defensa Nacional, Secretaría de Marina, , Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Secretaría de Energía, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Administrativo, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Turismo, Departamento del Distrito Federal y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL., Bibliografía Jurídica Mexicana, 1997, p.6

## 2. Características Sociales y Jurídicas de los Servidores Públicos.

El momento de la pacificación del país y de la promulgación de la Constitución Política de 1917, se sintetiza el proceso en el cual las clases sociales, a través de numerosos grupos, acuerdan establecer las bases de un nuevo orden. Las leyes que se desprenden de los artículos 27 y 123 de la Constitución, representan la aceptación expresa del derecho de los campesinos y obreros. Hay un acuerdo común entre las clases gobernantes y los trabajadores en relación a las reivindicaciones de estos últimos. Pero ese acuerdo implica también la aceptación de privilegios de las clases propietarios, tácitamente reconocido.

Las clases medias antes de la Revolución eran reducidas y sus iniciales exigencias encontraron fácil atención y aun tratamientos privilegiados dentro de la tarea general de desarrollo económico y beneficio social, en comparación con el hecho real y urgente de atender las demandas sociales de las grandes mayorías, particularmente las reclamadas por los campesinos y los obreros. No sólo fueron los primeros sectores en aprovechar las transformaciones ocurridas en la economía y en la extensión de los servicios públicos, sino que las clases medias recibieron desde el principio la oportunidad de incorporarse activamente a la vida política del país, a las funciones del nuevo aparato estatal y a la dirección misma de los negocios públicos.

Resultó favorecida en todos sentidos la clase media: hacia arriba, escaló rápidamente los peldaños que conducían a la integración de una nueva burguesía mexicana; hacia abajo, recibió desde luego apoyo decidido de las clases populares para conducir sus demandas y de ese modo extender y consolidar su situación de sector privilegiado. La política de desarrollo económico, fundada en la industrialización, las obras de infraestructura y la ampliación de los servicios públicos, estimuló desde luego la formación de una burguesía nacional incipiente, pero también trajo consigo el crecimiento automático de las clases medias. La política de beneficio social, si ciertamente favoreció a sectores importantes de las clases populares, fue mucho más generosa con los grupos medios de la población, a los cuales dotó de mejores instrumentos para su absorción ocupacional (educación técnica, cultura, alojamiento urbano, distracciones)<sup>53</sup>.

La Revolución, durante su etapa armada, al destruir la función rectora de las clases altas adictos o la dictadura, sustituyó a tales clases a través del fenómeno de la circulación vertical de las élites o de capilaridad social, que surge en todo el proceso de cambio violento de un orden establecido. Mas junto con ello, la Revolución creó igualmente las condiciones económicas y jurídicas que habrían de dar a las clases medias engrosadas con el descenso de algunos de los sectores de las clases altas, mayores posibilidades de desarrollo, tanto en lo relativo a su número como en lo que corresponde a su estructura tradicional.

---

<sup>53</sup> ROMANO I. Julio, "Estructuras en el periodo armado". México, Edt. Diana, 1974, p. 194.

Los cambios antes señalados pueden advertirse al mencionar los siguientes hechos:

1. El auge de la explotación petrolera y el impulso dado a la educación durante el régimen del general Obregón, circunstancias ambas que crearon grandes núcleos de empleados y de obreros calificados y de maestros.
2. Las obras de riego y las carreteras promovidas por el general Calles, que necesitaron de un nutrido número de ingenieros, técnicos y empleados.
3. El estímulo prestado por el general Cárdenas a las actividades crediticias, a los transportes en general, a las obras de riego y a la dotación de tierras a los campesinos, a la creación de empresas descentralizadas que provocó la proliferación de empleados y funcionarios bancarios, de ingenieros, de técnicos, de agrónomos y de empleados públicos.
4. La Segunda Guerra Mundial simultánea a la administración del general Avila Camacho, que favoreció notablemente la creación de nuevas industrias y comercios, que estimuló el incremento de obras de riego y carreteras, que provocó un crecimiento notable de la industria de la construcción y que amplió el aparato gubernamental; todo ello con las consecuencias inevitables en el aumento de las clases medios y en la modernización de su estructura, entendiéndose por modernización el tránsito de clase media autónoma o pequeño propietaria de tierras, de comercio, de industrias- que era en su gran mayoría, a clase media dependiente en que se convirtió en una proporción apreciable<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> ROMANO I. Julio., "Estructuras en el periodo armado". México, Edt. Diana, 1974, p. 198.

Las clases medias están formadas por los distintos niveles que se encuentran en movilidad social. Se caracterizan sus miembros principalmente por una capacidad de consumo y por un gasto superior a sus ingresos. La integran diversos estratos sociales, empleados, comerciantes pequeños y medianos y pequeños propietarios urbanos y rurales.

Tienen las clases medias como característica su fuerza de ascenso; en este impulso imitan las formas de conducta, los actos y el modo de vivir de las clases privilegiadas. Forman una capa de protección que suelen oponer las clases altas a la lucha de las clases populares y puede decirse así lo afirman- que, mientras más extensas sean las clases medias, menores son las posibilidades de una revolución radical. Ante fenómenos de rápida capilaridad, acostumbran sectores de las clases medias mostrar una actitud de reproche y sanción, comprensible por ser esta zona de franca y arduo competencia.

Son factores de equilibrio social, por su preparación y vigor que enriquecen frecuentemente la cultura nacional en su tránsito y sintetizan prácticamente todas las manifestaciones del nacionalismo. Encuadra dentro de las clases medias, la burocracia mexicana que ha tenido un vigoroso desenvolvimiento a partir del movimiento revolucionario de 1910.

Cuando el período álgido de la Revolución llegó a su término, quedaba muy poco de la estructura social que fue la columna vertebral del general Díaz. En la anarquía que prevaleció a partir de 1913, el gobierno nacional virtualmente dejó de

existir y sólo quedaron facciones en pugna y en aptitud de dominar porciones pequeños a grandes del territorio. Una por una, las facciones llegaron por turno a controlar la capital; pero en esas condiciones, resultaba imposible toda continuidad con el antiguo régimen respecto al personal y a la estructura administrativa, por lo que fueron eliminados gradualmente.

Una gran inquietud burocrática existía ante los frecuentes cambios de gobierno que traían fatalmente desplazamientos, a veces en masa, de empleados públicos. La producción fomentó el movimiento obrero de defensa de los derechos del trabajo frente al capital, con la expedición de leyes protectoras de la clase asalariada, conquista frente a la cual el empleado público aparecía en absoluto desamparo no obstante la similitud de situaciones de hecho, ya que no es factible negar que el servidor del gobierno es, en cierto modo, un asalariado.

La gran amplitud y profundidad y la divulgación de los estudios y discusiones que en Europa se desarrollaron sobre el problema de las relaciones entre el Estado y sus servidores, provocó reacciones, concretándose en un movimiento ideológico en favor del empleado público, hasta culminar, durante el gobierno del general Abelardo L. Rodríguez, en el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, del 9 de abril de 1934, que especificaba que entraría en vigor desde esa fecha hasta el 30 de noviembre del mismo año, en que concluiría su mandato.

No obstante su carácter transitorio, sus omisiones notorias y sus defectos, este ordenamiento tuvo importancia porque fue el antecedente inmediato del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

El gobierno del general Lázaro Cárdenas consideró que si bien el Estado no es un patrono porque representa los intereses del pueblo, no realiza actividades especulativas y es tutelar de las clases desvalidas; por lo que resultaba indispensable transformar el cuadro de inseguridad, de abuso y de desorden que prevalecía en las relaciones con sus trabajadores. Surgió así la idea de expedir no una simple ley de servicio civil, sino una que garantizara a los trabajadores, además de sus derechos individuales, sus derechos colectivos. Por tanto, debía reconocer el derecho a organizarse sindicalmente y a usar las armas personales y colectivos de defensa de sus derechos<sup>55</sup>.

La promulgación del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, trajo como consecuencia inmediato la rápida organización de los trabajadores del Estado en sindicatos correspondientes a secretarías, gobiernos territoriales, departamentos autónomos y los Poderes Judicial y Legislativo, acabando con la pulverización sindical existente.

En 1941, durante el gobierno del general Avila Camacho, fue modificado el Estatuto Jurídico, especialmente en su artículo 49, restando a la vida sindical un

---

<sup>55</sup> ROMANO I. Julio., "Estructuras en el periodo armado". México Edt. Diana, 1974, p. 211.



sector de trabajadores a los que declaró de confianza. El artículo 4o reformado en 1941, en el inciso A) establece que son trabajadores de confianza aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República y en seguida señala una enumeración casuística y desordenado. Empleados de base son todos los no comprendidos en la enumeración anterior.

Uno de los propósitos principales para introducir el concepto de trabajadores de confianza, fue el negarles los derechos sindicales y de huelga, concedidos a los trabajadores de base; porque de ese modo podría evitarse que los altos funcionarios o los miembros de las fuerzas armadas pudieran unirse con los trabajadores de base para oponerse al gobierno.

De acuerdo con las disposiciones legales no es necesario pertenecer a un sindicato para poder ingresar como empleado público; sin embargo, una vez que adquiere esa posición, lo normal es que forme parte de] que ya existe en cada secretaria o dependencia gubernamental.

Los sindicatos de empleados públicos tienen la obligación de registrarse en el Tribunal de Arbitraje, el cual examina su constitución, el número de sus agremiados y su declaración de que representan a la mayoría de empleados en la entidad burocrática correspondiente.

El Tribunal de Arbitraje esta compuesto por tres miembros: un representante del gobierno, uno de los empleados y un tercer miembro escogido

por los 2 anteriores. Su función principal es resolver conflictos entre los empleados públicos, ya sean individuales o colectivos y con el gobierno. Otra función importante es la de certificar que una huelga de empleados públicos es legal. El derecho de huelga de los empleados públicos no es absoluto y por ejemplo los empleados de las instituciones hospitalarias y de seguridad, están expresamente excluidos de las categorías que tienen derecho a la huelga.

La condición jurídica del Estatuto de los Trabajadores del Estado, estuvo indeterminado, ya que indistintamente era considerado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a veces como reglamento del artículo 123, otras como reglamentario del 89, en ocasiones del 75 constitucional; sus deficiencias técnicas y su jerarquía de la ley secundaria, determinaron que con el correr de los años, su violación fuera cada vez más frecuente y que el Tribunal de Arbitraje, por esas mismas razones, no tuviera imperio suficiente para hacer cumplir sus determinaciones. Esto, unido a las circunstancias de que la Suprema Corte de Justicia, se negó a sujetarse a la jurisdicción de esta ley a partir de 1941, motivó que se gestara un movimiento iniciado por el Sindicato del Poder Judicial Federal y secundado de inmediato por los demás sindicatos. tendiente a llevar al marco constitucional los derechos y garantías personales y colectivas de los trabajadores públicos.

Esta acción no tuvo resultados positivos durante muchos años, pero quedó registrada en el pensamiento de quienes se preocuparon a fondo de los problemas nacionales.

El 15 de diciembre de 1959, al cumplirse 21 años de la promulgación del Estatuto, el presidente Adolfo López Mateos entregó a la representación de la burocracia la iniciativa por la cual se promovía la reforma del artículo 123 constitucional, agregando un inciso que dice:

B) Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores:

I. La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho a siete horas, respectivamente.

II. Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro.

III. Los trabajadores gozarán de vacaciones, que nunca serán menores de veinte días al año.

IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las entidades de la República.

V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo.

VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario en los casos previstos en las leyes.

VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública.

VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia.

IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En casos de separación injustificado tendrán derecho a optar por la reinstalación de su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley.

X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra.

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

- b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.
  
- c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencias médica y obstétrica, de medicinas, de ayuda para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.
  
- d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.
  
- e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.
  
- f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y

establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente

g) para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construir las, reparar las, mejorar las o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su ley y en las que correspondan, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgaron y adjudicarán los créditos respectivos.

XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la Ley Reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

XIII. Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior, se regirán por sus propias leyes.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> ENCICLOPEDIA DE MEXICO. "Administración", IV, Tomo. Libro del año 1988, p. 137.

### 3. Los Empleados Públicos del País.

La población económicamente activa de México en su conjunto, después de haber descendido en el año de 1921 como consecuencia de la lucha revolucionaria, empezó en 1930 a crecer en forma acelerada, de manera que en 1970 ya era 2.5 veces mayor que en ese año; sin embargo, los tres sectores que la integran (primario, industrial y de servicios), aunque siguieron una tendencia general de crecimiento en forma individual, no lo hicieron con la misma velocidad:: el sector primario aumentó en 1.4 veces; el industrial en 3.9 veces y el de servicios en 6.7 veces, todo ello en el lapso comprendido entre 1930 y 1970.

Desde el punto de vista de su posición relativa respecto del total de la población económicamente activo, el sector primario, que representaba en 1930 el 70.4%, descendió a sólo el 39.5% en 1970; en cambio, el industrial pasó en los mismos años del 15% al 22.9%, y el de servicios, del 14.6% al 37.6%<sup>58</sup>.

Los empleados públicos, que conforman el sector gobierno dentro del sector de los servicios, también incrementaron su número 5.4 veces en el lapso de 1930 a 1970, mejorando su posición relativa del 3% al 6.3% del total de la población económicamente activa en ese período. Por su parte, los dos grupos que lo integran, el civil y el militar, mejoraron tanto en número como en su posición

---

<sup>58</sup> NACIONAL FINANCIERA, S.A., La economía mexicana en cifras, 1972. p. 9.

relativa en esos años; sin embargo, el grupo de los civiles creció casi 17 veces y mejoró su posición respecto del total del 1.3% hasta el 4%, en tanto que el de los militares aumentó tan sólo 3.3 veces y mejoró su posición relativa de 1.7% al 2.3%.<sup>59</sup>

Para estimar la importancia de los empleados del gobierno respecto del sector servicios, fue elaborado el siguiente cuadro, en donde puede verse que no obstante que su número total pasó de 153 000, en 1930, a 826 000 en 1970, el porcentaje que representaron dentro del sector servicios descendió del 20.3% hasta el 16.7%.

El descenso relativo del sector gobierno debe atribuirse a la diferente velocidad de crecimiento de los dos grupos que lo forman: el civil aumentó su número de 65000 en 1930 a 531 000 en 1970, y su importancia varió del 42.5% al 64.3%. El grupo militar, en cambio, si bien creció de 88000 a 295000, perdió en su posición relativa del 57.5% al 35.7%.<sup>60</sup>

La preponderancia alcanzado por el grupo civil respecto al militar en los últimos años tiene su explicación en diversos factores, ya mencionados en el capítulo anterior:

---

<sup>59</sup> NACIONAL FINANCIERA, S.A., La economía mexicana en cifras, 1972. P. 11 .

<sup>60</sup> Ibidem, p. 11



- 1) La estabilidad política y militar que el país disfruta desde hace varias décadas.
  
- 2) El considerable avance de la educación pública a todos los niveles, que hizo aumentar de manera sostenida la nómina de profesores.
  
- 3) El rápido desarrollo de las empresas descentralizadas y paraestatales, que al multiplicarse y expandir sus servicios, han requerido de una planta cada vez más grande de trabajadores.

## POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR SECTORES

(Miles de personas)

Conceptos	1910	1921	1930	1940	1950	1960	1970.
%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0.
Sector							
Primario	3.596	3.490	3.626	3.831	4824	6.097	5.20.5
%	68.3	71.5	70.4	65.4	58.4	54.1	39.5.
Industria	906	660	773	909	1.319	2.144	3.021.
%	17.2	13.5	15.0	15.5	15.9	19.0	22.9.
Servicios	762	734	752	1.118	2.129	3.033	4.955.
%	14.5	15.0	14.6	19.1	25.7	26.9	37.6.
Gobierno	64	89	153	192	278	417	826.
%	1.2	1.8	3.0	3.3	3.4	3.7	6.3.
Civil	27	35	65	-	218	-	531.
%	0.5	0.7	1.3	-	2.6	-	4.0.
Militar	37	54	88	-	60	-	295.
%	0.7	1.1	1.7	-	0.8	-	2.3.
<b>TOTAL</b>	<b>5.264</b>	<b>4.884</b>	<b>5.151</b>	<b>5.858</b>	<b>8.272</b>	<b>11.27</b>	<b>13.181.</b>

Fuente: NACIONAL FINANCIERA, S.A., La economía mexicana en cifras, 1972. P. 13 .

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR SECTORES  
(Miles de personas)

Conceptos.	1910	1921	1930	1940	1950	1960	1970
Servicios	762	734	752	1.118	2.129	3.033	4.955
%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Gobierno	64	89	153	192	278	415	826
%	8.4	12.1	20.3	17.2	13.1	13.7	16.7
Gobierno	64	89	153	192	278	415	826
%	100.0	100.0	100.0	*	100.0	*	100.0
Civil	27	35	65	*	218	*	531
%	42.2	39.3	42,5	*	78.4	*	64.3
Militar	37	54	,88	*	60	*	295
%	57.8	60.7	57.5	*	21.6	*	35.7

Fuente: NACIONAL FINANCIERA, S.A., La economía mexicana en cifras, 1972. P. 14 .

#### 4. Formas de Organización de los Empleados Públicos.

En el esquema histórico de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, menciona que existen documentos que prueban que en 1875 fue constituida la primera Asociación Mutualista de Empleados Públicos, con la idea central de los trabajadores de crear una organización poderosa que sin embargo no prosperó. También existen noticias de que en 1906, los dirigentes de la Sociedad Mutualista y la Unión Mutualista de Telegrafistas Federales, llegaron a identificarse con la corriente ideológica de los hermanos Flores Magón y en contra de la dictadura de porfirista.

Durante el periodo revolucionario en el año de 1912 y en la fundación de la Casa del Obrero Mundial, participaron además de obreros los servidores del Estado y entre otros, la Unión de Carteros de la Ciudad de México y los trabajadores tranviarios.

A principios de 1918 empezaron a unirse los maestros en grupos aislados, orientados más bien con un criterio mutualista, cooperativo o de club social, pero pronto estas organizaciones adquirieron conciencia de clase y frente a la demora de pago de sueldos que las autoridades locales y municipales prolongaron por meses y algunas veces por años, dieron los primeros pasos para transformarse en núcleos de defensa de los derechos de los maestros: este fenómeno pudo

observarse de manera más acusada, en las ciudades de Veracruz. San Luis Potosí, Querétaro y Saltillo.

En el año de 1922 y por falta de pago de más de 10 meses de sueldo, estalló la primera huelga de maestros en el puerto de Veracruz, dirigida por Vicente Lombardo Toledano, que por fechas propició la fundación del Sindicato de Profesores Veracruzanos, afiliada después a la Confederación Revolucionaria Obrera Mexicana (CROM), por conducto de la Federación Local de Mar y Tierra. Por las mismas causas y en la misma ciudad, estallaron nuevas huelgas en 1925 y en 1928.

La creciente inquietud de sus trabajadores obligó al Estado en 1925 a buscar algún paliativo a su difícil situación y para ese propósito fue creada la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, que desgraciadamente persiguió el limitado objetivo de conceder pensiones de retiro y prácticamente ninguna otra prestación social.

Para los años 1926 y 1927 la organización magisterial estaba tan avanzada a lo largo del país que surgió por su propio peso la necesidad de confederarse a lo largo del país y así fue como quedó integrada la Confederación Nacional de Maestros. En 1928 con la intervención indebida de algunas autoridades escolares, fue escindido el movimiento magisterial, para formar la Confederación Nacional de Trabajadores de la Enseñanza, que actuó con independencia de los

órganos gubernamentales y la Confederación Mexicana de Maestros que toieró la intervención estatal<sup>61</sup>.

El deseo de organizarse surge entre muchos de los trabajadores al servicio del Estado en 1932, ante la necesidad de lucha contra los despidos injustificados, las demoras en el pago, la formación de escalafones injustificados, etc. En este ambiente de inseguridad fueron organizados primero, los trabajadores de Limpia y Transporte, dependiente del entonces Departamento Central, que fundan su sindicato el 8 de agosto de 1934 a continuación los de Talleres Gráficos de la Nación, luego los de la antigua Fábrica Nacional de Armas, después los de Aguas y Saneamiento, Panteones, Parques y Jardines, Tesorería del D.F., etc., dependientes también del Departamento Central, que forman pequeños sindicatos autónomos.

La Alianza de Trabajadores de Salubridad se fundó el 6 de septiembre de 1935 y poco después un grupo de mujeres de la Secretaría de la Economía Nacional formó el denominado, Evolución Femenina de Economía Nacional, que al extenderse a otras Secretarías dio origen a la Unión de Empleados de Gobierno. Después tuvieron lugar las primeras reuniones para organizar la Alianza de Trabajadores del Estado, que quedó constituida en diciembre de 1935.

En el Congreso Pro-Unidad, celebrado del 30 de agosto al 4 de septiembre de 1936, nació la Federación Nacional de Trabajadores del Estado (FNTE).

---

<sup>61</sup> ENCICLOPEDIA DE MEXICO. "Sindicalismo", V Tomo, 1988, p. 122.

compuesta por la Alianza de Organizaciones de Trabajadores al Servicio del Estado, la Alianza de Telegrafistas Mexicanos, el Frente Unico de Trabajadores de Caminos, la Sociedad Nacional de Empleados Postales y la Unión Nacional de Empleados del Gobierno. Su lema fue, "Por una sociedad sin clases", modo de aludir a la vinculación con la Confederación de Trabajadores de México, recién organizada. El 30 de abril de 1938, un comité organizador convoco a constituir la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTE), pero como ese mismo año fue promulgado el Estatuto Jurídico, fue la Secretaria de Gobernación quien invitó al Congreso, que se celebro del 29 de octubre al 1 de noviembre en el Palacio de Bellas Artes, con la asistencia de 135 delegados de los sindicatos ya existentes, al concluirse la FSTE los empleados públicos abandonaron sus nexos orgánicos con la CTM<sup>62</sup>.

A fines de 1960, la Federación de Sindicatos Trabajadores al Servicio del Estado estaba compuesta de 29 sindicatos, correspondientes a los poderes Judicial, Legislativo y a cada una de las Secretaría de Estado y departamentos autónomos, así como de los gobiernos de los territorios, dependientes del Ejecutivo Federal, los sindicatos de trabajadores del Turismo y de la Universidad Nacional Autónoma de México estaban tramitando su ingreso a la Federación. El número de afiliados de la FSTE sumaba aproximadamente 324,000 trabajadores, otros 45,000 muchos de ellos amparados por los sindicatos federados, eran considerados supernumerarios o eventuales. La FSTE mantenía relaciones

---

<sup>62</sup> ENCICLOPEDIA DE MEXICO. "Sindicalismo", V tomo, 1988, p. 124.

fraternales con 13 federaciones o sindicatos de trabajadores estatales o municipales, correspondientes a otros tantos Estados de la República.

