

AUDITORIA ADMINISTRATIVA A LAS OPERACIONES

DE LA

SECRETARIA DE SALUD

RAUL BRAVO BALBOA,

**Tesina para la Licenciatura
en
Administración Pública**



**UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA
SERVICIOS DOCUMENTALES
IZTAPALAPA**

085814



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA-IZTAPALAPA

Asesor. - Pedro Solis.

C.S.H.

1988

ASESORIA



Profr. PEDRO SOLIS
Director del Area de Economía
Universidad Autónoma Metropolitana-Izt.

Alumno: RAUL BRAVO BALBOA

Matrícula: 78209460

México, D.F., Noviembre 1988.

INDICE

085814

INTRODUCCION	1
I. ASPECTOS TEORICOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	2
I.1. ANTECEDENTES GENERALES	1
I.2. CARACTERISTICAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA	8
I.3. LA REFORMA ADMINISTRATIVA	20
II. ASPECTOS GENERALES DE LA SECRETARIA DE SALUD	30
II.1. Introducci3n	30
II.2. Sistema Nacional de Salud	33
II.3. Proceso de Planeaci3n de Salud	44
II.4. Programa de Areas Marginadas	56
III. ASPECTOS TEORICOS DE LA AUDITORIA	58
III.1. Aspectos Generales	58
III.2. Tipos de Auditorias	64
III.3. Ambito, Programa, Papeles de Trabajo e Informes de Auditoria	70
IV. AUDITORIA ADMINISTRATIVA A LAS OPERACIONES DE LA JURISDICCION NUMERO 5 TLALNEPANTLA DE LA SECRETARIA DE SALUD	76
IV.1. Variables	76
IV.2. Diagn3stico Preliminar	78
IV.2.1. Organizaci3n General	78
IV.2.2. Recursos Humanos	83
IV.2.3. Recursos Materiales	86
IV.2.4. Aspectos Generales	90
IV.3. RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS	94
IV.3.1. Organizaci3n General	94
IV.3.2. Recursos Humanos	96
IV.3.3. Recursos Materiales	98
IV.3.4. Aspectos Generales	102
CONCLUSIONES	105

INTRODUCCION

Este proyecto de investigación aportará elementos de análisis para la Comunidad Universitaria y profesional en general, que se interesen en la función que desempeña el Gobierno y sus Instituciones.

A la vez, descubriremos aspectos que rodean el surgimiento de la Reforma Administrativa, su finalidad, su relación con nuestro objeto de estudio, todo ello con elementos objetivos de juicio que nuestra misma investigación sacará a la luz.

Es importante reconocer que el momento de crisis que atraviesa el -
país es por si sólo una carga demasiado grande que arremete con más
fuerza sobre la clase dominada. Así, es imperioso que los Servicios
Públicos a los que puedan tener acceso estos grupos de personas, -
sean efectivos y no sólo cumplan con su función de legitimación -
sino con una función social, de tal suerte que, debido a que se pre-
tende dar a la entidad que servirá de base a nuestra investigación -
elementos objetivos de juicio para estar en posibilidad de elevar -
su eficiencia, se desprende la importancia de nuestro estudio.

Así, se ha escrito sobre auditoría y más específicamente sobre técnicas de auditoría a las operaciones del Gobierno, pero a la fecha se tiene poca información sobre trabajos de esta índole, que muestren resultados concisos de la aplicación de dichas técnicas por más estudiadas y comentadas.

Por lo mismo es palpable la ineficiencia de la acción de Instituciones Legitimadoras del Gobierno, dentro de las que destaca la Secretaría de Salud. Por tal motivo mi interés con miras a la búsqueda de argumentos de lo que en este momento planteo como hipótesis; "La Ineficiencia de las Entidades Públicas. - Adquirida o intrínseca-".

1. ASPECTOS TEORICOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

I.1. ANTECEDENTES GENERALES

Nadie discute hoy en día el papel que juegan la administración y las reformas administrativas en la sociedad de nuestra época y, por ende, la utilidad de estudiarlas metodológicamente.

El estudio de la Administración Pública ha venido incrementando su importancia en los últimos años. Las técnicas de la administración, por su carácter relativamente novedoso y por su índice interdisciplinario y sintético, se encuentran todavía sujetas a una abundancia de escuelas en competencia y, por la misma razón, a una confusión entre diferentes lógicas. No podemos apuntar que existe una tradición relativamente universal en este campo.

EVOLUCION DEL CONCEPTO ADMINISTRACION PUBLICA Y SU INFLUENCIA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA.

La administración de los asuntos públicos por medio de la burocracia "ha existido siempre, ahí donde ha habido tareas que solucionar, de manera contralizada, para grandes grupos de hombres y en un gran espacio # 1.

En el antiguo Egipto y en Babilonia ya es posible encontrar poderosas burocracias de escribas, jerarquizadas por sacerdotes. También en los Valles del Indo y del Ganges, floreciendo imperios regidos con ayuda de una administración cuya eficiencia puede aún apreciarse en las ruinas que han quedado de los sistemas de canales, las urbes y otros vestigios.

Tras el paréntesis que significó para Occidente la edad media, el nacimiento de los modernos Estados nacionales se caracterizó por el resurgimiento de la Centralización y la Jerarquización de las funciones burocráticas.

Ya en la época moderna, en el siglo XVIII aparecieron, primero en Francia y - después en Prusia, los Teóricos de la administración conocidos como comercialistas. Este grupo, además de haber incorporado a la administración civil conceptos de origen militar, como "Plana Mayor" (Staff) o "Jerarquía", hizo el primer intento por definir la Administración Pública como una estructura burocrática formal. Los comercialistas no parecieron influir directamente en la Administración Pública Mexicana; en aquella época el país aún no era independiente, pero algunas de sus ideas, previamente asimiladas por otros países - básicamente la metrópoli española - , llegaron posteriormente a México a través de instituciones específicas.

Con la conquista de Europa por Napoleón, la concepción Francesa del Derecho Administrativo alcanzó gran auge en todo el mundo occidental. Esta concepción, fundamentalmente jurídica, tuvo pronta aceptación en México por razones diversas y sigue prácticamente gozando de validez hasta la fecha, si bien el transcurso del tiempo y las experiencias de la realidad administrativa Mexicana le han dado características muy especiales.

A fines del siglo XIX, Woodrow Wilson en los Estados Unidos y Max Weber en Alemania, estimularon los estudios sobre las estructuras de gobierno y el análisis de diversos aspectos del macrosistema político y social en el que la Adminis--

tración Pública se haya inserta.

La Administración Pública ha ido absorbiendo, a lo largo de su historia y de una manera gradual y no siempre homogénea, algunos aportes de los tan diversos enfoques que han surgido enriqueciendo los estudios administrativos.

Algunas entidades públicas, sobre todo las de mayores recursos, han podido incorporar y utilizar progresivamente los principios de la planificación, las nociones del control y evaluación de proyectos, las técnicas derivadas de la administración científica y los criterios del llamado "desarrollo organizacional"; no así las entidades de menores recursos, como lo es la que ocupará nuestra atención en las páginas subsiguientes.

COMPLEJIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

En seguida, creo conveniente exponer algunas ideas en torno a la complejidad que gradualmente ha ido adquiriendo a través de la historia la Administración Pública en virtud de las nuevas y variadas atribuciones que le fueron necesario retomar; lo anterior entrando de lleno en el enfoque que adoptará este estudio, que si bien no es único, como hemos apuntado, es el que nos permite flexibilidades para el estudio del Estado y de la Empresa Pública.

En el sistema capitalista la Administración Pública es la acción del Estado sobre la sociedad, es decir, el Estado y la sociedad se relacionan por medio de la Administración Pública " Entre el Estado y la sociedad existe una división, y esta separación se traduce en una relación dialéctica. # 2

Debido a que la sociedad capitalista es una sociedad de clases, el Estado que se ha construido en esta sociedad tiene como propósito moderar y aminorar el conflicto de esas clases, tiene que garantizar la unidad burguesa de la nación, por consiguiente se aparta de los intereses individuales y se organiza en gobierno - (conjunto de instituciones que constituyen el centro del poder), para llevar a cabo el dominio de la clase explotadora y por este hecho "la Administración Pública adquiere el mismo carácter del Estado, dominio de una clase sobre otra. #3

2 Marx, C., Crítica a la filosofía del derecho de Hegel, ed. Grijalbo, Méx. 1977

3 Poulantzas, N. Poder Político y clases sociales en el Estado Capitalista
Ed. Siglo XII P.166

En la comunidad, cuando aparecen las primeras clases sociales, el Estado solamente lleva a cabo funciones administrativas que se originan del trabajo corporativo. A través del tiempo, estas funciones ya no están de acuerdo con el desarrollo de las fuerzas productivas y el Estado, que solamente había representado el carácter administrativo., ahora también asume el de dominio de clase. Así, la Sociedad se ha convertido en una sociedad de clases.

A partir del anterior planteamiento se puede decir que las características del Estado son las mismas para la Administración Pública, "Dirección Administrativa y dominio político." # 4

La primera característica -dirección administrativa- comprende la organización y armonización de todas las actividades y que se manifiestan en el desarrollo de las fuerzas productivas. Así realiza funciones como Salud Pública , asitencia, -protección al salario, etcétera. Para lograr la ejecución de estas actividades , la Administración Pública cuenta con el apoyo de dependencias que llevan a cabo los servicios asistenciales, sobre todo para la clase explotada.

La segunda característica de la Administración Pública -dominio político- se produce por la independencia del Estado frente a la sociedad, por la lucha de -clases, por la desigualdad social y por lo consiguiente, ejecuta funciones de seguridad y orden público: defensa, política, justicia, relaciones exteriores, -etcétera, igualmente comprende la regulación y control de otras funciones que le son atribuidas a particulares; agricultura, industria, comercio, banca, etcétera.

En suma, "la dirección administrativa surge de la división social del trabajo y el dominio político se engendra del antagonismo de las clases. # 5. Estas dos características no pueden ir separadas, la primera no puede existir sin la segunda y viceversa. La dirección administrativa comprende un conjunto de funciones pú--blicas indispensables y que constituyen el soporte material de la dominación política y su legitimación ideológica.

La Administración Pública tiene un límite: la pobreza. Ningún Estado capitalista podrá eliminarla, porque hacerlo significaría la desaparición del capitalismo y por ende la del Estado Capitalista.

4 Guerrero, Omar., La administración pública capitalista, Tesis Doctoral, 1979, p. 79, UNAM.

5 Guerrero, Omar., La administración ... , op. cit., p. 263

Así pues, la Administración Pública va a contener imperfecciones en el orden de la salud, en la educación, en la reproducción de la fuerza de trabajo, en fin en todos los aspectos que le sean de utilidad a la clase dominada. El Estado como - Estado de clase la actitud que tomará frente a la clase explotada será de tutela actuará como un paliativo de la pobreza, siempre va a salvaguardar los intereses de la clase explotadora.

De lo anterior se desprende que la Administración Pública nunca resolverá totalmente los problemas sociales que origina el sistema capitalista sino que solamente proporcionará soluciones parciales y paliativos en la medida en que no los soluciona a fondo. Así, la "Administración Pública nunca será positivamente eficaz sino negativamente eficaz". # 6

La estructura administrativa del Estado no se puede cambiar, esto significará el cambio del él mismo; por tanto cualquier reforma administrativa es únicamente - una modificación aparente en la cual el Estado solamente cambiará su forma superficial, para seguir conservando su naturaleza (reproducir las condiciones de - existencia de las clases dominantes).

Todo esto nos hace comprender el porqué de la creación del programa de atención a la salud a poblaciones marginadas, un programa que servirá como paliativo de las clases bajas y, a su vez, como legitimador del Estado capitalista actual. Un programa nacido con deficiencias de raíz y con la finalidad disfrasada de procurar aquellas condiciones generales para la producción que no pueden asegurarse -- por medio de las actividades privadas de los miembros de la clase dominante.

Concretaremos, pues, que la Administración Pública está compuesta de entidades - que a partir de este momento nombraremos como Empresa Pública. Así, la Secretaría de Salud está inserta dentro de nuestra Administración Pública (instrumento de Política Económica que usa el Estado para alcanzar ciertos objetivos fundamentales para el funcionamiento, conservación y ampliación del sistema social).

Por lo general, se considera que el Estado debe realizar las siguientes funciones:

- 1) Procurar aquellas condiciones generales de producción que no puedan asegurarse por medio de las actividades privadas de los miembros de la clase dominante.

2) Reprimir cualquier amenaza al modo prevaleciente de producción por parte de - las clases dominadas o sectores particulares de las clases dominantes, por medio del ejército, sistema judicial y penitenciario.

3) Integrar a las clases dominadas para asegurar que la ideología dominante de - la sociedad siga siendo la de la clase dominante y que consecuentemente, las clases explotadas acepten su propia explotación sin necesidad de recurrir a la represión contra ellas. Para realizar sus funciones, el Estado cuenta con el monopolio de la violencia, con el poder único de eliminar los obstáculos que al sistema capitalista se le presentan en su funcionamiento. Este poder está compuesto no - sólo de una función represiva, sino también del monopolio de la educación cultural y formal indispensable para el mantenimiento de la ideología dominante, a través de la cual logra la legitimación del sistema y su propia legitimación.

Así, para preservar la existencia del capital como proceso y organización social el Estado se convierte en eliminador y paliador de los obstáculos que se le presentan en el funcionamiento global del sistema social.

A nivel del bloque histórico, el aparato estatal busca salvar los obstáculos que al patrón de acumulación se le presente, buscará también mantener la ideología - dominante, y tendrá como objetivo también, disminuir o eliminar las tensiones sociales y políticas que la lucha de clases genera y que amenacen la continuidad y expansión del sistema social.

Todas estas condiciones hacen que el surgimiento, forma y objetivos de la Empresa Pública sean tanto económicos, como ideológicos y políticos, este es el caso de la Secretaría de Salubridad y Asistencia - ahora Secretaría de Salud -.

La diferencia entre el capital estatal y capital privado se encuentra en que - las relaciones de poder basadas en la propiedad son ejercidas, en el caso del - capital privado, por los diferentes componentes de la clase hegemónica y dueña de los medios de producción. En el caso del capital estatal, es la parte superior de la estructura burocrática del aparato estatal quien ejerce las relaciones de poder basadas en la propiedad.

La complejidad que han adquirido en la actualidad los procesos productivos y - distributivos, han hecho que la estructura administrativa y general se separen de la propiedad de los medios de producción. El hecho de que el cuerpo geren--

cial no sea propietario del capital, no impide de ninguna manera la lógica del capital. Siendo el Estado jurídicamente el propietario del capital, no se verifica un control permanente y unificado de la propiedad sobre la gerencia, como en las empresas privadas, donde está en juego el capital individual del propietario. De lo anteriormente señalado se puede desprender la hipótesis de que la Ineficiencia Estatal en la administración y dirección no es inherente a la empresa pública.

I.2 CARACTERISTICAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

En el capitalismo dependiente se generan desarrollos dispares entre la base productiva y la base social del capitalismo dependiente, la cual no se adecúa tan rápidamente a los procesos que le impone el capital hegemónico. La burguesía es frágil y con poco sentido empresarial frente a las imposiciones de automatización y tamaños de unidades productivas que requiere la expansión capitalista: esto es, le falta concentración y diversificación en sus actividades, así como, organización administrativa y gerencial, capacidad financiera, etcétera, para poder realizar proyectos de inversión del porte requerido por el desarrollo tecnológico.

En el capitalismo tardío, el Estado no puede limitarse a las funciones clásicas de administración fiscal y monetaria; las condiciones objetivas del desarrollo le imponen la tarea de crear y acumular capital productivo, centralizar e intermediar el capital, funcionalizar y supervisar globalmente a la acumulación de capital, de ahí que se denomine a esta etapa, capitalismo monopolista de Estado.

En esta etapa se presentan importantes procesos de concentración y centralización del capital con la conformación de grandes empresas monopolísticas. A estas Empresas les interesa que el Estado asuma funciones productivas, distributivas y de generación de servicios, a través de la Empresa Pública, aunque ello incrementa y fortifica el poder de acción de la burocracia estatal.

Las grandes empresas capitalistas se percatan de la interactuación e interdependencia existente entre el sector público y el privado "... en la que el Estado

afronta los gastos de mantenimiento y renovación y el sector privado se encarga de las tareas de gestión empresarial (surgen empresas mixtas, lo cual implica tener al sector público como masa de maniobras del privado)". # 7

Dentro del sector público existen empresas que generan un excedente que es apropiado por el Estado, el cual, aunado al excedente generado fuera del sector público y apropiado por el Estado, sirven para realizar parte de la acumulación estatal de capital, la cual apoya a la acumulación privada, y a su vez refuerza la posición y el poder de la burocracia estatal.

Así, en una etapa histórica concreta, el Estado, como aparato estatal acumula, se sitúa directamente en el proceso mismo de la producción del capital, lo que hace necesario concretizar más el análisis de la naturaleza y carácter del capital estatal su ubicación dentro de un bloque histórico específico, para poder de limitar de manera más concreta en qué consisten y qué papel juegan en el capitalismo dependiente, las Empresas Públicas. Para ello, tomaremos el caso del desarrollo reciente de la sociedad mexicana, a partir del cual se tratará de concretizar la metodología propuesta para el análisis y explicación de la Empresa Pública como fenómeno en el cual se conjuntan los diferentes órdenes del desarrollo histórico de una sociedad (el económico, el social y el político) y como brazo armado del aparato gubernamental que garantiza el patrón de acumulación y la legitimación del sistema.

"Muchos de los países que desde el principio estuvieron en el capitalismo, no -- siempre fueron a la vez, capitalistas, como es el caso de México". # 8

En él se ha dado un desarrollo capitalista tardío que, al serlo demasiado, es también inevitablemente dependiente de un oligopolio precoz, que al desarrollarse a partir de una base de acción débil y poco diversificada, agudiza las contradicciones propias de todo desarrollo capitalista, sin dejar de reproducir las asociadas al retraso histórico. El capitalismo mexicano es, en síntesis, un capitalismo tardío, dependiente y oligopolizado.

7 Ernest Mendel. *Traité Marxiste d' Economie Politique*, Paris, Ed. Sociales, 1977, citado en: Perez Nuñez, Wilson. "Empresa Pública"; elementos para una teoría". Ensayos para discusión, No. APS, México, DICE, JUNio 1979 pp 38-39

8 Rolando Cordera Campos "Estado y Economía en México: la perspectiva histórica" en *Economía de America Latina*, No. 3, México CIUE, sep. de 1979 P. 102

Los elementos que forman el actual sistema mexicano se desarrollan ampliamente en la etapa histórica denominada cardenismo, donde se logra solucionar la crisis orgánica que se presentaba al bloque histórico mexicano ante las pretensiones - del Presidente Plutarco Elías Calles " ... de construir una hegemonía sobre la base de un compromiso duradero con las propias fracciones hegomónicas del porfirismo, incluyendo al capital de enclave. Esto cancelaba de entrada, progresivamente al Estado como un canal de ascenso para la mayor parte de los grupos que formaban la coalición revolucionaria. Además no parecía ofrecer mucho campo para los intereses ascendentes de la fracción industrial del bloque de los propietarios. # 9

Se plantea entonces la necesidad urgente de " ... reformas a los dos niveles fundamentales de las realizaciones de clase: la acumulación y la dominación. De las primeras dan cuenta la reforma agraria y la eliminación del enclave. De las segundas, la acelerada restauración del Estado y la conformación del marco integrador de corte corporativo, en que se asentó el nuevo sistema político".# 10

Esta corporativización hizo posible la organización de los trabajadores de las diferentes ramas económicas del país, a partir del aparato gubernamental (se crea la Confederación de Trabajadores Mexicanos, la Confederación Regional de Obreros y Campesinos, la Confederación Nacional Campesina, etcétera) con esto se desarrolla un esquema populista de gobierno y se abre la posibilidad, vía alianzas políticas, de incorporar al Estado (como organización del bloqueo histórico) aparatos tradicionales de hegemonía como el caciquismo, la educación etcétera, en un Estado dirigista y monopolista partidario (actual PRI).

En este periodo, el Estado hizo suyas demandas populares fundamentales como la reforma agraria (pendiente desde el triunfo de la revolución armada), la educación popular, la expropiación de inversiones extranjeras claves como el petróleo, etcétera, con lo cual logró la legitimidad y el consenso popular, a pesar de su carácter antidemocrático.

El matiz nacionalista antimperialista arraigado fuertemente en los grupos populares, contribuyó también a consolidar la base para realizar una acumulación capitalista basada en la industrialización, y en el mercado externo. En la industria

9 Rolando Cordera Campos, op. cit., p 114.

10 Cordera Campos, Rolando., Loc. cit.

lización, por la fuerte ampliación del mercado interno debido a la política laboral y en especial a la salarial y reparto masivo de tierras, que estimularon, junto con las políticas proteccionistas, y ampliación de la planta industrial ya existente. En el mercado externo, por la desarticulación que éste sufría y que se traducía en una disminución de la capacidad de importar de México; "... todo ello tuvo como resultado general (no sólo económico, sino político e ideológico) la afirmación de la industrialización como camino principal del desarrollo mexicano", # 11 ante el cambio que sufría la división internacional del trabajo.

Las condiciones económicas, sociales y políticas a las que se había llegado en el país, y la clara perspectiva de su consolidación, hacen requerir de parte del aparato estatal una intervención fuerte y amplia en todos los sectores. Los antecedentes que tenía el Estado eran propicios al objetivo de industrialización. Existía ya, un banco central que regulaba la emisión monetaria y la respaldaba internacionalmente (Banco de México, S.A.), también un banco para financiar a los pequeños propietarios agrícolas e impulsarlos a producir (Banco de Crédito Agrícola), existían uniones de productores de bienes claves en el mercado mundial como fue el caso de azúcar, (UNPASA) entre otros.

Entonces, se hacía necesario crear las condiciones para que la incipiente planta industrial se desarrollara. Se requería un fuerte apoyo al patrón de acumulación y la creación de medios que garantizaran el control de la lucha de clases a través de la legitimación estatal y por tanto, del sistema.

En el sexenio cardenista (1934-1940) se crean más empresas estatales que las que se habían creado desde el fin de la lucha armada. Lo importante fue, no tanto el número de empresas creadas, sino la importancia que estas adquieren en el desarrollo del bloque histórico mexicano. En ese periodo se crea Nacional Financiera organismo de crédito para impulsar y apoyar las inversiones industriales y apuntalar el crecimiento de la burguesía industrial nacional. Así, se nacionalizan los ferrocarriles (principal medio de transporte del país), al igual que se crea la Comisión Federal de Electricidad y se nacionaliza la industria petrolera, todas ellas representando la infraestructura física y financiera básica para la industria.

Se realizan también, fuertes inversiones en obras públicas de infraestructura a grívola, las cuales apoyan la producción agropecuaria (estas inversiones no las realizarían los capitalistas terratenientes, ya que representaban, además de -- grandes volúmenes de inversión, altos riesgos por la incertidumbre de la tenencia de la tierra ante el reparto agrario). Todo esto dará al Estado la posibilidad de dirigir el proceso de desarrollo basado en la industrialización, ya -- que instrumenta la base necesaria para que el proceso se dé.

En las condiciones existentes en el cardenismo, se hace necesario impulsar la producción agropecuaria para garantizar insumos a la industria, asegurar la exportación y legitimar al Estado ante la clase social más activa en la lucha revolucionaria: el campesinado. Para ello se fundan los Almacenes Generales de Depósito y el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), instituciones de crédito que buscan apoyar fundamentalmente a los ejidos, ya que al no ser propietarios de tierras que sirvan de garantía a los préstamos, su posibilidad de acceso al financiamiento se nulificaba; el Banrural" ... se especializó - y todavía se especializa - en préstamos sobre la cosecha. No satisfecho (Cárdenas) con la mera distribución de tierras bajo la forma de ejidos, se consagró a elevar - el nivel material y cultural de uno de los campesinados más miserables de la -- tierra. Para lograrlo, fomentó las cooperativas, la extensión agrícola, estableció centrales gubernamentales para el suministro de equipo a los agricultores, e incluso experimentó - a gran escala en la Laguna y a menor en otros lugares- con la colectivización" # 12

En este sexenio se crea el decreto de ley que autoriza al Ministerio de Economía a tomar en sus manos la producción, distribución y fijación de precios de los bienes que se consideren importantes para el país, con lo cual el Estado toma ya su papel de garante de la continuidad del capitalismo mexicano. La empresa pública se amplía, " ... Diversifica, produce bienes y servicios para satisfacer necesidades sociales y ampliar las fracciones del capital nacional y extranjero. Con ello el Estado cumple sus funciones económicas, políticas y sociales, manteniéndose como elemento complementario del sector privado y como medio de transformación de la ganancia social a través de los bienes y servicios de la Empresa Privada (sobre todo energía y transportes). Las compras estatales y el contratismo favorecen, a su vez, la constitución y las fracciones de capital interno; el nuevo grupo proclive al Estado y las fracciones de la burguesía del norte y del centro, así como también, la burguesía monopolista extranjera. El Estado se transforma en una fábrica de capitalistas". # 13

Ese Estado fomenta la organización de los trabajadores mediante la cooperativización de los procesos productivos, financiados y supervisados por el Estado, y pone los ferrocarriles bajo la administración directa de los trabajadores (1938)

Ahora bien, la especificidad que estaba tomando la lucha de clases hace necesario para el Estado corporativista, generalizar la ideología dominante y, legitimarla. En el sexenio de Cárdenas se crea el Fondo de Cultura Económica y los Talleres Gráficos de la Nación. Sin embargo, la hegemonía de clases y fracciones de clase no eran todavía definidos y "... el estatismo de Cárdenas tuvo un efecto depresivo sobre la inversión privada. La confianza de los empresarios, que ya estaba por los suelos debido a los prolongados disturbios y a su secuela de incertidumbre política, se tambaleó más aún debido a la ley de expropiaciones de 1936 y a la nacionalización de la industria petrolera en 1938" # 14

Al iniciarse el sexenio posterior al de Cárdenas, Avila Camacho hizo evidente - el cambio de interés en favor directo de la burguesía industrial y en detrimento de los grupos populares. A partir de este periodo se aplican ampliamente las exenciones tributarias y los estímulos fiscales a las industrias "nuevas y necesarias", dándoles mayor protección arancelaria, sesgando el funcionamiento de bancos y financieras en favor de la promoción de empresas industriales y NAFINSA fue reorganizada, de manera que no sólo financiara y apoyara a las industrias ya establecidas, sino que creara aquellas empresas nuevas y necesarias que no eran suficientemente atractivas para el capital privado.

Así, el proyecto de industrialización cooperativa de Cárdenas es cambiado por una industrialización de creciente participación privada, donde las clases populares tienen cada vez menos fuerza para luchar por sus reivindicaciones.

Durante los periodos siguientes (Miguel Alemán y Ruiz Cortínez), el tipo de industrialización privatista continuó con mayor fuerza y con menos inhibiciones y titubeos hacia el capital extranjero, especialmente al norteamericano, para el cual se tuvo una actitud de franca cordialidad. Esto no implica que la inversión gubernamental disminuyera, por el contrario, la intervención de la inversión pública creció más rápidamente que la privada para poder ofrecer al capital industrial privado (nacional y extranjero) un abanico de incentivos a la inversión. Con los movimientos populares controlados y una izquierda casi nulificada, los incentivos a la inversión privada requieren una política salarial austera, ante un proceso inflacionario gradual (al que contribuía el gasto estatal defici

tario) que reducía cada vez más el poder adquisitivo de los trabajadores y mantenía un recio control a los movimientos populares.

La participación del Estado en la actividad económica y social no sólo aumenta en cuanto al número de empresas que se crean, sino que cambia radicalmente de objetivos, dirigiéndose a las ramas metalmecánica, petroquímica y otras ramas básicas para impulsar a la industrialización. En estos sexenios se crean Altos Hornos de México, Vehículos Automotores de México, Siderúrgica Nacional, Diesel Nacional, Mexicana de Autobuses, Guanos y Fertilizantes, Sosa Texcoco, Caminos y Puentes Federales de Ingresos, entre otros. Se protege a los inversionistas privados cuyas empresas están por quebrar, las cuales continúan en funcionamiento con el objetivo de mantener el nivel de empleo.

La tensión que crean los movimientos populares con escasos canales de manifestación, hace que el Estado requiera la creación de empresas con objetivos no económicos directos. En estos periodos se crea la Compañía Operadora de Teatros (con preferencia en películas y obras norteamericanas), y los Estudios Churubusco.

La política de inversiones en infraestructura, el control y suministro por el Estado de servicios, electricidad, energéticos, salud, educación, comunicaciones y transportes, compelementaron e impulsaron el desarrollo y ampliación del sector privado.

Por otra parte, con tal política se consolidó el sector monopolista extranjero permitiendo su presencia en los sectores estratégicos y más rentables de la industria, el comercio y las finanzas. A la vez que se permite la salida de ganancias monopólicas se mantienen una protección arancelaria y un sistema impositivo irregular e indiscriminado que no grava por igual a empresas monopólicas y a empresas de menor grado o poca monopolización". Desde entonces se le da trato protector de empresa naciente a filiales de monopolios extranjeros consolidados o a fuertes empresas monopolistas nacionales.

A partir de la mitad de los 50's, la acumulación de capital basada en la industria y el control salarial, empiezan a enfrentarse a la distorsión y estrechamiento del mercado interno por la alta concentración del ingreso, la inflación y la contrarreforma agraria, y a la compresión del mercado externo por la fran-

ca reconstrucción de Europa. "El Estado, a su vez, encaraba el agotamiento de su esquema financiero, el cual se había revertido con claridad, en una inflación desbocada que, entre otras cosas, deterioraba aceleradamente la no muy sólida "legitimidad" de la burocracia sindical recién salida de su larga campaña para expulsar a la izquierda del movimiento obrero"#15. Las posibilidades de solución al estrangulamiento eran pocas: el Estado no podía aumentar los gravámenes a las ganancias porque desincentivaba la inversión y se enfrentaba a la clase social que ya había consolidado su hegemonía: la burguesía industrial.

"Dadas las condiciones señaladas, tocó al gran capital bancario y al gran capital transnacional encargarse de ello (la solución). El primero cuyo crecimiento empezaba entonces a ser explosivo, ofrecía una vía de financiamiento público alternativo a la emisión primaria y también a la reforma fiscal. El segundo aportaría tecnología y bienes de capital con los cuales salir de la encrucijada del mercado interno y del estrangulamiento externo sin encarar la cuestión de la concentración del ingreso, a través de una limitada diversificación por arriba (la producción de bienes durables de consumo). La burocracia que dominaba el movimiento sindical, por su parte requería con urgencia de un marco económico que no se tradujera a cada momento en un conflicto reivindicativo global, como los que tiende a producir naturalmente un clima inflacionario prolongado. Las bases para la coalición estabilizadora estaban sentadas". # 16

En la búsqueda de un desarrollo "hacia adentro", el desarrollo estabilizador fortaleció al sector industrial concentrando y transnacionalizando, alentó el neolatifundismo en el campo mediante el otorgamiento de crédito e insumos, distritos de riego, títulos de inafectabilidad, extensión de la propiedad ganadera, incentivos para la importación de maquinaria, etcétera, y desalentó, e inclusive "abandonó" a los ejidos y formas comunales de producción. Los objetivos estabilizadores, el fortalecimiento de la burguesía industrial, el resurgimiento de la burguesía terrateniente, y la necesidad de control del movimiento popular, condicionan el tipo de Empresa Pública que se crea y se incentiva en este periodo, la creación de empresas tales como : Siderúrgica Lázaro Cárdenas, las Truchas, Astilleros Mexicanos, Hules Mexicanos, Inversiones Turísticas, Productora Nacional de Semillas, se consolida CONASUPO y se crea Industrial de Abastos, con lo cual se busca la garantía en el abasto de materias primas y la disminución en el costo de la fuerza de trabajo.

El relativo abandono del campo, la creciente concentración y centralización del

capital, la fuerte transnacionalización de la economía, entre otros factores, -
llevan en los 70's a un agotamiento estructural del patrón capitalista, monopó-
lico y dependiente seguido por el país. A partir de 1973 se inicia la acelera-
da reestructuración del patrón de acumulación, cuyos efectos principales invali-
dan las reivindicaciones populistas del "desarrollo compartido" y cuestionan el
tradicional pacto de alianzas y dominación consolidado después del cardenismo.

El número de empresas públicas creadas entre ese año y 1978 empieza a ser nega-
tivo, ello no implica que el Estado empezará a reducir su participación en el
desarrollo del bloque histórico, sino que pone de manifiesto el giro de sus --
acciones hacia el fortalecimiento de la gran empresa oligopólica y concentrada,
lo cual le hace requerir la cancelación de una gran cantidad de empresas peque-
ñas, fideicomisos: etcétera, cuyo objetivo fundamental era la legitimidad del --
sistema.

El giro en la relación de fuerzas entre grupos: Hegemónicos empieza a clarificar-
se. El Estado conserva y fortalece las empresas públicas que se encuentran en -
los sectores de punta dentro de los mercados oligopolizados: petróleo, petroquí-
mica, fertilizantes, metálicas básicas y electricidad, con lo cual pone de mani-
fiesto las relaciones cada vez más estrechas entre el Estado y las diferentes -
fracciones monopólicas, nacionales y extranjeras. Esto lo realiza no sólo en el
monto y objetivo de las inversiones, sino también en las compras que favorecen
fundamentalmente a estas fracciones capitalistas. Con ello, el Estado continúa -
en el papel de constructor e impulsor de las fracciones de la clase capitalista
hoy monopolista, no sólo en el sector industrial, y garantizando la realización
de los excedentes a partir de medidas de sometimiento de los grupos populares:
topes salariales, acoso a sindicatos independientes.etcétera.

"El Estado ha alentado el proceso de concentración y monopolización capitalista
en sus principales industrias y ha consolidado su aparato financiero (el más im-
portante de la economía) al tiempo que se dispone a dar el salto a la industria-
lización mediante la sustitución compleja de importaciones. En el sector servi-
cios se hace presente también con un alto grado de monopolización: CONASUPO, --
ISSSTE, Hacienda, Seguro Social y otras". #17

En el caso de la industria mexicana, los grupos más fuertes no sólo dominan --
los sectores de punta de la economía, sino que con el proceso de integración ver

tical y horizontal, adquieren, sobre todo de 1970 en adelante, mayor injerencia y control sobre la propiedad y comercialización de sus productos, aunque éstas se realizarán fuera de la esfera de sus propiedades. Esto ha sido posible porque estos grupos cuentan con la base financiera y técnica para imponer condiciones en el mercado que les favorece. La oligopolización les permite no transferir a los precios las fuertes reducciones de costos que les significan los altos subsidios estatales vía reducción en el costo de materias primas, subsidios directos, cobertura de parte del costo de la fuerza de trabajo, etcétera; y la consolidación del capital bancario con el capital industrial en los llamados grupos financieros, les posibilita la conformación de ganancias "en cascada", que refuerzan su posición como clase hegemónica dentro del bloque histórico mexicano.

Los planteamientos realizados anteriormente deberán desagregarse a nivel de grupos, fracciones de clase, etcétera, y en el interior de cada clase social para poder obtener así, una relación más específica entre la lucha entre e intra clases y las medidas de política económica que se tomen en torno a la Empresa Pública, y correlacionarse también, con el desarrollo histórico concreto del patrón de acumulación.

En 1975 el sector paraestatal contribuía con más del 50% del déficit total del sector público, y cifras preliminares del Banco de México manifiestan que para 1979 este porcentaje aumentó a 80%. El análisis aislado de estas cifras llevaría a pensar en las Empresas Públicas no sólo en el apoyo directo que posibilita la continuación del patrón de acumulación monopólica, sino también como garantía de la continuidad y desarrollo del sistema capitalista.

Aunado a la alta protección, subsidios y exenciones que se le dan a monopolios y empresas fuertes (y no a sectores débiles como el agropecuario), el Estado enfrenta la imposibilidad de aumentar sus ingresos impositivos por los gravámenes al capital. En 1979 el impuesto a las ganancias de las empresas privadas representó el 0.5% del PIB, mientras que las ganancias representaron el 30% del PIB. Es claro entonces, que el déficit fiscal es creciente y las Empresas Públicas por el papel que deben jugar en el bloque histórico, no pueden disminuir este déficit sino por el contrario lo aumentan.

La salida al agotamiento del patrón de acumulación monopólica, los obstáculos que genera la lucha de clases y el debilitamiento del sistema político, parece

estar en manos del Estado, y las Empresas Públicas serán un instrumento fundamental.

El aumento de las exportaciones petroleras puede hacer que "... las nuevas tareas para estimular la acumulación se presenten al Estado de manera selectiva para incrementar las ganancias monopólicas y acelerar la acumulación: la concentración en la construcción y mantenimiento de obras básicas, la ampliación de servicios públicos (incluyendo educación, investigación científica, etc.), la producción en ramas estratégicas deficitarias y el estímulo al recambio del aparato productivo. Cederá esferas apetecibles a las empresas pequeñas de participación estatal. Empezará grandes proyectos de inversión asociados con inversionistas nacionales y extranjeros, creando nuevas condiciones monopólicas (en una nueva división internacional del trabajo). Modificará gradualmente los sistemas de protección y estímulo a la acumulación a fin de destruir la parte ineficiente del aparato productivo y así, abatir costos y elevar ganancias. La proyección industrial comprenderá cada vez más el objetivo de la exportación. Pero a pesar de todo, el Estado procurará tal vez con éxito, mantener un amplio margen de autonomía (aprovechando la coyuntura petrolera), de manera que logre modificar la correlación de fuerzas en el bloque de poder y entre el Estado y la sociedad civil. # 18

Así para 1980 las características que adquiere nuestro país en lo político, económico y social, hace necesario que el gobierno siembre nuevas semillas para el fortalecimiento de la ideología dominante y relegitimar el sistema global. Por consecuencia, dentro de sus acciones, crea nuevos servicios de salud, dando una innovación a su estrategia, una mayor atención a las áreas marginadas de las grandes urbes, población fuera de toda posibilidad de encontrarse protegida por un sistema de salud. De aquí surge el "Programa Nacional de Atención a la Salud a las Áreas Marginadas de las Grandes Urbes." Sobre este punto volveremos en el capítulo siguiente.

Por tanto, concluiremos aquí que el rol de las empresas estatales cambiará, en un sentido profundo, cuando lo haga el Estado del que forman parte, lo que equivale a decir que el destino de dichas empresas y por tanto su capacidad o incapacidad para servir los intereses de la clase explotada del país no dependerá de la que a su vez tenga el propio pueblo para triunfar en la lucha por el poder. Esto es, la democratización de la gestión del sector estatal es impostergable. Si bien estamos de acuerdo en que la inflexión en el papel que actualmente cumple

la empresa pública depende de los avances generales del movimiento obrero, a través del cual los trabajadores pueden imponer controles de gestión, lo cual - presupone avances políticos tales como democratización sindical, independencia de los mecanismos actuales de control, entre otros; será hasta la fase de construcción del socialismo cuando la empresa pueda jugar un papel distinto al actual, debido a que su función presente está determinada por las relaciones sociales de producción, que son capitalistas, y que aún suponiendo que pudiera realizarse, tales medidas, no afectan para nada, o afectan muy poco, la estructura de poder puesto que no se plantea en un proceso de superación del capitalismo. Así, aún cuando hubiera una fuerte corriente obrera en el Estado Capitalista no se suprimiría la reproducción del capital, sino se haría, quizás, bajo una forma que provocaría una mayor enajenación de la clase obrera por su coparticipación en la cosa pública, puesto que no afectaría las bases de las relaciones sociales de producción y nos llevaría, probablemente, a mayores niveles de acumulación por la autoexplotación del trabajador.

1.3 LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Para abordar el tema de Reforma Administrativa, conviene distinguir al fenómeno del cambio administrativo normal, de lo que pueden ser la reforma y la reestructuración administrativa.

La característica principal del cambio administrativo es que éste produce generalmente un crecimiento por agregación, en el que se mezclan estructuras anacrónicas con otras más modernas y se producen grandes diferencias técnicas y de recursos entre las dependencias. Generalmente, esto conduce a un círculo vicioso en el cual, por ejemplo, no se asignan nuevos recursos a un organismo porque éste es ineficiente y, en consecuencia, continúa volviéndose cada vez más inadecuado por la falta de dichos recursos.

Se ha dicho que la Reforma Administrativa debe ser concebida como un proceso sistemático que requiera una programación y una instrumentación similares a las que se emplean para planificar el desarrollo económico. Se requiere, sin embargo, un método propio que permita la utilización más eficiente del actual acervo técnico, debidamente adaptado a nuestra realidad.

Es conveniente partir del convencimiento de que la Reforma Administrativa no constituye un fin en sí misma, y que debe estar, además, fundamentalmente ligada al proceso de desarrollo integral, económico, político, social y cultural del país, bien sea que este se someta o no a una rigurosa planeación formal.

Por otra parte, hay que considerar que, a diferencia de otros países que han incluido sus programas de reforma administrativa dentro del plan de desarrollo económico y social, México no cuenta en la actualidad con un verdadero plan de desarrollo que sirva de punto preciso de referencia para la instrumentación de la reforma administrativa. # 19

El enfoque general de la reforma que se requiere para resolver los problemas detectados en el Sector Público, tanto individuales como de conjunto reclaman, como condición previa, para su coordinación efectiva, la existencia de un marco de referencia global. Este debe precisar con claridad los objetivos generales y particulares, así como señalar las bases metodológicas que permitan con-

cebir y formular programas articulados y compatibles entre sí. Deben plantearse estrategias que permitan instrumentar proyectos específicos, dentro de las opciones que contempla el modelo teórico, en función del momento histórico y las características particulares de cada área o dependencia.

El marco de referencia elaborado para desarrollar el actual programa de reforma parte de la base de que el aparato burocrático que depende actualmente del Poder Ejecutivo está constituido por un complejo conjunto de órganos, estructu ra dos jurídica y administrativamente de diversas maneras y bajo distintas deno minaciones.

Algunas de estas instituciones desarrollan funciones relacionadas con la prestación de servicios o la producción de bienes para la comunidad, mientras que otras tienen a su cargo funciones de apoyo, coordinación o control para la acción gubernamental en su conjunto. Existen sin embargo, algunos casos en que u na misma entidad se encarga a un tiempo de realizar ambos tipos de actividades. Por esta razón se ha convenido en distinguir, para su estudio, las activi dades gubernamentales que se consideran como fines (sociales, económicos, polí ticos y culturales) en sí misma (como sería el caso de los servicios públicos o la producción de bienes para el consumo público), de aquellas que están destinadas a prestar apoyo técnico administrativo para el debido cumplimiento de las primeras como serían las funcioens de programación, presupuesto, in-- formación, administración de recursos humanos y materiales, así como de control y evaluación.

El programa global de la Reforma Administrativa debe orientarse, por tanto a la previsión de los cambios que se requieren, a nivel de: a) instituciones, - b) sistemas de apoyo administrativo, y c) sectores de actividad, de acuerdo - con la estrategia y las prioridades que señale el titular del Ejecutivo Federal.

Es conveniente señalar que tanto los sistemas como los sectores - a diferen-- cia de las instituciones- carecen de líneas jerárquicas bien definidas y sus - relaciones de dependencia no siempre son directas, por lo cual no pueden ser siempre administrados en forma plena.

Sólo son gobernables en la medida en que se pueden orientar, coordinar y eva luar sus actividades. A su vez, cada uno de estos sectores y sistemas de a-

poyo debe entenderse como parte de un mayor, homogéneo y coherente, que es la Administración Pública. Así, las dependencias que tienen a su cargo la coordinación de un sector de actividad o de un sistema de apoyo, al elaborar o llevar a cabo sus programas de reforma, tendrán que analizar y tomar en cuenta la complejidad de sus interrelaciones, a fin de contribuir efectivamente a la eficacia de la administración pública en su conjunto.

El Presidente de la República es el responsable directo de proveer, en la esfera administrativa, al cumplimiento de las disposiciones legales vigentes. Es, por tanto, el encargado de coordinar tanto a las instituciones, como a los sectores y sistemas administrativos y, en virtud de esa responsabilidad emitió -- los acuerdos del 28 de enero y del 11 de marzo de 1971, que dieron lugar a los mecanismos actuales para operar la Reforma Administrativa.

La historia ha demostrado en más de una ocasión que, sobre todo en los países en vías de desarrollo, como es el caso del nuestro, las reformas administrativas sólo han tenido resultados concretos cuando han estado asociadas a reformas de tipo social, político, económico y cultural.

Esta característica de la reforma administrativa de formar parte del proceso global de cambios sociales, la convierte en una modificación artificial, no evolutiva, y como tal, debe obedecer a una acción deliberada.

La reforma administrativa, una vez relacionada con los objetivos de gobierno, debe ceñirse a un proceso sistemático y cuidadoso de programación e instrumentación. Debe contar con metodologías apropiadas y utilizar el acervo de técnicas actuales que le permitan no reincidir en algunos de los errores del pasado. Debe comenzar con la investigación y el análisis detenido de la estructura y funcionamiento actuales de la administración pública para saber cómo está constituida. Debe proceder a diagnosticar su propio comportamiento, conocer sus estructuras, sus vínculos con el medio ambiente externo y las pautas de su desempeño, para jerarquizar sus necesidades y programar sus acciones específicas

Una vez jerarquizadas las necesidades y establecidas las prioridades, se hace necesario contar con los instrumentos legales y administrativos que permitan establecer una infraestructura reformadora institucionalizada.

También es necesario que los funcionarios y empleados públicos a los que en -

forma directa se refieran las reformas propuestas, participen en su estudio y programación, situación que no se aprecia se haya dado en el criterio del programa de reformas al sector salud, que a luces adoleció de la participación determinante de especialistas en el campo de la salud pública en general.

La activa participación de quienes cuenten con la autoridad, la información y la experiencia operativa que sean necesarias en cada caso, permitirá la aportación de puntos de vista y conocimientos acumulados a lo largo de los años y servirán para que compartan con el titular del Ejecutivo, en sus respectivos campos y funciones, la responsabilidad de ordenar y ejecutar las reformas. Se requiere también el apoyo de métodos científicos y técnicas especializadas que se han desarrollado en el campo de las ciencias sociales y económicas en los últimos años. Por último se requiere contar con personal interdisciplinario, técnicamente capacitado, que tenga una adecuada motivación y conocimiento de la realidad nacional.

Los acuerdos presidenciales de 1971 se basaron en la idea de que los cambios administrativos exigen la participación activa gubernamental, así como de la población en general, a fin de que se comparta abiertamente la responsabilidad de su materialización. Esta estrategia supone, también, vincular los esfuerzos de reforma administrativa con las metas y programas que deben perseguir las dependencias del sector público, en la actual etapa del desarrollo.

La experiencia ha demostrado la imposibilidad de lograr una verdadera reforma administrativa, cuando no se cuenta con la activa y decidida colaboración de los propios funcionarios.