La FSTE mantenía relaciones fraternales también con todas las organizaciones revolucionarias del país, formaba parte de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP); en cuyos órganos directivos tanto nacionales como estatales y municipales, tenía importantes representaciones, formaba parte del Bloque de Unidad Obrera (BUO), que agrupaba en su seno a las más poderosas organizaciones obreras y tenía representantes permanentes ante los comités nacionales, estatales y municipales del Partido Revolucionario Institucional, dentro de cuyas filas militaba desde su fundación.<sup>63</sup>

La FSTE contaba para el año de 1975 con 46 sindicatos por haber desaparecido en 1974 el Sindicato Unico de Trabajadores al Servicio del Gobierno del Territorio de Baja California con aproximadamente 700,000 agremiados; el Sindicato del ISSSTE contaba con 24,000, el de SHCP contaba con 36,000, el de Agricultura y Ganadería con 20,000.

A continuación se detalla una lista de los sindicatos más importantes miembros de la FSTE, incluyendo el año de fundación del mismo.

---

<sup>63</sup> ENCICLOPEDIA DE MEXICO. "Sindicalismo", V Tomo, 1988, p. 128.



## SINDICATOS MAS IMPORTANTES.

## AÑO DE FUNDACION.

---

Educación	1934
Salubridad y Asistencia	1935
Depto. D.F.	1937
Recursos Hidráulicos	1938
Obras Públicas	1938
Comunicaciones y Transportes	1938
Hacienda y Crédito Público	1936
ISSSTE	1937
Agricultura	1938
Marina	1940
Caminos y Puentes	1965
Patrimonio Nacional	1948
Poder Judicial Federal	1938
Industria y Comercio	1938
Aeropuertos	1964
Gobernación	1939
CONASUPO	1967
Cámara de Senadores	1969
Cámara de Diputados	1936
Tribunal Fiscal	1945
CONACYT	1967
Inst. Mexicano del Petróleo	1967
Relaciones Exteriores	1945
Procuraduría General de la República	1937

FUENTE. ENCICLOPEDIA DE MEXICO "Sindicalismo", V Tomo, 1988, p. 136.

## CAPITULO CUARTO.

### **La Administración Pública para el Desarrollo Integral.**

#### **1. Aptitudes y Actitudes Humanas.**

##### **1.1 Aptitudes.**

Ambos aspectos constituyen importantes partes del engranaje que mueve al hombre hacia etapas superiores de desarrollo integral. La aptitud es potencia en tanto que la actitud es acto. Las actitudes son diferentes de las aptitudes.

Las aptitudes se refieren a lo cuantitativo de nuestro modo de ser: las actitudes al elemento cualitativo de esta manera de ser nuestra. Mientras que las aptitudes pueden ser determinadas cuantitativamente, a las actitudes sólo cabe identificarlas. Decimos que las aptitudes pueden ser susceptibles de medición cuantitativa porque las personas tienen en mayor o menor grado, don de comprensión, fuerza de concepción, reflexión, presencia de ánimo, atención, energía, memoria, perspicacia, inventiva, capacidad de observación, riqueza de ideas, lógica, profundidad, claridad, etc., que constituyen rasgos permanentes de la manera de ser de los individuos

En cambio las actitudes sólo cabe identificarlas, bien por auto-reflexión abstractiva, o mediante penetrante aprehensión del otro en las manifestaciones de su conducta espontánea o en sus reacciones frente a situaciones relevantes. Las actitudes son maneras de ser auto-configuradas por la propia libertad individual de las que nos sentimos responsables, por ser, en parte importante, obra nuestra. Es muy importante no confundir actitudes con aptitudes, pues tal error puede tener muy graves consecuencias en el campo laboral. El que un hombre sea más inteligente que otro, tenga más inventiva, por ejemplo, y en este sentido tenga mejor aptitud para cierto tipo de trabajo, no quiere decir que en realidad sea por este motivo un mejor operario. Puede darse el caso que un hombre con más inventiva, más inteligente, pero que por razón de cierto tipo de experiencias pasadas haya desarrollado un profundo resentimiento hacia la empresa, lo que lo ha llevado a adoptar una actitud negativa frente a su propio trabajo y frente a sus responsabilidades<sup>64</sup>.

El factor actitud tiene tal importancia que se impone sobre el factor aptitud desde que el menos apto pero con actitud constructiva resulta rindiendo más, en términos de productividad, que el más apto pero con actitud negativa. La actitud adoptada por el hombre influye en el rendimiento y la productividad de las propias aptitudes. Incluso la actitud adoptada puede desarrollar nuevas aptitudes hasta entonces ignoradas. De esta actitud individual depende el que aprovechemos al máximo nuestra inteligencia o imaginación creadora, o que ahogemos en

---

<sup>64</sup> PINILLA Antonio "Psicología en la actitud y aptitud", Lima, Edt. Villanueva E., 1966, p.27.

nosotros el ímpetu creador. Tengamos en cuenta que la actitud es la manera de situarnos frente a otros o frente a situaciones que tienen matiz valioso o negativo, y que del matiz negativo o constructivo de nuestra postura depende de la expresión o frustración de nuestras aptitudes.

Consideramos que la base sobre la cual descansa el desarrollo integral es la educación. A través de ese proceso de transformación del intelecto, cada hombre y cada sociedad adquieren una dimensión y un horizonte más amplios. Por eso, la educación es la mejor inversión que todo país hace y constituye importante factor de progreso que influye en la innovación tecnológica

Estamos conscientes de que el desarrollo educativo, para alcanzar nuevos niveles de aptitud más acordes a las necesidades insatisfechas, debe abarcar una gama de aspectos tales como el mejoramiento cuantitativo y cualitativo de la formación regular, a través de los tres ciclos de la enseñanza que es la base del patrimonio cultural del país y también sostén fundamental de estudios especializados; debe lograr mayores cifras de retención y de promoción en cada uno de esos ciclos y de las personas que los pasan; debe establecer un nuevo concepto de inversión que modifique el del gasto, en lo que interesa específicamente a este aspecto; tiene que prestar mayor atención que la que se ha puesto, en estos países menos desarrollados a la capacitación de los cuadros técnicos y profesionales que demanda el desarrollo integral, preparando a los dirigentes que requiere el país, dándoles una nueva actitud más acorde con los

retos históricos que se viven. Solamente un extraordinario esfuerzo en tal sentido será capaz de llevarnos a dar a la educación generalizada y permanente, al trabajo en equipo, a la iniciativa liberada de prejuicios y controles paralizantes y a la organización, el valor que estos factores tienen en los países cuyo ritmo de progreso supera claramente al nuestro<sup>65</sup>.

Corresponde a la Administración Pública para el desarrollo integral coadyuvar para que el sistema educativo del respectivo país satisfaga las nuevas metas que se han establecido en cuanto se refiere a objetivos, políticas, planes, organización, dirección, administración de personal, coordinación y control de ese importante sector.

El mejoramiento de las aptitudes a través de la educación, y especialmente de programas específicos de formación, adiestramiento en servicio y perfeccionamiento en Administración, servirá para que haya también nuevas actitudes orientadas hacia el desarrollo, puesto que se necesita no sólo un cambio de dimensión, sino una rectificación sustancial del sentido de los esfuerzos, el cual será posible si se domina la técnica de la administración de esos esfuerzos.

Es necesaria la conquista del espíritu humano a través de nuevas aptitudes que sirvan en la transformación de las ideas en realidades y para ello la acción

---

<sup>65</sup> PINILLA Antonio "Psicología en la actitud y aptitud", Lima Edit. Aniversario 1966 p.36.

de los poderes públicos se presenta en ciertos casos como factor decisivo. particularmente en los transportes. las comunicaciones y la electrónica. los grandes sectores del futuro.

No es muy frecuente encontrar en los países menos desarrollados de la América Latina, salvo casos aislados, efectivos programas de capacitación profesional, de adiestramiento en servicio y de perfeccionamiento en Administración Pública.

Los de naturaleza universitaria tienden a ser más bien programas de Derecho Administrativo o de descripción de sistemas de Gobierno. En el mejor de los casos ponen interés en asuntos generales de Ciencia Política o caen en el otro extremo, al enseñar aisladamente sólo aspectos de naturaleza instrumental administrativa, tales como selección de personal y clasificación de cargos, técnicas de planificación o de presupuesto; técnicas de organización y métodos, contabilidad, entre otros.

En la formación del ciudadano. desde la instrucción primaria hacia la superior se le debe familiarizar con la problemática en términos sencillos- del desarrollo, de la Administración Pública y sobre el papel que juegan en su solución el Estado y cada uno de los ciudadanos.

### 1.1.1 Capacitación.

La contribución que pueden y deben hacer las universidades y otros centros superiores de enseñanza es trascendente cuando a través de los programas de Administración Pública introducen, desarrollan y difunden una mentalidad en los alumnos de administración adaptativa, es decir, suficientemente versátil para responder a las exigencias del propio medio ambiente y además capaz de impulsar los cambios necesarios. Además se forman los cuadros dirigentes para que asuman el liderazgo y la orientación del proceso de cambio administrativo del sector público, los ejecutivos compenetrados de una mística de desarrollo y provistos de criterios objetivos y realistas, hábiles para aumentar la capacidad de acción y la eficiencia en las operaciones del sector público y la preparación de profesionales con un completo dominio de las técnicas operativas con destino a los niveles intermedios de la Administración Pública<sup>66</sup>.

Eso lo logran con un plan de estudios que incluya materias fundamentales, complementarias o adicionales y técnicas o profesionales. Las primeras son aquéllas que dan las bases científicas y crean actitudes; las segundas las que dan formación en áreas de especialización; y las terceras las que proporcionan las aptitudes especializadas, los conocimientos y las habilidades necesarias de aplicación en el desempeño profesional administrativo.

---

<sup>66</sup> SALINAS Alberto.. "Programas para el desarrollo de ejecutivos". Bruselas. 1974. No3. p. 43.

### 1.1.2 Investigación Básica.

Otra valiosa ayuda que debe dar las universidades en relación a la Administración Pública para el desarrollo integral, es en cuanto a la investigación que debería:

- A) Proporcionar a los países investigaciones administrativas objetivas que permitan orientar la acción estatal de desarrollo.
- B) Definir un programa de investigaciones estrechamente vinculado al esfuerzo de desarrollo y de manera especial, con la política económica y el órgano central de planificación.
- C) Extender su influencia rectora en este campo a través de un programa de divulgación y discusión pública de los grandes problemas nacionales<sup>67</sup>.

Bien se ha dicho que la investigación sobre las realidades que componen los factores del desarrollo integral no se pueden importar y por lo tanto corresponde a los organismos nacionales de investigación, especialmente a las universidades llevarla a cabo.

---

<sup>67</sup> I.C.A.A. P., "Seminario sobre programas de adiestramiento en admon. Pública", San José 1968 p. 9



### 1.1.3 Adiestramiento en el Servicio.

Por otro lado, cuando además de hacen esfuerzos de adiestramiento administrativo, ellos tienden a concentrarse en el nivel operativo más que en el de dirección, que es justamente en el cual hay una brecha mayor en la Administración Pública que demanda el desarrollo. Existen, desde luego, grandes dificultades prácticas más que teóricas para que los niveles directrices superiores participen en programas de capacitación y aun en aquellos de adiestramiento en servicio, pues son cargos que están muy vinculados con la política y como tales sujetos a mayor inestabilidad; en la parte correspondiente dice que tanto en los países en desarrollo como en los más desarrollados, los ejecutivos u oficiales mayores son los que aparentemente tienen más probabilidades de permanecer en el servicio y, por lo tanto, son los que en mejor posición se encuentran para influir el mejoramiento general de la administración<sup>68</sup>.

Bien es cierto que quienes están en mejor posición para influir en el mejoramiento general de la Administración son quienes ocupan posiciones superiores de dirección, a base de dominio de la idea y de convicción de sus subalternos a través del liderazgo administrativo que puedan ejercer, más que por la autoridad formal que tengan. Pero la experiencia que hemos escogido de trabajar en y para varios países de la América Latina parecieran revelar que la

---

<sup>68</sup> SALINAS Alberto., "Programas para el desarrollo de ejecutivos", Bruselas, 1974, No3, p. 50

situación de estabilidad es contraria a la descrita. Se demuestra tal afirmación en lo que pasó con muchos de los altos funcionarios superiores que se adiestraron en los programas de la Escuela Superior de Administración Pública América Central y además en otros cursos internacionales; valdría la pena analizar también las experiencias que al respecto se han tenido en los centros de adiestramiento que han operado en Puerto Rico, Brasil, Argentina, Chile, Perú, Ecuador, Venezuela, Colombia y México con las personas que recibieron en ellos formación en Administración Pública<sup>69</sup>.

Pareciera que la estrategia a seguir en los programas de adiestramiento en servicio deberían ser concentrar los mayores esfuerzos en los niveles intermedios de dirección y lograr que quienes participan en esos cursos, al volver a incorporarse al servicio a través de tecnificación de las labores y de adiestramiento de subalternos del nivel inferior y de operación, logren actuar como la levadura que fermenta la masa, es decir, que influyan hacia abajo y luego en el crecimiento de aptitudes y de actitudes, sean impulsados por sus subalternos a ocupar posiciones superiores de dirección.

Otro importante aspecto que deben satisfacer los programas de capacitación profesional y de adiestramiento en servicio que son de índoles diferente en propósitos, contenido y técnicas educativas es crear una mayor conciencia acerca de la importancia de las decisiones de dirección y las técnicas

---

<sup>69</sup> I.C.A.A. P., "Seminario sobre programas de adiestramiento en admon. Pública" San José, 1968 p. 13

para hacerlas más ágiles, oportunas y racionales, que es también otra gran laguna que debe superarse dentro de la Administración Pública orientada hacia el desarrollo. Los ejecutivos del máximo nivel son los principales participantes en el proceso de toma de decisiones.

La Administración Pública para el desarrollo integral requiere de un fortalecimiento del proceso de decisiones, lo cual puede lograrse a través de una mejor selección de quienes deben tomarlas y mediante adiestramiento e innovación en el sector público.

El proceso de toma de decisiones públicas requiere la participación activa de políticos y servidores públicos. El exceso de participación por parte de sólo uno de ellos debilita el proceso como un todo y dificulta tanto las futuras participaciones como el crecimiento mismo del grupo al que es limitada la participación. Esto es de particular relevancia en los países en vías de desarrollo, donde la cada vez mayor preocupación con el crecimiento político, económico y social aumenta de igual modo la preocupación y necesidad por implantar políticas; por determinar prioridades<sup>70</sup>.

Además del mejoramiento de la aptitud para tomar decisiones debe también cambiarse la actitud de dirección orientada casi exclusivamente al respeto de la ley y del orden, por una actitud que, además de ese respeto,

---

<sup>70</sup> PINILLA Antonio., "Psicología en la actitud y aptitud", Lima, Edt. Villanueva E., 1966, p.66.

promueva y estimule la creatividad, gracias a una nueva intencionalidad de desarrollo y de logro de sus metas.

Con demasiada frecuencia muchos directores desconocen los requisitos fundamentales de contar con personal competente, la necesidad de prepararse para los cambios procesales y estructurales.

Para que los directores y el personal operativo puedan cumplir a fondo las exigencias del desarrollo, han de adquirir nuevas aptitudes, no creer que ellas pueden obtenerse sólo a base de experiencia, entendida ésta como la repetición de tareas ajenas al estudio teórico.

De ese divorcio surge la antítesis de las aptitudes que requiere el dinamismo de ese proceso, como lo demuestra la situación que se está presentando inclusive en algunas áreas del mundo como Europa, que tienen un mayor desarrollo que el de América Latina y otras regiones de menor avance, en donde se ha demostrado la imperiosa necesidad de contar con nuevas, más amplias y variadas aptitudes en los niveles de dirección. Ellas deben ser el producto de capacitación, de adiestramiento en servicio y de perfeccionamiento.

Ya indicaremos posteriormente cuáles son los fines y contenido fundamental y las características de cada uno de ellos, pero ahora deseamos resaltar la necesidad de capacitar a la próxima generación para que tome las

riendas del carro del desarrollo. Es una necesidad fundamental la de la adaptación a las técnicas modernas, y de ahí la necesidad de la educación. Dado el ritmo del cambio que hemos de prever, la educación en el sentido clásico, será harto insuficiente. Hará falta de readaptación constante y la posibilidad de ofrecer cursos que sirvan para modificar la orientación de un profesional o director a fin de que logre éxito en sus estudios a base de programas educativos organizados, en todo caso, para aquellos que no quieran abandonar la vida activa.

Los programas de adiestramiento, además de coadyuvar a que haya una mayor fecundidad intelectual, deben hacer posible que se adquiera la indispensable aptitud que transforme las ideas y anhelos en realidades. Es decir, la actitud necesaria para cambiar todo aquello que se oponga al desarrollo integral, a través de una nueva aptitud de iniciativa, creación, reflexión y acción.

Dicha necesidad de adiestramiento de los cuadros directrices en la Administración Pública para el desarrollo integral se evidencia también por el aumento de la extensión, tamaño y complejidad de las actividades gubernamentales por un lado, y la necesidad de hacer el uso más efectivo de los recursos disponibles, por otro, que hacen deseable la exploración de vías y medios para el desarrollo de la capacidad administrativa proporcionalmente con las labores de desarrollo. El uso de técnicas modernas de administración en administración pública es una de las formas de aumentar la capacidad administrativa y así acelerar el desarrollo económico y social.

Existe un número de problemas relacionados con el uso de técnicas modernas y de nuevos criterios de administración en la Administración Pública de países en desarrollo. Entre éstos cabe mencionar la dificultad de los administradores para mantenerse informados de los muchos avances en la técnicas de administración y para identificar programas de desarrollo y problemas que son particularmente adecuados para aplicar técnicas específicas de administración, las cuales cambian continuamente<sup>71</sup>.

Técnicas desarrolladas en varias disciplinas pueden ser aplicadas a la administración de asuntos públicos. Seleccionar las técnicas más apropiadas para ser aplicadas en la administración de varios tipos de programas de desarrollo en situaciones diferentes es una tarea difícil. Errores en su selección o aplicación pueden ser inútiles y destructivos. Existe la necesidad de reuniones sistemáticas, análisis e intercambio de información sobre técnicas modernas de administración y de guías para su uso en la administración pública, en referencia particularmente a las necesidades de los países en desarrollo, no solamente en administración general, sino también en administración de programas y proyectos específicos de desarrollo.

---

<sup>71</sup> I.C.A.A. P., "Seminario sobre programas de adiestramiento en admon. Pública" San José 1968 p. 19

#### 1.1.4 Asistencia Técnica.

Complementariamente de la capacitación y el adiestramiento en servicio, otro medio de perfeccionamiento educativo para el desarrollo es la asistencia técnica que a solicitud del órgano ejecutivo de los propios Gobiernos reciben algunos países y que otorgan los organismos internacionales y varios gobiernos de los países más desarrollados, mediante convenios bilaterales o multinacionales.

Un buen sistema de reclutamiento y de selección de quienes van a servir la misión, lo cual comprende no sólo una apreciación de los conocimientos y experiencias en el campo particular, sino dominio del idioma y comprensión cabal de las costumbres e idiosincrasia del país al que van a trabajar; capacidad de adaptación a patrones culturales diferentes; verdadero deseo de servir; no de ser servido; capacidad de transmitir conocimientos no sólo de naturaleza didáctica que algunas veces es prerequisite también sino fundamentalmente de relaciones humanas, sabiéndose un instrumento; pues salvo casos excepcionales y previamente contratados con tales fines, los expertos internacionales son asesores y no ejecutivos y como tales, informan, supervisan técnicamente por encargo de la autoridad a la que sirven y sobre todo adoctrinan técnicamente, a través de la autoridad de conocimientos que tienen. No poseen funciones diplomáticas, sino fundamentalmente técnicas, aunque por deferencia de algunos

de los gobiernos usuarios se les pueden otorgar privilegios e inmunidades similares a los que reciben los miembros diplomáticos de otros países<sup>72</sup>.

Consideramos oportuno transcribir una valiosa orientación que se da a quienes sirven misiones de asistencia técnica: No deben comportarse como dominadores, sino como asistentes y colaboradores. Un pueblo percibe en seguida si los que vienen en su ayuda lo hacen con o sin afección, para aplicar unas técnicas o darle al hombre todo su valor. Su mensaje queda expuesto a no ser recibido, si no va acompañado del amor fraterno.

A la competencia técnica necesaria, tienen pues, que añadir las señales auténticas de un amor desinteresado. Libres de todo orgullo nacionalista, como de toda apariencia de racismo, los técnicos deben aprender a trabajar en estrecha colaboración con todos. Saben que su competencia no les confiere una superioridad en todos los terrenos. La civilización que les ha formado contiene ciertamente elementos de humanismo universal, pero ella no es única ni exclusiva y no puede ser importada sin adaptación. Los agentes de estas misiones se esforzarán sinceramente por descubrir, junto con su historia, los componentes y las riquezas culturales del país que les recibe. Se establecerá con ello un contacto que fecundará una y otra civilización.

---

<sup>72</sup> I.C.A.A. P., "Seminario sobre programas de adiestramiento en admon. Pública", San José, 1968 p. 21



Entre las civilizaciones, como entre las personas, un diálogo sincero es, en efecto, creador de fraternidad. La empresa del desarrollo acercará los pueblos en la realizaciones que persigue el común esfuerzo, si todos, desde los gobernantes y sus representantes hasta el más humilde técnico, se sienten animados por un amor fraternal y movidos por el deseo sincero de construir una civilización de solidaridad mundial. Comenzará entonces un diálogo centrado sobre el hombre y no sobre los productos y sobre las técnicas. Será fecundo si aporta a los pueblos que de él se benefician, los medios que lo eleven y los espiritualicen; si los técnicos se hacen educadores y si las enseñanzas impartidas están marcadas por una cualidad espiritual y moral tan elevadas que garanticen un desarrollo, no solamente económico, sino también humano.