EL ACTUAL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA (1970-1976)

De acuerdo con estos lineamientos de estrategia, la programación actual de la reforma se inició con la investigación y el análisis de la estructura y funcionamiento del aparato burocrático estatal. Se investigó cuántas dependencias lo integran, así como cuáles de ellas operan dentro de cada sector de actividad y cuáles tienen asignadas funciones normativas y de coordinación o control en los sistemas administrativos comunes a varias dependencias. Esto permitió a su vez, la formulación de un diagnóstico general con miras a caracterizar el desarrollo y complejidad actuales de la Administración Pública, en el que se señalaron los campos en los que se ha avanzado considerablemente, así -----

como aquellos en los que aún se requieren cambios fundamentales. En cuanto a estos últimos, se procuró señalar los problemas principales, intentando, siempre que fue posible, su jerarquización y cuantificación.

Cuando se cumplió el paso de elaboración del diagnóstico, se hizo necesario - contar con un programa global de la reforma, que fijase los objetivos generales, los enfoques y las políticas a seguir en el corto, mediano y largo plazo, al mismo tiempo que permitiera una clara designación de los responsables de cada área o proyecto.

La Secretaría de la Presidencia organizó diversas reuniones con la representación de todas las dependencias del Gobierno Federal y del sector paraestatal. De estas reuniones surgió una serie de recomendaciones, con fundamento en las cuales se elaboró el proyecto titulado "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, 1971-1976," que se "discutió" con el Comité Consultivo de Asesores del Programa de Reforma Administrativa, el 21 de octubre de 1971. Posteriormente el programa fue sometido a la consideración del Presidente de la República, en el acuerdo colectivo que concedió al secretario de la Presidencia el 4 de octubre de 1972.

El programa quedó finalmente integrado con los componentes y directrices que a continuación se enuncian.

OBJETIVOS

La reforma administrativa, como esfuerzo permanente y sistemático, pretendió - imprimir mayor racionalidad y dinamismo al sector público en todas sus áreas y niveles, por lo que sus propósitos fueron, entre otros: incrementar la eficiencia y eficacia de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar - al máximo los recursos con que cuenta el Estado; agilizar y descentralizar los mecanismos operativos de esas entidades, acelerando y simplificando los trámites; generar en el personal público una adecuada conciencia de servicio, así como una actitud innovadora, dinámica y responsable, y fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de Gobierno.

PROGRAMAS QUE INTEGRAN EL PLAN GLOBAL.

El plan global pretende garantizar que la revisión interna de las instituciones

se lleve a cabo sin desconocer los análisis que habrán de realizarse en torno a los sistemas y sectores macroadministrativos. De no tenerse este cuidado se podrían duplicar esfuerzos o conseguir resultados parcial o totalmente contradictorios.

Por ello el proyecto de "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, 1971, 1976", planteó la posibilidad de llevar a cabo once programas. El primero de ellos se refiere a la instrumentación de la infraestructura del sistema mismo de reforma administrativa. Los siguientes nueve fueron -- enunciados siguiendo la secuencia de los procesos del ciclo administrativo (planeación, organización, integración de recursos, dirección, control) #20 y se relacionan con la racionalización de los sistemas de apoyo (auxiliares y asesores) prioritarios para la administración. El programa número once está dedicado a -- buscar la sistematización de las acciones sectoriales y regionales del Sector Público.

A continuación se enuncian los once programas, con su correspondiente objetivo central:

I. Instrumentación de los mecanismos de reforma administrativa. Pretende establecer o adecuar los órganos y mecanismos que permitan promover e implantar las reformas administrativas que requieran las entidades del Gobierno Federal, así como establecer los sistemas de comunicación y coordinación necesarios para compatibilizar el proceso en su conjunto.

II Reorganización y adecuación administrativa del sistema de programación. -- Persigue sentar las bases institucionales necesarias para diseñar, compatibilizar, financiar, llevar a la práctica, controlar y evaluar los programas de actividades de las entidades del sector público federal.

III. Racionalización del gasto público. Busca establecer mecanismos permanentes de carácter operativo para la programación, coordinación, financiamiento, control y evaluación del gasto público, tanto en sus aspectos de inversión como en los de gasto corriente.

IV. Estructuración del sistema de información y estadística. Tiende a lograr la integración de un sistema nacional de información y estadística que asegure el acopio y proceso de estadísticas, con el grado de confiabilidad y oportunidad que requiere la programación del desarrollo económico y social del país.

V. Desarrollo del sistema de organización y métodos. Pretende la adecuación y simplificación de la estructura y funcionamiento administrativo de las entidades públicas, para elevar su eficiencia y productividad, buscando al mismo tiempo mejorar la atención que en ellas se viene otorgando a la población.

VI. Revisión de las bases legales de la actividad pública federal. Intenta llegar a compilar y analizar las normas jurídicas que rigen la actividad administrativa del Poder Ejecutivo, a fin de proponer a su titular las medidas que permitan contar con un sistema jurídico administrativo coherente y que responda a los requerimientos de la nueva estrategia de desarrollo del país.

VII. Reestructuración del sistema de administración de recursos humanos del sector público. Busca resolver de manera integral la problemática de la administración de sueldos y salarios, prestaciones y servicios, relaciones laborales e información para la toma de decisiones.

VIII. Revisión de la administración de recursos materiales. Intenta contribuir a la optimización del gasto público a través de la racionalización de políticas, normas, sistemas y procedimientos referentes a la adquisición, control de existencias y aprovechamiento de materiales, equipos y herramientas, así como de los bienes inmuebles del sector público federal.

IX. Racionalización del sistema de procesamiento electrónico de datos. Tiende a optimizar, racionalizar y compatibilizar la adquisición, instalación y utilización de los recursos con que cuenta el sector público en materia de procesamiento electrónico de datos o informática, para auxiliar a dinamizar y modernizar la actividad de la administración pública, logrando al mismo tiempo una mayor productividad del gasto público en este renglón.

X. Reorganización del sistema de contabilidad gubernamental. Pretende lograr que el Estado cuente con un eficiente sistema de controles financieros y administrativos que permitan evaluar la eficacia de las actividades realizadas en el sector público federal en función de los objetivos y resultados previstos en --

los planes y programas de cada una de las entidades que lo forman.

XI. Macrorreforma sectorial y regional. Busca dotar a la administración pública de mecanismos que permitan racionalizar sus funciones en los ámbitos sectorial y regional, sentando las bases para un adecuado crecimiento sectorial del país y para un desarrollo regional equilibrado. # 21

La estructuración de los once programas, convencionalmente en torno a grandes áreas o sistemas comunes (los diez primeros) o bien de sectores de actividad (el undécimo), no se hizo con la idea de establecer una secuencia necesaria de prioridades. Se parte de la conciencia de que la acción reformadora efectiva se -- lleva a cabo, en la realidad, por medio de proyectos específicos, que únicamente se refieren a parte del área del estudio y no siempre se pueden realizar simultáneamente, no en un sólo intento. El programa global, en su conjunto, constituye sólo un marco de referencia.

La instrumentación de proyectos específicos y de acciones concretas de reforma, obedecerá siempre a decisiones políticas concretas que atiendan a su viabilidad de acuerdo con las circunstancias del momento a la prioridad que se les haya otorgado, esto es, con el propósito final de mantener la hegemonía de la clase en el poder.

Debe buscarse, sin embargo, que los proyectos iniciales tengan un efecto multiplicador que los constituya en polos de acción y fuentes generadoras de nuevos y más profundos cambios. En cada caso se han ido tomando en cuenta la amplitud del campo de acción, la magnitud de los obstáculos por remover y el empleo racional de los escasos recursos humanos especializados, así como de los recursos financieros disponibles.

Los proyectos específicos de reformas, basados en este marco general de referencias, han ido indicando y habrán de señalar las modificaciones que pudieran requerir las normas jurídicas que sirven de base a la actividad administrativa pública. No obstante, para dar tiempo suficiente a las autoridades competentes para la meditada revisión de esas bases legales, se ha procurado realizar, al prin

21 Véase "programa de Reforma Administrativa", Declaraciones del Secretario de la Presidencia, licenciado Hugo Cervantes del Río. Mercado de Valores, No. 44 del 1º de noviembre de 1971.

cipio, aquellas reformas que no impliquen necesariamente el cambio de tales disposiciones. Pero éstas habrán de proponerse cuando se consideren indispensables.

Esta estrategia no significa tampoco que las reformas parciales que se proponen -tanto para el ámbito de las instituciones, como de sistemas o sectores- impliquen el ataque de puntos aislados en forma incoherente. Se pretende que, por medio de los mecanismos de coordinación y de los sistemas de comunicación previstos, dichas acciones, si bien separadas en el tiempo o en el espacio, se cifien en lo básico al marco de referencia general. Ahora bien, esto debe lograrse por vía de la convergencia y la complementación de los esfuerzos, más bien que forzando las acciones reformadoras para constreñirlas dogmáticamente a prioridades y secuencias que sólo pudiesen resultar válidas para la presentación esquemática del modelo teórico.

Por ello no se ha esperado la integración de todo un paquete de reformas de gran impacto, con el único fin de inaugurarlas solemnemente. Se ha procurado, siempre que ha sido posible, identificar problemas concretos para darles soluciones concretas e inmediatas, lo cual ha permitido y seguirá permitiendo acelerar al -- máximo la implantación de sus beneficios.

Tampoco puede concebirse la secuencia diagnóstico-programación-ejecución con un mismo lapso para todos los casos. Algunas áreas han sido de tal manera analizadas y conocidas en el pasado, que han podido empezarse a revisar de inmediato otras aún requieren de una fase de investigación dilatada, previa a la sugerencia de medidas de reforma. Puede ocurrir que apenas se estén planteando las bases - del diagnóstico de una área, cuando otras ya estén en el estadio de su programación, o en el de su implantación, si no es que en espera de la evaluación de - sus resultados. Unas reformas tomarán más tiempo que otras y, por ello, se debe ser sumamente flexible durante su etapa de ejecución.

Finalmente, es de fundamental importancia la evaluación continua del avance de la reforma. Esta puede realizarse mediante comparaciones periódicas de las situaciones alcanzadas, confrontándolas con el marco de referencia y con el programa originales. La ausencia de un programa de evaluación ha impedido, en ocasiones, que proyectos bien concebidos e inaugurados con gran aliento se lleven a cabo hasta sus últimos efectos. La credulidad y la confianza se van desgastando y toda nueva idea es considerada finalmente irrealizable.

En las tareas de evaluación, el marco de referencia no debe ser utilizado en forma tan rígida que no pueda adaptarse a los cambios que se presenten en la realidad, producto muchas veces del éxito mismo o del tropiezo que vayan encontrando los programas de reforma. Esto no quiere decir que el marco de referencia original debe ser descartado o modificado de tal manera que su empleo sea totalmente inútil, pero tampoco debe ser tan rígido que se convierta en un dogma inoperante.

La reforma resulta ser, así, un proceso técnico-político permanente de revisión y racionalización, que debe retroalimentarse de una manera constante. El proceso de reforma se concibe como una tarea sistemática y continua, y sus resultados ha de considerarse siempre como punto de partida para nuevas mejoras.

En conclusión, la reforma administrativa se ha venido aplicando en varias etapas: primera fase comprendió los meses de enero a junio de 1977, en que se formularon las medidas de la Ley Orgánica. La segunda etapa marcó el segundo semestre de 1977, y se estableció la responsabilidad entre los funcionarios para coordinar las reformas para las entidades paraestatales. Como resultado de esta labor, se han fortalecido, transformado, fusionado y liquidado 30 entidades paraestatales y están en proceso de revisión 85.

En la tercera etapa, 1978, se establecieron los mecanismos y criterios para -- coordinar los esfuerzos de los distintos sectores entre sí.

La cuarta fase y última se llevó a cabo con la denominada "reforma de ventanillas" que trata de simplificar procedimientos y resolver sus problemas que surgen con el trato directo del público. En los siguientes períodos se tratarán aspectos como son la desconcentración geográfica de los organismos de la administración pública federal y la racionalización de recursos materiales con que cuenta el gobierno.

II. ASPECTOS GENERALES DE LA SECRETARIA DE SALUD

II.1. INTRODUCCION

Dentro de los compromisos fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo se encuentra el de establecer y consolidar un sistema Nacional de Salud.

El Sistema Nacional de Salud forma parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática y tiene como objetivos, definidos ahora en la Ley General de Salud:

- I) Proporcionar servicios de salud a toda la población y mejorar la calidad de los mismos, atendiendo a los problemas sanitarios prioritarios y a - los factores que condicionen y causen daños a la salud, con especial interés en las acciones preventivas:
- II) Contribuir al desarrollo demográfico armónico del país;
- III) Colaborar al bienestar social de la población mediante servicios de asistencia social, principalmente a menores en estado de abandono, ancianos - desamparados y minusválidos, para fomentar su bienestar y propiciar su incorporación a una vida equilibrada en lo económico y social;
- IV) Dar impulso al desarrollo de la familia y de la comunidad, así como a la integración social y al crecimiento físico y mental de la niñez;
- V) Apoyar el mejoramiento de las condiciones sanitarias del medio ambiente que propicien el desarrollo satisfactorio de la vida;
- VI) Impulsar un sistema racional de administración y desarrrollo de los recursos humanos para mejorar la salud, y
- VII) Coadyuvar a la modificación de los patrones culturales que determinen hábitos, costumbres y actitudes relacionados con la salud y con el uso de - los servicios que se presten para su protección.

Estos objetivos son congruentes con el gran propósito nacional expresado en el Plan Nacional de Desarrollo , con sus cuatro objetivos fundamentales y con las estrategias de reordenación económica y de cambio estructural.

El Secretario de Salubridad y Asistencia ha señalado que el cometido de consolidar el Sistema de Salud se fundamenta en tres grandes estrategias:

- I) **La sectorización** de las instituciones que proporcionan servicios de salud junto con la creación de los correspondientes instrumentos de coordinación programática y operativa. Esto es el orden de lo que se pretende hacer.
- II) **La descentralización** de los servicios de salud a la población abierta para que los gobiernos estatales y municipales asuman gradualmente la responsabilidad en la prestación y administración de los servicios de salud; se busca una más adecuada diferenciación de funciones por efecto de la desconcentración y descentralización de los servicios. Esto es la equidad en la prestación de los servicios y responsabilidades.
- III) **La modernización administrativa** , entendida ésta como la conformación de una administración sanitaria más simple, más expedita y más eficaz y que se orienta en la perspectiva de los cambios estructurales. Esto es la adecuación de las estructuras organizativas.

En este contexto, la planeación es una vía que brinda promisorias oportunidades para consolidar el Sistema Nacional de Salud y para coadyuvar al mejor desempeño de las nuevas responsabilidades que le corresponden a la Secretaría de Salubridad y Asistencia en la coordinación de ese sistema y del sector salud.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática distingue una estructura básica - en la cual se realiza el proceso de planeación, con el apoyo de una infraestructura de información, capacitación de recursos humanos e investigación para la planeación.

Es propósito de la Secretaría de Salubridad y Asistencia estructurar un **sistema de planeación** a fin de mejor cumplir sus responsabilidades en esta materia, -- orientado a acrecentar y consolidar la capacidad de planeación en las distintas unidades administrativas y apoyar su desempeño en las tres estrategias fundamentales. Se busca que exista o se configuren sólidos equipos de trabajo, técnica-

mente preparados; se cuente con métodos, procesos, técnicas, modelos propios a la planeación del sector salud y congruentes con las de la planeación nacional del desarrollo y se perfeccione la instrumentación y el avance del Programa -- Sectorial de Salud.

Es en este sentido que se ha definido un vasto programa de la Subsecretaría de Planeación por el cual 1º.) se han establecido unidades de planeación dentro de la estructura administrativa de los componentes de la Secretaría de Salubridad y Asistencia; 2º.) se impulsarán y perfeccionarán las tareas de planeación a todos los niveles; 3º) se fomentará la permanente capacitación de los recursos humanos dedicados a esas tareas y 4º) se apoyará metodológicamente a las unidades de planeación.

La promulgación de la Ley de Planeación tiene como objetivo el establecer, entre otros, normas y principios básicos conforme a los cuales se lleva a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo, las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática. La Planeación Nacional del Desarrollo, consiste en la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

El Sistema Nacional de Salud es uno de los componentes de ese sistema global de planeación.

II.2. SISTEMA NACIONAL DE SALUD

NATURALEZA Y PROPOSITO

El Sistema Nacional de Salud es un componente sectorial del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Pretende armonizar los programas de servicios de salud que realice el Gobierno Federal, con los que llevan a cabo los gobiernos de las entidades federativas y el concurso de los sectores social y privado que prestan sus servicios, a fin de dar cumplimiento creciente al derecho a la protección de la salud.

El derecho a la protección de la salud tiene como finalidades:

- I) el bienestar físico y mental del hombre, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades;
- II) la prolongación y el mejoramiento de la calidad de la vida humana;
- III) la protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuvan a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social;
- IV) la extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la salud;
- V) el disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población;
- VI) el conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud; y
- VII) el desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud.

Así, la conformación del Sistema Nacional de Salud se puede entender como una tarea de coordinación de acciones en busca de la coherencia, armonía y flexibilidad necesarias para establecer y brindar acceso a los servicios de salud, dar

un uso más eficiente de los recursos y contribuir, así, al logro de una sociedad más igualitaria.

Puede señalarse que el propósito del Sistema Nacional de Salud se da en dos -- grandes orientaciones:

- ampliar la cobertura de los servicios de salud a toda la población, dando prioridad a los núcleos rurales y urbanos más desprotegidos, y
- elevar la calidad de los servicios que se prestan tendiendo a alcanzar, a la brevedad posible, un mínimo satisfactorio en que se asienten desarrollos posteriores.

OBJETIVOS

El Sistema Nacional de Salud no es un fin en si mismo, es un instrumento para - cumplir con ciertos objetivos.

La coordinación de los Servicios de Salud desarrolló entre 1981 y 1982 una serie de trabajos tendientes a proponer las bases para establecer un Sistema Nacional de Salud; se señalaron cinco objetivos y 24 estrategias que permiten alcanzarlos y que se incorporaron en el documento "Planteamientos iniciales para la consolidación de un Sistema Nacional de Salud", que fue aprobado por el Gabinete de Salud en su sesión de instalación, el día 5 de enero de 1983. El sector salud, con base en lo estipulado en la Ley de Planeación, formuló su aportación al Plan Nacional de Desarrollo en la que amplió a siete los objetivos y a 43 - las estrategias. Los objetivos del Sistema Nacional de Salud están contenidos en la Ley General de Salud (Art. 6º) y son los siguientes:

- I) proporcionar servicios de salud a toda la población y mejorar la calidad de los mismos, atendiendo a los problemas sanitarios prioritarios y a los factores que condicionen y causen daños a la salud, con especial interés en - las acciones preventivas;
- II) contribuir al desarrollo demográfico armónico del país;
- III) colaborar al bienestar social de la población mediante servicios de asistencia social, principalmente a menores en estado de abandono, ancianos desam

parados y minusválidos, para fomentar su bienestar y propiciar su incorporación a una vida equilibrada en lo económico y social;

- IV) dar impulso al desarrollo de la familia y de la comunidad, así como a la integración social y al crecimiento físico y mental de la niñez;
- V) apoyar el mejoramiento de las condiciones sanitarias del medio ambiente - que propicien el desarrollo satisfactorio de la vida;
- VI) impulsar un sistema racional de administración y desarrollo de los recursos humanos para mejorar la salud; y
- VII) coadyuvar a la modificación de los patrones culturales que determinen hábitos, costumbres y actitudes relacionadas con la salud y con el uso de los servicios que se presten para su protección.

Estos objetivos son congruentes con el gran propósito expresado en el Plan Nacional de Desarrollo, con sus cuatro objetivos fundamentales y las estrategias de reordenación económica y de cambio estructural.

COMPONENTES DEL SISTEMA

El Sistema Nacional de Salud se integra con tres tipos de componentes, de acuerdo a las vertientes de instrumentación de la planeación.

- I) entidades del sector salud, para las cuales aplica la obligatoriedad;
- II) gobierno de las entidades federativas, que se vinculan a través de la coordinación con el Gobierno Federal;
- III) sectores social y privado, que se incorporan mediante la concertación e inducción con apoyo en la consulta popular.

Cabe señalar que la Ley General de Salud precisa las siguientes cuatro autoridades sanitarias:

- El Presidente de la República

- El consejo de Salubridad General
- La Secretaría de Salubridad y Asistencia
- Los gobiernos de las Entidades Federativas

En los siguientes apartados se precisan las responsabilidades de los componentes y autoridades del Sistema Nacional de Salud.

SECRETARÍA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA (Ahora Secretaría de Salud)

La ley General de Salud hace recaer la coordinación del Sistema Nacional de Salud en la Secretaría de Salubridad y Asistencia. La responsabilidad de ésta en su cometido de consolidar el Sistema Nacional de Salud se dá, entre otros, en los siguientes ámbitos:

- I) establecer y conducir la política nacional en materia de salud;
- II) coordinar los programas de servicios de salud de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines, que en su caso de determinen;
- III) impulsar la desconcentración y descentralización de los servicios de salud;
- IV) promover, coordinar y realizar la evaluación de programas y servicios de salud;
- V) coordinar el proceso de programación de las actividades del sector salud;
- VI) impulsar las actividades científicas y tecnológicas en el campo de la salud;
- VII) apoyar la coordinación entre las instituciones de salud y las educativas, para formar y capacitar recursos humanos para la salud, coadyuvando a que la formación y distribución de los recursos humanos para la salud sea congruente con las prioridades del Sistema Nacional de Salud, y
- VIII) promover e impulsar la participación de la comunidad en el cuidado de su salud.

La Ley General de Salud define 27 rubros en materia de salubridad general y distribuye la compentencia de las autoridades sanitarias en la planeación, regulación,organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud.

De esta manera asignada entre otras (Art.13), las siguientes atribuciones a la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

- dictar las normas técnicas de los servicios de salud en todo el territorio / nacional y verificar su cumplimiento;
- coordinar, evaluar y llevar el seguimiento de los servicios de salud;
- organizar y operar servicios para el programa contra la farmacodependencia, el control sanitario, y la sanidad internacional, así como vigilar su funcionamiento por sí o en coordinación con dependencias y entidades del sector salud;
- desarrollar, temporalmente, acciones de salud en las entidades federativas, cuando éstas lo soliciten, de conformidad con los acuerdos de coordinación;
- promover, orientar, formular y apoyar las acciones en salubridad general a cargo de los gobiernos de las entidades federativas;
- realizar la evaluación general de la prestación de los servicios de salud en materia de salubridad general en todo el territorio nacional;
- organizar y operar los servicios de salud a su cargo y, en todas las materias de salubridad general, desarrollar temporalmente acciones en las entidades federativas, cuando éstas se lo soliciten, de conformidad con los acuerdos de coordinación que se celebren al efecto;
- promover, orientar, fomentar y apoyar las acciones en materia de salubri--dad general a cargo de los gobiernos de las entidades federativas, con sujeción a las políticas nacionales en la materia;
- promover y programar el alcance y las modalidades del Sistema Nacional de Salud y desarrollar las acciones necesarias para su consolidación y funcionamiento, y

- coordinar el Sistema Nacional de Salud.

SECTOR SALUD

La Ley de Planeación (Art.16), y los acuerdos de sectorización encomiendan a los coordinadores de cada sector la planeación, coordinación, evaluación y vigilancia de las entidades de la administración paraestatal adscritas al sector.