La asistencia técnica que solicitan y reciben los países de menor desarrollo debe tener además una gran intencionalidad para que pueda surtir los propósitos que filosóficamente la animan, la transferencia de conocimientos, que es una de las grandes necesidades para la transformación y el progreso, especialmente de conocimientos técnicos de operación y de dirección. Infortunadamente esa colaboración no puede darse en forma directa a los cargos políticos, en los cuales hay con frecuencia grandes lagunas que producen una sensación general de malestar porque parece haber un consentimiento unánime de que habría que hacer algo y apenas se dibujan en la esfera política los hombres más capaces de continuar la rutina presente o de dar un viraje, no muy sensacional, hacia el de

continuar la rutina presente o de dar un viraje, no muy sensacional, hacia el pasado menos atractivo<sup>73</sup>.

Por medio de la asistencia técnica, que tiene muchos potenciales que aún no se han desarrollado, se podrán orientar hacia el desarrollo de nuevas actitudes, especialmente de los grupos técnicos, profesionales y políticos, dentro de un criterio de respeto absoluto a la soberanía de cada país y dentro de los mismos patrones culturales de que están formados. Es un importante instrumento exógeno de transformación y de progreso, pero que requiere una actitud especial de humildad y aceptación de parte de los usuarios de la misma de que es posible y necesario cambiar.

## 1.2 Actitudes.

Al inicio de este tema de aptitudes y actitudes indicamos que las primeras son potenciales y que cuando se desarrollan y se convierten en acción dan como resultado las segundas.

Estas actitudes, según sean positivas o negativas, promotoras del cambio o favorecedoras del mantenimiento status quo, condicionarán el proceso de desarrollo, a través de la Administración Pública, puesto que ella tendrá que

---

<sup>73</sup> SALINAS Alberto., "Programas para el desarrollo de ejecutivos", Bruselas, 1974, No3, p. 82.

adaptarse constantemente a la realidad social por estar sometida a un proceso de presiones y de continuas transformaciones, si ha de ser útil a los fines del desarrollo.

Sin un cambio de actitud efectivo para el desarrollo, que domine la técnica y trabajo en la mente de quienes tienen el poder político y burocrático; sin un cambio de la Administración Pública tradicional a otra más apta a las necesidades del progreso y de la transformación, el actual desarrollo será otra nueva frustración de anhelos.

Es imprescindible crear y consolidar nuevas actitudes personales e institucionalizarlas. Debemos estar conscientes que es muy difícil para una sociedad tradicional ser impulsada al cambio por factores internos o experimentar factores internos o experimentar la intromisión de elementos modernos que en circunstancias favorables ponen en marcha tendencias dinámicas nuevas y otra actitud muy diferente es realizar un sistema moderno de trabajo que impulse hacia objetivos constructivos por medios cada vez más democráticos y efectivos.

Algunas veces se piensa y se dice que se requiere una nueva actitud en el personal que trabaja en el Estado, que llegue hasta el sacrificio, pero se exige que tal actitud surja de abajo y no desde arriba, que no es lo lógico, puesto que las grandes motivaciones son el resultado del ejemplo, más que de la exhortación. Por eso, consideramos que la Administración Pública para el

desarrollo integral tiene que poner interés especial en hacer factible ese cambio de actitud, comenzando en los niveles que se inician en el agua, desde adentro hacia afuera abarcar a los otros niveles de dirección intermedia y de operación. Acerca de la necesidad de esas nuevas actitudes para el cambio y el progreso.

Debe haber un virtuosismo en la gestión de la dirección, no sólo ante mejores aptitudes, sino por una acción más dinámica en ese ámbito, que haga que la administración sea el medio por el que los cambios de naturaleza tecnológica, ética, social y económica sean racionalmente organizados y extendidos al conjunto del cuerpo social, conscientes de que la verdadera amenaza para una sociedad democrática reside en la debilidad de la dirección. Por tanto, concluye que el papel esencial de la Administración es enfrentarse inteligentemente con el cambio, toda vez que es el procedimiento por medio del cual los hombres deben ejecutar, con la mayor eficacia posible, su razón, su capacidad crear, sus iniciativas y sus responsabilidades<sup>74</sup>. La aventura humana de nuestra época consiste en crear las organizaciones necesarias para la formulación precisa de las diferentes opciones previas a las decisiones.

Hay una brecha administrativa que está hundiendo el barco del desarrollo al de dirección, y debido a ello no existen verdaderos centros nacionales de adhesión de los órganos e instituciones del Estado.

---

<sup>74</sup> NEWMAN H. William., "Administración Activa", New York, Edt. Prentice Hall, 1982, p. 86.

Hay un divorcio cada vez mayor entre aspiraciones y realidades debido a que las actuaciones no corresponden con los anhelos. Parece se ha comprobado que esta falta de orientación proviene de cierta esclerosis, de una especie de voluntad, por parte de los grupos dirigentes actuales, de permanecer al margen del cambio. Son fuerzas que se oponen a una actitud de transformación y que actúan como dueñas del poder y que son totalmente inadecuadas a la nueva sociedad que está haciendo. De aquí nuestra impotencia y nuestra sensación de abandono<sup>75</sup>.

El desarrollo no se logra únicamente con mejores técnicas, mayores recursos financieros y un mejor equilibrio comercial internacional o un incremento del producto nacional bruto, para citar algunos de sus elementos. Son otras actitudes las que han de superarse, puesto que frenan las reglas de juego social nacional y mundial. Son actitudes morales las que se necesitan.

De allí que concedamos tanta importancia a esos factores morales dentro del proceso de desarrollo integral, para que él sea sostenido y equilibrado. Precisamos una mayor integración social y una mayor conciencia colectiva, encarnada en una voluntad común que nos permita vivir en el momento histórico y satisfacer adecuadamente sus retos. Que haga posible que salgamos airoso del combate que capaces de librar para convertir la democracia en algo concreto.

---

<sup>75</sup> NEWMAN H. William, "Administración Activa", New York, Edt Prentice Hall, 1982, p 88.

vívido y tirano. No hacerlo será continuar con la democracia teórica en que se basa la Administración Pública tradicional; vivir aislados de la revolución tecnológica, industrial y espacial del siglo XX. Es ofrecer el esfuerzo que se necesita para juntar las partes que separan nuestra cultura y reforzar las seguridades contra las catástrofes que serán inevitables<sup>76</sup>.

La eficiencia y con esas actitudes morales lograremos delinear, establecer y mantener ágiles los procedimientos y las estructuras administrativas que necesitamos en la sociedad moderna. Será posible que la Administración Pública esté alerta a satisfacer las exigencias del proceso de desarrollo.

Las actitudes morales harán que el progreso económico que surgirá se canalice en sus fuerzas y no se convierta en una bola de nieve que consolide a los fuertes y sojuzgue a los débiles, aún más de lo que están en muchos países, pues sin la intervención de un principio de justicia, la prodigiosa expansión de este fin de siglo podría originar una sociedad feroz<sup>77</sup>.

Las nuevas actitudes que demanda el desarrollo integral han de tratar de aprovechar al máximo todos los valores potenciales que tiene el hombre y que, como tal, constituye el factor principal en la Administración Pública, como lo hemos expresado en otra oportunidad en los siguientes términos:

---

<sup>76</sup> PINILLA Antonio., "Psicología en la actitud y aptitud", Lima, Edt. Villanueva E., 1966, p.78.

<sup>77</sup> Ibidem., p 82.

### 1.2.1 El Factor Humano.

El factor humano es y debe ser el fundamento, el fin y el sujeto de todas las instituciones en que se expresa y actúa la vida social. Nunca ha de ser considerado como elemento u objeto pasivo de la misma y menos aún cuando se trata de hacer más énfasis en él para la creación de la actitud nueva que se requiere para el desarrollo. Aquella verdad debe ser no sólo conocida sino asimilada y llevada a la realidad social en las formas y en la medida que las circunstancias permitan o reclamen. Sin lugar a dudas es una labor ardua, pero nobilísima por su misma esencia.

Hay un nuevo enfoque de ese factor humano en la administración gubernamental. Es de carácter moral, social y no sólo instrumental. No es paternalista, sino promotor, contrario al mantenimiento de cosas negativas y a intereses creados que generalmente prevalecen. Conociendo mejor al factor humano se le deben dar las necesarias oportunidades para que desarrolle todos sus potenciales. Se reconoce así que el hombre es, de todos los recursos existentes, el único que tiene autodomínio de participación y de crecimiento interno. Y es sin lugar a dudas el recurso más importante en cualquier esfuerzo de desarrollo<sup>78</sup>.

---

<sup>78</sup> NEWMAN H. William., "Administración Activa", New York, Edt. Prentice Hall, 1982, p.104.

Debe analizarse aisladamente a ese factor humano en sus principales características para llegar luego a sus interrelaciones institucionales. Estas constituyen una urdimbre en la cual el hilo o elemento principal es el hombre: el más importante factor de la administración gubernamental.

Vamos a analizar sintéticamente las diferentes partes componentes del factor humano presente en la administración gubernamental, pues de la calidad del hombre, de su fuerza moral y su preparación, dependen, fundamentalmente, todos los sistemas sociales y entre ellos los administrativos públicos.

### 1.2.2 El Hombre y su Personalidad.

La personalidad de cada ser humano es única, diferentes a la de los demás; a las de sus propios padres, a la de sus hijos; a la de sus hermanos; a la de sus más íntimos amigos; a la de sus compañeros de labores. Es el producto de factores biológicos, fisiológicos, antropológicos y sociológicos.

Cada uno de nosotros es un universo cuya personalidad brilla con sus propias luces y también con sus propias sombras, muchas de ellas hondamente influidas por el medio ambiente social en que nos desenvolvemos.



Cuando nos conocemos de verdad comparamos, además de los aspectos positivos que todos tenemos, los valores negativos que también están presentes en toda personalidad. Al hacer la confrontación de ellos con los positivos y negativos de los otros y buscar más los primeros que los segundos, llegaremos indefectiblemente quizá que aquéllos tienen más aspectos positivos en su personalidad de los que habíamos imaginado encontrar y más que los que nosotros poseemos. Entonces estaremos iniciando un proceso positivo que terminará con nuestra vida de conocimiento de nosotros mismos y de los otros y habremos comenzado a crecer internamente, para crecer luego externamente<sup>79</sup>.

Hemos de tener una visión interior, mental y sensitiva. Ello exige una fría y desapasionada valoración de los problemas propios de nuestra personalidad, tal como los ven los demás, lo cual no es fácil y requiere un proceso de autoconocimiento y dominio.

El hombre que se muestre incapaz de ver el punto de vista de otra persona es igualmente incapaz de percibir el propio. Para ello hemos de tener capacidad de penetración, basada en la flexibilidad y en la generosidad. Hemos de tener humilde percatación de la complejidad de los asuntos humanos. Con esa flexibilidad lograremos lealtad y tolerancia hacia nosotros y hacia los otros. No

---

<sup>79</sup> FRANK Victor., "El hombre en busca de sentido", Barcelona, Edt. Herder, 1994. P 71

pretendemos buscar en los otros el reflejo de la imagen real que tenemos de nosotros mismos.

Cada individuo es un universo, cuyas fuerzas de desarrollo le son propias, pero que también están altamente influidas por el medio ambiente en que se desenvuelve. Todo desarrollo es autodesarrollo, pues nadie puede imponerlo, desde afuera, a pesar de que sí puede ser estimulado a través de motivación externa, pero principalmente de esfuerzo, obligación, voluntad y responsabilidad propios. La personalidad está determinada en cada caso particular por la forma en que organicemos nuestras necesidades conscientes o inconscientes: nuestras necesidades sociales y fisiológicas. La disposición de esas necesidades está condicionada por la acción mutua de sus características físicas y por nuestro ambiente cultural.

La personalidad es un sistema de impulsos y predisposiciones organizadas. Parte del mismo son la honradez, la lealtad y la iniciativa. Las partes del sistema están unidas unas con otras como consecuencia de que cada parte utiliza uno o más de ellas para poder existir, tanto inferior como exteriormente. La estabilidad de la personalidad se logra cuando esas partes alcanzan equilibrio. La estabilidad tiene energía, que surge de las necesidades del individuo, pero entre las más comunes está la de mantener un ajuste con el medio ambiente propio. Las necesidades internas indican lo que la persona es, en tanto que las externas expresan lo que el individuo desea ser.

Hay también necesidades conscientes e inconscientes; la mayoría de ellas son inconscientes puesto que no se conocen todas de antemano. sino cuando ellas surgen, lo cual hacen más difícil hallar anticipadamente los medios para satisfacerlas adecuadamente. La personalidad tiene también habilidades conjuntas, cercanas o como partes de las mismas necesidades que constituyen los medios a través de los cuales se expresan y satisfacen esas necesidades. Muy pocas de esas habilidades son hereditarias o congénitas, puesto que en su mayoría se logran a través de aprendizaje y de desarrollo en la interacción con otros.

La personalidad no es estática, es dinámica y es lo que da ritmo al proceso de desarrollo y puede serlo mucho más si estamos dispuestos a evolucionar dejando sublimando los aspectos negativos que la componen e incrementando los positivos que serán los que nos darán el crecimiento interno y la adaptación externa.

## 2. Procesos y Procedimientos Administrativos.

Existe un criterio que propicia la asociación de la inteligencia ilustrada (la aptitud desarrollada) con la acción (la actitud ejercitada), a través de una metodización por procesos y procedimientos administrativos.

Convertir a los hombres corrientes, especialmente a funcionarios y empleados públicos en hombres de acción, es lo que pretende la Administración Pública para el desarrollo a través de los procedimientos y de los procesos sistematizados, que son los que le dan vida a las estructuras y a las instituciones que las forman.

## 2.1 Procesos.

Los procesos están constituidos por las diferentes fases o etapas de un acontecimiento. A través de ellos es que se establecen reglas o normas de actuación, o dicho en otra forma, las actitudes humanas se regulan institucionalmente.

Buena parte de las críticas a la burocracia en el sentido peyorativo del término- se centran en los procesos a que se someten los papeles, trámites, resoluciones, decisiones, etc., en el sector público. pues son procesos de naturaleza social al existir una interacción entre dos o más personas.

Como a través de los procesos es que se institucionalizan y regulan las actitudes individuales, el desarrollo por medio del instrumental de la Administración Pública debe tener muchas maneras específicas de verificarse, de encarnarse en quienes las componen y eso se logra con los procedimientos.

## 2.2 Procedimientos.

Por procedimientos se entiende la acción de proceder, el método de ejecutar algunas cosas, la actuación por trámites dentro de una secuencia lógica. Así se habla de los procedimientos que se requieren para lograr la adjudicación de una mercadería o servicio en un proceso de licitación pública: los trámites a que debe ser sometido un anteproyecto de presupuesto hasta alcanzar la categoría de ley y que autorice los ingresos y los egresos; los de tesorería, de contabilidad, computación electrónica para pagos o registros estadísticos; los actos que son indispensables para tomar una decisión, etc. Hay una gran diversidad de procedimientos, como consecuencia de la diversidad de actividades que tiene el Estado<sup>80</sup>.

Dichos procedimientos son necesarios pues la Administración en el Estado moderno no puede actuar en forma arbitraria, sino que debe someterse a ciertas maneras o modos establecidos, dentro de los cuales se desenvuelve su actividad.

No siempre los procedimientos administrativos tienen respaldo jurídico, sino que están basados en usos y costumbres y cuando la Administración Pública es eficiente, en la racionalidad de acertadas decisiones que no es muy frecuente de encontrar en muchos de los países menos desarrollados. En ellos las

---

<sup>80</sup> SALINAS Alberto., "Programas para el desarrollo de ejecutivos", Bruselas, 1974, No3. p. 112.

decisiones se toman por lo común a base de criterios subjetivos de quienes tienen la autoridad formal y no siempre los conocimientos necesarios para hacerlo.

Es bastante infrecuente que dichas decisiones sean producto de un verdadero proceso de análisis, estudio y reflexión, en el cual participan quienes podrían aconsejar mejor a los altos funcionarios, sin constituir un poder técnico (tecnocracia) pero sí una valiosa ayuda para modernizar dichos procedimientos, agilizándolos y haciéndolos menos burocráticos. Ya volveremos sobre el tema posteriormente por la importancia que tiene.

El permanente mejoramiento de casi todos los procedimientos administrativos le daría a la Administración Pública no sólo una imagen de eficacia, que no tiene frecuentemente, sino que evitaría los estancamientos, el papeleo, los trámites excesivos, las normas, las formalidades excesivas, la lentitud en los pasos a que se someten las resoluciones, el anacronismo, etc. Y tal mejoramiento es posible y necesario, pues la mayoría de las operaciones públicas tienen cierta rutina y repetición. Se puede lograr por medio de estudios de organización y métodos que son relativamente sencillos, a través de análisis administrativos de tiempos, movimientos, secuencias e interrelación de trabajo, cronogramas, etc. La simplificación de procedimientos y controles contribuyen enormemente a la eficiencia y ayuda para que ellos sean oportunos en tiempo y adecuados en fines y técnicas<sup>81</sup>.

---

<sup>81</sup> MARION B. FOLSON., "Las decisiones ejecutivas en las empresas y en gobierno" México, 1983 p 122

### 2.3 Liderazgo Motivador.

Por liderazgo comprendemos la capacidad, aptitud, habilidad o arte que tienen ciertas personas para influir en el comportamiento de las demás, especialmente de quienes están en su radio de acción o ámbito de actividades, haciéndolas seguir ciertos derroteros, para que alcancen determinados fines y objetivos comunes.

El liderazgo es dinámico y a través de él se pueden motivar y desarrollar aptitudes y conducir las actitudes individuales de forma que se conviertan en una acción conjunta, es decir, la mística del líder se puede transformar en una cruzada de renovación orientada hacia el desarrollo.

A través del liderazgo administrativo, y quizás en algunos casos carismático entendido éste como el poder nato que tienen ciertas personas de despertar y lograr en otras un sentimiento de confianza que las convierte en sus consejeros, confidentes y en motivadores de sus acciones- es posible que haya un mejoramiento y una transformación de actitudes en la Administración Pública tradicional labor previa que ha de realizarse- entonces ellos actuarán como la levadura que fermenta la masa y lograrán iguales resultados de crecimiento en cantidad y calidad laboral<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> FRANK Victor., "El hombre en busca de sentido", Barcelona, Edt. Herder 1994 P.138

### 3. Sistemas y Estructuras Institucionales.

Por sistema se comprende el conjunto de organismos, principios y normas sobre una materia, enlazados o coordinados entre sí, tan estrechamente, que constituyen un todo indivisible, a pesar de la relativa independencia funcional u operativa que puedan tener sus partes componentes. Esas partes actúan con una misma orientación y satisfacen un objetivo común<sup>83</sup>.

El sistema es así un todo organizado y articulado, no acumulado, cuyo crecimiento va de dentro hacia afuera haciendo una de sus partes más fuerte y adecuada a sus finalidades individuales y colectivas, sin alterar la proporción que cada una de ellas tiene dentro del conjunto. En los sistemas no existen unidades aisladas; hay un organismo central, cuyas actividades son importantes para normar su funcionamiento pero han de existir otras partes componentes que son las que se denominan "sectores"<sup>84</sup>.

Esta concepción se encuentra en los sistemas orgánicos del cuerpo humano y además en el sistema planetario del Universo, todos los cuales tienen esas características antes indicadas.

---

<sup>83</sup> DAHALT K. Miguel., "Organización para el desarrollo", INAP, 1986, p 106.

<sup>84</sup> Ibidem. p. 108.



En la Administración Pública para el desarrollo integral. aplicando el anterior criterio, hay dos grandes agrupaciones de sistemas; unas sustantivas y otras de naturaleza administrativa asesora o auxiliar.

Las primeras corresponden a lo que en las ciencias de la Administración se conoce como organización por el método unitario de naturaleza vertical o de propósitos, mediante el cual las labores se llevan a cabo atendiendo a su propósito especializado. Tal es el caso de la organización de funciones particulares en ministerios de educación, de salud, de trabajo y previsión social, de hacienda, de industrias, de comercio, de seguridad, de relaciones exteriores, de transportes y comunicaciones, de agricultura y ganadería, etc. Son las grandes divisiones o sectores que comprenden los propósitos especializados del órgano ejecutivo y que están relacionados directamente con las funciones básicas del Estado<sup>85</sup>.

El organismo central de los sistemas sustantivos están en el respectivo despacho ministerial o secretaría de Estado y los sectores están constituidos por las direcciones generales, departamentos, secciones y unidades, es decir, por todas las dependencias directas del propio ministerio o secretaría, bien estén ellas centralizadas o descentralizadas en el territorio.

---

<sup>85</sup> MARION B. FOLSON, "Las decisiones ejecutivas en las empresas y en gobierno" México, 1983, p.151.

También deben considerarse sectores del respectivo ministerio o secretaria de Estado, los organismos descentralizados funcionalmente que están, o deben estar, en su ámbito de funciones. Posteriormente se presentará en la parte de estructuras institucionalizadas, con el necesario detalle, lo que debe ser la descentralización funcional y geográfica, dentro del nuevo criterio de la Administración Pública para el desarrollo integral.

Dice el Lic. Duhalt que gracias al desarrollo y aplicación de la cibernética que es la ciencia que estudia la comunicación y el control en máquinas, como seres vivos y en las sociedades se ha creado el nuevo concepto de la Administración por sistemas. Indica el mismo tratadista que por sistema, la ciencia cibernética entiende un conjunto o combinación de cosas o partes que forman un todo unitario y complejo, la composición o disposición ordenada de diversas partes o elementos en un todo indivisible. Las partes o elementos que forman el sistema deben considerarse como integradas y no simplemente yuxtapuestas y hay que verlas en sus relaciones mutuas, Es el conjunto de cosas que ordenadamente relacionadas entre sí contribuyen a determinado objeto, si bien consiste en elementos separados, es más que un conglomerado de los mismos. Mejor dicho, posee organización e integridad y mantiene un grado de estabilidad aunque la materia y la energía que lo componen están sujetas a cambios constantes<sup>86</sup>.

---

<sup>86</sup> DAHALT K. Miguel., "Organización para el desarrollo" INAP, 1966 p 133

Los sistemas administrativos son, por la materia, de naturaleza técnica animada, por estar constituidos por agrupaciones humanas y según la posibilidad de predecir su desarrollo son probabilistas, pues no pueden pronosticar con exactitud sus estados futuros. De acuerdo con sus relaciones e interdependencias son sistemas relativamente aislados, puesto que como organismos vivos que son, no pueden considerárseles como un conglomerado de elementos separados, sino un sistema definido que posee organización y totalidad. Un organismo es un sistema abierto que mantiene un estado constante, mientras que la materia y la energía que entran en él se mantienen en cambio continuo (el llamado equilibrio dinámico). El organismo está influido por, e influye sobre su medio ambiente<sup>87</sup>.

Se debe de hacer una distinción entre los sistemas macro y micro administrativos, definiendo estos últimos así: el conjunto integrado de recursos materiales y humanos que a través de un juego de procedimientos que operan en un medio ambiente dado, tratan de alcanzar un objetivo con mayor eficiencia.

---

<sup>87</sup> DAHALT K. Miguel., "Organización para el desarrollo", INAP, 1986, p 142.

## CAPITULO QUINTO.

### **El Adelgazamiento del Estado.**

#### 1. El Adelgazamiento del Aparato Burocrático Mexicano.

México, como otros países, ha llevado a cabo una profunda reforma económica. Para lograrla tuvo que redefinir la frontera entre lo público y lo privado, es decir, tuvo que hacer una Reforma del Estado, una reforma que redujera el que hacer del gobierno en relación a la sociedad. El gobierno activó su esfera de acción y liberó recursos hacia el individuo y la comunidad.

Esta nueva relación reconoce que el gobierno no es bueno para administrar empresas de tipo privado, que su poder para transformar la sociedad es limitado y que su intromisión en el campo de la inversión productiva es contraproducente pues distrae recursos financieros que deben aplicarse a actividades más rentables; su actividad directa distorsiona mercados cuyo papel es precisamente, el asignar recursos con eficiencia.

El estatismo generó inflación, desempleo e improductividad: provocó concentración de poder, abuso de autoridad y corrupción. Provocó el descuido y el deterioro de los servicios públicos tradicionales como las comunicaciones, la justicia y la seguridad pública, y de otros servicios menos tradicionales como la planeación urbana, el cuidado del medio ambiente y la educación. Pero lo que es peor, dejó al cliente externo con poco poder de negociación<sup>88</sup>.

No cabe duda que su misión no es producir bienes y servicios que otros pueden hacer más eficientemente; su papel no es la de jugar al banquero, al industrial, al comerciante o al periodista.

Tampoco la de jugar al Dios y suponer que puede regular el mercado, la productividad o el desempleo. El costo de esa ilusión es muy caro.

No todo es materia de privatización a empresas privadas. Hay una tercera opción que se relaciona con las instituciones de beneficencia, no gubernamentales. Empresas cuya misión no es la de generar utilidades sino la de satisfacer necesidades de salud, educación, cultura, deportes o recreación de la comunidad<sup>89</sup>.

Esta es una parte de la Reforma del Estado que aún no se define en México. Seguimos sufriendo mucha injerencia gubernamental en estos campos. Recursos que

---

<sup>88</sup> GORKI G. Saldaña "Esquemas y modelos para la competitividad", México, Edt. Castillo, 1993 p 64.

<sup>89</sup> Ibidem. p. 68.

pueden ser invertidos con mayor rentabilidad social por empresas de beneficencia. se desvanecen en la burocracia.

El gobierno ha descuidado sus servicios básicos, primarios, tradicionales. Ha descuidado los tribunales, el registro de la propiedad y del comercio, el registro civil, el ministerio público, las policías, la prevención de delitos, la defensoría de oficio, los centros de readaptación, la investigación judicial, la planificación urbana, el medio ambiente, la justicia laboral, los tribunales, los servicios urbanos y todos aquellos servicios propios del gobierno municipal, estatal o federal. incluyendo, por supuesto, las elecciones<sup>90</sup>.

Mientras no pueda con ellos, mientras no haya satisfecho a sus clientes, no debe ocuparse de actividades secundarias que lo confunden y distraen de su verdadera misión.

El gobierno tiene menos que administrar, pero esos servicios que ha conservado, deben administrarse con eficacia y transparencia; deben satisfacer al cliente directo y a la sociedad en general, dueña del gobierno. Para lograrlo, los líderes de gobierno deben hacer una profunda transformación, deben cuestionarlo todo, deben partir de cero, regresar a lo básico, reconocer las deficiencias y resurgir de sus cenizas como el ave fénix<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> GORKI G. Saldaña., "México ante el reto de la competitividad", México. Edt. Castillo, 1995, p. 88.

<sup>91</sup> Ibidem. p. 90

Mientras esto no suceda. México seguirá sufriendo tropiezos políticos y sociales. Derivándose de una burocracia jerárquica y torpe que no puede corregir y, muchos menos, prever un problema, además cuantos de nuestros problemas actuales sociales se deben a la ineficiencia administrativa del gobierno.

Pues bien la reforma administrativa en el sector público es la mayor oportunidad que tenemos para corregir muchas de nuestras deficiencias y para entrar de lleno al mundo de primera.

No es cierto el mito de que el gobierno está destinado a ser un mal administrador, mucho menos en el mito de que el burócrata es un ser humano inferior, sin las habilidades, sueños y aspiraciones del administrador privado. Si tomamos al mejor administrador privado y lo insertamos en una oficina gubernamental está condenado a padecer los mismos vicios y limitaciones de su antecesor. El problema no está en las personas, sino en los procesos y los sistemas de gobierno.

El sector público puede ser un buen administrador, puede ser un administrador de calidad, a la par con la empresa más eficiente de la iniciativa privada.

Para ello, por supuesto, debe seguir ciertas reglas. El proceso de cambio no es fácil, ni está exento de dolor pero tampoco es imposible.

En México, hasta hace algunos años, se nos remarcaba hasta la saciedad que lo que había fallado no eran los sistemas sino las personas. Esta mentira pretendía salvar la ineficiencia de las instituciones y nos colocaba una gran venda sobre los ojos que impedía visualizar el cambio.

Los burócratas que son ineficientes cambian radicalmente y se convierten en empleados responsables y efectivos en unas cuantas semanas, con un cambio de sistema e incluso antes, con un simple cambio de liderazgo.

Los administradores públicos pero ante todo, los clientes del gobierno, es decir, los ciudadanos, debemos abrir los ojos y empujar hacia la reforma. Debemos saber que hay otra manera de hacer política y administración sin burocracia, sin abuso de poder, sin despilfarro de recursos, sin corrupción y sin crisis recurrentes. Debemos formarnos una visión positiva del buen gobernar y empujar hacia el cambio.

Con la apertura comercial, hemos dejado de ser un mercado de vendedores para convertirnos en un mercado de compradores: El que manda, ya no es el que vende, sino el que compra. Este cambio de poder se refleja también en la arena política. La sociedad mexicana es más exigente con sus gobernantes. Quiere eficiencia, responsabilidad, posibilidad de exigir cuentas, utilidad en los servicios y



rentabilidad social en la inversión pública. Y por supuesto, quiere elecciones limpias, competidas y sin violencia<sup>92</sup>.

Todo ello contribuye a la reforma administrativa, pues el mexicano empieza a entender que él es cliente y no el gobernado. Antes pagábamos a medias los impuestos y exigíamos a medias buen gobierno. Hoy, la reforma fiscal ha jugado en favor de un ciudadano preocupado por sus impuestos y un servidor público cada vez más observado y juzgado. Los mexicanos exigen no sólo transparencia en el uso de los fondos públicos, sino utilidad social en el gasto y la inversión.

Los administradores públicos deben dejar a un lado su actividad cotidiana y tomar conciencia de la necesidad de un cambio.

La administración tradicional fue diseñada para la realidad de hace 100 años cuando las cosas eran más sencillas, los servicios eran pocos, las ciudades eran pequeñas, los problemas muy conocidos, los empleados tenían baja escolaridad, las maneras de pensar muy estandarizadas, los archivos no hacían bulto y las organizaciones eran sumamente esbeltas.

La división de trabajo se planteó desde el siglo XVIII y fue muy útil para aumentar la productividad de la industria. Pero su efecto secundario fue la creación de organizaciones inmensas con procesos muy complejos.

---

<sup>92</sup> GUTIERREZ G. Gustavo . "Justo a tiempo y calidad total" México, Edt. Mc Graw Hill, 1994, p. 42.

El sector público mexicano creció desmedidamente a partir de los setenta para responder a la carga de trabajo impuesta por la injerencia de gobierno en nuevas áreas y la complejidad creciente del medio ambiente. El fenómeno fue idéntico en otros países y en muchas empresas privadas que diversificaron sus mercados y por ende, su producción. Este crecimiento ha ocasionado burocracias de muchos niveles y trámites de muchos pasos y controles. Los procesos y los organigramas se han complicado tremendamente; departamentos y más departamentos. burocracia sobre burocracia.

## 2. La Responsabilidad de Controlar.

En un cambio de poderes, los nuevos funcionarios agregan controles al proceso que se suman a los existentes con el fin de "garantizar" resultados. Los expedientes viajan de un departamento a otro, de dirección en dirección, de subsecretaría en subsecretaría, de secretaría en secretaría; y suben y bajan constantemente para que el jefe revise y los de abajo ejecuten.

Muchas veces, lo que intentan controlar es una verdadera excepción, es decir un resultado poco común. Pero ante el regaño del jefe y el desconocimiento de los procesos, el encargado agrega más pasos y más firmes. Por "pescar" un evasor se

emiten reglamentos que entorpecen el proceso a millones de contribuyentes cumplidos.

Taylor menciona que "logró incrementar la productividad de la industria al separar la planeación de la ejecución"<sup>93</sup>, pero se agregó una función que no agrega valor: El control.

A mayor complejidad, mayor necesidad de control y muchos gobiernos, al igual que muchas empresas, encuentran que más de la mitad de su personal se dedica a controlar procesos sin incrementar la productividad de la organización.

Para romper este círculo vicioso y acabar con la paradoja de que a mayor control menor eficiencia, es necesario entrar a una reforma administrativa de calidad que rediseñe servicios, reduzca burocracia y realmente controle el proceso. Sin embargo para ello, los líderes de la organización deben reconocer que las cosas no andan bien.

A la fecha, no hay alguna oficina gubernamental que no padezca de algunos de estos síntomas, pero lo que es muy obvio para el observador externo y para el cliente, generalmente es un punto ciego para el director del área, pues se encuentra trabajando en el viejo esquema mental. en el paradigma existente.

---

<sup>93</sup> CHIAVENATO Idalberto., "Teoría general de la administración" México, 2a Edn. Edt. McGraw-Hill, 1989 p 176.

La responsabilidad de la administración es 100 por ciento de los mandos superiores, por tanto la responsabilidad de una reforma administrativa de calidad también es de ellos. El primer paso, entonces, es el reconocimiento de la ineficiencia y el compromiso hacia el cambio en la cúspide de la pirámide de poder.

El líder de la organización debe entender que un síntoma solamente muestra una pequeña parte de una gran enfermedad, la parte más visible. En ocasiones, la enfermedad se manifiesta en un área diferente a la causa. El problema de las tortas sobre el escritorio no está causado por una actitud negativa del empleado, está causado entre otras razones por los sueldos bajos, los horarios irracionales y la falta de un espacio para preparar y consumir los alimentos y eso no es responsabilidad del que se come la torta sobre el escritorio.

Por ello, después de visualizar la enfermedad es importante hacer un buen diagnóstico, Un diagnóstico que profundice en las causas más ocultas. Como siempre, el planteamiento del problema es el 95 por ciento de la solución.

Intentar ahorrar tiempo en el diagnóstico equivale a combatir los efectos de un cáncer con analgésicos. De igual forma, intentar resolver en el acto los problemas, es abrir al paciente y amputarle un brazo sin saber cuál es la enfermedad.

También es oportuno recalcar que no es conveniente plantear y resolver el problema desde arriba pues esa actitud es gran parte de la enfermedad que toda

organización burocrática padece. Es necesario empezar a trabajar en equipo, lograr el consenso del resto de la organización, convencer a los demás sobre el padecimiento, sobre la necesidad de observar los síntomas. En pocas palabras, el líder debe concientizar a los demás para buscar su compromiso hacia el cambio.

Toda la organización debe participar en este proceso para reducir al máximo la resistencia al cambio. En estructuras muy jerárquicas y autoritarias es muy interesante observar la habilidad de boicotear la autoridad y resistirse a los mandatos. La frase de obedézcase pero no se cumpla es muy sintomática de nuestra forma de gobernar y administrar. Por ello, el líder debe estar atento al falso aprendizaje, es decir, a la adulación y el aparente conformismo<sup>94</sup>.

Debe ser muy claro y muy consistente en su dirección pues de otra manera los empleados entienden entre líneas que se trata de una moda más, como otras tantas que ya han vivido. Todo es cuestión entonces, de agazaparse, fingir aprendizaje, satisfacer al jefe y esperar a que la moda pase de largo.

En su afán de autocrítica, también debe cuidar su lenguaje para no ofender y enajenar a los demás del proceso de cambio. Debe considerar que más del 85 por ciento de los problemas son del sistema, no de las personas. El empleado sólo tiene un pequeño margen de maniobra. La responsabilidad de cambiar el sistema, es del líder y de nadie más. Por tanto, la crítica debe dirigirse al sistema, no a las personas.

Suficiente denigración y falta de autoestima tiene el burócrata como para agregarle más culpas ajenas.

Por ello, es indispensable concientizar, pero no agredir a los miembros de la organización. Si bien es cierto que el líder es el conductor del auto, no puede echar al resto del equipo en la cajuela y tomar una nueva dirección. Esta actitud no resuelve nada.

Los cambios asustan. La mayoría está dispuesta a cambiar cuando el cambio les pertenece, no cuando el cambio viene impuesto desde el exterior

Si por el contrario, el líder comparte sus preocupaciones, el resto del equipo se hará partícipe del problema y hará suyo el proceso de cambio. Es necesario que el líder utilice otros canales de comunicación para dar a conocer su punto de vista a toda la organización.

El líder debe buscar el compromiso de la organización hacia el cambio. Es importante no profundizar demasiado en el detalle, ya que es fácil lograr el consenso sobre los que pero al llegar a los como empieza la disidencia. Todos estarán de acuerdo en la necesidad de cambiar sin entrar al detalle de cómo y cuando<sup>95</sup>.

---

<sup>94</sup> GUTIERREZ G. Gustavo., "Justo a tiempo y calidad total", México, Edt. Mc Graw Hill 1994 p 71

<sup>95</sup> GORKI G. Saldaña., "México ante el reto de la competitividad", México. Edt. Castillo 1995 p 102

El punto es sabemos que tenemos un problema, sabemos que podemos resolverlo y vamos a hacerlo juntos.

Sin embargo es conveniente un nombre al cambio como reforma administrativa que ayude a fijar el rumbo. También es conveniente aclarar que se trata de una reforma de fondo y largo plazo que ofrece grandes ventajas a la organización.

### 3. La Forma Tradicional de Organización Gubernamental.

En el gobierno, el enfoque tradicional es hacia adentro en lugar de pensar en las necesidades del cliente, los servicios que éstos requieren, y los procesos y personas que deben respaldar esos servicios, los burócratas, piensan en sus funciones, sus organigramas y sus oficinas.

Ocurrencia de los jefes anteriores. Estas ocurrencias, en la mayoría de los casos, están divorciadas de las verdaderas necesidades del cliente. En demasiadas ocasiones, las funciones que marca el reglamento son idénticas a las de otros departamentos, direcciones o secretarías.

Cada jefe pelea su status. A mayor número de funciones, empleados y oficinas, mayor poder ante los demás. Cada burócrata adicional requiere de un sueldo y prestaciones, así como los espacios físicos y equipo para desarrollar sus funciones.

Esto no satisface la necesidad del cliente y además consume recursos fiscales que podrían emplearse en actividades productivas.

En un gobierno de calidad, el organigrama es la última prioridad. El enfoque es base cero. No importa que tan grande sea el gobierno y cuantos departamentos existan, inclusive, no importa que marque la ley o la costumbre, pues sabemos que las leyes de organización están hechas bajo el criterio de enfoque interno, bajo el antojo de los jefes presentes o pasados<sup>96</sup>.

Lo que importa es encontrar la verdadera misión de la dependencia, sabiendo el motivo de existencia de esta o aquella Secretaría o este Departamento, y saber quiénes son nuestros clientes y cual es el servicio que debe prestar al cliente o público.

Cuando se contestan estas preguntas básicas y se definen los servicios, se pasa a diseñar los procesos que deben soportar al servicio y sólo entonces se crea la organización necesaria. Este enfoque define el objetivo de la organización y establece cadenas cliente-proveedor entre dependencias para agilizar los servicios. Con todo ello, se terminan las guerras de poder y los muros de Berlín entre oficinas de gobierno.

---

<sup>96</sup> GORKI G Saldaña, "México ante el reto de la competitividad" México, Edt. Castillo 1995 p. 113



Las organizaciones jerárquicas ya no funcionan en ninguna parte del mundo. Sólo los ejércitos, las empresas ineficientes, los monopolios y el gobierno siguen utilizando la jerarquía como una forma de comunicarse internamente.

En la jerarquía los de arriba dan órdenes, los de abajo las ejecutan y los del medio controlan que las órdenes se cumplan e informan los resultados a los superiores.

Esto funcionaba cuando el entorno era sencillo, las organizaciones eran pequeñas, el jefe tenía pleno conocimiento de las necesidades de la comunidad, el tiempo corría a ritmo lento, y los empleados tenían baja escolaridad.

Hoy la realidad es sumamente compleja, el gobierno es una estructura muy pesada, con excesivos tramos de control, los procesos son muy complejos, es difícil saber a ciencia cierta, quienes son los clientes y que es lo que quieren, las soluciones no son tan obvias, el tiempo de respuesta debe ser muy ágil y es imposible dar soluciones y controlar los resultados desde arriba.

La única manera de poder responder con rapidez y eficiencia a las demandas de la comunidad es con otro tipo de organización.

El líder debe dedicarse a lo estratégico, es decir, a fijar y mantener el rumbo de la organización. Otra tarea importante del líder es lograr el consenso de los principales actores.

Para lograr los cambios que el entorno demanda se debe transferir autoridad y poder a los niveles operativos; es decir, a quienes tienen contacto con el cliente. Ellos deben ser capaces de tomar todas las decisiones que tienen que ver con la operación normal del gobierno incluyendo la manera de mejorar los servicios.

El empleado no debe estar esperando órdenes para actuar ante los problemas, sabe que es lo que tiene que hacer y se autocontrola.

En este esquema ya no hay mucho valor agregado para los niveles intermedios y por tanto, surge un área de oportunidad de reducción, lo que se conoce como aplanar la pirámide, pero aún en una pirámide aplanada, tendríamos el mismo problema de la departamentalización, es decir, el contar con áreas aisladas que se pelean entre sí por las funciones y el presupuesto.

Por ello, la pirámide debe sustituirse por redes de comunicación en donde las partes fortalecen sus enlaces y se coordinan para brindar mejores servicios. A mayor y mejor información, mayor y mejor servicio a los clientes. Para lograrlo, es necesario definir las cadenas cliente-proveedor de acuerdo a los servicios que presta la dependencia. Igualmente, es indispensable que los líderes fomenten el trabajo en

equipo en todos los niveles, derrumben las barreras de comunicación en la organización y promuevan el uso de comunicación directa.

#### 4. Funciones y Servicio al Cliente.

Pensar en funciones es pensar hacia adentro. Pensar en servicios es enfocarse al cliente<sup>97</sup>.

En el gobierno todos piensan en sus funciones. Lo primero que hace un nuevo jefe es revisar la Ley Orgánica para saber a ciencia cierta cuáles son sus funciones. Cuando el cliente o las circunstancias exigen dar un servicio que literalmente o por interpretación no se encuentra en el menú de funciones, los empleados no sienten responsabilidad alguna de actuar.

Por el contrario, es una organización enfocada al cliente, todos se sienten responsables de satisfacerlo, toman decisiones en el momento, o solicitan ayuda o consenso si el servicio rebasa su capacidad de respuesta.

Por ello, en el gobierno, es importante partir de un análisis del cliente y de los servicios antes de elaborar leyes orgánicas y reglamentos internos.

El gobierno al igual que muchas empresas, han sufrido por la excesiva división del trabajo. En un momento, la especialización de tareas fue útil para incrementar la productividad de las empresas e instituciones; para poder acelerar la producción, había que partir el proceso en pequeñas tareas y darles trabajo sencillo al empleado.

Sin embargo, este tipo de administración tiene sus efectos secundarios negativos, pues los procesos se vuelven muy complejos y burocráticos, todos se preocupan por su pequeña parte, nadie se hace responsable de los resultados finales y el control del servicio es prácticamente imposible.

Hoy en día, la tendencia es en sentido contrario. En lugar de tener procesos complejos y tareas sencillas, el gobierno debe simplificar sus procesos y diseñar tareas complejas para los empleados. Tareas complejas implica que el empleado, en lugar de poner sellos, estampar firmas, o pedir autorización, es responsable del servicio, tiene capacidad para analizar el problema integralmente, y, sobre todo, para tomar decisiones. El trabajador se siente estimulado por su nueva responsabilidad y se preocupa por servir al cliente. Hay una gran ventaja en tener procesos sencillos, la administración se vuelve muy fácil.

El gobierno toma muchos departamentos se aprovechan de la complejidad de los procesos para crear hoyos negros, en donde la información se pierde para el resto

---

<sup>9</sup> CHIAVENATO Idalberto., "Teoría general de la administración", México, 2a Edn, Edt. McGraw Hill, 1983: 139

de la organización. Areas de misterio en donde sólo unos pocos saben el estado que guardan los asuntos. Son los famosos departamentos que todos deben consultar para sacar adelante los trámites.

Esta es una estrategia muy común para asegurar el puesto, para ampliar poder y en algunos casos, para generar ingresos ilegales. El problema no se resuelve con un cambio de personal porque las causas no son las personas sino los sistemas.

En la administración se crean sistemas sencillos y abiertos que generan estadística relevante. La administración visible impide la creación de hoyos negros y de especialistas misteriosos; se fortalece el sistema y se le resta poder para uso personal a los jefes de estas áreas. Cuando todo está sobre la mesa, es más fácil administrarlo y más difícil meter mano con fines personales<sup>98</sup>.

## 5. Complemento y Modernización.

En el gobierno casi todo requiere modernización. Los conmutadores son malos, las máquinas de escribir son mecánicas, los autos se la pasan en el taller y la cultura de la informática aún no se empata con la del sector privado. Sin embargo, aunque el

---

<sup>98</sup> GORKI G. Saldaña., "México ante el reto de la competitividad", México, Edt. Castillo, 1995, p. 141.

gobierno contara con todos los recursos para enfrentar este atraso tecnológico y modernizara su equipo, no mejoraría mucho la satisfacción del cliente.

El gobierno no es una industria manufacturera, es una empresa de servicio. En la manufactura, una nueva maquinaria crea un fuerte impacto en la productividad. En las empresas de servicio esto no es posible porque la productividad no depende de las máquinas, sino de las personas o mejor dicho, de cómo esas personas se organizan en procesos para resolver problemas y satisfacer al cliente. Ningún equipo moderno, puede vencer la complejidad de los procesos, la falta de claridad en la misión, la estructura pesada, la responsabilidad diluida o la falta de liderazgo.