En el caso del sector salud, de manera interesante, se hizo la modificación al Artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que permite introducir en la sectorización de salud un agrupamiento por programas y funciones en lo que toca al Instituto Mexicano del Seguro Social y al Insituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, pero cuyos programas, funciones y servicios que desarrollan en el campo de la salud si caen bajo la égida del sector salud y, por lo tanto, bajo la acción de coordinación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

La conformación del sector salud persigue diez objetivos básicos:

- I) integrar un sector de la Administración Pública Federal tradicionalmente disperso;
- II) consolidar un sector administrativo fundamental para la concertación e inducción de acciones con los sectores social y privado;
- III) posibilitar la programación integral y el desarrollo del programa-presupuesto en el sector;
- IV) preservar y fortalecer la autonomía técnica y orgánica de las entidades sectorizadas;
- V) instrumentar la infraestructura requerida para coordinar el sector salud y el programa sectorial de salud;
- VI) conformar un mecanismo que permita interrelacionar los programas, sistemas, recursos estruturas y funciones del sector salud;

- VII) organizar al Sector Salud como un subsistema del Sistema Nacional de Planeación Democrática;
- VIII) armonizar e impulsar los sistemas de asistencia social, asistencia médica, vigilancia epidemiológica y control sanitario;
- IX) uniformar y desarrollar integralmente la organización y funcionamiento de las entidades del sector, y
- X) desarrollar la infraestructura que permita la programación intersectorial y regional para la salud.

La base jurídica vigente permite configurar al Sector Salud de la siguiente forma:

- I) Las funciones, programas y servicios de salud que realizan el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Insitituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y, en general, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- II) El subsector de los institutos nacionales de salud, que incluye los de - Cancerología, Cardiología, Enfermedades Respiratorias, Neurología y Neurocirugía, Nutrición, Pediatría, Perinatología, el Insitituto Mexicano de Psiquiatría y el Hospital Infantil de México.
- III) El subsector de instituciones de asistencia social incluyen el DIF, los Centros de Integración Juvenil y el Instituto Nacional de la Senectud. El eje de la asistencia social y la vigilancia de la operación de ella recae en el Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia.
- IV) Otras entidades que tienen diferentes ubicaciones y funciones en el Sistema Nacional de Salud, como son: el Hospital General Dr. Manuel Gea González, el Centro Materno Infantil Maximino Avila Camacho, y un patronato para la Asistencia Privada.

La integración del Sector Salud tiene dos modalidades: la integración programática y la integración estructural.

La primera la aplica al punto i) señalado en los integrantes del sector salud. La segunda aplica, a los servicios de salud a la población en general , en el ámbito de cada una de las entidades federativas y se complementa con la integración programática de los sistemas de seguridad social.

GABINETE DE SALUD

El Gabinete de Salud es una instancia presidencial de coordinación para el cumplimiento de las políticas y programas en esta materia del Gobierno Federal. Está presidido por el Titular del Ejecutivo Federal, en su carácter de autoridad sanitaria, y se integra con los secretarios de Salubridad y Asistencia, Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación; los directores generales del Instituto Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, y con una secretaría a cargo del Secretariado Técnico de Gabinetes.

Este cuerpo colegiado desempeña una función trascendental en la coordinación del sector salud. Sus acuerdos tienen carácter prioritario en la operación general de cada una de las dependencias y entidades participantes.

CONSEJO DE SALUBRIDAD GENERAL

El Consejo de Salubridad General depende directamente del Presidente de la República. Su existencia está prevista en la Constitución y sus funciones están definidas en la Ley General de Salud. Es como ya se señaló, una autoridad sanitaria. Está integrado por el Secretario de Salubridad y Asistencia, quien preside, un secretario y doce vocales titulares, que incluyen a representantes de -- las instituciones del sector (IMSS, ISSTE, DIF, DDF Y SDN), de instituciones educativas y de ciencia y tecnología (UNAM, IPN, CONACyT, y dos instituciones educativas); también están presentes el Presidente de la Academia Nacional de Medicina y un especialista en materia ambiental.

Tanto la Ley General de Salud como su Reglamento Interno, señalan diversas competencias del Consejo en relación al Sistema Nacional de Salud, entre ellas:

- opinar sobre programas y proyectos de investigación científica y de formación de recursos humanos para la salud;

- opinar sobre el establecimiento de nuevos estudios profesionales, técnicos, auxiliares y especialidades que requiera el desarrollo nacional en materia de salud;
- elaborar el Cuadro Básico de Insumos del Sector Salud;
- participar, en el ámbito de su competencia, en la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud;
- rendir opiniones y formular sugerencias al Ejecutivo Federal tendientes al mejoramiento de la eficiencia del Sistema Nacional de Salud y al mejor cumplimiento del Programa Sectorial de Salud, y
- analizar las disposiciones legales en materia de salud.

Se ha señalado que en materia de salud la participación social tiene un significado relevante por, al menos tres razones:

- I) Porque la protección a la salud es un derecho consagrado en la Constitución;
- II) Porque es compromiso del Gobierno descentralizar los servicios de salud a las entidades federativas para acercarlos a sus beneficiarios; y
- III) Por la correspondencia que existe entre el mejoramiento de la salud, el bienestar de la población, la distribución del ingreso, el disfrute del tiempo libre y el incremento de la productividad.

Si bien la consulta popular se inició con el propósito de recoger aportaciones al Plan Nacional de Desarrollo también es necesario hacer de ella un ejercicio permanente para incorporar al concurso social, los puntos de vista, opiniones y propuestas de los sectores de la sociedad que se dan de manera continua y no necesariamente en respuesta de un llamado.

La consulta popular es así un mecanismo permanente para el ejercicio de la participación de las tareas de perfilar las estructuras de desarrollo. **085814**

ESTRATEGIAS DE CONSOLIDACION DEL SISTEMA

El Secretario de Salubridad y Asistencia ha señalado que el cometido de consolidar el Sistema Nacional de Salud se fundamente en tres grandes estrategias:

- I) La sectorización de las instituciones que proporcionan servicios de salud junto con la creación de los correspondientes instrumentos de coordinación programática presupuestaria y operativa. Esto es el orden de lo - que se pretende hacer.
- II) La descentralización de los servicios de salud a la población para que - los gobiernos estatales y municipales asuman gradualmente la responsabilidad en la prestación y administración de servicios de salud; se busca una más adecuada diferenciación de funciones por efecto de la desconcentración y descentralización de los servicios. Esto es la equidad en la - prestación de los servicios y responsabilidades.
- III) La modernización administrativa entendida ésta como la conformación de una administración sanitaria más simple, más expedita y más eficaz y que se orienta en la perspectiva de los cambios estructurales. Esto es la adecuación de las estructuras organizativas. y de los procedimientos.

**TABLA 1 PROGRAMAS DERIVADOS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
1983 - 1988**

PROGRAMA	RESPONSABLE
Educación, Deporte, Cultura y Recreación	SEP
Salud	SSA
Desarrollo Urbano y Vivienda	SEDUE
Productividad y Capacitación	STPS
Empresa Pública	SCGF
Desarrollo Rural Integral	SARH
Pesca y Recursos del Mar	SP
Bosques y Selvas	SARH
Desarrollo Industrial y Comercial Exterior	SECOFIN
Energéticos	SEMIP
Minería	SEMIP
Sistema Integral de Transporte y Comunicaciones	SCT
Modernización Comercial y Abasto Popular	SECOFIN
Turismo	SECTUR
Desarrollo Tecnológico y Científico	CONACyT
Justicia	PGR
Ciudad de México	DDF
Comunicación Social	SG
Ecología	SEDUE
Alimentación	SPP
Financiamiento del Desarrollo	SHCP
Mar de Cortés	SPP
Frontera Norte	SPP
Sureste	SPP
Zona Metropolitana de la Ciudad de México	SPP

II.3 PROCESO DE PLANEACION DE SALUD

RAZONES PARA PLANIFICAR LA SALUD.

El proceso de planeación de salud connota el ejercicio prospectivo que tiene como propósito establecer y consolidar el Sistema Nacional de Salud.

La planeación prospectiva de la salud reviste singular importancia para la Secretaría de Salubridad y Asistencia en el momento actual por al menos seis razones:

1. El derecho a la protección de la salud y su instrumentación a través de la Ley General de Salud traduce el compromiso del Gobierno de la República para avanzar hacia la posibilidad de asegurar progresivamente, dentro de las capacidades factibles del país, condiciones razonables de salud para todos los mexicanos y, a este efecto, proveer lo necesario.
2. Los países miembros de la Organización Mundial de la salud se han comprometido a alcanzar la meta de **Salud para todos en el año 2000**. El basamento que se ha configurado para consolidar el Sistema Nacional de Salud -- constituye la estrategia mexicana para lograr, a la brevedad posible, ese desiderato.
3. Al conferirse al Estado la atribución para planear, conducir y orientar -- la actividad económica nacional y para regular y fomentar la actividad -- que demande el interés general en el marco de libertades, así como para -- establecer el Sistema Nacional de Planeación Democrática, se está en mayor capacidad y aptitud de precisar los propósitos, objetivos y metas a alcanzar en el corto, mediano y largo plazos del Sistema Nacional de Salud, en el marco de un desarrollo armónico e integral de la Nación.
4. Se entiende a la planeación como instrumento y forma de gobierno para -- transformar la realidad de manera ordenada y racional, como un esquema para modificar esa realidad de acuerdo con los valores nacionales y en respuesta a las necesidades que la evolución y el desarrollo de la sociedad plantea. Es pues el arreglo de los recursos disponibles para el logro de situaciones **deliberadamente** deseadas a fin de elevar sus condiciones de -- bienestar.

5. El estilo de planeación que ha elegido el Gobierno de la República se basa en la responsabilidad del Estado para conducir -como la ha expresado el Ejecutivo Federal-el proceso de desarrollo, pero con la sociedad, no -sobre, o al margen de ella. La planeación actual en México es democrática toda vez que el cambio de la sociedad es el medio señalado por ella, con su participación decidida.
6. El compromiso que las instituciones que conforman el sector salud han asumido para integrar y coordinar sus esfuerzos nos ubica en el quid de un -proceso de planeación participativa, que pretende fincar, de común acuerdo, los patrones que permitan indicar en qué forma y en qué medida se a--vanza y se debe avanzar en la constitución del Sistema Nacional de Salud.

El ejercicio de planeación prospectiva busca construir un futuro deliberadamente deseado con base en la disposición de un conjunto futuros factibles, eligiendo de entre ellos el más satisfactorio. La planeación prospectiva considera el futuro dependiente tanto de lo que va a hacerse como de lo que ya se ha obtenido; plantea la formulación de los objetivos y la búsqueda activa de los medios para su consecución.

Uno de los aspectos salientes de la Ley de Planeación es la necesidad de llevar a cabo esta tarea como un proceso permanente y continuo que no se restringe exclusivamente a la formulación del Plan y los programas, sino que se oriente a -fortalecer su instrumentación, a precisar su control y seguimiento y a practi--car la evaluación que permita su continuidad.

FASES DEL PROCESO DE PLANEACION

El proceso de planeación de salud comprende cuatro fases interrelacionadas: formulación , instrumentación, control y evaluación.

El proceso de planeación se funda y se guía de acuerdo a las necesidades de desarrollo del país en materia de salud. Estas nutren la fase de formulación del Programa Sectorial de Salud, con base en las directrices del Plan Nacional de -Desarrollo y con el concurso de las instituciones del sector. Esta fase com---prende la prospectiva del escenario deseable de la situación futura de salud en el país. Con estos elementos de juicio se establecen las políticas, en las que

habrán de consolidar el Sistema Nacional de Salud.

La instrumentación se refiere a la elaboración de los programas operativos anuales, en los que los objetivos de mediano plazo se expresan en metas específicas y se precisan los instrumentos y acciones a realizar. Se lleva a cabo mediante las cuatro vertientes: obligatoriedad, coordinación, concertación e inducción. La instrumentación comprende así las etapas de programación, presupuestación e implantación de los programas de salud, que, en última instancia, son los medios para dar respuesta a las necesidades sociales.

El control se refiere a las tareas necesarias para lograr una oportuna detección de desviaciones y así efectuar la corrección pertinente tanto en la instrumentación como en la eficacia de las acciones.

La evaluación comprende el cotejo entre lo programado y lo realizado, a fin de realimentar el proceso con miras a ponderar la efectividad de la acción del Estado y la eficiencia en el empleo de los recursos, con la intención de modificar la realidad y mejorar las condiciones de salud de la población.

Este proceso cíclico enfatiza la importancia de vincular las necesidades del desarrollo en materia de salud con la realización de acciones. Representa una forma de buscar los medios que permitan establecer los recursos necesarios para satisfacer las necesidades y orientar los esfuerzos. El reto consiste en qué forma y en qué medida se debe avanzar en la constitución del Sistema Nacional de Salud.

PRODUCTOS

Se trata, con base en el proceso de planeación de salud, de ir conjuntando una serie de procedimientos operativos y congruentes en los que se precisen:

Las atribuciones de los componentes del Sistema Nacional de Salud: el Gabinete de salud, el Consejo de Salubridad General, la Secretaría de Salubridad y Asistencia, en su carácter de coordinadora de sector y coordinador del Sistema, las instituciones que conforman el sector salud, los gobiernos de las entidades federativas y los sectores social y privado del país; y

las relaciones que deban darse entre los componentes del Sistema Nacional de Salud y entre éste y el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

CARACTERISTICAS

Conviene destacar cinco aspectos relevantes de la planeación nacional del desarrollo, en lo general, y de la salud, en lo particular.

- I) Decir que la planeación del desarrollo es democrática, implica la participación de los sectores social y privado en este ejercicio de gobierno. De manera particular se ha señalado que la participación de la población (en general) en la gestión de los asuntos sociales es particularmente evidente en el campo de los servicios de salud. La planeación de salud es así - un proceso **integral, democrático y participativo.**
- II) La planeación democrática se guía necesariamente por las necesidades sociales. Pretende transformar la realidad de manera ordenada y racional. Busca los medios para establecer los recursos que satisfagan esas necesidades. Es en esencia el arreglo de los recursos disponibles para el logro de los cambios deseados en la sociedad a fin de elevar sus condiciones de bienestar. Más que un proceso técnico de elección de opciones y de asignación de recursos es fundamentalmente un proceso en el que la concertación de acciones y la integración de esfuerzos se traducen en programas que permiten el logro de objetivos. Por eso es **prospectivo, continuo y permanente.**
- III) La planeación es, además, un instrumento para el logro de los principios básicos del Ejecutivo Federal: el reordenamiento económico y el cambio estructural.
- IV) El énfasis recae más en impulsar el proceso que en formular el documento: plan o programa. El primero representa la tarea permanente de todos los componentes para que el Sistema se perfeccione y actúe con eficiencia y efectividad a lo largo del tiempo.
- V) Se busca hacer compatibles la planeación del desarrollo a cargo de la Administración Pública Federal con la correspondiente a cada una de las entidades federativas, dentro del marco del federalismo y la descentraliza-

ción de la vida nacional, vía los Convenios Unicos de Desarrollo.

CONTEXTO DE LA PLANEACION DE SALUD

El proceso de planeación de salud se ubica en el contexto de la planeación nacional del desarrollo. Se tienen de esta manera diversos puntos de contacto entre la planeación del Sistema Nacional de Salud y el que corresponde a otros campos en el Sistema Nacional de Planeación Democrática. En los siguientes apartados - se identifican las normas y directrices de este macro-sistema de planeación.

PLANEACION Y RECTORIA DEL ESTADO

El establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática se fundamenta en los fines de la rectoría del Estado que derivan del propósito de garantizar que el desarrollo sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento al crecimiento económico y al empleo y una justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Esto se señala en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reformados recientemente.

El Artículo 25 refiere la atribución del Estado para planear, conducir y orientar la actividad económica nacional y para regular y fomentar las actividades - que demande el interés general en el marco de libertades. Señala, asimismo, la - concurrencia de los sectores público, social y privado en el logro de los propósitos generales del desarrollo nacional. Puntualiza la exclusividad del sector público para hacerse cargo de las áreas estratégicas. Se consigna explícitamente al sector social como integrante fundamental de la economía mixta y se reconoce la función social del sector privado, sujeta al interés público.

El Artículo 26 establece las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional. Así, organiza el Sistema Nacional de Planeación Democrática para imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural del país.

Señala que los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución determinan los objetivos de planeación. Precisa la participación como medio para recoger de los diversos sectores sociales, las aspiraciones y demandas de la sociedad a fin de incorporarlas en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas derivados de éste. Se establece la jerarquía orgánica del Sistema Nacional de Planeación Democrática a partir del Plan Nacional de Desarrollo, del cual ha de derivar - los programas sectoriales de la Administración Pública Federal se fija la obligatoriedad en el cumplimiento de éstos para el sector público, la coordinación con las entidades federativas, a través de los convenios únicos de desarrollo, y la concertación e inducción de las acciones de los particulares.

LEY DE PLANEACION Y SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA.

En diciembre de 1982 el Congreso de la Unión expidió la Ley de Planeación, sustento jurídico de la planeación nacional del desarrollo.

De acuerdo con ese ordenamiento, la Planeación Nacional de Desarrollo se lleva a cabo mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática. La Ley establece las normas de funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática y el proceso a que deberán sujetarse las actividades de formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales y señala que las dependencias y entidades forman parte - del Sistema a través de las unidades administrativas que tiene asignadas las -- funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades.

De esta manera: se instituye la participación social en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de sus programas y se prevén procedimientos para extenderla a su ejecución y evaluación; se definen las responsabilidades de quienes intervienen en el proceso de planeación; se impulsa el fortalecimiento de la capacidad de planeación en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, a la vez que se busca asegurar su congruencia; y se jerarquizan los instrumentos de planeación en tres niveles: global sectorial e institucional, para - que, a partir del Plan Nacional de Desarrollo se formulen los programas sectoriales, entre ellos el de salud, los institucionales, los regionales y especiales que determine el Presidente de la República, asegurando así la congruencia necesaria de las acciones propuestas para su mayor efectividad.

La Ley de Planeación señala también la participación de los gobiernos de las entidades federativas en el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Al efecto se establece la posibilidad de convenir: la coordinación que se requiera: la colaboración, en ámbito de su jurisdicción, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y, finalmente, la planeación conjunta de acciones. Se busca establecer y operar, en el ámbito de cada entidad federativa, Sistemas Estatales de Planeación.

En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tiene lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales a través de la consulta popular, en la que se manifiestan las necesidades sociales que deben servir de guía a la acción del Estado. Esta participación también se da a través de la concertación e inducción de acciones con los grupos sociales o con los particulares interesados. La concertación es, de acuerdo a la Ley de Planeación, objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio.

NATURALEZA DE LA SECTORIZACION

La sectorización tiene como propósito hacer expedita, racional y ágil la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. La centralizada la integran la Presidencia de la República, las secretarías de estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República; la paraestatal se conforma, principalmente, con los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta al Ejecutivo Federal para determinar agrupamientos por sectores de la administración pública paraestatal, para que las relaciones de las mismas se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso se designe como **coordinador del sector** (Art.50) y confiere a los coordinadores de cada sector la encomienda de conducir la programación, coordinación y evaluación de las entidades de la administración paraestatal que determine el propio ejecutivo. (Art. 51)

La sectorización implica un esquema de organización integral que favorece la interacción coherente de la operación y que pretende hacer eficaz y eficiente la labor conjunta y coordinada de las acciones de las dependencias y entidades de

la administración pública federal comprendidas en cada sector.

En este contexto, la sectorización no sólo es un arreglo orgánico; fundamentalmente significa la coordinación de la actividad administrativa para cumplir efectivamente con los cometidos y responsabilidades públicas y, al mismo tiempo preservar la autonomía paraestatal, que signe la flexibilidad y eficiencia de la operación de las entidades sectorizadas.

En la composición actual de la Administración Pública Federal se identifica al sector salud, cuya coordinación está a cargo de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

NIVELES DE PLANEACION

La Ley de Planeación señala la competencia de las tres secretarías de estado que tienen carácter globalizador, de las entidades de la Administración Pública Federal y de las entidades paraestatales. Indica la concurrencia de los Estados y de los sectores social y privado en la planeación nacional del desarrollo. De las disposiciones ahí señaladas se toman algunas de esas atribuciones relevantes a la conformación del Sistema Nacional de Salud.

La Secretaría de Programación y Presupuesto tiene, entre otras, la responsabilidad de coordinar las actividades de planeación nacional y elaborar el Plan Nacional de Desarrollo. También se encarga de la planeación regional, con la participación de los gobiernos estatales y municipales que correspondan, así como de los programas especiales.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público apoya la planeación nacional respecto a la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación aporta elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

085814

A las Secretarías de Estado les compete entre otras funciones:

- Intervenir, en relación a la materia del ámbito del sector que coordina, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.
- Coordinar la planeación de las entidades paraestatales que se agrupan en el sector que les corresponde.
- Elaborar el Programa Sectorial, tomando en cuenta las propuestas de las entidades del sector, las de los gobiernos de los Estados y las opiniones que expresen los grupos sociales interesados a través de la consulta popular.
- Asegurar la congruencia del Programa Sectorial con el Plan y los programas institucionales, regionales y especiales.
- Vigilar que las entidades del sector conduzcan sus actividades conforme al Plan Nacional de Desarrollo y al programa sectorial correspondiente.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

En mayo de 1983 se completó la fase de formulación del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Consecuentemente, se han definido distintos programas de mediano plazo que se derivan de él, a fin de abordar aspectos sectoriales, regionales o especiales (Tabla 1).

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 es el instrumento que permite dar coherencia a las acciones del sector público, crear el marco para inducir y concertar acciones de los sectores social y privado y coordinar las de los tres órdenes de gobierno.

Su naturaleza es cualitativa y fija las orientaciones generales; señala el compromiso que el Estado asume para coordinar los destinos nacionales y mantener grados de flexibilidad para adecuar los instrumentos y estar prevenidos para enfrentar situaciones cambiantes.

La estructura del Plan Nacional de Desarrollo parte del gran propósito nacional que se fundamenta en los principios del proyecto nacional vertidos en la Consti

tución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La prioridad esencial del proyecto Nacional y de las decisiones políticas es el hombre, por lo que al Estado le corresponde asegurarle el disfrute de las garantías que consagra la Constitución y el pleno ejercicio de las libertades. Así, el propósito fundamental del Plan consiste en:

Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social. Para ello requerimos de una mayor fortaleza interna: de la economía nacional, a través de la recuperación del crecimiento sostenido, - que permita generen los empleos requeridos por la población, en un medio de vida digno; y de la sociedad, a través de una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones, y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático.

El gran propósito nacional sirve de base a los cuatro objetivos fundamentales:

- conservar y fortalecer las instituciones democráticas,
- vencer la crisis,
- recuperar la capacidad de crecimiento, e
- iniciar los cambios cualitativos.

A partir de éstos, se definen las dos grandes estrategias: la reordenación económica y el cambio estructural.

La reordenación económica es la respuesta para enfrentar la crisis y crear las condiciones mínimas para el funcionamiento normal de la economía. El cambio estructural se orienta a la transformación del aparato productivo y distributivo y a los mecanismos de participación social para superar las insuficiencias y los desequilibrios; persigue iniciar cambios de fondo en la estructura económica y en la participación social, buscando reestablecer equilibrios fundamentales o creando aquéllos que no han podido afianzarse por retrasos no superados o por la desigualdad social.

En concordancia con otros planteamientos la reordenación económica se organiza

en función de tres propósitos fundamentales:

- abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria
- proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico, y
- recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes.

Todo ello se plasma en el Programa Inmediato de Reordenación Económica.

De manera similar el cambio estructural se basa en seis orientaciones generales que guían las acciones globales, sectoriales y regionales del Plan Nacional de Desarrollo y estas son:

- enfatizar los aspectos sociales y distributivos del crecimiento;
- reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo;
- descentralizar las actividades productivas, los intercambios y el bienestar social;
- adecuar las modalidades del financiamiento a las prioridades del desarrollo;
- preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional; y
- fortalecer la rectoría del Estado, estimular al sector empresarial e impulsar al sector social.