De hecho, muchos servicios de gobierno no sólo no muestran mejoría con nueva tecnología, sino hasta pueden deteriorarse. Ejemplo: Una oficina adquiere software para sus procesos, pero el software no contempla todas las necesidades de sus usuarios. Resultado: Los empleados rechazan el sistema y el cliente sufre.

Si el gobierno trabajara en calidad, sería mucho más ágil en definir con precisión el tipo de tecnología que requiere. Es muy común que la organización empiece a modernizarse cuando ha entrado en un proceso de calidad, porque la creatividad del personal se refleja en muchos ámbitos, entre ellos, el de mejorar las instalaciones o el equipo empleado. La ventaja es que ellos mismos definen la necesidad de la modernización, en lugar de que ésta venga impuesta por un jefe que desconoce las verdaderas necesidades de los empleados y de los clientes.

Cuántas veces hemos observado equipo nuevo que no se utiliza porque falta una pequeña pieza, porque no era lo que se requería o porque no se tomó en cuenta el carácter del proceso cuando fue adquirido.

Actualmente, Japón es muy creativo en el desarrollo de nuevas tecnologías, pero no siempre fue así. En el inicio de su revolución administrativa la mayoría de las patentes no eran japonesas, sino norteamericanas o europeas. Sin embargo, Japón supo ver oportunidades que ni Estados Unidos ni Europa visualizaron y más aún, supo comercializarlas. Las empresas japonesas son las que tienen el ciclo más corto entre el diseño de un nuevo producto y su venta en el mercado.

De igual manera, el gobierno debe trabajar en calidad para saber utilizar la tecnología en favor del cliente. Mientras no sea así, un gran porcentaje de los esfuerzos modernizadores sólo servirán para el relumbrón y las ocho columnas.

La Modernización es una inversión en alta tecnología, establecida en un incremento productivo único, requiere capacitación específica, se adquiere y se implementa en el corto plazo. Es un cambio externo, en ocasiones es rechazado por la cultura organizacional ya que se percibe como algo extraño.

Gutiérrez menciona que "Calidad es una inversión en el recurso humano. logra grandes incrementos productivos a través del rediseño de procesos. Requiere capacitación en calidad, es decir, en la manera de administrar. Su implementación es lenta pues implica un proceso participativo".<sup>99</sup>

El gobierno tiene mucho que modernizar pero antes de hacerlo debe de cambiar su manera de administrar para asegurar que el proceso de modernización sea fácil y que las inversiones realmente obtengan la utilidad social esperada. Y los servicios sean de la calidad que el cliente desea, simplificando trámites y agilizando funciones a todos los niveles.

---

<sup>99</sup> GUTIERREZ G. Gustavo., "Justo a tiempo y calidad total" México, Edt. Mc Graw Hill, 1994 p 101



## CAPITULO SEXTO.

### **Estructura y Funcionamiento de la Dirección de Ingresos.**

#### 1. Dirección de Ingresos:

La Dirección de Ingresos con ubicación actual en Madero No. 105 Pte., Zona Centro depende directamente de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Querétaro.

Cuenta con cinco departamentos y un Area Administrativa, teniendo un total de 183 plazas activas para el funcionamiento de dicha Dirección.

Al frente como Director se encuentra el C.P. Germán Rodríguez., con cuatro personas en su Departamento de Dirección, siguiendo el Area Administrativa con la Lic. Martha Torres L. y con un total de nueve personas a su cargo; el Departamento Técnico y Jurídico con el Lic. Juan Rosas Salazar, con un equipo de doce personas, el Departamento de Recaudación con el Lic. Héctor Castro Aguila, contando con cinco subdivisiones por todo el Estado de Querétaro (Zona Centro, Admón., San Juan del

Río, Jalpan, Cadereyta), teniendo a su cargo un total de ochenta y seis personas distribuidas por los principales puntos del Estado mencionados anteriormente; el Departamento de Contabilidad y Control de Obligaciones con el C.P. Ricardo Maldonado Tinajero, teniendo a su cargo diez y nueve personas, el Departamento de Notificación, Cobranza e Inspección Fiscal, con el C.P. Silvano Celestino Reyes, teniendo en su equipo a cuarenta y seis personas y por último al Departamento de Informática conformado por siete personas; esto nos arroja un total de ciento ochenta y tres plazas activas en la Dirección de Ingresos del Estado de Querétaro.

En la Dirección de las instalaciones, el Director nos facilitó de una manera muy amable, el Manual Operativo y Descriptivo de la Dirección de Ingresos, con el objeto de conocer mejor los diferentes departamentos que existen, así como sus funciones específicas de cada uno de ellos y los correspondientes organigramas.

## 1.1 Funciones Generales.

### 1.- Función Directiva

Planear, programar, dirigir, coordinar y evaluar las actividades de los Departamentos de la Dirección, Administraciones Tributarias Regionales y Oficinas Recaudadoras Locales, así como cumplir con los objetivos que le señale el Secretario de Planeación y Finanzas.

### 2.- Función de Coordinación Fiscal

Coordinar las relaciones Fiscales Intergubernamentales, que se derivan del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal Federal y por los convenios de coordinación con los municipios, como parte de la Administración Tributaria.

### 3.- Función Normativa

Establecer normas y disposiciones que contemplen las Leyes y Reglamentos, para lograr incrementar la recaudación y obtener una mejor aplicación entre las disposiciones legales y la actuación de la Administración Tributaria, mediante la propuesta de reformas y adiciones a las mismas.

#### 4.- Función Recaudatoria

Efectuar la recepción de la recaudación de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y demás conceptos que fije la ley de Ingresos, así como de otros ingresos respecto de los cuales existan convenios celebrados entre el Gobierno del Estado y el Gobierno Federal y/o Municipal, efectuando el análisis y evaluación financiera de la recaudación y las comparaciones con las previsiones fijadas o estimadas, estableciendo las causas de las variaciones y proponiendo las medidas correctivas que en su caso requieran.

#### 5.- Función Contable

Llevar la contabilidad de los ingresos mediante la revisión, clasificación y registro de los ingresos, análisis de las cifras y elaboración de la cuenta diaria, así como enviar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la cuenta comprobada mensual de los cobros de impuestos federales, de acuerdo a los convenios de coordinación en esta materia.

#### 6.- Función de Cobranza

Ejercer la facultad económico-coactiva con objeto de hacer efectivos todos los créditos fiscales de su competencia, delegando en los Administradores Tributarios Regionales, Jefes de Oficinas Recaudadoras Locales y Jefe del Departamento de Notificación, Cobranza e Inspección Fiscal, la facultad de emitir y firmar los documentos respectivos, para llevar a cabo el Procedimiento Administrativo de Ejecución.

#### 7.- Función de Registro de Contribuyentes

Depurar y actualizar el padrón general de contribuyentes, mediante las declaraciones y avisos que los propios sujetos pasivos de obligaciones fiscales, deben presentar.

#### 8.- Función de Informática

Realizar las actividades de preparación, sistematización y procesamiento de información, proporcionando los elementos necesarios para la realización y complementación de las demás funciones, así como asegurar un servicio continuo de sistemas de computo para el desarrollo de las actividades de la Administración Tributaria.

## 9.- Función Administrativa

Coordinar, elaborar y controlar el ejercicio del presupuesto de gastos de la Dirección, así como administrar los recursos humanos y materiales, llevando los controles, reportes e informes que se requieren para el desarrollo adecuado de los servicios administrativos.

### 1.2 Funciones Específicas.

1.- Proponer al Secretario de Planeación y Finanzas los proyectos de Ley, Reglamentos y demás disposiciones que se requieran para la actividad Fiscal y Tributaria Estatal.

2.- Participar en la formulación de las políticas de coordinación hacendaria con la Federación, Estados y Municipios del Estado.

3.- Planear, dirigir y controlar la recaudación de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, que correspondan al Estado y las participaciones y transferencias Federales y Municipales, en los términos de los convenios respectivos.

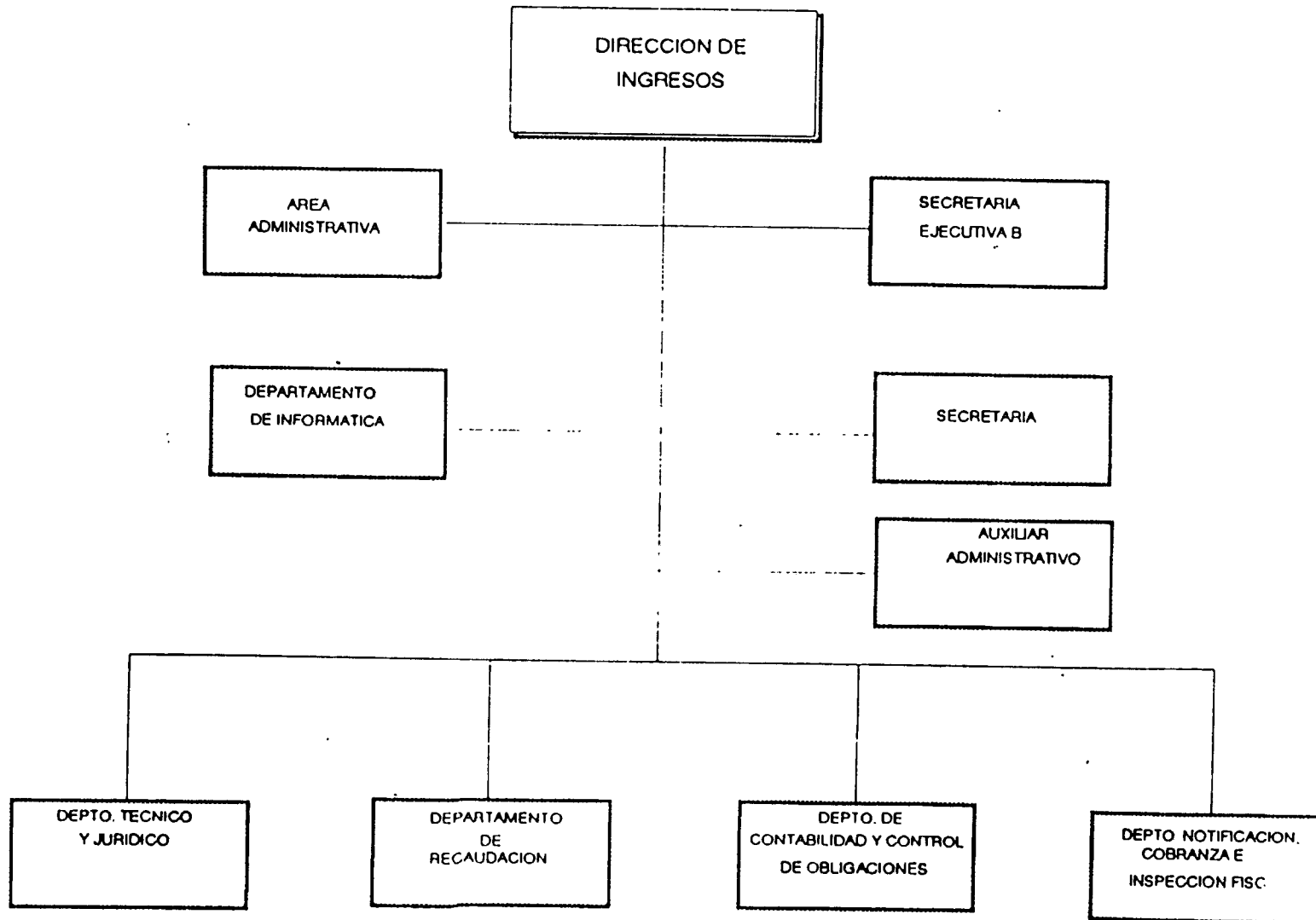
4.- Establecer registros e informes oportunos y adecuados de uso interno y externo, que se requieran para el cumplimiento de las normas establecidas y de los convenios

celebrados con la Secretaría De Hacienda y Crédito Público y los Gobiernos Municipales y otras Dependencias Federales.

- 5.- Vigilar la estricta aplicación de las disposiciones Fiscales relativas, en términos de la Normatividad y convenios referidos.
- 6.- Representar al Estado en las reuniones de trabajo de los grupos técnicos de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, así como de los grupos que integran la zona 5.
- 7.- Ofrecer a los contribuyentes servicios eficaces, justos, honestos y expéditos para el cumplimiento de las obligaciones fiscales.
- 8.- Lograr una efectiva administración y desarrollo de los Recursos Huumanos de la Dirección.
- 9.- Utilizar sistemas y procedimientos suficientes y actualizados que garanticen la calidad de sus servicios.
- 10.- Salvaguardar y optimizar los demás recursos asignados a la Dirección para su adecuado funcionamiento.

# SECRETARIA DE PLANEACION Y FINANZAS

## DIRECCION DE INGRESOS





## 2. Departamento Técnico Jurídico.

### 2.1 Funciones Específicas.

- 1.- Elaborar y proponer planes, programas, sistemas y procedimientos que tengan por objeto fomentar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.
- 2.- Proponer al Director la interpretación administrativa que se deba dar a las leyes y demás ordenamientos tributarios relativos a los ingresos cuyo control esté a su cargo.
- 3.- Elaborar las propuestas de modificaciones e iniciativas de Leyes Estatales y Municipales.
- 4.- Fundamentar y motivar legalmente los convenios celebrados con los contribuyentes, vigilando se proteja adecuadamente el interés fiscal.
- 5.- Formular y revisar los convenios que se celebren con las instituciones de crédito u otros organismos públicos o privados para la recaudación de los ingresos del estado, federales y municipales coordinados.

- 6.- Instruir y orientar a los administradores sobre las reformas fiscales, modificaciones de los procedimientos y operaciones de aplicaciones de las áreas a su cargo.
- 7.- Recopilar e integrar con la periodicidad establecida los informes de actividades y resultados de los departamentos de la Dirección.
- 8.- Recopilar la información necesaria, e integrar la estructura programática de la Dirección y presentarla al Director para su aprobación.
- 9.- Realizar labores de orientación fiscal hacia los contribuyentes y fomentar el cumplimiento voluntario de sus obligaciones fiscales.
- 10.- Resolver las dudas que formulen los contribuyentes acerca de situaciones reales y concretas, respecto a la aplicación de las disposiciones fiscales.
- 11.- Programar, organizar y controlar las actividades relativas a las solicitudes de devoluciones de impuestos, tanto estatales como aquellos coordinados con la Federación y Municipios.
- 12.- Determinar los pagos por concepto de impuestos inmobiliarios coordinados, de acuerdo a los Ordenamientos Fiscales Municipales.

13.- Determinar y elaborar los acuerdos que justifiquen las condiciones de existencias de créditos fiscales, autorizaciones de prórrogas y parcialidades en los convenios para el pago de obligaciones no cubiertas y de condonaciones mediante la autorización expresa del Director de Ingresos.

14.- Informar a las autoridades competentes de los hechos que tenga conocimiento con motivo de sus actuaciones, que puedan constituir delitos fiscales o delitos de los servidores públicos de la Dirección de Ingresos.

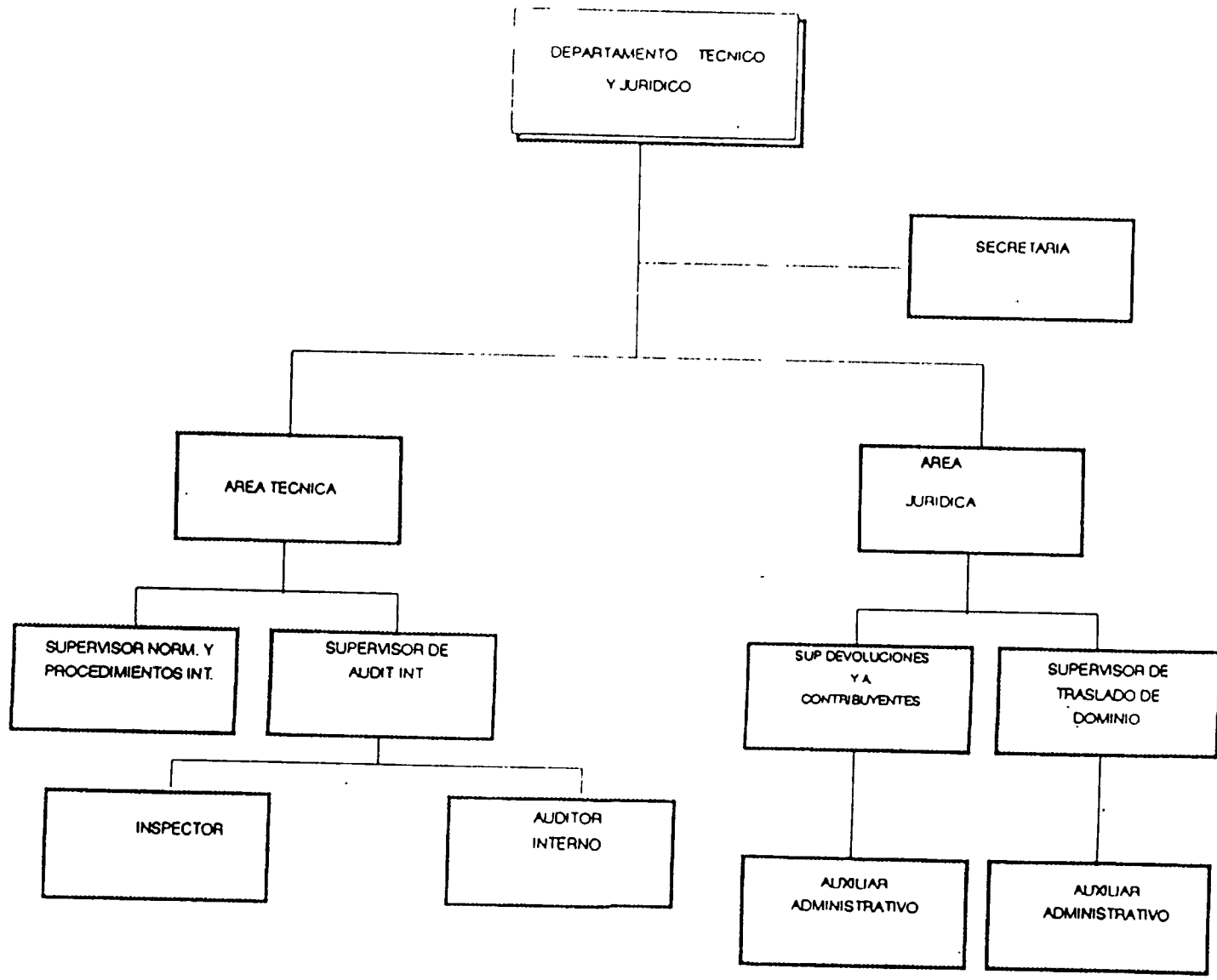
15.- Vigilar en las Administraciones Tributarias Regionales y Oficinas Recaudadoras Locales la aplicación estricta de las normas fiscales federales, estatales y municipales, de las circulares y demás instrucciones emitidas por el Director de Ingresos.

16.- Diseñar, actualizar y difundir folletos y calendarios informativos que permitan al contribuyente el oportuno cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

17.- Coordinar las labores propias del departamento y en general atender los demás asuntos que le sean encomendados expresamente por el Director de Ingresos.

# DIRECCION DE INGRESOS

## DEPARTAMENTO TECNICO Y JURIDICO



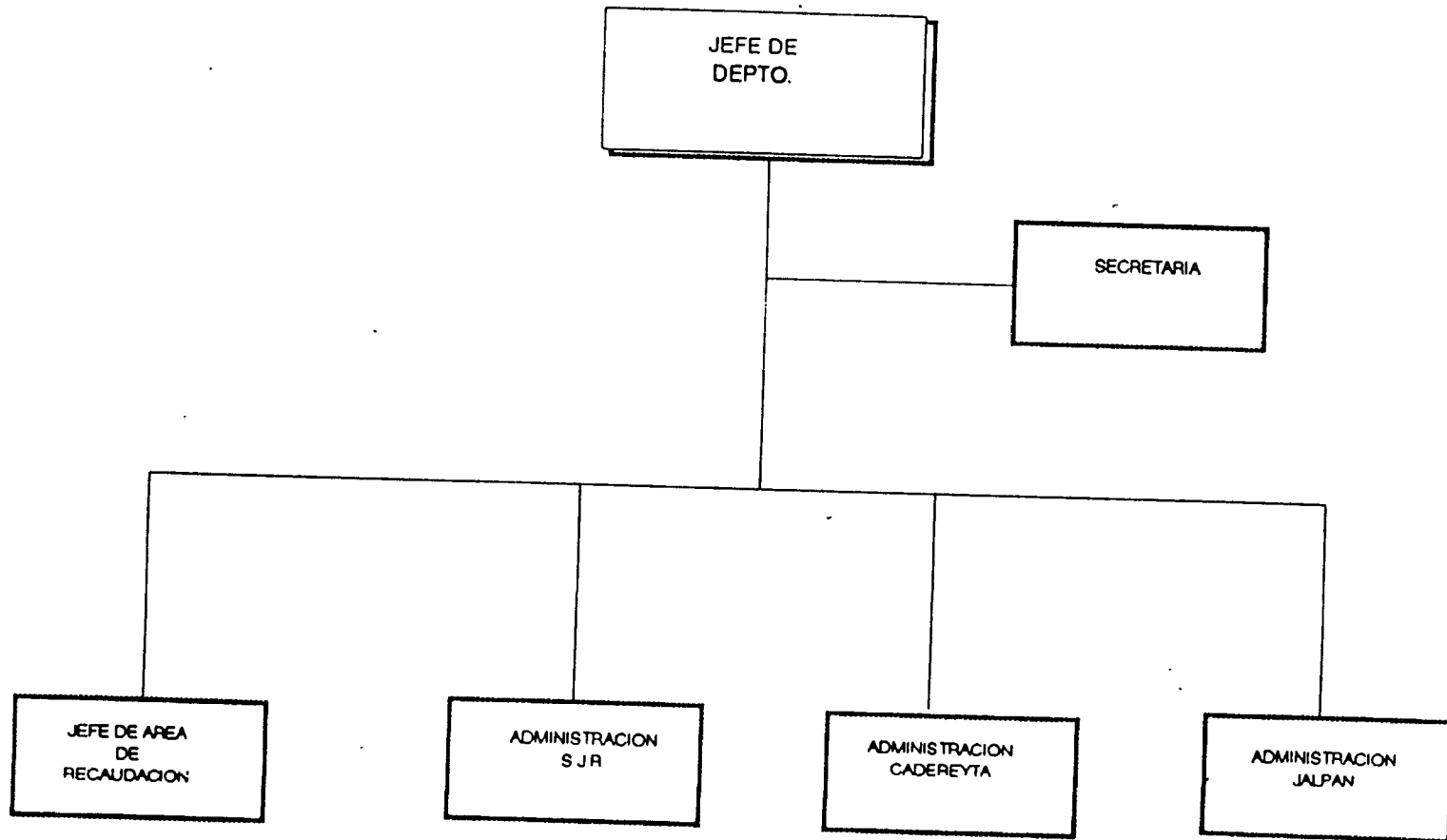
### 3. Departamento de Recaudación.

#### Funciones Específicas.

- 1.- Determinar los pronósticos anuales y mensuales de Ingresos Tributarios del Estado, así como proponer al Director, acciones tendientes a incrementar la recaudación.
- 2.- Determinar y evaluar las metas de recaudación para los diferentes programas y los trabajos propuestos en las Administraciones Tributarias Regionales.
- 3.- Proponer los procedimientos y formatos oficiales de recaudación, de conformidad con la Legislación Tributaria, que permita tanto al contribuyente como a las autoridades fiscales correspondientes, facilitar su cumplimiento.
- 4.- Llevar a cabo las acciones necesarias para la recaudación de ingresos de una manera ágil.
- 5.- Formular los reportes comprobatorios de ingresos federales, estatales y municipales coordinados, que brinden confiabilidad y transparencia en la operación de la actividad tributaria y someterlos a consideración del Director de Ingresos.

- 6.- Vigilar en la actividad recaudatoria el estricto cumplimiento de las normas fiscales, circulares e instrucciones federales, estatales y municipales coordinadas, para su aplicación en las Administraciones Tributarias Regionales y en las oficinas Recaudadoras Locales.
- 7.- Proponer políticas y procedimientos para maximizar los niveles de productividad, conforme a los objetivos de la Dirección de Ingresos.
- 8.- Capacitar y desarrollar al personal asignado a las Administraciones Tributarias Regionales y Oficinas Recaudadoras Locales, para mantener niveles óptimos de calidad en el servicio y atención a los contribuyentes.
- 9.- Vigilar que la documentación que se presente en los procesos de pago, esté debidamente requisitada por el personal autorizado.
- 10.- Coordinar las labores propias del departamento y atender los asuntos que en forma expresa encomiende el Director.

DIRECCION DE INGRESOS  
DEPARTAMENTO DE RECAUDACION



#### 4. Departamento de Contabilidad y de Control de Obligaciones.

##### 4.1 Funciones Específicas.

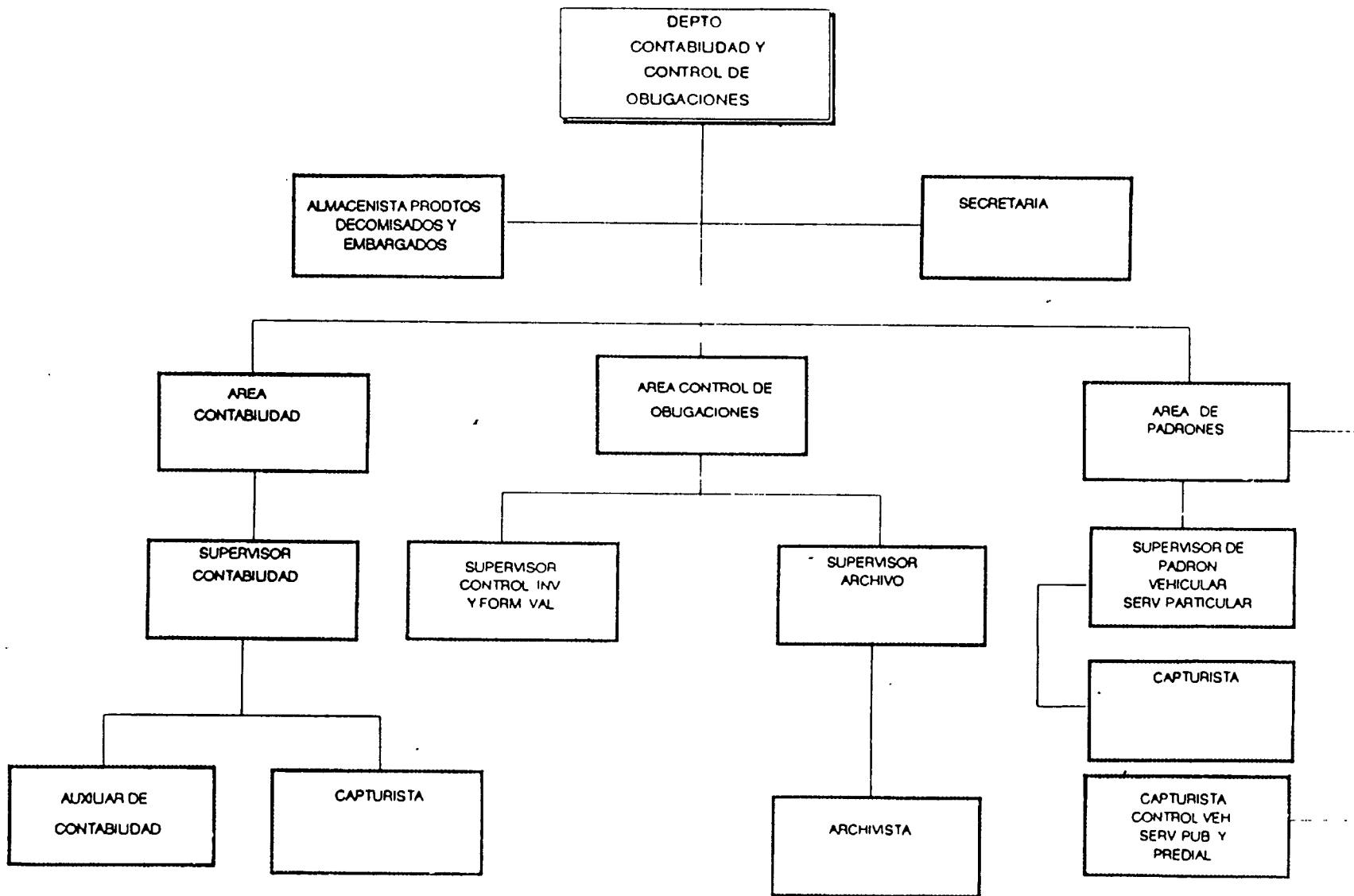
- 1.- Proponer al Director de Ingresos políticas, sistemas, procedimientos y métodos de trabajo, que agilicen y mejoren el proceso de contabilidad y control de obligaciones.
- 2.- Registrar oportunamente los ingresos que se recaudan en las diferentes Administraciones y Receptorías del Estado.
- 3.- Presentar informes de los ingresos y elaborar la glosa, estadística y proyección de la recaudación.
- 4.- Controlar las formas valoradas y los recibos oficiales utilizados en la Dirección de Ingresos.
- 5.- Determinar los créditos pendientes de pago y remitirlos al departamento de Notificación, Cobranza e Inspección Fiscal para que se realice el cobro correspondiente.



- 6.- Mantener actualizado el padrón de contribuyentes.
- 7.- Mantener actualizados los expedientes de los contribuyentes, así como archivar y controlar la documentación contable derivada de los ingresos.
- 8.- Proporcionar información solicitada por dependencias federales, estatales o municipales.
- 9.- Expedir certificaciones de documentos, libros, registros o constancias del cumplimiento de obligaciones fiscales, con autorización del Director de Ingresos.
- 10.- Programar, dirigir y coordinar las actividades del personal que integra el departamento y en general atender los demás asuntos que en forma expresa le encomiende el Director de Ingresos.

# DIRECCION DE INGRESOS

## DEPARTAMENTO CONTABILIDAD Y CONTROL DE OBLIGACIONES



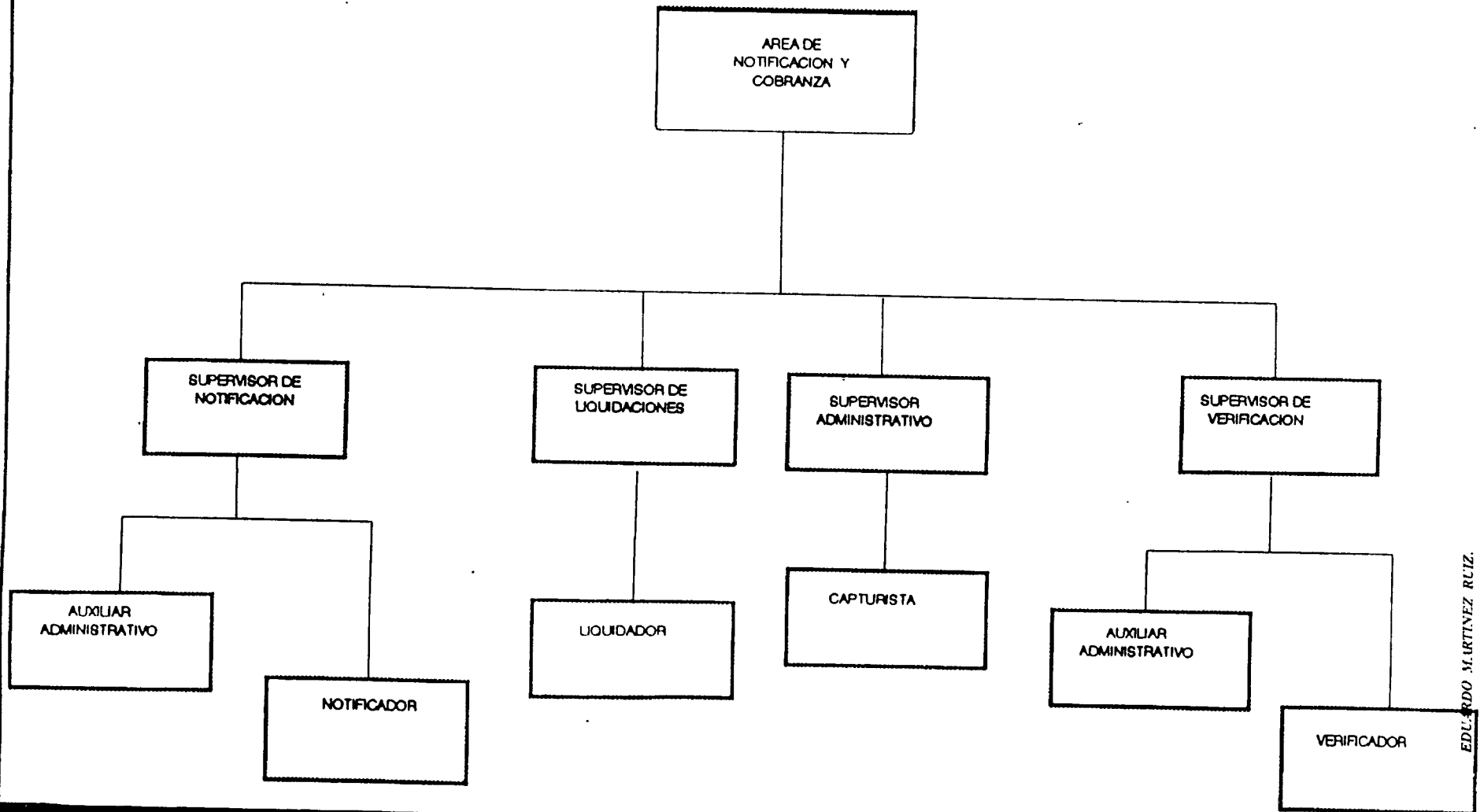
## 5. Departamento de Notificación y Cobranza e Inspección Fiscal

### 5.1 Funciones Especificas.

- 1.- Planear, programar y controlar las actividades necesarias para aplicar el Procedimiento Administrativo de Ejecución en tiempo y forma a los contribuyentes que no cumplen oportunamente con sus obligaciones fiscales.
- 2.- Elaborar liquidaciones de créditos fiscales para su cobro.
- 3.- Llevar un control estricto de la documentación emitida de requerimientos por cobros adeudados al fisco federal, estatal y municipal, calculando y aplicando accesorios que conforme a la ley procedan
- 4.- Realizar embargos precautorios o definitivos de bienes para garantizar y hacer efectivo el interés fiscal con la normatividad que establezca la legislación respectiva.
- 5.- Proponer la cancelación de créditos incobrables de acuerdo a los análisis de los mismos y a los ordenamientos establecidos.

- 6 - Elaborar convenios con contribuyentes para realizar pagos en parcialidades por créditos fiscales.
  
- 7.- Emitir y controlar las ordenes de visitas y actas de inspección en las revisiones a concesionarios de las licencias para la venta de bebidas alcohólicas de acuerdo a las disposiciones fiscales relativas.
  
- 8.- Emitir oficios de intervención para revisar los establecimientos en los cuales se celebren espectáculos públicos, para elaborar las liquidaciones y cobrar los impuestos respectivos.
  
- 9.- Planear, programar y controlar las actividades de verificación del registro federal de contribuyentes, para el cumplimiento oportuno de las obligaciones fiscales, así como la validación de datos aportados por los contribuyentes, para cumplir con los convenios establecidos de colaboración administrativa entre la Federación y el Estado.
  
- 10.- Orientar, instruir y capacitar al personal sobre las actividades que se realizan en el Departamento de Notificación, Cobranza e Inspección Fiscal, así como a los cambios de procedimientos o normatividades que se aplican en sus funciones de trabajo.
  
- 11.- Coordinar las labores propias del departamento y atender los asuntos que en forma expresa encomiende el Director.

DIRECCION DE INGRESOS  
DEPARTAMENTO DE NOTIFICACION Y COBRANZA E  
INSPECCION FISCAL  
AREA DE NOTIFICACION Y COBRANZA



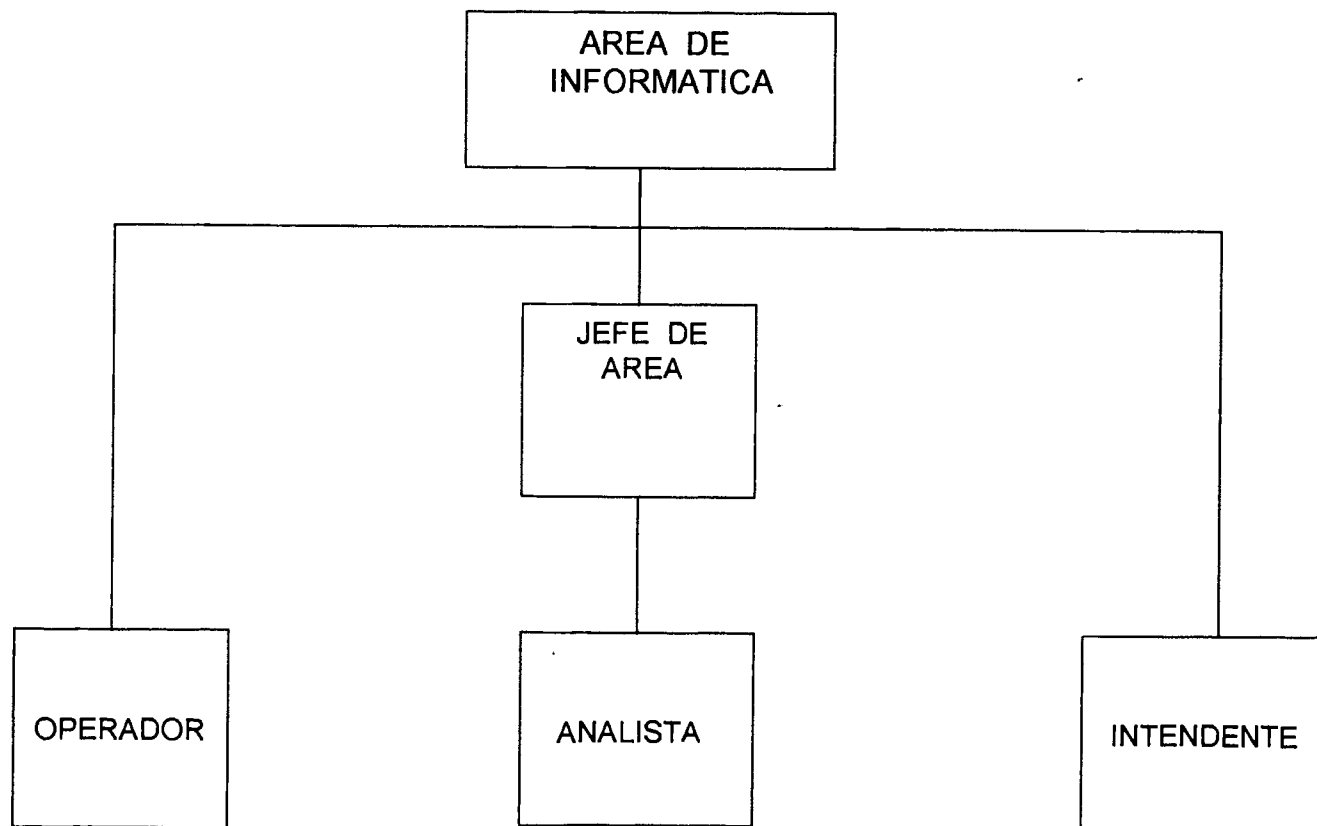
## 6. Departamento de Informática.

### 6.1 Funciones Específicas.

- 1.- Elaborar y proponer nuevos planes de sistemas para la mejora de los procedimientos de captura de información.
- 2.- Preparar las actividades de sistematización de información.
- 3.- Proporcionar las herramientas idóneas para la adecuada realización de la misma.
- 4.- Asegurar el servicio de los diversos sistemas de computo de la Dirección.
- 5.- Salvaguardar el archivo de por lo menos 10 años atrás a la fecha en curso.
- 6.- Desarrollar de manera continua las actividades de la Administración Tributaria del Estado.
- 7.- Proporcionar el mejor servicio a la vanguardia, para servir de manera eficaz al contribuyente.

# DIRECCION DE INGRESOS

## DEPARTAMENTO DE INFORMATICA



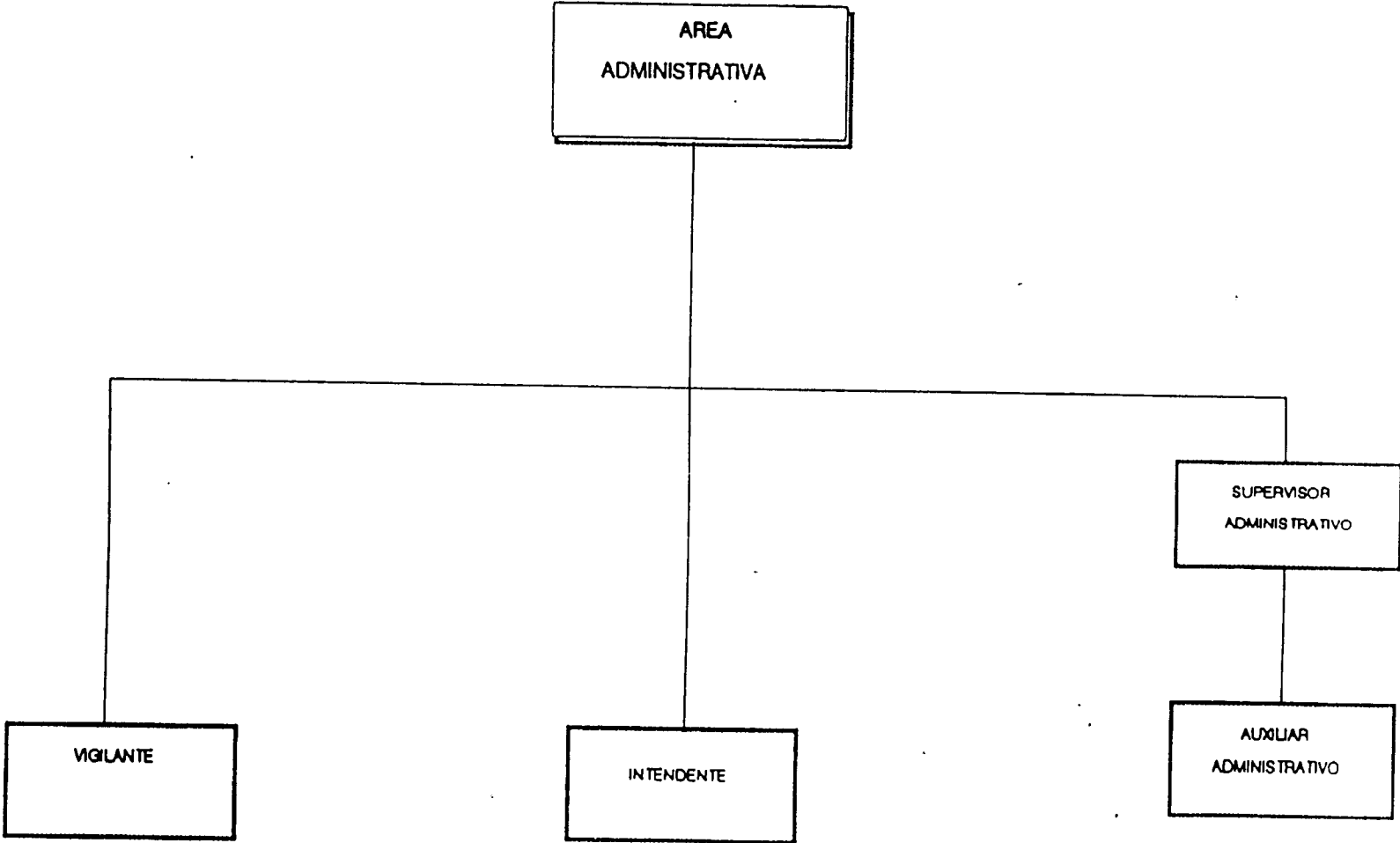
## 7. Area Administrativa.

### 7.1 Funciones Específicas.

- 1.- Elaborar y controlar el presupuesto de gastos de la Dirección de Ingresos.
- 2.- Administrar de manera eficiente los recursos materiales y humanos.
- 3.- Elaboración y control de las tarjetas de asistencia, control de incidencias y correspondencia.
- 4.- Distribuir el pago de nómina del personal de la Dirección.
- 5.- Elaboración de las requisiciones de compra de materiales y utensilios, así como los servicios.
- 6.- Control del reclutamiento del personal de todos los departamentos de la Dirección de Ingresos.
- 7.- Mantener la coordinación entre los distintos departamentos.
- 8.- Elaboración y ejecución del inventario de los bienes muebles e inmuebles.