Se da pie así a la definición de cuatro grandes capítulos de políticas: económico, social, sectorial y regional.

La política económica general define los criterios que sustentan , de acuerdo con la estrategia de desarrollo, la reorientación de la economía y en consecuencia las perspectivas que se esperan para el período de 1983-1988.

La política social define los objetivos de empleo y distribución del ingreso, y plantea los propósitos y las líneas de acción correspondientes en los renglones de las necesidades básicas fundamentales: educación, alimentación, salud, seguridad social, desarrollo urbano, vivienda y medio ambiente. En esta política se destaca como propósito fundamental del Plan avanzar hacia una sociedad igualitaria.

La política sectorial define los propósitos, estrategias y líneas de acción en relación al desarrollo rural integral; la reforma agraria integral; agua, pesca y recursos del mar; bosques y selvas; desarrollo industrial y comercio exterior,

energéticos; minería; transporte; abasto; turismo; desarrollo científico y tecnológico y comunicaciones.

La política regional establece las bases generales para la política de descentralización de la vida nacional y de desarrollo regional; los lineamientos para un desarrollo estatal integral; las bases para una mejor integración de las diversas regiones del país; las estrategias para revertir la tendencia concentradora de la zona metropolitana de la ciudad de México, así como las medidas requeridas para hacer más eficiente el crecimiento de la ciudad de México.

La definición del Plan Nacional de Desarrollo ha sentado las bases para disponer de un proceso que estructure el esfuerzo nacional de desarrollo en un todo coherente.

Es predecible que en un futuro inmediato , y quizá a largo plazo, el proceso de planeación del desarrollo nacional muestre avances sustantivos, en la consolidación del proceso y la operación de sistemas y mecanismos que lo respalden. El Sistema Nacional de Planeación Democrática se convertirá, seguramente, en la base donde se sustentará el desarrollo integral y armónico del país.

II.4. PROGRAMA DE AREAS MARGINADAS

ANTECEDENTES

El programa de atención a la salud a poblaciones marginadas en las grandes urbes, nace en junio de 1981 debido a la imperiosa necesidad existente de dar atención a la salud a las poblaciones marginadas de las grandes urbes, esto es, (legitimar la acción del Estado), atención que se otorgará a primer nivel de atención, mediante un equipo de salud que se compondría por un médico, una enfermera y un promotor de salud.

El trabajo de este equipo interdisciplinario no consiste en situarse a nivel de una unidad de salud y esperar el arribo de pacientes de la comunidad, sino, más bien, acutar a nivel campo, introduciéndose directamente en la comunidad, detectando necesidades precisamente ahí, donde se suscitan a diario, llevar apoyo y ayuda a las personas, no esperara que éstas lo demanden; dar educación preventiva, no sólo acciones curativas de una situación de enfermedad.

En este programa se consideran como instrumentos esenciales los apoyos técnico-administrativos, cuyo propósito es proporcionar orientación en el desarrollo de los trabajadores y propiciar la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios a los usuarios.

Entre estos apoyos, que requieren de constante revisión para mantener su vigencia sobresalen los manuales de procedimientos que señalan, de manera simple sencilla y secuencial, las actividades que deben realizar las personas o unidades que intervienen en el desarrollo de este proceso.

La organización del programa de áreas marginadas se sustenta en los siguientes puntos:

- Trabajo en equipo: médico, enfermera y promotor de salud.
- Este equipo es responsable de la atención a la salud de 300 habitantes o 500 familias en una superficie geográfica determinada.
- La realización de un número establecido de metas mensuales por los siguientes subprogramas:
 - Capacitación de la población.
 - Promoción de obras de beneficio colectivo,
 - Alimentación complementaria,
 - Control de enfermedades prevenibles por vacunación,

Consulta médica,

Formación y desarrollo de recursos humanos y programas de apoyo como enfermería sanitaria y medicina familiar, entre otros.

Cada doce módulos tendrán un director de área, dependiente de la jurisdicción sanitaria; este director tendrá a su cargo las funciones de programación, organización, supervisión y control.

Los módulos o equipos interdisciplinarios se ubicarán en centros de salud tipo III, y cada uno de estos tendrá, "apoyo administrativo - adecuado" para la realización de su trabajo.

El lector podrá medir el grado de certeza que tiene lo anteriormente planteado, comparando todo ello con la información vertida más adelante, donde a la vez - que no alcansamos a entender el por qué del surgimiento de este tipo de programas de escritorio, sólo como legitimadores de la acción gubernamental y paliativos de la clase dominada, tampoco comprendemos el motivo por el cual cada - cambio de gobierno hecha por la borda las actividades y experiencias pasadas.

Esto resalta por, que es de todos conocido que el cambio de gobierno no siempre retoma las experiencias y conocimientos acumulados. Así como las anteriores - acciones legitimadoras pueden no ser necesarias en el presente.

Esto destaca en la realización de este intento de programa ya que, a manera de a delanto, diré aquí que con la entrada del presidente Miguel de la Madrid, se ha hecho notar que este tipo de programa no es de su entera satisfacción y se han dado a la tarea de modificarlo en lo conducente, sin tomar en consideración las grandes pérdidas que se tendrán.

Sólo con la idea de que en su momento, sirvió para sus fines reproductores, pero ahora existen otro tipo de actividades a llevar a cabo por el Estado que, para el capitalismo son prioritaria.

Actualmente se ha iniciado, con la modificación del nombre del programa; esto tendrá necesariamente modificaciones como lo son: cambios en el presupuesto, en el personal, en los procedimientos de trabajo, etc., todo esto de haberse atendido de distinta manera, el programa pudo haber dado mucho en cuanto a satisfa cer las necesidades mínimas de salud de las comunidades para las que fue diseñado, ya que era un programa, si bien ambicioso, también tenía grandes expectativas, desgraciadamente la principal fue la de cumplir con su objetivo legitimador y reproductivo de la fuerza de trabajo.

III. ASPECTOS TEORICOS DE LA AUDITORIA

III. 1. ASPECTOS GENERALES.

Las leyes de la administración pública federal confieren a los titulares de las dependencias del gobierno y de las entidades paraestatales la responsabilidad - del registro, coordinación y control de las operaciones y de evaluar los resulta dos de los programas a los que se destinan recursos públicos. Estos funcionarios necesitan tomar medidas que les permitan cerciorarse de la realidad y regulari- dad de las transacciones y conocer el avance cuantitativo y cualitativo hacia - los fines perseguidos; esto es, juzgar la efectividad, la eficacia y eficiencia de la gestión pública a su cuidado.

La noción moderna de la auditoría como instrumento auxiliar de gestión, resulta de la evolución del concepto de administración.

Durante mucho tiempo se consideraba a la gestión, pública y privada, como un a- sunto empírico cuyas acciones seguían la evolución del contexto. Ahora su carac- terística esencial es trazarse objetivos y, tomándolos como mira, anticiparse a esa evolución mediante el estudio de las tendencias de los hechos y situaciones y racionalizar la acción vinculándola a los resultados que se persiguen.

La promoción del desarrollo como una misión demanda la máxima racionalización - de sus decisiones a la luz de las grandes metas nacionales y la coordinación y coherencia de las actividades públicas. Como el logro de estas finalidades se - entorpece tanto más cuanto mayores son el número y la complejidad de las funcio- nes públicas , y más grande la distancia entre los sitios en que ocurre el acon- tecer diario y los centros de decisión, el Estado tiene que adoptar técnicas de gestión que se adelanten a los sucesos y tiendan a provocar las mutaciones de- seables en la coyuntura y en las estructuras.

La verificación de la efectividad y regularidad del gasto permite que los direc- tivos de una entidad o los encargados de una función se cercioren de que las ac tividades se sujeten a las políticas, planes, presupuestos y programas estable- cidos, de que los medios destinados al cumplimiento de los objetivos se utili- zen efectivamente para ese fin y de que la documentación de las operaciones reu- na los requisitos legales y administrativos de validez.

Valuar la eficacia es determinar el grado en que se hayan conseguido los objetivos: valuar la eficiencia es juzgar hasta qué punto se emplearon racionalmente los medios -monetarios y no monetarios- para lograr resultados óptimos; es certificarse de que las actividades se ejecuten siguiendo la combinación de recursos, acciones y fines que ofrece más ventajas.

La evaluación de la eficiencia se realiza mediante técnicas de análisis que se apoyan en indicadores cuantitativos o en modelos de comportamiento; cuando los resultados se expresan en términos monetarios, se emplean habitualmente las técnicas de costo beneficio, y si se expresan en términos cuantitativos no monetarios, se acude a las relaciones de costo-eficacia.

Hasta ahora no se ha logrado establecer un criterio univeral para calcular con exactitud la variación que ocasionan en el resultado los cambios; en la naturaleza, en el volumen o en la combinación de los medios; la responsabilidad de evaluar le corresponde a quien tiene la de decidir, a quien le incumbe también la de definir los criterios que permitan calificar el grado de adelanto hacia los objetivos así como los elementos que sean auténticos indicadores de logro, y no meramente mediciones del esfuerzo realizado. A este respecto las actividades del Estado configuran dos tipos extremos; las que pertenecen al primero persiguen objetivos tangibles, en cuyo caso la valoración de los medios y de las realizaciones no presenta problema. Para las de segundo tipo -como pueden ser las de atención al público-, los medios se disponen de acuerdo con la demanda potencial, en tanto que las realizaciones dependen de la demanda atendida. Las primeras son susceptibles de evaluarse en términos de gestión, de eficacia y eficiencia; permiten expresar cuantitativamente los resultados y pueden concretarse en programas; su característica es que se da en ellas una proporcionalidad entre la cuantía de los recursos empleados y la dimensión de las realizaciones que logran. Las últimas se evalúan en términos globales de funcionamiento; en ellas sólo puede medirse el esfuerzo puesto en la ejecución o referirse a la magnitud del campo servido; su expresión como programa carece de significado; es más propio considerarlas como función. Entre ambos extremos se presenta toda una gama de actividades que participan en mayor o menor grado de la posibilidad de establecer indicadores cuantitativos de realizaciones

La finalidad de diseñar un método de verificación de la efectividad, eficacia y eficiencia del gasto público ocasionó que a los tipos de auditoría conocidos se agregue el de resultados de programas, y que se entrame con todos ellos una estructura de enfoque que ilustra la contextura adoptada para las tareas del servicio de auditoría en el sector público, mismas que se clasifican en: a) Audi-

torías horizontales que incluyen las administrativas (A), las de operaciones (O) y las financieras y de evaluación de programas (F), b) Auditorías verticales - que se aplican a las ramas de organización general (OG), de recursos humanos - (RF) y de eficiencia y productividad (EP).

Tomando como pauta las auditorías horizontales y verticales en este capítulo, - se introducen guías, cuestionarios y programas para orientar por ramas las revisiones de la organización general, de los recursos humanos, materiales y de la eficiencia y productividad.

Las guías señalan aspectos que pueden tenerse en cuenta al preparar los programas específicos; éstos serán tan diversos como lo sean la naturaleza de la entidad examinada, el volumen y dispersión de sus operaciones y el objetivo particular de la revisión. No se intenta, por lo tanto, hacer de ellas programas de aplicación universal. Se procuró darles un contenido integral, razón por la cual contienen repeticiones, algunas señaladas con referencias cruzadas, que en ocasiones remiten a distintos aspectos del punto en cuestión con objeto de que pueda ahondarse en su contenido. La generalidad de los temas que tratan las hace adaptables a cualquier tipo y tamaño de organización. La selección de los puntos que contienen, la adición de otros que deban tomarse para conformar programas - específicos adecuados a las características y complejidad de la organización y a los propósitos de la auditoría que vaya a practicarse compete al auditor responsable. Como ayuda para esta selección, en cada uno de los aparatos en que se dividen las guías de auditoría administrativa se tomaron criterios básicos.

Los conjuntos de guías de la organización general, y de recursos humanos y materiales, así como los tipos de auditoría horizontal que comprende cada uno, pueden desarrollarse aisladamente; no así las auditorías de eficiencia y productividad que requieren no sólo que se hayan practicado las anteriores, en lo aplicable, sino que se tomen en consideración juicios cualitativos de las realizaciones, apoyados en conocimientos y técnicas que a menudo son ajenos al campo finciero en que es competente el contador.

La auditoría de la eficiencia y productividad requiere que el auditor tenga la preparación suficiente para detectar las relaciones existentes con el entorno de su actividad, de manera que ésta sea más eficaz; que se abra a aquellos otros - campos del conocimiento hasta el punto en que le sean accesibles y que se enfrena haciendo de su acción un todo armonioso en una actitud de educación permanen

te; en otros términos, que se esfuerce por llegar a poseer la cultura general - posible.

CONTROL DE LA EFICIENCIA DEL MANEJO DE LOS RECURSOS PUBLICOS.

Los mecanismos internos de control de las operaciones gubernamentales de cuya i doneidad, suficiencia y buen funcionamiento debe satisfacerse la auditoría, se refieren tanto a la ponderación de los resultados alcanzados respecto a los o bjetivos propuestos para los programas.

El control del manejo de los recursos públicos consiste en imponer mecanismos - que permitan verificar que los ingresos percibidos correspondan al total de los que debieran obtenerse por cada concepto, que las medidas tomadas para su custo dia aseguren la salvaguardia del efectivo, valores y bienes que los integran, y que su empleo se destine precisamente a las finalidades para las que se autori- zó el gasto público.

Esos dispositivos comprenden, entre otros, la adopción de una estructura idónea la distribución adecuada de funciones, la adopción de normas y la implantación de métodos apropiados para la conducción de las operaciones tales como: a) Orga nos de operación; b) Políticas y normas de descentralización, y c) Sistema in- terno de comprobación y control.

a) Organos de operación. Con arreglo a la naturaleza de su función, las unida des que componen la estructura de una organización pueden clasificarse en: órga nos de responsabilidad, a quienes compete fijar las metas y objetivos, trazar las políticas y determinar las pautas de legitimación de las operaciones: órga nos de ejecución que las realizan, órganos de vigilancia que deben cerciorarse de que las transacciones efectuadas satisfagan los requisitos que las validan y se orienten al cumplimiento de los objetivos dentro de las políticas trazadas - por los órganos de responsabilidad.

Los órganos de responsabilidad se subdividen a su vez en: i) órganos de gobier- no, a los que atañe determinar las metas, las políticas y los objetivos de la - organización (en el sector público las metas, políticas y objetivos de las de- pendencias y entidades deben concordar con los generales del Estado); ii) órga nos de administración, a los que incumbe elaborar los planes y programas que se orientan hacia la consecución de los objetivos, y controlar su ejecución, y ---

iii) Órganos de dirección, que se ocupan del diseño de estrategias para la ejecución de los programas y de la coordinación, autorización y control de las operaciones en curso.

b) Políticas y normas de descentralización. Al multiplicarse el número, la diversidad y la dispersión de las operaciones, ha aumentado la distancia en el tiempo y en el espacio entre su ejecución y su control, haciendo imperativas la delegación de facultades y la desconcentración de funciones. El ejercicio individual de una jurisdicción es tanto más difícil cuanto más amplia es la esfera de su poder; en los casos de la autoridad cimera de organizaciones complejas resulta un imposible. Otro tanto es valedero en cuanto a la centralización de las determinaciones acerca de los hechos que suscita el diario acontecer; uno de los mejores caminos para acrecentar la eficiencia de las actividades es desconcentrar las decisiones y tomarlas cerca, o en el lugar mismo en que surten sus efectos.

La descentralización requiere que se precisen con nitidez las funciones, responsabilidades y atribuciones de cada unidad administrativa y de cada funcionario; opera a través de delegaciones sucesivas de autoridad, que partiendo de los órganos de gobierno llega hasta los niveles donde se realizan las transacciones y donde se decide y controla su ejecución. Esto hace posible que la alta dirección se concentre en las resoluciones de estrategia y en el control general de las de detalle, necesarios para garantizar la coherencia en la marcha de la organización y para coordinar las acciones que tienden al alcance de los grandes objetivos.

c) Sistema interno de comprobación y control. La descentralización y la desconcentración, aunadas a la coordinación y control de las actividades públicas, dieron lugar al diseño de nuevos mecanismos de verificación y de análisis. A los sistemas de control que se limitaban a instalar procedimientos de resguardo de la confiabilidad de los registros y de la información financiera, y a diseñar métodos tendientes a descubrir errores y prevenir en lo posible el descuido o la deshonestidad del personal, vinieron a sumarse otros propósitos que, sin abandonar los anteriores, dan al control un alcance más amplio, más profundo y de mayor utilidad como instrumento de gestión; se orienta ahora a revelar a tiempo las desviaciones respecto del rumbo deseado, a precisar el monto de los recursos comprometidos en el desarrollo de los programas, y a informar veraz,

suficiente y oportunamente los datos que requiere el correcto planteo de los hechos y el análisis de sus tendencias. La utilidad de la información financiera como medio de controlar y evaluar las operaciones y de mejorar la gestión -pública y privada-, ha dado mayor relieve a las auditorías administrativas y de operaciones, que habiendo sido parte de la auditoría tradicional de estados financieros, se han impuesto en la práctica por su valor como herramientas para la toma de decisiones.

ALCANCE DE LA AUDITORIA GUBERNAMENTAL

Estos antecedentes ilustran el alcance de la auditoría como mecanismo para verificar la aptitud del control de operaciones del gobierno y la veracidad de la información que las traduce.

Además del examen tradicional de los estados financieros practicado de conformidad con las normas de auditoría generalmente aceptadas, la auditoría de las entidades gubernamentales, como la define la GAO, debe ocuparse de cuestiones valorativas tales como:

- La entidad ¿está manejando o utilizando sus recursos de manera económica y eficiente?
- La entidad ¿está alcanzando los resultados o beneficios deseados?
- Las operaciones de la entidad ¿cumplen con las leyes y reglamentos aplicables, además de aquellos que importan en una auditoría financiera?

Los objetivos adicionales señalados por la GAO plantean retos más vastos para el profesional que decide practicar tales auditorías gubernamentales de alcance ampliado.

En síntesis, a la auditoría gubernamental se le pide que abarque: a) La tradicional de estados financieros que aplica las técnicas normales de auditoría que se basan en los principios de contabilidad generalmente aceptados; b) El control del monto y del origen del ingreso público, de la cuantía y destino del gasto público, y del cumplimiento de los objetivos, y c) La evaluación de la eficacia y de la eficiencia del manejo de los recursos en la operación y en el logro de los objetivos de los programas. Este trabajo está enfocado al tercer inciso, ya que la entidad que auditaremos, asentó como condición previa, el que no se toca

ra ningún aspecto económico, presupuestario, en fin de manejo de fondos en general.

III.2 TIPOS DE AUDITORIA

AUDITORIAS HORIZONTALES

Los propósitos generales de las auditorias horizontales se señalan en seguida; los específicos de las administrativas y de operaciones varían según las auditorías verticales de que se trate y se amplían al considerar cada una de ellas en este capítulo.

AUDITORIAS ADMINISTRATIVAS. Se ocupan de evaluar la organización, funcionamiento, políticas y sistemas de las entidades y de revisar el acatamiento de sus obligaciones legales y administrativas;

AUDITORIAS DE OPERACIONES. Se aseguran de que se hayan registrado todas las efectuadas, de su pertinencia y validez, y de que los documentos que las acreditan satisfagan los requisitos legales y administrativos que los legitiman. Estas producen elementos para evaluar la eficacia y la eficiencia con que se realizaron las operaciones:

AUDITORIAS DE EVALUACION DE PROGRAMAS Determinan el grado en que se alcanzaron los objetivos del programa y el valor de los recursos empleados para su logro.

ANALISIS DEL CONTROL INTERNO. Permiten juzgar, tanto la correcta operación de los mecanismos interconstruidos para verificar la efectividad, precisión y autenticidad de las transacciones, como los métodos adoptados para medir el avance hacia los objetivos y para apreciar la calidad de las realizaciones.

ARCHIVO PERMANENTE DE AUDITORIA. Finalmente, la información relevante obtenida en la auditoría sobre aspectos constitutivos, estructurales, patrimoniales, metodológicos y operativos, que den un panorama general de la integración y objetivos de la organización, y permitan conocer los grandes rasgos de su situación y de sus operaciones, se compilan en un expediente de archivo permanente de auditoría.

AUDITORIAS VERTICALES

Con excepción de la auditoría de la organización general, que estudia sus características, la finalidad de las auditorías de los recursos y de eficiencia y productividad es verificar la efectividad, eficacia y eficiencia con que se manejaron el ingreso y el gasto público.

AUDITORIAS DE LA ORGANIZACION GENERAL

Para que una organización realice las actividades y alcance las finalidades para las que fue creada, es fundamental que la estructura que adopte le permita diseñar estrategias coherentes y coordinar y controlar las acciones encaminadas al cumplimiento de sus objetivos y al buen desempeño de sus funciones. El logro de los objetivos se facilita si se les incorpora en un sistema de planeación que reúna en un sólo agregado las finalidades y los medios dispuestos para su alcance, e indique etapas de cumplimiento en las que se base la adopción de las estrategias.

El volumen y complejidad crecientes de las operaciones han impuesto mecanismos modernos de gestión con el propósito de mejorar la ejecución, control y eficiencia. Aun cuando tales mecanismos son indiscutiblemente útiles y aconsejables, la verdadera prueba de eficiencia la dan los resultados de las operaciones, no la perfección teórica de las disposiciones ni de la interrelación de las distintas unidades involucradas. Más aún algunos de ellos producen resultados contradictorios entre sí, que imponen la necesidad de evaluarlos para determinar sus límites; por ejemplo la delegación de facultades y la centralización del control la asignación de responsabilidades y la consolidación de las operaciones, las normas de calidad y la estandarización de artículos.

Al analizar la organización general, debe tenerse presente que la eficiencia global de las operaciones se eleva: a) Si se cuenta con información pertinente, suficiente y objetiva acerca de los campos en que se resiente su acción y si, en lo posible, dicha información se expresa numéricamente para dar dimensiones concretas que simplifiquen la evaluación de los riesgos que entraña -- cualquier resolución, y b) Si se delimitan claramente las responsabilidades de cada puesto dentro de la organización y se señalan al personal objetivos y normas de desempeño en términos de cantidad, calidad y oportunidad.

AUDITORIA ADMINISTRATIVA DE LA ORGANIZACION GENERAL. Esta Auditoría estudia los objetivos, la estructura y los mecanismos de coordinación de la organización general; la difusión de sus políticas y normas de actividad; los principios adoptados para la dirección; la descentralización y la participación de las decisiones; los grandes rasgos del sistema de descripción de puestos y de evaluación del desempeño del personal; el uso que se da a la información general y a la financiera; las características, el alcance y el control con que opera el sistema de planeación y el presupuesto, y los métodos adoptados para el registro de las transacciones.

AUDITORIAS DE RECURSOS HUMANOS

El factor fundamental del funcionamiento de toda organización es el personal; a él le está confiado el manejo de los demás recursos y de él depende la eficiencia de su empleo; El grado de eficiencia global que alcance la organización se determina por el que tenga su personal. Por eso es importante establecer programas formales de reclutamiento y selección que aseguren que los empleados contratados tengan la capacidad de desarrollo que requieren las actividades, y ofrecerles un proceso permanente de capacitación y educación que los ayude a lograr su mejoría individual y un rendimiento óptimo.