DIRECCION DE INGRESOS  
AREA ADMINISTRATIVA



## CAPITULO SEPTIMO.

### **La Necesidad de Capacitación para el Mejoramiento de la Burocracia.**

#### **(Nivel de Ventanilla).**

El Director del Departamento de Recaudación mantiene en conjunto con su equipo de trabajo el contacto directo con la ciudadanía del Estado de Querétaro, ya que dicho Departamento tiene dentro de su estructura funcional los procedimientos para el manejo de servidores públicos a nivel de ventanilla en dicha Dirección.

El personal que se encuentra en contacto directo con el ciudadano, manejan tres actividades a cubrir, por las cuales se mantienen todos los días hábiles en contacto con un promedio aproximado de 280 personas que acuden a las instalaciones de la Dirección de 8:00 a.m. a 2:30 p.m. de lunes a viernes.

Las tres actividades que se manejan son:

- A) Alta al padrón vehicular
- B) Cambio de propietario
- C) Baja del padrón vehicular

realizando dichas actividades a nivel de ventanilla del departamento de Recaudación un conjunto de trabajo de veintiocho personas. las cuales se encuentran divididas entre los capturistas, liquidadores, capturistas de caja, capturistas de liquidación y supervisores de caja.

El procedimiento a seguir de las actividades mencionadas anteriormente se realizan de la siguiente manera:

A) Alta al Padrón Vehicular:

El contribuyente solicita al Departamento de información qué requisitos o datos debe de cubrir para dar de alta su vehículo, recibe la explicación y el documento a llenar, teniendo como formas a llenar la declaración de pago y el instructivo de llenado para la declaración según el caso del vehículo (nuevo o usado), elabora la declaración de pago y presenta ante la supervisión de liquidación, la declaración de pago y documentos requeridos.

El liquidador recibe y revisa la documentación conforme a la normatividad establecida (catálogos y tarifas establecidas por la SHCP), formula la liquidación y firma de autorización para asignación de placa.

El capturista de liquidación da de alta el vehículo al padrón y genera los adeudos correspondientes y asigna la placa e indica al contribuyente que pase al área de cajas.

El capturista de caja recibe la declaración de pago y verifica el número de placa así como confirmando los datos del padrón.

El cajero recibe el efectivo y registra cantidades en una sumatoria (tira de auditoría), entregando al contribuyente el original y copia del recibo de pago, así como las copias de la declaración de pago de impuestos, el cajero archiva provisionalmente las copias que son para el Depto. Contabilidad y para el Archivo permanente de la Dirección, e indica al contribuyente que pase al área de Supervisión de Placas y Engomados, con todos sus documentos (declaración de pago, recibo oficial, documentos del vehículo, copias de una identificación, comprobante de domicilio).

El supervisor de placas y engomados recibe del contribuyente la documentación correspondiente al pago del vehículo y revisa que esté completa y los datos correctos, después emite y entrega al contribuyente la tarjeta de circulación, acompañada de sus demás documentos correspondientes.

El capturista de caja cancela al final del día los recibos que no se utilizaron por alguna incidencia, llena su control de recibo y folio, emite su Diario de Recaudación, lo revisa y lo entrega a Supervisión de Caja, además genera su concentrado de Recaudación, lo revisa y entrega al cajero indicando el importe Estatal y Federal e indica la cuenta de depósito.

El cajero revisa el efectivo y cheques contra el concentrado elaborando una ficha de depósito en base al concentrado de recaudación, además de elaborar un comprobante de SEPSA, prepara bolsa con efectivo y fichas, entregando posteriormente el efectivo y fichas a SEPSA recabando firma de recibido en copia de la ficha de depósito.

El supervisor de caja recoge los documentos del cierre de caja los revisa y por último se entregan a Contabilidad.

#### B) Cambio de Propietario:

El contribuyente solicita al departamento de información qué requisitos o datos que debe cubrir para efectuar el cambio de propietario de su vehículo, recibiendo la explicación y el documento a llenar (declaración de pago, instructivo de llenado de la declaración y los requisitos según el caso como el cambio de propietario o cambio de domicilio); elabora la declaración de pago y la presenta

ante la Supervisión de Liquidación, la declaración de pago y los documentos requeridos.

El liquidador recibe y revisa la documentación conforme a la normatividad establecida y firma de autorización para efectuar el pago.

El capturista de liquidación actualiza el padrón con los nuevos datos y genera los adeudos correspondientes e indica al contribuyente que pase al área de cajas.

El cajero recibe el efectivo y entrega al contribuyente el original y copia del recibo de pago, así como las de la declaración de pago de impuestos; archiva provisionalmente las copias de los recibos de pago y las de la declaración de pago para Contabilidad y para el archivo permanente de la Dirección; e indica al contribuyente que pase al área de Supervisión de Placas y Engomados con todos sus documentos.

El supervisor de placas y engomados recibe del contribuyente la documentación correspondiente (declaración de pago, recibo oficial y documentos del vehículo), además de recibir el pago por el cambio de propietario del vehículo y revisa que esté completa y que los datos sean los correctos, sella la factura del vehículo endosada y obtiene copia, emite y entrega al contribuyente la nueva tarjeta de circulación acompañada de sus demás documentos correspondientes.

El capturista de caja cancela al final del día los recibos que no se utilizaron por alguna incidencia, llena su control de recibo y folio, emite su Diario de Recaudación, lo revisa y lo entrega a Supervisión de Caja, además genera su concentrado de Recaudación, lo revisa y entrega al cajero indicando el importe Estatal y Federal e indica la cuenta de depósito.

El cajero revisa el efectivo y cheques contra el concentrado elaborando una ficha de depósito en base al concentrado de recaudación, además de elaborar un comprobante de SEPSA, prepara bolsa con efectivo y fichas, entregando posteriormente el efectivo y fichas a SEPSA recabando firma de recibido en copia de la ficha de depósito.

El supervisor de caja recoge los documentos del cierre de caja los revisa y por último se entregan a Contabilidad.

#### C) Baja al Padrón Vehicular:

El contribuyente solicita al Departamento de información qué requisitos o datos debe de cubrir para dar de baja su vehículo, como el aviso de baja vehicular y los requisitos de trámite de bajas (destrucción total, extravío o robo de placas, cambio de una entidad a otra y robo del vehículo), recibiendo la explicación de

cual documento debe de presentar, elabora el aviso de baja al padrón vehicular y lo presenta ante la Supervisión de liquidación, el aviso de baja y los documentos requeridos.

El liquidador recibe y revisa la documentación conforme a la normatividad establecida y firma de autorización para efectuar el pago e indica al contribuyente que pase al área de cajas.

El capturista de cajas recibe el aviso de baja y en base a la clave de contribución generan adeudor y emite el recibo de pago.

El cajero recibe el efectivo y registra el pago, entrega al contribuyente el original y copia del recibo de pago, archivando las copias en Contabilidad y en el archivo permanente de la Dirección; indica al contribuyente que pase al área de liquidación con todos sus documentos.

El capturista de liquidación procesa la baja en el padrón, se queda con una copia del aviso de baja y la documentación comprobatoria y sella de procesado; los documentos del vehículo se turnan al área de control de obligaciones fiscales.

El capturista de caja cancela al final del día los recibos que no se utilizaron por alguna incidencia, llena su control de recibo y folio, emite su Diario



de Recaudación, lo revisa y lo entrega a Supervisión de Caja. además genera su concentrado de Recaudación, lo revisa y entrega al cajero.

El cajero revisa el efectivo y cheques contra el concentrado elaborando una ficha de depósito en base al concentrado de recaudación entregando el efectivo y fichas a SEPSA recabando firma de recibido en copia de la ficha de depósito.

El supervisor de caja recoge los documentos del cierre de caja los revisa y por último se entregan a Contabilidad.

El supervisor de placas y engomados mensualmente elabora un reporte de los vehículos que fueron emplacados en esta entidad que provenían de otros Estados y envía un reporte a cada uno de los Estados de los que provenían los que solicitaron el cambio a esta entidad.

Los tres tipos de procedimientos que se describieron muestran como interviene el personal de cada puesto que se encuentran dentro del Departamento de Recaudación, ya que cada puesto mantiene una directa relación con el contribuyente (ciudadano) que acude a las instalaciones de la Dirección de Ingresos.

El personal que se encuentra al servicio de la ciudadanía esta conformado por un total de 9 mujeres y 19 hombres todos con una edad promedio de 21 años de edad; dichas personas se encuentran sindicalizadas por el Estado de Querétaro y son miembros de la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), cuales suben de nivel de trabajo a manera de escalafón, debido a que la mayoría casi el noventa porciento en total de estas personas que son servidores públicos no cuentan con estudios de carrera que los respalden por lo que sus conocimientos como servidores públicos son muy escasos.

Los servidores públicos que realizan sus labores en el área de ventanilla no reciben una adecuada capacitación para el desempeño de su puesto, ya que en materia laboral estas personas saben bien lo que hacen y saber muy bien como desempeñar su trabajo, debido a que son personas dedicadas cuidadosas de su trabajo, estas actividades son de carácter de revisión de documentos, capturar datos, recibimiento de tenencias, multas, actualizaciones, sobrecargos, entre otras cosas; además el personal cuenta con computadoras personales Hewlett Packard 486, y están conectados en red con un servidor central que almacena los datos de todos los contribuyentes, en donde pueden consultar las matriculas, pagos, altas, bajas, cambios, entre otras cosas; para estas buenas funciones, reciben un programa introductorio de como es la utilización de los paquetes que se manejan en la Dirección de Ingresos así como las herramientas computacionales para su buen uso, además de recibir una explicación de los

procedimientos para la elaboración de las diferentes cosas que se presenten (bajas, altas, cambios).

En materia laboral sí reciben un programa de inducción como se describió con anterioridad, pero en materia de servidor público y en su trato con el cliente o contribuyente solo se limitan a mencionar que se deben de mostrar amables y pacientes con el cliente, pero no acuden a algún programa de enseñanza introductoria de como debería de ser el servidor público y de como este debería de atender al contribuyente al momento de presentarse en ventanilla, ya que es muy diferente algún programa introductorio de como atender y tratar al cliente o contribuyente como en el caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) que a los integrantes del personal que labora en ventanilla se les otorga un curso en el cual se le enseña que el cliente es lo principal, teniendo además una sección especial para atención al cliente para la aclaración de las dudas entre otras cosas; este tipo de programas o cursos introductorios no existen la Dirección de Ingresos del Estado; se argumenta que debido a que las personas que laboran en el área de ventanilla son en promedio jóvenes y que no cuentan con estudios profesionales, son personas que cuidan su trabajo por la posición en que se encuentran, y por ello harán un trabajo bueno en materia laboral y en materia servicial.

La rotación en un factor importante dentro de cualquier organización ya sea privada o pública; es la Dirección de Ingresos, cuentan con muy poca rotación y cuando existe se debe a la falta de alguien ya sea justificada o injustificada este es otro argumento importante, ya que sin la existencia de rotación los funcionarios públicos de ventanilla cada día aprenden en la práctica constante en un mismo espacio físico determinado, a como tratar con el contribuyente y aprender los diferentes casos que se presenten cada día.

Es muy importante aprender de la práctica, ya que esta hace al maestro, pero primero se debe de aprender de la teoría, las bases y del entrenamiento continuo para después enfrentarse a la práctica y aprender más rápidamente y así de esta manera cometer menos errores de los que hay en materia servicial en la Dirección de Ingresos.

## CAPITULO OCTAVO.

### **El Papel del Servidor Público en la Eficiencia de su Desempeño a Nivel de Ventanilla.**

El servidor público a nivel de ventanilla de la Dirección de Ingresos debe de contar con las actitudes apropiadas ya que influye en el rendimiento del mismo y más aún en la atención que este debe de mostrar hacia la clientela, debido a que siempre debe de recordar que es un servidor público; para lograr lo anterior se debe de contar con los elementos necesarios, no solo en cuestión del personal o recursos materiales sino en la obtención del perfil adecuado para el trabajo a desempeñar.

Con demasiada frecuencia las personas de alto nivel jerárquico dentro de las organizaciones olvidan e ignoran los requisitos fundamentales de contar con un personal competente, la necesidad de preparación para enfrentar los problemas que los servidores tienen cuando diariamente atienden a la ciudadanía en la ventanilla; la mayoría de los empleados en éste tipo de trabajo en la Dirección de Ingresos no son profesionistas, son jóvenes de edad promedio de 24 años, de los cuales casi ninguno de ellos tiene alguna profesión.

Un sistema de reclutamiento y selección de quienes van a servir a la ciudadanía deben de comprender no sólo de los conocimientos y experiencias en

el campo del servicio que se desempeña, sino el dominio del idioma y comprensión del verdadero deseo de servir no de ser servido como puede ser en algunos casos de otras instituciones.

La Dirección cuenta con personas que tienen el deseo de servir aunque su formación como servidor público sea muy limitada ya que no cuentan con una formación institucional al respecto de algún tipo de capacitación previa a dicho trabajo, ya que sólo aprenden en base a la formación de la práctica, lo cual no está del todo mal pero está limitada; este tipo de enseñanza no es buena debido a que como dice un proverbio chino del maestro Kuan Tsú "Si tus proyectos son para un año, siembra un grano; si son para diez años, planta un árbol; si son para cien años, instruye al pueblo; sembrando un grano recogerás una vez, plantando un árbol recogerás diez veces e instruyendo al pueblo recogerás cien veces. Si das un pescado a un hombre lo alimentarás una vez, si le enseñas a pescar se alimentará para toda la vida<sup>100</sup>".

Lo anterior es posible haciendo las cosas con base en la práctica, pero para salir adelante de otros problemas más agudos se necesitará más que una enseñanza de práctica diaria.

Algunas veces se piensa y se dice que se requiere de una nueva actitud en el personal que trabaja en las dependencias de gobierno, desde la primera línea

---

<sup>100</sup> TSU Kuan, Proverbio Chino.

(nivel de ventanilla) hasta los Directores de dicha Dependencia, puesto que se debe de dar este tipo de actitudes positivas y de querer servir al ciudadano, empezando desde arriba para enseñar a los que están abajo en la primera línea.

El desarrollo, no se logra únicamente con mejores técnicas, estrategias, objetivos o mayores recursos tanto materiales como humanos, sino son las actitudes las que deben de ir cambiando para poder tener una base sólida en tener el perfil adecuado para desempeñar el papel de servidor público; no es fácil atender todo el día de lunes a viernes tantas personas diferentes que quizás unas no estén de buen humor u otras con buen humor, gente con personalidades distintas, entre otras muchas.

Conociendo mejor al personal con el que se cuenta que participan en esta Dirección tanto hombres como mujeres, se les deben de dar las necesarias oportunidades para que desarrollen todos sus potenciales existentes como servidores públicos, teniendo un crecimiento como persona y como trabajador en una dependencia pública ya que sin lugar a dudas es el recurso más importante para el desarrollo en cualquier actividad de su trabajo.

Se debe de conocer a los empleados, la mayoría de ellos son jóvenes aún están en una edad en la que pueden tomar las cosas sin tanta responsabilidad, y esto podría alterar el servicio a la ciudadanía.

El compañerismo que existe dentro de esta Dirección por parte de los empleados es buena a pesar de que existen trabajando los dos sexos; en mucho mayor número el masculino, a través de la simpatía y el compañerismo se pueden conocer mejor; creando un ambiente de trabajo favorable para servir mejor a los concurrentes.

Una persona a nivel de ventanilla debe ver el punto de vista de la otra persona. Como servidor público saber las necesidades de los problemas de las personas que se atienden en la Dirección de Ingresos, de esta manera se podrá crear un mejor servicio hacia los demás, debido a que existen muchos casos en los que la clientela tiene la necesidad de que se le comprenda en su situación, por ejemplo: hay veces en las que para realizar algún tipo de cambio de propietario se necesita de una identificación en especial (IFE, Pasaporte) y a veces la gente que viene desde muy lejos para realizar este cambio, no tiene consigo dicha identificación especial, a veces sólo cuentan con la licencia de manejo y para muchos casos no sirve como identificación, las más usadas son la de IFE y el pasaporte, por lo que a veces en rancherías o poblados rurales no cuentan con este tipo de identificación.

El servidor público debe de saber exactamente lo que es y como debe de desempeñar al máximo su trabajo para satisfacción de los concurrentes a dicha Dirección, el servidor como tal debe de tener responsabilidad y capacitación ya que es la base para la comprensión hacia las demás personas, si nos quedamos



sin ella nuestra autoridad sería insoportable hasta llegar al límite de ser déspota, para lo cual como servidor público de nivel de ventanilla, sería esto el extremo negativo como tal, el equipo de trabajo de la dependencia a ese nivel no se encuentra en el despotismo o algo similar, para atender los problemas de la población y de la realización de las diferentes actividades que se manejan (bajas, altas y cambio de propietario),

Para esto, con una rectitud en el juicio de cada persona es capaz de poner en nuestra personalidad y más aún en nuestra vida el equilibrio y la estabilidad necesaria para desempeñar las cosas dentro y fuera del trabajo.

Las características para este tipo de trabajo, es tener las aptitudes y actitudes necesarias, de no ser así; las personas que acuden a dicha dependencia se quejarían de los malos tratos que reciben por parte de los servidores públicos; contrario a esto, a ellos les corresponde el desarrollar el arte de resolver los problemas de cada persona todos los días de la semana; comprender dichos problemas, entenderlos y entablar un diálogo amable y amistoso con todos aquellos que requieren de este equipo de trabajo de la Dirección, y de esta manera la concurrencia siempre hablará bien de los servidores públicos de Ingresos.

Se requiere, de saber en donde se centran los procesos a los que se someten los trámites, resoluciones, papeleo, entregas, pedidos, entre otras cosas; el entendimiento de dichos procesos son sumamente necesarios ya que deben de saber los parámetros y las reglas establecidas dentro de las cuales se desenvuelven dichos trámites que se efectúan (altas, bajas y cambio de propietario); para esto, el equipo de trabajo sabe y esta capacitado para solamente lo indispensable como lo es: el saber que tipo de papeles pedirle al concurrente, así como el manejo del paquete computacional que se maneja, pero más allá del procedimiento se tiene que recurrir al supervisor del área por lo cual esto implica una limitación tanto para el servidor público como para la población que acude a la Dirección, ya que para las personas esto significa una pérdida de tiempo innecesaria, así como un "en esta caja de recibimiento no es", "fórmese en la otra por favor" o un "este papel no es el correcto venga cuando lo tenga o venga mañana" etc. , este tipo de situaciones se dan por la limitación en los servidores públicos.

Para lo cual el mejoramiento en los conocimientos de todos los procedimientos que se llevan a cabo en la Dirección de Ingresos del Estado no sólo da una imagen de eficiencia, sino que además evitaría problemas y los estancamientos en cuanto al papeleo y trámites; las normas y las formalidades excesivas nos induce a una lentitud en los pasos y en las aceptaciones de los trámites a efectuar, además de repercutirle de manera costosa a la dependencia

tanto en tiempo, dinero y esfuerzo, y más aún como servidores públicos en un intento fallido por ayudar a la ciudadanía.

El logro de la simplificación de procedimientos y controles contribuyen enormemente a la eficiencia y ayuda para que los servidores públicos sean oportunos en el tiempo, adecuando sus conocimientos a los trámites que dicha Dirección requiere; también es cierto que ningún tipo de procedimiento por eficiente que sea puede suplir al desempeño de quienes trabajan en el área de ventanilla; se requieren de las dos partes para incrementar la eficiencia por un lado y por el otro, el personal realizaría adecuadamente las tareas a desarrollar.

La efectividad depende también de los altos directivos de la Dirección ya que son los que toman las decisiones más importantes de la organización y repercuten a todos los niveles jerárquicos de la misma, por lo que es preciso que las decisiones de tales personas sean las acertadas y las mejores; se debe de pensar como un sistema integrado y no como un sistema individual<sup>101</sup>.

Otro importante rasgo que debe de tener el servidor público es el del liderazgo ya que esta herramienta les da la capacidad, y la habilidad de influir en las otras personas, por lo cual el liderazgo es dinámico y a través de él se pueden motivar y desarrollar las aptitudes en forma que se conviertan en acciones

---

<sup>101</sup> GORKI G Saldaña., "México ante el reto de la competitividad" México, Edt. Castillo 1995 p 162

positivas para el conjunto de los trabajadores del área de ventanilla de la Dirección, por lo que los líderes deben de estar convencidos en el cambio de las actitudes para bien de todos y más que nada de la ciudadanía que recurre a esta Dependencia<sup>102</sup>.

Como servidor público no sería necesario el tener un liderazgo nato (se nace con él cómo virtud) o innato (se desarrolla o se adquiere con el paso del tiempo) ya que la esencia radica en que deben de llevar a mejorar eficiencia y la situación que se da en dicho ámbito de la iniciativa pública, así de esta manera se lograrán resultados de crecimiento tanto en la cantidad como en la calidad laboral como servidor público.

Se debe de entender en todo momento por parte del equipo del área, que el trabajo que desempeñan es un sistema conformado por un todo y lo que realizan es un trabajo de servir al público en conjunto.

Para crear la eficiencia de estos se debe de entender que las unidades de trabajo (empleados) no deben de estar aisladas o independientes una de la otra, ya que la falta de los establecimientos de operación de los sistemas de trabajo en conjunto surgen en esta Dirección desordenadamente; por lo que ocurre como resultado en algunas ocasiones la lentitud en los trámites y por consiguiente la pérdida de tiempo innecesaria por parte de los servidores públicos.

---

<sup>102</sup> Frank Victor., "El hombre en busca de sentido", Barcelona. Edt. Herder, 1994, p. 117.

El buen entendimiento de estos conceptos logran la unidad del sistema de trabajo en conjunto, lo que obliga a crear la eficiencia necesaria en el trabajo<sup>103</sup>.

---

<sup>103</sup> PINILLA Antonio, "Psicología en la actitud y aptitud" Lima, Edt. Villanueva 1966, p. 97

## CAPITULO NOVENO.

### **El Exceso de Personal como Fuente de Ineficiencia en el Nivel de Ventanilla.**

La Dirección de Ingresos cuenta con un personal total de todos los niveles jerárquicos de 122 personas, de los cuales 28 personas en total tanto hombres como mujeres trabajan en el nivel de ventanilla, lo cual representa que un 24% del total de los empleados esta concentrado en el área de ventanilla, por lo que se tiene un exceso de personal en dicha área engrosando el aparato burocrático.

El tener mucho personal en esta área no representa una eficiencia deseada tanto por parte de la Dirección como por parte de la ciudadanía que espera un trato agradable y una atención en el menor tiempo posible.