El folleto del Comité Ejecutivo de los Servicios de Consultoría para la Dirección, editado por el Instituto Americano de Contadores Públicos, señala:

Una organización puede definirse como una asociación a largo plazo creada y mantenida para el alcance de ciertos objetivos y para desempeñar una misión particular. La estructura de una organización es una expresión formal de ese acuerdo sistemático. Describe las relaciones entre las partes de la organización y entre las personas que son sus miembros.

Toda organización debe empezar con metas y objetivos convenidos y expresados, - las tareas asignadas al personal deben contribuir al logro de esas metas y objetivos.

La estructura de la organización y su relación con las metas, objetivos y actividades puede revisarse como sigue:

- ¿Están claramente delineadas la líneas de autoridad y de responsabilidad, de manera que aseguren una corriente adecuada de las autoridades

des supervisoras hacia los subordinados?

- ¿Están los puestos del personal adecuadamente diseñados, con especificación de sus tareas y responsabilidades, y debidamente retribuidos?
- Las políticas y prácticas de personal ¿están bien establecidas y se acatan?
- Las tareas de supervisión ¿son las propias de la naturaleza y estructura del trabajo que se realiza?
- ¿Existen leyes, reglamentos o contratos que incidan sobre el empleo del personal?

Con este marco de ideas, las auditorías que se practiquen en el campo de recursos humanos, se cerciorarán de que el personal: a) Desarrolle una función encaminada al logro de un objetivo o a la realización de una actividad útil; b) Ocupe una plaza congruente con dicha función; c) Sea el idóneo para cumplir con su cometido; d) Tenga un volumen de trabajo que justifique la jornada de labores, y e) Participe en programas formales de descripción de puestos, de adiestramiento y desarrollo, y de evaluación y promoción.

AUDITORIA ADMINISTRATIVA DE RECURSOS HUMANOS. Esta auditoría verificará : a) Si los empleados conocen los principios básicos, los objetivos generales y las normas que regulan las operaciones de la organización; b) Si las labores que se les han confiado son útiles; c) Si son claras y coherentes las responsabilidades y facultades que se les confieren; d) Si se asigna personal apropiado para cada responsabilidad; e) Si el cuerpo de personal asegura un funcionamiento eficiente y continuo de la organización; f) Si las políticas de reclutamiento y selección, de descripción de puestos, de desarrollo y promoción del personal y de relaciones humanas son adecuadas, y g) Si la organización cumple con las obligaciones que tiene con su personal.

AUDITORIA DE OPERACIONES DE RECURSOS HUMANOS. Esta auditoría se cerciorará: a) De que al llevarlas a efecto se acaten las políticas, reglamentos y procedimientos que las regulan; b) De que las remuneraciones correspondan a servicios efectivamente prestados, precisamente en trabajos de la unidad que registra su pago; c) De que el personal esté amparado por el régimen de seguridad social co

rrespondiente; d) De que la elaboración de las nóminas y el pago de sueldos se cifieran a las disposiciones aplicables; e) De que se retengan y enteren los impuestos que gravan los productos del trabajo, y f) De que los registros aporten datos fidedignos respecto de los empleados, del costo de los servicios personales y de su aplicación a los distintos programas, proyectos, funciones o unidades.

AUDITORIAS DE RECURSOS MATERIALES

El mejor uso de los recursos materiales, a la vez que supone eficiencia en el empleo de los recursos humanos influye en ella y trasciende a la eficiencia general con que se manejan los recursos del gobierno. Esta obra incluye en la rama de recursos materiales la adquisición , almacenamiento y surtido de materiales; el mantenimiento de instalaciones , maquinaria y equipo, y el manejo de los servicios.

A grandes rasgos las auditorías de recursos materiales verifican: a) Que las disposiciones reguladoras de las adquisiciones, guarda, manejo y distribución de los bienes, y de la contratación de servicios, permitan su máximo aprovechamiento; b) Que los precios y los términos de compra cumplan con los supuestos óptimos de operación; c) Que los materiales consumidos satisfagan necesidades efectivas en las mejores condiciones de calidad, precio y servicio posibles, congruentes con sus características y tomando en cuenta los usos a que se destinan; d) Que los equipamientos estén en relación razonable con el número de usuarios y se sujeten a programas de mantenimiento preventivo para reducir las fallas en su operación y aumentar su vida útil, y e) Que los servicios contratados se presten efectivamente y sean útiles para la operación.

AUDITORIA ADMINISTRATIVA DE RECURSOS MATERIALES. Tiende a evaluar: a) Si las responsabilidades y facultades en el manejo de los materiales y de los servicios se han delineado de manera clara y coherente para lograr la máxima eficiencia; b) Si se han precisado los ordenamientos regulatorios de las actividades y adoptado procedimientos que a la vez que faciliten la fluidez de los movimientos aseguren el control de las adquisiciones, existencias y disposiciones de los artículos; c) Si el manejo de materiales y de servicios se inserta en una estructura programática que provea de parámetros para evaluar la eficiencia; d) Si las instalaciones son apropiadas y congruentes con las finalidades de control ;

e) Si los registros aportan la información debida, y f) Si se han tomado medidas que aseguren la conservación de los materiales y de los equipamientos.

AUDITORIA DE OPERACIONES DE RECURSOS MATERIALES. Comprobará: a) Que en las adquisiciones, conservación y despacho de materiales, en la contratación de servicios y en el mantenimiento se hayan aplicado las políticas, reglamentos y procedimientos en uso; b) Que las adquisiciones y consumos registrados correspondientes a operaciones efectivas y se hayan contratado a los precios debidos; c) Que existan los bienes listados en el inventario, se encuentren en buenas condiciones y que estén correctamente valuados; d) Que la calidad de los materiales se congruente con el destino que se les da, cuidando en especial de que no se empleen artículos de especificaciones muy altas para su objetivo, y e) Que el costo de los recursos materiales y de los servicios se aplique a los programas, proyectos, funciones, o unidades en que se consumen.

AUDITORIA DE EFICIENCIA Y PRODUCTIVIDAD (Objetivos, realizaciones y sus costos)

La noción de productividad se asocia más bien con la de redituabilidad financiera, que es aplicable a las actividades del Estado destinadas a producir bienes o servicios que pueden ser adquiridos voluntariamente por el usuario, significando para él un beneficio personal, y en los que el volumen producido es proporcional a los recursos consumidos. No obstante, en esas funciones el Estado no se rige sólo por criterios de redituabilidad financiera; tienen precedencia criterios de conveniencia social, de legitimidad, de reproducción del sistema capitalista.

La mira fundamental de las auditorías de eficiencia y productividad es asegurarse de que la generación y el empleo de los recursos se lleven a cabo con el menor costo y esfuerzo, así como de que se obtenga el máximo provecho de las instalaciones y equipamientos de que se dispone y de los recursos que se consumen. Consecuentemente, al practicarlas se investigará si la disponibilidad y el empleo de recursos son excesivos en relación con la actividad desempeñada, si se duplica el trabajo del personal o de las oficinas, si la producción obtenida guarda la debida proporción con la capacidad instalada, si los equipos son eficientes y si los procedimientos y prácticas de operación son adecuados.

AUDITORIA ADMINISTRATIVA DE EFICIENCIA Y PRODUCTIVIDAD. Este tipo de auditoría analiza: a) Las actividades de la organización distinguiendo las funcionales de las programáticas y la estructura de las unidades de generación de ingresos; b) La congruencia de los objetivos con las metas , su grado de precisión y el conocimiento que de ellos tiene el personal; c) El análisis de las necesidades colectivas, de las situaciones de coyuntura y del beneficio que se proporciona, con el objeto de fijar cuotas y precios; d) Los procedimientos en uso para la elaboración de planes y presupuestos y para su revisión y control; e) La vinculación de los programas con los presupuestos y su comunicación al personal; f) Los métodos para estimar la potencialidad de generación de ingresos y el control adoptado para ella; g) El sistema de producción y los de aplicación de costos, y h) Los métodos para verificar los costos, para medir los avances y para calcular la eficiencia y productividad.

AUDITORIA DE OPERACIONES DE EFICIENCIA Y PRODUCTIVIDAD. Se cerciora: a) Del adecuado registro, verificación, control y análisis de los ingresos y de los costos; b) De que se controle el avance comparando lo realizado con lo previsto; c) De la exactitud de los índices y tendencias de recursos humanos, materiales y financieros comparando los presupuestos con lo realizado por programa, proyecto o función, y d) De la corrección de los índices financieros de eficiencia y productividad.

III.3. AMBITO, PROGRAMA, PAPELES DE TRABAJO E INFORMES DE AUDITORIA

AMBITO DE LA AUDTORIA GUBERNAMENTAL

Régimen legal. En materia de contabilidad, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del 29 de diciembre de 1976 dispone:

La contabilidad de las entidades se llevará con base acumulativa para determinar costos y facilitar la formulación, ejercicio y evaluación de los presupuestos y sus programas con objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución.

Los sistemas de contabilidad deben diseñarse y operarse en forma que faciliten la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos, costos, gastos, avances en la ejecución de programas y en general de manera que permita medir la

eficiencia y eficacia del gasto público federal (Art.40).

Cada entidad llevará su propia contabilidad...

Los catálogos de cuentas... serán autorizados expresamente por dicha Secretaría (de Programación y Presupuesto) (Art.39)

Las entidades suministrarán a la Secretaría de Programación y Presupuesto, - con la periodicidad que ésta lo determine, la información presupuestal, contable, financiera y de otra índole que requiera... (Art.41)

La Secretaría de Programación y Presupuesto girará las instrucciones sobre la forma y términos en que las entidades deban llevar sus registros auxiliares y contabilidad y, en su caso, rendirle sus informes y cuentas para fines de contabilización y consolidación... (Art.41)

En las dependencias del Ejecutivo y en el Departamento del Distrito Federal - se establecerán órganos de auditoría interna, que cumplirán los programas mínimos que fije la Secretaría de Programación y Presupuesto. (Art.44).

Bien que estos preceptos se refieren a las entidades que señala expresamente el Artículo 2º de la Ley citada -poderes Legislativo y Judicial, Presidencia de la República, Procuraduría General de la República, Secretarías de Estado y departamento administrativo, Departamento del Distrito Federal, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y fideicomisos aun que sea fideicomitente alguna de las entidades anteriores-, su cumplimiento requiere que las unidades administrativas que componen la estructura de dichas entidades implanten sistemas de contabilidad que les proporcionen la información que atañe a los programas, proyectos y funciones que tienen a su cargo, con el detalle que piden las disposiciones transcritas.

PLANEACION DE LA AUDITORIA

Antes de formular el programa de auditoría, conviene obtener la siguiente información:

Visita a las instalaciones de la organización y entrevista con sus funcionarios. La visita a las oficinas e instalaciones de la organización tiene por

objetivo observar las situaciones y condiciones en que se desarrollan las operaciones; la entrevista con los funcionarios da una idea general de las actividades a su cuidado y un conocimiento específico de las características de los programas a su cargo. Permite también ahondar en el estudio de la idoneidad de los indicadores.

Disposiciones normativas. Se obtendrán de los funcionarios de la organización copias de las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas y otras que está obligada a cumplir, así como de las políticas y procedimientos en vigor y de los manuales que los compilen.

Síntesis del Presupuesto. Sean cuales fueren el propósito y el tipo de la auditoría, se solicitarán estados sintéticos del presupuesto agrupados por programa y por capítulo de gasto, que muestren por separado el gasto corriente y el de capital, así como la información adicional relativa a los términos de cumplimiento y a los periodos de control del avance hacia los objetivos.

Detalle de los gastos del ejercicio. Se obtendrá el detalle de los gastos habidos en el ejercicio, hasta la última fecha disponible, con el objeto de apreciar la importancia relativa de las funciones o programas sujetos a auditoría.

Estados comparativos. Se obtendrán copias de los estados comparativos de los resultados del ejercicio con el presupuesto y con los correspondientes a años anteriores, así como de los estudios de sus índices y tendencias.

Información de auditorías anteriores. Si se han efectuado anteriormente auditorías a la organización visitada se revisarán los informes y el expediente de archivo permanente. Si las revisiones anteriores las han practicado otros profesionales, se solicitarán los informes de auditoría y, de ser posible, los papeles de trabajo para tomar nota de los aspectos que requieran mayor examen.

PROGRAMA DE AUDITORIA

Antecedentes y contenido del programa de auditoría. Las nociones generales obtenidas en el desahogo de las consideraciones preliminares y de la información previa, dan una idea suficiente del carácter de las operaciones de la organiza-

ción examinada, de los objetivos de los programas y funciones que tiene a cargo de la importancia relativa de los aspectos de operación, de los propósitos de la auditoría y de las circunstancias en que se va a desenvolver. Con esos antecedentes se formula el programa de auditoría, para concentrar el esfuerzo en los asuntos relevantes para los fines de la revisión.

El programa de auditoría toma en cuenta las necesidades de la administración, los objetivos de la auditoría y la información que debe proporcionarse a los interesados, e indica los procedimientos que han de seguirse para examinar cada uno de los programas de operación y funciones específicos, las pruebas confirmatorias que deben respaldar el registro de las transacciones, los estudios de los procedimientos de control interno, los criterios de medición que deben aplicarse a las realizaciones y los métodos de evaluación de la eficiencia.

Selección del grupo de auditoría. Cuando para juzgar acerca de la eficacia y eficiencia en el cumplimiento de los objetivos, las peculiaridades técnicas de los programas y funciones sujetos a examen demandan conocimientos profesionales ajenos a los del contador público, éste puede optar por manifestar expresamente en su informe la limitación que el hecho impone a su trabajo, o bien incluir en el grupo de auditoría profesionales independientes con conocimiento en el campo de que se trate.

PAPELES DE TRABAJO

Los datos e informaciones obtenidos por el auditor en su examen, los resultados de las pruebas realizadas y, en muchos casos, la descripción de las mismas pruebas, se registran en un conjunto de cédulas y documentos que reciben la designación genérica de papeles de trabajo.

Estos papeles de trabajo son el resumen de la labor realizada; sirven como base para fundamentar la opinión que el auditor va a emitir; pueden ser, posteriormente, fuente de aclaraciones o extensiones de información y constituyen la única prueba que el mismo auditor tiene de la solidez y calidad profesional de su trabajo.

INFORMES DE AUDITORIA

OBJETIVOS. Los informes de auditoría se preparan con el objeto de dar una opinión profesional acerca de la veracidad de los datos que revela la información emitida por la organización examinada, en cuanto atañen a campos de la competencia del grupo profesional que practicó la auditoría. Los que se refieren a entidades del sector público tienen el propósito de mostrar el resultado de la gestión de los funcionarios, en términos de efectividad, eficacia y eficiencia del/manejo de los fondos públicos confiados a su cuidado, en relación con los objetivos y dentro de los límites señalados en el presupuesto. En principio, - al auditor no le incumbe apreciar la pertinencia de los programas, la calidad y conveniencia de sus objetivos ni la eficiencia global de las operaciones; se -- concreta a expresar juicios acerca de hechos y situaciones concretas. Sin embargo, cuando los resultados de su revisión le susciten cuestionamientos graves en estas materias, debe incluir en su informe los comentarios pertinentes.

Para lograr su cometido, los informes de auditoría deben referirse a los siguientes temas, entre otros:

Evaluación. a) Opinión acerca de las políticas y criterios que normaron las decisiones de gestión y su pertinencia para conseguir los objetivos programáticos y funcionales; b) Comentarios acerca de los índices de eficacia y eficiencia en el logro de los objetivos, en el empleo de recursos y en la gestión financiera, y tendencias que muestran respecto de años anteriores; c) Avances logrados en - virtud de programas de reducción de costos y, d) Viabilidad del alcance de los objetivo

Observaciones. a) Hechos y situaciones que influyeron de manera relevante en el logro de los objetivos, en la eficiencia del empleo de los recursos y en la regularidad de las operaciones, o que los obstaculizaron, explicando su importancia, su causa y la estimación cuantitativa de su efecto; b) Deficiencias advertidas en los procedimientos de protección, custodia y disposición de los recursos; c) Descripción de las pruebas en que se fundamentan las observaciones; -- d) Incumplimiento de mandatos legales y administrativos; e) Causas y monto de las desviaciones presupuestarias, y f) Opinión acerca de la aptitud de los criterios de medición de los objetivos y realizaciones.

Conclusiones. Las conclusiones se orientarán a dar respuesta a los intereses - que tiende a satisfacer la información financiera y de desempeño, y fundamentarán los juicios del auditor acerca de los fines de la auditoría. En las de eficiencia y productividad se referirán a la consecución de los objetivos, al manejo de los recursos y a la gestión financiera. Debe delimitarse con precisión la responsabilidad del auditor.

Recomendaciones. Las recomendaciones propondrán medidas para mejorar la operación y el control interno, y en general para lograr los objetivos con mayor eficiencia; es fundamental que establezcan las relaciones causa-efecto sobre los hechos y situaciones observados y que tomen en cuenta el costo de las medidas correctivas propuestas y el de las deficiencias advertidas.

El informe se propone convencer al destinatario de la validez de los criterios del auditor. Consecuentemente, debe ser lo suficientemente conciso para captar la atención, incluir sólo asuntos importantes, ser objetivo, describir sucinta pero cabalmente las situaciones y hechos observados y las pruebas que los acreditan y, a menos de que se trate de investigaciones que atañen a la honestidad de los funcionarios responsables, expresar los puntos de vista de éstos para ilustrar mejor el significado y el alcance de las observaciones y de las recomendaciones. Esto último explica la conveniencia de leer y comentar el proyecto de informe con los funcionarios interesados.

A: Dr. IMER NOYOLA ARAGON
Jefe Jurisdicción No. 5 Tlalnepantla

U.A.M.I.

DE: Lic. RAUL BRAVO BALBOA
A U D I T O R

ASUNTO: AUDITORIA ADMINISTRATIVA.

Hemos examinado las operaciones y procedimientos de la jurisdicción No. 5 Tlalnepantla. Nuestros comentarios y sugerencias sobre su eficacia, eficiencia y controles en general se presentan bajo los siguientes rubros:

A. ORGANIZACION GENERAL

- ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACION
- POLITICAS, REGLAMENTOS, PROCEDIMIENTOS Y MANUALES
- DESCRIPCION DE PUESTOS Y DESARROLLO DEL PERSONAL
- INFORMACION PARA DECISIONES
- METAS Y OBJETIVOS; PLANEACION, PRESUPUESTO, PROGRAMACION Y CONTROL
- SISTEMAS DE LIBROS Y REGISTROS
- INSTALACIONES
- ASESORAMIENTO

B. RECURSOS HUMANOS

- ESTRUCTURA DE LA OFICINA DE PERSONAL
- POLITICAS, REGLAMENTOS, PROCEDIMIENTOS Y MANUALES
- DESCRIPCION DE PUESTOS
- RECLUTAMIENTO Y SELECCION
- CAPACITACION, ADIESTRAMIENTO Y DESARROLLO
- EVALUACION Y PROMOCION
- RELACIONES HUMANAS
- PREPARACION DE NOMINAS Y PAGO DE SUELDO
- LIBROS Y REGISTROS

C. RECURSOS MATERIALES

- ESTRUCTURA DE LA FUNCION DE MANEJO DE LOS RECURSOS MATERIALES.
- POLITICAS, REGLAMENTOS, PROCEDIMIENTOS Y MANUALES
- ADQUISICIONES
- EXISTENCIAS
- REGISTROS

D. EFICIENCIA Y PRODUCTIVIDAD

- ACTIVIDADES DE LA ORGANIZACION
- METAS Y OBJETIVOS
- POLITICAS, REGLAMENTOS, PROCEDIMIENTOS Y MANUALES
- PLANEACION, PRESUPUESTO Y PROGRAMACION
- CALCULO DE EFICIENCIA Y PRODUCTIVIDAD

E. ASPECTOS GENERALES (CONTEXTUALES)

- EL APARATO ESTATAL COMO PRINCIPAL PALEATIVO DE LA CLASE DOMINADA.
- EL PAPEL QUE JUEGA DENTRO DE NUESTRO ANALISIS LA REFORMA ADMINISTRATIVA

DIAGNOSTICO PRELIMINAR

1. ORGANIZACION GENERAL

1.1. ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACION

Este análisis tuvo como objetivo inicial, analizar la estructura de la organización con el objeto de conocerla y estar en posibilidad de efectuar la evaluación de las áreas que la componen.

- De este efecto se desprende que no existe organigrama de la entidad, los datos que se tienen sobre el particular son, tan solo intentos de estructurarlo, pero al momento de la auditoría aún no es aprobado por la administración de ésta.
- En los esbosos del organigrama que se han presentado, la organización no adopta una ramificación racional de sus distintas actividades.
- La organización que proponen no contempla todos y cada uno de los puestos que componen dicha dependencia, a lo más se integran los de mayor escala gerárquica. Esto, como veremos más adelante, entorpece la coordinación y supervisión de las labores.
- La inexistencia de líneas horizontales de responsabilidad, a través de las distintas líneas verticales, trae como consecuencias que la organización no sea la adecuada en virtud que agrupa funciones que son incompatibles por principios de control interno; como lo son las de coordinación, supervisión, programación y control. No se tiene especialidad funcional en ninguno de los puestos coordinadores.

1.2.- POLITICAS, REGLAMENTOS, PROCEDIMIENTOS Y MANUALES

- Si bien existen algunos ejemplares de PROCEDIMIENTOS GENERALES Y CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO, también es visto que

no todo el personal con que cuenta la Jurisdicción conoce dichos documentos. En comentarios con la base trabajadora se desprende que el documento que más se conoce son las condiciones generales de trabajo, y esto debido a una campaña promocional de las subsecciones sindicales.

En lo que respecta a los procedimientos generales, se repartieron algunos ejemplares a Directores Regionales, mismos que permanecen, en la mayoría de los casos, en poder de dichas personas, solo utilizados para aclarar algunos problemas operacionales y funcionales, mismos que, por el mencionado desconocimiento, han surgido continuamente.

- En dichos documentos se ha observado la falta de una planeación de operaciones, métodos para el cómputo de la eficiencia, grado en que participan los supervisores en las decisiones, - etc.
- En cuanto a los manuales que existen sobre un programa específico, se aprecia que son de lo más confusos y que la mayoría de las veces se deben efectuar correcciones sobre la marcha, propiciando con esto que el personal no esté bien informado sobre el particular. Hay una falta de solidez en los programas a la vez de que al ser modificados, no se toman criterios uniformes.

1.3. DESCRIPCION DE PUESTOS Y DESARROLLO DEL PERSONAL

- No existe un programa de descripción de puestos, a la vez que no existe un sistema de valuación de los mismos, con ello no se está en la posibilidad de precisar los campos de responsabilidad y autoridad.
- De lo anterior se desprende la imposibilidad que tendrá la dependencia de revisar periódicamente las actividades y de modificar en lo conducente las descripciones de puestos en caso de que existieran.
- Así pues, no se tendrá mecanismo alguno que trate de orientarnos hacia el co

nocimiento de los requisitos de un puesto.

- No existe un sistema de calificación de méritos, no se evalúa el desempeño del personal en forma racional, de esto entrará como consecuencia la imposibilidad de establecer un buen sistema de incentivos o de tomar las pautas anteriores como base de promoción del personal.
- Al respecto de dichas promociones, estas prácticamente no existen, ya que el mérito propio no se toma como base de promoción, sólo las actividades académicas son consideradas, en algunos casos, para adaptar al empleado en algún puesto más proporcionado a sus aptitudes.
- Por todo lo antes expuesto, existe y existirá, mientras no se atienda esto, un sistema tendiente cada día más a la burocratización y al conformismo, lo cual frenará el desarrollo de la Jurisdicción y del resto de dependencias del estado.
- No se han establecido métodos formales de cálculo que permitan asignar cargas de trabajo razonables, en atención a la duración de las jornadas de trabajo.
- No se ha dado la importancia adecuada de ver si el personal con que se cuenta es proporcionado al volumen de las operaciones de la organización, de ello se desprende que en ocasiones existan cargas de trabajo excesivas y en otras insuficientes.