A mayor personal, existe una mayor necesidad de control por lo que además los supervisores tienen la necesidad de ir controlando y verificando dichos procedimientos que se dan en el área de ventanilla; no es cierto que a mayor control mayor eficiencia.

En la Dependencia se deben de crear una serie de puestos como servidores públicos en donde las personas que desarrollen estos puestos sean las capacitadas y las realmente eficientes, el trabajo de dos personas la puede realizar una siempre y cuando esté bien capacitada teniendo además todos los conocimientos necesarios, ahorrando una serie de recursos tanto materiales como humanos.

Las personas que tienen mayor estudios y conocimientos atienden mejor al público que acude a las instalaciones, y que desea ser bien atendido en el menor tiempo posible.

El aparato burocrático, muchas veces por sus enormes dimensiones entorpecen los objetivos primordiales de éste, en el caso de la Dirección de Ingresos, es así, debido a que existen varias veces en que, las filas para ser atendidos salen de las propias instalaciones de la Dirección; estuviera bien; la falta de una o varias fotocopiadoras que funcionen en alguna parte de Ingresos y que sea de uso público; debido a que, existen muchos casos en los que por la falta de una copia de algún documento, no se llena el total de los requisitos necesarios, y no se realiza el trámite que se desea. Debido a que uno tiene que salir de dichas instalaciones y buscar una papelería que le ofrezca el servicio o algo similar, para lo cual la más cercana queda a una cuadra de la Dirección.

En lugar de pensar en las necesidades del cliente, los servicios que estos en algún momento requieren, los procesos y las personas que pueden respaldar estos servicios, se piensa básicamente en las funciones de los organigramas. cuando es todo lo contrario.

Además de adelgazar el aparato burocrático también existe la necesidad de eficientar mediante la agilización de los trámites. estos deben de ser cada vez más sencillos, pensando así con una mayor mejoría en la satisfacción del cliente, que en este caso es, toda la sociedad del estado la que acude a ésta dependencia.

Los empleados del área de ventanilla no pueden dar en ciertos casos soluciones solos; se deben de sujetar a las normas y a lo que su supervisor les diga e indique; estos empleados no pueden tomar las decisiones por si solos, y en caso de que ocurriera alguna situación inesperada tienen que llamar al supervisor para que éste decida que hacer en cada casos que se presente, por lo cual este tipo de situaciones acarrea una serie de problemas de tiempo: mientras la clientela espera lo que el supervisor decide en cada caso. ejemplo: Si puede proceder su trámite o no por alguna causa que sea como la falta de una copia, identificación incorrecta, entre otras cosas.



Es indispensable que los que se encuentran arriba de la pirámide organizacional del aparato burocrático fomenten el trabajo en equipo en las jerarquías medias y bajas de la organización; derrumbando de esta manera las barreras de comunicación existentes en todos los niveles, además, el director de la dependencia se puede dar cuenta más fácil y a fondo de los problemas que suceden.

En la mayoría de las veces el Director solo percibe los problemas que su gente de abajo quiere que él se entere; él solo percibe problemas superficiales (con relación a ventanilla y clientes) y siempre está atado a una venda en los ojos de la realidad de las cosas, deberían de cambiar las cosas para bien tanto de la organización como de la ciudadanía que concurre a dichas instalaciones.

Se debe de dejar en claro que la función del gobierno no es el de una empresa de la iniciativa privada, en donde el lucro es su principal razón de ser, en esta Dependencia su principal mecanismo de vida es el de servir a la ciudadanía y a la sociedad en donde radica dicha organización, que en este caso específico es el Estado de Querétaro.

En una Organización de servicio su productividad no depende de las máquinas sino de las personas que atienden al cliente y lo hacen sentir atendido como él se lo merece, el mejoramiento de el servicio no está sólo en la

adquisición de nueva tecnología como lo pueden ser las computadoras y herramientas afines a estas, sino en la mejoría de las personas que se encuentran involucradas en la atención al público que acude a estas instalaciones, debido a que se puede tener la mejor tecnología de vanguardia pero si no se tiene al personal indicado de nada servirá.<sup>104</sup>

El principal objetivo de dicha Institución gubernamental es la de servir al público, otro factor importante es que dicho personal tenga los conocimientos necesarios y las ganas de satisfacer al cliente por lo que se requiere de un personal adecuado para poder realizar bien su trabajo en el nivel de ventanilla, ya que en muchos casos la rotación del personal hace a veces imposible esta tarea aunada a que se encuentran limitados tanto en conocimientos como en decisiones para el desempeño óptimo de su trabajo que desarrollan en dicha Dirección de Querétaro.

El gobierno, a lo largo de su historia ha descuidado los servicios básicos y tradicionales como son los servicios públicos que ofrece, de alguna manera indirecta éste ha tratado de corregir el "efecto" mas no la "causa"; debido a que en dicha dependencia de gobierno todos los servidores públicos de primera línea además de que no tienen estudios de carrera no tienen expectativas de seguir dentro de la Dirección debido a que la gran mayoría de estos jóvenes están a la expectativa de que en algún momento puedan conseguir algún otro trabajo en

---

<sup>104</sup> GUTIERREZ G. Gustavo., "Justo a tiempo y calidad total", México, Edt. McGraw Hill, 1994, p. 103.

donde la remuneración sea mayor o en otros casos a esperar que se les otorgue una beca para continuar con algún estudio profesional; por último, algunos otros casos buscan el juntar algo de dinero para poder pagar sus estudios universitarios año con año.

Lo expuesto anteriormente trata de decir en otras palabras que; mientras no existan las personas con interés a este puesto como servidor público, no se podrá hacer nada en cuanto a una gran mejoría o a una eficiencia del 100%; debido a que como se mencionó anteriormente, las personas que ocupan estos cargos son jóvenes que buscan una superación personal, lo cual esta bien, pero no lo esta desde el punto de vista de la dependencia debido a que esto acarrea una serie de problemas internos como la rotación de personal en el nivel de ventanilla, además de que como son personas sin estudios profesionales estos no pueden aspirar a subir jerárquicamente dentro de la Dirección, por lo que es seguro que no tengan una antigüedad, sino más bien es un trabajo pasajero mientras el destino les depare algo mucho mejor.

Un factor muy importante para crear la eficiencia dentro de las organizaciones gubernamentales, es crear planes a futuro, las innovaciones y la organización creadas con el propósito de alcanzar las metas y los objetivos deseados de la empresas gubernamentales; siendo su función primordial, la de servir al público.

La selección del personal de la Dirección, para los puestos de servidor público no es selectiva; (realizando exámenes psicométricos, de conocimientos, etc.) las personas interesadas en adquirir el trabajo sólo entregan su curriculum y una vez obteniendo el trabajo, se les enseña un pequeño curso introductorio de manejo de datos en la computadora y lo demás es en base a la práctica; así de esta manera, es como ejecutan sus labores. Para las personas que manejan los paquetes computacionales, se les da un curso introductorio muy sencillo, mas sin embargo, lo único que deben de realizar es la captación de los datos e introducirlos en las celdillas en blanco que aparecen en la pantalla de la computadora, como pueden ser: El nombre del propietario, su dirección, código postal, el numero del engomado o placas, entre otras muchas cosas. de ninguna manera se les otorga una capacitación más allá de lo que la dirección realizó en algún otro departamento.

Para el nivel de ventanilla no se necesita de ninguna profesión para poder obtener el trabajo; mas sin embargo, sí se requiere de un título profesional para obtener algún cargo de más jerarquía, por lo que ningún empleado de ventanilla puede aspirar a algún puesto más alto; deben de contar con su título o carta de pasante y contar con los conocimientos necesarios para poder subir de jerarquía en el aparato burocrático.

La administración pública en el gobierno así como el personal que la integra, no tienen los conocimientos necesarios o la capacitación previa referente

a la calidad del servicio; capacitaciones al personal en cuestión de enseñar que el cliente es el primero, el cómo alcanzar el logro de las metas y objetivos establecidos, entre otras cosas; todo lo anterior engloba lo necesario para poder tener una ejecución de tareas en el servicio público de manera eficiente y adecuada.

La mayor tarea, además de recaudar los impuestos de tenencias, es la de satisfacer las demandas de la ciudadanía; la optimización del bienestar de la sociedad se basa en la optimización de las tareas que se desempeñan en dicha dependencia.

El trabajo que se desempeña al nivel de ventanilla no es del todo malo, pero lo que si es cierto es que se no tienen los estudios necesarios y además dentro de la dependencia no se les capacita o se les indica de manera introductoria, el como debe de ser un servidor público, además de la enseñanza y la optimización del tiempo que se deben de llevar con cada uno de los ciudadanos; de lo contrario nunca acabarían, ya que por persona se deben de tardar alrededor de 5 a 10min, y no tardar cómo en algunos casos hasta media hora o tres cuartos de hora.

La manera de promoción de los ascensos, en la mayoría de los casos son de factor de antigüedad y por el aprendizaje, o el reacomodo del personal dentro de la organización, en dicha dirección, los jóvenes que están en el servicio

público de ventanilla saben de antemano, que no pueden tener ascensos dentro de la misma por varios factores determinantes que ya se han expuesto con anterioridad; una vez teniendo la experiencia necesaria en dicha área con el tiempo se pueden ir desarrollando las habilidades como buenos servidores públicos y aspirar a otros puestos más altos.

Otro factor importante es que el gobierno además de administrar debe de satisfacer al cliente y a la sociedad por lo que también en algunos casos el problema no solamente radica en las limitaciones del personal sino en los procesos que se llevan a cabo y en el propio sistema de como se lleva a cabo las tareas correspondientes.

Es muy cierto, que se necesita de una reforma y simplificación en el aparato burocrático creando una administración y controles más sencillos; en donde además, todos los empleados tengan acceso a una mejor calidad de trabajo, así de esta manera otorgando una plena satisfacción al personal, creando sólo los puestos necesarios que se requieran, con los conocimientos adecuados y capacitación previa; eliminando los vicios gubernamentales y dando sueldos dignos a personas que lo merecen.

## CONCLUSIONES.

Para una mayor claridad y comprensión, las conclusiones que ofrece el presente trabajo de tesis, se dividen en los siguientes apartados:

- A) La idea central y original del tema por el presentador de tesis, surgió debido a que varias veces ha vivido él mismo los problemas que en el presente trabajo se plantean; sabiendo el presentador por un lado, las necesidades que demandan los clientes o usuarios y por el otro, los problemas internos que existen dentro de la Dirección de Ingresos; el conocimiento de los problemas internos se derivan por la personal realización de una completa auditoría externa a las instalaciones mencionadas.
- B) En el Capítulo Primero se aborda el tema de los antecedentes que engloban a la burocracia, tomando como referencias a Weber y a Marx; algunos problemas burocráticos y también de política. se concluye que se debe de retomar a la burocracia como una forma de organización administrativa y no como un ente ineficiente y desorganizado.
- C) Se puede notar que el Capítulo Segundo, muestra los diferentes puntos de vista de las diferentes personalidades, además de darnos la definición completa etimológica de la palabra burocracia (oficina y poder), de la cual Weber considera a la burocracia como un sistema altamente racional y de

máxima eficiencia técnica y por el lado contrario Lenin nos indica que es un aparato para la burguesía y un ente totalmente parasitario, de lo que concluimos que es un ente con organización y poca eficiencia, por estar siempre arriba los intereses económicos antes que los políticos.

D) En el Capítulo Tercero nos adentramos a la burocracia en nuestro país, así como su historia, organización política, características sociales y jurídicas, y las primeras organizaciones de los empleados de gobierno o burócratas; así mismo nos damos cuenta de los enormes sindicatos que existen y que entorpecen al aparato burocrático, las grandes compañías o empresas de gobierno y los cambios de secretarías de cada sexenio; lo cual hace una incontinuidad por parte de los proyectos y objetivos de las secretarías, lo que acarrea además el derroche de egresos injustificados de la federación de manera constante cada sexenio por la incontinuidad de proyectos.

E) Por el Capítulo Cuarto entendemos que las aptitudes y las actitudes por parte de las personas, es sumamente importante para la competente y eficiente realización del trabajo a desempeñar. Se entiende que las personas van al puesto (lugar de trabajo) y no el puesto a la persona, como ocurre en el gobierno; por esta razón se tiene tantos problemas en la Dirección de Ingresos, además de la falta de liderazgo motivador, capacitación adecuada y adiestramiento en el trabajo; por otro lado también se concluye la falta de procesos administrativos prácticos en la Dirección.

F) En el Capítulo Quinto, el presentador está completamente de acuerdo que a mayor volumen de empleados en el aparato burocrático, mayor es la dificultad



para controlar y eficientar la organización en todos los niveles; en la Dirección de Ingresos se tienen en total 122 plazas activas, de las cuales 28 elaboran en el área de ventanilla, lo cual representa un 23% del total de los empleados, de las cuales 15 elaboran como cajeros, 7 como capturistas, 3 liquidadores y 3 supervisores, de lo que se concluye que existe un exceso de personal a nivel de ventanilla, por lo que con una selección y capacitación adecuada y especializada del personal se pueden tener 9 cajeros, 5 capturistas, 3 liquidadores y 3 supervisores: lo que nos da un total de 21 empleados, siendo el 16%. Para que se requiere de tantas personas sin conocimientos óptimos; con sólo 21 empleados bien entrenados puedes mejorar la eficiencia sin la necesidad de los 28 que elaboran.

G) El Capítulo Sexto nos indica la estructura y funcionamiento de la Dirección de Ingresos, así como las funciones específicas y los organigramas correspondientes a cada departamento. Dentro de las funciones del Departamento de Recaudación (el cual nos interesa primordialmente), se debe de incluir la selección y capacitación del personal de ventanilla para maximizar los niveles de productividad y eficiencia óptimos en el servicio y atención a los contribuyentes. En el número 4º de las funciones generales de la Dirección, sólo se menciona lo referente a la recepción de impuestos, derechos y demás conceptos; no se estipula, el óptimo servicio al cliente ni el buen trato que se merece como usuario de dichas instalaciones. En el apartado 7º de las funciones específicas de la Dirección, se menciona el ofrecer a los contribuyentes servicios eficaces, justos y honestos para el cumplimiento de la obligaciones: los cuales hasta la fecha sólo lo honesto ocurre.

- H) Es un hecho que el Capítulo Séptimo se concluye partiendo de la necesidad de una capacitación para el mejoramiento del nivel de ventanilla; en materia laboral si reciben un programa de inducción, pero en materia de ser servidor público y en su trato con el cliente no existe ningún programa introductorio de cómo atender y tratar al cliente. Otro factor muy importante es el módulo de atención al cliente, en el cual sólo te responden lo más esencial, y no saben todas las funciones y procedimientos de Ingresos, por lo que también se requiere de un programa especial para aquellas personas que estén laborando en el módulo de atención al cliente. No existe una gran rotación dentro de los puestos de ventanilla lo que provoca que no aprendan de situaciones diferentes de otros puestos (nivel de ventanilla), lo cual es importante para tener más conocimientos y aprendizaje de las diferentes áreas. Por último el horario al público es de 8:00am a 2:30pm, lo cual debe de ampliarse a las 4:30pm, para aquellas personas que no pueden faltar a su trabajo, y así poder visitar las instalaciones a la hora de la comida que normalmente en las empresas es de 2:00pm - 4:00pm.
- I) En el Capítulo Octavo en conclusión se requiere de un sistema de reclutamiento y selección del personal, para las personas que van a servir a la ciudadanía, las personas que actualmente están elaborando cuentan con el deseo de superación pero carecen de la falta de formación técnica al respecto, además de brindarles otras oportunidades para su crecimiento y buen desarrollo dentro de las instalaciones. Otro importante factor es la toma de decisiones, puesto que para cualquier cosa o imprevisto que ocurre, deben de recurrir siempre al supervisor, el cual indica lo que deben de hacer, si esto se

lograra evitar se podrían cortar muchos tiempos innecesarios de espera. El establecimiento de programas de inducción sobre todos los procedimientos que se llevan a cabo serían de gran utilidad, por lo que se evitarían problemas de estancamiento en tiempo y se daría mayor agilidad a los trámites; la efectividad también se basa en el trabajo de equipo, creando un sistema conformado por un todo, entendiendo que lo que realizan es un trabajo de servir al público en conjunto, por lo que las unidades de trabajo no deben de estar separadas o independientes.

J) Debemos afirmar que para el Capítulo Noveno se necesita de un adelgazamiento del aparato burocrático, como se mencionó anteriormente en el apartado F, ya que el trabajo de dos personas la puede cubrir una perfectamente, siempre y cuando esté bien capacitada y adiestrada para el trabajo. La necesidad de simplificación de trámites es importante por lo que la Dirección de Ingresos tiene la política de enviar por correo la cantidad a pagar de tenencia, ofreciendo la oportunidad de pagar los impuestos en los principales bancos de la ciudad; el problema es que el papeleo de pago llega a los contribuyentes mal escrito, ya sea el color, No. de motor, No. de placas, etc., por lo que finalmente en teoría es buena, pero en la práctica más del 40% están mal escritas y hechas; se deben de hacer las cosas bien y sin prisas, ese problema es causa de falta de organización y de personal incompetente. No se debe de corregir el error sino la causa. Otro factor importante es la de establecer objetivos y metas alcanzables a futuro y no a corto plazo. La función primordial de la Dirección de Ingresos antes de cobrar los impuestos, es servir al público.

## BIBLIOGRAFIA.

- Carlzon, Jan. 1996. El momento de la verdad. Edt. Díaz de Santos. Madrid.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1996. Edt., ALF. México.
- Constitución Política del Estado de Querétaro de Arteaga. 1996. Secretaría de Gobernación. México.
- Chanes, Nieto José. 1986. Estructura administrativa y poder político. Política y Administración Pública. México.
- Chiavenato, Idalberto. 1989. Teoría general de la administración. 2ª Edición, Edt. Mc Graw Hill. México.
- Dahalt, K. Miguel. 1986. Organización para el desarrollo. INAP. México.
- Diccionario Jurídico Mexicano. 1989. Tomo I. 3ª Edición. Edt. Porrúa. México.
- Enciclopedia de México. 1988. Presidentes. I Tomo. Libro del año.
- Enciclopedia de México. 1988. Presidentes. II Tomo. Libro del año.
- Enciclopedia de México. 1988. Presidentes. III Tomo. Libro del año.
- Enciclopedia de México. 1988. Administración. IV Tomo. Libro del año.
- Enciclopedia de México. 1988. Sindicalismo. V Tomo. Libro del año.
- Frank, Victor. 1994. El hombre en busca de sentido. Barcelona, Edt. Herder. Barcelona.
- González, A. Juan. 1989. Historia de las doctrinas económicas. Edt. Fondo de Cultura Económica. México.
- Gorki, G. Saldaña. 1993. Esquemas y modelos para la competitividad. Edt. Castillo. México.
- Gorki, G. Saldaña. 1994. México ante el reto de la competitividad. Edt. Castillo. México.
- Guerrero, Omar. 1986. La teoría de la administración pública. Edt. Harla. México.

- Gutiérrez G. Gustavo. 1994. Justo a tiempo y calidad total. Edt. Mc. Graw Hill. México.
- Hammer, M. y Champy, J. 1994. Reingeniería. Edt. Norma. México.
- Historias del Partido Comunista de la URSS. 1939. Edt. Lenguas Extranjeras, Moscú.
- I.C.A.A.P. 1968. Seminario sobre programas de adiestramiento en administración pública. San José.
- IDC. 1996. Manual dinámico de gestiones empresariales. Edt. Grupo Expansión. México.
- Ishikawa, Kaoru. 1992. Control de calidad. Edt. Norma. Bogotá.
- Kliksberg, Bernanrdo., 1989. ¿Cómo transformar al Estado?. Edt. Fondo de Cultura Económica. México.
- L.D., Trotski. 1936. La revolución traicionada. Edt. Lenguas Extranjeras. México.
- Lenin, V.I. 1962. Marx, Engles y el Marxismo. Edt. Lenguas Extranjeras. México.
- Lenin, Vladimir. Cuestiones de la organización en la economía nacional. Edt. Progreso. Moscú.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 1997. Bibliografía Jurídica Mexicana.
- Loaeza, T. Enrique. 1993. Organismos internacionales. Edt. Harla. México.
- López, B. Emilio. 1992. Los problemas jurídicos internacionales. Edt. Harla. México.
- Manual Operativo y Descriptivo. Secretaría de Planeación y Finanzas, Dirección de Ingresos. Ciudad de Santiago de Querétaro. Qro.
- Marx, Carl. Obras Selectas. Moscú.
- Marion, B. Folson. 1983. Las decisiones ejecutivas en las empresas y en gobierno. México.
- Muñoz, A. Pedro. 1954. Introducción a la administración pública. Edt. Fondo de Cultura Económica. México.
- Nacional Financiera, S.A. 1972. La economía mexicana en cifras.

- Newman, H. William. 1982. Administración activa. Edt. Prentice Hall. New York.
- Nieto, Alejandro. 1976. La burocracia. Instituto de Estudios Administrativos. Madrid.
- Orlando. V.E. 1981. Principios del derecho administrativo. INAP. Madrid.
- Pinilla, Antonio. 1966. Psicología en la actitud y aptitud. Edt. Villanueva E. Lima.
- Prado, María del C. 1993. La modernización administrativa en México. 1a Edición. Edt. INAP. México.
- Quintanilla, G. Heriberto. 1992. Calidad y utilidades. Edt. Lara. México.
- R., Michels. 1939. La sociología de los partidos. Edt. El Ateneo. Buenos Aires.
- Rebolledo, G. Juan. 1989. Filosofía política. Edt. Fondo de cultura Económica. México.
- Romano, I. Julio. 1974. Estructuras en el periodo armado. Edt. Diana. México.
- Salinas, Alberto. 1974. Programas para el desarrollo de ejecutivos. No3. Bruselas.
- Sánchez, A. Eduardo. 1993. Introducción a la ciencia política. Edt. Harla. México.
- Seara, V. Modesto. 1989. Política exterior de México. Edt. Fondo de Cultura Económica. México.
- Servan-Schereide, Jean. 1992. El desafío americano. 14 Edición. Barcelona.
- Toffler, Alvin. 1986. La empresa flexible. Edt. Plaza & Janes. México.
- Waldo, Dwight. 1972. La administración pública en desarrollo. The Annals. Estados Unidos de América.
- Weber, MAX. 1971. La burocracia. Edt. Santiago Rueda. Buenos Aires.
- Zoghlin, G. Gilbert. 1983. De ejecutivo a emprendedor. Edt. Lenguas Extranjeras. México.