1.4. INFORMACION PARA DECISIONES.

- La toma de decisiones se basa en un sistema de información muy subjetivo, en la mayoría de los casos no se tiene presente las finalidades y los principios básicos de operación de organización.
- Por otro lado no existe la política de revisar periódicamente con los destinatarios, la utilidad de la información que se les proporciona, con objeto de ampliarla o reducirla en lo conducente.

- La información que surge de las unidades de salud, al ser englobadas en un informe general, va perdiendo su veracidad y validez debido a la cuadratura que se hace de los mismos. Todo esto sucede por el poco control y planificación que se tiene sobre ésta actividad.

1.5. METAS Y OBJETIVOS

- Sobre el respecto diremos que se ha observado que los planes no se dividen en etapas, lo que dificulta su evaluación y las correcciones que pudiesen hacerse sobre la marcha, así los resultados de las evaluaciones finales son poco confiables en la mayoría de los casos.
- No existen estrategias alternativas en la ejecución de planes y programas.
- Los niveles de dirección y supervisión no participan en la fijación de objetivos generales, a lo más se concretan a programar actividades destinadas a su unidad que se le ha encomendado.
- Por otra parte, las actividades no se detallan, se improvisan, en muchas ocasiones no son constantes, ya que un mismo problema se atiende de distinta forma.
- No se sigue la política de exigir estudios razonados para la autorización de transferencias.
- No se atiende la pirámide jerárquica decisional

1.6. INSTALACIONES

- Existen carencias de equipo adecuado para cubrir las operaciones corrientes.
- En algunas unidades hace falta equipo necesario en forma prioritaria, y que estaba planeado desde la implantación del programa, pero a la fecha no ha ingresado requisición alguna.

1.7. ASESORAMIENTO

- Se carece de todo tipo de asesoramiento.
- A la fecha del estudio, se carecía de algún tipo de asesoramiento, ya sea legal u operativo. No se tiene la política de solicitar asesoramiento, que es necesario, en el manejo de al gún material o equipo.

Todo lo anterior es plausible, desde el momento en que nos informaron que nunca antes se ha realizado alguna auditoría, o siquiera al gún estudio tendiente a la maximización de las funciones y la optimización de los recursos con que se cuenta.

2. RECURSOS HUMANOS

2.1. ESTRUCTURA DE LA OFICINA DE PERSONAL.

- La dependencia cuenta con una sola persona encargada de la función de personal, misma que cumple funciones que distan mucho de ser las correspondientes a un departamento de esta naturaleza. Si bien es cierto que a la fecha atiende asuntos que serían de la competencia de este departamento, también lo es el que no se tienen métodos, técnicas, procedimientos, responsabilidades, etc., que sean de la magnitud y alcance de lo observado en la realidad en un verdadero departamento de personal.
- A la fecha del estudio, la organización no tiene bien definidas las responsabilidades y autoridad del personal.
- El número de empleados, desde la misma jefatura de la dependencia, no se está proporcionado al volumen de las operaciones de esta Jurisdicción.
- No está en vigor un programa de desarrollo del personal que especifique los objetivos y los medios destinados a su alcance, cuyo responsable de su ejecución debiera ser el Departamento de Personal. De aquí se desprende la verdadera necesidad de cubrir con un mayor número de personas las funciones de este departamento tan esencial.
- En esta Jurisdicción no existe, a la fecha, una Comisión Permanente de Seguridad e Higiene, con los problemas sabidos que esta situación acarrea o podrá ocasionar algún día.

El intento de oficina de personal con que cuenta la jefatura jurisdiccional, no está dotada con secciones especializadas para atender asuntos tales como: diseñar pláticas de personal y vigilar su cumplimiento, mantener condiciones físicas de trabajo adecuadas y adoptar medidas preventivas para la salud del personal, determinar las necesidades de adiestramiento, tener perfiles de puestos, controlar las requisiciones del

personal, etc.

- No se señalan objetivos concretos y standards de desempeño del personal y de los supervisores en términos de cantidad, calidad y oportunidad.

2.2. DESCRIPCION DE PUESTOS

- A la fecha del estudio, no se tiene un sistema de descripción de puestos, a la vez que no se incluye en ningún documento los requerimientos de educación, especialización y experiencia, - necesarios para desempeñar alguna función.
- No se analizan periódicamente los puestos para estar en posibilidad de determinar si el trabajo que se realiza es útil y no duplica el que se efectúa en otra unidad, departamento o puesto.

2.3. RECLUTAMIENTO Y SELECCION DE PERSONAL

- No se realiza una inducción adecuada al puesto ni a la organización en general, de algún candidato que ingrese por una va cante.
- No se sigue la política de elaborar, al existir una vacante, una requisición de personal, ni siquiera se tienen formatos especiales para ello.

2.4. ADIESTRAMIENTO Y DESARROLLO

- No existen cursos sobre Higiene y Seguridad, cuestión que debiera atenderse de inmediato debido al constante peligro que existe hacia la salud del personal, esto por el constante con tacto con pacientes de una infinidad de padecimientos, algunos de los cuales son infectocontagiosos. Por otro lado y tomando en cuenta el tipo de actividades que desempeña el per-

sonal, mismo que constantemente debe entrar en contacto directo con la comunidad, aumenta con esto lo peligroso de sus funciones ya que la mayoría de las unidades de salud pertenecientes a esta Jurisdicción se encuentran en zonas de escasa vigilancia, de un número infinito de problemas como sería: drogadicción, alcoholismo, delincuencia, contaminación ambiental, etc.

- Debido a la inexistencia de cursos de adiestramiento y capacitación, existen deficiencias, fallas y otros problemas en el funcionamiento del personal de dicha Jurisdicción.
- El trabajador no ve la posibilidad de desarrollo, mismo que está siendo frenado por su misma organización. Lo anterior provoca una falta de integración hacia los fines de la misma y una falta de apego a los objetivos institucionales, mismos que cuando son alcanzados, no son reconocidos adecuadamente, al estar fallando la evaluación del desempeño y la calificación de méritos.

2.5. RELACIONES HUMANAS

- No se tiene la política de informar regularmente a los empleados acerca de la situación, necesidades y desarrollo de la organización, de las políticas, reglas de operación, así como de las prestaciones vigentes de existencia en el presente.
- Cuando se piensa modificar algún procedimiento, no se toma en cuenta opinión alguna de los empleados a los que afecta el cambio, siendo ésta tan importante debido a que los que están enterados de los funcionamientos y debilidades de su puesto, son precisamente los empleados.
- No se tiene un programa formal de entrevistas, reuniones, evaluación, o pruebas que permitan conocer las capacidades, inclinaciones, aspiraciones y especialización del personal con que se cuenta.

3. RECURSOS MATERIALES

3.1. ESTRUCTURA DE LA FUNCION DE MANEJO DE LOS RECURSOS MATERIALES

- Dentro de la Jurisdicción, los encargados de la adquisición y despacho de mercancías, son una misma persona (el administrador de cada Centro de Salud), lo que propicia un descuido en alguna de sus actividades.
Por otro lado, siendo el almacén auxiliar el custodiante de los medicamentos, cuando es requerida la presencia del administrador en las oficinas centrales, descuida esta actividad, perjudicando al público y provocando mala imagen de las unidades de salud.
- Las instalaciones del almacén no permiten eficiencia y un -- control en el manejo de materiales, su espacio, además de ser reducido, opera como oficina del administrador, por esta razón la circulación de gente es continua, ya que lo mismo asisten a solicitar un material, que a reclamar un pago o a cobrar su quincena. Esto propicia un alto grado de inseguridad en la custodia de los recursos.
- La iluminación y seguridad en los diferentes accesos a los almacenes es mínima propiciando un ambiente de trabajo ineficaz y pligroso.
- No se dispone de gavetas o anaqueles cerrados para la guarda de artículos de alto valor.

3.2. POLITICAS, REGLAMENTOS, PROCEDIMIENTOS Y MANUALES.

- A la fecha de este estudio, siguen sin editarse los manuales de procedimientos y políticas en materia del manejo de recursos materiales. Esta situación hace que prevalezca el desorden y la insertidumbre en el qué hacer.

- No existe contrato alguno de mantenimiento de equipo, mobiliario e instalaciones en general, lo que propicia tiempos muertos. A lo más se cuenta con un par de empleados, que sin ser especialistas, se dedican a dar mantenimiento correctivo a muebles, equipo de oficina e instalaciones en general. Dichos trabajadores tienen la categoría de choferes y por cumplir con esta actividad para la que fueron contratados, no tienen la suficiente disponibilidad para cubrir quejas de doce centros de salud comunitarios más una Jurisdicción y dos regiones.
- No están claramente precisados los distintos ámbitos de responsabilidad en materia de compras, que consideren los artículos que deban adquirirse por un órgano especial de compras y los que pueden serlo directamente por las unidades de operación.
- Los reglamentos existentes, no contienen disposiciones sobre el razonamiento de la justificación de las adquisiciones que se incluyen en el presupuesto anual de compras, y justificar y analizar la viabilidad financiera de las adquisiciones de artículos cuya naturaleza, especificaciones, volumen o precio difieran de los considerados en el presupuesto.
- Para efectuar adquisiciones, no se realizan análisis de costos y calidad para evaluar las cotizaciones de los proveedores, es más por lo regular se toma al primero como al definitivo.
- No existe un procedimiento para verificar que las especificaciones de los artículos solicitados sean congruentes con los usos a que se destinan.
- No existe un programa de mantenimiento preventivo adecuado a los objetivos de productividad.
- No se han dictado normas precisas para justificar las adquisiciones de inmuebles y equipo para considerarlas dentro del activo fijo, tomando en consideración la naturaleza de los bie-

nes, su vida probable y su costo.

3.3. ADQUISICIONES.

- No se llevan a cabo análisis de calidad, servicio y precio de artículos substitutos.
- No se formulan programas de adquisiciones y suministros para evitar compras de emergencia.
- Por lo general al iniciar las gestiones de compra, no se hace constar en las requisiciones si existe o no disposición presupuestaria.
- Por lo regular la persona encargada de la gestión de compras no negocia bonificación ni descuentos, debido, en la mayoría de los casos, a las compras de urgencia.

3.4. EXISTENCIAS

- Los sistemas de manejo de materiales no permiten una operación eficiente por los siguientes motivos:
 - a) Las existencias no están bajo el cuidado de un almacenista único, se toma a cualquier empleado que por tener incompleto su equipo interdisciplinario, no saldrá a laborar a campo en esa fecha.
 - b) Los locales son inadecuados, reducidos y no cuentan con equipos de manejo que faciliten el resguardo ordenado de los artículos.
 - c) Al almacén tienen acceso todo tipo de personas.
 - d) Las existencias no se manejan con el sistema de máximos y mínimos.
 - e) No están definidos tiempos de pedido para disponer siempre de existencias suficientes, hay que esperar a que la Jurisdicción haga una compra general para que sean suministradas todas las unidades de salud.
- No se tiene la práctica de identificar y controlar periódicamente los artículos de movimiento lento, artículos no utilizables y los que no pertenecen a la organización.

- No se tiene la precaución del cuidado estricto de desperdicios con alto índice de contaminación y cuyo contenido es peligroso, esto es, vacunas antirrábicas, jeringas de aplicación.
- El inventario de existencias físicas se toma sólo cuando se prevee la visita de personal del nivel central (Estatat)
- No hay un procedimiento real, óptimo y conocido para la toma de recuentos.

3.5. REGISTROS

- Se ha abandonado el registro de entradas, salidas y existencias en las tarjetas diseñadas para tal efecto. En el mejor de los casos se anota sólo el lote de materiales que ingresa, sin tener posteriormente antecedentes de qué cantidad y con qué periodicidad sale el material.
- No se asientan las existencias mínimas y máximas, ni los lotes tipo de compra.
- Cuando se encuentran faltantes en inventario no se toman medidas para deslincar responsabilidades, a lo más, se levanta una acta administrativa, comprobante con el cual se recupera el stock, sin llevar acabo mayor averiguación.
- No se llevan registros de los mantenimientos correctivos que se les da al mobiliario y equipo, para que sirvan como soporte de la conveniencia -ya que no se tiene- de contratar un servicio periódico preventivo.

4. ASPECTOS GENERALES

4.1. GRUPO DE PROGRAMACION Y SEGUIMIENTO DE MATERIALES

- Un problema muy serio se observa en las diversas áreas funcionales, al no contar con la coordinación necesaria, ni con los recursos humanos y materiales que requieren para el desempeño de su trabajo.
- Existe una falta de oportunidad en los diseños de dispositivos para el suministro de accesorios y herramientas especiales necesarias para prestar el servicio que otorga la dependencia.
- No existe personal encargado de la función de planeación y programación exclusivamente. Es notable que cualquiera puede y en efecto, así es, programar, pero todos difieren en la forma de hacerlo, lo que ocasiona una ausencia de objetivos estándares para el personal, mismo que se encuentra desorientado y con un grado amplio de frustración .
- Existe una programación empírica totalmente, todo esto por no conocer ni las horas hombre, así como no tener datos acerca del ausentismo, tiempos muertos, rotación, etc. A la par de todo esto, cabe señalar la falta de un buen sistema de programación, esto se origina en parte por la falta de recursos humanos, al ser desempeñada esta función por el personal que se crea pertinente asignar en ese momento.

4.2. GRUPOS DE ALMACENES

- En ninguno de los almacenes de las distintas unidades con que cuenta la Jurisdicción, se tienen establecidos sistemas de máximos y mínimos, cuestión que ha dado lugar a que los diferentes departamentos soliciten materiales o herramientas con existencia cero en esos momentos. Todo esto ha llegado al extremo de parar parcialmente las actividades de algun departamento y hasta las actividades de toda la unidad.

- Para realizar las entregas que se efectúan en el almacén de suministros a las diversas unidades, se sigue un procedimiento indebido, ya que en ocasiones primero sale el material y posteriormente se requiere la firma del empleado al cual fué surtido el material, transcurriendo en ocasiones semanas sin lograr capturar el acuse de recibo.
- Deficientes procedimientos en almacén, al operar entradas y salidas diferentes empleados, esto acarrea, además de la falta de comunicación existente y el deficiente control en libros, que se llegue a la duplicidad de entregas en las mismas.

4.3. GRUPO DE MANTENIMIENTO

- Existe la carencia de un programa de mantenimiento adecuado.
- Falta personal técnico para atender los problemas de mantenimiento, al estar compuesto este grupo por dos o tres elementos a saber, con poca preparación, y aunado a esto, la situación tan grave de atender los reportes de 15 unidades, hace transcurrir mucho tiempo en cubrir necesidades imperiosas y en ocasiones ni siquiera son atendidas.
- En mantenimiento no se cuenta con manuales que describan detalladamente el funcionamiento de aparatos y máquinas que se utilizan en las unidades de salud, lo que en un momento dado dificulta su reparación, instalación y funcionamiento en general, sobre todo si se toma en cuenta que algunos equipos son especializados (equipo de rayos X). Esto es aún más crítico debido a la constante ausencia de este personal y que no tienen el instrumental necesario para solventar, en sus posibilidades, esta función.

4.4. ASUNTOS DE COMPETENCIA GENERAL

- Existe una incipiente motivación hacia el personal. La falta de incentivos hace que exista por parte de él, como efecto natural y necesario, una posición de indiferencia, apatía y desapego institucional.

- Cabe señalar que en la plantilla del personal de la jefatura Jurisdiccional, la estructura funcional propuesta difiere de la que se observa en la realidad.
- Adicionalmente se contempló que el director de la Jurisdicción ejerce una centralización de operaciones, misma que redundando en la falta de decisiones en su ausencia. Además se estima que tiene una sobre actuación, al dar instrucciones en forma directa a distintos niveles, sin considerar las líneas intermedias, con lo que se quebranta el principio de unidad de mando.
- En almacén existe una deficiencia importante de tomarse en consideración; ya que, debido a la falta de información, no se comunica a las unidades que su pedido no será surtido oportunamente, cuestión que de informarse en tiempo evitaría paros en las actividades al poder implementar medidas alternativas de acción.
- Se observa una ausencia de estudios que optimicen los métodos y procedimientos de trabajo.
- Existen cambios constantes al programa, esto obliga a modificar la programación que se hace, con los problemas que ello acarrea.
- A la fecha existe un manejo inadecuado de los controles que se operan en almacenes, debido a que no reflejan existencias reales, al estar mal operados o bien retrasados en los registros.
- No existe una bitácora de mantenimiento para cada uno de los equipos.
- Existe desorganización sobre funciones tales como: elaboración de nóminas, pago de sueldos, control de asistencias, ya que en ocasiones puede ser una sola persona la que cubra todas estas actividades, y en otras delegar esta facultad en personal que no sea responsable de ello. Todo esto puede presentar conflictos, ya que la persona encargada del pago a los emplea

dos, debe percibir una compensación adicional por la responsabilidad que acarrea con sigo el manejo de valores, así si esta persona delega dicho trabajo en personal que no es el en--cargado, está delegando su responsabilidad, y esto no es posible, la responsabilidad no se delega, se ejerce.

De todo esto se desprende la necesidad de un sistema de valuación - de puestos que considere todas las variables a las que se enfrenta un empleado en en ejercicio de sus trabajo, así como otorgarle las retribuciones adecuadas a sus funciones y riesgos.

RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS

1. ORGANIZACION GENERAL

1.1 ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACION

- La organización debe estructurar su organigrama a la brevedad posible, ello contribuirá a un mejor flujo de las decisiones, al mejor ejercicio de la autoridad, a una ramificación racional de sus distintas actividades, a la vez de dejar implantada una imagen mucho más decorosa.

1.2. POLITICAS, REGLAMENTOS, PROCEDIMIENTOS Y MANUALES.

- Se recomienda acutalizar los documentos existentes en materia de planeación de operaciones, métodos para el cómputo de la eficiencia, grado de participación de los supervisores en las decisiones, calificación de méritos, evaluación del desempeño, así como otros puntos que ya se expusieron.
- A la par con el inciso anterior, se deben dar a conocer esos documentos al personal, ya que es menester llevarlos a los -- destinatarios, para actualizar sus actividades que hasta la fecha están atendidas con incertidubre y deficiencia.
- Todos estos reglamentos, políticas, manuales y procedimientos, deben ser claros y basados en programas sólidos que no vengan a diferir en su esencia sobre la marcha.

1.3 DESCRIPCION DE PUESTOS Y DESARROLLO DEL PERSONAL

- Debe implementarse a la brevedad un sistema de descripción de puestos, que brinde la posibilidad de conocer los requisitos mínimos que un empleado debe llenar para desempeñar todos y cada uno de los puestos con que se cuenta en la Jurisdicción. Esto brindará la posibilidad de ocupar vacantes con el personal idóneo .

- Se propone evaluar el desempeño del personal y adaptar a ello una calificación de méritos que denote al sobresaliente. Así pues ello aumentará su espíritu de cooperación y su apego institucional. Con lo anterior se dará oportunidad a que el empleado vea una ventana abierta a sus deseos de superación y desarrollo.
- Adóptese, cuanto antes, un método de cálculo que permita asignar cargas de trabajo razonables en atención a la jornada de trabajo.
- Se debe establecer un sistema de incentivos para el personal, preferentemente al que esté relacionado con resultados, que lo motive y arraigue.

1.4. INFORMACION PARA DECISIONES

- Se propone orientar más objetivamente la información que de las diversas unidades se captura ya que es de un valor incalculable. Así mismo no hacer que pierda su valor, modificando su esencia.

1.5. METAS Y OBJETIVOS.

- Se propone no elaborar información en forma empírica, debe -- construirse con bases firmes y en una forma detallada, cuyos planes y programas consten de estrategias alternativas, participando los niveles de dirección y supervisión en la fijación de los objetivos generales.
- Nunca se ha seguido una pirámide jerárquica firme; se sugiere que una vez organizada la estructura de la Jurisdicción, se siga esta pirámide decisional para prevenir dualidades que se están presentando al no conocerse los canales adecuados.

1.6. INSTALACIONES

- Está claro que existen limitaciones de los organismos que es-

tán por encima de la Jurisdicción, pero también es cierto que se ha tenido oportunidad de cubrir necesidades prioritarias, como lo son: la adquisición del equipo faltante en las unidades, papelería necesaria, medicamentos, etc. Se propone orientar más racionalmente el presupuesto y las cuotas de recuperación.

1.7. ASESORAMIENTO

- Se sugiere contar, entre las necesidades futuras, con asesoramiento externo de diversa índole, que haga que la Jurisdicción sea tipo en su ramo. Se recomienda, a la vez, implementar este tipo de estudios y análisis más regularmente mismos que pueden efectuarse en forma más especializada. Se recomienda a la vez implantar cursos por parte de personal competente sobre Higiene y Seguridad, Desarrollo Organizacional, Relaciones Humanas, etc.

2. RECURSOS HUMANOS

2.1 ESTRUCTURA DE LA OFICINA DE PERSONAL

- Se recomienda estructurar adecuadamente esta Jurisdicción, dando de su importancia a un departamento de personal específico, que cuente con una sección especializada para atender cuestiones tales como: Diseñar políticas de personal y vigilar su cumplimiento, mantener condiciones físicas de trabajo adecuadas, determinar necesidades de capacitación y adiestramiento, etc.
- Se propone realizar un estudio exhaustivo que nos de respuesta con vistas a un mayor aprovechamiento del recurso humano, esto es hacerlo proporcional al volumen de operaciones de la organización, ya que constantemente se presentan cargas de trabajo excesivas y en otras insuficientes.

2.2. DESCRIPCION DE PUESTOS

- Es de vital importancia vigilar la implantación de un sistema de descripción de puestos, genérico para el personal operativo y específico para personal supervisor o a nivel directivo. Se deben incluir también los requerimientos de educación y experiencia necesarios para cada uno de ellos. Con lo anterior, se estará en posibilidad de determinar si el trabajo que se efectúa en cada puesto no duplica el que se hace en otra uni--dad o en otro puesto.

2.3. ADIESTRAMIENTO Y DESARROLLO

- Se recomienda adoptar medidas tendientes al efecto, debido a que un buen programa de desarrollo del personal, traerá como consecuencia la integración de éste para con lo fines de la -organización y un apego hacia la consecución de objetivos.
- Se propone adiestrar al personal para evitar los constantes errores en sus tareas, deficiencias en los resultados, etc.

2.4. RELACIONES HUMANAS.

- Recomiendo atender este rubro, ya que es necesario que exista una mayor comunicación, hacer que el personal esté agusto con lo que hace, que observe que sirve para algo su esfuerzo. Se les debe informar regularmente de los logros, políticas, necesidades, de la situación general de la organización; debemos hacerlos partícipes de ella, que sepan que se les toma en --cuenta. Se debe fomentar el espíritu de grupo por sobre el individual, todo ello con posturas racionales y firmes, mismas que no hagan titubear al personal.
- Se propone informar de algún cambio en los procedimientos a -los empleados que les afecte directamente.
- Se propone, a la brevedad, establecer un programa de entre--vistas, reuniones, evaluaciones o pruebas que permitan cono--cer las capacidades, inclinaciones , aspiraciones y especialización del personal.

3. RECURSOS MATERIALES

3.1 ESTRUCTURA DE LA FUNCION DE LOS RECURSOS MATERIALES

- Es necesario que la estructura de la función de los recursos materiales se defina con base en un estudio cuidadoso de las características que presentan el volumen, el valor, la variedad y la complejidad de las operaciones de adquisición, almacenamiento, surtido y disposición de materiales, de contratación y uso de servicios y de operación de las instalaciones y equipamientos. Las directrices fundamentales de la estructura de la función buscarán una definición clara de responsabilidades y autoridad y la disponibilidad de medios de operación.
- Es prioritario que se responsabilice 100% a un encargado de almacén, por lo que apuntamos páginas atrás. Esto evitará extravíos, desatención a la hora de suministro de medicamentos o de algún material urgente para una curación de emergencia.
- Se recomienda dotar de un espacio y privacidad al almacén. Estas nuevas instalaciones deberán contar con los requisitos de Higiene y Seguridad.

3.2. POLITICAS, REGLAMENTOS, PROCEDIMIENTOS Y MANUALES.

- Se recomienda, a la brevedad, dotar que los manuales de procedimientos y políticas, con miras a que las adquisiciones de bienes y servicios se efectúen en las mejores condiciones de precio, calidad, oportunidad y servicio, y que las instalaciones, maquinaria y equipo se encuentren en condiciones óptimas de operación con el fin de que los programas se realicen con la mayor eficacia y menor costo posible.
- Ver la posibilidad de establecer un contrato de mantenimiento de equipo de oficina, cuestión que redundaría en evitar los tiempos muertos y cuellos de botella en la productividad.

- En relación con las compras importantes, se recomienda efectuar análisis de costos para evaluar las cotizaciones de los -- proveedores y realizar concursos o evaluar cuando menos tres cotizaciones.
- Asu vez se recomienda visitar las plantas de proveedores para cerciorarse de su capacidad de servicio, antes de colocar un pedido.
- Es de suma importancia obligar al personal de compras a manifestar los casos en que pudiera encontrarse en situación de - conflicto de interés respecto de algún proveedor u operación específica, y prohibirle terminantemente que reciba obsequios o atenciones especiales de los proveedores.
- Se sugiere practicar auditorías internas periódicas de requisiciones, cotizaciones, pedidos y entradas y salidas de almacén . Lo anterior para corregir desviaciones sobre la marcha.
- Se propone elaborar programas de compras para evitar movimientos y adquisiciones de urgencia.
- Además establecer las bases que deben tomarse para crear los lotes-tipo de compra de cada artículo y los momentos en que - deben expedirse las requisiciones.
- Se sugiere realizar estudios de sistemas de operación que reduzcan la frecuencia y la intensidad del mantenimiento. Así - como dotar de instructivos al personal de los aspectos que hay que investigar en forma rutinaria en toda operación de mantenimiento (limpieza, lubricación, y otros).

3.3. ADQUISICIONES

- Se recomienda tomar en cuenta el establecimiento de un programa permanente de reducción de costos. Así como definir las especificaciones de los artículos cuya adquisición se programa, tomando en cuenta sus características técnicas, la experiencia tenida con ellos y el uso a que se destinan.

- Se propone que intervenga una oficina de compras en la formulación de las especificaciones de materiales, en los estudios de estandarización y en el establecimiento de lotes-tipo de compra. A su vez, hacer análisis comparativos de calidad, precios y condiciones en los casos de compras importantes. A esta oficina se sugiere se le de la tarea de mantener al día estadísticas de proveedores y de transportistas que proporcionen información sobre los siguientes aspectos: a) Lista de proveedores y de transportistas de artículos de uso habitual b) Experiencia tenida con ellos respecto de calidad, precio, oportunidad y seguridad; c) Visitas efectuadas a instalaciones de los proveedores para determinar su capacidad de servicio.
- Por otro lado, se recomienda adoptar la medida de advertir en cada requisición de compra, si se refiere a una adquisición dentro o fuera de presupuesto, y en este último caso anexar la justificación correspondiente.

3.4. EXISTENCIAS

- Las providencias que se tomen para contar siempre con la cantidad de artículos que garantice la operación continua, sin que implique una inmovilización excesiva de recursos, para proteger su calidad y para controlar su existencia, producen efectos determinantes en la eficiencia global.
- A manera de propuesta se dirá que el volumen adecuado de las existencias se debe basar en el consumo normal durante el tiempo necesario para reabastecerse de los artículos de que se trate y tomar en cuenta el espacio disponible para la guarda de los bienes, el tiempo en que conserven sus cualidades y la inversión de recursos que exigen. Con estos datos fijar los lotes-tipo de compra, así mismo los puntos de pedido.
- Se sugiere agrupar el registro de los inventarios en función del valor relativo de sus componentes.
- Tener un especial cuidado en nombrar un sólo almacenista o almacenistas, así será o serán responsables únicos de todo cuan

to salga e ingrese al almacén de las unidades de salud.

- Se recomienda que a la llegada de un lote de artículos, se efectúe un recuento físico y confrontación de la descripción y de la cantidad recibida con la que consigna el pedido. Así como verificar por muestreo de que las especificaciones y la calidad se ajustan a las del pedido.
- Es importante tomar como acción el titular los anaqueles con vitácoras que indiquen la descripción, código del artículo y existencias de cada uno de ellos, a su vez los máximos y míni mos, los lotes-tipo de compra y el grupo a que corresponden - por su valor unitario, de manera que se facilite el control y la revisión de inventarios.

3.5. REGISTROS

- No descuidar la práctica de anotar en Kardex todas la entra-- das y salidas de materiales, para cumplir con las reglas de eficiencia, dando información respecto de la cantidad y valor de los materiales adquiridos, de las existencias, de los con-- sumidos en la operación y de los que se mantengan en consigna-- ción o en depósito.
- También suele ser recomendable llevar un registro de salidas - del almacén que indiquen el programa, proyecto, función o unidad en que se consumen.
- Debe existir una oficina que tenga a su cargo la elaboración de estadísticas del a) Volumen y valor de las adquisiciones; totales, por programa, proyectos, función o unidad que las requiere, por origen, por proveedor, b) Volumen y valor los consumos; totales, por clase o grupo de artículos, por programa, proyecto, función o unidad que las consume.
- En los casos de faltantes en el inventario, deslindar respon-- sabilidades y adoptar medidas preventivas y correctivas al - efecto.

- Por último se propone, llevar un registro de todos los servicios de mantenimiento, para corroborar la incidencia en algún equipo y proceder a la reclamación o la sustitución del mismo.

4. ASPECTOS GENERALES.

4.1. GRUPO DE PROGRAMACION Y SEGUIMIENTO DE MATERIALES.

- Se recomienda establecer un sistema adecuado de entradas y salidas de materiales, así como establecer mecanismos que nos den los máximos y mínimos. Esto nos permitirá efectuar los pedidos a tiempo y elegir alternativas en caso de ser rechazado nuestro pedido.
- Es esencial disponer de personal encargado de la programación de actividades, para hacerlas más eficientes y veraces, con ello se eliminaría el "constante corregir sobre la marcha los planes y programas", a la vez de evitar la constante competencia de ver quién realizó la mejor planeación de actividades; esto debiera ser, ver quién elaboró la menos mala. Lo anterior se apunta porque en la realidad no se observa una persona o grupo de ellas que se dedique a la programación.

4.2. GRUPO DE ALMACENES.

- Se recomienda organizar adecuadamente este departamento, ya que la constante desorganización provoca un control inadecuado de las existencias, una mala planeación de las entradas y salidas, etc.

4.3. GRUPO DE MANTENIMIENTO.

- Se recomienda, a la brevedad posible, implementar personal en esta área, ya que el existente no alcanza a cubrir los requerimientos de la Jurisdicción, o de lo contrario, analizar la posibilidad de contratar estos servicios.

- Se recomienda a su vez, dotar a los mismos, con herramienta y

equipo adecuado. De no atenderse todo ello, se estará cayendo en la situación prevaleciente desde hace tiempo, a saber, el poseer el equipo necesario para atender las actividades de -- las unidades, pero por no contar con el personal que les otor que el mantenimiento adecuado, en irremediable forma se deten gan actividades por más de un mes, en ocasiones, mismas que -- se podrían haber reanudado en un día o dos. Esta situación ha venido prevaleciendo con las máquinas de escribir, refrigeradores, etc.

Se recomienda atender lo anterior de inmediato.

4.4.ASPECTOS GENERALES

- Se recomienda descentralizar más las operaciones y las decisiones, esto traerá consigo la posibilidad de tomar decisiones, aún con la ausencia del director jurisdiccional.
- Se propone elaborar estudios tendientes a optimizar los métodos y procedimientos de trabajo.
- Se recomienda efectuar periódicamente comparación de lo pro-- gramado contra lo real, pero no quedarse ahí, como se ha veni do haciendo, sino, más bien, analizar y aclarar las varia---- ciones tomando las medidas pertinentes.
- A manera de no seguir infringiendo el artículo 104 fracción - XIX de la Condiciones Genrales de Trabajo, se recomienda im-- plantar cuanto antes, cursos de capacitación y adiestramiento que vengán a dar mayor calidad y acierto a las actividades de sarrolladas por el personal.
- Se recomienda organizar los archivos, iniciando por los de la misma Jurisdicción, misma que, en su departamento de informá- ca y estadística, carece de un mínimo de orden, cuestión que debiera cuidarse debido a la importancia de la información -- histórica que ahí se tiene.
- Se recomienda, a la vez, organizar los archivos clínicos de - diferentes unidades con que se cuenta, ya que al encontrarse

con la actual desorganización, acarrea conflictos con el público. Algunos de los problemas encontrados son: duplicidad de expediente, extravío de los mismos, pérdida de exámenes de laboratorio, entre otros.

- Se propone comparar el costo-beneficio de lo anterior, ya que todas las anomalías mencionadas vienen en detrimento de la imagen que de la Jurisdicción se forma el público que acude a solicitar el servicio.

Estas recomendaciones tienen como fin fundamental el encausar las acciones preventivas y correctivas que la jefatura de esta Jurisdicción pudiera adoptar en algún momento.

Asimismo, debido a que es un reporte que sirve para cubrir el requisito del título profesional a nivel Licenciatura, de la Universidad Autónoma Metropolitana, sería muy grato saber que este trabajo pudo servir de alguna forma a la dependencia donde, en un tiempo presté mis servicios. Jurisdicción No.5 Tlalnepantla de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

CONCLUSIONES

EVALUACION DE LAS HIPOTESIS

Como se observó en la fijación de las hipótesis, preferí hacer una comparación con una variable contextual, ya que existe mucha relación con nuestro objeto de estudio -Jurisdicción Sanitaria No. 5-, y no concretarme a dictar problemas y sus posibles soluciones, tomando como material, sólo el existente al interior de la Institución.

Esta variable contextual que ha venido enormemente a interferir en las posibles mejoras que pudieran haber operado en el funcionamiento de la Jurisdicción, (que es tan sólo una unidad micro de todo - el ente burocrático estatal) a saber, la Reforma Administrativa en el Area de Recursos humanos, dista mucho de ser, la panacea que se pretendió ya que a este nivel se detectan deficiencias y apatía, - en cuanto a limpiar vicios, negligencias, posturas paternalistas, etc., que se han venido observando en nuestra Administración Pública.

Retomaremos como ejemplo firme de lo anterior, variables que si bien no son todas las que se estudiaron en este trabajo, representen los problemas más importantes de tomar en consideración.

1.-SISTEMA ESCALAFONARIO

El sistema escalafonario comprendía todas las acciones que se requieren para tener un Catálogo de Puestos, Análisis y Clasificación de los mismos, los perfiles laborales de cada uno, la Valuación de Puestos, el Confrontamiento de Plazas contra Puestos, Antigüedad de los Trabajadores, Mecanismos de Calificación de Empleados para el desempeño de una nueva función, diseño de un Sistema - de Reclutamiento y Selección de Personal, establecimiento de la Comisión Mixta de Escalafón.

Todas estas acciones permitirían tener un Sistema Escalafonario -- funcional e intercomunicado y un Tabulador General de Sueldos adecuado a las necesidades de cada dependencia gubernamental.

La entidad abocada a estas acciones fue la Secretaría de Programación y Presupuesto, donde los responsables cambiaron en tres ocasiones por lo menos y con ellos el criterio para conducirlas. La metodología empleada para implementar estas acciones, es válida - en términos generales, porque es la más completa justamente debido a que se reprodujeron los textos de Análisis de Puestos de las empresas privadas, pero con el defecto de no haber adaptado el sistema a las características del personal federal, menos aún a los fines que se pretendían con la implantación de este programa.

En el caso de algunas Secretarías de Estado, no existía un catálogo válido y actualizado, lo que ya era indicio grave de deficiencia administrativa- y hubo que improvisar uno.

El hecho es, que la actitud de los Oficiales Mayores y Directores = de Administración, fue, en términos generales, apática y formalista, de tal manera que los catálogos realizados muestran indicios de que se hicieron sobre las rodillas, sin dedicarles el esfuerzo necesario y encargados a personal incompetente. Estos catálogos -- fueron los que llegaron a la Secretaría de Programación y Presupuesto, como fruto del "esfuerzo institucional". En consecuencia los catálogos que figuran como resultado de estas acciones de la - Reforma Administrativa, son de poca confiabilidad y validez, a grado tal, que sus errores se reflejaron en los tabuladores.

En varios casos conocidos, la información dada a la SPP para el cruce y chequeo de plazas con puestos y sueldos, es falsa en su mayoría, ya que ningún Oficial Mayor o Director de Administración -- quizo dar verdadera información de la compensaciones, sobresueldos, etc., que componen el salario real de las plazas. Lo importante de todo esto, es ver que a la hora de elaborar los tabuladores, conforme a la metodología establecida, los valores son falsos.

En la realidad institucional, refiriéndose a los casos conocidos, la configuración de los tabuladores de sueldos internos no se hizo

en absoluto, porque se continuó con la práctica arbitraria de fijar sueldos y compensaciones, según el criterio de los Directores Generales, con apoyo de los Oficiales Mayores.

Esto da como resultado que no exista equidad en la distribución de los sueldos, pues en la mayoría de los casos, unas gentes cobran más por el mismo trabajo. Así, el sistema de escalafón no cumple con su cometido, para muchos empleados no es atractivo encontrarse en un escalón "X" del mismo, ya que seguirá persiviendo el mismo sueldo.

2. SISTEMA DE RECLUTAMIENTO Y SELECCION

En el sistema de Reclutamiento y Selección, se ha comprobado que existe solamente en el papel y en una oficina irrelevante. Esto se debe a que por este sistema solamente llegan los solicitantes de empleo que no van a ingresar, pues aquellos que ingresan, rara vez son sometidos como condición previa a su ingreso, a este procedimiento, otorgándose las plazas como un favor personal de los jefes de jerarquía a los solicitantes.

En el caso de los altos niveles jerárquicos y personal de confianza, pocos son los que se someten a pruebas de Selección de Personal. Por consiguiente, los sistemas son pobres y no se ajustan aún a la realidad institucional.

En cuanto a mecanismos para evaluar el desempeño laboral y calificar los méritos en el puesto, no existen en la absoluta mayoría, salvo excepciones notables, por ejemplo de la Secretaría de la Reforma Agraria. En este aspecto la Reforma no ha funcionado por resistencia de los directores y Oficiales Mayores, o simplemente por ignorancia de lo que esta acción significa. O sea, que para promover al personal, no existen mecanismos de evaluación, ni registro de su calificación de méritos, así como tampoco elementos para determinar la capacidad del empleado.

Tampoco existen mecanismos para evaluar la aptitud de los trabajadores para una nueva función o para un nuevo puesto y los cambios

que se realizan se hacen bajo apreciación subjetiva de los jefes inmediatos, obviamente en forma arbitraria. En algunas dependencias ni siquiera se ha establecido la Comisión Mixta de Escalafón, con todo y lo deficiente que esta comisión es en cada entidad del Estado.

3. CAPACITACION Y DESARROLLO

En cuanto a la Capacitación, un objeto central de la Reforma Administrativa, puede verse que en casi la absoluta mayoría de las instituciones del análisis comparativo efectuado, existe la carencia de algún mecanismo que pueda detectar las necesidades de capacitación. Los cursos que llegan a implementarse son organizados a capricho de los jefes de alta jerarquía, sin ninguna metodología de base, mucho menos se vinculan con los requisitos de escalafón. Sólo en Secretarías como la SARH y SRA la capacitación es constante.

Como señalamos, no hay mecanismos para calificar aptitudes del personal que pueda ser promovido, tampoco se registran puntos a su favor por haber tomado alguno de esos cursos.

4. ESTIMULOS Y RECOMPENSAS

En cuanto a ello, si tomamos en cuenta lo dicho anteriormente, que no existe un procedimiento para evaluar el desempeño laboral, es irreal la aplicación de estímulos y recompensas, favoreciendo esto a los allegados de los jefes, como de costumbre, y en este costoso aspecto de la Reforma Administrativa, se está obteniendo un efecto contrario de frustración y resentimiento, además de generarse conflictos entre empleados.

De lo anterior se desprende el conocimiento de que la Administración de Personal Federal, sigue siendo la misma de antes de la Reforma, precisamente por mantener en vigor las prácticas tradicionales que han propiciado que personas no aptas ocupen puestos claves del sistema y la actitud general de los trabajadores, como efecto natural y necesario, sea de indiferencia, apatía y desapego institucional.

La lógica misma del programa de la Reforma Administrativa debió haber proporcionado:

Una mejor integración del personal al servicio del Estado; crear las condiciones adecuadas para garantizar que en el futuro, el mejor talento técnico y profesional disponible en el país, se sienta atraído hacia una carrera dentro de la Administración Pública.

La reforma debió traer un ambiente que permitiera desarrollar al máximo la iniciativa de los individuos; que contrapongan, frente al principio tradicional de la administración unipersonal y centralizada, el de trabajo en equipo; la delegación de autoridad y el ejercicio de la responsabilidad; que establezcan un clima de trabajo estimulante y competitivo; que transforme la Administración Pública en una entidad capaz de conferir el más alto prestigio a quienes trabajan para ella y, en consecuencia, atraiga y retenga a gente capaz.

Por otra parte debió haber sentado las bases para crear un servicio permanente de funcionarios públicos, tanto con el objeto de evitar que los cambios de gobierno hechen por la borda la experiencia y conocimientos acumulados, como para conseguir que aquellos encuentren en la carrera administrativa atractivos suficientes que los inciten a brindar sus mejores esfuerzos.

Una vez analizado el aporte que debió conferir la Reforma Administrativa a el saneamiento de vicios en nuestra Administración Pública, realizaremos un análisis más detallado de la forma en que la Reforma afecta al sistema y, a la vez, de la manera en que la misma Reforma legitima éste.

La Reforma Administrativa del periodo 1976-1982, no contó con el personal adecuado para poder conseguir el éxito esperado y por lo tanto, todo lo realizado se llevó a cabo por personas incompetentes, dándose resultados adversos.

Deben buscarse nuevos métodos, técnicas y procedimientos que coadyuven al mejor funcionamiento del personal que labora en la Administración Pública Federal; los responsables de Reformas Adminis-

trativas posteriores deben olvidarse del compadrazgo, del amiguismo, de favores políticos, etc., y velar por el buen funcionamiento de la administración.

Por todo lo anterior, y como expuso John Helloway la Reforma Administrativa debe analizarse desde otro punto de vista para su investigación. Debe situarse en el contexto de lucha de clases, de explotación, que nos lleve a determinar que la búsqueda de eficiencia y eficacia, de técnicas y métodos, es una respuesta para la su pervivencia del sistema capitalista. Porque es, precisamente ahí, en la Administración Pública donde se desintegra la lucha de clases y se le da estabilidad al sistema.

Así pues, la Reforma Administrativa debe verse como la búsqueda de mecanismos, por parte del Estado, para la modernización de la Administración Pública y para legitimar su acción de explotación ante la sociedad.

Por ejemplo; si las demandas de la sociedad consisten en el mejoramiento de la salud, el Estado, constituye una Secretaría de Salubridad y Asistencia (Ahora Secretaría de Salud). De esta forma diluye la lucha de clases y a la vez, sin que la sociedad se entere, ayuda al desarrollo del capitalismo, porque mientras mejor salud se posea, mejor se soportará la explotación. De esta manera el Estado no se ve en la necesidad de regular la lucha de clases por medio de la fuerza, sino que lo realiza por medio de la Administración Pública, haciendo suyas las demandas de la sociedad.

La Reforma Administrativa en el área ya indicada, no tuvo éxito -- operativamente hablando, pero quién puede negar que no lo obtuvo en la desintegración de la lucha de clases y en la legitimación del sistema. Si la Reforma Administrativa en el sexenio de López Portillo fue intensa, se debió a que también en esos momentos la - lucha de clases también lo era.

Así, el Estado por medio de una Reforma, crea instituciones y leyes con el fin de que la sociedad considere que es para su bienestar, poniéndolas en práctica a través de una burocracia que no se preocupa por el carácter opresivo y parasitario de su tarea, sino que,

por el contrario, piensa que es indispensable al interés general.

Así, para el sexenio de Miguel de la Madrid que, como apuntamos no le agradó en primera instancia este programa, con algunas modificaciones sirvió a sus fines reproductores de la fuerza de trabajo y paliativo de la clase dominada.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

1.- LIBROS

- 1) Walker, Frank P. **"MANUAL PARA LA AUDITORIA DE PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS"**, Edic. Contables y Administrativas, México, 1970, pp. 17-205.
- 2) Isoard, Carlos A. **"AUDITORIA A LAS OPERACIONES DEL GOBIERNO"**, FCE, México, 1979, 260 pp.
- 3) Sonntang y Valencillos **"EL ESTADO EN EL CAPITALISMO CONTEMPORANEO"**, Siglo XXI, México, 1980, pp.9-83; 84-116.
- 4) Cordera, Rolando. **"ECONOMIA DE AMERICA LATINA"**, México, 1971 pp. 101-123.
- 5) Bravo Ahuja, Victor E. **"LA EMPRESA PUBLICA INDUSTRIAL EN MEXICO"**, INAP, México, 1982, pp. 17-81.
- 6) Simon, Herbert y otros, **"ADMINISTRACION PUBLICA"**, Edit. Letras, México, 1968, pp. 2-20.
- 7) Ramírez Becerra, Ricardo, **"ESTADO Y ACUMULACION DE CAPITAL EN MEXICO"**, UNAM, 1980, pp. 106-121.
- 8) Poulantzas, Nicos. **"PODER POLITICO Y CLASES SOCIALES EN EL ESTADO CAPITALISTA"**, Siglo XXI, México, 1982, 472 pp.
- 9) Carrillo Castro, Alejandro. **"LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO"**, Miguel A. Porrúa, México, 1980, 229 pp.
- 10) Jacoby, Henry, **"LA BUROCRATIZACION DEL MUNDO"**, Siglo XXI, México, 1971, pp. 11-140
- 11) Marx, Carlos, **"CRITICA A LA FILOSOFIA DEL DERECHO DE HEGEL"** .- Ed. Grijalbo, México, 1977.

- 12) Guerrero, Omar. **"LA ADMINISTRACION PUBLICA CAPITALISTA"**, Tesis Doctoral, UNAM, 1979- pp 1-275
- 13) Pérez Nuñez, Wilson. **"EMPRESA PUBLICA, ELEMENTOS PARA UNA TEORIA"**, APS, México, CIDE, Junio 1979, pp. 7-39

2.-REVISTAS

- 1) Pichardo Ignacio. **"10 AÑOS DE PLANIFICACION Y ADMINISTRACION - PUBLICA EN MEXICO"**, (Ensayos). Instituto de Administración Pública, México, 1972.
- 2) **"CENSO DE RECURSOS HUANOS DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL. EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS"**. SEP. México, 1979.
- 3) Secretaría de la Presidencia, **"BASES PARA EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO FEDERAL"**, 1971-1976, Dirección General de Estudios Administrativos, México, - 1971.